

# Empresas públicas ecuatorianas

Perspectiva y reflexiones de su gestión en el  
contexto sudamericano



Secretaría Nacional  
de **Planificación**  
y **Desarrollo**

## Los autores

Paola Albornoz

César Arcos

José Oscullo

Carmen Simba

Mónica Puma

Rony Parra

Flavio Valencia

Mayra Vásquez

Inés Arias

Alfredo Maldonado

Verónica Vaca

Johan Pintado

Jessica Andrade

Carla Báez

# Empresas públicas ecuatorianas

Perspectiva y reflexiones de su gestión  
en el contexto sudamericano



Secretaría Nacional  
de **Planificación**  
y **Desarrollo**

Senplades  
Empresas públicas ecuatorianas  
Perspectiva y reflexiones de su gestión en el contexto sudamericano

Senplades / 1ª edición – Quito, 2015  
168 páginas, 162 × 235 mm

Pabel Muñoz López  
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Paulino Washima Tola  
Coordinador General de Empresas Públicas

---

Los criterios vertidos en esta obra son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Senplades.  
Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir siempre que sea sin fines comerciales y con la condición de reconocer los créditos correspondientes, refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita.

© Senplades, 2015

De esta edición:  
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo  
Av. Juan León Mera N° 1936 y Patria, Quito, Ecuador  
Tel: (593 2) 397 8900 Fax: (593 2) 256 3332  
[www.planificacion.gob.ec](http://www.planificacion.gob.ec)

Impreso en Ecuador  
ISBN:

**Editoras:** Jessica Andrade y Paola Albornoz  
**Corrección de estilo:** El Telégrafo EP  
**Diseño y diagramación:** Edison Melo  
**Impresión:** El Telégrafo EP

# Contenido

<b>Presentación</b>	7
<b>Introducción</b>	9
<b>Parte 1</b>	13
<b>Las empresas públicas como protagonistas en el cambio de la matriz productiva</b>	
<b>Las empresas públicas en los procesos de transformación productiva de los países sudamericanos</b> Paola Albornoz	14
<b>Alianzas público-privadas para el cambio de la matriz productiva</b> César Arcos	26
<b>La transformación de la matriz energética: su impacto en el cambio de la matriz productiva</b> José Oscullo	42
<b>Parte 2</b>	59
<b>La gestión empresarial pública en el contexto nacional y sudamericano</b>	
<b>Gobierno corporativo en empresas de propiedad estatal en el contexto sudamericano</b> Carmen Simba y Mónica Puma	60
<b>El gobierno corporativo como instrumento de fortalecimiento empresarial</b> Rony Parra	84
<b>La responsabilidad social empresarial en el contexto sudamericano</b> Flavio Valencia y Mayra Vásquez	98
<b>Responsabilidad social empresarial: el papel de las empresas públicas en el Ecuador</b> Alfredo Maldonado e Inés Arias	112
<b>Empresas públicas sudamericanas: gestión financiera y experiencia de desarrollo autosustentable</b> Verónica Vaca y Johan Pintado	130
<b>Rentabilidad de las empresas públicas en el Ecuador</b> Jessica Andrade y Carla Báez	142
Siglas, abreviaturas y acrónimos	160
Listado de empresas públicas ecuatorianas creadas por la Función Ejecutiva	163



# Presentación

Desde 2007, el Ecuador se rige en el marco de una nueva agenda política-ciudadana, que se plasma en la Constitución del 2008. Allí se prioriza la recuperación del sentido y el valor de lo público como fundamento de la transformación democrática del Estado. Por esa razón la Constitución reserva para el Estado el derecho a administrar, regular, controlar y gestionar los recursos naturales y lo responsabiliza de la provisión, control y regulación de servicios públicos.

La Constitución define a los sectores estratégicos como aquellos que, por su trascendencia y magnitud, tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental en el país, y que están orientados al pleno desarrollo de los derechos de los ciudadanos y al interés general. Se han catalogado como sectores estratégicos a los que comprometen el uso de recursos naturales no renovables, como hidrocarburos y minería, y recursos naturales renovables como agua, biodiversidad y patrimonio genético. Además, han sido catalogados como estratégicos, la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico.

De la misma manera, la recuperación de lo público implica que el Estado garantice que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado es responsable de la provisión de los servicios de: agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias.

En este contexto, las empresas públicas se constituyen para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos y otras actividades económicas que son potestad del Estado. La vinculación de la gestión empresarial pública con la planificación nacional es parte de este nuevo modelo de desarrollo y que fue delineado desde el primer Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), que tuvo entre sus estrategias la expedición de la Ley Orgánica de Empresas Públicas en el año 2009, norma que regula su constitución, organización y funcionamiento. De la misma manera, los siguientes planes nacionales para el Buen Vivir (2009 – 2013 y 2013-2017) reconocen la importancia de la recuperación de lo público y de las empresas públicas como agentes en la transformación productiva.

En el contexto de los objetivos nacionales de desarrollo –y específicamente en su rol como agentes de la transformación productiva- las empresas públicas tienen como desafíos la generación de capacidades para una gestión eficiente y estratégica, la promoción de encadenamientos productivos y sustitución de importaciones, el impulso de sinergias operativas y entornos colaborativos entre ellas, para citar algunos. En el ámbito de gestión empresarial, las políticas y lineamientos estratégicos se orientan a fomentar el gobierno corporativo, las buenas prácticas empresariales y la responsabilidad social de las empresas públicas.

De igual forma, las empresas públicas de sectores estratégicos constituyen un pilar fundamental para la consecución del objetivo nacional de asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica. Son piezas claves en la reestructuración de la matriz energética, en la industrialización de la actividad minera, en la democratización de servicios públicos de telecomunicaciones, en la gestión del recurso hídrico así como en el impulso de la industria química, farmacéutica y alimentaria a partir del uso soberano y sostenible de la biodiversidad.

En Ecuador, como en la Región, las empresas públicas han prevalecido en el tiempo y son un instrumento vigente para ejecutar política pública. En un contexto histórico compartido, superaron la tendencia de las privatizaciones que caracterizaron a la década de los noventa, en algunos casos reformularon sus objetivos misionales y aún hoy constituyen una parte importante del aparato estatal. La experiencia internacional constituye un elemento de aprendizaje muy importante para el desarrollo de las empresas públicas nacionales.

Empresas públicas ecuatorianas: perspectiva y reflexiones de su gestión en el contexto sudamericano es un esfuerzo por sistematizar la experiencia comparada y compartida de las empresas públicas ecuatorianas con sus símiles de países de la Región. Este ejercicio se realiza en dos partes: la primera, en el contexto de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, realiza un recuento del rol de determinadas empresas estatales en la transformación productiva de sus países. La segunda parte, analiza la experiencia comparada de la gestión empresarial pública y los modos de gobierno corporativo que las caracterizan.

Este libro tiene como propósito brindar elementos de análisis para la reflexión sobre la importancia de las empresas públicas en distintos contextos político-económicos para viabilizar un determinado modelo de desarrollo. Su lectura fortalecerá el debate sobre los retos y desafíos que enfrentan las empresas públicas ecuatorianas para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo. Esperamos también que este esfuerzo coadyuve a orientar el estudio y discusión sobre las empresas estatales como instrumentos de la política pública y con ello fomentar el compromiso de los servidores públicos y ciudadanía en general, interesados en fortalecer la gestión de las empresas públicas y su rol para alcanzar el Buen Vivir de todas y todos.

# Introducción

La presente publicación constituye una compilación de varios artículos cuyo objeto es, por un lado, analizar las empresas públicas ecuatorianas en el contexto del cambio de la matriz productiva y, por otro, visualizar su gestión dentro de un entorno sudamericano. En la primera parte, se contextualiza cómo estas empresas han participado en procesos de transformación productiva, describiendo de manera general los principales modelos económicos que se han implementado en los países sudamericanos durante la época republicana y su participación en los procesos de cambio. Se detallan los modelos primario exportador, sustitución de importaciones y neoliberal desde una perspectiva de transformación productiva y se analiza el entorno empresarial público de Brasil y Chile, por ser países con casos exitosos y replicables donde las empresas públicas han tenido un rol importante en los procesos de cambio de los patrones productivos y han contribuido a su desarrollo económico.

Adicionalmente se analizan los beneficios que suponen las alianzas público-privadas para el cambio de la matriz productiva, articulación y complementariedad de actividades generadoras de bienes y servicios primarios que demandan transformación con agregación de valor. Se detallan casos exitosos de alianzas público-privadas en empresas públicas del Ecuador, como la Empresa Pública de Fármacos (Enfarma EP), Astilleros Navales Ecuatorianos (Astinave EP) y Yachay EP, que han establecido alianzas estratégicas con instituciones y empresas del sector privado para procesos de industrialización y transferencia de tecnología como paso importante hacia la transformación de la matriz productiva del país. Se realiza un análisis de los montos de inversión pública en relación a la inversión proveniente de los sectores privados para relevar la presencia activa del Estado para la construcción de infraestructura productiva comparando los períodos 2000 a 2006 y 2007 a 2013.

La transformación de la matriz energética y su relevancia en el cambio de la matriz productiva, eje central del tercer artículo, pone en evidencia el rol clave que tiene la generación de energía limpia a costos competitivos, relacionando la oferta y la demanda dentro del sistema energético con los diferentes sectores de la economía del país. Se resalta la importancia de modificar la matriz energética para contar con centros de transformación de energía modernos y amigables con el ambiente, alcanzar una balanza comercial no petrolera sustentable, cambiar la estructura de consumo de energía mediante una adecuada gestión de la demanda. Se analizan los diferentes proyectos energéticos que están en construcción, el uso eficiente del gas natural en procesos industriales, actividades con fines de generación eléctrica y

consumo residencial, con el objeto de desplazar la alta participación de los combustibles fósiles subsidiados, en especial de diésel, en el dinamismo del consumo energético de estas actividades. Esto se complementa con la influencia de la nueva infraestructura en la soberanía energética para el desarrollo de nuevas industrias, con la finalidad de fabricar productos con valor agregado a través de la tecnificación y especialización productiva, que demandará mano de obra calificada en los diversos sectores de la economía.

La segunda parte del libro aborda la gestión empresarial pública en el contexto nacional y sudamericano, y se enfoca en un análisis comparado de varios países de la región, como Brasil, Chile, Colombia y Perú, versus la experiencia ecuatoriana en temas de especial importancia como el gobierno corporativo –entendido como un instrumento de fortalecimiento empresarial–, la responsabilidad social empresarial y la rentabilidad de las empresas públicas. Se especifica cómo el gobierno corporativo ha sido una oportunidad para acceder y competir abiertamente en los mercados internacionales; cómo la transparencia, las buenas prácticas empresariales y el control pueden ayudar a las empresas a lograr sus objetivos de manera efectiva y eficiente. Se analiza de manera detallada la relación entre los órganos de dirección y administración, los lineamientos y directrices elaboradas por organismos internacionales para la regulación de las relaciones y el óptimo funcionamiento de este triángulo de poder; las experiencias de la implementación de códigos de buen gobierno corporativo en las EP, los resultados tanto económicos como sociales en los diferentes países, una propuesta para la designación de gerentes, el posicionamiento estratégico del directorio, el fortalecimiento de la planificación estratégica como instrumento de dirección y control; y, la inclusión de la ciudadanía como parte del control y seguimiento.

Con respecto a la responsabilidad social empresarial, se dan a conocer las experiencias comparadas y los resultados obtenidos en el relacionamiento con la comunidad; se analizan las políticas, programas y estrategias utilizados para el emprendimiento de proyectos sostenibles con su entorno, generando externalidades positivas, sean estas financieras o económicas. Se enfatiza en las prácticas de responsabilidad social en empresas públicas ecuatorianas, con casos concretos de políticas implementadas exitosamente por EP Petroecuador, Petroamazonas EP, Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública y Correos del Ecuador.

Finalmente se analiza la gestión financiera y la experiencia de desarrollo autosustentable para las empresas públicas de los países previamente detallados, y en especial del caso ecuatoriano, planteando alternativas para dejar de ser dependientes de las asignaciones que reciben del Presupuesto General del Estado y de esta manera generar ingresos propios e incluso excedentes. Se contextualiza a las empresas públicas latinoamericanas, su administración, organización, regulación y control, observando los trasfondos económicos, sociales y políticos que condicionan las decisiones empresariales de cada uno de los países analizados. Se detallan ejemplos de empresas que tuvieron dificultades para su creación, su paso por la privatización y el retorno a una reestatización, en la que consiguieron mayor empleo y, en general, mejora en los indicadores económicos, ejemplos claros de los gobiernos progresistas en los que se tuvo experiencias de crecimiento óptimas. En el caso del Ecuador se contempla a las empresas públicas como actores del desarrollo nacional, haciendo un acercamiento jurídico del tema, analizando opciones de financiamiento y el Mercado de Valores Ecuatoriano.



# Parte 1

Las empresas públicas  
como protagonistas  
en el cambio de la  
matriz productiva

# Las empresas públicas en los procesos de transformación productiva de los países sudamericanos

Paola Albornoz<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Paola Elizabeth Albornoz Castellanos se desempeña como asesora de la Coordinación General de Empresas Públicas de la Senplades ([palbornoz@senplades.gob.ec](mailto:palbornoz@senplades.gob.ec)). Desde febrero de 2013, trabajó como especialista de Gestión Empresarial Pública y, durante el año 2014, fue directora de Gestión Empresarial Pública de esta institución. Ingeniera ambiental por la Universidad Central del Ecuador y maestra en Ciencias Sociales con mención en Estudios Socioambientales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.

## Introducción

El desarrollo económico de América Latina ha vivido momentos de transformaciones trascendentales desde los inicios de la época precolombina hasta los tiempos contemporáneos. En términos de productividad, podemos decir que, desde épocas preincaicas, la base de la economía se ha fundamentado en el aprovechamiento de los recursos naturales, siendo la agricultura y la minería metálica las actividades más representativas.

Con la llegada de los españoles en el siglo XV y durante la época del sometimiento colonialista, los países sudamericanos se convirtieron en los principales proveedores de oro, alimento y textiles para las monarquías española y portuguesa. Posteriormente, los procesos independentistas que tuvieron lugar en el siglo XIX dieron continuidad a una economía primaria exportadora. Sin embargo, con los inicios de la época republicana, los Estados sudamericanos fueron creando instituciones y procesos de intercambios comerciales más diversificados, en que los Estados Unidos de América –potencia mundial en auge– incurrieron como uno de los principales demandantes de materias primas de la región y con el que la mayoría de los países sudamericanos contrajeron deudas para el financiamiento de los procesos independentistas.

Bajo esta premisa, este trabajo pretende describir de forma general los principales modelos económicos que se han implantado en los países sudamericanos durante la época republicana bajo un contexto empresarial público, que busca reflejar la participación de las empresas estatales en los procesos de cambio. Dentro del análisis, se describen los modelos primario exportador, de sustitución de importaciones y el neoliberal desde una perspectiva de transformación productiva.

Una vez definido el contexto histórico, se expone el entorno empresarial público de Brasil y Chile para aterrizar en casos exitosos y replicables en que las empresas públicas han tenido un rol importante en los procesos de cambio de los patrones productivos y contribuyen al desarrollo económico y soberano de sus naciones.

## Los procesos económicos en Sudamérica

La historia de América Latina está marcada por el establecimiento de tres modelos económicos de acumulación del capital. El primero de ellos comienza cerca de 1850 con el auge de la época republicana y fue denominado como modelo primario exportador, y culmina alrededor de 1930 en el período conocido como de Entreguerras. Tras la crisis económica producida por las guerras mundiales, se instaura el modelo de sustitución de importaciones, implantado entre 1930 y 1982, en que primordialmente se busca la industrialización de los países. Finalmente, en la década de los años ochenta, con la caída de los gobiernos militares característicos de la época, se instaura el modelo neoliberal para el que resulta difícil establecer un año concreto de su culminación, dado que, a pesar de que en la última década América Latina ha vivido transformaciones progresistas que cuestionan el proceso neoliberal, no se tiene clara aún una tendencia regional hacia otro tipo de modelo económico. Así, en Colombia y Perú, aún persisten rezagos de esta tendencia; pero Venezuela, Ecuador y Bolivia han empezado a experimentar modelos democráticos bajo el eslogan de socialismo del siglo XXI. Las principales políticas de estos gobiernos persiguen como objetivos comunes la soberanía de los recursos naturales (principalmente petróleo, gas y minerales), la integración latinoamericana y la transformación productiva.

## El modelo primario exportador

Los procesos independentistas trajeron consigo el inicio de la época republicana, que se caracterizó por una relación centro-periferia en la que los ejes de acumulación del capital correspondían al sector agropecuario y a la producción minera, actividades orientadas a atender la demanda europea de estos productos. Dentro de las principales exportaciones estaban azúcar, tabaco, trigo, café, carne, cuero, lanas y algodón; metales preciosos (oro y plata) y minerales de uso industrial (cobre, estaño y posteriormente el petróleo) (Guillén, 2008: 16). Los grupos económicos dominantes correspondían a una oligarquía terrateniente, existía una inequidad extrema debido a la distribución altamente desigual de la riqueza, capital humano e influencia política (Ferranti, Perry *et al*, 2005: 101 en Guillén, 2008: 20).

Este período se caracterizó por una escasa participación del Estado en la economía y por una ausencia de empresas públicas. “El desarrollo económico estaba sustentado en las exportaciones de productos primarios, que a su vez estimulaban a otros sectores de la economía a través de la demanda de alimentos y bienes de consumo, así como la construcción de una importante infraestructura de transportes y comunicaciones vinculada hacia el mercado exportador (la mayor parte de la infraestructura es propiedad de empresas extranjeras)” (Morales, s. a.: 119).

El agotamiento de este modelo agroexportador y la crisis generada en los años treinta hacía necesario cambiar el modelo vigente, especialmente por la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial. “El desequilibrio externo que conducía a crisis recurrentes, con agudos efectos recesionistas e inflacionarios, obedecía al deterioro de los términos de intercambio entre los productos primarios y los productos manufacturados y a la incapacidad de la periferia para retener e irradiar al conjunto de la economía los frutos del progreso técnico” (Guillén, 2008: 24).

Estos factores provocaron el tránsito a un nuevo modelo orientado hacia adentro que dio impulso a la industrialización, en que el Estado tenía un rol fundamental de protección y acción económica para alcanzar mayor autonomía frente al centro y construir una base endógena de acumulación de capital.

## El modelo de sustitución de importaciones

Este modelo presenta una fuerte ideología desarrollista, nacionalista y democrática, caracterizado por una presencia más activa del Estado, quien tiene el rol de agente regulador y protector de la industria naciente en Latinoamérica. “Sus principales acciones se encaminan hacia la nacionalización de los servicios y riquezas básicas; de esta forma nacieron empresas públicas encargadas del transporte, electricidad y comunicaciones principalmente” (Morales, s. a.: 119).

Algunos autores describen este modelo considerando dos grandes etapas: una *sustitución fácil* y la *sustitución difícil*. La primera duró hasta los años cincuenta y se caracterizó por una participación estatal orientada a la “protección arancelaria de la industria, el financiamiento público de las inversiones, la aplicación de estímulos fiscales y otras medidas” (Guillén, 2008: 25).

La sustitución difícil inicia en los años cincuenta y culmina en 1982. A pesar de que la sustitución de importaciones sigue buscando un crecimiento orientado hacia el mercado interno, existen cambios importantes:

Los nuevos bienes industriales que comienzan a producirse son, principalmente, bienes de consumo duradero (electrodomésticos, automóviles, etc.). Pero más que significar una verdadera sustitución de importaciones, era producir en el territorio nacional productos que se producían en el exterior a veces con los mismos fabricantes internacionales, es decir no se trataba de producción 100% nacional. Se produce lo que Cardoso y Faletto (1969) denominaban “la internacionalización del mercado interno”. Ello implicaba el traslado de los centros de decisión al exterior, lo que debilitaba la conducción nacional del proceso, o la “densidad nacional” como le llama Ferrer (2004), y limitaba el campo de acción y la influencia de las políticas económicas de los gobiernos (Guillén, 2008: 26).

La situación descrita dio paso a una participación de empresas transnacionales en ámbitos políticos y económicos, haciendo que las decisiones en torno al proceso de industrialización ya no dependan de la visión estatal, sino de entidades externas, provocando un proceso simultáneo de integración trasnacional y desintegración nacional, siendo este el origen del modelo neoliberal (Guillén, 2008: 26). Sin embargo, es importante destacar que durante los años cincuenta y sesenta se dio un notable crecimiento de las empresas públicas en la región, las mismas que se crearon con la finalidad de aportar con bienes y servicios para la industrialización. “El Estado se convirtió en un gran productor de insumos, de infraestructura industrial, promotor del aparato productivo, prestador de servicios públicos, incluso productor de bienes de consumo final” (Morales, s. a.: 121).

## El modelo neoliberal

La instauración del modelo neoliberal tiene como antecedentes las dictaduras militares de Pinochet en Chile (1973-1990) y de Videla en Argentina (1976-1983), países en los que se implantaron las “reformas estructurales” de apertura comercial y de desregulación financiera, que caracterizan a este modelo.

La decisión de los acreedores externos de suspender el financiamiento voluntario y la rigidez de los programas de ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), orillaron a los países latinoamericanos a proyectar sus economías hacia el exterior y a financiar el pago del servicio de la deuda mediante la obtención de superávit en la balanza comercial, lo que se tradujo en una drástica compresión de la capacidad de importación y de los niveles de inversión, consumo y empleo. Desde 1983, los países latinoamericanos transitaron al [modelo neoliberal], un modelo de economía abierta, orientado hacia fuera, caracterizado por la conversión de la exportación en el eje del régimen de acumulación. De hecho, como lo ha planteado la CEPAL, el proceso de transición al nuevo modelo siguió dos rutas diferenciadas. Por un lado, los países del Cono Sur, en los que se gestó una cierta “reprimarización” de sus economías, y por el otro lado, México y los países centroamericanos y del Caribe que se convirtieron en plataformas de exportación hacia Estados Unidos mediante maquiladoras: pero a lo largo y ancho de la región se generaron procesos de desindustrialización y de ruptura de cadenas productivas internas (Guillén, 2008: 32).

Este período de crisis económica (años 1980), tanto productiva como financiera, se caracteriza por la restricción fiscal, niveles elevados de endeudamiento con organismos multilaterales de crédito y debilitamiento de la capacidad de generación de divisas para importaciones que garanticen la producción. Todas estas exigencias externas estaban enfocadas al aseguramiento de divisas suficientes para el pago de las deudas públicas en las que se vieron sumergidos la mayoría de países sudamericanos. “La transferencia neta de recursos entre 1982 y 1991 fue superior a los US\$ 200.000 millones (Toussant, 2003). Todo ello en el marco

de un crecimiento exponencial de la circulación de capitales no productivos, en busca de ganancias rápidas (Chesnay, 2003)” (Gaitán, 2014: 10,12).

Tras la crisis económica mundial de 1974-1975, las empresas públicas “se convirtieron en el principal canal para la adquisición de préstamos e instrumento para la inversión: pero también en una de las principales causantes del deterioro de las finanzas públicas” (Morales, s. a.: 122).

A fines de los años ochenta, las empresas multinacionales “buscaban principalmente acceso a los mercados domésticos protegidos, es decir, la [inversión extranjera directa] de esas empresas en esa época era la denominada *tariff jumping*”. Por otro lado, en los años noventa, estas empresas enfocaron sus objetivos a la búsqueda de recursos naturales, mercados, eficiencia económica y activos estratégicos y tecnológicos (Mortimore, 2000 en Arreaza y Arencibia, 2006: 146). En este sentido, podemos decir que:

La inversión de las [empresas multinacionales] orientadas a la búsqueda de recursos naturales en la región se ha concentrado en los sectores de petróleo y gas (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina y Trinidad y Tobago), minería (Chile, Argentina y Perú) y recientemente en el sector de servicios de turismo (México y el Caribe). La localización de las empresas extranjeras obedece a la abundancia y calidad de los recursos naturales en los países de la región, así como también a la existencia de marcos regulatorios favorables para las operaciones foráneas. En este último sentido, a pesar de que las actividades relacionadas con los recursos naturales en la región han estado dominadas por la presencia estatal, las reformas de los años noventa han permitido a las empresas extranjeras operar bajo la forma de asociaciones (*joint ventures*), o a través de concesiones para la explotación. En otras palabras, las empresas multinacionales volvían a utilizar a los países latinoamericanos como el origen de productos sin valor agregado a pesar de los abundantes recursos económicos aparentemente convenientes que iban a recibir los países por dejar que estas empresas trabajen en sus territorios nacionales (Arreaza y Arencibia, 2006: 146).

## América Latina después de la crisis de 2007

A partir del año 2013, América Latina entró en un ciclo de crecimiento que hizo que sus países no se vieran muy afectados por la crisis económica suscitada en el año 2007 en los países desarrollados. Esto se debe en gran parte a la búsqueda de un equilibrio entre desarrollo y equidad a través de una participación más activa del Estado con la implementación de políticas de fomento a la demanda interna. A esto se suman condiciones de financiamiento externo favorables, el mejoramiento de los términos de intercambio y precios elevados en las materias primas que exportan los países de la región (especialmente en el período 2008-2013); lo que ha permitido el ingreso de capital sin mayor alteración (Quenán y Velut, 2014: 11-12).

Otro factor importante tiene relación con la entrada de China en los mercados latinoamericanos; “ahora el continente mira con destino a Asia para venderle ante todo productos básicos, *commodities*, sin procesar o poco procesados, en tanto China exporta hacia América Latina bienes industriales”<sup>2</sup> (Quenán y Velut, 2014: 11-12). Este hecho marca un nuevo esquema de relaciones centro-periferia mostrando síntomas de una reprimarización de las estructuras productivas de la región que podría traer consigo un crecimiento desequilibrado y menos dinámico debido a que marcaría un retroceso en la diversificación productiva de cada país (Quenán, 2014: 60).

<sup>2</sup> La mayoría de países exportan entre el 70% y 95% de materias primas o productos semimanufacturados hacia China. Las principales materias primas exportadas son el mineral de hierro, minerales no ferrosos, minerales brutos, carbón, petróleo bruto, gas natural, cereales, productos agrícolas comestibles y no comestibles. Entre los productos manufacturados de base están el cemento, cerámica, vidrio, hierro y acero, metalurgia no ferrosa, química mineral de base, química orgánica de base, coque y derivados del carbón y lignito (Quenán, 2014: 47- 49).

Resulta difícil analizar la situación sudamericana en términos de productividad. Sin embargo, se puede hacer un acercamiento considerando indicadores de educación, investigación y desarrollo (IyD) y los desplazamientos hacia sectores de mayor productividad.

Esta contextualización de los modelos económicos que marcaron los procesos desarrollistas en América Latina durante el siglo pasado nos permiten tener una visión general del marco en el que nacieron y se desarrollaron las empresas públicas. A continuación aterrizaremos en los casos particulares de cada país y mostraremos las experiencias más relevantes de cada uno de ellos.

## **Experiencias de empresas públicas sudamericanas en procesos de transformación productiva**

La historia muestra que el aparato empresarial público latinoamericano es bastante heterogéneo, pues existen empresas estatales en todos los sectores y ocupan un lugar importante en la economía de cada país; muchas veces son las empresas nacionales más grandes e importantes.

Cada Estado tiene diversos motivos para crear empresas públicas. En el caso latinoamericano, y específicamente en términos vinculados con la transformación productiva, se puede decir que su creación obedece a la ejecución de políticas económicas relacionadas con actividades estratégicas necesarias para el desarrollo y donde el sector privado no se arriesga debido a que se requieren altos montos de inversión que solo el Estado podría asumir.

En este apartado se presenta una breve descripción del entorno empresarial de Brasil y Chile acompañado de ejemplos en los que se han mostrado avances en términos de transformación productiva, bajo la premisa de que Latinoamérica no ha vivido procesos intensivos de industrialización y que los recursos naturales siguen siendo los principales generadores de ingresos en los países estudiados.

### **Experiencia brasileña: el rol de Embraer en el clúster de São José Dos Campos**

A pesar de que, en la posguerra, el Estado brasileño amplió su participación en la economía con la creación de empresas estatales para la producción de bienes y servicios; en las décadas de los ochenta y noventa, la República Federal no escapó de los procesos privatizadores, los cuales se llevaron a cabo a través del Programa Nacional de Desestatización (PND). Como resultado de dicho programa, entre los años 1991 y 2001 se traspasaron alrededor de 119 empresas estatales al sector privado, quedando el gobierno con una mínima participación accionaria. Las empresas que se vieron sumidas en este proceso fueron Compañía Siderúrgica Nacional (CSN), Empresa Brasileña de Aeronáutica (Embraer), Compañía Valle del Río Dulce (CVRD), Red Ferroviaria Federal Sociedad Anónima (RFFSA) y las empresas controladas por Telebrás (Barella, 2013: 9).

Brasil retoma el rol articulador del Estado en el año 2003, rescatando la coordinación del desarrollo económico y social del país. Así, entre 2004 y 2008, se crearon la Empresa Brasileña de Hemoderivados y Biotecnología (Hemobrás); la Empresa Comunicación Brasil (EBC), la fusión de Radiobrás y Roquette Pinto, y el Centro Nacional Avanzado de Tecnología Electrónica (CEITEC). Esto llevó a que, en la crisis económica internacional del año 2009, las empresas estatales jugaran un papel importante para minimizar los impactos externos y mantener los niveles

de empleo e ingreso nacional, fruto de las inversiones directas e indirectas así como de las políticas de crédito en el mercado privado (Barella, 2013: 9).

En la actualidad existen varias empresas bajo el control estatal, las mismas que forman parte del Programa de Presupuestos Globales y se encuentran divididas en dos grandes grupos: el primero corresponde al Sector Productivo Estatal (SPE) que comprende empresas de bienes y servicios; y el segundo grupo incluye a instituciones financieras, principalmente bancos (Barella, 2013: 9-10). Hasta diciembre de 2013, se contaba con 141 empresas, de las cuales 18 pertenecían al sector financiero. El mayor número de empresas se concentra en los sectores: petróleo y derivados (38), energía eléctrica (33), comercio y servicios (16), portuario (8), transporte (4) e industria de la transformación (4) (Giacomitti, 2014: 9). El personal asciende a 550.029 empleos directos, de los cuales 323.153 corresponden al sector productivo y 226.876 al sector financiero (Barella, 2013: 9-10). Brasil destina alrededor del 1,1% de su PIB a la investigación y ha desarrollado, en particular, una investigación avanzada en el sector agronómico, combinando esfuerzos privados y públicos (con la Empresa Brasileira de Pesquisa Agronómica – EMBRAPA) (Martin, 2014: 121).

Entre las propuestas para la adopción de procesos de transformación productiva, la creación de clústeres industriales resulta una de las estrategias más interesantes; no solo porque la concentración de industrias en una determinada área geográfica permita la generación de encadenamientos productivos público-privados, sino también por las potencialidades de generación de capacidades locales y transferencia de tecnología. A esto pueden sumarse además, procesos de diversificación productiva relacionada. Uno de los casos emblemáticos que merece mención al respecto es el sector aeronáutico brasileño liderado por la empresa pública Embraer.

El sector aeronáutico en Brasil tuvo sus inicios en los años cuarenta, con la fundación del Ministerio de Aeronáutica en 1941, el Centro Tecnológico Aeroespacial (CTA) en 1945 y el Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) en 1947, instituciones creadas para coordinar la creación de la industria aeronáutica, organizar actividades industriales, investigación tecnológica y formación de profesionales para consolidar esta industria. “Posteriormente, en 1954, se creó el Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento (IPD), con la finalidad de realizar investigaciones sobre proyectos de aeronaves, electrónica, materiales y motores de aviones” (Arreaza y Nagel, 2006 en Manzano, 2006: 125).

Con estos antecedentes, en 1969 se creó la empresa de economía mixta Embraer (donde el 51% del capital correspondía al Ministerio de Aeronáutica), la cual es líder en la producción de aviones en la región.

En la década de los ochenta, Embraer fue privatizada debido a problemas de inestabilidad macroeconómica de Brasil y de administración de la empresa. Esto permitió un desempeño exitoso y la consolidación de la empresa a nivel internacional, la obtención de fondos para promover sus exportaciones,<sup>3</sup> el acceso a incentivos fiscales por el incremento del gasto empresarial en investigación y desarrollo<sup>4</sup> (Manzano, 2006: 128).

Embraer contribuyó al desarrollo de un clúster en São José Dos Campos en el

<sup>3</sup> “La empresa tiene la capacidad de exportar aviones de todo tipo (comerciales, ejecutivos y de defensa) a los mercados más competitivos del mundo; también posee bases en Estados Unidos, Europa y China” (CEPAL, 2008: 181-182). Embraer es una de las mayores exportadoras del país: entre 1999 y 2001 fue la primera empresa exportadora del país (con el 5% del total de exportaciones en 1999) y entre 2002 y 2005 fue el segundo mayor exportador. En 2006 contribuyó con un 2,3% al saldo líquido de la balanza comercial. (Manzano, 2006: 111).

<sup>4</sup> La inversión en investigación y desarrollo permitió una deducción hasta del 4% sobre el impuesto a la renta y una reducción del 50% del impuesto al valor agregado en la adquisición de equipos para estas actividades (Manzano, 2006: 128).

Estado de São Paulo, debido al traslado de los centros tecnológicos ITA y CTA en 1950 a esta localidad por las facilidades de la zona en dotación de electricidad, buen clima y topografía, así como el acceso a los puertos de São Sebastião y Santos. La empresa se constituyó en un actor de coordinación con industrias, universidades y centros de investigación<sup>5</sup> que se implantaron en la zona:

Para el año 2000 existían cerca de 40 empresas pequeñas y medianas en torno a Embraer que participan bajo esquemas de subcontratación directa. Estas empresas son privadas y proveen servicios de ingeniería, *software*, gerencia, entre otros; así como también insumos como metales tratados, componentes aeronáuticos y algunos subsistemas eléctricos. Estas empresas se nutren de los centros de investigación y desarrollo locales. Están verticalmente integradas con Embraer y los vínculos horizontales con otras empresas locales (flujos de información y comerciales) varían; predominan sin embargo los vínculos verticales. De hecho, Embraer envía ingenieros a estas empresas a diseminar conocimientos para los procesos y se encarga del entrenamiento de parte del personal de estas empresas. Además, cabe destacar que dicha zona ha atraído a diversas industrias, como la automovilística (General Motors, Volkswagen), *software*, farmacéutica, hidrocarburos, telecomunicaciones, entre otras. De hecho, esta zona es conocida como un “vale tecnológico”, contando con excelente infraestructura vial y de comunicaciones, fibra óptica, y un nuevo aeropuerto internacional (Manzano, 2006:129).

Indudablemente, toda esta interacción entre la empresa estatal con los centros de investigación, universidades y empresas vinculadas con la actividad aeronáutica ha llevado a Embraer a conseguir el posicionamiento internacional que la convirtió en un referente tanto nacional como internacional y en uno de los pilares de la economía brasileña.

## Chile: la minería de cobre y la inversión extranjera directa

A partir los años treinta hasta inicios de los setenta, Chile se caracterizó por ser un Estado promotor de la industrialización. En 1939, creó la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) “como un organismo encargado de fomentar y coordinar el desarrollo económico del país, que gozara de amplia flexibilidad en sus atribuciones y tuviera su interés enfocado en el fomento productivo del país” (SEP, 2003: 13). Durante el período de industrialización por sustitución de importaciones, la Corfo estuvo encargada de la creación y administración de las empresas públicas chilenas. Además tuvo un rol en la investigación de la realidad económica y actuó como órgano de apoyo a la inversión privada en el mediano y largo plazo (Nazer, 2009: 241). “El Estado realizó grandes inversiones en el sector industrial y en poco tiempo aumentaron de manera significativa las empresas públicas: la Compañía de Acero del Pacífico, Empresa Nacional de Petróleo, Empresa Nacional de Electricidad, Empresa Nacional de Minería, Industria Azucarera Nacional, etcétera” (Morales, s. a.: 125).<sup>6</sup>

Durante la década de los treinta, Chile emprendió en una reorientación de su política económica basada fundamentalmente en las exportaciones de salitre, para volcarse hacia un crecimiento hacia adentro potencializando la participación estatal en diferentes sectores de la economía. Así, en 1934, se crearon los Ins-

<sup>5</sup> CTA (organización paraguas que coordina y desarrolla proyectos de investigación en aeronáutica y el sistema de defensa), ITA, el Instituto de Aeronáutica y Espacio (IAE) que desempeña actividades de investigación y desarrollo, el Instituto de Fomento y Coordinación Industrial (IFI), el Instituto de Estudios Avanzados (IEAv), el Grupo Especial de Ensayos de Vuelos (GEEV), el Centro de Preparación de Oficiales de Reserva Aeronáutica, el Campo de Pruebas Brigadeiro Velloso (CPBV) y dos centros de lanzamiento. Otras instituciones educativas en la zona son las Universidades do Vale de Paraíba, de São Paulo y la Federal de Minas Gerais (Manzano, 2006: 129-130).

<sup>6</sup> Para 1968 la participación del sector público representó alrededor del 40% del PIB y el 70% de la inversión bruta total.

titutos de Fomento Minero e Industrial de Antofagasta y de Tarapacá, entidades con capacidad de crédito para la investigación y experimentación de nuevos procesos productivos, capacitación de personal y promoción de la exploración y explotación minera (Ibañez, 1983: 183-216 citado en Nazer, 2009: 15).

En 1997, el Consejo de la Corfo creó el Comité Sistema Administrador de Empresas (SAE) a fin de separar la labor del fomento de la producción de la administración de las empresas del gobierno. Como logros del SAE se destacan la homogeneización de políticas laborales, el control de la gestión de las empresas, la profesionalización de sus directorios y la incorporación de capital privado en algunas de ellas y en la privatización de otras (SEP, 2003: 14).

Tras el golpe militar de 1973, entró en auge el neoliberalismo con el gobierno de Pinochet y Chile se insertó en un programa neoconservador orientado a reducir la presencia del Estado en la economía. De esta forma, entre 1974 y 1976, el país estuvo sumergido en un proceso de privatización, pasando de 488 empresas en 1973 a apenas 23 empresas en 1980 (Morales, s. a.: 127). “Durante 1998 y 1999 se privatizaron, mediante la venta del 100% de las acciones, la empresa eléctrica Edelayesen S.A. y la empresa de transporte marítimo Transmarchilay” (SEP, 2003: 14). En este período, la Corfo tuvo la misión de dismantelar el Estado empresario y traspasar las empresas públicas al sector privado (Nazer, 2009: 241).

En 2001, luego de un análisis de la gestión de empresas públicas, el gobierno chileno creó una institución que reemplazó al SAE para la administración de la actividad empresarial del Estado bajo criterios de articulación con los objetivos y políticas nacionales. De esta manera se constituyó el Sistema de Empresas Públicas (SEP) como organismo coordinador de la gestión de 29 empresas públicas<sup>7</sup> existentes en el año en mención, distribuidas de la siguiente forma: ochoempresas de servicios sanitarios, 10 empresas portuarias y las 11 empresas de servicios (zona franca, beneficencia, transporte, correos) y mineras. Por diversas razones, sobre todo de tipo jurídico, la Televisión Nacional, el Banco del Estado, Corporación Nacional del Cobre (Codelco) y la Empresa del área de la Defensa no se encuentran bajo la supervisión del SEP (SEP, 2003: 15-18).

En la actualidad, el SEP coordina el trabajo de 22 empresas consideradas como estratégicas para el país, 10 de ellas son portuarias, dos de transporte y las 10 restantes prestan servicios. En el año 2013, generaron ingresos sobre los US\$ 1.280 millones, siendo el aporte al fisco de 15 de estas empresas de US\$251.050 millones (SEP, 2014: 14).

En el caso chileno, podemos hacer referencia al proceso emblemático de la inversión extranjera directa para la minería del cobre. Indudablemente esta es una ventaja comparativa del país, que le ha permitido posicionarse como el primer productor mundial de cobre por poseer las mayores reservas de este mineral.

La minería del cobre estuvo en manos privadas hasta 1971, año en el que se nacionaliza este mineral y se crea la Codelco. “A comienzos de 1980, se efectuaron importantes cambios en la regulación, en los que se incorporaba el concepto de la concesión plena, un método de indemnización en caso de expropiación, y un sistema tributario que otorgaba un subsidio implícito a la actividad

---

<sup>7</sup> Según su naturaleza jurídica, el SEP maneja dos grupos de empresas: empresas públicas propiamente y empresas filiales de Corfo (SEP, 2013: 15).

minera” (Arreaza y Arencibia, 2006: 148). Esto propició la entrada de capitales favoreciendo la exploración minera a mediados de los ochenta e iniciando con la explotación a partir de los noventa.

Esto significó la entrada de las empresas mineras más importantes a nivel mundial: la australiana Broken Hill Proprietary (BHP), la estadounidense Phelps Dodge Corporation, las británicas Rio Tinto Zinc y Anglo American, y las canadienses Placer Dome, Falconbridge y Rio Algom. Así, entre 1990 y 1995, el sector minero recibió el 58% de las entradas de IED (aproximadamente US\$ 1.000 millones anuales). Estos recursos permitieron poner en operación una gran cantidad de yacimientos privados, entre los que destacan La Escondida, Doña Inés, El Abra y Candelaria. Para el año 2000, La Escondida era el mayor yacimiento privado, representando el 21% de la producción de cobre de Chile (Arreaza y Arencibia, 2006: 148).

La inversión extranjera en la minería transformó la economía chilena haciendo que, en 1999, el cobre represente el 44% de las exportaciones del país y que Chile incrementara su participación en el mercado mundial de cobre pasando de un 18% a 30% de la producción total. A esto se suma la introducción de nuevas tecnologías, conocimientos organizacionales y empresas proveedoras de equipos; generando modernización y competitividad, haciendo que Codelco se encuentre entre las principales empresas productoras de cobre del planeta (Arreaza y Arencibia, 2006: 148).

La experiencia chilena nos muestra que las ventajas comparativas pueden generar ventajas competitivas a través de mecanismos que atraigan la inversión extranjera directa para generar beneficios al país. Sin embargo, es muy importante considerar en los procesos de negociación y alianzas estratégicas el manejo soberano de los recursos naturales, la alineación con las políticas públicas y objetivos gubernamentales, acompañados de condiciones que generen rentabilidad económica, social y ambiental al Estado.

## Conclusiones

Los países sudamericanos enfrentamos grandes retos en términos de transformación productiva. La condena histórica de haber basado nuestras economías en la explotación de recursos naturales y haber mantenido relaciones comerciales centro-periferia en términos desiguales de intercambio de bienes y servicios ha sido un limitante en la investigación, la innovación tecnológica y la generación de manufacturas que permitan una producción de bienes y servicios exportables.

Sin embargo, las experiencias chilena y brasileña nos demuestran que es posible generar industria y centros tecnológicos en Latinoamérica que nos permitan salir de la dependencia de nuestros recursos naturales. Si bien la minería, el petróleo y la exportación de alimentos y materias primas han generado ingresos y divisas en nuestros países, es momento de dar una nueva mirada a nuestras empresas públicas y potenciarlas como motores del cambio productivo en nuestros países.

Todas las rentas provenientes de los recursos naturales deben constituirse en las proveedoras de capital de inversión para fomentar actividades económicas que permitan a nuestros países dar ese salto que nos lleve a una economía basada en el conocimiento. La tarea es ardua y requiere de mucho tiempo; pero este es el momento de empezar. Nuestras empresas públicas requieren cambiar su visión para insertarse en los procesos de transformación productiva, generando alianzas público-público y público-privadas que permitan la generación de capacidades locales y fomenten la investigación, innovación, transferencia y desagregación tecnológica.

Las estrategias empresariales para el cambio de la matriz productiva deben estar acompañadas de decisiones políticas que fomenten y apoyen estas iniciativas. De igual forma, es de vital importancia la atracción de inversión extranjera y las alianzas entre Estados sudamericanos en los procesos de intercambio comercial de bienes y servicios que nos permitan mejorar nuestras economías.

## Bibliografía

- Arreaza, Adriana y Jennifer Arencibia (2006). "Inversión extranjera directa de calidad: desafío para América Latina" en Corporación Andina de Fomento. *Camino a la transformación productiva en América Latina*. Serie Reporte de Economía y Desarrollo. Caracas: Gráficas Acea. Versión electrónica disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2008/01637.pdf> (visitada el 10 de octubre de 2014).
- Barella, Murilo (2013). "As empresas estatais no Brasil" en Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Perfil das Empresas Estatais Federais: Ano-base 2012*. Brasília: MP/SE/DEST.
- Gaitán, Flavio (2014). Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL Versión electrónica disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36660-auge-ocaso-y-resurgimiento-de-los-estudios-sobre-desarrollo-en-america-latina> (visitada el 5 de septiembre de 2014).
- Giacomitti, Noel (2014). "O Papel do Estado nas Empresas Estatais". Presentación realizada en el módulo 1 del proyecto Fortalecimiento de la gestión de las empresas públicas de la Función Ejecutiva. Brasília, septiembre 8.
- Guillén, Arturo (2008). "Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina" en Correa Eugenia, José Déniz y Antonio Palazuelos (Coords.) *América Latina y desarrollo económico, estructura, inserción externa y sociedad*. Madrid: Ediciones Akal S. A.
- Manzano, Ozmel (2006). "El descubrimiento de nuevas actividades en América Latina" en Corporación Andina de Fomento. *Camino a la transformación productiva en América Latina*. Serie Reporte de Economía y Desarrollo. Caracas: Gráficas Acea. Versión electrónica disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2008/01637.pdf> (visitada el 10 de octubre de 2014).
- Martin, Jean-Louis (2014). "Perspectivas a mediano plazo de los emergentes latinoamericanos" en Juoricin, Eric (Coord.). *Los desafíos del desarrollo en América Latina: dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*, segunda edición. Francia: Institut des Amériques. Versión electrónica disponible en: <http://www.afd.fr/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=pGwxh5PCy8> (visitada el 16 de octubre de 2014).
- Morales, Francisco (s. a.). "La empresa pública en América Latina, origen, desarrollo y crisis: el caso de Chile". Versión electrónica disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=bxp0CAwYm8&Cancel=1> (visitada el 3 de diciembre de 2014).
- Nazer, Ricardo (Dir.) (2009). *Historia de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO 1939-2009*. Chile: Patrimonio Consultores. Versión electrónica disponible en: <http://repositoriodigital.corfo.cl/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=LkLbLPNuXTu> (visitada el 25 de agosto de 2014).
- Quenán, Carlos y Sébastien Velut (2014). "América Latina: ventajas, debilidades y retos después de una década de prosperidad" en Juoricin, Eric (Coord.). *Los desafíos del desarrollo en América Latina: dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*, segunda edición. Francia: Institut des Amériques. Versión electrónica disponible en: <http://www.afd.fr/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=pGwxh5PCy8> (visitada el 16 de octubre de 2014).
- Quenán, Carlos (2014). "América Latina y la crisis económica internacional" en Juoricin, Eric (Coord.). *Los desafíos del desarrollo en América Latina: dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*, segunda edición. Francia: Institut des Amériques. Versión electrónica disponible en: <http://www.afd.fr/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=pGwxh5PCy8> (visitada el 16 de octubre de 2014).
- Sistema de Empresas Públicas Chile (SEP) (2014). *SEP Memoria 2013*. Versión electrónica disponible en: [http://www.sepchile.cl/index.php?id=101&no\\_cache=1](http://www.sepchile.cl/index.php?id=101&no_cache=1) (visitada el 21 de octubre de 2014).
- (2003). *Sistema de Empresas: Memoria anual 2002*. Santiago de Chile: Grafic Suisse. Versión electrónica disponible en: [http://www.sepchile.cl/index.php?id=101&no\\_cache=1](http://www.sepchile.cl/index.php?id=101&no_cache=1) (vistada el 21 de octubre de 2014).

# Alianzas público-privadas para el cambio de la matriz productiva

César Arcos<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> César Agustín Arcos García es analista de la Dirección de Gestión Empresarial Pública de la Senplades desde septiembre de 2014 (carcos@senplades.gob.ec). Es economista con mención en Gestión Empresarial por la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) y magíster en Docencia e Investigación Educativa por la ESPOL y la Universidad Cienfuegos Carlos Rafael Rodríguez de Cuba. Se ha desempeñado también como catedrático en las Escuelas de Formación de FFAA, y de las universidades Católica y Estatal en la ciudad de Guayaquil.

## Introducción

Una alianza representa un “acuerdo de cooperación establecido por contrato entre actores públicos y privados; tal aporte de las partes se complementa mutuamente, haciendo posible el alcance de sus objetivos de manera más eficiente de lo que podrían hacerlo en forma individual” (Fernández *et al.* 2008: 6). El presente trabajo expone, desde una perspectiva informativa, la importancia y el aporte de este tipo de alianzas para el desarrollo económico y social del país.

Como primer paso, se analiza la situación actual de las alianzas público-privadas (APP) en el Ecuador y como estas comienzan a ganar espacio en el país, concitando el interés de los actores involucrados en esta temática como una oportunidad de obtener beneficios recíprocos. La presencia de pros y contras en esta clase de acuerdos se hace evidente. Un ejemplo a favor es la articulación y complementariedad de actividades generadoras de bienes y servicios primarios que demandan transformación con agregación de valor; por otro lado, un referente en contra sería cuando determinadas condiciones impuestas inicialmente por el gobierno a las empresas privadas son severas, o si se llega a la firma de un contrato sin haber investigado lo suficiente, se pueden llegar a crear bases para una renegociación inminente y costosa.

Como experiencias de APP en el Ecuador, se exponen casos como el de la Empresa Pública de Fármacos (Enfarma EP), Astilleros Navales Ecuatorianos (Astinave EP) y Empresa Pública Yachay EP, que han establecido alianzas estratégicas con instituciones y empresas del sector privado para procesos de industrialización y transferencia de tecnología como paso importante hacia la transformación de la matriz productiva del país.

Adicionalmente se realiza un análisis de los montos de inversión pública en relación con la inversión proveniente de los sectores privados antes y durante la gestión actual del presidente de la República, Rafael Correa Delgado, específicamente en los períodos de 2000 a 2006 y de 2007 a 2013 con el fin de demostrar la presencia activa del Estado en la inyección de inversión para construcción de infraestructura productiva.

Por último se aborda el aporte de las alianzas público-privadas en la transformación de la matriz productiva del país con casos que evidencian el trabajo conjunto entre el gobierno y la empresa privada.

## Política pública hacia la transformación de la matriz productiva del país

La Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva (entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República), creada mediante decreto presidencial No. 1505 el 6 de mayo de 2013, lidera el proceso de cambio de la matriz productiva del país. Esta entidad de gobierno se conformó para realizar el seguimiento de todas las acciones relacionadas con esta iniciativa gubernamental.

“Cambiar la estructura productiva para generar una economía dinámica, orientada al conocimiento y la innovación, sostenible, diversificada e incluyente para

alcanzar el Buen Vivir” es el objetivo general de la iniciativa gubernamental de cambio de la matriz productiva. La transformación de la matriz productiva corresponde al objetivo décimo de los objetivos nacionales para el buen vivir, contemplado en el *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017* (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2014).

Para impulsar esa transformación existe un listado de nueve propuestas que van desde la diversificación e incorporación de valor agregado a la producción nacional, promover la intensidad tecnológica en la producción de bienes primarios tanto intermedios como finales, impulsar la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable, fortalecer la economía popular y solidaria (EPS) en las mipymes hasta potenciar procesos comerciales diversificados y sostenibles en el marco de la transformación (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2014).

En el marco del cumplimiento para el cambio de la matriz productiva constan los siguientes objetivos estratégicos:

- a. Incrementar la producción intensiva en innovación, tecnología y conocimiento.
- b. Incrementar valor en la producción e incorporar el componente ecuatoriano.
- c. Incrementar la productividad y la calidad.
- d. Diversificar la producción y los mercados.
- e. Aumentar y diversificar las exportaciones.
- f. Sustituir estratégicamente las importaciones.
- g. Generar empleo de calidad.
- h. Reducir las brechas de productividad territorial, sectorial y por tamaño de empresa.
- i. Promover la sostenibilidad ambiental.

La transformación de la matriz productiva se apoya en cuatro ejes que son: a) diversificación productiva, b) agregación de valor, c) sustitución selectiva de importaciones en bienes y servicios, y d) fomento de las exportaciones de productos nuevos (Senplades, 2012: 11).

En relación al eje de diversificación productiva, el mismo busca el desarrollo de industrias estratégicas como refinerías, astilleros, petroquímica, metalurgia y siderúrgica y el establecimiento de nuevas actividades productivas, como maricultura, biocombustibles, productos forestales de madera, que amplíen la oferta de productos ecuatorianos y reduzcan la dependencia del país.

En el eje de agregación de valor, se pretende incorporar a la producción la tecnología y conocimiento para los actuales procesos productivos de biotecnología (bioquímica y biomedicina), servicios ambientales y energías.

Para la sustitución selectiva de importaciones, se desea disminuir el grado de dependencia científica y tecnológica de bienes y servicios que ya producimos actualmente y que seríamos capaces de sustituir en el corto plazo: industria farmacéutica, tecnología (*software*, *hardware* y servicios informáticos) y metalmeccánica.

Finalmente se aspira a fomentar las exportaciones de nuevos productos, provenientes de actores nuevos, particularmente de la economía popular y solidaria, o que incluyan mayor valor agregado: alimentos frescos y procesados, confecciones y calzado, turismo. Con el fomento a las exportaciones se pretende diversificar y ampliar los destinos internacionales de productos provenientes del país.

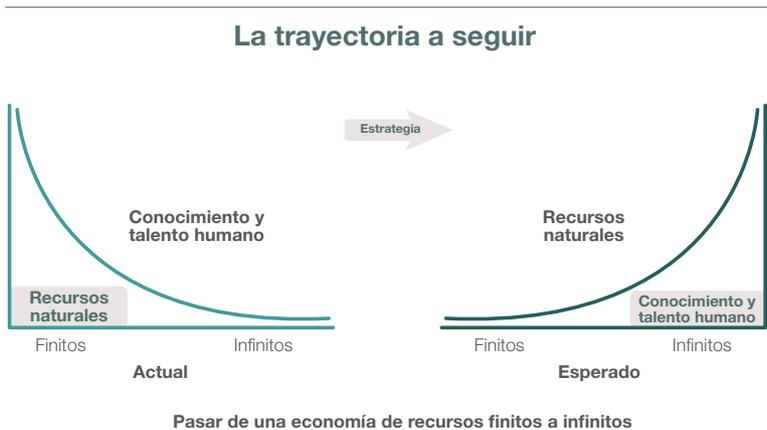
## La dimensión productiva y los objetivos de la estrategia

Los recursos renovables son aquellos cuya existencia no se agota con su utilización debido a que vuelven a su estado original o se regeneran a una tasa mayor a la tasa con que los recursos no renovables son disminuidos mediante su utilización. Esto significa que ciertos recursos renovables pueden dejar de serlo si su tasa de utilización es tan alta que evite su renovación; dentro de esta categoría encontramos al agua y a la biomasa. Algunos recursos renovables se consideran perpetuos, debido a que por más intensa que sea su utilización, no es posible su agotamiento, en esta categoría se encuentran la energía hidroeléctrica, la radiación solar, el viento y las olas (Jaimes, 2013: 4).

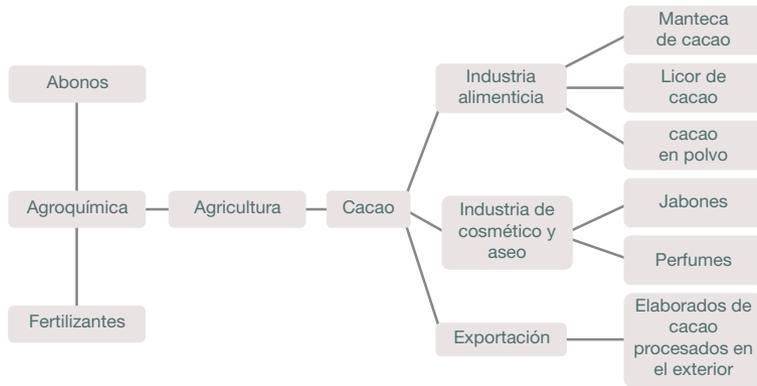
En este contexto, la política de industrialización del gobierno ecuatoriano está encaminada a mejorar y fortalecer la economía nacional, teniendo como objetivo disminuir las importaciones, produciendo materias primas y, de ser necesario, llegar a importarlas para producir bienes industrializados dentro del país apuntando a mejorar su producción interna. A decir de Francisco Cevallos, exsecretario técnico del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, el país tiene debilidades estructurales que plantean un desafío para conseguir un crecimiento económico sostenido (Cevallos, 2014a).

Para conseguir un crecimiento sostenido de la economía ecuatoriana se debe acudir hacia la especialización. La misma deberá encaminarse a desarrollar nuevas propuestas de productos y servicios con agregación de valor, que hasta el momento se han concentrado en ámbitos de poca sofisticación, baja capacidad de aportar valor añadido y de generar empleos de calidad; actividades con nula incorporación de tecnología, y con limitada capacidad innovadora y de competir en segmentos de mayor complejidad y generación de riqueza, alineados a la estrategia del cambio de la Matriz (Cevallos, 2014b: 100).

Gráfico 1. Estrategia de la cadena productiva



## Ejemplo de cadena productiva y generación de valor agregado del cacao



Fuente: Cevallos, 2014a: 100

Elaboración: MCPEC.

Es entonces responsabilidad de las instituciones educativas asumir el desafío de transformar la enseñanza, desde los niveles de formación básica para formar profesionales competentes y con la capacidad de desarrollar propuestas con creatividad. La política estatal debe incentivar la creación de una estructura diversificada, desarrollando espacios de mercado en donde se pueda encontrar e incorporar valor.

Los esfuerzos por conseguir que se cumplan las directrices establecidas en el Plan Nacional para Buen Vivir (PNBV)<sup>9</sup> deben involucrar y comprometer a todos los actores, tanto de gobierno como de los diferentes sectores productivos, para cambiar la concepción de un país exportador de materias primas a un país exportador mundial de productos con valor agregado, mediante la conformación de alianzas estratégicas.

El Ecuador se ha caracterizado por ser productor y exportador de bienes primarios o también llamados *commodities*, ellos tradicionalmente han conformado las canastas de exportación generadoras de cuantiosas divisas para el Estado. En el ámbito del comercio internacional, la volatilidad de los precios internacionales de las materias primas afecta los precios de productos terminados con valor agregado, siendo esta una desventaja permanente frente al colectivo mundial de países generadores de bienes con diferenciación en ciencia y tecnología.

La demanda mundial por materias primas puede afectarse por situaciones de freno en los mercados y economías del mundo, incide en la demanda de productos terminados, dando como resultado la baja de precios y cuando eso ocurre, es conveniente vender, tal es el caso de la crisis asiática surgida a finales de 1997.

En Latinoamérica, las alianzas público-privadas van adquiriendo cada vez más espacio, en razón de que los sectores de la producción empiezan a comprender que resulta clave la participación del Estado en la inversión en grandes infraestructuras para el desarrollo productivo en nuevas industrias. Los gobiernos y

<sup>9</sup> PNBV es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 280).

los sectores productivos pueden sacar ventaja de sus habilidades y canalizarlas hacia la generación de bienes y servicios cada vez más eficientes, que no signifiquen necesariamente inversiones cuantiosas con riesgo para el país.

A nivel nacional, se están dando avances significativos en el diseño de un marco legal que posibilite tales alianzas y la coparticipación en temas de inversión privada para la implementación de infraestructuras en sectores denominados como estratégicos, teniendo como principal horizonte la transformación de la matriz productiva en las áreas de: turismo, alimentos, energías renovables, farmacéuticos y químicos, biotecnología, (bioquímicos y biomedicina), servicios ambientales, metalmecánica, tecnología, (*hardware* y *software*), plásticos y caucho sintéticos, confecciones (ropa y calzado), vehículos, automotores, carrocerías y partes, transporte y logística, construcción, y cadena forestal sustentable y productos madereros procesados (Chacón, 2013). Además se continúa promoviendo políticas muy importantes como la de inclusión económica y social, ratificando su presencia y participación en actividades de asistencia y de dotación de insumos para poblaciones que han sido anteriormente excluidas.

En la generación de valor agregado se busca la sustitución inteligente de importaciones, en donde los pequeños y medianos productores, junto a las empresas, pueden llegar a convertirse en actores principales en el desarrollo del país y generadores de ingresos. Uno de los sectores que puede ser considerado como un referente para ilustrar la importancia de las APP es el sector de la agroindustria alimentaria, muy importante por la generación de fuentes de empleo y de divisas a través de las ventas al extranjero.

## Ventajas y desventajas de las APP en el Ecuador

### Ventajas

Los gobiernos de la región están desarrollando e implementando políticas de apoyo a pequeñas y medianas empresas, las mismas que consisten en cooperación empresarial y asistencia interinstitucional con el objeto de mejorar su desempeño productivo y competitivo. Tales iniciativas reciben el nombre de políticas de articulación productiva.

Según Chehab: “Las ventajas de establecer APP en el país se pueden enmarcar en: el impulso y la articulación de la cadena productiva; la mejora de la rentabilidad e ingresos de las partes con especial atención a los pequeños y medianos productores y emprendedores; la conexión de productores con los mercados; la generación de mayor valor agregado; el fortalecimiento de la asociatividad; la mejora de la calidad de los productos buscando procesos de certificación en el ámbito internacional” (Chehab, Chiriboga y Salgado, 2013: 11).

En cuanto a las alternativas que conlleven el mejoramiento de la rentabilidad e ingresos de pequeños y medianos productores, el Estado debe diseñar mecanismos de crédito que estén a disposición de los sectores productivos con facilidades en los plazos y con tasas de interés viables para el pago. Deben identificarse alternativas que hagan posible mejorar la oferta de esta clase de servicios y facilitar su vínculo con estos sectores, poniendo especial énfasis en las organizaciones de la llamada economía solidaria (cooperativas, grupos autogestionarios de crédito, etc.).

Lo mencionado debe estar ligado a la vinculación de estos sectores productivos hacia la integración comercial con los mercados del mundo, en temas de encañamientos productivos o complementariedad. Hay que impulsar y fortalecer la asociatividad, pues desarrolla mecanismos de acción conjunta y de cooperación empresarial, contribuye a que las empresas mejoren su presencia en el mercado, brindando una estructura más sólida y competitiva.

Las empresas que trabajan de manera conjunta cuentan con mayores oportunidades de acceso a servicios, compra de insumos, comercialización y financiamiento. La asociatividad facilita la diferenciación de sus productos y servicios, así como los siguientes beneficios:

- Ampliar economías de escala
- Alcanzar nuevos mercados
- Acelerar proceso de aprendizaje mutuo
- Aumentar poder de negociación con clientes y proveedores
- Alcanzar objetivos comunes de mediano y largo plazo
- Responder a las señales del mercado

Finalmente, si se desea mejorar los estándares de calidad en los productos, la certificación en el ámbito internacional de la calidad constituye un factor diferenciador importante, que el consumidor y los mercados del mundo valoran mucho. El disponer de un reconocimiento en este tema, garantiza la oportunidad de colocar productos con valor agregado y que cumplan con una demanda cada vez más exigente en temas de durabilidad, precio y plazos de pago.

## Desventajas

Ganci determina que algunos problemas comunes en la ejecución de las APP pueden ser: los frecuentes casos de renegociación (2011). Existe la posibilidad de que las alianzas público-privadas se transformen en incentivo para que las empresas privadas realicen propuestas hacia la baja inicialmente, algo así como un *lowballing*, en una fase de competir para renegociar más adelante en un contexto de monopolio bilateral, ya en igual posición frente al gobierno. Y es en esta parte donde el ámbito de aplicación de lo legal y la información será más limitado en el sector público.

Si las condiciones que impone el gobierno inicialmente a las empresas privadas son severas, o si se llega a la firma de un contrato sin haber investigado lo suficiente, se pueden crear bases para una renegociación inminente y costosa.

A fin de contextualizar, se cita como ejemplo lo que aconteció en el vecino país de Colombia, donde la celebración de contratos de APP comúnmente incluían garantías de demanda, las que en el futuro generaron altos costos fiscales, tal es el caso de las concesiones viales y de los contratos de energía.

En el tema de prociclicidad<sup>10</sup> de garantías en inversiones, el pago de garantías de renta mínima se hace necesario justamente cuando los ingresos del gobierno se debilitan. Algunos contratos establecen metas de inversión, lo que puede conllevar a inversiones innecesarias y al control regulatorio de cantidades gastadas en lugar de servicios brindados.

<sup>10</sup> Prociclicidad: es un concepto que hace referencia al hecho de que algunas variables financieras están ligadas a la evolución de la economía de un país y se mueven con ella en el mismo sentido; esto puede dar lugar a correlaciones positivas entre estas variables. Un ejemplo lo constituye las políticas crediticias en las entidades financieras, en el sentido de que son más expansivas en otorgación de créditos en momentos de bonanza económica y más restrictivas en momentos de recesión, es decir, favorecen la expansión económica vía crédito en momentos buenos y la restringen en momentos de crisis (Palabrómetro, 2009.)

Al existir un alto número de garantías y si surge la inquietud de que si una obligación financiera hacia un acreedor tendría precedencia sobre una garantía de renta mínima. En este punto, la obligación de pago o deuda que posea la empresa resulta ser más prioritaria que la garantía de pago; las empresas públicas, sus subsidiarias y filiales que no gocen de plena capacidad financiera de pago, pueden tener dificultades en la otorgación de garantías por parte del Estado para obtener recursos que financien y solventen sus proyectos de inversión.

## Experiencias de casos exitosos de APP en el Ecuador

En el país, cada vez se van estableciendo convenios de interés que buscan, en un mediano y largo plazo, un intercambio beneficioso para los participantes bajo principios de transferencia de conocimiento y tecnología con talento humano altamente calificado.

### Astinave EP

Una muestra de una APP constituye la suscripción de una serie de convenios con la empresa Damen Shipyards<sup>11</sup> para la construcción local de cuatro unidades navales de patrullaje. El último de estos convenios constituye la fabricación de la patrullera marítima modelo Damen Stan Patrol 2606, cuyo usuario final será el Comando de Guardacostas de Ecuador (Ministerio de Defensa, 2014)

En esta alianza, el componente principal es la transferencia tecnológica y de conocimientos, debido a que Damen Shipyards se ha hecho cargo de que el personal técnico de Astinave EP tenga entrenamiento teórico y práctico a fin de que adquiriera conocimientos en la construcción naval. Se entregará a Astinave EP el diseño e ingeniería de la lancha junto con el paquete de materiales para la construcción de la nave (Astinave, 2003).

### Yachay EP

Yachay EP es una de las empresas públicas que ha realizado más alianzas estratégicas. La mayoría de estas alianzas giran en torno a temas de transferencias de tecnología y conocimiento, elemento imprescindible en un proceso de cambio de matriz productiva como el que ha emprendido el Ecuador en años recientes.

Yachay EP ha concretado alrededor de 30 alianzas estratégicas con el sector privado, destacan: “Walpana, Cobiscorp, la Asociación de Ganaderos de la Sierra y el Oriente (AGSO), Microsoft, Grupo Oro y Expoflores”. Los objetivos principales de dichas asociaciones son “mejorar la genética del ganado ecuatoriano, fomentar el emprendimiento en la industria de *software*, desarrollar nuevas tecnologías para el sector floricultor e innovar en la industria bioquímica” (Líderes, 2014); en conjunto, la consecución de dichos objetivos aporta significativamente al cambio de matriz productiva.

La aspiración de la Empresa Pública Yachay EP es tener, en 2015, alrededor de 100 empresas asociadas que trabajen en actividades de investigación y desarrollo, más empresas que dinamicen el proceso y el soporte de carreas articuladas a las áreas estratégicas. Además se trabaja en la inauguración, para

<sup>11</sup> Damen Shipyards: es un astillero de Holanda fundado en 1927 por Jan y Marinus Damen; está relacionado con la construcción de buques además de actividades de mantenimiento y reparación.

el próximo año, de por lo menos dos de los cuatro clústeres que aglutinan los Institutos Públicos de Investigación (IPI) y los laboratorios (Yachay EP, 2014).

Con la AGSO, se busca desarrollar nuevas variedades genéticas; con la empresa pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT EP) y Cisco, “la meta es contar con un centro de desarrollo de *big data*, para manejar grandes volúmenes de información aplicada a la mejora de sistemas de salud, de agua, etc.”; con Microsoft, la alianza pretende “fomentar el emprendimiento en la industria de *software* en Ecuador, diferenciarnos, potenciarnos y exportar tecnología”, así como también generar transferencias de conocimiento (Líderes, 2014).

Yachay EP también ha establecido una alianza con la Universidad de Zamorano. El convenio de cooperación pretende “generar proyectos de agroindustria y de agricultura urbana que se desarrollarán en la Ciudad del Conocimiento” (Summa, 2014).

## Enfarma EP

Entre las alianzas más importantes se destaca la efectuada por Enfarma EP y el Center for Global Health and Translational Science (CGHTS) de la State University of New York. El objetivo de esta alianza es generar “investigación clínica y proyectos de ciencia traslacional en colaboración con las universidades ecuatorianas e institutos de investigación” (Enfarma EP, 2014a).

Actualmente Enfarma EP ha gestionado el establecimiento de alianzas estratégicas encaminadas a realizar investigaciones en conjunto. Otra alianza con fines de investigación la realizó con la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), mediante la firma de un Convenio de Cooperación Institucional para desarrollar e implementar tecnología genética de vanguardia con la finalidad de diagnosticar e investigar enfermedades infecciosas virales (Enfarma EP, 2014b).

## Análisis de la inversión pública y privada en el Ecuador

En esta sección se analizan los montos de inversión pública y privada antes y durante la gestión actual del presidente de la República Rafael Correa. Para ello se realiza una descripción cuantitativa de dos períodos específicos: el primero comprende los años 2000 a 2006, y el segundo contempla los años 2007 a 2013 con el fin de demostrar la participación activa que tiene el Estado en la inversión para la construcción de infraestructura productiva. Para tal efecto se consideraron a la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF)<sup>12</sup> y al Producto Interno Bruto (PIB)<sup>13</sup> como indicadores referenciales para el alcance de este propósito.

Por su parte, los montos de la inversión (pública y privada), medidos en la FBKF, reflejan las decisiones de inversión de las empresas y del Estado, y experimentaron aumentos permanentes desde el año 2000 hasta 2006 promediando un 14,86% de la inversión total sobre el producto interno bruto. La inversión total ha pasado de aproximadamente US\$ 10.594 millones en el año 2007 (US\$ 7.257 millones en el sector privado y US\$ 3.337 millones en el sector público) a cerca de US\$ 26.313 millones en 2013 (US\$ 12.461 millones en el sector privado y US\$ 13.852 millones en el sector público). Esto se ilustra en las tablas 1 y 2:

<sup>12</sup> Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF), antes llamada Inversión Interna Bruta, consiste en los desembolsos destinados a la incorporación de activos fijos a la economía más los cargos netos a nivel de inventarios.

<sup>13</sup> Producto Interno Bruto (PIB) consiste en la producción de bienes y servicios al interior del país durante un período determinado, generalmente un año.

Tabla 1. Porcentaje de inversión total sobre el PIB período 2000-2006 (millones de dólares)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FBKF	3.482,79	4.661,55	5.907,17	6.239,51	7.209,13	8.475,99	9.758,82
PIB	37.726,41	39.241,36	40.848,99	41.961,26	45.406,71	47.809,32	49.914,62
<b>FBKF/PIB</b>	<b>9,2%</b>	<b>11,9%</b>	<b>14,5%</b>	<b>14,9%</b>	<b>15,9%</b>	<b>17,7%</b>	<b>19,5%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2014.  
Elaboración: el autor.

Tabla 2. Porcentaje de inversión total sobre el PIB período 2007-2013 (millones de dólares)

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FBKF	10.593,95	13.818,52	14.257,69	17.127,89	20.470,79	23.707,84	26.312,88
PIB	51.007,78	61.762,64	62.519,69	69.555,37	79.276,66	87.623,41	94.472,68
<b>FBKF/PIB</b>	<b>20,8%</b>	<b>22,4%</b>	<b>22,8%</b>	<b>24,6%</b>	<b>25,8%</b>	<b>27,1%</b>	<b>27,9%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2014.  
Elaboración: el autor.

Del mismo modo que en el análisis anterior, la inversión tanto pública como privada medida también en FBKF siguió incrementándose después del año 2006 promediando el 24,48% de la inversión total sobre el PIB, como se demuestra en la tabla 2. También se evidencia para el mismo período de referencia este incremento realizando un análisis de la inversión tanto privada y pública por separado de sus aportes con respecto al PIB, como se denota en las tablas 3 a la 6.

Tabla 3. Porcentaje de inversión privada sobre el PIB período 2000-2006 (millones de dólares)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FBKF P	2.526	3.138	4.095	4.416	5.268	6.533	7.777
PIB	37.726,41	39.241,36	40.848,99	41.961,26	45.406,71	47.809,32	49.914,62
<b>FBKF P/PIB</b>	<b>6,7%</b>	<b>7,9%</b>	<b>10,0%</b>	<b>10,5%</b>	<b>11,6%</b>	<b>13,7%</b>	<b>15,6%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2014.  
Elaboración: el autor.

Tabla 4. Porcentaje de inversión privada sobre el PIB período 2007-2013 (millones de dólares)

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FBKF P	7.257	9.365	7.464	9.551	11.727	12.636	12.461
PIB	51.007,78	61.762,64	62.519,69	69.555,37	79.276,66	87.623,41	94.472,68
<b>FBKF P/PIB</b>	<b>14,2%</b>	<b>15,2%</b>	<b>11,9%</b>	<b>24,6%</b>	<b>13,7%</b>	<b>14,4%</b>	<b>13,2%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2014.  
Elaboración: el autor.

Tabla 5. Porcentaje de inversión pública sobre el PIB período 2000-2006 (millones de dólares)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FBKF G	957	1.524	1.812	1.824	1.941	1.943	1.982
PIB	37.726,41	39.241,36	40.848,99	41.961,26	45.406,71	47.809,32	49.914,62
<b>FBKF G/PIB</b>	<b>2,5%</b>	<b>3,9%</b>	<b>4,4%</b>	<b>4,4%</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,1%</b>	<b>3,9%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2014.

Elaboración: el autor.

Tabla 6. Porcentaje de inversión pública sobre el PIB período 2007-2013 (millones de dólares)

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FBKF G	3.337	4.454	6.794	7.576	8.744	11.072	13.852
PIB	51.007,78	61.762,64	62.519,69	69.555,37	79.276,66	87.623,41	94.472,68
<b>FBKF G/PIB</b>	<b>6,5%</b>	<b>7,2%</b>	<b>11,9%</b>	<b>10,8%</b>	<b>13,7%</b>	<b>11,0%</b>	<b>14,7%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2014.

Elaboración: el autor.

De su parte, la inversión privada pasó de US\$7.257 millones en 2007 a US\$12.461 millones en 2013, alcanzando un porcentaje promedio sobre la inversión total de 57,5%, como se evidencia en la tabla 7. De esa inversión privada, en promedio, para el mismo período, el 47,6% correspondió a construcciones y servicios de construcción y el 45,8% a productos metálicos, maquinaria y equipo (BCE, 2014).

Tabla 7. Porcentaje de inversión privada sobre inversión total período 2000-2006 (millones de dólares)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FBKF P	2.526	3.138	4.095	4.416	5.268	6.533	7.777
FBKF	3.482,79	4.661,55	5.907,17	6.239,51	7.209,13	8.475,99	9.758,82
<b>FBKF P/ FBKF</b>	<b>72,5%</b>	<b>67,3%</b>	<b>69,3%</b>	<b>70,7%</b>	<b>73,1%</b>	<b>77,1%</b>	<b>79,6%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2014.

Elaboración: el autor.

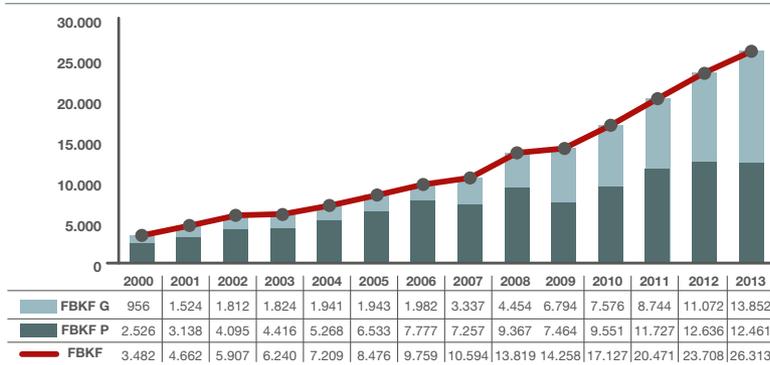
Tabla 8. Porcentaje de inversión privada sobre inversión total período 2007-2013 (en millones de dólares)

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FBKF P	7.257	9.365	7.464	9.551	11.727	12.636	12.461
FBKF	10.593,95	13.818,51	14.257,69	17.127,89	20.470,79	23.707,84	26.312,88
<b>FBKF P/ FBKF</b>	<b>68,5%</b>	<b>67,8%</b>	<b>52,4%</b>	<b>55,8%</b>	<b>57,3%</b>	<b>53,3%</b>	<b>47,4%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2014.

Elaboración: el autor.

Gráfico 2: Inversión (FBKF) privada y pública 2000 a 2013 en millones de dólares



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2014.  
Elaboración: el autor.

La tabla 9 ilustra la media en los porcentajes de inversión total con respecto al PIB, los porcentajes de inversión privada y pública respecto al PIB, más la participación de la inversión privada sobre la inversión total (FBKF denota inversión, P denota privada, y G denota pública). La descripción del análisis de los porcentajes se hace sin recurrir a la realización de pruebas de hipótesis para contrastar si ha habido cambios estadísticamente importantes en las medias de los dos períodos anteriormente referidos.

Tabla 9. Promedios de la proporción de la inversión total sobre PIB

Período	FBKF / PIB	FBKF P / PIB	FBKF G / PIB	FBKF P / FBKF
2000-2006	14,8%	10,8%	3,9%	72,8%
2007-2013	24,5%	15,3%	10,8%	57,5%
<b>Variación porcentual</b>	<b>+ 9,7%</b>	<b>4,5%</b>	<b>+ 6,9%</b>	<b>-15,3%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2014.  
Elaboración: el autor.

En lo que concierne a la participación conjunta de la inversión pública y privada con respecto al PIB, se puede apreciar un aumento aproximado del 10% entre los dos períodos antes mencionados. Este aumento obedece a un incremento de la participación de la inversión pública del gobierno en 6,9% y frente a un moderado incremento de la participación de la inversión privada en 4,5% (existe un error de redondeo). Sin embargo, lo que más llama la atención es el cambio en la composición de la inversión.

Durante el período previo al gobierno de Rafael Correa Delgado, la inversión privada tenía una participación aproximada del 73%, es decir, cerca de las tres cuartas partes de la inversión total; mientras que, durante el período de su gobierno, su participación baja en aproximadamente el 58%, es decir, algo por arriba de la mitad. Se espera con este panorama, que la inversión pública ge-

nere un efecto multiplicador en la economía y potencie el crecimiento de los sectores productivos y generadores de servicios, transformando este primer diagnóstico y se obtengan ventajas para la inversión privada.

Una de las prioridades del Plan Nacional para el Buen Vivir para el período 2013-2017 es lograr la transformación de la matriz productiva, por lo que será importante el apoyo de la inversión privada, debido a que la inversión gubernamental no será suficiente. El país necesita desarrollarse en conjunto con inversiones provenientes tanto del sector público como privado; así, el Estado ha puesto todo su contingente en la consecución, sustentabilidad y sostenibilidad de alianzas público-privadas.

## **Alianzas público-privadas y transformación de la matriz productiva**

Para hablar de cómo las alianzas público-privadas contribuyen a la transformación de la matriz productiva, es necesario entender el significado de este término:

La forma cómo se organiza la sociedad para producir determinados bienes y servicios no se limita únicamente a los procesos estrictamente técnicos o económicos, sino que también tiene que ver con todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas. A ese conjunto, que incluye los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos, denominamos matriz productiva (Senplades, 2012: 7).

De acuerdo a lo citado por la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica (ANDES): “Los avances que ha tenido Ecuador, las políticas que está desarrollando en materia de competitividad, pero también de reconocimiento al aporte de la industria, están atrayendo importantes inversiones del sector automotor” (Andes, 2014). Entre los casos más relevantes se encuentran las empresas transnacionales Kia y Volkswagen que han decidido trasladar sus operaciones de ensamblaje, o parte de ellas, al Ecuador.

En el país, sorprendió el anuncio del recibimiento del Presidente de la República a Muhtar Kent, presidente mundial de la compañía estadounidense multinacional Coca Cola, quien, tras la reunión efectuada el 5 de marzo de 2014, ofreció una inversión de US\$ 1.000 millones para los próximos cinco años. Este monto incluye la construcción de una nueva planta en Machachi, así como la ampliación de los sistemas de distribución, mercadeo, almacenamiento, y la creación de nuevos empleos.

## Conclusiones

El limitado acceso a información respecto a temas como inversión, ingresos, ganancias y empleo, principalmente en los segmentos primarios de la cadena de intermediación entre pequeños y medianos productores, constituye un atenuante para el establecimiento y aplicación de alianzas público-privadas. Las alianzas de este tipo promueven grandes beneficios como la promoción e inclusión tanto en el ámbito social como en el económico para pequeños y medianos productores.

De acuerdo con las experiencias que se empiezan a dar en el Ecuador, las alianzas aportan con beneficios muy importantes impulsando y articulando la cadena de producción, mejorando con ello los niveles de rentabilidad en pequeños y medianos productores, entre otros beneficios; contribuyen además con el desarrollo y progreso tecnológico en ámbitos de la producción de bienes y servicios, mejorando aspectos como la calidad y productividad además del fortalecimiento de las relaciones con los productores, logrando su inserción en el mercado con precios justos por sus productos, sin intermediación y plenamente informados respecto al riesgo que puede significar la no venta de su producción.

Es muy importante la intervención del Estado a través de mecanismos de política pública direccionados a invertir en infraestructura, al cambio y transformación de la matriz productiva del país. En este tema, también se están dando pasos firmes hacia la producción local de materias primas, bienes y servicios, sin necesidad de importarlos. Expertos como Francisco Cevallos, exsecretario técnico del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, en el tema de alianzas público-privadas, considera que existe convencimiento de que son sostenibles en el tiempo, que por las características de los productos, cuya demanda sigue creciendo sobre todo en el mercado internacional, serán totalmente viables y replicables a otros productos, siempre y cuando se oriente su posicionamiento en el mercado nacional e internacional.

En el tema de la inversión, hay expectativa de que la inversión que está desarrollando el Estado, se diversifique y potencie la participación conjunta con el sector privado.

## Bibliografía

- Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica (Andes) (2014). "Empresas colombianas automotrices planifican inversiones en Ecuador cautivadas por sus políticas". Versión electrónica disponible en: <http://www.andes.info.ec/es/noticias/empresas-colombianas-automotrices-planifican-inversiones-ecuador-cautivadas-sus-politicas> (visitada el 18 de septiembre de 2014).
- Astinave (2003). "Convenio Marco de Alianza Estratégica Astinave bv Scheepswerf Damen Gorichem". Guayaquil.
- Banco Central del Ecuador (BCE) (2014). Cuentas Nacionales del Ecuador. Versión electrónica disponible en: <http://www.bce.fin.ec/index.php/cuentas-nacionales> (visitada el 20 de octubre de 2014).
- Cevallos, Francisco (2014a). "Gestión pública". *Ekos*. Versión electrónica disponible en: <http://www.ekosnegocios.com/negocios/m/verArticulo.aspx?idart=2791&c=1> (visitada el 25 de septiembre de 2014).
- (2014b). "Los consensos son esenciales para el cambio de la Matriz Productiva". *Ekos*. Ecuador.
- Chacón, Daniela (2013). "¿Hacia las alianzas público-privadas en el Ecuador?". *Profitas*. Versión electrónica disponible en: <http://www.profitas.com/blog/?p=1260> (visitada el 15 de septiembre de 2014).
- Chehab, Carol, Manuel Chiriboga y Vinicio Salgado (2013). "Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios. Informe de país: Ecuador". *Estudios de casos para América Latina*. Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.
- Enfarma EP (2014a). "Enfarma EP firmó memorándum de entendimiento con la State University of New York". Versión electrónica disponible en: <http://www.farmacos.gob.ec/enfarma-ep-firmo-memorandum-de-entendimiento-con-la-state-university-of-new-york/> (visitada el 18 de septiembre de 2014).
- (2014b). "Espol y Enfarma investigan enfermedades infecciosas virales". Versión electrónica disponible en: <http://www.farmacos.gob.ec/convenio-espoy-enfarma/> (visitada el 18 de septiembre de 2014).
- Fernández, Andrés *et al.* (2008). *Diccionario de Términos Económicos, Contables y Agroeconómicos*. Universidad de Oriente. Santiago de Cuba.
- Ganci, Alessandro (2011). "¿Estamos preparados para las APP?". Versión electrónica disponible en: <http://es.sli-deshare.net/italpana/apppanama-ventajas-y-desventajas-3> (visitada el 15 de septiembre de 2014).
- Jaimes, Eliana (2013). "Proyecto Pedagógico los Recursos Naturales". Universidad de Pamplona. España.
- Líderes (2014). "Las empresas privadas y Yachay EP desarrollan alianzas". Versión electrónica disponible en: [http://www.revistalideres.ec/informe-semanal/empresas-Yachay-Ecuador-educacion-alianzas\\_0\\_1086491349.html](http://www.revistalideres.ec/informe-semanal/empresas-Yachay-Ecuador-educacion-alianzas_0_1086491349.html) (visitada el 18 de septiembre de 2014).
- Ministerio de Defensa (2014). "Ecuador contrata a Damen Shipyards su cuarta Patrullera Marítima Stan Patrol 2606". Versión electrónica disponible en: [http://www.defensa.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12177:ecuador-contrata-a-damen-shipyards-su-cuarta-patrullera-maritima-stan-patrol2606&catid=55:latinoamerica&Itemid=163](http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12177:ecuador-contrata-a-damen-shipyards-su-cuarta-patrullera-maritima-stan-patrol2606&catid=55:latinoamerica&Itemid=163) (visitada el 18 de septiembre de 2014).
- Palabrómetro (2009). *Palabrómetro de la Crisis*. Versión electrónica disponible en: <http://www.actibva.com/magazine/actibva/palabrometro-de-la-crisis-parte-ii>

Revista *Ekos* (2014). "Gestión pública". Quito: Edición impresa.

Senplades (2012). *Transformación de la Matriz Productiva*. Quito: Ediecuatorial.

*Summa* (2014). "Universidad Zamorano firma Convenio de Cooperación con YACHAY, Ciudad del Conocimiento del Ecuador". Versión electrónica disponible en: <http://www.revistasumma.com/caras-y-cosas/50657-universidad-zamorano-firma-convenio-de-cooperacion-con-yachay-ciudad-del-conocimiento-del-ecuador.html> (visitada el 18 de septiembre de 2014).

Vicepresidencia de la República del Ecuador (2014). Comité de Cambio de la Matriz Productiva. Versión electrónica disponible en: <http://www.vicepresidencia.gob.ec/objetivo-general-objetivos-estrategicos-y-entorno-para-el-cambio/> (visitada el 11 de marzo del 2014).

Yachay EP (2014). "La articulación pública-privada, clave para fomentar la innovación". Versión electrónica disponible en: <http://www.yachay.gob.ec/la-articulacion-publico-privada-clave-para-fomentar-la-innovacion/> (visitada el 18 de septiembre de 2014).

# La transformación de la matriz energética: su impacto en el cambio de la matriz productiva

José Oscullo<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> José Antonio Oscullo Lala se desempeña como Asesor de la Dirección de Gestión Empresarial Pública de la Senplades desde diciembre de 2010 ([joscullo@senplades.gob.ec](mailto:joscullo@senplades.gob.ec)). Es ingeniero eléctrico de la Escuela Politécnica Nacional y máster en Ingeniería Eléctrica de la Universidade Estadual de Campinas São Paulo, Brasil.

## Introducción

La oferta y la demanda son los componentes de un sistema energético; el mismo que debe estar sincronizado armónicamente con los diferentes sectores de la economía del país. La oferta energética contiene la energía primaria y secundaria obtenida en los distintos procesos del aprovechamiento de los recursos renovables (agua, viento, etc.) o no renovables (petróleo, gas, etc.) para ser consumida por la demanda energética que se caracteriza por la utilización de variadas tecnologías de uso final de la energía en cada uno de los sectores de las actividades de la sociedad.

Para el año 2012, la oferta de energía primaria del país alcanzó los 211.098,3KBEP,<sup>15</sup> siendo, en un 90%, de origen fósil, lo que representa 505.000 barriles diarios promedio producidos en los diferentes campos petroleros; mientras que la producción de energía secundaria alcanzó los 73.312,5KBEP, y las fuentes energéticas representativas son los derivados de petróleo (81%) y electricidad (19%).

Esta situación hace necesario modificar la matriz energética; con la finalidad de contar con centros de transformación de energía modernos y amigables con el ambiente. En el caso de la oferta, se debe alcanzar una balanza comercial no petrolera sustentable; además es necesario modificar la estructura de consumo de energía mediante una adecuada gestión de la demanda.

En este marco se están desarrollando proyectos energéticos como la construcción de la Refinería del Pacífico (RDP), que procesará 200 mil barriles diarios de petróleo. Las unidades instaladas en los procesos de RDP utilizarán tecnologías de conversión profunda, requeridas para la producción de gasolinas, diésel, GLP y bases petroquímicas. El 40% de su producción abastecerá la demanda interna y el 60% se exportará, lo que repercutirá en los ingresos para el Estado ecuatoriano mejorando la balanza comercial de derivados del país.

Por su parte, Petroamazonas EP busca incrementar el uso de gas natural del Campo Amistad en procesos industriales como cerámicas, actividades con fines de generación eléctrica y consumo residencial; a través de estas acciones se desplazaría la alta participación de los combustibles fósiles, en especial de diésel, en el dinamismo del consumo energético de estas actividades.

Adicionalmente, esta empresa pública desarrolla el proyecto de Optimización de Generación Eléctrica (OGE) en el cual se utiliza el gas asociado a la extracción de crudo con fines de generación eléctrica y producción de GLP. Este proyecto tiene por objeto reemplazar el uso de petróleo y diésel con gas asociado. Mediante el uso de centrales de generación por una capacidad estimada de 324 MW, que producen la energía para la explotación de los campos petroleros de la zona oriental del país, representando esta transformación un ahorro anual estimado de US\$ 235 millones durante el período 2009-2013.

Para el año 2016, el 53% del consumo de energía eléctrica nacional provendrá de los ocho proyectos hidroeléctricos desarrollados por la empresa pública Corporación Eléctrica del Ecuador (Celec EP), y de la central hidroeléctrica Coca Codo Sinclair que se encuentran actualmente en construcción. Si en 2013 se contara con la energía de estos proyectos, se hubiera abastecido el 80% del consumo nacional.

<sup>15</sup> El barril equivalente de petróleo (BEP) es una unidad de energía equivalente, aproximadamente a la energía liberada durante la combustión de un barril (USA 42 galones) de petróleo crudo.

En los últimos siete años (2007-2013), se ha realizado una inversión aproximada de US\$ 5.874 millones, situación que está permitiendo transformar la matriz eléctrica actual mediante el aprovechamiento de los recursos naturales renovables con los que cuenta el país gracias a su ubicación geográfica. Los recursos requeridos para el desarrollo de los ocho proyectos hidroeléctricos en el período (2014-2016) son de aproximadamente US\$ 2.840 millones (considerando el avance de los mismos hasta abril de 2014).

Con esta nueva filosofía el gobierno busca soluciones estructurales en lugar de beneficios inmediatistas, y con ello alcanzar una matriz eléctrica donde se cuente con la suficiente energía eléctrica y se gestione óptimamente el consumo eléctrico. Dichas acciones permitirán al sector eléctrico, coadyuvar el cumplimiento del objetivo 11 del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017; el cual define como función económica de la inversión pública la necesidad de acumular el capital de manera sistemática en los sectores productivos generadores de valor por medio de dos categorías de inversión:

- Infraestructura de soporte a la productividad como es el caso de la generación eléctrica.
- Especialización y diversificación en la tecnología con que se incrementa la capacidad instalada del sector.

Es aquí en donde la inversión en los proyectos de generación eléctrica alcanza relevancia, tomando un rol protagónico para alcanzar el Buen Vivir.

El contar con esta nueva infraestructura en el sistema eléctrico permitirá al país alcanzar la soberanía energética al gestionar estratégicamente la transformación eléctrica, lo que permite contar con energía para el desarrollo de nuevas industrias. Por medio de esta alternativa se busca el cambio en el abastecimiento de la demanda interna y externa, con la finalidad de fabricar productos con valor agregado a través de la tecnificación y especialización productiva, que demandará mano de obra calificada en los diversos sectores de la economía.

El análisis del excedente de energía con el que contará el sistema eléctrico nacional –situación que afectará el precio de la energía– permitirá mejorar la oferta de productos exportables y lograr una mayor productividad.

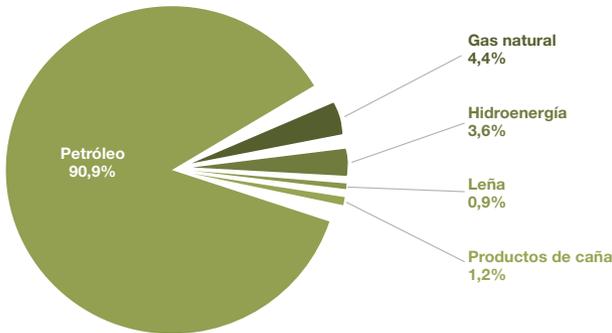
## **Situación actual de la matriz energética y la matriz eléctrica ecuatoriana**

La economía de un país, para su desarrollo y crecimiento, necesita de un sistema energético adecuadamente adaptado en sus dos componentes: la oferta y la demanda energética (Castro, 2011: 2).

La oferta energética comprende los distintos procesos de los usos de los recursos renovables (agua, viento) o no renovables (petróleo, gas) para generar energía y su conversión, transmisión o entrega a los usuarios en formas de energía para su utilización como electricidad, gasolina, entre otras (Rogner y Popescu, 2000: 29-38).

En el año 2012, la oferta de energía primaria alcanzó los 211.098,3 KBEP, siendo superior en 1,7% a la de 2011. En el gráfico 1 se observa la participación de la oferta primaria de energía, siendo el petróleo, con un 90%, la principal fuente energética.

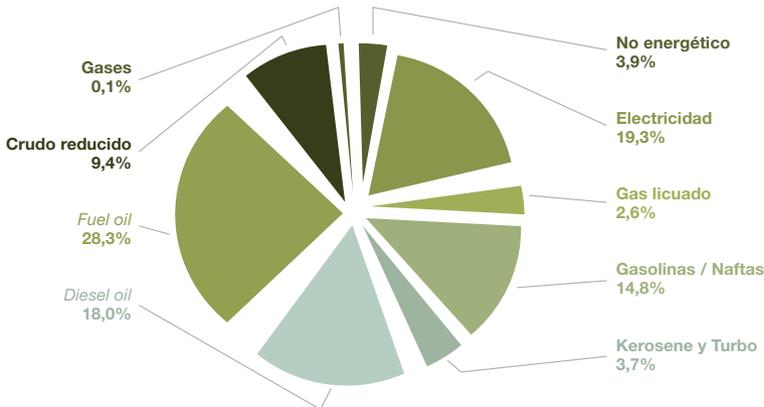
Gráfico 1. Oferta de energía primaria del año 2012



Fuente: MICSE, 2013.  
Elaboración: el autor.

Para 2012, la oferta de energía secundaria<sup>16</sup> alcanzó los 73.312,5 KBEP, monto inferior en 0,7% respecto a 2011, cuando la energía de los combustibles derivados de petróleo era el 77% y la energía eléctrica el 19%, como se muestra en el gráfico 2.

Gráfico 2. Oferta de energía secundaria del año 2012



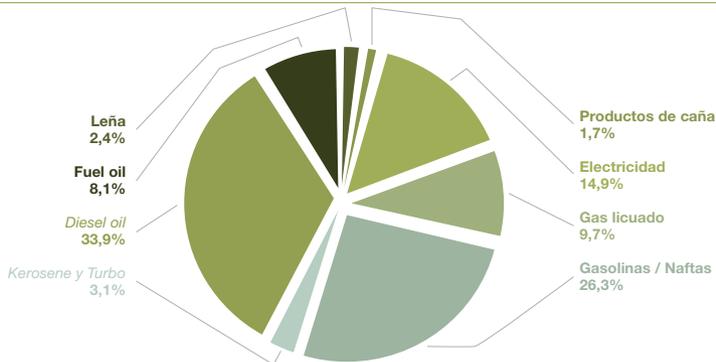
Fuente: MICSE, 2013.  
Elaboración: el autor.

Así, la oferta total interna de 2012 representó 112.856 KBEP, monto superior en 4,1% respecto al 2011, cuando las importaciones de energía (electricidad y combustibles) constituyeron el 34% de esta oferta interna.

Por el lado de la demanda, en 2012, la energía consumida fue de 80.427,2 KBEP, es decir un 3,8% mayor a lo consumido en 2011, cuando el 81% provino de derivados de petróleo, siendo los sectores que más consumen el de transporte (57,3%), industrial (20,6%) y residencial (15,3%), como se observa en el gráfico 3. El consumo energético per cápita del año 2012 es de 5,36 BEP/hab, superior en un 2,1% respecto al año 2011.

<sup>16</sup> Energía secundaria se refiere a los productos resultantes de las transformaciones o elaboración de recursos energéticos naturales (primarios) o en determinados casos a partir de otra fuente energética ya elaborada como por ejemplo: gasolininas, diésel, gas licuado de petróleo, electricidad, entre otras.

Gráfico 3. Consumo de energía por fuente del año 2012

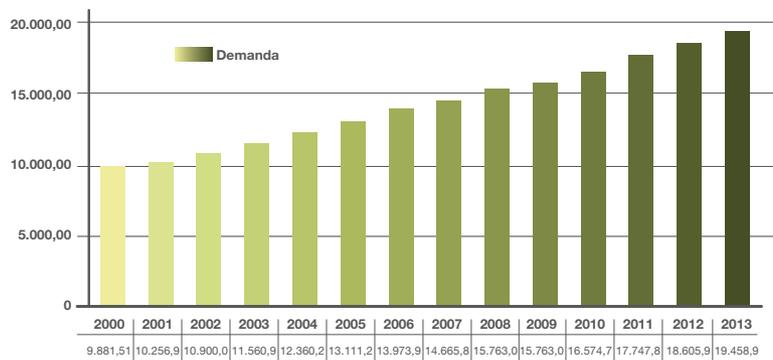


Fuente: MICSE, 2013.  
Elaboración: el autor.

El sector transporte utiliza principalmente diésel para los vehículos de carga pesada, liviana y transporte público que corresponde al 69% del parque automotor; mientras que la gasolina se emplea en el transporte de personas (autos, taxis y buses) que estos últimos representan el 11%. En el caso residencial, el GLP para la cocción. Esto debido a la política de subsidios a la gasolina, diésel y gas que, en 2012, representó un monto de US\$ 3.519 millones, lo cual equivale a 1,3 veces la inversión en la construcción de la Central Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair.

Una matriz eléctrica debe ser diseñada para suministrar a sus diferentes usuarios la energía eléctrica desde las fuentes de producción hacia los centros de consumo, con adecuados niveles de calidad y seguridad que deben cumplirse en cada instante de tiempo. Así, deberá soportar la variabilidad e incremento del consumo de energía eléctrica ya que dadas las distintas necesidades de la población en términos de energía cada vez crecientes, en 2013, el abastecimiento eléctrico alcanzó 19.458,95 GWh que representó un incremento del 4,6% respecto a 2012; como se observa en el gráfico 4.

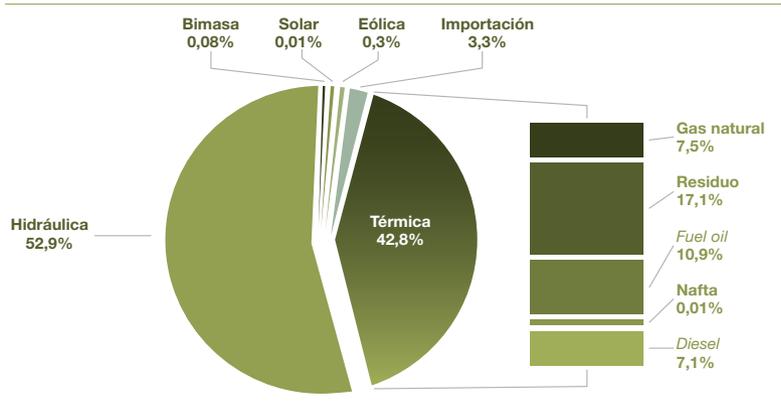
Gráfico 4. Evolución del consumo eléctrico para el periodo 2000 -2013



Fuente: Cenace, 2014.  
Elaboración: el autor.

El consumo per cápita de electricidad a 2013 alcanzó los 1.287 KWh/hab, siendo superior a 2012 en un 1,1%. El gráfico 5 muestra la producción de energía eléctrica a fin de abastecer el consumo nacional en el año 2013. La matriz eléctrica estuvo compuesta por un 52,9% de generación hidráulica, 42,8% de generación térmica, 1% de energías no convencionales (biomasa, solar y eólica) y un 3,3% proveniente de las interconexiones eléctricas con Colombia y Perú.

Gráfico 5. Participación de las fuentes energéticas de la matriz eléctrica a 2013



Fuente: Cenace, 2014.

Elaboración: el autor.

La operación de variadas tecnologías en los sistemas eléctricos de cada país, tienen diversas justificaciones. La primera es puramente económica, derivándose de la curva monótona de carga sobre la base de los costos fijos de la inversión requerida para construir la central y de los costos de operación de cada central. Obviamente, las hipótesis en las que se apoyan los análisis económicos que permiten justificar la convivencia de distintas tecnologías siempre contienen un cierto nivel de incertidumbre, como; el perfil futuro de la curva de la demanda, el costo de los combustibles, las horas de funcionamiento esperado de cada central de producción, los costos de capital, los precios de la energía eléctrica, entre otros.

Pero no solo pesan las razones económicas; así, en segundo lugar, se presentan razones de política estratégica y ambiental para explicar la variedad tecnológica en materia de generación eléctrica, donde se valora el nivel de fiabilidad en el abastecimiento de combustible a fin de reducir la dependencia ante posibles crisis políticas y económicas, ya sean de carácter internacional o nacional.

Dado el desarrollo tecnológico y a la economía de costos se ha alcanzado un gran tamaño en las centrales de producción de electricidad. La producción de energía eléctrica con grandes centrales se caracterizan por requerir unas inversiones muy elevadas y amortizables a muy largo plazo (25 o 30 años) después de varios años de construcción (5, 10 o más años). El elevado riesgo económico de lo anterior solo es asumible por entidades de propiedad pública o por la iniciativa privada cuando existe una garantía estatal suficiente que asegure la recuperación de los costos de inversión y operación por medio de unas tarifas reguladas para el efecto.

No obstante, el impacto ambiental de los sistemas de energía eléctrica aún no se considera como un parámetro de decisión, sino que está incluido mediante políticas energéticas de los entes de planificación requiriéndose un tratamiento específico, ya que las tarifas por sí solas no son capaces de tratar adecuadamente este aspecto mientras los costos ambientales no estén incluidos en el precio de la electricidad.

## Los nuevos proyectos energéticos como motor del desarrollo nacional

La Constitución de 2008 establece, en su artículo 313, la gestión de los sectores estratégicos, los cuales surgen del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, bienes públicos y otras actividades asumidas por el Estado. Mientras que en el artículo 314 se indica la responsabilidad del Estado en la prestación de los servicios públicos, como lo es la energía eléctrica.

Bajo lo señalado, el Estado busca gestionar estos servicios a través de las empresas públicas. Para normar y regular el accionar de las mismas se promulgó, en 2009, la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), mediante la cual se busca que el Estado sea un agente dinamizador de la política nacional por medio de las empresas públicas a las cuales se les proporciona personería jurídica y autonomía para asegurar la ejecución de las metas establecidas en los distintos planes sectoriales alineados al PNBV y a las políticas de Estado.

El gobierno nacional, a través del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (MRNNR) y de la empresa pública Petroamazonas EP y la empresa de economía mixta Refinería del Pacífico Eloy Alfaro (RDP), ha establecido como política “promover la seguridad del abastecimiento, diversificación del uso y el ahorro de los recursos hidrocarburíferos” para lo cual se encuentra desarrollando cuatro proyectos cuyas principales características se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Características de los proyectos de optimización hidrocarburíferos

Proyecto	Descripción	Empresa pública	Tiempo de ejecución (años)	Inversión estimada US\$ millones
Refinería del Pacífico Eloy Alfaro	La construcción de un complejo refinador y petroquímico Eloy Alfaro, de alta conversión para procesar 200 mil barriles diarios de petróleo, ubicado en la zona de El Aromo en la provincia de Manabí; con un rendimiento estimado de 102.583 bpsd de diésel, 45.402 bpsd de gasolina; 14.921 bpsd de GLP entre otros productos.	Refinería del Pacífico Eloy Alfaro (RDP) CEM	4	6.239,51
Proyecto de Optimización de Generación Eléctrica	Capacidad de generación de 324 MW y 502 km de facilidades de distribución en la región oriental de los campos petroleros.	Petroamazonas EP	3	687
Desarrollo del Campo Amistad	Perforación de pozos exploratorios, adquisición y procesamiento de sísmica 3D, ubicado en la provincia de Santa Elena.	Petroamazonas EP	2	360
Termogás Machala Ciclo combinado	Instalación de una turbina a gas de 77 MW y una central a vapor de 110 MW ubicados en el sector Bajo Alto de la provincia de El Oro con una producción de energía anual estimada de 1.200 MWh adicionales.	Celec EP	1,5	261

Fuente: MICSE, 2014: 18 y 20.

Elaboración: el autor.

Por otro lado, a través del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER) y las empresas públicas Celec EP y CocasInclair EP, se ha establecido como una política energética “incrementar la oferta de generación”, para lo cual se están desarrollando ocho proyectos hidroeléctricos cuyas principales características se presentan en la tabla 2.

Tabla 2. Características de los proyectos de generación eléctrica emblemáticos

Proyecto	Capacidad (MW)	Descripción	Empresa pública	Tiempo de ejecución (años)	Inversión estimada US\$ millones
Coca Codo Sinclair	1.500	La construcción de una central hidroeléctrica permitirá aprovechar el caudal de los ríos Quijos y Salado para entregar 8.753 GWh anuales.	CocasInclair EP	5	2.851
Sopladora	487	El proyecto hidroeléctrico Paute-Sopladora se encuentra ubicado en las provincias del Azuay y Morona Santiago. El proyecto tendrá una producción media anual de 2.800 GWh.	Celec EP	4	958,7
Delsitanisagua	180	Es un proyecto hidroeléctrico que captará los caudales de los ríos Delsi y Tanisagua, ubicado a unos 36 km de Yanacocha en la ciudad de Loja. Inyectará una energía media anual de 906 GWh, al SNI <sup>17</sup> .	Celec EP	3	324,4
Quijos	50	El proyecto hidroeléctrico Quijos se ubica en la provincia de Sucumbios. El proyecto consiste en captar las aguas de los ríos Papallacta y Quijos, para generar hidroelectricidad, entregando una energía media anual de 355 GWh.	Celec EP	3	126,9
Minas-San Francisco	270	Este proyecto hidroeléctrico se encuentra ubicado entre las provincias de El Oro y Azuay. Con este proyecto se contará con una energía media anual de 1.321 GWh.	Celec EP	4	612,6
Toachi-Pilatón	254	Este proyecto hidroeléctrico se encuentra ubicado entre las provincias Pichincha, Cotopaxi y Santo Domingo. Se prevé una energía media anual de 1.100 GWh.	Celec EP	5	577
Manduriacu	60	Este proyecto pertenece a la cuenca del río Guayllabamba, ubicado en la vertiente occidental del país. Se prevé una energía media anual de 356 GWh.	Celec EP	3	201,7
Mazar Dudas	21	Este proyecto se encuentra ubicado en la provincia del Cañar, pertenece a la cuenca de los ríos Pindilig y Mazar. Se prevé una energía media anual de 125,4 GWh.	Celec EP	3	67,1

Fuente: Conelec, 2014.

Elaboración: el autor.

<sup>17</sup> SNI: Sistema Nacional Interconectado.

Todos estos cambios, tanto en la producción como en la gestión del consumo de la electricidad (proyecto de cocinas de inducción, electrodomésticos eficientes, transporte masivo a través de metro y/o tranvías; etc.), son acciones que se transforman en verdaderas herramientas para alcanzar el desarrollo social y económico.

Este nuevo panorama permitirá establecer una nueva y sólida sinergia entre los actuales sectores productivos y los nuevos sectores desarrollados por medio de la industrialización de productos primarios con lo cual se espera alcanzar valor agregado en los productos y servicios a través de un proceso de innovación y emprendimiento público y privado (Glas, 2013: 2).

## Impactos energéticos de los proyectos de generación eléctrica

Las unidades instaladas en los procesos de RDP utilizarán tecnología de conversión profunda para procesar los 200 mil barriles diarios de petróleo requeridos para la producción de gasolinas, diésel, GLP y bases petroquímicas. El 40% de su producción abastecerá la demanda interna, permitiendo de esta manera alcanzar la soberanía energética en el abastecimiento de combustibles para el parque de generación termoeléctrica con diésel y procesos industriales.

Petroamazonas EP, mediante la exploración y explotación del gas natural del campo Amistad en de la zona de Bajo Alto, que alcanzó, en el año 2013, la producción 62 MMPCD<sup>18</sup> de los cuales se consumieron 16,2 MMPCD con fines de generación eléctrica, más a mediano plazo se busca alcanzar una explotación de 114 MMPCD, lo cual permitirá abastecer la expansión del ciclo cambiando de la central Termogás Machala.

Adicionalmente, esta empresa pública se encuentra desarrollando el proyecto de Optimización de Generación Eléctrica (OGE) mediante la instalación de 320 MW de los cuales ya están operando 125 MW con una producción de energía que alcanzó, en el año 2013, los 595,9 GWh.

Considerando el consumo eléctrico del Sistema Nacional Interconectado a 2013, se tiene que los ocho proyectos hidroeléctricos pueden abastecer el 80% del mismo. La capacidad de los proyectos emblemáticos alcanza los 2.821MW con lo cual el sistema eléctrico a 2016 incrementará su capacidad hidroeléctrica en 102% respecto al año 2013, lo que permitirá contar con un superávit en la producción de electricidad.

Bajo lo señalado, y de acuerdo con el escenario de gestión de la demanda del Plan Maestro de Electrificación (PME) 2013-2022, a 2016, la producción hidroeléctrica de la matriz eléctrica pasará del 53% en 2013, a aproximadamente el 93% en 2016.

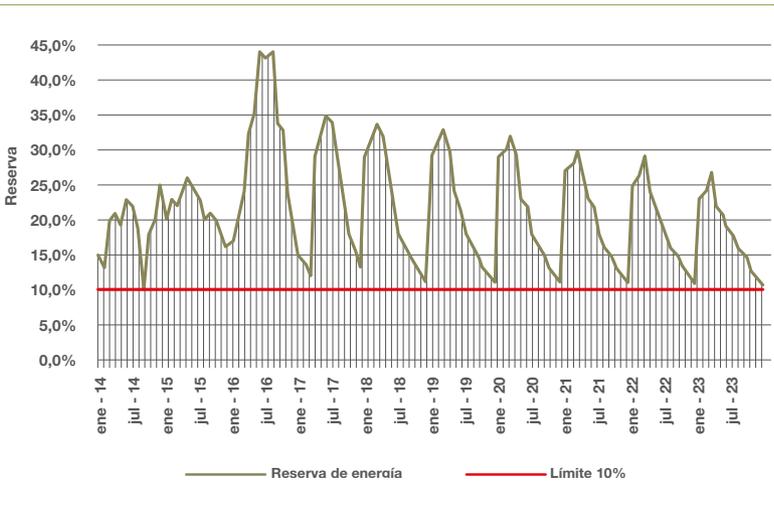
Con el desarrollo de la infraestructura, se mejorará el nivel de la reserva de energía, con lo cual matriz eléctrica ecuatoriana proporcionará una adecuada seguridad y calidad en el abastecimiento; adicionalmente se contará con excedentes de energía eléctrica y el país podrá exportar servicios energéticos.

<sup>18</sup> Millones de pies cúbicos al día.

<sup>19</sup> Reserva de energía (%) representa la relación entre la energía disponible y la energía despachada.

En el gráfico 6, se observa que el nivel de reserva de energía,<sup>19</sup> considerando el ingreso de los proyectos emblemáticos en el escenario promedio de la hidrología, se encuentra entre el 10% y 45%. La variabilidad presentada se debe a la disponibilidad de la energía secundaria de las centrales hidroeléctricas y del parque de generación que permite el abastecimiento de la demanda. Se considera como límite el 10% de la reserva que representa aproximadamente 400 MW de indisponibilidad<sup>20</sup> mensual. Así, el SNI podría abastecer el consumo de energía eléctrica con seguridad y calidad hasta ese nivel de contingencia dado por el límite. Como a partir de 2016 no existen proyectos de generación representativos, se observa una tendencia decreciente de la reserva de energía. Así; en los períodos de estiaje es necesario contar con energía firme para enfrentar la variabilidad de la energía secundaria de los proyectos hidroeléctricos.

Gráfico 6. Reserva de energía del Sistema Nacional Interconectado enero 2014-diciembre 2023<sup>21</sup>

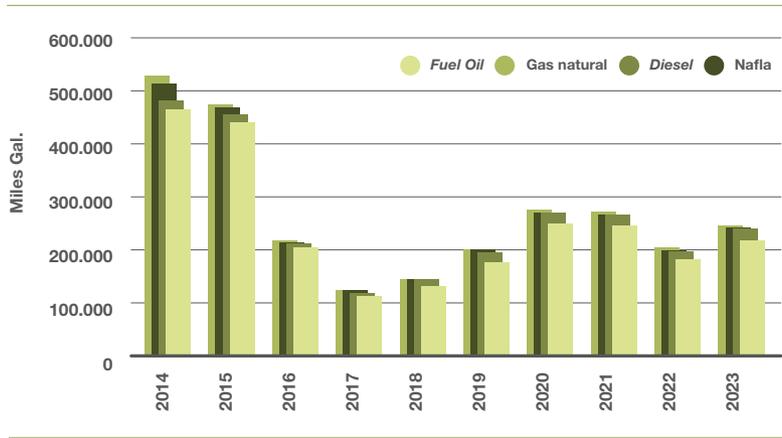


Fuente: Conelec, 2014.  
Elaboración: el autor.

Alcanzar una matriz eléctrica en el año 2016 con el 93% de participación de energía hidroeléctrica permite obtener un abastecimiento de la demanda con recursos renovables debido a la reducción del despacho de centrales térmicas, siendo este el punto de inflexión; mas, dado el crecimiento tendencial e ingreso de nuevos consumos de energía eléctrica con el cambio de la matriz productiva, se observa un crecimiento en el uso de combustibles debido a condiciones técnicas como se muestra en el gráfico 7, siendo, en promedio, inferiores en el 57% a los presentados en los años 2014 y 2015.

<sup>20</sup> La indisponibilidad mensual se debe a mantenimientos programados o fallas de las unidades o centrales de generación.  
<sup>21</sup> Mediante los datos proporcionados por el Conelec, se realizó la simulación en el modelo SDDP® para el período presentado.

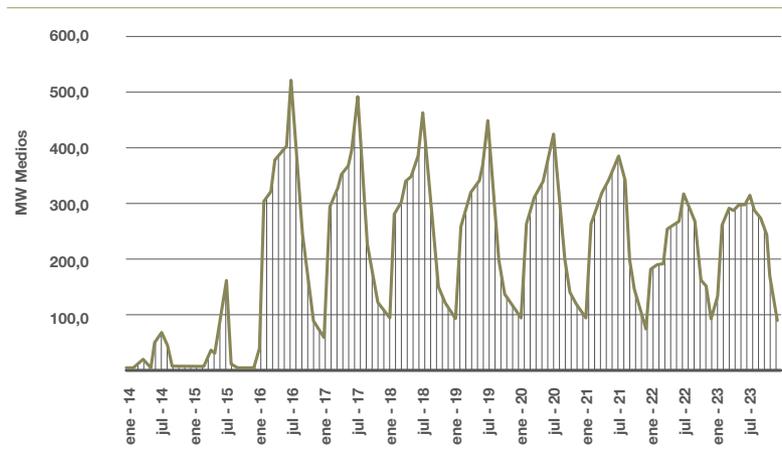
Gráfico 7. Consumo de combustibles por tipo



Fuente: Conelec, 2014.  
Elaboración: el autor.

Por el ingreso de los proyectos emblemáticos, particularmente de la central hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, el potencial de exportación del sistema hidrotérmico ecuatoriano se incrementará a partir de 2016, manteniendo la característica estacional, en el período de estiaje (octubre-marzo) y en de mayor hidrología (abril-septiembre) de cada año. El valor máximo exportable alcanza los 520 MW medios en los períodos de alta hidrología y mínimo de 90 MW en el período de estiaje, con una tendencia decreciente hasta el ingreso de los nuevos proyectos hidroeléctricos en el año 2021, como se indica en el gráfico 8.

Gráfico 8. Potencial de exportación-escenario promedio de hidrología enero 2014 - diciembre 2023<sup>22</sup>



Fuente: Conelec, 2014.  
Elaboración: el autor.

<sup>22</sup> Mediante los datos proporcionados por el Conelec, se realizó la simulación en el modelo SDDP® para el período presentado.

## Impactos económicos de los proyectos energéticos de la oferta

La explotación del gas natural permitirá sustituir el consumo de GLP, diésel, gasolina en industrias, termoeléctricas, entre otros. Así, el incremento de gas natural del Campo Amistad permite alcanzar ahorros para el Estado estimados en aproximadamente US\$ 697 millones por año.

El proyecto OGE utiliza el gas asociado a la extracción de crudo con fines de generación eléctrica y producción de GLP. Con esto se reemplaza el uso de petróleo y diésel por el gas asociado en las centrales de generación mediante la instalación de 324 MW que producen la energía para la explotación de los campos petroleros de la zona oriental del país, representando esta transformación un ahorro anual estimado de US\$ 235 millones, que hasta 2013, con la instalación de 125 MW, ha representado un ahorro aproximado de US\$ 354,5 millones.

El cambio de la matriz productiva requiere modificar la matriz eléctrica en toda su cadena de producción, situación que demanda mayores niveles de inversión a los ya realizados en los últimos siete años (2007-2013). Dicha inversión ha representado aproximadamente US\$ 5.874 millones. Los recursos a ser devengados para el desarrollo de los ocho proyectos hidroeléctricos en el período 2014-2016 serán de aproximadamente de US\$ 2.840 millones, considerando el avance de los mismos hasta abril de 2014 y la ausencia de riesgos geológicos y financieros en el desarrollo de los diferentes frentes de obra.

La inversión requerida para el desarrollo de la infraestructura de generación y la adicional para evacuar esa energía a los centros de consumo permite alcanzar un costo medio del servicio de energía eléctrica, de acuerdo a lo presentado en el gráfico 9. Nuevamente el punto de inflexión es el año 2016, gracias al ingreso de los proyectos hidroeléctricos emblemáticos, de forma particular la central Coca Codo Sinclair, debido principalmente al desplazamiento de la generación térmica.

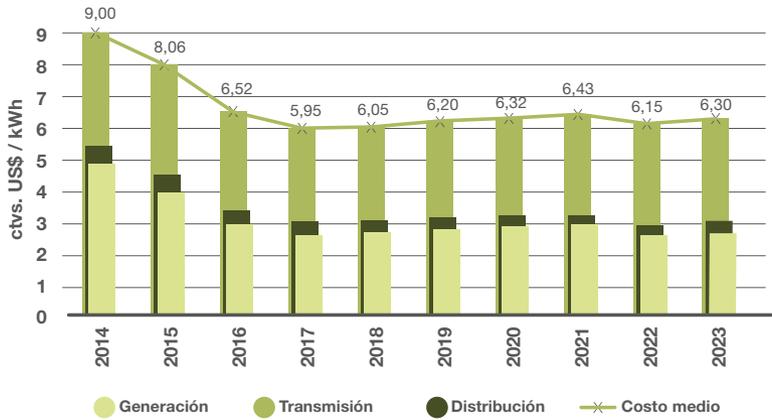
De acuerdo a lo presentado en el gráfico 9, y con la estructura de las tarifas eléctricas aplicadas a los consumidores finales, no es posible cubrir los costos del servicio eléctrico, y esto ocasiona un déficit tarifario en el sector eléctrico que es cubierto por el Estado. Este déficit tarifario del sector eléctrico corresponde a la diferencia entre el costo real del servicio eléctrico y la tarifa aplicada al consumidor final (por ejemplo, tarifa de la dignidad que depende principalmente de su nivel de consumo) más subsidios de ley y operacional de sistemas aislados (Conelec, 2014).

Sobre la base del potencial de exportación, dada la generación hidroeléctrica de los proyectos emblemáticos, el país contará con la capacidad de colocar servicios de energía eléctrica en base a energía secundaria<sup>23</sup> de los mismos y luego de abastecer la demanda nacional, considerando su crecimiento tendencial y la gestión de la demanda por los diferentes proyectos emprendidos en el marco del cambio de la matriz productiva.

En el gráfico 10, se observan los ingresos estimados por la exportación de energía sobre la base del precio promedio anual presentado en las Transacciones Internacionales de Energía (TIE) del año 2013. A partir de 2016, en promedio, los ingresos son cinco veces superiores a los recibidos en los años 2014 y 2015 en conjunto.

<sup>23</sup> La energía secundaria de una central hidroeléctrica es el excedente que presenta la central hidroeléctrica sobre la energía anual media.

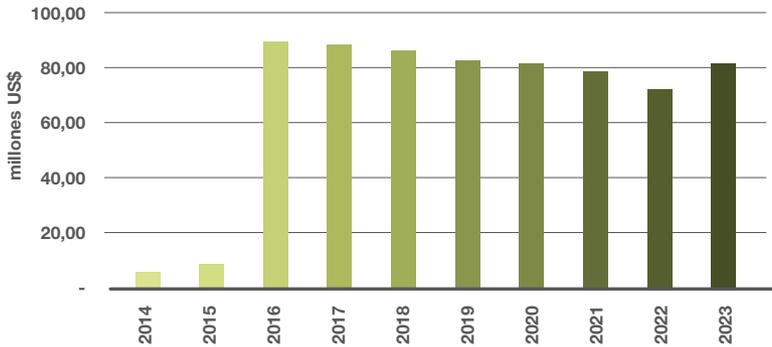
Gráfico 9. Costo medio del servicio eléctrico



Fuente: Conelec, 2014.

Elaboración: el autor.

Gráfico 10. Ingresos estimados por el potencial de exportación



Fuente: Conelec, 2014; Cenace, 2014.

Elaboración: el autor.

## Conclusiones

La demanda energética principal del país al año 2013 se caracteriza por presentar una estructura propia de una economía basada en la producción de recursos primarios y en servicios; de esta forma, el sector de transporte representa el 49% como primer sector de mayor consumo; aunque distante del transporte, el sector industrial ocupa el segundo lugar en la demanda (18%) y en tercer término, el residencial (12%).

En búsqueda de cambiar esta realidad se están desarrollando varios proyectos emblemáticos de generación hidroeléctrica, los cuales permitirán aprovechar el potencial hídrico (en especial de la cuenca amazónica) con fines de generación eléctrica. Así, para el año 2016, la matriz eléctrica del país incrementará su capacidad en 2.821 MW, situación que permitirá duplicar la capacidad instalada de centrales hidráulicas del SNI en el año 2013.

Para el año 2016, la matriz eléctrica nacional contará con una alta participación de energía proveniente de fuentes renovables, principalmente de hidroelectricidad; esta situación permite reducir el nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> del sector eléctrico y consumo de combustibles fósiles en especial de tecnologías a base de diésel.

Por condiciones de reserva de energía a fin de garantizar niveles adecuados de seguridad y calidad en el abastecimiento del consumo eléctrico, es necesario contar con energía firme para los períodos de estiaje de las centrales hidroeléctricas mediante la utilización de centrales térmicas que utilicen tecnologías de consumo de combustibles *fuel oil* y gas natural.

A partir del año 2016, el costo medio del servicio eléctrico es inferior a los presentados hasta la actualidad, debido al ingreso de proyectos de generación hidroeléctrica. El aporte al cambio de la matriz productiva de la matriz eléctrica se relaciona en primer lugar con energía suficiente para los diferentes emprendimientos (proyecto de cocinas de inducción, electrodomésticos eficientes, transporte masivo a través de metro y/o tranvías; etc.). Adicionalmente permitirá contar con capacidad de exportación de servicios de energía eléctrica, situación que transformará al sector eléctrico en una actividad económica con ingresos dados por las transacciones de electricidad; así, el sector eléctrico contribuirá a la modificación de la balanza comercial al transformarse en un sector exportador de servicios energéticos, con el consecuente ingreso de divisas.

Todas estas acciones en el sector eléctrico y el sector hidrocarburífero a través de la exploración, explotación de gas natural, y el uso de gas asociado con fines de generación eléctrica están permitiendo la modificación del paradigma del uso de combustibles fósiles para la producción de energía requerida para las distintas actividades de la sociedad.

Es necesario que el sector eléctrico efectúe un análisis de la estructura y participación de los diferentes usos finales de la energía con la finalidad de desarrollar infraestructura para gestionar la eficiencia energética de la demanda, como por ejemplo: tren eléctrico de carga y pasajeros, vehículos híbridos de pasajeros, procesos industriales; etc.

Debido al elevado nivel de participación en el consumo energético del sector transporte, es necesario modificar la institucionalidad a fin de que las políticas energéticas implementadas en el cambio de la oferta también estén coordinadas y alineadas a las políticas nacionales.

A pesar de contar con un costo medio del servicio eléctrico inferior a los presentados hasta la actualidad a partir del año 2016, debido al ingreso de proyectos de generación hidroeléctrica; se hace necesario que el ente regulador analice adecuadamente el nivel tarifario que permita cubrir los costos fijos y variables de las diferentes centrales de la matriz eléctrica.

Con la finalidad de contar con la infraestructura requerida para permitir las transacciones internacionales de energía eléctrica, es necesario continuar con las negociaciones con los organismos de despacho y reguladores de los países interesados, en especial de Colombia y Perú.

A fin de mejorar los niveles de reserva de energía del sistema eléctrico, el organismo de despacho debe coordinar con las diferentes empresas públicas y privadas a fin de tener un elevado índice de disponibilidad del parque generador.

La gestión de la demanda eléctrica de los diferentes programas que permiten el cambio de la matriz productiva requiere, para su normal desarrollo, una adecuada armonización con el ingreso de la operación en las fechas estipuladas para los proyectos de generación, con la finalidad de permitir que el sistema eléctrico nacional opere con condiciones de seguridad, calidad y confiabilidad.

## Bibliografía

- Castro, Miguel (2011). *Hacia una matriz energética diversificada en el Ecuador*. Quito: CEDA.
- Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) (2014). *Informe Anual 2013*. Quito: Grupo Innovando. Versión disco compacto.
- Consejo Nacional de Electricidad (Conelec) (2014). *Plan de Expansión de Generación 2014-2023*. Quito.
- Glas, Jorge (2013). "La Matriz Energética Ecuador", Ciclo de Conferencias: Matriz Energética del Ecuador. Guayaquil. ESPOL.
- Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MICSE) (2014). *Catálogo de Inversión para Proyectos Estratégicos*. Quito.
- (2013). Balance Energético Nacional Año base 2013. Quito.
- Rogner, Hans-Holger y Anca Popescu (2000). "An Introduction to Energy". En Goldemberg, José (Comp.): *Energy and the challenge of Sustainability*. Washington D.C.: Communications Development Incorporated.



# Parte 2

La gestión empresarial  
pública en el contexto  
nacional y sudamericano

# Gobierno corporativo en empresas de propiedad estatal en el contexto sudamericano

Carmen Simba<sup>24</sup> y Mónica Puma<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Carmen Elena Simba Asipuela se desempeña como especialista en la Dirección de Representación en Directorios y Empresas Públicas de la Senplades (csimba@senplades.gob.ec). Desde febrero 2012 fue analista de Representación en Directorios y Empresas Públicas de esta institución. Es ingeniera en finanzas por la Universidad Central del Ecuador y especialista en Creación de Empresas y Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar.

<sup>25</sup> Mónica Paulina Puma Tasiguano se desempeña como especialista en la Dirección de Gestión Empresarial Pública en la Senplades desde octubre de 2014 (mpuma@senplades.gob.ec). Es licenciada y magíster en Administración de Empresas por la Universidad Wolfgang Goethe Universität Frankfurt de Alemania.

## Introducción

En la actualidad, es evidente que una adecuada gestión del gobierno corporativo permite una mejor operación en cualquier tipo de empresa. Para muchas de las empresas públicas (EP) de los países objeto de este ensayo, el gobierno corporativo ha sido la oportunidad de acceder y competir abiertamente en los mercados internacionales; mientras que para otras ha sido el progreso económico y social. Se ha demostrado que la transparencia, las buenas prácticas empresariales y el control pueden ayudar a las empresas a lograr sus objetivos encargados de modo efectivo y eficiente. Estos encargos se dan entre accionistas o propietarios, el directorio y la alta administración, en general el denominado triángulo de poder. En este contexto, el Ecuador, con la emisión de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) en el año 2009, tiene diferenciado los roles del directorio y la gerencia general, las unidades de auditoría interna y organismos de control, lo que supone una implementación de algunas buenas prácticas de gobierno corporativo para las EP.

Las prácticas de gobierno corporativo se encuentran determinadas y reglamentadas de formas diferentes en cada país. El presente trabajo presenta contextualmente las experiencias de la implementación de buenas prácticas y lineamientos para un buen gobierno corporativo a nivel sudamericano, mediante el análisis de EP en países como Brasil, Chile, Perú y Colombia. Sobre la base de las experiencias de estos países, se agrupará factores relevantes del gobierno corporativo que permiten gestionar empresas públicas o privadas perdurables en el tiempo, con capacidad de responder a las necesidades de los diferentes grupos de interés, generando productos y/o servicios con valor agregado, situación que permitirá a la empresa ser merecedora de la confianza del mercado.

El análisis efectuado contempla como punto inicial los lineamientos y directrices elaboradas por organismos internacionales para la regulación de las relaciones y óptimo funcionamiento del triángulo de poder, es decir, entre accionistas o propietarios, el directorio y la alta administración, considerando que, en el caso de las EP, el accionista principal es el Estado. Como segunda parte, se presentan las experiencias de la implementación de códigos de Buen Gobierno Corporativo en las EP de Brasil, Chile, Perú y Colombia. Finalmente se concluye con un análisis sobre los resultados tanto económicos como sociales en los diferentes países, así como el análisis de la experiencia en el Ecuador.

## Principios y lineamientos de un buen gobierno corporativo recomendados por la OCDE y la CAF

En la última década, se ha dado gran importancia a las EP tanto a nivel mundial como en América Latina; diversos organismos internacionales han analizado la propiedad estatal y el impacto de la implementación de un código de buen gobierno corporativo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), institución no gubernamental que presenta estudios sobre el tema desde 1999, define gobierno corporativo como “un conjunto de relaciones entre la dirección de la empresa, su consejo, sus accionistas y otras partes interesadas.” De igual manera afirma que “las empresas públicas todavía representan una parte sustancial del PIB, del empleo y de la capitalización de mercado... Por lo tanto, el gobierno corporativo de las empresas públicas resulta decisivo para garantizar su contribución positiva a la eficiencia económica y a la competitividad global de un país” (OCDE, 2011: 9).

Por su lado, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)<sup>26</sup> ha estudiado el gobierno corporativo a nivel sudamericano y define gobierno corporativo como “la correcta asignación de poderes y responsabilidades entre el directorio, la administración y los propietarios de una empresa. (...) no es solo un conjunto de reglas externas. Se trata de una disciplina empresarial necesaria para mantener una relación estable y productiva entre los participantes de cualquier organización.” Y señala que “las Empresas de Propiedad Estatal deben dar ejemplo de los mejores principios y prácticas de Gobierno Corporativo como mecanismo para fortalecer sus capacidades tanto institucionales como gerenciales, y promover la transparencia y efectividad de su gestión” (Bernal *et al.*, 2012: 9 -12).

Como se puede evidenciar en la mayoría de los conceptos citados, el gobierno corporativo se contempla como un proceso o sistema no estático, se refiere a las relaciones que se establecen en cualquier ámbito de la organización social, entre los principales o mandantes y los agentes o ejecutores, que son los que se supone que deben ejecutar las decisiones de sus principales o mandantes, lo cual en la práctica responde a las necesidades de cada país.

Tanto la CAF como la OCDE han elaborado una serie de directrices y recomendaciones para un buen gobierno corporativo en las empresas públicas de América Latina. Los principales lineamientos de estas organizaciones se resumen en seis ejes comunes: el marco legal, la función de propiedad, directorio y administración, derechos de los accionistas y revelación de información. La CAF, por su parte, considera también los ejes de ambientes de control y resolución de conflictos; mientras que la OCDE establece directrices referentes a transparencia y divulgación y la responsabilidad de las empresas públicas con los grupos de interés. A continuación se expondrá brevemente sobre el alcance de las principales directrices de la CAF y OCDE.

Respecto al marco legal, se considera como principales lineamientos las relacionadas con diferenciar las funciones que cumple el Estado como propietario y como regulador, así como las condiciones de mercado para la obtención de financiamiento para las empresas públicas (EP).

En lo relacionado a la función de propiedad, como lineamientos principales se encuentran: la declaración de la propiedad del Estado, la incorporación de los compromisos de gobierno corporativo, la identificación de una entidad de propiedad centralizada y el directorio independiente del propietario.

En el ámbito de directorio y administración, se emiten ciertas recomendaciones tanto de la CAF como de la OCDE en lo relacionado a establecer que el directorio es el responsable de la información financiera y la gestión de riesgos, la necesidad de contar con un reglamento del directorio, con procesos de nominación definidos y criterios mínimos para ser director, la conformación de comités de apoyo para el directorio, así como su evaluación de forma periódica.

En lo relacionado con el ámbito de control, la CAF recomienda: contar con un sistema de auditoría interna, un auditor externo independiente, la fijación de límites de tiempo para la contratación de auditores externos con el fin de preservar su independencia y establecer las mismas normas de contabilidad y auditoría de las sociedades que se encuentran cotizando en bolsa.

---

<sup>26</sup> La institución mantiene las siglas CAF porque antes se llamaba Corporación Andina de Fomento.

En el ámbito de transparencia y divulgación, la OCDE enfatiza la necesidad de someter a las EP a auditorías internas y externas bajo el cumplimiento de estándares de contabilidad similares a los de las empresas listadas en bolsa. Además se puntualiza la obligación de la entidad coordinadora de publicar información agregada sobre las EP, entre ellas información financiera, que incluya las garantías recibidas del Estado, el nivel de endeudamiento de la EP, principales factores de riesgo y medidas para gestionarlos.

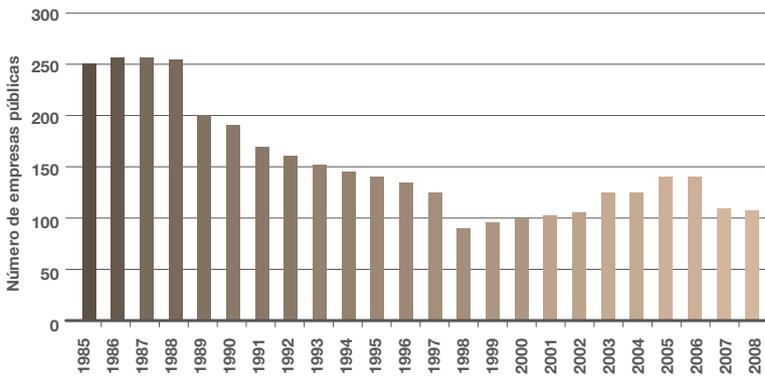
Finalmente, en el eje de responsabilidad de las empresas públicas con los grupos de interés, la OCDE recomienda al directorio la elaboración de códigos éticos y lineamientos respecto a responsabilidad social y empresarial, los cuales deben ser claramente establecidos y divulgados públicamente.

## Análisis de experiencias a nivel sudamericano

### Empresas estatales de Brasil

Brasil, al igual que la mayoría de los países de América Latina, ha pasado por un proceso de intensas privatizaciones de empresas públicas; la tendencia desde 1985 hasta 2008 se evidencia en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Evolución en el número de empresas públicas de Brasil

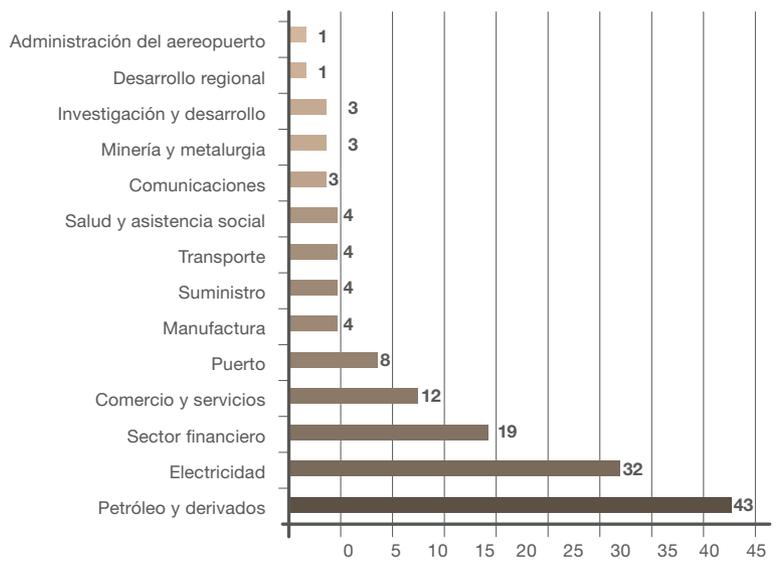


Fuente: Fontes, 2008: 6.  
Elaboración: las autoras.

Como se puede evidenciar, Brasil también experimentó un proceso fuerte de privatizaciones de sus empresas públicas, el cual inicia en la década de los ochenta, siendo el período más conflictivo entre 1998 y 2000, en el cual Brasil presenta menos de 100 empresas de propiedad estatal, como resultado de la transferencia de 119 empresas al sector privado. Este proceso tuvo su inicio al evidenciar que la economía se encontraba extremadamente grande e ineficaz, luego de la administración militar, para lo cual la receta de privatizar se consideró también en Brasil como una medida para solucionar el gran problema de la inflación, así como para disminuir la presencia estatal en el sector productivo (Barella, 2013: 9).

Brasil cuenta con un total de 141 empresas vinculadas al gobierno central, de las cuales 38 son de absoluta propiedad gubernamental, 25 tienen control estatal directo y las restantes se financian con recursos propios o del mercado y se encuentran controladas indirectamente por el Estado (Banco Mundial, 2014: 12). Estas empresas se encuentran constituidas como personas jurídicas de derecho privado, organizadas en la forma de sociedades anónimas por acciones y empresas públicas (Bernal *et al.*, 2012: 34). Al analizar las empresas públicas del Brasil por sector se evidencia que cerca del 43% se encuentra en el sector de petróleo y gas natural, como se muestra en el gráfico 2. Este y los sectores de electricidad y financiero, representan cerca del 69% de todas las empresas públicas de Brasil.

Gráfico 2. Empresas públicas de Brasil por sector, con corte a 2012



Fuente: Barella, 2013: 9.

Elaboración: las autoras.

Las empresas públicas de Brasil tienen una gran relevancia en la economía del país, generan alrededor de 500.000 fuentes de empleo, lo cual representa el 0,7% del nivel de empleo total; el presupuesto agregado alcanza cerca del 30% del PIB y la inversión total llega a aproximadamente el 2,3% del PIB (Banco Mundial, 2014: 12).

Brasil es uno de los países que mayores avances tiene en la implementación de normas y lineamientos de gobierno corporativo en América Latina, generando el mayor impacto positivo para sus EP. El caso de Petrobras, la empresa más grande ubicada en el sector de petróleo y gas natural, resalta sobre las demás, al contar con un presupuesto que alcanza aproximadamente el 7% del PIB. El Banco Nacional de Desarrollo del Brasil (BNDES), Banco do Brasil y Caixa Econômica se constituyen en los actores más importantes del sector financiero

y presentan un presupuesto agregado de alrededor de 4,3% del PIB. También resalta por el presupuesto que manejan las Empresa de Correos Brasileira, Empresa Brasileira de Energía Eléctrica (ELECTROBRAS) (Banco Mundial, 2014: 12). Al referirnos al caso de Petrobras como la empresa más grande de Brasil, el análisis se basa principalmente en las siguientes consideraciones en datos aproximados a 2012: el monto de inversión US\$ 46.500 millones; sus activos bordean los US\$ 330.000; su patrimonio, US\$ 168.000 millones, con un resultado operacional de US\$ 14.000 millones y utilidad neta sobre los US\$ 10.000 millones<sup>27</sup> (Barella, 2013: 10-12). Como se puede evidenciar, Petrobras es la empresa más representativa tanto por el monto de su presupuesto, inversiones y patrimonio, así como por el monto de retorno que genera al país.

Adicionalmente, Petrobras es la empresa más grande listada en bolsa del Brasil. Este cambio se dio en 2010, cuando la empresa pasó de ser una compañía de propiedad netamente estatal a ser una empresa de carácter mixto, mediante el proceso de democratización accionaria. Como aspectos positivos de este proceso están, por un lado, el aumento en el valor de la compañía, disponer de los recursos necesarios para soportar la estrategia de crecimiento, disminuir los riesgos asociados a la participación del Estado como único propietario; y por otro, la adopción de estándares internacionales de transparencia para reforzar la credibilidad en el mercado y perfeccionar la relación con sus grupos de interés, es decir el fortalecimiento del modelo de gobierno corporativo de la empresa. Petrobras tiene como objetivo principal alinear las perspectivas de los propietarios con el impacto económico y social de sus acciones, así como la aceptación de estándares internacionales vía normativa y de forma voluntaria (Bernal *et al.*, 2012: 37).

Tres entidades gubernamentales tienen injerencia sobre la supervisión de las empresas públicas de Brasil: el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación y el Ministerio de cada sector. Al analizar las competencias que tienen cada una de estas entidades, se visualiza que el Ministerio de Hacienda concentra su ámbito de acción en el establecimiento de políticas de endeudamiento, capitalización y dividendos; así como en la designación de un miembro del Consejo Fiscal de las empresas públicas. El Ministerio de Planificación concentra sus atribuciones en establecer políticas financieras, así como aquellas que permitan la alineación de las empresas públicas con las políticas de desarrollo estatal; esto lo logran por medio del Departamento de Coordinación y Gobierno Corporativo de Empresas Estatales (DEST). El Ministerio de Planificación tiene representación en los directorios de las empresas públicas. Finalmente, el Ministerio del sector mantiene una alineación respecto a la política de inversiones, así como con la composición del directorio (Bernal *et al.*, 2012: 35).

El modelo aplicado por Brasil en gobierno corporativo corresponde a un modelo híbrido para la supervisión de las empresas públicas, ya que mientras el Ministerio de Finanzas tiene como rol principal el establecimiento de tarifas; el Ministerio de Planificación concentra su rol en aspectos presupuestarios. Los ministerios sectoriales tienen atribuciones tanto en la planificación del sector como en aspectos técnicos tales como la definición del sector y metas de calidad en el servicio. Adicionalmente, los organismos regulatorios asumen responsabilidades sobre conductas anticompetitivas, la protección del consumidor y la regulación del sector (Banco Mundial, 2014: 14).

---

<sup>27</sup> La fuente citada muestra los datos en millones de reales, los cuales fueron convertidos a dólares para una mejor comprensión.

Un aspecto que hay que resaltar es el organismo de coordinación para la supervisión de las EP (DEST), el cual depende de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Planificación y tiene entre sus responsabilidades: la planificación estratégica, la fijación de pautas de gobierno corporativo, los programas de inversión y la gestión de la organización y desempeño de las EP. El DEST tiene influencia en 122 empresas públicas, con las cuales coordina la elaboración de los presupuestos, monitorea la ejecución referente principalmente a los niveles de inversión y a las metas fiscales, realiza informes periódicos sobre los resultados económicos, financieros y fomenta la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo (Banco Mundial, 2014: 14).

Las empresas estatales de Brasil se organizan de dos maneras: empresa de capital mixto y la empresa pública. Sin embargo, independientemente de esta consideración, mantienen la autonomía administrativa, presupuestaria y financiera con el fin de cumplir con su objeto social y sus objetivos corporativos. Sin embargo, su autonomía tiene relación al grado de dependencia financiera de la empresa, por lo que aquellas más independientes financieramente tienen una mayor autonomía en su gestión. Pero su autonomía no excluye el control efectuado por el Estado y la sociedad (Barella, 2013: 13). Así, por un lado se encuentran aquellas que dependen totalmente del presupuesto fiscal y por consecuencia tienen un control directo del Estado –actualmente son 25 de 147 empresas públicas–, y por otro lado se encuentran aquellas empresas que financian sus actividades con sus propios recursos o en el mercado de valores y por ende se encuentran controladas indirectamente (Banco Mundial, 2014: 14).

Brasil ha promovido cambios normativos importantes con el fin de mejorar sus prácticas de gobierno corporativo. Así, en 2001, con la promulgación de la Ley de Sociedades Anónimas (Ley 10303) y posteriormente con la Ley 11638 en el año 2007, se dieron cambios trascendentales que incluyeron a las empresas públicas en el régimen legal de las sociedades anónimas, otros cambios de importancia fueron:

- Se instauraron condiciones para la cesión de control como mecanismo para asegurar el respeto de los derechos de los accionistas minoritarios.
- Se establecieron obligaciones sobre contabilidad, elaboración de los estados financieros y auditoría independiente, con el fin de que las compañías de capital abierto estén más alineadas con estándares internacionales (Bernal *et al.*, 2012: 35).

Las empresas estatales, al manejarse como sociedades anónimas, están regidas por la Ley de Sociedades Anónimas, es decir por las mismas leyes de las empresas privadas, mientras que las empresas de la banca pública, por las leyes aplicables a todo el sistema financiero, incluidos los derechos y obligaciones en materia civil, comercial y laboral. En el ámbito laboral sí existe una pequeña excepción, la cual está relacionada a la contratación de personal: este proceso se realiza a través de licitación pública (Barella, 2013: 13).

Un tema que se debe resaltar es que las empresas estatales pueden vender sus acciones (manteniendo el límite establecido por sus estatutos sociales), emitir obligaciones y titularizaciones con la emisión de su respectiva garantía independientemente de un respaldo estatal. La experiencia internacional arroja buenos resultados para aquellas empresas del Estado que han “colocado un porcentaje accionario minoritario en el público, tal es el caso en Colombia y Brasil”; donde

los procesos han sido particularmente exitosos. Las compañías desarrollan mayores proyectos de inversión, sin presionar al presupuesto público, lo que les ha permitido crecer más, mejorar las condiciones de sus trabajadores y su solvencia financiera. También el Estado ha podido recibir más dividendos, lo que ha significado una mayor capacidad para emprender proyectos sociales. Este proceso se constituye en un círculo virtuoso donde todos ganan (CEPAL, 2009: 209).

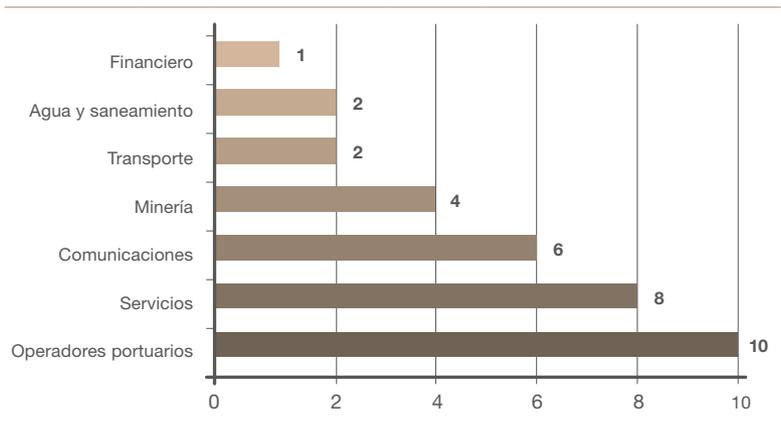
Uno de los mayores progresos en la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo se ha dado en las empresas listadas en la Bolsa de São Paulo (BOVESPA). Dichos progresos principales tienen relación con: mayor difusión de la información, negociaciones de los órganos de gobierno con accionistas de la empresa, la inclusión de derechos adicionales para los accionistas minoritarios (capital compuesto únicamente por acciones ordinarias), entre los principales (Bernal *et al.*, 2012: 36). Otros aspectos importantes de forma tienen relación con el nivel de transparencia de la información, la cual incluye aspectos tan delicados como la publicación de las remuneraciones de directores y ejecutivos, la mejora en los informes contables y la fijación de las atribuciones, deberes y responsabilidades de los directores de la empresa. Sin embargo, para el año 2012, aún se podían detectar ciertas debilidades relacionadas con el control interno (IGCLA, 2011: 15).

Uno de los principales desafíos que tiene que enfrentar Brasil está relacionado con el rol del Estado como accionista y como regulador, esto debido a la gran participación que tienen las empresas públicas en el mercado de capitales, y por consecuencia podría haber un conflicto cuando el Estado tiene que actuar simultáneamente en ambos roles (Banco Mundial, 2014: 23).

### Empresas públicas de Chile

El gobierno chileno cuenta con 33 empresas públicas, de las cuales 27 son 100% propiedad del Estado y las seis restantes son mixtas por tener participación del sector privado. Estas empresas están distribuidas en diferentes sectores, como se puede evidenciar a continuación:

Gráfico 3. Empresas públicas de Chile por sector, con corte a 2010



Fuente: Banco Mundial, 2014: 25.  
Elaboración: las autoras.

Las empresas públicas de Chile han logrado emplear a aproximadamente 49.000 colaboradores (0,7% del empleo general), los gastos agregados representan aproximadamente 9,4% del PIB, los ingresos generados por todas las EP alcanzan el 12,8% del PIB, siendo Codelco (Corporación Nacional del Cobre) y Enap (Empresa Nacional del Petróleo) las empresas que realizan las mayores contribuciones con alrededor del 90% de los ingresos totales. Las EP también contribuyen a las finanzas públicas por medio de tasas, impuestos, regalías y dividendos en un monto que alcanza casi el 2,5% del PIB (Banco Mundial, 2014: 24).

Las empresas públicas más representativas de Chile son las que se encuentra en el sector minero y financiero. El sector minero tiene ingresos que representan el 11% del PIB y, en el sector financiero, sus ingresos representan el 1,1% del PIB, mientras las empresas de los demás sectores presentan ingresos inferiores al 0,2% del PIB (Banco Mundial, 2014: 24).

En cuanto a la función de propiedad, Chile mantiene un modelo híbrido, ya que la representación de la propiedad y las responsabilidades respecto del control y la supervisión del 70% de empresas públicas (23 de las 33) se encuentra bajo el Sistema de Empresas Públicas (SEP), organismo técnico que tiene como sus responsabilidades el control centralizado de las empresas públicas en tres áreas específicas: la Dirección Corporativa, la Fiscalía y su área de Administración; los resultados obtenidos son reportados al Director Ejecutivo. Sin embargo, la Enap, el Banco del Estado de Chile, Codelco, las empresas de comunicaciones y todas las empresas estatales relacionadas al sector de la defensa operan en forma descentralizada y autónoma, se vinculan con el Gobierno a través de ministerios sectoriales afines a su área de competencia. Algunas de las empresas tienen un marco regulatorio desarrollado específicamente para sus operaciones y aprobado mediante leyes especiales (Banco Mundial, 2014: 26).

El modelo de gobierno corporativo de Chile está basado en cinco sustentos que son:

1. El SEP (Sistema de Empresas Públicas) como entidad mandante que ejerce la labor del dueño de la EP.
2. Cada una de las empresas públicas son administradas por su propio directorio.
3. Existen normas claramente establecidas sobre las conductas de quienes gestionan las empresas públicas.
4. Los administradores de las empresas públicas están sometidos a estándares y requerimientos más rigurosos a los establecidos en las leyes.
5. La supervisión es ejecutada por un ente colegiado (Banco Mundial, 2014: 31).

Los avances alcanzados en Chile se deben en gran parte a la creación del SEP en 2001, como un organismo técnico asesor del Estado, a partir del cual se ha logrado centralizar toda la información de las empresas públicas bajo su control, contar con una memoria anual consolidada la cual es remitida al Presidente de la República y a los Presidentes de las dos Cámaras del Congreso. Las memorias anuales contienen principalmente una evaluación de los resultados y logros de cada una de las empresas públicas, así como los avances de los proyectos, inversiones y resultados obtenidos (Banco Mundial, 2014: 28).

El SEP, en cumplimiento de una de sus principales responsabilidades y con el objetivo de establecer estándares de gestión para velar por el desempeño de las EP, ha elaborado un documento denominado Código SEP, el cual se compone de cinco capítulos que son: Primer Capítulo.- Descripción y funciones del SEP, en el cual se establece su misión, funciones y atribuciones, así como la misión de cada una de las empresas públicas del SEP. Segundo Capítulo.- Código de Ética para empresas del SEP, el cual contiene lineamientos sobre respeto por sus trabajadores y sus organizaciones, orientación referente a la generación del valor, probidad y confiabilidad, responsabilidad social empresarial, entre lo principal. Tercer Capítulo.- Principios de Gobierno Corporativo para empresas del SEP, en el cual se detalla sus tres ejes de acción. Cuarto Capítulo.- Compendio de circulares e instructivos, el cual contiene cuatro normas que son: sobre directorios, sobre personal y remuneraciones, sobre bienes y servicios, y finalmente sobre probidad y transparencia. En el quinto capítulo se establece la obligación de transparentar información al SEP.

Los principios de gobierno corporativo establecidos en el Código SEP se plasman en tres ejes bastante amplios: el marco de acción de las empresas del SEP, el ejercicio de la propiedad, y las responsabilidades y funcionamiento del directorio. El eje del marco de acción de las empresas del SEP se concentra en el marco legal, prácticas operacionales y de negocios comunes y de mercado, así como en el ámbito de influencia de las empresas. Además se establece que las empresas deben velar por su actividad empresarial, preocuparse por la creación sustentable de valor, desarrollarse de forma eficaz y eficiente con el objetivo de maximizar sus excedentes y rentabilidad. El eje de ejercicio de la propiedad se concentra en el rol del estado empresario y en el trato equitativo a los accionistas, se evidencia que el Estado ha delegado al SEP funciones y decisiones que le permiten establecer políticas de gestión homogéneas, así como desarrollar normas y orientaciones para el conjunto de empresas. Por último, en el eje de responsabilidades y funcionamiento del directorio, los lineamientos se enmarcan en el deber del cuidado, el deber de lealtad, su funcionamiento, transparencia e información. Este eje se enmarca en establecer directrices para que el directorio actúe de manera íntegra y responsable de sus actos, con la misma diligencia y cuidado que pondrían en sus propios negocios (SEP, 2013: 1-13).

Las principales atribuciones que tiene el SEP son: designar y remover a los directores de las empresas públicas, establecer estándares de gestión, fijar metas anuales, evaluar su desempeño, brindar aportes y directrices a fin de mejorar el desenvolvimiento de las EP bajo su control, también se encarga de aprobar los planes estratégicos y validar que las iniciativas estratégicas y los proyectos de inversión estén alineados al plan, verifica la razonabilidad de los presupuestos, así como se encarga de suscribir con las EP que toman créditos con garantía del Estado un Convenio de Programación, en el cual se fija los objetivos y los resultados esperados (Banco Mundial, 2014: 27).

Los directores y los gerentes de las EP tienen que rendir cuentas al SEP, el cual evalúa el desenvolvimiento de las EP a través de instrumentos específicos como planes de gestión anual para las empresas portuarias, convenios de programación y convenios de desempeño. Los convenios de desempeño comprenden indicadores de desempeño, financieros, así como indicadores de gestión interna, talento humano, control interno y aspectos técnicos (Banco Mundial, 2014: 24).

Un claro ejemplo de las reformas que realizó Chile para mejorar sus prácticas de gobierno corporativo tiene que ver con los cambios regulatorios en pro de la transparencia a través de la reforma mediante ley del estatuto orgánico de Codelco que se hizo con el fin de incorporar prácticas internacionales en materia de gobierno corporativo.

Tabla 1. Mejoras en prácticas de gobierno corporativo de Codelco

SOBRE EL DIRECTORIO	ANTES	DESPUÉS
Estructura de directorio	Directores: Ministro de Minas (Presidente del Directorio) Ministro de Finanzas 2 representantes del Presidente de la República 1 representante de las Fuerzas Armadas 2 representantes sindicales	Directores: 4 Directores seleccionados por el Consejo Gerencial Público 3 representantes del Presidente de la República 2 representantes sindicales
Término	Período presidencial	4 años rotando parcialmente (escalonado)
Roles y responsabilidades	Establecer políticas generales Aprobar inversiones por encima de US\$ 50 millones No responsabilidad (civil, y/o penal) No regulado por el derecho societario	Nomina y designa al Presidente Ejecutivo Aprueba el plan estratégico Responsabilidades civiles y penales por sus decisiones Están regidos por el derecho societario

Fuente: Bernal *et al.*, 2012: 36.

Elaboración: las autoras.

Se puede concluir que las prácticas de gobierno corporativo promovidas en Chile, impactaron positivamente en las empresas públicas; en el caso de Codelco, permitió la conformación como una empresa competitiva y eficiente, proyectándose como una empresa líder a nivel mundial, que cuenta con una organización y un modelo de negocios que incentivan la creación de valor y el crecimiento a largo plazo. Un aspecto relevante es el papel que ha tomado el SEP en el establecimiento de lineamientos de gobierno corporativo, para lo cual el Estado ha tomado la decisión de delegar funciones y decisiones como dueño, con el fin de permitirle al SEP la emisión de políticas de gestión homogéneas para todas las empresas, los cuales son armónicos con la normativa constitucional y legal chilenas y con la experiencia de control de gestión de empresas del sector estatal. En este contexto se evidencia que el mejoramiento del Gobierno Corporativo en las EP requiere de un Estado eficaz y comprometido en la implementación de un marco regulatorio acorde con las mejores prácticas para el fortalecimiento de sus empresas, las cuales reflejan que la normativa en temas contables debe ser la misma que rige a las empresas que cotizan en Bolsa.

## Empresas públicas de Perú

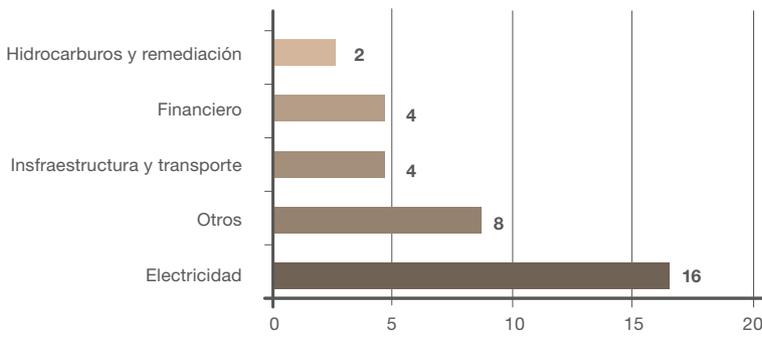
En los años noventa, el Perú contaba con más de 150 empresas públicas de diferentes tamaños, creadas en gran parte para atender las necesidades no cu-

biertas por las empresas privadas (Villasante, 2010: 4). Luego de un período de intensas privatizaciones en 1990, cuyo objetivo fue reducir el tamaño de las EP y reorganizarlas para privatizarlas, la cartera se redujo a 31 empresas públicas que actualmente son actores importantes en la economía del Perú. En cifras, las EP generan empleo para 22.013 personas, muestran gastos operativos de 3,1% del PIB y una inversión total que corresponde al 0,33% del PIB. Hay que destacar que 2,4% de las finanzas del Estado son impuestos y transferencias directas de las EP (Banco Mundial, 2014: 40).

La función de propiedad para la administración y supervisión de las EP en Perú se centralizó a partir de la creación del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) en 1999.<sup>28</sup> Entre las obligaciones del Fonafe están regular y dirigir la actividad empresarial del Estado; ejercer la propiedad de las acciones de las EP (empresas bajo alguna forma societaria) y los derechos sobre las empresas estatales de derecho público; aprobar el presupuesto consolidado de las EP; establecer reglamentaciones de gobierno corporativo para todas las EP; administrar los recursos generados por el ejercicio de la función de propiedad; y designar miembros para las asambleas de accionistas y los directorios de las EP (Banco Mundial, 2014: 42).

En la actualidad, el Fonafe integra a 34 empresas de propiedad estatal, principalmente en el sector eléctrico, que concentran sus actividades en diferentes sectores como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 4. Empresas públicas de Perú por sector, año 2014



Fuente: Fonafe, 2014b.  
Elaboración: las autoras.

El directorio del Fonafe está presidido por el Ministro de Economía y Finanzas, y tiene como miembros al Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministro de Energía y Minas, reflejando un rol de coordinación interministerial del grupo. Entre las responsabilidades del directorio están: designar al presidente y a los miembros de los directorios de cada EP, regular a través de directivas los honorarios de los directores de las EP y aprobar las directrices necesarias para normar el proceso presupuestario y de la gestión de las EP (Bernal *et al.*, 2012: 45).

<sup>28</sup> El Fonafe es una empresa de derecho público adscrita al sector economía y finanzas creada el 10 de septiembre de 1999 a través de la Ley N° 27170 (Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial), como la entidad responsable de la regulación y administración presupuestaria de todas las empresas del Estado, con excepción de PETROPERU S.A.

El Fonafe registra logros en diferentes áreas. En el área de gestión, se implementaron redes de negocio, las cuales están constituidas por los gerentes generales de empresas afines, quienes trabajan juntos en la identificación de proyectos y estrategias comunes que aumenten el valor de las EP de su red. De esta manera, se optimiza el uso de recursos aprovechando sinergias y se mejora la integración corporativa entre las EP de la red. En el área tecnológica, se ha implementado el Sistema de Intercambio Electrónico de Documentación, optimizando el intercambio de documentación entre y con las empresas. En el área de recursos humanos, el Fonafe ha sido líder en introducir reformas para elevar los estándares y dar transparencia a la selección de los miembros del directorio y del gerente general (Banco Mundial, 2014: 43). Cabe mencionar que tras la aprobación del Reglamento del Decreto Legislativo 1031 en 2008, promueve la eficiencia de las empresas públicas, se marca un antes y después en la actividad empresarial del Perú. Entre las principales estipulaciones están la incorporación de mínimo un director independiente en el directorio para al menos la mitad de las empresas del Fonafe; la posibilidad de vincular la retribución de los directores con los resultados económicos de las EP; y la designación de los gerentes de las EP a través de un proceso de selección de personal a cargo de empresas independientes (Villasante, 2010: 5).

Fue en marzo de 2013 que el Fonafe emitió el Código de Buen Gobierno Corporativo (CBGC) como herramienta para la mejora del desempeño empresarial, mediante la aplicación de buenas prácticas y principios empresariales. Para la elaboración del CBGC se contó con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo y las directrices de organizaciones internacionales y nacionales, como las establecidas por la Corporación Andina de Fomento, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Superintendencia de Mercado de Valores y la Bolsa de Valores de Lima (Fonafe, 2013: 4).

El CBGC consta de 34 principios, agrupados en seis áreas:

- Objetivos de la propiedad estatal.
- Marco jurídico: solución de conflictos, endeudamiento, cumplimiento de obligaciones y compromisos.
- Derechos de propiedad: junta general y participación de los accionistas, presidente del directorio, aplicación de utilidades, tratamiento equitativo de accionistas minoritarios, participación del Estado en el accionariado, etc.
- Directorio y gerencia: mecanismos de designación de directores y gerentes, políticas relativas a la independencia de los directores, funciones y responsabilidades del directorio y la gerencia, interacción entre directorio y gerencia, políticas de retribución y remuneración del directorio y gerencia, reportes del directorio sobre gobierno corporativo, plan de continuidad del negocio, etc.
- Política de riesgos y código de ética.
- Transparencia y divulgación de información: política y mecanismos de información, estándares contables de la información financiera, políticas sobre auditorías, estructura de propiedad y de administración de la EP, participación de agentes externos de información.

La implementación del CBGC es responsabilidad del directorio de la EP y es evaluada anualmente con la ayuda de herramientas que están disponibles en la sección de gobierno corporativo de la página web del Fonafe. El principio 25 del CBGC establece que al menos cada año el gerente general presentará un

informe sobre la situación del gobierno corporativo de la EP, que será aprobado por el directorio y presentado a la junta general de accionistas, con la memoria anual y los estados financieros. La aplicación de estas directrices en conjunto ha contribuido a mejorar la transparencia de las EP formando así empresas sólidas (Fonafe, 2013: 15).

Como mecanismo de supervisión de cumplimiento del CBGC, las EP deben elaborar un plan estratégico, documento en el que se definen objetivos para el desempeño de las EP y a la vez es un instrumento de gestión. Este plan contiene un diagnóstico descriptivo del estado actual de la empresa, las metas para el corto, mediano y largo plazo, indicadores de desempeño financieros y no financieros. En primera instancia es aprobado por el Directorio de la EP, luego por el ministerio sectorial y por el directorio del Fonafe. Finalmente, la asamblea general de accionistas de cada empresa ratifica el plan estratégico y lo publica en su página web. Para el período 2012-2016, los objetivos estratégicos establecidos por el Fonafe son: impulsar el crecimiento de las EP, incrementar la eficiencia, fomentar la creación de valor social, fortalecer el talento humano, la organización y la tecnología de la información y comunicación (Banco Mundial, 2014: 44).

Otro mecanismo de supervisión de cumplimiento del CBGC es la elaboración y entrega de informes por cada EP al Fonafe, entre los cuales están: informe de control del plan operativo, informe de monitoreo de metas y objetivos estratégicos, estados financieros, informes de auditoría cortos y largos, así como el informe ejecutivo sobre implementación del CBGC. Esta información, junto al informe anual de la EP, es difundida de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Transparencia e Información Pública tanto en la página web del Fonafe como en la de las EP. De igual manera, el Fonafe consolida los presupuestos de las EP y los remite para la aprobación de su directorio. Finalmente, los presenta en sesión de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República según lo estipulado en la Ley General de Presupuesto. En dicha reunión, el Fonafe presenta también la proforma presupuestaria consolidada para el siguiente año fiscal (Banco Mundial, 2014: 47).

Las auditorías de las EP son otro mecanismo de supervisión. El Fonafe aprobó en 2006 el Código de Control Interno para todas las EP, cuyo objetivo es la implementación de directrices para fomentar un entorno ético, prevenir riesgos y promover la optimización de la gestión de las EP. El cumplimiento de dicho código es supervisado por la Oficina de Control Institucional (OCI), que es una unidad dentro de la estructura organizativa de cada EP. La OCI responde directamente al Directorio y es responsable de monitorear los recursos y activos administrativos, financieros y económicos de las EP, de acuerdo con el Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República (CGR). El Gerente de la OCI es designado por la CGR, y responde y recibe su remuneración de esta institución.

La implementación y cumplimiento del CBGC en las EP de Perú ha generado buenos resultados que han recibido el reconocimiento de entidades como la Bolsa de Valores de Lima (BVL), que galardonó en 2013 a la EP de Agua Potable y Alcantarillado Sedapal por sus buenas prácticas corporativas, excelencia en las actividades de su giro de negocio y haber cumplido al 83% con los 26 principios del Índice de Buen Gobierno Corporativo, índice evaluado anualmente por

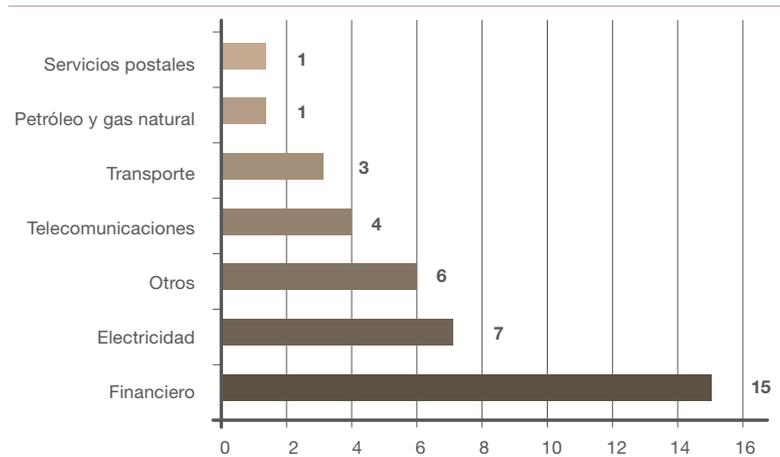
la BVL (Sedapal, 2013). En 2014, las EP Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide) y Electroperú fueron igualmente reconocidas por sus buenas prácticas de gobierno corporativo. Cofide alcanzó un cumplimiento del 88%, mientras que Electroperú fue premiada como la única empresa estatal que superó el nivel requerido por la BVL y el mínimo exigido según la Voz del Mercado, indicador de evaluación del nivel de gobierno corporativo de las empresas, introducido en 2014, que se basa en la opinión de distintos grupos de interés, incluyendo expertos e inversionistas nacionales y extranjeros (Fonafe, 2014a).

## Empresas públicas de Colombia

Al igual que en otros países latinoamericanos, en Colombia, las EP continúan siendo actores destacados en la economía local. El presupuesto consolidado de las empresas públicas vinculadas al gobierno central representa cerca del 8% del PIB y 24,5% del presupuesto del gobierno; la inversión alcanza una cifra cercana al 5% del PIB, las contribuciones a las cuentas del Estado por medio de dividendos alcanzan casi el 1,3% del PIB o el 4% de los ingresos públicos totales. Tres de las EP que cotizan en bolsa, Ecopetrol, ISAGEN e ISA, constituyen el 15% del mercado de valores nacional y 50% del valor total de las EP.

El total de EP vinculadas al gobierno central asciende a 37 empresas, 15 de ellas del sector financiero, de las cuales seis ofrecen servicios financieros agrícolas. Estas empresas desarrollan sus actividades en mercados competitivos y no competitivos y se distribuyen en diferentes sectores, como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 5. Empresas públicas de Colombia por sector, año 2010



Fuente: Banco Mundial, 2014: 25.

Elaboración: las autoras.

La función de propiedad de las EP está descentralizada y es ejercida en general por los ministerios sectoriales y, para algunas empresas, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La función de supervisión de las EP está a cargo del Departamento de Planificación Nacional de Colombia (DNP), organismo que depende directamente de la Presidencia de la República; en algunos

casos también de las comisiones reguladoras de agua potable y saneamiento básico, de energía eléctrica y gas y de telecomunicaciones. El DNP tiene entre sus objetivos evaluar los proyectos de inversión pública que ejecutarán las EP, consolidar los estados financieros de las empresas y gestionar la información sobre posibles excedentes. En 2010, el DNP introdujo una metodología para el monitoreo del desempeño de las EP en las áreas financiera, organización interna y desempeño (Banco Mundial, 2014: 26).

La discusión sobre la importancia del gobierno corporativo comenzó en Colombia en 2001, año a partir del cual se introdujeron un sinnúmero de políticas públicas para fortalecer las prácticas empresariales. La reforma trascendental fue la introducción, en 2007, del Código de Mejores Prácticas Corporativas, conocida como Código País, por la Superintendencia Financiera destinado exclusivamente a los emisores de valores colombianos. Posteriormente se sumaron varias reformas<sup>29</sup> cuyos resultados obtuvieron reconocimiento a nivel internacional por el Banco Mundial, que recomienda a Colombia como un país favorable para las inversiones. El Código País comprende 41 directrices destinadas a estandarizar las prácticas de gobierno corporativo que las empresas habían desarrollado de forma independiente a través de sus propios códigos internos. Contiene recomendaciones sobre la asamblea de accionistas, los consejos de administración, la divulgación de la información financiera y no financiera, y la resolución de disputas (Lehuedé, 2013: 14, 19).

El DNP estableció igualmente principios orientadores de Buen Gobierno para la Administración Pública, en las áreas de transparencia y rendición de cuentas, gestión pública efectiva, participación y servicio al ciudadano, vocación por el servicio público y estrategias de la lucha contra la corrupción. En 2011, el DNP expidió lineamientos para la rendición de cuentas a la ciudadanía, con el objetivo de aumentar la confianza en las instituciones del Estado y mejorar la calidad de las decisiones públicas a través del diálogo con la comunidad respecto a los avances y dificultades de la gestión y las expectativas de los ciudadanos. No se registró información sobre evaluación y seguimiento al cumplimiento de estos lineamientos (DNP, 2011).

Un instrumento para la supervisión y control de la EP es el establecimiento de objetivos financieros y de desempeño que debe estar alineado con el Plan de Desarrollo Nacional. El monitoreo del desempeño se realiza mediante la entrega de informes de ejecución presupuestaria, informes de ejecución de los planes de inversión, informes financieros, de gerencia general, de gobierno corporativo, entre otros. Esta información se divulga públicamente en las páginas web de cada EP. Además, la Superintendencia de Servicios Públicos publica información sobre el desempeño de la gestión, indicadores de calidad, satisfacción del cliente, reclamos, sanciones a EP que no cumplen con los estándares específicos, entre otros (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2014).

La supervisión también se lleva a cabo mediante las auditorías tanto internas como externas a las EP. La auditoría interna supervisa permanentemente los estados financieros y procesos contables, la gestión de control interno, la implementación de planes de mejora y el cumplimiento de las normas ISO. La Contraloría General se encarga del control financiero, legal y gerencial en forma anual. Las auditorías externas se llevan a cabo a solicitud de los accionistas con más del 5% de acciones. En cuanto a la designación de los miembros del

<sup>29</sup> Ley 1429 (29 de diciembre de 2010) y Ley 1474 (12 de julio de 2011), Congreso de Colombia: Reforma para la regulación del proceso de liquidación de empresas y la reforma para sancionar la administración desleal, aplicable a administradores, socios, directivos, empleados o asesores con prisión de cuatro a ocho años, respectivamente.

Directorio, no existen reglas ni procesos homogenizados. El DNP estableció, en 2003, que la selección de gerentes se realice por criterios basados en el mérito, lo cual ha tenido solo una acogida parcial, ya que, en la práctica, los criterios de designación siguen siendo de índole política. En cuanto a la escala salarial, se tiene una escala fija en la cual es difícil incorporar incentivos salariales. Solo las empresas que funcionan bajo reglas de derecho privado pueden determinar bonificaciones sobre la base de resultados (Banco Mundial, 2014: 31).

Un caso exitoso de los resultados de la aplicación de buenas prácticas corporativas en Colombia es el Grupo EPM (Empresas Públicas de Medellín), que es 100% propiedad del Municipio de Medellín. La EPM comprende las empresas que ofrecen servicios de energía eléctrica, gas natural, agua potable, saneamiento básico, recolección, aprovechamiento y disposición final de basuras, y tecnologías de información y comunicación. La EPM se ha convertido en un grupo estatal muy rentable, siendo la segunda empresa más grande en Colombia por sus ingresos de US\$ 6.948 millones, utilidad neta de US\$ 869 millones en 2013 y transferencias al Municipio de Medellín que ascendieron, en 2013, a US\$ 640 millones (EPM, 2014: 13). El Código de Gobierno Corporativo fue introducido en el grupo como el instrumento en el que se compilan los lineamientos sobre gobierno, conducta y divulgación de la información, basados en el sistema “cumplir o explicar”. En 2006, la EPM implementó un Plan Anual de Actividades de mejoramiento de las prácticas de gobierno. Este plan fue sometido a una evaluación con consultores externos, y su ejecución y seguimiento fue monitoreado por el Comité de Gobierno Corporativo de EPM. El Grupo EPM está sujeto al control fiscal pleno por parte de la Contraloría General de Medellín (Bernal *et al.*, 2012: 58).

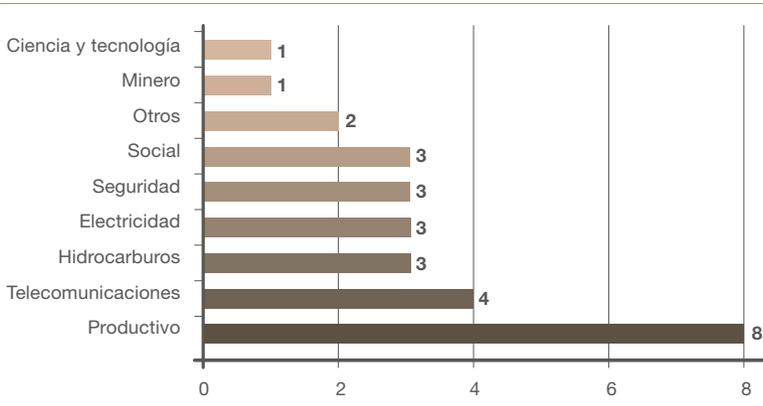
## Análisis de la experiencia de Ecuador

Al igual que la mayoría de los países de Latinoamérica, en Ecuador se impulsó la privatización de las EP en la década de los años noventa. En este período, el Estado debilitó sus capacidades para organizar y regular el desarrollo nacional, entre ellos el manejo protagónico en las EP.

A partir del año 2007, bajo el liderazgo del Presidente Rafael Correa Delgado, se pudo establecer como pilar fundamental el desarrollo de un nuevo marco legal, en primera instancia con la aprobación de la nueva Constitución (2008), la Ley Orgánica de Empresas Públicas (2009), así como los distintos Planes Nacionales para el Buen Vivir, con lo cual las EP han recuperado su importancia como instituciones vitales para el desarrollo endógeno del país.

Las empresas públicas actualmente tienen roles relevantes como: ser prestadoras de servicios públicos de calidad, la gestión de sectores estratégicos y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y bienes públicos (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 315). Actualmente existen 28 EP de la función ejecutiva, las cuales generan fuentes de empleo, regulan los precios del mercado, generan rentabilidad social y se constituyen en agentes de la transformación productiva. Las EP de Ecuador se encuentran en diferentes sectores, como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 6. Empresas públicas de Ecuador por sector, año 2015



Fuente y elaboración: las autoras.

Las empresas públicas de Ecuador han logrado emplear a aproximadamente 36.000 colaboradores, lo cual representa el 0,42%<sup>30</sup> de la población económicamente activa; de las fuentes de empleo generadas, el 33% se encuentra en el sector de hidrocarburos. El presupuesto global de la EP alcanza US\$ 17.700 millones a 2014, el cual representa cerca del 18% del PIB. Algunas EP también contribuyen a las finanzas públicas por medio de transferencia de sus excedentes, entre las cuales se pueden mencionar a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, Flota Petrolera Ecuatoriana Flopec EP y Astilleros Navales Ecuatorianos Astinave EP, principalmente en aproximadamente US\$ 90 millones en el año 2014.

Respecto a las directrices que presenta tanto la CAF como la OCDE sobre Gobierno Corporativo al analizar la experiencia de Ecuador, se evidencian los siguientes avances: respecto al eje de marco legal, se considera como principales lineamientos los relacionados con diferenciar las funciones que cumple el Estado como propietario y como regulador, así como las condiciones de mercado para la obtención de financiamiento para las EP. En Ecuador, la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) contempla claramente lo relacionado con formas de financiamiento, con el fin de que las empresas públicas puedan tener excedentes o superávit:

Las empresas públicas podrán adoptar las formas de financiamiento que estimen pertinentes (...) tales como: ingresos provenientes de la comercialización de bienes y prestación de servicios así como de otros emprendimientos; rentas de cualquier clase que produzcan los activos, acciones, participaciones; acceso a los mercados financieros, nacionales o internacionales, a través de emisión de obligaciones, titularizaciones, contratación de créditos; beneficio de garantía soberana; inyección directa de recursos estatales, reinversión de recursos propios; entre otros (LOEP, 2009: Art. 42).

En lo relacionado a los lineamientos de la función de propiedad y a los roles del triángulo de poder, se puede mencionar que, en el Ecuador, hay avances notables en la LOEP. En la cual se establecen las atribuciones del directorio de las EP enfocadas a: fijar los objetivos empresariales, velar por la eficacia y eficiencia, definir y evaluar metas operativas y financieras; controlar los planes, programas

<sup>30</sup> La PEA del Ecuador a 2014 fue de 8.505.578 de acuerdo al informe de "Análisis y proyecciones de la PEA" realizado por el INEC.

y proyectos; aprobar los planes estratégicos, estados financieros y avances de proyectos (LOEP, 2009: Art. 9). Adicionalmente, esta ley establece las atribuciones del gerente general, quien tiene la responsabilidad de: plantear y ejecutar estrategias para cumplir los objetivos; informar al directorio los resultados de la gestión, velar por la eficacia empresarial de la EP (LOEP, 2009: Art. 11).

En el ámbito de directorio y administración, las EP presentan avances en asuntos como contar con un reglamento de funcionamiento del directorio; establecer comités técnicos que realizan un análisis y revisiones previas a las sesiones de directorio, política implementada por la Senplades a través de la Coordinación General de Empresas Públicas; normas internas de administración del talento humano; Reglamentos de Contratación, Reglamento de Giro Específico del Negocio y Reglamento de Alianzas Estratégicas, mecanismos que contribuye a transparentar la gestión empresarial; planificación estratégica que tiene estrecha vinculación al PAC, POA; adicionalmente, en la LOEP se establecen los requisitos mínimos para ser Gerente General de una EP. Esto para citar algunos ejemplos (LOEP, 2009: Art. 10), lo que denota una mejora significativa de las EP ecuatorianas con la incorporación de principios de gobierno corporativo propios, dada la dinámica tan particular de las empresas públicas en Ecuador por regirse a una Ley específica como la LOEP que difiere de la Ley de Compañías privadas.

En lo relacionado al ámbito de control, en las EP ecuatorianas se crean unidades de auditoría interna bajo un estudio técnico realizado por la Contraloría General del Estado (CGE) de acuerdo a la complejidad, recursos que manejan, y ámbito de acción de las diferentes EP; las mismas que tienen entre sus principales atribuciones:

- El realizar la evaluación posterior de las operaciones y actividades a través de auditorías de gestión y exámenes especiales.
- Evaluar la eficacia del sistema de control interno, la administración de riesgos institucionales, la efectividad de las operaciones y el cumplimiento de leyes, normas y regulaciones aplicables.
- Asesorar a las autoridades, niveles directivos y servidores de la entidad, en el campo de su competencia, y en función del mejoramiento continuo del sistema de control interno.
- Identificar y evaluar los procedimientos y sistemas de control y de prevención internos para evitar actos ilícitos y de corrupción que afecten a la entidad. (CGE, 2008: 3).

La auditoría externa está encaminada a la revisión de los estados financieros de las EP y es totalmente independiente, ya que se realiza con firmas especializadas designadas por la CGE. Adicionalmente, por parte del Ministerio de Relaciones Laborales, se realiza un control posterior (*ex post*) en lo relacionado a la administración del talento humano y remuneraciones. Este control también se realiza a través de firmas externas especializadas; posteriormente, el informe es puesto en conocimiento del Directorio, para las medidas correctivas necesarias de acuerdo al caso.

Con respecto a las normas de contabilidad, las EP se encuentran reguladas bajo la LOEP, que contempla que la contabilidad debe basarse en los principios de contabilidad de general, aceptación y normas internacionales de contabilidad, lo que ha dado lugar a que las EP decidan unilateralmente bajo qué normativa generarán toda la información financiera necesaria para medir su gestión tanto administrativa y financiera.

En el ámbito de transparencia y divulgación, la OCDE puntualiza la obligación de la entidad coordinadora de publicar información agregada sobre las EP. Si bien en Ecuador no se ha creado una entidad coordinadora, cada una de las empresas públicas presentan periódicamente en sus páginas web información respecto a las áreas administrativa, legal, financiera, operativa, laboral, planificación institucional, regulación y control; esto se lo hace en cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), la cual plantea el derecho de acceso a la información con el fin de realizar un efectivo control e instar a la rendición de cuentas. En cumplimiento de esto, las empresas públicas presentan un informe de rendición de cuentas anual; adicionalmente, de acuerdo a lo que determina la LOEP, la Gerencia General presenta al Directorio un informe anual de gestión para su conocimiento y resolución.

Finalmente, en el eje de responsabilidad de las EP con los grupos de interés, el Estado ecuatoriano ha logrado en gran parte establecer lineamientos referentes a este tema en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Así, en el objetivo 1 del Plan se contempla el “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” y entre sus principales políticas están la política 1.2 Garantizar la prestación de servicios con calidad y calidez, y la política 1.6 Fortalecer a las EP como agentes de la transformación productiva, y como lineamientos estratégicos se encuentran el “fomentar el gobierno corporativo, las buenas prácticas empresariales y las responsabilidades sociales de las empresas públicas”. En este contexto es necesario aclarar que el PNBV es vinculante para el sector público, por lo que las EP tienen la obligación de alinearse a estas políticas en el establecimiento de los objetivos contemplados en su planificación estratégica.

La Senplades, como miembro de todos los directorios de las empresas públicas, ha contribuido e impulsado su fortalecimiento en los distintos sectores. A través de la Coordinación General de Empresas Públicas, se brinda asesoría técnica y jurídica no solo a los delegados en directorios, sino también a las empresas públicas en temas de talento humano (estructuras orgánicas, normas internas, políticas salariales), gestión financiera (seguimiento a ejecuciones presupuestaria, revisión de balances consolidados, seguimiento a auditorías financieras) y direccionamiento estratégico (planificación estratégica, articulación programática, políticas de gobierno corporativo), entre otros (Senplades 2013: 35).

La Coordinación General de Empresas Públicas ha trabajado en generar directrices que permitan a los directorios de las empresas públicas actuar conforme a lo que establece la LOEP, de manera organizada y sistematizada. Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014, se contabilizaron 213 sesiones de directorio, aproximadamente, 18 sesiones de directorio por mes, en las cuales se ha brindado un direccionamiento estratégico a las EP a fin de guiar el cumplimiento de su objeto de creación. Es en la Senplades, a través de esta coordinación, en donde se da un seguimiento a todas las empresas públicas de la Función Ejecutiva, centralizando la función de control y resguardando el cumplimiento de la LOEP.

## Conclusiones

En el caso de Brasil, es notable la injerencia que tienen las instituciones gubernamentales en los temas de gobierno corporativo en las EP. Mientras el Ministerio de Hacienda concentra su ámbito de acción en el establecimiento de políticas de endeudamiento, capitalización, dividendos y cuyo rol es la fijación de tarifas, el Ministerio de Planificación concentra su rol en aspectos presupuestarios, así como políticas que permitan la alineación de las empresas públicas con las políticas de desarrollo estatal. Los ministerios sectoriales tienen atribuciones tanto en la planificación del sector como en los aspectos técnicos, tales como la definición del sector y metas de calidad en el servicio. Un aspecto que se debe resaltar es el nivel de coordinación y supervisión del DEST, cuyas responsabilidades se concentran en la planificación estratégica, los programas de inversión y la gestión de la organización y desempeño de las EP. Esta constituye una buena práctica que podría replicarse en Ecuador, ya que es indiscutible la importancia que tiene el contar con un organismo de coordinación y supervisión de las empresas públicas, ya que, por la dinámica, la complejidad y el ámbito de acción de las empresas, este organismo aliviaría el rol del Directorio.

En el caso de Chile, el organismo técnico asesor del Estado, denominado SEP, juega un papel trascendental en la adopción de las buenas prácticas de gobierno corporativo; para lograr el cumplimiento de este rol, el Estado le ha delegado sus funciones y decisiones de dueño de estas empresas con el fin de contar con políticas, normas y orientaciones homogéneas para todas estas, siendo una buena práctica que podría ser implementada en Ecuador, ya que, al contar con un organismo técnico asesor y más aún con la responsabilidad del control centralizado de la gestión de las EP, viabiliza para que los directores y los gerentes de las EP rindan cuentas, mantengan una evaluación permanente y, a la vez, el organismo técnico brinde aportes y directrices a fin de mejorar el desenvolvimiento de las EP, con lo cual se puede orientar el rol de las empresas en la generación sustentable de valor, hacerlo de forma eficaz y eficiente, con el fin de maximizar sus excedentes y cumplir con su objeto de creación.

El Fonafe, como empresa propietaria de las 34 empresas públicas peruanas, ha implementado el Código de Buen Gobierno Corporativo y controla con gran esfuerzo su implementación. También ha logrado clarificar el rol de los órganos de dirección y control mediante la elaboración y divulgación de directrices y lineamientos, así como de los procesos de transparencia ante los grupos de interés. Su objetivo de fortalecer las EP ha tenido buenos resultados, sobre todo en la atracción de inversiones del sector. La fortaleza de tener una entidad que centralice la función de propiedad y control se podría replicar en el Ecuador, ya que ha demostrado ser una forma de aprovechar sinergias, crear redes de negocio afines entre las EP, así como optimizar las compras públicas, el gasto y la distribución de excedentes.

En el caso de Colombia, aunque no existe una empresa que centralice la función de coordinación o propiedad de las 37 EP, se observan logros referentes a la regulación de la gestión a través de reformas realizadas a través Superintendencia Financiera y el Departamento Nacional de Planeación. Esto ha sido beneficioso para alcanzar sus objetivos de modo eficiente. La visión del Grupo EPM de ser un referente de excelencia operativa, reputación y transparencia, es una práctica que se podría replicar en las EP en Ecuador. Sobre todo incrementar el nivel

de transparencia que es esencial para crear confianza en la empresa por parte de la ciudadanía y futuros inversionistas, en el caso de la emisión de bonos por parte de las EP.

En general, los lineamientos de buen gobierno corporativo relacionados al ámbito del marco legal que considera el diferenciar las funciones que cumple el Estado como propietario y como regulador, así como las relacionadas al ámbito de función de propiedad, al directorio y la forma de administrar, están orientados a regular el triple rol que tiene el Estado, ya sea como propietario, legislador y como cliente o proveedor. Estos lineamientos han ayudado a empresas como Petrobras (Brasil), Ecopetrol (Colombia), Compañía de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo S.A. SABESP (Brasil) e Isagen (Colombia) a cotizar sus acciones en el mercado local e internacional. En el caso ecuatoriano, esta perspectiva es distinta, ya que, de acuerdo a lo que señala la LOEP, para que una empresa sea considerada como pública, esta debe crearse por Decreto Ejecutivo y tener el 100% de participación estatal. Por tal razón, se las considera como unipersonales, por cuanto una sola persona (el Estado) es la titular del patrimonio.

Finalmente, en el caso de Ecuador, se puede evidenciar sus propios principios de gobierno corporativo, los cuales han sido fortalecidos en los últimos ocho años. Se pueden citar como buenas prácticas: el nivel de transparencia y rendición de cuentas, impulsado a través de la LOTAIP; el ámbito de control a través de la Contraloría General del Estado y de las unidades de auditoría interna encaminadas a evaluar la eficacia del sistema de control interno, la administración de riesgos, la efectividad de las operaciones, el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables que permitan el logro de los objetivos; así como la auditoría externa encaminada a la revisión de los estados financieros de las EP. También hay que mencionar el papel del Ministerio de Relaciones Laborales a través del control posterior en el ámbito de administración de talento humano y remuneraciones. Por otro lado, los roles directivos están claramente diferenciados en la LOEP, tanto el del Directorio como el de la Gerencia General.

Un aspecto que hay que resaltar en Ecuador es el nivel de coordinación, seguimiento y supervisión que realiza la Senplades a través de la Coordinación General de Empresas Públicas, cuyas responsabilidades se concentran en: proponer políticas y directrices para armonizar la gestión de las EP, definir directrices y metodologías para lograr una gestión eficiente, definir mecanismos que garanticen la innovación de la gestión, así como también el asesoramiento y revisión de planes estratégicos, temas de desarrollo organizacional, programas de inversión y evaluación de la ejecución y desempeño de las EP. Esta constituye una buena práctica que, pese a que en Ecuador no se cuenta con un organismo específico con el rol de coordinación y supervisión de las EP, esta unidad de la Senplades ha asumido este rol trascendental, en el cual se evidencian cada vez mejores resultados en la gestión empresarial de las EP ecuatorianas.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2014). *Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas en América Latina*. Washington D. C.: Banco Mundial. Versión electrónica disponible en: <http://www.oecd.org/daf/ca/WorldBankCorporate-GovernanceofSOEinLASpanish.pdf> (visitada el 19 de septiembre de 2014).
- Barella, Murilo (2013). "As empresas estatais no Brasil" en Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Perfil das Empresas Estatais Federais: Ano-base 2012*. Brasília: MP/SE/DEST.
- Bernal, Andrés, Andrés Oneto, Michael Penfold, Lisa Schneider y John Wilcox (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina: importancia para las empresas de propiedad estatal*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva No. 6. Caracas: CAF. Versión electrónica disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/366>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009). *Gobernanza corporativa y desarrollo de mercados de capitales en América Latina*. Colombia: Mayol Ediciones S.A.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Contraloría General del Estado (CGE) (2008). *Reglamento Sustitutivo sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la Contraloría General del Estado*. Acuerdo 22 de 23 de octubre de 2008.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011). *Lineamientos para la Rendición de Cuentas a la Ciudadanía por las Administraciones Territoriales*. Versión electrónica disponible en: [www.portalterritorial.gov.co/.../5\\_Guia%20Rendicion%20cuentas%20web.pdf](http://www.portalterritorial.gov.co/.../5_Guia%20Rendicion%20cuentas%20web.pdf) (visitada el 16 de enero de 2014).
- Empresas Públicas de Medellín (EPM) (2014). "Sostenibilidad EPM: diálogo de rendición pública de cuentas". Versión electrónica disponible en: [http://www.epm.com.co/site/Portals/0/centro\\_de\\_documentos/IS2013/RendicionDeCuentas\\_abril\\_29\\_Publico%20externo.pdf](http://www.epm.com.co/site/Portals/0/centro_de_documentos/IS2013/RendicionDeCuentas_abril_29_Publico%20externo.pdf) (visitada el 20 de enero de 2015).
- Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) (2014a). "BVL vuelve a reconocer a Cofide y Electroperú por sus buenas prácticas de Gobierno Corporativo". Versión electrónica disponible en: <http://www.fonafe.gob.pe/portal?accion=n&t=8&i=4112&m=1> (visitado el 13 de octubre de 2014).
- (2014b). "Empresas de la Corporación". Versión electrónica disponible en: [www.fonafe.gob.pe](http://www.fonafe.gob.pe) (visitada el 19 de septiembre de 2014).
- (2013). *Código de Buen Gobierno Corporativo para las empresas bajo el ámbito de FONAFE*. Acuerdo No. 002-2013/003-FONAFE. Versión electrónica disponible en: <http://www.fonafe.gob.pe/portal?accion=c&t=13&i=3961&n=2&o=104&m=2> (visitada el 19 de septiembre de 2014).
- Fontes, Rubens Joaquim (2008). "Gobernabilidad corporativa en empresas estatales y el papel del consejo de administración". En *Estado, Gobierno, gestión pública*. Revista chilena de administración pública No. 11, pp.57-89.
- Institutos de Gobierno Corporativo de Latino América (IGCLA) (2011). *Gobierno Corporativo en América Latina 2010-2011*. Washington D. C.: IGCLA, Global Corporate Governance Forum. Versión electrónica disponible en: [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/53419f004e478357b616be7a9dd66321/Gobierno\\_Corporativo\\_en\\_Latinoamerica\\_2010-11.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/53419f004e478357b616be7a9dd66321/Gobierno_Corporativo_en_Latinoamerica_2010-11.pdf?MOD=AJPERES) (visitado el 14 de enero de 2015).
- Lehuedé, Hector (2013). "Colombian SOE: A review Against the OECD Guidelines on Corporate Governances of State-owned Enterprises". En *OECD Corporate Governance Working Papers, No. 12*. Paris: OECD Publishing. Versión electrónica disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1t5s4f6-en> (visitado el 9 de octubre de 2014).

Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP). Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de octubre de 2009.

Sedapal (2013). "SEDAPAL recibió reconocimiento por Buenas Prácticas Corporativas por segundo año consecutivo". Versión electrónica disponible en: <http://www.sedapal.com.pe> (visitado el 9 de octubre de 2014).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2011). *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*. Traducido por el Ministerio de Economía y Hacienda, España. OECD Publishing. Versión electrónica disponible en: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf> (visitado el 9 de octubre de 2014).

Sistema de Empresas Públicas Chile (SEP) (2013). *Código SEP*. Santiago de Chile.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2013). *Empresas públicas y planificación: su rol en la transformación social y productiva*. Quito: El Telégrafo.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2014). "Servicio al Ciudadano". Versión electrónica disponible en: <http://www.superservicios.gov.co/Servicio-al-ciudadano> (visitado el 10 de octubre de 2014).

Villasante, Jorge (2010). "La Nueva Visión". *En Nueva mentalidad empresarial*, Caratas sección publicitaria especial, septiembre 9. S. I.: Fonafe. Versión electrónica disponible en: [http://www.fonafe.gob.pe/User-Files/Media/EDICION\\_ESPECIAL\\_2011/Suplemento\\_FINAL\\_FONAFE.pdf](http://www.fonafe.gob.pe/User-Files/Media/EDICION_ESPECIAL_2011/Suplemento_FINAL_FONAFE.pdf) (visitada el 19 de septiembre de 2014).

# El gobierno corporativo como instrumento de fortalecimiento empresarial

Rony Parra<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Rony Mauricio Parra Jácome es investigador del Centro de Prospectiva Estratégica (CEPROEC) en el área de energía. Entre 2010 y 2011, trabajó como analista en la Dirección de Innovación y posteriormente, hasta agosto de 2014, fue analista de la Dirección de Gestión Empresarial Pública de la Senplades. Ingeniero en Petróleos por la Universidad Central del Ecuador (UCE) y máster en Gobernanza Energética por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.

## Introducción

La dinámica y las exigencias de la gestión empresarial pública hacen que las estrategias y herramientas aplicadas muten cada vez con mayor celeridad, a fin de mantener su productividad y, en ocasiones, llegar a la efectividad en su gestión.

Los principios de gobierno corporativo se han visto como una alternativa que desarrollar en el modelo de estructura de cada empresa pública, buscan el empoderamiento de sus directores y la respuesta rápida y eficaz de la administración. Se concibe como la sistematización de prácticas empresariales y la aplicación de normas que permiten y facilitan el manejo de la gestión administrativa, financiera y legal de una empresa (CAF, 2010).

El gobierno corporativo permite el fortalecimiento del control, transparencia y liderazgo entre el propietario, los directivos y los administradores de una empresa. Principalmente, estos principios se aplican a las empresas de naturaleza privada. Por lo general, estas mantienen como alternativa de financiamiento la cotización en la bolsa de valores, por lo que su manejo radica en normas exigentes de transparencia y salud financiera; sin embargo, este concepto también es acuñado en las empresas de propiedad estatal, bajo la aplicación de buenas prácticas de gestión en una esfera entre el Estado como propietario único y miembro vinculante en la dirección, y la gestión empresarial como parte de la administración (CAF, 2012: 11).

En este contexto, el presente trabajo estudia el panorama local del sistema de empresas públicas de la Función Ejecutiva, identifica los principales argumentos desarrollados en varias de las empresas del Estado ecuatoriano, contraponen los principios acuñados en las empresas de naturaleza privada con la premisa de que su punto de convergencia radica en la eficiencia y eficacia de la gestión, para finalmente identificar las oportunidades del fortalecimiento empresarial a partir de la aplicación de buenas prácticas de gestión, teniendo en cuenta la realidad ecuatoriana en normativa, institucionalidad y en política pública.

## El rol del Estado como empresario

El término *Estado empresario* se basa principalmente en la discrepancia del sistema tradicional de la economía en que se cree en un mercado autoregulado sin la intervención del Estado para la planificación y promoción de la economía y de las inversiones (Usen, 2012: 121).

El Estado, en este modelo, es el eje impulsor de la dinámica empresarial; en ocasiones, puede regular el mercado a partir de marcos normativos y la expedición de leyes y reglamentos que estructuran las normas que se deben seguir en un nicho del mercado; puede actuar además como ente de control delegando las atribuciones a través de su institucionalidad pública, para lo cual creará organismos, ya sea autónomos o adscritos a una cartera de Estado, para ejercer el control de la operación de las empresas a partir de las normas ya establecidas; finalmente, también el Estado puede participar de manera directa en un nicho de producción a partir de la acción de una de sus empresas públicas para lo cual delegará funciones específicas cuyo fin, en ocasiones, pueda regular el mercado y controlarlo sobre la base de la competencia. No obstante, existirán Estados que puedan intervenir en las tres fases descritas.

La historia del Ecuador marca una fractura de la institucionalidad pública a partir de los años ochenta que se agudizó en los noventa, cuando primó el modelo aperturista al sector privado reduciendo la acción del Estado en regulación, control y acción empresarial en concordancia con los principios establecidos desde el consenso de Washington,<sup>32</sup> con controles precarios y marcos normativos que privilegiaron la libre acción del mercado y favorecieron el interés foráneo sobre el nacional.

El modelo económico y político actual establece rupturas frente al modelo tradicional, generando cambios políticos, institucionales y normativos cuyo fin es recuperar el rol estatal en los principales modos de producción y en la prestación de servicios públicos, lo cual está plasmado en la Constitución de la República de 2008.<sup>33</sup> El Estado se reserva la gestión de los sectores estratégicos, posicionando a las empresas públicas como actores vinculantes, generando, por un lado, monopolios estatales y, por otro, manteniendo su protagonismo en el mercado a partir de la restauración institucional.

En el Ecuador, las empresas de propiedad estatal tomaron protagonismo en la acción pública como entes ejecutores de la política tras la configuración de la arquitectura institucional realizada a partir de 2007. Las empresas públicas actúan ahora como instrumentos del *quehacer estatal*, cuyo rol se enfoca principalmente en copar las necesidades del Estado en los medios estratégicos, de producción y de servicios, actuando, entre otras cosas, como entes de regulación de mercados, prestadoras de servicios y como una alternativa de ingresos a las cuentas del tesoro nacional.

La acción empresarial pública es parte de la nueva configuración institucional, cerrando la gestión piramidal del Ejecutivo, como se muestra en el gráfico 1. Al ser instrumentos de ejecución, su ámbito de acción se realiza dentro de un marco de política pública estructurado por las carteras de Estado y regulado bajo los preceptos normativos; es decir, que con las reglas dadas y estructuradas, las empresas públicas de la Función Ejecutiva pueden competir en el mercado o ser simplemente monopolios estatales, dependiendo de la necesidad e interés nacional.

Las empresas de propiedad y participación mayoritaria del Estado juegan un rol protagónico en la consecución de los objetivos y metas nacionales, por lo que lograr la efectividad en su gestión es el reto de la actual administración. Estas empresas no precisamente buscan una rentabilidad financiera, sino más bien tratan de generar una renta social y económica, siendo las principales proveedoras de un servicio regulado, estabilización de precios en los mercados o como gestoras de encadenamientos productivos con la inclusión de actores alternativos.

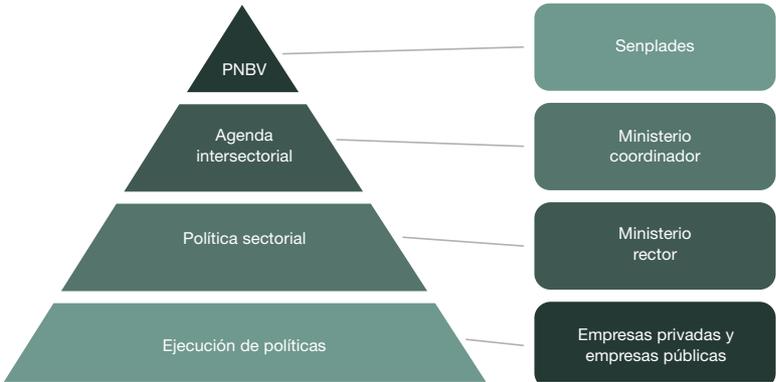
<sup>32</sup> La propuesta del "Consenso de Washington" constituye un grupo de medidas para la modernización de los Estados bajo 10 medidas estructurales que postulaban desregulación estatal, disciplina fiscal, apertura de mercados, privatización de las empresas del Estado. También se incluyeron medidas para la liberalización del comercio internacional, un nuevo orden de prioridades para el gasto público, reformas tributarias, ajustes en las medidas de crédito, fijación de una tasa de cambio competitiva y la garantía del derecho de propiedad.

<sup>33</sup> Art. 315.- El Estado constituirá 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.

Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 315).

El enfoque es conseguir empresas plenamente rentables y eficientes que garanticen el retorno de la inversión pública, para lo cual se mira como una alternativa la inclusión de los principios del buen gobierno corporativo, entendiéndolos como la correcta asignación de poderes y responsabilidades entre el directorio, la administración y los propietarios (CAF, 2012: 5).

Gráfico 1. Arquitectura institucional



Fuente y elaboración: el autor.

El gobierno corporativo no es simplemente un conjunto de reglas externas aplicadas por moda, sino que se entienden como parte de una cultura empresarial necesaria para mantener el equilibrio y transparencia entre actores involucrados en la gestión empresarial, fijando competencias y límites dinámicos que logren una buena gestión de la organización.

En el Ecuador, como parte del entendimiento en el manejo empresarial público, se promulgó la Ley de Empresas Públicas (LOEP) en 2009, misma que actúa como un marco normativo específico para controlar la operatividad, regular la autonomía y guiar la acción empresarial al interés nacional (ver recuadro 1).

Existe un agudo componente para entender a las empresas del Estado como instrumentos de gestión, mirando su acción como parte de un todo, cuya gestión cumplirá un rol específico en la consecución de objetivos y estrategias nacionales.

Uno de los grandes intereses y retos emprendidos es el fortalecimiento empresarial como agentes de transformación productiva, para lo cual se proponen lineamientos que deben ser analizados para la incorporación en los modelos de gestión de las empresas estatales.

### Recuadro 1. Objetivos de la Ley Orgánica de Empresas Públicas

1. Establecer los medios para garantizar el cumplimiento, a través de las empresas públicas, de las metas fijadas en las políticas del Estado ecuatoriano.
2. Regular la autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión de las empresas públicas, con sujeción a los principios y normativa previstos en la Constitución de la República.
3. Fomentar el desarrollo integral, sustentable, descentralizado y desconcentrado del Estado, contribuyendo 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. Las empresas públicas consideraran en sus costos y procesos productivos variables sociales y ambientales y de actualización tecnológica.
4. Actuar en cumplimiento de los parámetros de calidad definidos por el Directorio y las regulaciones aplicables, con sujeción a criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.
5. Proteger el patrimonio, la propiedad estatal, pública y los derechos de las generaciones futuras sobre los recursos naturales renovables y no renovables, para coadyuvar con ello al Buen Vivir.
6. Crear el marco jurídico adecuado para que el Estado establezca apoyos, subsidios u otras ventajas de carácter temporal en beneficio de sectores económicos y sociales determinados.
7. Prevenir y corregir conductas que distorsionen las condiciones para la provisión de bienes y servicios y, en general, cualquier otro acuerdo o práctica concertada, escrita o verbal, oficial u oficiosa, entre dos o más agentes económicos, tendientes a impedir, restringir, falsear o distorsionar las condiciones de acceso de los usuarios a dichos bienes y servicios.
8. Establecer mecanismos para que las empresas públicas, actúen o no en sectores regulados abiertos o no a la competencia con otros agentes u operadores económicos, mantengan índices de gestión con parámetros sectoriales e internacionales, sobre los cuales se medirá su eficacia operativa, administrativa y financiera.

**Fuente:** Ley Orgánica de Empresas Públicas, 2009: Art. 2.

**Elaboración:** el autor.

**a) Impulso institucional para incentivar las sinergias colaborativas**

La prestación de bienes y servicios puede servir como insumo para la generación de otros productos en otras empresas públicas. Esto incentiva las economías de escala, incrementando la demanda de los bienes y servicios para las empresas que los generan y asegurando la oferta para aquellas que lo requieren.

**b) Generación de planes de negocio para la inclusión de nuevos actores comerciales en la cadena productiva**

Diversificar sus actores comerciales incluyendo a las pymes y a la economía popular y solidaria, y generar un catálogo de surtidores de bienes y productos, para incentivar la producción local y su inclusión como proveedores de las empresas públicas.

**c) Planificación y divulgación de las compras plurianuales**

La planificación de las compras plurianuales permitirá conocer la demanda futura de las empresas y su divulgación aportará para que los actores locales puedan realizar inversiones futuras conociendo la demanda de su mercado.

**d) Identificación de insumos específicos y estratégicos (actualmente importados) por parte del Estado para su protección arancelaria**

Se pretende que luego de identificar la demanda de bienes y servicios futuros de las empresas, se identifiquen ciertos productos específicos que requieran de un incentivo adicional para su producción local. Es decir, aquellos productos denominados estratégicos que actualmente son importados masivamente. Podrán utilizar incentivos del Estado para su producción nacional (protección arancelaria y/o un subsidio al productor), facilitando su inserción en el mercado.

**e) Estimular la implementación de industrias extranjeras con fines de transferencia tecnológica**

Se desea que empresas extranjeras puedan montar sus industrias en el país con el fin de prestar un bien o un servicio para la operación de las empresas públicas. Es importante generar un estímulo para que las empresas extranjeras puedan compartir sus conocimientos y tecnologías.

**f) Generación de una política para conservar, aglutinar y capacitar el talento humano**

Garantizar la permanencia del capital humano e incentivar su capacitación, será importante para afrontar los retos de desarrollar industrias locales, perfeccionar e innovar los sistemas empresariales.

**g) Desarrollar un marco institucional en alianzas público-privados**

Institucionalizar algunos mecanismos para alianzas estratégicas entre empresas locales y privadas, permitirá generar las garantías para el inversionista privado y los intereses de las empresas públicas, con el fin de emprender nuevos proyectos en transferencia de tecnología o simplemente en proyectos de alto riesgo.

**h) Incentivar la inserción inteligente en los mercados internacionales**

Es necesario investigar los mercados finales que tienen los productos y servicios de las empresas públicas, de tal manera que exista una inclusión inteligente que potencialice los precios y abaraten los insumos (encadenamientos productivos hacia atrás y adelante), aprovechar los acuerdos bilaterales entre países de la región.

**i) Propiciar la sustitución selectiva de bienes importados**

Las empresas deben identificar los principales productos importados en los diferentes contratos, con el fin de establecer una estrategia para sustituir sus importaciones por productos desarrollados localmente, sin poner en riesgo su operación.

**j) Incentivar el cambio de patrones de consumo**

Incentivar el cambio de patrones de consumo que maximicen la demanda de productos ecuatorianos y aquellos con alto porcentaje de componente nacional, que contribuyan a la sustitución de importaciones.

**k) Canalizar la inversión empresarial pública a iniciativas que generen un aporte en la transformación productiva**

Generar un catálogo de proyectos empresariales con el fin de identificar su aporte en la transformación productiva, teniendo en cuenta transferencia de tecnología, sustitución de importaciones e inclusión de proveedores nacionales.

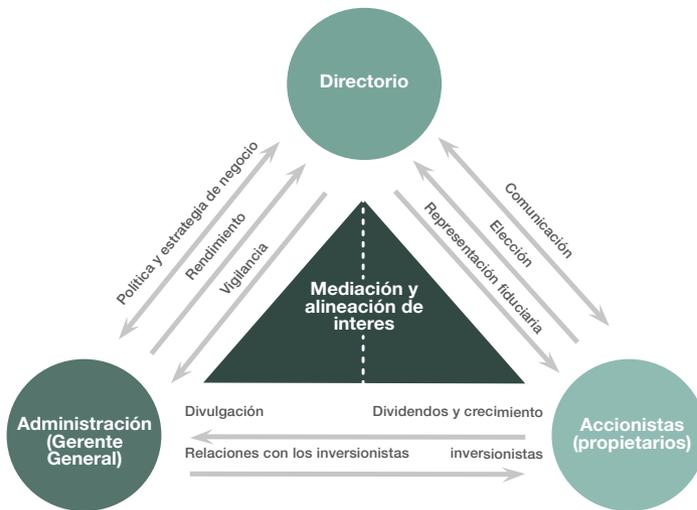
Cada uno de estos principios enriquece la discusión sobre la aplicabilidad de la acción empresarial en la estrategia nacional de transformación productiva. Es indispensable considerar que la motivación al cambio debe realizarse de manera armónica sin poner en riesgo la operatividad de cada empresa, es decir que se deberá analizar con detenimiento la posibilidad de incursionar en políticas empresariales de cambio de matriz productiva bajo el paraguas de la política pública.

## Relación entre el Estado - directorio - administración en las EP

Las interacciones entre diferentes actores que se involucran en el quehacer de una empresa siempre traen conflicto cuando las reglas y las formas de intervención no están claramente estipuladas. En empresas de naturaleza privada, el poder de decisión se maneja en función del capital accionario de los propietarios, dejando de lado en muchas de las veces el interés de los accionistas minoritarios. En ocasiones, la acción del directorio puede ir sobre el papel de la administración asumiendo el rol del administrador, o simplemente el interés del directorio no recoge la directriz de los accionistas; todo esto son muestras de una mala salud de la organización en donde sobresalen dificultades de gobernabilidad en una esfera empresarial.

Los principales ejes que persigue el buen gobierno corporativo conciben a la coacción de tres actores vinculantes dentro de la gestión de una empresa. Por un lado, se tiene a los accionistas que hacen el rol del propietario; el directorio que es un cuerpo colegiado designado por los accionistas con el fin de dirigir la empresa; y una tercera arista se enfoca en la administración, la cual se ve representada por un gerente y sobre quién recae la ejecución empresarial.

Gráfico 2. El triángulo de gobierno corporativo



Fuente y elaboración: CAF, 2012: 6.

De acuerdo con lo estipulado por la OCDE, se propone que el directorio de una empresa debe gozar de independencia de los propietarios o accionistas, con el fin que la directriz no vaya sesgada hacia el interés particular de uno u otro accionista. Lo mismo ocurre con el gerente; es decir, cada instancia de decisión tendrá sus competencias claramente establecidas, para evitar un conflicto de intereses (OCDE, 2004: 23).

En el modelo empresarial ecuatoriano, el propietario de la empresa es el Estado representado por el Poder Ejecutivo; el directorio es un cuerpo colegiado totalmente designado por el Ejecutivo y está constituido por autoridades de diferentes carteras de Estado o independientes. Finalmente, la administración la cumple el Gerente General designado por el directorio. La tutoría sobre las empresas públicas siempre se encuentra bajo la directriz del Ejecutivo, dando una clara forma de un Estado empresario puesto que es quien controla, direcciona y gestiona sus empresas.

Esto a la vez ocasiona dos cosas: por un lado, el manejo estatal sobre las empresas asegura que la acción empresarial responda a la línea del modelo político nacional actuando como un instrumento de política; mientras que, por otro lado, se corre el riesgo que el Ejecutivo sea juez y parte potenciando que varios de los problemas de gestión no se hagan evidentes en su acción, sin opción a mejora.

## Importancia del gobierno corporativo en las empresas de propiedad estatal

El debate sobre la necesidad de incorporar principios de gobierno corporativo se insertó en la región a partir de la publicación propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1999, con el fin de

garantizar la salud financiera de los mercados, de la inversión y del crecimiento económico primordialmente para las empresas privadas en los países miembros de la OCDE y no miembros (OCDE, 2004: 3).

Sin embargo, las buenas prácticas de gestión que promueve el gobierno corporativo han ido mutando y en la actualidad se conciben como herramientas para potencializar la competitividad de las empresas, no solo influenciadas por una corriente externa, sino más bien vistas como una oportunidad de consolidar un modelo efectivo de gestión empresarial que garantice y asegure el retorno de la inversión de los propietarios.

En las empresas de propiedad estatal, el propósito seguirá siendo la efectividad empresarial, ya no visto solo como un interés netamente financiero, sino más bien como el retorno seguro de la inversión pública, traducido a una renta social y económica.

En el sistema ecuatoriano, la incorporación de principios de gobierno corporativo aún no se han profundizado; sin embargo, la normativa vigente goza de buenas prácticas de transparencia como la rendición de cuentas que se lo realiza a final del año fiscal, fija las normas de actuación de los directorios y la gerencia, ciñe los modelos de contratación a una base de compras públicas estatales, incentiva a la incorporación de normas financieras internacionales y promueve auditorías de sus estados financieros, entre otras.

Existen varias empresas en donde la responsabilidad social ha sido acuñada en varias esferas. A manera de ejemplo, la empresa de Ferrocarriles del Ecuador mantiene un alto compromiso con las comunidades aledañas a las rutas del tren, mismas que desempeñan en conjunto programas de emprendimiento comunitario para la prestación del servicio a los turistas que viajan en el tren; las empresas de hidrocarburos EP Petroecuador y Petroamazonas EP se encuentran en la incorporación de la norma ISO 26000 para responsabilidad social. Sin embargo, aún es necesario incorporar un lineamiento de política pública específico para motivar y estandarizar mecanismos y herramientas que puedan aplicarse en todas las empresas públicas de la Función Ejecutiva.

## Oportunidades para el fortalecimiento de las empresas públicas

El gobierno corporativo se considera como un sistema y conglomerado de herramientas e instrumentos de gestión que, en definitiva, armonizarán y ayudarán a alcanzar una adecuada gestión empresarial tanto en el manejo con sus actores involucrados, como en la forma de hacer gestión al interior de la empresa.

En este sentido, se mira como una oportunidad de crecimiento incursionar en algunos principios de buenas prácticas que, adaptados a la realidad normativa, institucional y de políticas públicas del Ecuador, pudieran servir como elementos a ser tomados en cuenta para garantizar la acción armónica entre el Estado, directorio y administración, para luego centrar la atención en herramientas de gestión que sean aplicadas dentro de cada empresa pública.

### Empoderamiento de la administración

Una de las condiciones para mantener buenos estándares empresariales depende de la capacidad de administración que haga efectivo lo dispuesto por

una directriz estratégica. Uno de los principales problemas identificados en el sistema de empresas públicas ecuatorianas es la falta de gestión y de ejecución en el cumplimiento de objetivos y metas, retrasos en el desarrollo de proyectos estratégicos y, en ocasiones, desconocimiento del nicho del mercado en donde actúa la empresa pública, dando como resultado pérdidas financieras y sociales en el corto y mediano plazo.

Varias de las hipótesis que atañan a estos problemas se deben a una pérdida del empoderamiento del gerente general como instancia máxima de la administración. Su acción responde plenamente a la intención de los miembros del Directorio por el cual fue designado<sup>34</sup> haciendo que la administración no goce de verdadera autonomía en las decisiones que permitan cumplir adecuadamente con el objeto para el cual fue creada la empresa. En ocasiones, la preocupación se enfoca en temas operativos más que en la obtención de buenos resultados empresariales, sobreponiendo el interés particular sobre el general que debería tener un enfoque más empresarial en búsqueda de la autosostenibilidad.

Dentro de este modelo puede surgir un problema cuando existe un cambio de líderes en las carteras de Estado, cuya permanencia responde directamente a un patrón dinámico político. Al cambiar los ministros de Estado, el directorio de una empresa también cambia y en muchas de las ocasiones cambia también el gerente general.

La estructura no garantiza una permanencia mínima en el cargo. Únicamente el modelo garantiza la legitimidad de su elección más no una mínima estabilidad, lo que determinará la calidad de una u otra decisión en el corto y mediano plazo.

## Propuesta para la designación de gerentes

Una de las estrategias para generar un adecuado empoderamiento en la gerencia es que el directorio garantice una permanencia mínima y estabilidad del gerente general independientemente de los cambios en el buró político nacional. La designación de un administrador de una empresa pública debe hacerse vía *head hunting*, seleccionando los mejores postulantes de acuerdo al giro específico de la empresa y con condicionantes estipulados por el mismo cuerpo colegiado. Esto además generaría que un gerente sea removido por el incumplimiento a los objetivos y metas empresariales fijadas.

El *know how* empresarial no debería cambiar si los resultados son positivos. Sin embargo, podría tomar otra forma de gestión si estos no responden a los intereses pactados y en concordancia entre la administración y su directorio.

## Posicionamiento estratégico del directorio

Los malos resultados empresariales no solo se deben a una falta de administración, sino también a una dirección estratégica no ajustada a buenas prácticas empresariales que hace que el rumbo de la empresa no sea el adecuado. Las estrategias empresariales deben enfocarse de tal manera que aprovechen las ventajas comparativas y competitivas de las empresas para favorecerse de las externalidades existentes.

El modelo ecuatoriano tiene, dentro del directorio de las empresas públicas de la Función Ejecutiva, al miembro designado por el Presidente de la República,

<sup>34</sup> Atribuciones del Directorio Art.9: nombrar a la o al Gerente General de una terna propuesta por la Presidencia o Presidente del Directorio, y sustituirlo (LOEP, 2009: Art. 9).

el titular de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y el titular del Ministerio sectorial con algunas excepciones.<sup>35</sup>

Esta conformación otorga un amplio abanico de posturas y posibilidades al momento de direccionar a una empresa y alinear el interés empresarial al mismo de las políticas públicas. Por un lado, el delegado de Senplades buscará el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el PNBV, el delegado del Ministerio sectorial tendrá como opción la política sectorial; mientras que el delegado del Presidente de la República buscará una agenda más integral como la agenda intersectorial proveniente de un ministerio coordinador.

En consecuencia, es importante mantener una misma agenda pública para intervenir a una empresa en concordancia con el PNBV, agenda intersectorial y política sectorial, todo esto con el fin de guiar correctamente el interés nacional con el interés empresarial.

### **Fortalecimiento de la planificación estratégica como instrumento de dirección y control**

Una de las herramientas más poderosas de gestión es la planificación estratégica de una empresa, en cuyo seno se establecen las metas que debe conseguir la organización. En este instrumento existe la posibilidad de anclar las estrategias nacionales a la ejecución empresarial. Sin embargo, el éxito de la aplicación de esta herramienta dependerá del correcto ejercicio en el desarrollo de sus objetivos, metas, estrategias e indicadores.

Las bondades de la planificación estratégica permiten la medición periódica de sus objetivos y metas, con el fin de identificar alertas tempranas en la gestión, operación y rentabilidad de la empresa. Es el componente que utilizarán los tomadores de decisión para salvaguardar los intereses de los propietarios, en este caso, del Estado ecuatoriano.

Es importante tener claridad de qué se quiere de una empresa pública, considerándola como un instrumento de política; es decir, su directorio deberá posicionar la directriz para un determinado período de tiempo, de tal forma que la acción de la empresa ayude a solucionar un problema público visto en un ámbito financiero, económico y/o social. En resumen, este es el espacio en donde se deben posicionar objetivos de interés nacional como la transformación de la matriz productiva, regulación de mercados, abaratamiento de precios de un servicio determinado, apalancamiento financiero para el tesoro nacional, etc. Los indicadores deberán responder a esa lógica dispuesta por su dirección y, con esto, medir la acción efectiva de nuestras empresas públicas.

### **Inclusión de la ciudadanía como ente de control y seguimiento**

Otro actor vinculante dentro del matiz del gobierno corporativo es el propietario de la empresa. El Estado actúa como dueño y delega la dirección de la empresa a un cuerpo colegiado denominado directorio formado por autoridades de las instituciones públicas; sin embargo, existe otro espacio que aún se encuentra cubierto parcialmente por el dueño de la empresa, que es la fiscalización y con-

<sup>35</sup> EMPRESAS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL: los directorios de las empresas que permanezcan bajo el control de las Fuerzas Armadas se conformarán, a más de los miembros previstos en el Art. 7 de la Ley, por el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y por el Comandante General de la Fuerza más antigüo correspondiente o sus delegados (LOEP, 2009: Disposición transitoria tercera).

trol de la gestión empresarial. Por un lado, en la normativa vigente, se delega estas atribuciones a la Contraloría General del Estado a partir de la Unidad de Auditoría Interna o de firmas externas que ejercen auditorías y exámenes especiales a la gestión y a procesos de contratación específicos.

Adicional a esto se requiere la fiscalización de actores formales vinculados a la ciudadanía, como parte del propietario. Las universidades, institutos de investigación, grupos sociales, entre otros, son los llamados a fiscalizar la acción de las empresas, con el fin de ser los actores críticos que hagan y exijan la salud en la gestión de las empresas públicas.

Para lograr este fin, es necesario que el sistema de empresas del Estado proporcione información transparente y de calidad con una periodicidad adecuada. La calidad en la transparencia de gestión servirá, por un lado, para generar ese control ciudadano de grupos sociales hacia las empresas, y por el otro se generará confianza hacia el Estado como administrador de las empresas de todos los ciudadanos. En la estructura normativa actual existen algunas bondades en torno de la transparencia de información como la expedición de la rendición de cuentas de gestión al final de cada año fiscal, y la publicación de información en sus páginas web. Sin embargo, se cree conveniente complementar este criterio con un informe de sostenibilidad a partir de estándares universales y comparables con otras empresas a nivel internacional.

## **Inclusión de la responsabilidad social como herramienta de gestión y promoción**

La responsabilidad social es vista como un modelo de gestión empresarial que busca la sostenibilidad y competitividad a través del gerenciamiento adecuado y eficiente de una empresa. Existe la interacción armónica y adecuada entre el área económica, social y ambiental.

La responsabilidad social es una estrategia empresarial que privilegia el compromiso de la administración hacia sus trabajadores y hacia los actores externos como proveedores, accionistas, directorio, grupos de la ciudadanía, etc. por los impactos que las decisiones y actividades de la empresa ocasionan en la sociedad y el medio ambiente. En resumen, la responsabilidad social da muestras de un comportamiento ético y transparente de gestión (Romero, 2010).

Por un lado, ayuda al manejo interno de la empresa, propiciando el compromiso en sus trabajadores y, por el otro, genera una imagen empresarial comprometida con el medio ambiente y la sociedad. Estos insumos en el corto y mediano plazo ayudarán a conseguir la sostenibilidad de la empresa tomando en cuenta las expectativas de sus partes interesadas.

La propuesta es migrar hacia la norma ISO 26000 en responsabilidad social y generar los reportes de sostenibilidad, como instrumentos de transparencia y compromiso. Este reporte es un documento que hace público, de manera voluntaria, el desempeño económico, social y ambiental de una empresa, de forma comparable consigo mismo o con terceros, y cuyos antecedentes son o pueden ser verificables por expertos externos o grupos interesados, entre ellos los grupos ciudadanos (ISO, 2010).

## Conclusiones

Concebir al gobierno corporativo como una alternativa de fortalecimiento del sistema de empresas del Ecuador es de radical importancia, ya que las empresas del Estado son vistas como instrumentos de ejecución de la política pública no solo con fines financieros, sino con fines sociales y económicos. Garantizar el retorno de la inversión pública es el objetivo del Estado como dueño y empresario de sus empresas.

El gobierno corporativo, dentro de sus líneas de acción, propone que el éxito de una empresa radica en la delegación adecuada de atribuciones entre el dueño, directorio y administración. Aunque para el sistema ecuatoriano de empresas públicas esas atribuciones se encuentran establecidas por Ley, no es menos cierto que, en el quehacer diario, se pueden suscitar problemas de gobernanza. Se corre el riesgo de que, al estar inmersos en un modelo de un Estado empresario, el Ejecutivo sea juez y parte en la dirección y administración empresarial, potenciando que varios de los problemas de gestión no se hagan evidentes en su acción, sin opción a mejora.

En el trabajo, se propone la inclusión de tres herramientas que atacan la parte medular del gobierno corporativo. En un primer momento, se interviene en la responsabilidad de la administración con la selección de los gerentes de las empresas públicas a partir de un *head hunting*, la permanencia mínima del gerente y su remoción por causales establecidos por el Directorio. En un segundo momento se fortalece la planificación en la dirección estratégica de la empresa a partir de la elaboración de un correcto plan estratégico acorde a la directriz nacional. Finalmente se aborda la necesidad de control en la gestión proponiendo incursionar en la divulgación de un informe de sostenibilidad a partir de principios de la norma de responsabilidad social ISO 26000.

Finalmente es importante citar que el dinamismo de los mercados y las exigencias de las sociedades hacen que necesariamente el Estado innove en políticas, estrategias y herramientas para garantizar la competitividad y la efectividad en la gestión de sus empresas públicas, traducidas en el retorno de la inversión pública.

## Bibliografía

- Banco de Desarrollo de América Latina CAF (2010). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*. España: Versión electrónica disponible en: <http://www.caf.com/media/1390994/lineamientos-gobierno-corporativo-empresas-estado.pdf> (visitado el 11 de agosto de 2014).
- (2012). *White paper sobre gobierno corporativo en empresas de propiedad estatal EPE*.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Publicado en Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- International Standardization Organization (ISO) (2010). *Norma ISO 26000 responsabilidad social empresarial*.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) (2009). Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de octubre de 2009.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE) (2004). *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*. Madrid: Ministerio de Economía y Finanzas, España.
- Romero, Miguel (2010). "Modelo que proporciona las guías para el desarrollo de la Responsabilidad Social en cualquier Organización". Versión electrónica disponible en: <http://www.globalstd.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=V5bHxOjvI5> (visitada el 15 de agosto de 2014).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito: El Telégrafo.
- Usen, Alejandro (2012). "El Estado empresario". En *Revista de derechos fundamentales* No. 7. Universidad Viña del Mar.

# La responsabilidad social empresarial en el contexto sudamericano

Flavio Valencia<sup>36</sup> y Mayra Vásconez<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Flavio Alfonso Valencia Gallardo es analista de la Dirección de Representación en Directorios y Empresas Públicas de la Senplades desde noviembre de 2013 (fvalencia@senplades.gob.ec). Es ingeniero comercial por la Universidad del Mar de Chile-Universidad del Azuay, es magíster en Administración de Empresas con mención alternativa en Dirección Estratégica por la Universidad de Belgrano, Argentina.

<sup>37</sup> Mayra Alejandra Vásconez Ibáñez es analista Dirección de Gestión Empresarial Pública de la Senplades desde febrero de 2012 (mvasconez@senplades.gob.ec). Es ingeniera en administración de empresas turísticas por la Universidad Tecnológica Equinoccial.

## Introducción

El presente trabajo da a conocer las experiencias que tienen otros países en relación al tema de responsabilidad social empresarial y de los resultados obtenidos en su gestión para con la comunidad. Para este propósito, se ha tomado como referencia a cuatro países a nivel de Sudamérica para estudio de sus políticas, programas y estrategias utilizadas para el emprendimiento de proyectos sostenibles con su entorno. Los países considerados para la elaboración del presente ensayo son: Perú, Colombia, Chile y Brasil.

Como punto de partida, se abordan definiciones y conceptos de lo que es la Responsabilidad Social Empresarial según determinados autores y organizaciones referenciales, con la intención de dar un enfoque global respecto a este tema.

Las empresas, tanto del sector privado como del sector estatal, en el proceso de mejora continua para alcanzar sus metas, objetivos y estrategias deben tener presente la vinculación y afectación con quienes mantienen relaciones; razón por la que es necesaria la incorporación de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) a su estrategia, operaciones y los procesos en general propios de sus actividades y además con la interacción con la comunidad en general.

El propósito de incluir planes y/o proyectos de responsabilidad social es fortalecer la confianza de los ciudadanos en dicho sector; para ello, las empresas tienen que aspirar a convertirse en un referente a través de la incorporación de criterios socialmente responsables en sus políticas de gestión a todo nivel, con los grupos de interés involucrados.

A lo largo del presente ensayo, se analizarán también temas de emprendimiento y responsabilidad social empresarial pública en los países anteriormente referidos, buscando concluir y precisar en lo que en la actualidad se conoce como responsabilidad social empresarial.

## Algunas concepciones sobre la RSE

Existen varias definiciones respecto a la responsabilidad social empresarial; sin embargo, se han recopilado los siguientes conceptos con el fin de conocer cuáles son los actores, herramientas y acciones que hacen posible el desarrollo de programas y proyectos en la sociedad:

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación de Formación Profesional (Cinterfor), organismo auspiciado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), define que:

La responsabilidad social de la empresa admite varias acepciones, pero todas coinciden en que se trata de un enfoque que se basa en un conjunto integral de políticas, prácticas y programas centrados en el respeto por la ética, las personas, las comunidades y el medio ambiente. Se emplea para describir una amplia variedad de iniciativas de orden económico, social y medioambiental tomadas por empresas que no se fundan exclusivamente en requisitos jurídicos y son, en su mayoría, de naturaleza voluntaria (Abreu y Badii, 2007: 60).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) explica que “la Responsabilidad Social Empresarial hoy en día se refiere más bien a una forma de hacer negocios que toma en cuenta los efectos sociales, ambientales y económicos de la acción empresarial, integrando en ella el respeto por los valores éticos, las personas, las comunidades y el medio ambiente” (Correa, Flynn y Amit, 2004: 15).

Según el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial (CCRE):

La Responsabilidad Social es la capacidad de respuesta que tiene una empresa o una entidad, frente a los efectos e implicaciones de sus acciones sobre los diferentes grupos con los que se relaciona (*stakeholders* o grupos de interés). De esta forma, las empresas son socialmente responsables cuando las actividades que realizan se orientan a la satisfacción de las necesidades y expectativas de sus miembros, de la sociedad y de quienes se benefician de su actividad comercial, así como también al cuidado y preservación del entorno (Abreu y Badii, 2007: 63).

Según la institución chilena Acción Empresarial: “Aunque no existe una definición única de la RSE, esta generalmente se refiere a una visión de los negocios que incorpora el respeto por los valores éticos, las personas, las comunidades y el medio ambiente”. La RSE es vista como un amplio set de políticas, prácticas y programas que son integrados a través de la operación empresarial y que soporta el proceso de toma de decisiones y es premiado por la administración” (Abreu y Badii, 2007: 62).

Según ETHOS, hoy en día la función de la RSE implica que las compañías deben seguir lineamientos que consideren las expectativas y percepciones de todos los interesados; así como también se debe de considerar las necesidades y opiniones de los *stakeholders*. Además, los principales aspectos que se consideran son: la educación, la responsabilidad ambiental, el involucramiento comunitario y la corrupción.

De lo anterior se puede concluir que la responsabilidad social empresarial es una forma de gestionar la empresa, con un objetivo económico fijo de generar impactos sociales y ambientales, encaminados a un bien común. Los proyectos desarrollados por las empresas deben considerar que todas las actividades realizadas estén orientadas a satisfacer las necesidades y expectativas de todos los grupos de interés involucrados en la realidad y actividades cotidianas de la empresa; así mismo como de las zonas de afectación, además de tener una visión general de todos los actores involucrados, llámeselos comunidad, medio ambiente, entre otros.

## Principios de responsabilidad social empresarial aplicables a las EP

El Banco Interamericano de Desarrollo menciona que las políticas públicas específicas sobre RSE en Latinoamérica son prácticamente inexistentes; sin embargo, las políticas que serían necesarias deben ir encaminadas a la promoción y a la creación de incentivos para que las empresas tengan un comportamiento social y ambientalmente responsable. El carácter voluntario de la RSE se debería mantener, sin olvidar que existen asuntos de base que se deben solucionar, entre los cuales se puede mencionar: derechos humanos, trabajo infantil, contaminación/polución, mercados financieros que funcionen, entre otros; problemas

que se encuentran presentes en la gran mayoría de los países latinoamericanos y que se los ha tratado de mitigar en base a los planes de gobierno de cada uno de los países mencionados (BID, 2011).

En la publicación se contempla también que el sector público ponga en marcha las medidas necesarias para agilizar el clima de negocios y una vez que esto suceda, crear o facilitar los incentivos para un comportamiento responsable, con el fin de que sea el propio mercado el que exija a las empresas (a través de los consumidores, los financiadores, los empleados y la sociedad civil) ser responsables.

Finalmente es importante considerar que uno de los principales asuntos que hay que resolver en Latinoamérica es el fortalecimiento de la sociedad civil y la creación de oportunidades de diálogo, con el apoyo del Estado, encaminado a la búsqueda de soluciones eficientes y efectivas.

## Responsabilidad Social Empresarial a nivel sudamericano

### Perú

El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) es la empresa pública encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado; integra empresas de electricidad, financieras, hidrocarburos y remediación, de infraestructura y transporte, de saneamiento, de empresas en liquidación y de empresas con participación minoritaria a más de entidades por encargo y otros.

El Fonafe mantiene derechos políticos y económicos sobre las acciones de las empresas, cuyos objetivos estratégicos se basan en:

- Generar valor mediante la gestión eficiente de las empresas del *holding* y encargos.
- Fortalecer la actividad empresarial del Estado.
- Fortalecer la imagen de la Corporación Fonafe.
- Reforzar los valores, la comunicación y el desarrollo del personal.
- Promover la transparencia en la gestión de las empresas del *holding* y encargos (Ministerio de Energía y Minas del Perú, s.f).

El Ministerio de Energía y Minas de Perú, a través de la Oficina General de Gestión Social, dentro de algunas de sus funciones, se encarga de:

- Formular políticas y diseño de programas de desarrollo sostenible a favor de las poblaciones asentadas en las zonas de influencia de los proyectos minero-energéticos.
- Asesorar a la alta dirección en el fortalecimiento de las relaciones armónicas entre las empresas minero-energéticas, los gobiernos regionales y locales, la sociedad civil y otras entidades públicas y privadas.
- Proponer las normas legales necesarias para el mejoramiento de las relaciones entre las empresas del sector, los gobiernos locales y regionales y la sociedad civil, así como para la prevención y solución de conflictos.
- Asesorar a la alta dirección en la promoción de mecanismos de diálogo y concertación entre las empresas del Sector y las poblaciones locales, fomentando la suscripción de acuerdos entre las partes (Castro, 2001: 1).

A partir del año 2006, el Gobierno de Perú creó un Programa Voluntario de Minería de Solidaridad con el Pueblo, celebrado entre empresas mineras, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas cuyo objetivo principal fue promover el bienestar y desarrollo social, y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas en zonas donde se desarrollan actividades mineras y proyectos energéticos, en los que se establece la obligación de destinar un fondo determinado hacia la comunidad, con el fin de mitigar algunos impactos que se puedan ocasionar durante la ejecución de los proyectos (Ministerio de Energía y Minas del Perú, s.f y Business for Social Responsibility, 2009).

Las empresas mineras han desarrollado diversos proyectos y programas enfocados a educación, salud, nutrición y desarrollo sostenible con el fin de buscar el uso eficiente de los fondos obtenidos a través de las empresas públicas y la maximización del impacto social, orientado hacia la lucha contra la pobreza, la pobreza extrema y la promoción del desarrollo sostenible.

La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía de Perú registra proyectos desarrollados a nivel regional hasta el año 2013, considerando los sectores de nutrición, educación, salud, desarrollo de cadenas productivas e infraestructura (Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, s.f).

Otros programas que ha implementado el Ministerio de Energía y Minas son Fondos Sociales, Diálogos Tripartitos e Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, los mismos que se encargan de:

- Los fondos sociales es una modalidad de inversión social que tiene por objeto financiar programas sociales ejecutados a favor de la población de la zona de influencia de los proyectos de inversión privada.
- Diálogos Tripartitos buscan establecer una mejor relación entre entidades del Estado, comunidades y empresas ubicadas dentro de las áreas de influencia de los proyectos de desarrollo local en el marco de un desarrollo sostenible.
- Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas, que consiste en una alianza estratégica que, a nivel mundial, reúne a gobiernos, empresas extractivas, grupos de la sociedad civil y organizaciones internacionales con el fin de emplear criterios de transparencia al momento de usar recursos para fomentar el desarrollo sostenible en las zonas de influencia (Castro, 2001: 1).

Por otra parte, la empresa Petroperú S.A., considerada como empresa estatal de derecho privado, tiene como iniciativa promover y fomentar la Responsabilidad Social Empresarial como un compromiso entre sus grupos de interés, el Estado y las poblaciones vinculadas a las actividades petroleras a través de lineamientos y políticas de responsabilidad social que se encuentran definidas con el apoyo directivo de Fonafe, orientadas al mejoramiento social y medioambiental a mediano plazo y alineadas a la ejecución del objeto social de la empresa, lo que permitirá establecer relaciones con sus colaboradores, comunidad, ambiente y proveedores.

Petroperú S.A., sobre la base de su política de Responsabilidad Social, destaca su constante compromiso con la comunidad peruana donde mantiene operaciones y donde no existen servicios públicos desarrollando inversiones sociales

sostenibles, basadas en la participación de los grupos de interés en los proyectos destinados a mejorar el nivel de vida y la autogestión de las poblaciones donde desarrollan sus actividades, de forma individual o en alianzas con organizaciones estatales o privadas comprometidas con la mejora de las condiciones sociales de la comunidad (Huarcaya, s.f.: 6 y 7), a través del desarrollo de los siguientes programas:

- Por una mejor calidad de vida
- Cuidando nuestra comunidad
- Haciendo camino
- Educando para el mañana
- Cultura para todos
- Somos solidarios
- Petroperú y sus aliados
- Juntos por el medio ambiente

## Colombia

La Empresa Pública de Medellín (EPM) fue creada en 1955 mediante la fusión de cuatro entidades independientes encargadas de las áreas de energía, agua potable, saneamiento básico y telecomunicaciones, que brindan sus servicios domiciliarios a la ciudad de Medellín. Mantiene compromisos de origen obligatorio o voluntario asumiendo como objetivo central la sostenibilidad y el trabajo continuo con la comunidad, de manera que la empresa contribuya con la sociedad a través del desarrollo de proyectos dentro de la zona de influencia.

Actualmente, el Grupo de Empresas Públicas de Medellín (EPM), se encuentra conformado por 44 empresas (23 de ellas a nivel internacional y 21 empresas a nivel nacional). Ofrece servicios de energía eléctrica, gas natural, agua potable, saneamiento básico, recolección, aprovechamiento y disposición final de basura, así como servicios de tecnologías de la información y comunicaciones, distribuidos en las unidades de negocio energía, agua y telecomunicaciones. De esta manera se establecen las siguientes políticas integrales para el buen manejo y funcionamiento dentro de su gestión:

- Política de gestión integral de EPM
- Política de comunicaciones
- Política general de gestión integral de riesgos
- Política de gestión del talento humano
- Política de gestión de tecnología de información
- Política financiera
- Política de control interno
- Política de derechos humanos
- Política de relacionamiento de proveedores y contratistas

Sobre la base de las políticas implementadas en el Grupo EPM, a nivel interno, deciden realizar una transformación a nivel organizacional orientada hacia la satisfacción del cliente en la prestación de servicios públicos, enfoca su modelo de gestión en la generación de valor para todos los grupos de interés con equilibrio entre lo ambiental, social y financiero, potenciando valores corporativos como: el compromiso, transparencia, responsabilidad, confiabilidad, innovación y calidez.

El Grupo EPM, además de contar con las políticas anteriormente nombradas, enfoca su trabajo en la sostenibilidad que es el “conjunto de condiciones económicas, sociales y ambientales que favorecen la permanencia y el desarrollo de una empresa en una relación de beneficio mutuo con la sociedad” dando inicio a la responsabilidad social empresarial a través de su política y lineamientos.

Como política de RSE, el Grupo EPM determina que “la Responsabilidad Social Empresarial debe ser el marco de actuación dentro del cual se desarrollan los objetivos estratégicos del Grupo Empresarial EPM, para contribuir al desarrollo humano sostenible a través de la generación de valor social, económico y ambiental, acogiendo temáticas sobre sostenibilidad contempladas en iniciativas locales, nacionales y mundiales” (EPM, 2009: 1). A partir de esta política se definen otras ambientales y de derechos humanos, además de la implementación de buenas prácticas de responsabilidad social a través de su código de ética y campañas publicitarias donde se encuentra inmersa la responsabilidad social empresarial, dando paso al desarrollo de los siguientes lineamientos:

- Responsabilidad social empresarial como elemento de la estrategia.
- Responsabilidad ambiental, elemento de la responsabilidad social empresarial.
- Relaciones transparentes y de mutuo beneficio con la sociedad.
- Importancia de los grupos de interés internos.
- Uso de fortalezas propias como palanca.
- Ejercicio desde el rol de prestador de servicios públicos.
- Universalización y desarrollo, foco de la actuación socialmente responsable.
- Sinergias y alianzas para la actuación.
- Medición de la gestión y de los impactos (EPM, 2009: 1, 2).

A partir de estos lineamientos se han llevado a cabo diferentes programas enfocados a sus clientes, comunidad y medio ambiente, proveedores, dueño, colegas, Estado y empleados. Dichos programas están divididos como se muestra en la tabla 1.

Los beneficios que ha obtenido el Grupo EPM, a través de los diferentes programas que se han ido implementado, han generado acciones de responsabilidad social empresarial en términos financieros y sociales teniendo como resultado lo siguiente:

- Incremento de los ingresos por medio de la demanda de sus servicios a través de los diferentes programas que maneja el Grupo EPM.
- Reducción de los costos operativos.
- Mayor eficiencia operativa.
- Beneficios tributarios, pues la legislación colombiana permite disminuir el impuesto a la renta en algunos casos de inversiones en cuidado del medio ambiente así como en desarrollo de investigaciones y tecnología.
- Mejoramiento de la imagen institucional de la empresa, la misma que está entre las de mayor aceptación y de mejor imagen en el público de Medellín, llegando a tener una aceptación del 89% en la percepción de bienestar generado por la empresa y un 83% en la percepción de transparencia.

Tabla 1. Programas de RSE del Grupo EPM

	Programas
<b>Clientes</b>	Habilitación viviendas acueducto y alcantarillado
	Brigadas comunitarias de mitigación de riesgo
	Tarjeta Grupo EPM
	Energía para el retorno
	Energía prepago
	Gestión de pérdidas
	Antioquia Iluminada
	Eco descuento
<b>Comunidad y medio ambiente</b>	Potabilización para comunidades rurales
	Vinculación a proyectos de desarrollo
	Alumbrado navideño
	Puro campo
	Biblioteca
	Secretos para contar
	Plan parques
	Centro de Investigación e Innovación en Energía (CIEN)
<b>Proveedores</b>	Contratación social y generación de empleo.
	Desarrollo a proveedores de herrajes de distribución
<b>Dueños</b>	Colegios de calidad
	Fondo EPM
<b>Colegas</b>	Acciones gremiales
	Liderazgo en RSE
<b>Estado</b>	Sinergias en proyectos de ciudad
	Apoyo en atención de emergencias
<b>Empleados</b>	Aprendices y estudiantes de práctica
	Profesionales en formación
	Deportes y recreación
	Beneficios
	Emprendimiento
	Adulterez plena
	Proveeduría
	Atención psicológica

**Fuente:** Grupo Empresas Públicas de Medellín, 2014.

**Elaboración:** los autores.

La generación de valor agregado por parte de los programas de RSE ha sido de gran aporte para los actores primarios y secundarios de dicha actividad en los siguientes campos:

**Propietarios.-** La inversión realizada a nivel social se ha visto reflejada en una mayor demanda de sus servicios aumentando su autosostenibilidad financiera, sobre todo en aquellas acciones que tienen como objetivo el incremento de la calidad de vida de la población.

**Proveedores.-** Se genera por las compras que se realizan a los productores locales de productos y servicios que complementan o incrementan las acciones de RSE, a manera de insumos o productos finales, todo en un marco de libre competencia y transparencia.

**Clientes.-** Los servicios extras que se han direccionado a los pobladores con capacidades especiales, y todos los beneficiarios directos de la RSE, como el caso de la telefonía pública gratuita.

**Competidores.-** Este ítem ha obligado a más de una empresa ofertante a transparentar ciertas actividades al igual que EPM, así como la no implementación de prácticas desleales en las adquisiciones o ventas de bienes y servicios.

**Estado.-** Al cumplir con sus obligaciones tributarias, proporciona al Estado ingresos significativos, como ahorros o beneficios indirectos, por ejemplo, en la limpieza y remediación ambiental.

**Medio ambiente y comunidad.-** Mediante la contratación de organizaciones asociativas, el programa de desarrollo institucional ha empoderado igualmente algunas organizaciones comunitarias urbanas.

**Funcionarios y directivos.-** En función de beneficios directos e indirectos que reciben por parte de la empresa.

## Chile

El Código de Ética del Sistema de Empresas Públicas de Chile (SEP) determina que las empresas que conforman el grupo empresarial deben establecer relaciones fluidas y transparentes con las comunidades en las que se insertan, en forma consistente con los objetivos de la empresa y el bien común, rigiéndose por principios éticos y por la normativa vigente en sus relaciones con los clientes, proveedores y la comunidad en que estén establecidas. Además deben reconocer y respetar los derechos legales o contractuales de todos aquellos grupos de interés relacionados con su actividad, asegurándose de que tengan acceso en forma oportuna y regular a la información relevante de la empresa, de manera que puedan ejercer correctamente sus derechos.

En cuanto a la transparencia, el interés público y la rentabilidad social, por encargo expreso de la autoridad pública competente y si existe una definición de política al respecto, las empresas SEP podrán cumplir funciones de bien común y/o de interés público o social de baja rentabilidad privada; pero con alta rentabilidad o impacto social, conforme a la legalidad vigente.

Aquellas empresas que producen bienes o servicios sin rentabilidad privada, pero con rentabilidad social, o que desempeñan una actividad empresarial en ejercicio del rol subsidiario del Estado, deben procurar permanentemente:

- Cumplir su rol empresarial, público y social de la forma más eficiente posible.
- Conocer y revelar de manera transparente su rentabilidad social y los fines de carácter social que cumplen.
- Conocer y revelar de manera transparente los subsidios operacionales o de inversión requeridos del Estado para desarrollar su actividad, que deben proveerse preferentemente a través de transferencias desde el Gobierno.
- Procurar generar condiciones que hagan prescindible el mantenimiento del subsidio en el tiempo

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en Chile, mediante Decreto Ejecutivo No. 60, creó el Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible, con el objetivo de asesorar en la elaboración de las políticas públicas relacionadas con la responsabilidad social para el desarrollo sostenible del país, identificando de esta manera las brechas y acciones incluidas en la pabla 2 (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, s.f.).

Según el SEP, los elementos básicos que se deben considerar para cumplir con la RSE son: los clientes, los proveedores, la comunidad y el medio ambiente; ante los cuales se debe crear confianza en las relaciones, incorporar su acción en la gestión y estrategia del negocio y considerar prácticas ecológicas con el menor impacto posible.

Así mismo es muy importante que se definan políticas de RSE revisadas y aprobadas por la máxima autoridad de la empresa (ej. directorio), para tener lineamientos claros para la interacción a nivel interno (personal de la empresa) y externo (el mercado y la comunidad), de manera transparente, junto con una comunicación eficiente y efectiva.

A nivel interno: actividades de la empresa para la gestión de las relaciones con los trabajadores, tomando en cuenta las regulaciones y el presupuesto asignado.

A nivel externo (mercado): la relación con los *stakeholders* brinda mayores oportunidades para las empresas que ofrecen a la RSE como factor diferenciador y competitivo, generando relaciones a mediano y largo plazo con el fin de crear confianzas mutuas, teniendo como acción resultado adicional una mejor reputación frente a todos los grupos de interés.

## Brasil

De acuerdo a lo mencionado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el papel y la definición de la Responsabilidad Social Empresarial en la sociedad brasileña ha variado mucho en los últimos años, ya que el bienestar social ha sido parte integral de las empresas brasileñas, considerando muchos problemas sociales que enfrentó y sigue enfrentando el país. Hoy, la función de la RSE, según ETHOS, implica que las compañías deben seguir lineamientos que tomen en cuenta las expectativas y percepciones de todos los

Tabla 2. Insumos para la elaboración de políticas de RSE en Chile

Brechas	Acciones sugeridas
<p><b>1. Estrategia</b> Identificación de las iniciativas que se han desarrollado o que se están desarrollando en el sector público y definición de un relato común que las coordine y les dé un sentido de unidad, evitando repetir esfuerzos y sobre todo coordinando lineamientos de estrategia futura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Homologar lenguaje sobre temas de sostenibilidad y RS en toda la estructura del Estado.</li> <li>b. Construir una estrategia de largo plazo de Desarrollo sostenible a nivel del Estado.</li> <li>c. Desarrollar estrategias de sostenibilidad a nivel de regiones.</li> <li>d. Incluir conceptos de sostenibilidad en la gestión municipal.</li> <li>e. Incentivar buenas prácticas a través de mecanismos de reconocimiento público.</li> <li>f. Definir una institucionalidad permanente a cargo de la RS.</li> <li>g. Efectuar un estudio sobre prácticas e iniciativas de responsabilidad social desde el Estado.</li> <li>h. Avanzar hacia la elaboración y posterior difusión de valores institucionales y códigos de ética en la gestión del Estado.</li> </ul>
<p><b>2. Estructura</b> Definición de una estructura pública para la articulación y gestión de la política pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Definir una institucionalidad permanente a cargo de la RS.</li> <li>b. Efectuar un estudio sobre prácticas e iniciativas de responsabilidad social desde el Estado.</li> <li>c. Avanzar hacia la elaboración y posterior difusión de valores institucionales y códigos de ética en la gestión del Estado.</li> </ul>
<p><b>3. Proyección internacional</b> Incorporar la sostenibilidad como parte de la reputación nacional, tomando una posición de país líder en responsabilidad social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Construir un mensaje de reputación-país sobre la base de los progresos que se realicen en el marco de la responsabilidad social.</li> <li>b. Incorporar la sostenibilidad entre atributos de Chile en su proyección en foros internacionales y en sus relaciones bilaterales.</li> <li>c. Apoyar la gestión del punto nacional de contacto para las directrices de la OCDE sobre empresas multinacionales.</li> <li>d. Elaboración de un informe sobre RS en Chile para ser presentado en la Cumbre CELAC-UE 2014, en el marco de lo propuesto en la reunión de Ministros de Economía de Puerto Varas (29 y 30 de noviembre de 2012).</li> <li>e. Fortalecer e implementar las alianzas bilaterales en materia de RS.</li> </ul>
<p><b>4. Difusión</b> Dar a conocer los principales lineamientos de la RS en el país, con el fin de promover un debate informado sobre sus ventajas y sobre las formas específicas que debería adoptar en Chile.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Incorporar en las empresas de propiedad estatal el requisito de reportar.</li> <li>b. Considerar la aplicación del requisito de "Reportar o Explicar" para grandes proveedores del Estado.</li> <li>c. Definir mecanismos de autorregulación y monitoreo de cumplimiento con industrias principales.</li> <li>d. Fomentar la introducción en la Bolsa de Valores de Santiago la necesidad de que las empresas de mayor volumen de transacción entreguen reportes de sostenibilidad.</li> <li>e. Incorporación de la RS como criterio de decisión en mecanismos del Estado.</li> <li>f. Introducir RS a los criterios de concesiones del Estado.</li> <li>g. Fomentar la inclusión de criterios de RS en las inversiones de los Fondos de Pensiones.</li> </ul>
<p><b>5. Diálogo</b> Fomentar el diálogo entre el Estado, sector privado y partes interesadas, con el fin de contar con un consenso social en la toma de decisiones importantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Establecimiento de mecanismos permanentes de diálogo social con las partes interesadas en los temas de responsabilidad social.</li> <li>b. Planificación de encuestas regionales, sobre desarrollo sostenible y responsabilidad social, que contribuyan a una estrategia nacional en estos temas.</li> </ul>

Fuente y elaboración: Comisión de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible de Chile, 2013.

interesados; así como también se debe considerar las necesidades y opiniones de los *stakeholders*. Además, los principales aspectos que se contemplan son: la educación, la responsabilidad ambiental, involucramiento comunitario y corrupción (Correa, Flynn y Amit, 2004: 24).

Un buen ejemplo que se puede citar en este país es la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), dedicada a la búsqueda del conocimiento y soluciones tecnológicas para la agricultura, que tiene como buena práctica la publicación anual de un balance social mostrando numéricamente los impactos socioeconómicos y ambientales de sus tecnologías; y la evidencia del retorno de la inversión en sus investigaciones para la sociedad brasileña. (Embrapa, 2014).

La renovación constante de la empresa se refleja en beneficios para el país y no solo se refiere a la generación de tecnologías, sino también a los procesos de gestión y a la propiedad de los resultados de su investigación institucional.

La empresa cuenta con varios programas de responsabilidad social contribuyendo a la disminución de la pobreza urbana y rural. De esta manera, ha desarrollado varias iniciativas de apoyo a la integración de la docencia, investigación y extensión, centrándose en la agricultura familiar y el programa de Brasil sin pobreza. En este caso, existen 14 proyectos que movilizan a más de tres mil personas, para que conozcan las áreas productivas, las familias campesinas y sus contextos con el objetivo de construir conjuntamente conocimiento y habilidades en beneficio de su calidad de vida, a través de reuniones y visitas técnicas, y acciones en la calificación de las 317 Unidades de Aprendizaje (UA) implantadas (Embrapa, 2014).

También cabe destacar la participación de Embrapa con las políticas destinadas al uso y conservación de los recursos naturales de la Amazonía, con planes como: Plan Sostenible del Amazonas (PAS), Plan de acción para la prevención y Control de la Deforestación en la Amazonia (PPCDAM) sostenible y Plan para el Desarrollo Sostenible del Xingu (Xingu PDRS), entre otros.

Finalmente es importante mencionar el hecho de que actualmente la empresa tiene varios convenios bilaterales e internacionales con otros países a nivel mundial, con el fin de desarrollar tecnología en beneficio de la comunidad; así como la presentación anual de un balance social, en donde se presentan todas las actividades y proyectos realizados de manera cualitativa y cuantitativa, de manera que se tenga una idea clara y transparente de la gestión de la empresa.

## Conclusiones

Con el análisis de los cuatro países mencionados, se identificaron posibles buenas prácticas o lineamientos que podrían implementarse en el Ecuador, tales como: inclusión de todos los *stakeholders*, transparencia, desarrollo e implementación de políticas basadas en la legislación vigente, ejecución de proyectos y programas que contribuyan al desarrollo social principalmente en las zonas de influencia.

De lo anterior, es importante señalar que, como transparencia, se entiende al buen manejo de la información por parte de las empresas, en que se reflejen de manera clara las acciones emprendidas (balance social) hacia sus beneficiarios, a través del desarrollo de proyectos y programas enfocados en mitigar los posibles impactos que se puedan presentar en las zonas de influencia. Estos proyectos deben tener como base la inclusión de todos los *stakeholders* o grupos de interés (empresa pública, clientes, proveedores, comunidad y medio ambiente).

Un claro ejemplo que se está desarrollando en el Ecuador y que cumple con los lineamientos anteriormente descritos es el proyecto iniciado por la empresa pública Ferrocarriles del Ecuador, que participa activamente con la comunidad a través del Proyecto de Modernización de la Empresa de Ferrocarriles y Rehabilitación del Sistema Ferroviario Ecuatoriano, en que desarrolla productos turísticos con la participación activa de la comunidad en la generación de emprendimientos, cuyo fin es netamente social.

Hoy en día es muy importante considerar este tema, dado que empresas que alinean sus objetivos, estrategias y gestión en general tienen una ventaja competitiva ya que, a través de proyectos y actividades de RSE, se evidencia un compromiso con todos los grupos de interés.

## Bibliografía

- Abreu, José y Mohammad Badii (2007). "Análisis del concepto de responsabilidad social empresarial". *En Daena: International Journal of Good Conscience*, Volumen 2, Número 1, Octubre 2006-Marzo 2007.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2011). *La responsabilidad social de la empresa en América Latina*. Washington D. C.: BID. Versión electrónica disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36193698> (visitado el 10 de octubre de 2014).
- Business for Social Responsibility (2009). *Política pública y la promoción de la responsabilidad social empresarial*. San Diego: Universidad de California. Versión electrónica disponible en: [http://drcafta.bsr.org/images/partners/Public\\_Policy\\_Promotion\\_of\\_CSR\\_final\\_traducido.pdf](http://drcafta.bsr.org/images/partners/Public_Policy_Promotion_of_CSR_final_traducido.pdf) (visitado el 10 de octubre de 2014).
- Castro, Camilo (2001). *Guía de Relaciones Comunitarias*. Lima: Ministerio de Energía y Minas del Perú. Versión electrónica disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/dgaam/guias/guiaelectrical.pdf> (visitado el 10 de octubre de 2014).
- Comisión de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible de Chile. (2013). *Hacia una Política de Responsabilidad Social*. Santiago de Chile: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Versión electrónica disponible en: <http://consejors.economia.cl/sitio/files/Responsabilidad-Social-resumen-ejecutivo.pdf> (visitado el 10 de octubre de 2014).
- Correa, María, Sharon Flynn y Alon Amit (2004). *Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria (Embrapa) (2014). *Balance Social 2013*. Versión electrónica disponible en: <http://bs.sede.embrapa.br/> (visitado el 10 de octubre de 2014).
- Empresas Públicas de Medellín (2009). *Política de Responsabilidad Social Empresarial EPM*. Versión electrónica disponible en: <https://www.epm.com.co/site/Home/SostenibilidadEPM/Pol%C3%ADticasRSE.aspx> (visitado el 10 de octubre de 2014).
- (2014). *Responsabilidad Social Empresarial*. Versión electrónica disponible en: <http://www.epm.com.co/site/Home/SostenibilidadEPM.aspx> (visitado el 10 de octubre de 2014).
- Huarcaya, Víctor (s.f). "Responsabilidad Social en Operaciones Oleoducto" Versión electrónica disponible en: <http://www.ucvpiura.edu.pe/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=+QWGsGNL52> (visitado el 10 de octubre de 2014).
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (s.f). *Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible*. Versión electrónica disponible en: <http://consejors.economia.cl/sesiones.html> (visitado el 10 de octubre de 2014).
- Ministerio de Energía y Minas del Perú (2007). *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo – PMSP*. Versión electrónica disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Informe001.pdf> (visitado el 10 de octubre de 2014).
- (s/fa). *Mapeo de Promotores de RSE*. Versión electrónica disponible en: <http://www.mapeo-rse.info/promotor/ministerio-de-energ%C3%AD-y-minas-mem> (visitado el 10 de octubre de 2014).
- (s/fb). *Funciones de la Oficina General de Gestión Social – PMSP* Versión electrónica disponible en: [http://www.minem.gob.pe/\\_detalle.php?idSector=3&idTitular=42&idMenu=sub34&idCateg=42?y-dxbtkegmfkluo?akbtidqnrzplnahfi?ixsklnaywsrcvx!?uvhfiqueiahfihfb?wsbjcczefbzparpeg](http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=3&idTitular=42&idMenu=sub34&idCateg=42?y-dxbtkegmfkluo?akbtidqnrzplnahfi?ixsklnaywsrcvx!?uvhfiqueiahfihfb?wsbjcczefbzparpeg) (visitado el 10 de octubre de 2014).
- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (s.f). Versión electrónica disponible en: <http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones-snmpe/proyectos-de-apoyo-al-desarrollo-regional/otros/2013.html> (visitado el 14 de octubre de 2014).

# Responsabilidad social empresarial: el papel de las empresas públicas en el Ecuador

Alfredo Maldonado<sup>39</sup> e Inés Arias<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Bolívar Alfredo Maldonado Ríos se desempeña como analista de la Dirección de Representación en Directorios Empresas Públicas de la Senplades. Fue analista de Gestión Empresarial Pública de septiembre a diciembre de 2014 y analista de proyectos en la Subsecretaría de Inversión desde 2012 (bmaldonado@senplades.gob.ec). Es economista por la Universidad Central del Ecuador.

<sup>40</sup> Inés Patricia Arias Machado se desempeña como analista ambiental de la Dirección de Gestión Empresarial Pública de la Senplades desde septiembre de 2012 (iarias@senplades.gob.ec). Es ingeniera ambiental por la Universidad Central del Ecuador.

## Introducción

En los últimos años se ha dado un cambio a nivel mundial en la concepción del papel que debe desempeñar una empresa. Lejos han quedado algunos principios neoliberales del irrespeto a las personas o al medio ambiente, cuando solo importaban la rentabilidad financiera y la ganancia de los socios o propietarios de la misma.

Si bien la rentabilidad sigue siendo importante, el papel que desempeñan las empresas dentro de la sociedad presenta nuevos alcances y uno de ellos –junto con el cuidado del medio ambiente– es la responsabilidad social empresarial (RSE), que se puede definir como el accionar de la empresa dentro de una comunidad, para establecer un valor agregado no solo en la rentabilidad sino también en externalidades positivas hacia la misma, sean estas financieras o no financieras (Bogiloff y Melgar, 2010: 3).

En el Ecuador, este cambio conceptual y operativo viene ganando fuerza desde aproximadamente un par de años, si bien se puede considerar como su entrada oficial en el Ecuador a esta metodología de gestión paralela a la creación del IRSE (Instituto de Responsabilidad Social del Ecuador) en 2005, obteniéndose experiencias en el ámbito público y privado.<sup>41</sup>

El presente ensayo profundiza el papel que tienen las Empresas Públicas ecuatorianas en sus diferentes giros de negocio, con respecto a sus iniciativas de programas o proyectos de inversión, u otras iniciativas de RSE. Esto para conocer el estado actual de estas actividades y sus posibles caminos de mejora continua y evolución en el ámbito nacional. Finalmente se presentan resultados y conclusiones respecto al tema de RSE, donde se describe la realidad de estas iniciativas, sus impactos y sus expectativas en nuestro país.

## Responsabilidad social: concepto y alcances

Las actividades empresariales evolucionan con el pasar del tiempo hacia una acción multidisciplinaria que no solo toma en cuenta lo rentable que puede ser una empresa por sí misma, sino también las externalidades generadas por su accionar. Las sociedades modernas reconocen como empresas exitosas, a aquellas que muestran su liderazgo en el buen manejo de aspectos sociales, buscando generar así una imagen ante la comunidad que vaya más allá de la acumulación de riqueza y expansión del capital.

El cambio hacia la responsabilidad social empresarial toma interés porque son las empresas quienes, con sus iniciativas, están logrando conectar sus actividades con las demandas de la sociedad civil y con aquella realidad a la que antes eran totalmente excluyentes; es decir, se pasó de solo hacer mención de temas sociales a su incorporación en las políticas, objetivos estratégicos e incluso en la misión y visión empresarial.

Siguiendo este orden de ideas, podemos definir a la RSE como la “integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores” (Alfaya, s.f.: 11). De acuerdo con esta definición, ser socialmente responsable va más allá de cumplir estrictamente la legislación en los países

<sup>41</sup> <http://www.irse-ec.org>

donde la empresa opera, se trata de invertir más y mejor en aspectos como, el desarrollo del capital humano, la protección medioambiental o el fomento de las sociedades. Significa también aprovechar las oportunidades que esta visión ofrece para mejorar la competitividad e incluso identificar nuevas oportunidades de negocio.

Significa que más allá del beneficio económico, la principal función de una empresa debe consistir en crear valor en la producción de bienes y servicios que respondan a la demanda de la sociedad, sin apartarse de la obtención de beneficios sostenibles para propietarios y accionistas, ofreciendo así bienestar para la sociedad gracias a un proceso continuo de creación de empleo. De hecho, cada vez son más los empresarios que ven en un comportamiento responsable un camino cierto para alcanzar el éxito comercial y proporcionar beneficios duraderos para sus accionistas; de ahí que algunas de las empresas líderes en todo el mundo apuesten firmemente por este camino como garantía de su supervivencia a largo plazo (Alfaya, s.f.: 11).

En torno al tema de RSE, aparecen términos sinónimos o complementarios, como responsabilidad social, sostenibilidad empresarial, ética empresarial y reputación corporativa, que están relacionados con emprendimientos e iniciativas que viabilizan el alcance de externalidades positivas para la sociedad. Además existe un sesgo en la comprensión de este tema según el punto de vista de la rama profesional que lo analiza; lo que sí está claro, es que estos términos aparecieron dentro de lo que se considera la sociedad global y la importancia dada al medio ambiente en sus tres grandes aspectos: prevención, limpieza y remediación.

La RSE, como estrategia empresarial, va más allá del cumplimiento de las obligaciones jurídicas, fiscales o laborales, invirtiendo más en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores, sin repercutir en la rentabilidad de la empresa, sino al contrario fortaleciéndola y aumentando su competitividad.

Las características de las empresas (públicas o privadas) que aplican la RSE se visualizan en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Características de las empresas que aplican RSE**

EMPRESA CONVENCIONAL	EMPRESA SOCIALMENTE RESPONSABLE	EMPRESA SOSTENIBLE
Maximiza el beneficio para sus accionistas.	Maximiza el beneficio para los accionistas revertiendo una parte a la sociedad en la que opera con el fin de compensar en parte las externalidades negativas que produce.	Maximiza la creación de riqueza para la sociedad en la que opera, creando productos y servicios.
Cumplir las reglas de juego.	Evita los efectos perniciosos que puedan tener los productos y servicios que pone en el mercado.	Aprovecha las oportunidades que la mejora de la calidad de vida ofrece para los negocios.
Atender las demandas de la información.	Muestra su compromiso social.	Favorecer la participación de la sociedad en la compañía para buscar conjuntamente soluciones.
Las nuevas responsabilidades deben conllevar nuevas leyes que se deben hacer cumplir para todos.	Las nuevas responsabilidades le favorecen. Necesita pocas reglas.	Las nuevas responsabilidades le diferencian. Cuanto menos reglas mejor.
<b>Posición reactiva</b>	<b>Posición proactiva</b>	<b>Liderazgo</b>

**Fuente:** Alfaya, s.f.: 14.

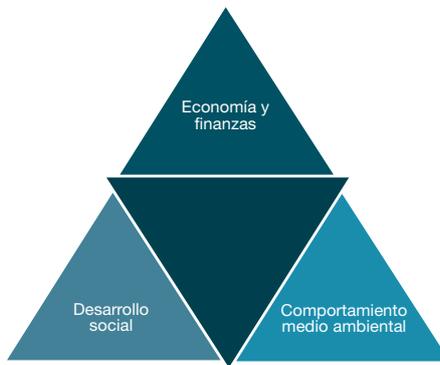
**Elaboración:** los autores.

La característica de la empresa socialmente responsable y de la empresa sostenible es claramente identificable a pesar del giro de negocio de la empresa y su naturaleza (pública, privada, etc.), por lo que su aplicación únicamente depende de la gestión que la empresa realice de acuerdo a sus políticas y la voluntad de su gobierno corporativo o ente directivo. Por ejemplo, puede existir una empresa sostenible económicamente y ecológicamente, pero no socialmente, puesto que no muestra ningún compromiso con la sociedad al no dejarla involucrarse en la participación de las decisiones de la empresa, sino a través del medio ambiente únicamente. Una empresa sostenible, por otro lado, permite la participación de la sociedad para buscar soluciones conjuntamente, por ejemplo, al socializar un proyecto ecológico y comprometer a la comunidad en acciones preventivas y de remediación.

De manera general, toda actividad empresarial debe ser controlada, monitoreada y evaluada. La RSE no es la excepción y uno de los modelos de registro que se utiliza se denomina la triple cuenta de resultados, el cual se expone a continuación.

Este modelo tiene como base fundamental la transparencia, adicionando al reporte financiero algunos aspectos y registros de beneficios y costos valorados como impactos sociales y ecológicos, que, a manera de anexos, se registran dentro de la actividad empresarial; es una analogía de los costos imputados que se registran para transparentar la contabilidad aunque no representen desembolsos reales de efectivo.

Gráfico 1. Triple cuenta de resultados



**Fuente:** Alfaya, s.f.: 16.  
**Elaboración:** los autores.

Este registro va más allá de la información contable, pues tiene que ver con el flujo de información o *reporting*, el cual hace que las empresas registren e informen los contenidos y modalidades convencionales como los estados financieros o flujos de caja involucrados, hasta la información detallada del avance físico y presupuestario de proyectos o iniciativas socioeconómicos o medioambientales. La transparencia es importante a tal punto que se deben registrar los aspectos positivos y negativos de cada una de estas actividades.

La información hacia adentro y hacia afuera también tiene sus propios flujos puesto que están relacionadas con aspectos tan importantes como el *marketing*, la imagen corporativa y las relaciones públicas que pueden tanto favorecer como perjudicar a las actividades de la empresa si no se manejan adecuadamente; de ahí que la transparencia termina de alguna manera condicionando y presionando a la empresa a tener la mayor responsabilidad social y ecológica posible en todo lo relacionado a iniciativas de la RSE.

Para la credibilidad de esta información se tiene presente la norma de auditoría ISAE 3000, que comprende todo lo referente a las auditorías no financieras y las capacidades y características que deben tener los auditores responsables de esa verificación, además el cumplimiento de la norma ISO 26000, referente a la RSE. Esta no es una norma de gestión justificable pero su aplicación ofrece los siguientes beneficios:

- Ventaja competitiva
- Reputación
- Capacidad para atraer y retener clientes internos y externos
- Mantenimiento de la motivación, compromiso y productividad
- Percepción positiva de los inversionistas y donantes
- Relación positiva con el gobierno y otras empresas

## Prácticas de responsabilidad social en empresas públicas ecuatorianas

En el Ecuador, nació el Consorcio Ecuatoriano de RSE (CERES) en 2002. La presencia de distintas organizaciones nacionales ayudó a que el movimiento de la RSE creciera en América Latina y en nuestro país (Chacón, 2006: 102).

Como inicios de actos que puedan identificarse relacionados a la responsabilidad social está la empresa Interquimec<sup>44</sup> que se centró en la aplicación de temas relacionados con la preocupación por las familias de sus empleados, efectuando charlas e implementando un Diplomado en Familia dirigido a los empleados (Pacheco, 2008).

Para el año 2012, se publicó un estudio de responsabilidad social de Empresas del Ecuador, donde se determinaron algunos aspectos importantes como el nivel de conocimiento de la responsabilidad social, la responsabilidad social desde la visión estratégica, las prácticas de responsabilidad social en las empresas, los consumidores ecuatorianos frente a la responsabilidad social, las recomendaciones a los actores de la responsabilidad social. El estudio se basó en una encuesta a empresas grandes, medianas, pequeñas y microempresas de los sectores de servicios, comercio e industria y, como reflexión final, se pudo establecer que para que una empresa sea socialmente responsable, son necesarios mecanismos integrales de gestión, que incorporen una visión más humana y ética en el quehacer empresarial, entendiendo que las empresas son parte de la sociedad y se deben a esta (Torresano, 2012).

En el país, se puede considerar como un marco normativo de aplicación de acciones de RSE el caso de las empresas públicas con la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en los siguientes contenidos: Artículo 2, numerales 4, 5, 6

<sup>44</sup>Interquimec, empresa que fabrica resinas, adhesivos y formol.

y 7, Artículo 3, numerales 1, 3 y 5, y la Disposición general tercera. Los numerales del artículo 2 promueven el desarrollo integral y sustentable, cumplimiento de parámetros empresariales, económicos, sociales y ambientales, proteger los recursos renovables y no renovables, y creación del marco jurídico correspondiente al apoyo ambiental. Los numerales del artículo 3 hacen referencia al desarrollo humano sostenido, actuación con eficiencia, racionalidad en el control de recursos, y precautelar los costos socioambientales. La disposición general tercera se refiere a la protección ambiental en el ejercicio de las actividades de las empresas públicas (LOEP, 2009: Art. 2 y 3).

En el caso de las empresas públicas de la Función Ejecutiva, se evidencian acciones que se consideran como parte de responsabilidad social, entre las principales están: implementación de políticas, guías, memorias, certificaciones, campañas, capacitaciones, instalación de infraestructuras, proyectos productivos, revaloración cultural, entre otras. Lo que refleja la necesidad de asegurar ecosistemas saludables, equidad social y buena gobernanza de las organizaciones.

A continuación se comparten cinco experiencias de empresas públicas con acciones en el campo de responsabilidad social: EP Petroecuador, Petroamazonas EP, Ferrocarriles del Ecuador EP, Correos del Ecuador y Celec EP en un período de gestión 2012-2014, en el contexto de lo que significa para cada empresa el ámbito de responsabilidad social empresarial.

### **Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP Petroecuador**

EP Petroecuador, empresa dedicada a los procesos de transporte, refinación, almacenamiento y comercialización nacional e internacional de petróleo y sus derivados, se enmarca en una política de responsabilidad social y relaciones comunitarias basada en los “preceptos del Buen Vivir y la visión de desarrollo humano sostenible, que reconoce libertades fundamentales del ser humano, privilegia los derechos humanos, identifica necesidades, desarrolla capacidades y genera oportunidades, considerando el desarrollo de su integralidad desde sus dimensiones: ética, social, económica, política, cultural y ambiental” (EP Petroecuador, 2013: 47).

De aquí se desprenden los principios de: respeto a los derechos humanos, participación, diálogo social, corresponsabilidad, bien común, interculturalidad, transparencia, equidad y sustentabilidad.

En el ámbito de la RSE, tiene como misión “diseñar, implementar y evaluar políticas y planes de responsabilidad social empresarial y de relaciones comunitarias, basados en un Sistema Integral de Sostenibilidad Empresarial que, comprometido con los principios de desarrollo humano sostenible, faciliten la ejecución de los proyectos y procesos industriales en armonía con las comunidades con las que interactúa, y considerando las expectativas de los grupos de interés”.<sup>45</sup>

La Subgerencia de Responsabilidad Social y de Relaciones Comunitarias, creada en enero de 2014 y vinculada directamente a la gerencia general, es la unidad encargada de la ejecución de las políticas de RSE de la empresa. Dicha subgerencia está conformada por los departamentos de responsabilidad social y relaciones comunitarias.

<sup>45</sup> Información suministrada por la empresa pública.

El departamento de responsabilidad social que tiene la misión de diseñar, formular, implementar y evaluar el Sistema Integral de Sostenibilidad Empresarial, con la finalidad de asegurar la confianza, reputación y sostenibilidad del negocio a largo plazo, cumpliendo con los principios constitucionales del Buen Vivir.

El departamento de relaciones comunitarias tiene la misión de dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de políticas y normativas vinculadas a la gestión de relaciones comunitarias, que faciliten la ejecución de los programas y procesos de la Empresa, en armonía con las comunidades de sus áreas de influencia, estableciendo vínculos fundamentados en la corresponsabilidad, confianza, intereses comunes y creación de valor compartido.

El eje transversal que EP Petroecuador tiene para el desarrollo de su accionar de responsabilidad social está dentro del ámbito de inversión social, donde EP Petroecuador invirtió US\$ 51.351.082,62 en el año 2013 en obras de infraestructura como: unidades educativas, equipamientos, sistemas de alcantarillado, asfaltado, sistemas de agua potable, centros de salud, rellenos sanitarios, las mismas que fueron ejecutadas a través de la empresa pública Ecuador Estratégico.

Por otra parte, EP Petroecuador, de manera independiente, realizó una inversión social directa en el año 2013, la cual cuenta con proyectos de compensación social con un monto de US\$ 10.478.528,12; entre los principales tenemos los de capacitación, vialidad, electrificación, productivo y la ejecución del “Programa de Compensación Social para los barrios aledaños a la refinería Esmeraldas y su área de influencia.”

Un hito importante durante el año 2013 fue la generación de la memoria de sostenibilidad para la Refinería Esmeraldas, complejo industrial que forma parte de la Subgerencia de Operaciones de Refinación. La aplicación de esta memoria involucró indicadores de desempeño económico, talento humano, cuidado al ambiente, responsabilidad de producto, sociedad y el Global Reporting Initiative (GRI),<sup>46</sup> tornándose como un logro social para la empresa y evidenciando un ejemplo a seguir para aquellas empresas que aún no cuentan con acciones sociales.

Los logros alcanzados se evidencian en los siguientes ámbitos:

**Desempeño económico:** aporta con generación de empleo indirecto en la provincia de Esmeraldas, relación transparente con los proveedores, inversiones realizadas evidencian los retornos a largo plazo.

**Talento humano:** procura que los colaboradores crezcan integralmente en la organización, promueve igualdad de oportunidades en género, edad y origen.

**Cuidado del ambiente:** reducción y reutilización del agua mejorando su mejor aprovechamiento, la refinería utiliza agua para generación de su consumo de energía, gestión de desechos, obtención de licencia ambiental para su operación.

**Responsabilidad del producto:** los productos terminados se producen bajo norma INEN; los productos resultantes cumplen con los estándares de calidad.

**Sociedad:** se ha invertido en la provincia de Esmeraldas, durante el período 2011-2013, un monto de US\$ 116.955.120,78, con la ejecución de un total de

<sup>46</sup> La Iniciativa de Reporte Global o Global Reporting Initiative (en inglés) es una institución independiente que creó el primer estándar mundial de lineamientos para la elaboración de memorias de sostenibilidad de aquellas compañías que desean evaluar su desempeño económico, ambiental y social. Es un centro oficial de colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Información disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Global\\_Reporting\\_Initiative](http://es.wikipedia.org/wiki/Global_Reporting_Initiative).

19 convenios de compensación social entre EP Petroecuador y otras instituciones enfocadas a desarrollar proyectos de saneamiento ambiental, asfaltado, agua potable.

Dentro del Global Reporting Initiative cuenta con la certificación de haber presentado la memoria de sostenibilidad 2013 a los servicios de GRI<sup>47</sup> con un nivel de aplicación A+.<sup>48</sup>

Otra experiencia de la empresa como acción de responsabilidad social fue el estudio de percepción en la comunidad respecto al proyecto poliducto Pascuales-Cuenca que incluye cuatro estaciones de bombeo en Pascuales-Chorrillos-La Delicia-Ducur-Charcay y dos terminales de almacenamiento con capacidad para 363 mil barriles de combustibles. La obra permitirá abastecer de combustibles a las provincias del Austro: Azuay, Cañar, Loja, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, El Oro, parte de Guayas y Bolívar. El cantón La Troncal de la provincia de Cañar contará con un depósito donde se va a atender a las provincias de influencia como El Oro y Guayas. Esta obra de ingeniería durará 10 años de construcción y cada año, la empresa desarrollará un vínculo con la sociedad, involucrándose con entidades públicas, privadas, organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales, generando un clima de confianza como primer paso para trabajar en la capacitación y poner en un conocimiento claro y concreto los objetivos y metas del proyecto.

El trabajo en territorio fue muy arduo y positivo a la vez. Se crearon expectativas en la población por demandas de compensaciones sociales que fueron traducidas en obras sociales (proyectos viales, alcantarillado, riego y agua potable), considerando como fundamento el respeto a sus propias realidades, costumbres, cultura e identidad. El apoyo interinstitucional fue otro elemento que benefició la ejecución de obras sociales.

Las lecciones aprendidas de esta experiencia se fundamentan en la aplicación de la política de responsabilidad social con la que cuenta EP Petroecuador, que logró minimizar el nivel de desconfianza de las comunidades involucradas. Las estrategias aplicadas de ferias, talleres con niños y capacitación establecieron un nivel adecuado de conocimiento del proyecto, la coordinación interinstitucional que constituye un factor central para el desarrollo de obras que fortalecen los procesos participativos de negociación y ejecución de la obra.

Para el año 2014, la Subgerencia de Responsabilidad Social y Relaciones Comunitarias firmó 34 convenios de compensación social, 20 contratos de estudios, servicios y auditorías y 251 pagos de indemnizaciones, se registró una ejecución de US\$ 30.394.275,44. Los componentes se basaron en salud (US\$ 2.112.341,64), educación (US\$ 5.528.011,11), infraestructura vial y comunitaria (US\$ 5.117.171,27), proyectos productivos (US\$ 4.958.181,24), agua potable, alcantarillado y saneamiento ambiental (US\$ 3.819.926,37), derechos de vía (US\$ 2.773.922), relaciones comunitarias (US\$ 969.451,20), responsabilidad social (US\$ 175.377,05), indemnizaciones (US\$ 4.939.894).

Como un desafío que debe plantearse en lo posterior, está el contar con nuevas plantas de operación en las refinerías Esmeraldas y Shushufindi que, junto a la Refinería del Pacífico, permitan producir combustibles con estándares más exigentes como las normas EURO 5, vigentes en los países más industrializados.

<sup>47</sup> Iniciativa de Reporte Global, mide la sostenibilidad de empresas

<sup>48</sup> Indica el nivel de aplicación, hace referencia al número y secciones de Contenidos básicos de la Guía que han sido utilizados en la elaboración de la memoria.

EP Petroecuador constituye una de las empresas más grandes en el Ecuador y una de las empresas públicas que ha implementado con éxito políticas de responsabilidad social empresarial.

### **Petroamazonas EP**

Petroamazonas es una empresa dedicada a la exploración y explotación de hidrocarburos, reconocida a nivel nacional e internacional por operar con tecnologías limpias y con un modelo de gestión ambiental y social sustentable.

La responsabilidad social se inicia con la implementación de una política que “enfoca su gestión a través del componente ético, como parte su cultura organizacional, valorando y promulgando el respeto y tolerancia a la diversidad e interculturalidad; por lo tanto, se manifiesta contraria a todo tipo de discriminación sobre la base de la nacionalidad, edad, cultura, raza, religión, orientación sexual, discapacidad o afiliación política” (Petroamazonas EP, s.f.: 5).

De la política de responsabilidad social se desprende el valor institucional de la conciencia social y ambiental donde se prioriza la seguridad y la salud de los empleados, el respeto a las comunidades y la conservación del ambiente, en procura de una armoniosa relación entre Petroamazonas EP y la comunidad.

La empresa cuenta con una Gerencia de Relaciones Comunitarias y Responsabilidad Social que “define, diseña e implementa políticas y programas de relaciones comunitarias y responsabilidad social para facilitar las operaciones de la empresa, elevar su prestigio y permitir una sana convivencia con las comunidades del área de influencia directa, con un enfoque responsable y sostenible” (Petroamazonas EP, s.f.: 5).

Desde 2013, la empresa trabaja en la implementación de la norma ISO 26000 con la asesoría de la consultora Vincular de Chile. Actualmente se están realizando talleres de sensibilización de la norma con el equipo gerencial y los empleados.

Un hito importante es que la empresa forma parte de la red de empresas por un Ecuador libre de trabajo infantil desde el año 2012, implementando procesos de sensibilización tanto al interior como con sus contratistas respecto a la erradicación del trabajo infantil.

Como plan de relaciones comunitarias, se trabaja con más de 321 comunidades de distintas nacionalidades y grupos humanos en sus áreas de influencia directa y de manera indirecta con alrededor de 600 comunidades a nivel de la región amazónica. Los principales ejes donde se desenvuelve son:

- Salud comunitaria: en 2013, se han realizado 11.169 atenciones médicas con cobertura a 321 comunidades, se han conformado 597 brigadas de salud, 49 escuelas promotoras de salud, 44 huertos nuevos y 3 huertos en mantenimiento
- Educación/revaloración cultural: 34 apoyos a nivel educativos escolar y secundario, 53 apoyos educativos técnico superior, 852 capacitaciones en salud, 1.087 capacitaciones agropecuarias, 5.736 capacitaciones en infraestructura comunitaria y 73 promotores agropecuarios.
- Autogestión/proyectos productivos: 2.341 sistemas de avicultura familiar, 393 sistemas de piscicultura familiar, 426 hectáreas de cultivo entre maíz y

arroz, 542 hectáreas de café, 147 hectáreas de cacao, 67 marquesinas de secado poscosecha y 47 huertos escolares medicinales; se comercializaron a través de la asociación comunitaria Tarpucamac 127.262 quintales de frutas y hortalizas, 24.277 quintales de maíz en grano seco y molido, café.

- **Infraestructura/equipamiento:** 252 proyectos de infraestructura comunitaria desglosados en 54 proyectos para educación, 21 proyectos productivos, 104 proyectos de salud, 52 proyectos de servicios comunitarios, 16 proyectos de infraestructura deportiva, cinco proyectos de equipamiento rural comunitario. Como una obra importante está la construcción de las comunidades del milenio Pañacocha y Cuyabeno con una inversión de más de US\$ 40 millones, 161 viviendas en un área de construcción de 96,04 m<sup>2</sup>.
- Dentro del marco indemnizatorio y compensatorio para ejecución de proyectos se han firmado 403 convenios y 372 acuerdos comunitarios.

El desarrollo del eje ambiental en Petroamazonas se ejecuta a través del proyecto de optimización de generación eléctrica y eficiencia energética OGE&EE que busca aprovechar el gas asociado, que se quema como producto de la extracción de petróleo, para convertirlo en energía eléctrica y gas licuado de petróleo (GLP). Este proyecto produjo, para el año 2013, un ahorro de US\$ 88,4 millones, una generación eléctrica a partir de crudo de 270.040,34MWh, una generación eléctrica a partir del gas de 232.420,29MWh, reducción de emisiones 139.452,17 toneladas de CO<sub>2</sub>, ahorro de combustible diésel de 32.408.692,53 galones y un ahorro de combustible crudo de 186.463,58 barriles.

En el ámbito de cuidado ambiental, Petroamazonas realiza un análisis de flora y fauna en las zonas sensibles donde opera y un ejemplo de esta acción es dentro de la Reserva Biológica Limoncocha, que es uno de los más grandes humedales del Ecuador, donde no se han registrado derrames de petróleo y su fauna y flora se mantienen intactas.

Como parte de un modelo de gestión ambiental, la empresa ha implementado tecnologías amigables en los territorios de operación como: puentes de dosel, pasos deprimidos y corredores ecológicos, los cuales permiten el flujo natural de especies sin alterar su equilibrio y dinámica.

Respecto al manejo de desechos, Petroamazonas, para el año 2013, ha gestionado 394.828 kg de desechos comunes y 104.553 Kg de desechos especiales, a través de gestores ambientales calificados.

Durante el año 2013, en el aspecto de patrimonio cultural, se han realizado 3.712 monitoreos. En el área de reforestación se ha revegetado un total de 110.228,35 m<sup>2</sup>.

### **Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública**

Ferrocarriles del Ecuador, empresa pública dedicada a “administrar y operar con eficiencia el sistema ferroviario turístico-patrimonial y contribuir al desarrollo socioeconómico del país, mediante el fortalecimiento de las actividades productivas, que fomenten el turismo y la valoración histórico-patrimonial, con responsabilidad social” (Ferrocarriles del Ecuador EP, 2013), centra el eje de responsabilidad social en promover la generación de empleo y en la democratización del uso del sistema ferroviario a través de los objetivos: conciencia social, empleo, gestión de la información, gestión cultural y relaciones interinstitucionales.

La Jefatura de Desarrollo Local (JDL) de Ferrocarriles del Ecuador, incorporada en el año 2010, está enfocada en orientar su trabajo en torno al desarrollo local, respondiendo al cumplimiento de su objetivo planteado: “Fomentar el desarrollo económico local y la participación de los actores públicos y privados, bajo un enfoque turístico, patrimonial, cultural y solidario” (Ferrocarriles del Ecuador EP, 2013: 14).

Como acción inicial de cumplimiento al objetivo en mención, se comenzó con la idea del diálogo desde lo local. Esta experiencia se inicia en 2008 con un equipo de tres personas, implementando actividades que fortalecen el cuidado, uso y el disfrute del sistema ferroviario. Actividades como el impulso a los valores ancestrales, valores culturales en la comida, agricultura y artes, provocando iniciativas desde la comunidad generando así ingresos a las familias de las zonas aledañas por donde atraviesa el Ferrocarril.

Dentro de este contexto se han dinamizado cerca de 67 parroquias urbanas y rurales por las que atraviesa el sistema ferroviario rehabilitado y en operación en más del 50% de los cerca de 100 km de vía férrea, expresados en la generación y fortalecimiento de más de 20 mil empleos indirectos permanentes asociados el turismo ferroviario.

Durante los últimos años, se han impulsado procesos locales destinados a involucrar a las comunidades en la administración de servicios y actividades turísticas tales como: el café del tren, conformación de plazas artesanales, recorridos turísticos guiados, administración de refugios para hospedaje, fotografía, *souvenirs*, cabalgatas, articulación de grupos culturales de danza y música, entre otras.

En la actualidad, se cuenta con algunos servicios complementarios como son 17 cafés del tren, ocho tiendas del tren, 14 plazas artesanales del tren y dos refugios del tren, que son administrados por personas de las comunidades cercanas a la línea férrea.

Estos servicios y otros emprendimientos turísticos se encuentran articulados a los diferentes productos del tren, tales como Excursiones, Tren Crucero, Tren de la Excelencia y programas sociales como Tren Educativo y Conciencia Social sobre Rieles en las diferentes rutas que se manejan a nivel nacional.

Para el año 2013, los datos de generación de empleo corresponden a 4.809 empleos relacionados con 1.228 unidades productivas vinculadas al turismo. Hasta agosto de 2014, se han generado 5.126 empleos correspondientes a 1.105 unidades productivas.

Entre los beneficios que se han generado en el eje social podemos mencionar que:

Los ingresos generados por servicios complementarios (café, tienda, plaza artesanal, refugios) ascienden a US\$ 116.000 aproximadamente para 2013 y US\$ 76.000 aproximadamente en el primer semestre de 2014. Existe un crecimiento promedio de 10% semestralmente; el 66% de empleos son liderados por mujeres; vinculación de grupos vulnerables tenemos que el 20% de los empleos generados se reconocen como indígenas (74% mestizos, 20% indígenas, 4% afroecuatorianos y en menores porcentajes montubios y blancos) (Ferrocarriles del Ecuador EP, 2013: 5).

En el contexto de transformación de la matriz productiva, la empresa pública ha generado apoyo a la producción nacional: se adquirieron 337.107 durmientes de hormigón a Cemento Chimborazo, se construyeron 11 coches de pasajeros de fabricación nacional, se contó con la participación de cinco empresas nacionales con capacidad de construir sistemas ferroviarios y otras cinco para fiscalizar. Los diferentes emprendimientos con las varias comunidades han permitido desarrollar pequeñas asociaciones que, con el tiempo, se espera que se fortalezcan y aporten a la producción nacional con su trabajo.

Se puede destacar que la empresa ha obtenido la certificación ISO 9001:2008, la misma que está enfocada a la medición de la satisfacción del cliente. Otras certificaciones obtenidas que permiten evidenciar que la empresa está cumpliendo de manera positiva con su trabajo son el Certificado de Excelencia 2014, Trip Advisor, Tren Crucero - Ganador en la categoría: mejor Tren Turístico de Lujo en Sudamérica en el World Travel Awards 2014, y Mejor Producto Turístico Fuera de Europa, otorgado por British Guild of Travel Writers en 2013.

### Correos del Ecuador, CDE EP

Correos del Ecuador es una empresa pública dedicada a brindar “servicios postales y logísticos con tecnología de punta y cobertura a nivel nacional e internacional comprometida con la calidad, calidez y excelencia solicitada por la ciudadanía y empresas en general sin discriminación alguna, aportando al desarrollo del país”.<sup>49</sup>

Dentro de la Empresa, se cuenta con la Unidad de Responsabilidad Social, que se ubica en su estructura organizacional dentro del área de comunicación. El objetivo fundamental con la que cuenta el área es alcanzar el reconocimiento de la organización por el trabajo en Responsabilidad Social, la identificación y el compromiso con las partes interesadas y de la sociedad. Para el cumplimiento de este objetivo en mención se basa en tres pilares: Pilar Económico, Pilar Ambiental y Pilar Social.

Para Correos del Ecuador, realizar proyectos y programas en los diferentes pilares mencionados permite evidenciar los compromisos humanos, postales, epistolares y ambientales que mantiene con la sociedad y su entorno.

El proyecto *Ecocientízate* tuvo como objetivo velar por los recursos naturales no renovables, y como resultados de cumplimiento al mismo se logró crear conciencia ecológica en los colaboradores, se enfatizó en la capacitación en manejo de desechos para su correcta clasificación. A partir de este paso inicial, se logró obtener un beneficio económico para la empresa y, más allá de eso, la contribución con el medio ambiente en mejorar y aprovechar el manejo de recursos.

El proyecto *Galería Postal* se inició en marzo de 2012 y está enfocado en recibir visitas de alrededor de 1.400 estudiantes de varias instituciones educativas y clubes vacacionales quienes han aprendido el valor histórico, el proceso y la importancia del sector postal. Esta actividad logra recuperar la cultura epistolar y motivar a las futuras generaciones a incursionar el mundo de la filatelia.

<sup>49</sup> Información enviada por la empresa pública.

El proyecto *Buzón de la esperanza* funciona desde el 3 de julio de 2012 conjuntamente con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, con el que la empresa colocó 20 buzones en los Centros de Rehabilitación Social (CRS) y además se comprometió en imprimir 16.836 postales prefranqueadas que fueron distribuidas de forma gratuita a las personas privadas de libertad (PPL). Estos ciudadanos tuvieron la oportunidad de recibir cuatro postales cada uno para que se comuniquen con sus familiares en fechas representativas, además se cumplió con la capacitación a 2.806 PPL para que conozcan la correcta utilización de las postales. Este proyecto contribuyó a mejorar la calidad de vida de 16.000 personas de este segmento de la comunidad a nivel nacional e internacional a través de la comunicación directa con sus familias y amigos.

El proyecto *Acertando distancias* se desarrolló conjuntamente con la Secretaría Nacional del Migrante y arrancó con un piloto de 21 instituciones educativas fiscales en del cantón Cañar, donde se distribuyeron 1.600 sobres prefranqueados a los alumnos de estos establecimientos educativos para establecer una comunicación gratuita a través de cartas con sus familiares migrantes en cualquier parte del mundo.

El proyecto *Concurso epistolar* fue un trabajo en conjunto con la empresa Coca-Cola Company, en que se invitó a todos los ecuatorianos a compartir sus buenos deseos durante las festividades navideñas. Para esto, las agencias y buzones de Correos del Ecuador en todo el país se convirtieron en *Oficinas de Santa*; 39.450 cartas llegaron hasta las agencias y buzones de Correos del Ecuador, tuvieron como destino final el Árbol de los Buenos Deseos, el cual midió más de 30 metros y se fue llenando con miles de globos que simbolizaban las cartas enviadas. El árbol estuvo ubicado en la Plaza de Santo Domingo, en el centro histórico de la ciudad de Quito.

Para cerrar el *Concurso epistolar*, el 5 de enero, se realizó el evento para dejar volar los sueños; se liberaron los globos que representaban los deseos de miles de ecuatorianos, se gestionaron deseos de 95 soñadores con el apoyo de la Vicepresidencia de la República, el Consejo Nacional de Discapacidades (Conadis), el Registro Civil, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de la Vivienda (Miduvi), y empresas privadas como Radio Disney y Almacenes la Ganga, quienes dieron el apoyo a los sueños que escribieron niños, niñas y ciudadanos en general.

### **Corporación Eléctrica del Ecuador, Celec EP**

Celec EP, empresa pública dedicada a la “provisión de energía eléctrica a todo el país, con altos estándares de calidad y eficiencia, con el aporte de su talento humano comprometido y competente, actuando responsablemente con la comunidad y el ambiente”,<sup>50</sup> asume la responsabilidad social desde un enfoque holístico donde coexisten varios ejes: participación activa y desarrollo de la comunidad, derechos humanos, prácticas laborales, medio ambiente, prácticas justas de operación y asuntos de consumidores.

Dentro de los principios de responsabilidad social corporativa que se toman en cuenta están: la rendición de cuentas, transparencia, comportamiento ético, respeto a la normativa internacional de comportamiento, respeto a los derechos humanos, respeto al principio de la legalidad y respeto a los intereses de los grupos de interés. Como objetivos de cada uno de los ejes se establece:

<sup>50</sup> Información enviada por la empresa pública

Gráfico 2. Principios de responsabilidad social corporativa de Celec EP



**Fuente y elaboración:** Información enviada por Celec EP.

Desde el punto de vista organizacional, la empresa cuenta con el departamento de gestión ambiental y responsabilidad social, el mismo que cuenta con alrededor de 107 funcionarios, personal técnico distribuido en cada una de las unidades de negocio de la empresa.<sup>51</sup>

En el ámbito de participación activa y desarrollo de la comunidad, Celec EP ha suscrito 110 convenios para el desarrollo de proyectos de inversión social y desarrollo territorial con énfasis en saneamiento ambiental, proyectos productivos, planes de desarrollo y ordenamiento territorial, formación y capacitación a la población, reforestación, actualización catastral, campañas de salud integral, conectividad vial, entre otros.

En el año 2013, se destinaron US\$ 37,24 millones para la ejecución de obras de desarrollo territorial, las mismas que se detallan en la siguiente tabla:

OBRA	MONTO
Vía San Pablo - Quebrada Guayaquil	US\$ 6,21 millones
Vía Sevilla de Oro-San Pablo	US\$ 21,22 millones
Otros gastos	US\$ 27,43 millones
Monto total de inversión	US\$ 37,24 millones

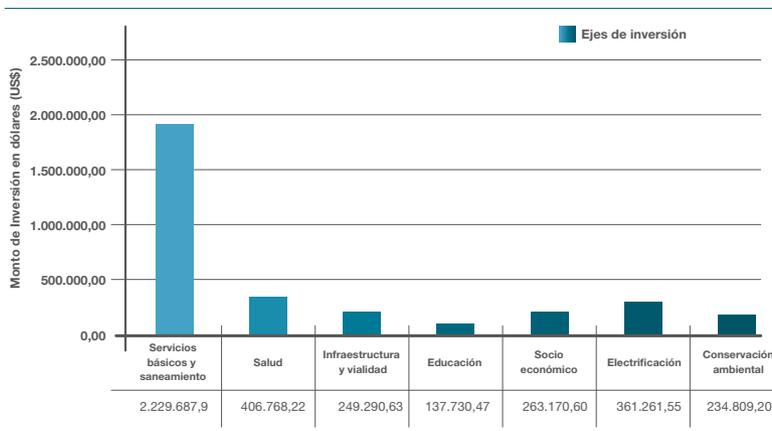
**Fuente:** Información enviada por Celec EP.

**Elaboración:** Los autores.

<sup>51</sup> Unidades de negocio: Electroguayas, Enerjubones, Enernorte, Gensur, Hidroagoyan, Hidroazogues, Hidronación, Hidropaute, Hidrotoapi, Termoesmeraldas, Termogás Machala, Termopichincha, Transelectric.

La empresa ha realizado alrededor de 49 iniciativas locales y ha apoyado otras 149. Estas iniciativas son de tipo agrícola, pecuario, agroindustrial, comercio, seguridad, agua potable, vial, manejo de residuos, salud, educación y turísticos. Los montos de inversión por eje territorial con corte a julio 2014, que la empresa ha venido desempeñando, se evidencian a continuación:

**Gráfico 3. Montos de inversión por eje, en el componente de desarrollo territorial, corte julio 2014**



**Fuente y elaboración:** Información enviada por Celec EP.

Es importante mencionar que cada unidad de negocio tiene establecido un procedimiento para recepción y atención de denuncias, quejas, inquietudes y sugerencias; así como también de felicitaciones por el trabajo desarrollado, y se empezará a trabajar en un procedimiento para estandarizarlo a nivel corporativo.

Dentro del eje ambiental, es importante mencionar que cuentan con un proyecto MDL aplicado a los proyectos Sopladora, Minas San Francisco, Delsitanisagua, Quijos, Mazar Dudas, Manduriacu, Toachi Pilatón, Villonaco que evitarán la emisión de 3.526.739,00 toneladas de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), lo cual equivale a las toneladas de dióxido de carbono que emite el parque automotor (vehículos de transporte público y particular) de las ciudades de Quito y Cuenca sumadas en un año.

**Tabla 2. Reducción anual media de emisiones de los proyectos MDL<sup>52</sup>**

Proyecto MDL	Reducción anual media de emisiones [tCO <sub>2</sub> e por año]
Sopladora	1.318.625,00
Minas San Francisco	690.320,00
Delsitanisagua	495.546,00
Quijos	188.784,00
Mazar Dudas	60.768,00
Manduriacu	197.721,00
Toachi Pilatón	574.975,00
Villonaco	38.052,00
<b>TOTAL</b>	<b>3.526.739,00</b>

**Fuente y elaboración:** Información enviada por Celec EP.

<sup>52</sup> MDL: Mecanismos de Desarrollo Limpio

## Conclusiones

En el tema de responsabilidad social existe todavía un largo camino por recorrer, desde generar y aplicar herramientas válidas que evidencien la medición del impacto generado por esta clase de iniciativas y buenas prácticas. El tema de responsabilidad social se basa en la ética, entendida como la forma de hacer bien las cosas, de manera transparente, con honestidad, sinceridad y contribuyendo hacia una convivencia pacífica.

En este contexto existe mucha retórica y discursos que tratan de vender el tema de acción social como una responsabilidad del Estado en respuesta a los derechos de cada ciudadano; por tanto, es primordial la identificación del rol de cada actor dentro del contexto de responsabilidad social, comenzando con el propio Estado, quien tiene que fortalecerse en el ámbito de sus competencias en lo que corresponde a actividades e iniciativas de acción social, seguido de los ministerios rectores como ejecutores de las obras sociales; y las empresas públicas como entes ejecutores de una política sectorial ética en el entorno que operan.

Otro aspecto importante que deben considerar las empresas públicas, que toma fuerza en la actualidad, es la metodología desarrollada por la Global Reporting Initiative (GRI) para la elaboración de memorias de sostenibilidad, como una manera de cuantificar a través de los logros alcanzados e indicadores la gestión que se desarrolla en el campo de responsabilidad social.

Las experiencias de las empresas públicas muestran a las comunidades como los principales beneficiarios de las políticas de RSE, en razón de que el mayor interés que muestran se centra en la implementación de obras de tipo social con infraestructuras en el área de influencia de los proyectos que ejecutan.

La responsabilidad social empresarial guarda una coherencia con acciones internas y externas dentro de una empresa pública, cada una de estas en un contexto social, económico y ambiental. Actualmente, a nivel mundial, se puede establecer la existencia de algunos modelos de responsabilidad social que de alguna forma ayudan a que estas acciones sean medibles y monitoreadas en el tiempo.

Tomando como referencia que, en la actualidad, existen herramientas que permiten evaluar el impacto del accionar social,<sup>53</sup> resulta fundamental que sean positivos para la comunidad y el medio ambiente, y contribuyan así con el desarrollo de iniciativas sostenibles en el ámbito de la responsabilidad social.

Los Estudios de Impacto Ambiental constituyen una alternativa para que la población se informe respecto a las afectaciones que un proyecto provocará a su comunidad; pero no como documento teórico, sino como un documento que refleje la transparencia de información del proyecto. Los planes y proyectos que la población debe conocer para enfrentar los riesgos operacionales que estos representen, deben ser determinantes para verificar si corresponde a una inversión ambiental y socialmente responsable.

Las reacciones de protesta de las comunidades de una población en contra de la ejecución de un proyecto o una actividad no se deben necesariamente a

<sup>53</sup> Herramientas que se consideran son: mapas de impacto social, estadísticas in situ, registro de beneficiarios.

intereses particulares en algunos casos. Estas reacciones pueden relacionarse con la invasión del espacio de su comunidad, siendo en esta clase de situaciones donde la comunicación representa el canal más importante para viabilizar el desarrollo de actividades sostenibles para quienes se encuentran asentados y forman parte de sus territorios.

Los tejidos sociales no deben ser destruidos por actividades que buscan solo beneficios económicos. Se debe tomar en cuenta que el capital social y natural son ejes importantes para un desarrollo sostenible y que necesitan ser fortalecidos para poder salir adelante empoderándose de todos los procesos contribuyendo al Buen Vivir entendido desde cada perspectiva comunitaria.

El disponer de un presupuesto y un área de trabajo específica para implementación de programas, proyectos e iniciativas de responsabilidad social resulta ser importante para que la Empresa contribuya de manera positiva con su rol de ser una empresa responsable internamente y con su entorno.

## Bibliografía

- Alfaya, Valentín (s.f.). *Responsabilidad Social Empresarial (RSE): la empresa "sostenible"*. Sin Editorial: Madrid.
- Bogiloff, Ana y Natalia Melgar (2010). "Responsabilidad social empresarial en Uruguay, análisis de tipo de práctica según el origen del capital de las empresas". Ponencia presentada en las XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo, septiembre 13.
- Chacón, Francisco (2006). "La Responsabilidad Social Corporativa como un instrumento de desarrollo humano en el Ecuador y de sostenibilidad Empresarial, caso: empresas del consorcio CERES". Tesis de Licenciada, Facultad de Comunicación, Lingüística y Literatura, PUCE, Quito.
- EP Petroecuador (2013). *Memoria de sostenibilidad Refinería de Esmeraldas*. Quito: Publicación Institucional.
- Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública (2013). *El tren de las oportunidades*. Quito: Editorial Waponi.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de octubre de 2009.
- Pacheco, Francisco (2008). "El empleado y su familia forman el eje". Revista *Líderes* No. 543. 7 de abril, p. 13.
- Petroamazonas EP. (s.f.). *Informe de gestión 2013*. Quito: Publicación Institucional.
- Torresano Mónica (2012). *Estudio de responsabilidad social de empresas del Ecuador*. Quito: Noción Imprenta.

# Empresas públicas sudamericanas: gestión financiera y experiencia de desarrollo autosustentable

Verónica Vaca<sup>54</sup> y Johan Pintado<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Myriam Verónica Vaca Panamá se desenvuelve como analista de la Dirección de Gestión Empresarial Pública de la Senplades, desde octubre de 2013 (mvaca@senplades.gob.ec). Es ingeniera comercial por la Universidad Técnica del Norte.

<sup>55</sup> Johan Iván Pintado Leiva se desenvuelve como analista de la Dirección de Representación de Directorios y Empresas Públicas de la Senplades, desde septiembre de 2013 (jpintado@senplades.gob.ec). Es economista por la Universidad Central del Ecuador.

## Introducción

Las empresas públicas sudamericanas han experimentado varios procesos de privatización para la posterior recuperación de las mismas por medio de su estatización. Esta evolución obligó a que, en varios países, las empresas públicas se conviertan en un pilar fundamental de la economía, así como en la provisión de bienes y servicios colectivos para la sociedad. Los recursos fiscales que consumen las empresas públicas podrían invertirse y reinvertirse en aspectos sociales como de vialidad, salud, educación, etc., para lo cual se debe buscar modelos de gestión adecuados y adaptarlos a la realidad nacional, con el objetivo de alcanzar una buena gestión empresarial. Por lo que todos los recursos asignados y generados por las empresas públicas deben ser administrados de forma efectiva con una proyección de autosostenibilidad económica a futuro.

Se entiende como gestión financiera al manejo del efectivo disponible (liquidez) de cualquier empresa sea pública o privada, puesto de la administración, liberación y financiamiento oportuno de los recursos disponibles influye en sus resultados.

Para este análisis se tomó como referencia las empresas públicas de Colombia, Chile, Brasil y Perú, donde se identifica su tipo de administración buscando conjugar la rentabilidad social y financiera con el objetivo de ser competitivos en el mercado y conseguir la excelencia.

Además, dentro de este tema, se abordan tópicos importantes como el contexto de las empresas públicas latinoamericanas, su administración, organización, regulación y control; observando los trasfondos económicos, sociales y políticos que condicionan las decisiones empresariales de cada uno de los países analizados.

## Contexto de las empresas públicas latinoamericanas

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha denominado empresa pública a “aquella organización que combina los distintos factores de la producción, es decir, desarrolla una actividad empresarial para generar bienes o servicios, y cuya propiedad del capital y/o la administración es ejercida por el Estado. Estos bienes y servicios se venden en el mercado a precios significativos, es decir que cubren al menos buena porción de sus costos” (Bertino *et al.*, 2013: 29).

Las empresas públicas en Latinoamérica surgen en el siglo XIX, creadas con la finalidad de lograr la intervención del Estado en la economía nacional y ser un actor preponderante en la regulación del mercado; la prestación de servicios y generación de bienes. Su ámbito de acción se inicia en los sectores estratégicos como hidrocarburos, transporte, electricidad y telecomunicaciones. Pero la razón principal que ayudó al crecimiento de la intervención estatal en la economía fue la debacle de la economía de Estados Unidos en la crisis que se originó el 29 de octubre de 1929, denominado el “martes negro”, producto de una caída en las cotizaciones en la Bolsa de Valores, lo que provocó un fuerte colapso a nivel de economías internas así como su relación con el resto del mundo.

Como consecuencia de la crisis de los años treinta, se redefinió el rol del Estado en lo referente a las empresas públicas, creándolas principalmente para la administración de los sectores “autodenominados” estratégicos, tratando de cumplir de esta manera con la demanda de los grupos sociales vulnerables.

Entre los años 1950 y 1970, Marcel Boiteux, uno de los principales exponentes de la escuela marginalista francesa, desarrolló la Teoría de la Empresa Pública, cuyo enfoque principal está basado en la coexistencia entre las empresas públicas y privadas en un solo mercado y que las formas, decisiones de producción y precios de la empresa pública podrían servir para alcanzar múltiples objetivos de política pública (Coloma, s.f.:14).

El sector público se encuentra limitado por una necesidad de autofinanciamiento, planteándose como solución a este problema que los beneficios se encuentren entre los precios y costos marginales, y que dependan directamente del precio sombra,<sup>56</sup> de los fondos públicos<sup>57</sup> e inversamente de la elasticidad de las demandas involucradas.

Adicionalmente se debe demostrar que el gobierno no puede utilizar otros instrumentos para redistribuir el ingreso, y esto resulta en que algunos bienes deban ser vendidos a precios inferiores a sus costos marginales. Respecto a la rentabilidad de las empresas públicas, “existen diversos criterios sobre la conveniencia de que la empresa estatal obtenga ganancias; estas posiciones dependen, de los intereses inmediatos y de mediano plazo de distintos actores sociales y de su correspondiente visión de la política económica” (Sojo, 1984: 138), como por ejemplo la percepción negativa de esta política por parte de la empresa privada que considera que las empresas públicas obtienen su ganancia por medio de la protección estatal que se brinda por los subsidios y otra crítica es que el Estado debe actuar en áreas que no sean rentables.

En los mecanismos de regulación y control adoptados por el Estado es preciso diferenciar las competencias de las instancias de control frente a las empresas estatales, con el objetivo de medir el cumplimiento efectivo de las metas, puesto que el resultado puede generar conflictos.

Las actividades de las empresas estatales dentro de la economía de países como Colombia, Brasil, Chile y Perú se concentran principalmente en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, petróleo y transporte. Se caracterizan principalmente por ser grandes empleadores y contar con un alto nivel de inversión. Las empresas públicas más grandes están vinculadas al sector de petróleo y gas.

Son varios los factores que inciden en la creación de las empresas estatales, destacándose la protección del mercado interno, las subvenciones al sector privado, el suministro de servicios y recaudación de recursos con el fin de lograr el crecimiento de la economía nacional. Con la participación del Estado como regulador del mercado, por medio de la intervención de las inversiones, surgieron varios problemas de gestión económica y financiera como la fijación de precios basados en el análisis de costos económicos y costos de oportunidad de un Estado inversionista, y no sobre la base de los costos y reglas de inversión. A esto se sumaron irregularidades en el manejo de información e interacción de funcionarios públicos motivados a maximizar su propia utilidad, y el escaso o débil incentivo para los mecanismos de monitoreo de gestión y desempeño.

<sup>56</sup> Precio sombra es el precio de referencia que tendría un bien en condiciones de competencia perfecta, incluyendo los costos sociales además de los privados. Representa el costo oportunidad de producir o consumir un bien o servicio. Entendiéndose como competencia perfecta a la situación de mercado más conveniente en el que la interacción de la oferta y demanda son factores que determinan el precio.

<sup>57</sup> Multiplicador de Lagrange es un procedimiento para encontrar los máximos y mínimos de funciones de múltiples variables sujetas a restricciones. Este método reduce el problema restringido con  $n$  variables a uno sin restricciones de  $n + k$  variables, donde  $k$  es igual al número de restricciones, y cuyas ecuaciones pueden ser resueltas más fácilmente. Estas nuevas variables escalares desconocidas, una para cada restricción, son llamadas multiplicadores de Lagrange. El método dice que los puntos donde la función tiene un extremo condicionado con  $k$  restricciones, están entre los puntos estacionarios de una nueva función sin restricciones construida como una combinación lineal de la función y las funciones implicadas en las restricciones, cuyos coeficientes son los multiplicadores.

Para estos países, esta nueva forma de capitalismo (intervención estatal en los sectores estratégicos en forma de inversión para la creación de empresas públicas) tiene presencia en especial por el rechazo popular a las privatizaciones, y actualmente a la participación estatal como inversionista mayoritario o minoritario.

El Estado no puede ser un empresario que trabaje a pérdida, como sucede con las empresas deficitarias, para lo cual se basan en un modelo neoliberal para conseguir resultados empresariales, a través de lo cual siguen siendo actores importantes en la economía a pesar de haber pasado por una intensa privatización en la década de los noventa.

Con las políticas adoptadas, las empresas públicas no pudieron controlar sus gastos e inversiones y registraron saldos en rojo, ante lo cual el capital público intervino para cubrir las operaciones y expansión sin el retorno de la inversión realizada. Después de la Guerra Fría (1947), esta situación llevó a que países como Chile impulsaran la masiva privatización y el cierre de cientos de empresas públicas dentro de un marco autoritario. Actualmente, en Colombia se maneja el modelo neoliberal caracterizado por la modificación de los objetivos empresariales orientados hacia la rentabilidad. Esta participación del Estado se conoce como Estado Empresario.<sup>58</sup>

Brasil presenta varias experiencias de internacionalización, reforma al Estado y búsqueda de aceleración del crecimiento mediante la dinámica coyuntural que tenga el sector público. A partir del año 2003, el Estado brasileño realizó la reinversión estatal y el crecimiento de las empresas públicas, manteniendo el modelo implementado en el proceso de la privatización que se realizó.

En el caso de Perú, las 31 empresas públicas se han formado tanto por nacionalización como por creaciones del Estado propiamente dicho, con el objetivo de satisfacer las necesidades sociales de la población. Operan en mercados monopólicos, salvo las transacciones realizadas en el mercado internacional; en cuanto a la rentabilidad de las empresas públicas, se considera que deben generar excedentes ya que esta es la finalidad de toda actividad económica. Las actividades en las que se concentran las empresas son en los sectores eléctricos, financieros, hidrocarburos y remediación ambiental, supervisados por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe).

## Administración, rentabilidad, regulación y control de las empresas públicas

La administración de las empresas públicas debe realizarse sobre la base de las posibilidades políticas, económicas y sociales reales para cada contexto y circunstancia. La manera más eficiente para convertir a las empresas públicas en competitivas es dejarlas participar en el mercado con otras empresas de tal forma que no deban hacer uso del poder monopólico con el que cuentan en algunos casos y en otros que generen sus propios ingresos y se “desprotejan” de la dependencia fiscal que mantienen.

En lo referente al tema de regulación y control, se analiza el caso de las empresas de Colombia, Chile, Brasil y Perú.

<sup>58</sup> Estado empresario se denomina a la actividad económica que desarrolla el Estado a través de las empresas públicas. Tomado página web <http://angelrivastoribio-forex.jimdo.com/glosario-general-forex-web/> (visitada el 20-01-2015).

## Caso Colombia

Colombia tiene un total de 105 empresas públicas, pero solo 37 están vinculadas al Gobierno Central, en donde se incluye empresas industriales y comerciales así como también empresas de economía mixta donde existe la participación privada. Esta participación la realizan en mercados de competencia perfecta, así como en mercados monopólicos, según las leyes que rigen en la actualidad.

Los sectores más representativos de participación de las empresas públicas son: petrolero, con una participación del 7% del PIB; financiero, que refleja una actividad del 0,87% del PIB; y, eléctrico, con el 0,44% de participación con relación al PIB.

En el siguiente cuadro se observa las empresas públicas de Colombia por sector:

Tabla 1. Empresas públicas de Colombia por sector, año 2010

Sector	Número de empresas
Petróleo y gas natural	1
Financiero	15
Electricidad	7
Servicios postales	1
Telecomunicaciones	4
Transporte	3
Otros <sup>59</sup>	6
<b>Total</b>	<b>37</b>

**Fuente:** Banco Mundial, 2014: 25.

**Elaboración:** los autores.

En este país, el Departamento de Planificación de Colombia es una de las entidades gubernamentales encargadas principalmente de supervisar el desarrollo de las EP. Por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) evalúa los proyectos de inversión pública desarrollados por las empresas públicas y que dependen de asignaciones fiscales por medio del Presupuesto General del Estado para su financiamiento.

Un factor importante es que el Consejo Nacional sobre Política Económica y Social (Conpes) tiene la atribución de establecer los montos sobre los cuales las empresas transfieren sus excedentes a la cuenta del tesoro de la nación. Adicionalmente, las entidades o ministerios que tienen relación actúan como comisiones reguladoras de las empresas públicas.

La Contraloría General del Estado de Colombia desempeña un papel importante, ya que además de la supervisión de los recursos de todas las entidades que utilizan fondos del Estado, se encarga de revisar y supervisar la ejecución presupuestaria de las empresas públicas.

El 41% del total de empresas públicas de Colombia pertenecen al sector financiero y deben cumplir leyes y normas adicionales, como por ejemplo la Ley

<sup>59</sup> Otros sectores se encuentran actividades como: productos veterinarios, turismo y artesanías.

de Mercado de Valores 964. Tres empresas cotizan en el Mercado de Valores Nacional: Ecopetrol (Empresa Colombiana de Petróleos), ISAGEN (empresa de economía mixta que genera y comercializa la energía en Colombia) e ISA (Interconexión Eléctrica S.A., transportador de energía a altos voltajes con redes a todo lo largo del país).

Las empresas públicas de Colombia están sujetas a revisión de la auditoría interna y externa anual que debe ser efectuada por firmas auditoras independientes. La auditoría interna en este caso depende del auditor (supervisor fiscal) y es en forma permanente en donde se supervisa los estados financieros y procesos contables, auditoría de gestión y garantía de procesos y cumplimiento de las normas ISO y de la Contraloría General que es a nivel de gobierno, quien realiza anualmente y está encaminada al control financiero, legal y gerencial. La auditoría externa la realizan firmas auditoras privadas con una solicitud de los accionistas con más del 5% de las acciones.

## Caso Chile

En Chile, la mayor cantidad de empresas públicas surgen a partir de la Constitución de 1925, con el objeto de liderar y promover la economía del país para el fomento de la industrialización. En 1939, el Estado crea la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), institución que ha apoyado con asistencia técnica a las empresas en el ámbito financiero e investigativo a través del diseño de un plan básico de inversiones. En 1973, se inicia en el país el proceso de privatización de las empresas con la elección de un gobierno militar.

El país tiene 33 empresas públicas, de las cuales 27 son de propiedad estatal al 100% y las seis restantes cuentan con participación del sector privado. Su operación es a nivel de mercados competitivos o de competencia imperfecta.

A continuación se presenta el número de empresas públicas por sector en Chile:

Tabla 2. Empresas Públicas de Chile por sector

Sector	Número de empresas
Financiero	1
Minería	4
Transporte	2
Operadores portuarios	10
Servicios	8
Agua y saneamiento	2
Comunicaciones	6
<b>Total</b>	<b>33</b>

Fuente: Banco Mundial, 2014: 25.

Elaboración: los autores.

El Sistema de Empresas de Chile (SEP),<sup>60</sup> siendo un *holding* que agrupa a todas las empresas se caracteriza por fomentar la eficiencia empresarial. Las EP son importantes en los sectores minero y financiero, en los cuales los ingresos de las EP representan el 11% y el 1,1% del PIB de Chile, respectivamente. También participan activamente en transporte, infraestructura de puertos, comunicaciones, defensa, agua y saneamiento, y servicios. Los ingresos generados por las EP en cada uno de estos últimos sectores representan menos del 0,2% del PIB (Banco Mundial, 2014).

Este organismo ha fomentado la transparencia de la información financiera de las empresas públicas tanto de los estados financieros como de otros informes de manera periódica a través de Normas Internacionales de Información. De esta forma, se otorga una mejor garantía a los inversionistas. Desde que se creó (2011), centralizó el manejo de la información de las empresas públicas de Chile. Fija metas anuales mediante convenios y evalúa el desempeño de las EP a través de instrumentos específicos como: planes de gestión anual para las empresas portuarias; convenios de programación; y convenios de desempeño. Los convenios de desempeño abarcan: indicadores financieros, indicadores de desempeño para medir la entrega del servicio e indicadores de gestión interna (recursos humanos, control interno y aspectos técnicos). Si las empresas no cumplen las metas planificadas, tienen consecuencias, con lo que es un reto para los directivos buscar la eficiencia y ser competitivos en el mercado.

Por otra parte, el SEP se encarga de recopilar la información en una memoria anual que contiene una breve introducción del SEP (administración, historia, funcionarios del Consejo, misión, etc.) y se centra en los proyectos, inversiones y resultados de las empresas públicas bajo su control. En este sentido, no se trata de una autoevaluación, sino de una evaluación de los resultados y logros de cada empresa en un año determinado. Esta memoria es enviada al Presidente de la República y a los Presidentes de las dos Cámaras del Congreso.

Las empresas presentan mensualmente informes de ejecución presupuestaria al SEP, con lo que se puede verificar cualquier variación que exista con relación al presupuesto original. Posteriormente, estos informes son enviados a la Dirección de Presupuestos. La Ley de Transparencia<sup>61</sup> exige que todas las empresas públicas publiquen la misma información y cumplan las normas contables que aplican empresas privadas de similar actividad económica, como son las Normas Internacionales de Información Financiera (International Financial Reporting Standards, IFRS).

Las empresas públicas de Chile están sujetas a revisión de la auditoría externa anual que debe ser efectuada por firmas auditoras independientes. La empresa que realiza la auditoría externa es designada por el Directorio bajo la aprobación del SEP. Es requisito fundamental que una empresa auditora externa no puede ejecutar procesos de auditoría por más de cuatro años consecutivos; al quinto año la ejecución de este proceso debe asignarse a otra empresa.

## Caso Brasil

Tanto las empresas del sector público como del sector privado brasileño se rigen a la ley de Sociedades Anónimas (Lei das S.As), marco normativo que considera a las empresas públicas como entidades con personalidad jurídica, administrativa, presupuestaria y autonomía financiera para lograr la función social y

<sup>60</sup> Organismo técnico asesor del Estado a cargo del control centralizado de la gestión de las empresas públicas en Chile.

<sup>61</sup> Esta ley entró en vigencia a partir del año 2009.

cumplir con los objetivos empresariales; por tanto las empresas no solo buscan la rentabilidad económica, sino también generar beneficios al sector social, tal es así que emplean un total de 550.029 personas, concentradas en su mayoría en los sectores de petróleo y derivados y energía eléctrica.

Según la publicación del Departamento de Coordinación y Gobierno de Empresas Estatales (DEST) año 2013, *Relatório anual: execução orçamentária das empresas estatais*, las empresas públicas brasileña se dividen en grupos empresariales sobre la base de su giro de negocio: Grupo Petrobras, Grupo Electrobras y demás empresas del sector productivo estatal. Integrados por un total de 141 empresas públicas, mismas que se presentan a continuación divididas por sectores.

Tabla 3. Empresas públicas de Brasil por sector

Sector	Número de empresas
Petróleos y derivados	43
Electricidad	32
Sector financeiro	19
Comercio e servicios	12
Puerto	8
Transporte	4
Manufactura	4
Suministro	4
Salud y asistencia social	4
Investigación y desarrollo	3
Comunicaciones	3
Minería y metalúrgica	3
Desarrollo regional	1
Administración del aeropuerto	1
<b>TOTAL</b>	<b>141</b>

Fuente: Barella, 2013: 9.

Elaboración: los autores.

Estas empresas se encuentran organizadas en empresas de capital mixto y público, con el particular de que las empresas del sector financiero se rigen por las leyes del Sistema Financiero Nacional. La autonomía va en función de la dependencia financiera estatal, es decir, a mayor asignación presupuestaria, mayor autonomía, pero esto no excluye de la supervisión y control del Estado. Del total de 141 empresas públicas, 46 son controladas directamente por el Estado, ya que están financiados por el presupuesto estatal y las 95 empresas de forma indirecta. Los bancos públicos están sujetos al control de la Comisión de Valores (CVM) y el Banco Central.

La mayoría de las empresas públicas de Brasil son autosustentables, aspecto que se debe a las políticas gubernamentales aplicadas, la ley que regula el funcionamiento de las empresas públicas y privadas y el constante seguimiento y monitoreo de cumplimiento de las metas fiscales. Utilizan fuentes de financiamiento como recursos propios, recursos por aumento de patrimonio líquido, operaciones de crédito a largo plazo (tanto de fuentes internas como externas) y otros recursos de largo plazo.

El principal mecanismo adoptado por el gobierno para lograr la autosostenibilidad fue convertir a las empresas con el 100% del capital estatal en compañías de economía mixta y colocar sus acciones en la Bolsa de Valores, lo que permitió aumentar su capital y ser más competitivos en el mercado, además de vencer con la expansión de la empresa.

Las empresas listadas en bolsa son: Banco do Brasil - BB S.A., BB Seguridade S.A., PETROBRAS-Petróleo Brasileiro S.A., Eletrobrás, Centrais Elétricas Brasileiras S.A., BASA , Banco da Amazônia S.A., BNB, Banco do Nordeste do Brasil, BNDESPAR, BNDES Participações, TELEBRÁS Telecomunicações Brasileiras S.A.

El Estado realiza la fiscalización y control de las empresas públicas a través del Congreso Nacional, el Tribunal de Cuentas de la Unión, DEST/MP y la Contraloría General de la Unión y la participación del Estado en las empresas públicas está dada por las siguientes entidades:

1. El Departamento de Coordinación y Gobernanza de Empresas Públicas (DEST) de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, que tiene entre sus principales atribuciones coordinar la elaboración del presupuesto de inversiones y monitorear la ejecución, consolidar informes financieros, la definición del marco general para las políticas de contratación de personal de las empresas, convenios colectivos, entre otros. El DEST es un departamento técnico que asume el rol de tomador de decisiones estratégicas, y tiene el control directo sobre las empresas públicas que no dependen del presupuesto fiscal para la ejecución de las actividades.
2. El Ministerio de Finanzas, que tiene la responsabilidad de aprobar los estados financieros, la autorización de la emisión de bonos, comprobar el estado de la deuda y representar al Estado en la Junta General.
3. El ministerio rector, ente que dirige la estrategia de inversión, establece el consejo de administración e indica la mayor parte de los miembros del consejo de supervisión y del consejo de administración.

Los presupuestos y planes de inversión de las EP son aprobados por el Ejecutivo y el Legislativo tal como determina la Ley de Presupuestos, es decir el presupuesto de los gastos corrientes es aprobado por la Presidencia de la República y los planes de inversión por el Congreso Nacional, tomado en cuenta el plan de inversión general del Gobierno para el año. El proceso para la formulación y aprobación del presupuesto es:

- La EP elabora el presupuesto anual basado en resultados y programas.
- La asamblea de accionistas autoriza el presupuesto propuesto.
- La empresa envía el presupuesto para su aprobación al Ministerio de Finanzas.
- El Ministerio de Finanzas autoriza el presupuesto con el asesoramiento de DEST.

Una vez pasado por estas instancias, el presupuesto es remitido al Congreso Nacional para su aprobación y publicación.

La ejecución presupuestaria y las operaciones financieras son supervisadas por el DEST mediante el Sistema de Información del Estado (SIEST), herramienta que permite dar seguimiento y monitoreo de los estados financieros de las empresas, además de contener información relacionada con el personal que desempeña en las diferentes empresas públicas.

## Caso Perú

La mayor parte de las empresas públicas se crearon en los años setenta y aportaban entre el 15% y el 20% al PIB, como proveedores de servicios de electricidad, telecomunicaciones e hidrocarburos, debido a que el Estado manejaba estos sectores bajo un modelo monopólico de mercado.

Según el Banco Mundial, estas empresas, en la actualidad, “emplean alrededor de 22.013 personas (0,3% del empleo total del país); los gastos operativos agregados de las EP son casi el 3,1% del PIB; y la inversión total por las EP alcanza aproximadamente 0,33% del PIB. Al mismo tiempo contribuyen a las finanzas del Estado por medio de impuestos y transferencias directas en un monto que alcanza casi el 2,4% del PIB.

Dentro de las funciones del Estado como empresario, una de las estrategias primordiales es constituirse en el promotor del desarrollo económico y social, partiendo del objetivo fundamental de que el Estado juega diferentes roles, actuando como asegurador, banquero, accionista, empresario, arrendatario, etc.

El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) es la entidad encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado, que aglutina a 31 empresas públicas divididas de la siguiente forma:

Tabla 4. Empresas públicas de Perú por sector

Sector	Número de empresas
Financiero	4
Electricidad	16
Transporte y comunicaciones	4
Agua y saneamiento	1
Remediación ambiental y petróleo	2
Otros sectores	4
<b>Total</b>	<b>31</b>

Fuente: Banco Mundial, 2014: 41.

Elaboración: los autores.

Las empresas públicas peruanas cuentan con su planificación estratégica establecida con una visión de cinco años, que debe estar alineada con el Plan Estratégico Corporativo aprobado por el Fonafe, cuyos principales objetivos son: impulsar el crecimiento de las operaciones de comercio electrónico y empresas estatales, aumentar la eficiencia de la empresa buscando el mejoramiento operacional, promover la creación de valor social mediante las transacciones económicas que realizan, fortalecer la organización.

El Sistema de Intercambio Electrónico de Datos (SIED) es utilizado por el Fonafe para centralizar la información de las empresas públicas, tales como los informes de control del planes estratégicos, estados financieros, informes ejecutivos, informes de auditoría, informes ejecutivo sobre implementación del buen gobierno corporativo, entre otros.

Según la publicación realizada por la Unidad de Análisis Económico Ekos Negocios, la Bolsa de Valores de Lima (BVL) está entre las mejores en desempeño en

toda la región. Esto gracias a nuevas alternativas de mercado que permiten a las pequeñas y medianas empresas acceder al mercado de capitales flexibilizando los requisitos y costos. Otro aspecto importante es el listado de las empresas públicas en la BVL.

Otro ejemplo de empresas que, aunque aún no coticen en bolsa, están listadas son las empresas públicas de Perú que son administradas a través del Fonafe.<sup>62</sup> La ventaja de listar en la Bolsa de Valores supone la posibilidad de acceder a potenciales inversionistas locales y extranjeros. Esto supone que las empresas deben publicar su información bajo la reglamentación y medidas de transparencia que deben cumplir las empresas públicas. Esta información incluye: información presupuestaria, información financiera, proyectos de inversión pública en ejecución, indicadores de desempeño.

En el año 2006, se aprobó el Código de Control Interno para todas las EP del Fonafe. Este código es una herramienta que tiene por objetivo fomentar, promover e impulsar el entorno ético, prevención de riesgos y la permanente mejora de la gestión pública. Las medidas de control interno son implementadas por las empresas y supervisado por la Oficina de Control Institucional.

Los estados financieros anuales de las EP son auditados por empresas externas independientes seleccionadas. Este proceso es dirigido por la Contraloría General del Estado y deben incluir dentro de su informe el cumplimiento de las metas de los objetivos de la planificación estratégica de la empresa pública, revisión de los procesos de ejecución presupuestaria, que se cumpla con las obligaciones tributarias y la revisión de la razonabilidad y confiabilidad de los estados financieros.

## Conclusiones

En el manejo empresarial que se realiza en las empresas públicas de los países analizados se observa como alcanzan sus utilidades por medio de una administración óptima, y en este caso, como lo hacen varios países que llaman a un modelo “neoliberal” con un tinte socialista, es decir se enfoca en tener rentabilidad financiera y a la vez presta ayuda social en los sectores denominados estratégicos. Antes de este proceso, las empresas representaban un costo alto para el Estado, principalmente porque los egresos eran mayores a los ingresos y con esto se obligó al Estado a participar en el mercado para sostener a las empresas y afrontar sus déficits por malos manejos administrativos.

Todas las empresas públicas analizadas recorrieron caminos difíciles comenzando desde la creación de las mismas hasta su privatización y el retorno a una estatización. Con esta última se observó un crecimiento del empleo y en general en los indicadores económicos. Con la participación de los denominados gobiernos progresistas, se tuvo experiencias de crecimiento óptimas para, de esta manera, superar los inconvenientes presentados en administraciones anteriores.

Una práctica replicable es la aplicación del marco normativo de sociedades ya que permite a las empresas públicas ser más competitivos en el mercado y responder con resultados desde una perspectiva empresarial.

La implementación de herramientas de monitoreo a través del uso de sistemas informáticos que permitan centralizar información de tipo financiero, contables, talento humano permite a las autoridades y organismos contar con resultados a tiempo real y tomar decisiones oportunas.

<sup>62</sup> El Fonafe es una empresa de derecho público adscrita al sector economía y finanzas. Fue creada por la Ley No. 27170 promulgada el 08 de septiembre de 1999 y nace como la entidad encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado peruano.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2014). *Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas en América Latina*. Washington D. C.: Banco Mundial. Versión electrónica disponible en: <http://www.oecd.org/daf/ca/WorldBankCorporateGovernanceofSOEsinLASpanish.pdf> (visitada el 19 de septiembre de 2014).
- Barella, Murilo (2013). "As empresas estatais no Brasil" en Ministériodo Planejamento, Orçamento e Gestão. Perfil das Empresas Estatais Federais: Ano-base 2012. Brasília: MP/SE/DEST.
- Bertino, Magdalena, Natalia Mariño, Martina Querejeta, Milton Torrelli y Daniela Vásquez (2013). "Cien años de empresas públicas en Uruguay: evolución y desempeño". En *Revista de Gestión Pública*, Vol. II, ISSN 0719-1820. Versión electrónica disponible en: [http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol\\_II\\_No\\_1/Bertino%20et%20al.pdf](http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_1/Bertino%20et%20al.pdf) (visitada el 14 de octubre de 2014).
- Coloma, Germán (s.f.). *Socialismo de mercado, marginalismo y empresa pública: síntesis y puntos de contacto*. Versión electrónica disponible en: <http://www.ucema.edu.ar/u/gcoloma/historia.pdf> (visitada el 10 de noviembre de 2014).
- Departamento de Coordinación y Gobierno de Empresas Estatales (DEST) (2013), *Relatório anual: execução orçamentária das empresas estatais*
- Sojo, Ana (1984). "Empresa Estatal y Desarrollo Económico en América Latina", en *Revista Centroamericana de Administración Pública*. Versión electrónica disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan043080.pdf> (visitada el 17 de octubre de 2014).

# Rentabilidad de las empresas públicas en el Ecuador

Jessica Andrade<sup>63</sup> y Carla Báez<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Jessica Gabriela Andrade Campaña es Viceministra del Deporte. Se desempeñó como Coordinadora General de Empresas Públicas de la Senplades desde 2012 hasta febrero de 2015. Es economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Maestra en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador (FLACSO) y tiene un Diplomado en Tributación por el CIAT-Panamá.

<sup>64</sup> Carla Gabriela Báez Baquero se desempeña como Directora de Gestión Empresarial Pública de la Senplades. Durante el año 2013 y parte de 2014, fue Directora de Representación en Directorios y Empresas Públicas de esta institución. Es ingeniera comercial por la Universidad Católica del Ecuador y MBA con mención en Finanzas por la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina.

## Empresas públicas como actores del desarrollo nacional

Como parte del accionar de la función ejecutiva en la prestación de bienes y servicios en sectores estratégicos, productivos, de gestión social y talento humano, se han creado empresas públicas como actores preponderantes en la ejecución de proyectos emblemáticos en miras a la transformación de la matriz productiva en el Ecuador.

Esto tiene implícito un importante grado de participación de recursos del gobierno central con el objeto de cumplir los objetivos de: garantizar la prestación de bienes y servicios de calidad como lo determina la Constitución, actuar como reguladores de mercados, ser actores de la transformación productiva y generar de rentabilidad social.

Este análisis tiene por objeto describir la gestión empresarial pública desde el ámbito de la generación de rentabilidad, ya sea esta financiera o social.

Hacemos una entrada descriptiva de los distintos roles que cumplen las empresas públicas en el desarrollo de la economía nacional. Adicionalmente se incluye un análisis del marco normativo que rige el funcionamiento de la gestión empresarial pública en el Ecuador, con un desglose de las distintas fuentes de financiamiento a las que pueden acceder las empresas públicas, y un acercamiento más profundo del mercado de valores ecuatoriano.

Finalmente realizamos recomendaciones para que las empresas públicas exploren la posibilidad de fuentes alternativas de financiamiento con especial énfasis en el mercado bursátil.

## Gestión empresarial pública en el Ecuador

### Prestación de bienes y servicios

El Estado ha creado empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos así como el desarrollo de otras actividades económicas. En este marco se han amparado las empresas de los sectores estratégicos y de seguridad principalmente, generando ingresos por la prestación de servicios; sin embargo, estas empresas también han cumplido roles como los que detallamos a continuación.

### Regulación de mercados

La regulación de mercados es un objetivo a través del cual las empresas pueden ejercer su actuación prestando servicios donde los operadores privados no llegan, así como regular los precios del mercado mediante su oferta de bienes y servicios a precios más asequibles evitando así la intermediación por parte de terceros y especulación de precios, rompiendo la burbuja especulativa. En concordancia con lo expuesto, la LOEP establece “propiciar la obligatoriedad,

generalidad, uniformidad, eficiencia, universalidad, accesibilidad, regularidad, calidad, continuidad, seguridad, precios equitativos y responsabilidad en la prestación de los servicios públicos (LOEP, 2009: Art.3).

### **Transformación productiva**

Son varios y diversos los mecanismos para articular las empresas públicas con la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva. En términos generales, la gestión de estas empresas debe procurar la maximización del empleo y el desarrollo de capacidades en la economía nacional (Senplades: 2013). Este objetivo está cada vez más interiorizado en las empresas públicas que buscan dinamizar su accionar con enfoque en la transformación productiva, encadenamientos productivos al igual que hacia el desarrollo de la investigación y la tecnología.

### **Rentabilidad social**

Uno de los principios bajo los cuales se rigen las empresas públicas es “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” (LOEP, 2009: Art. 3).

Adicionalmente se reconoce la existencia de empresas públicas constituidas exclusivamente para brindar servicios públicos, en las cuales hay una preeminencia en la búsqueda de rentabilidad social, a favor de las cuales el Estado podrá transferir recursos para que garanticen la continuidad del servicio público (LOEP, 2009: Art.40).

Como parte de los principios de gobierno corporativo, la rentabilidad social juega un rol primordial en las empresas públicas, cada vez se cuenta con mayor número de proyectos enfocados a generar beneficios sociales y generar capacidades locales en donde las empresas públicas tienen intervención.

A continuación, se muestra un listado de empresas públicas que cumplen con los objetivos antes mencionados:

Tabla 1. Objetivos de empresas públicas

Empresas públicas	Prestación bienes y servicios	Regulación de mercados	Transformación productiva	Rentabilidad social
EP Petroecuador	x		x	
Petroamazonas EP	x			
EP Flota Petrolera Ecuatoriana	x	x		
Administradora de la ZEDE Eloy Alfaro			x	
Corporación Eléctrica del Ecuador	x			
Corporación Nacional de Electricidad	x			
Cocasinclair			x	
Empresa Pública del Agua	x			
Empresa Nacional Minera			x	
Ecuador Estratégico				x
Corporación Nacional de Telecomunicaciones	x			
Correos del Ecuador	x			
Enfarma				x
Parques Urbanos y Espacios Públicos				x
RTV Ecuador				x
Yachay			x	
Santa Bárbara	x			
Astinave	x		x	
TAME	x	x		x
Unidad Nacional de Almacenamiento				
Ferrocarriles del Ecuador				x
Infraestructuras Pesqueras				
Empresa Pública Importadora			x	
Empresa Pública Cementera	x			
Empresa Pública de Hábitat y Vivienda		x		
Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento	x			x

Fuente y elaboración: las autoras.

## Marco jurídico

Lo que ha posibilitado tanto la creación de empresas públicas como un mejor desempeño de las mismas, sin duda está relacionado con la nueva Constitución del año 2008 que marca un antes y un después en el accionar de las empresas de propiedad estatal. Antes de la Constitución de Montecristi las empresas fueron una de las víctimas del neoliberalismo, se debilitaron para su privatización, se articularon bajo el Fondo de Solidaridad como su principal accionista, se prohibía la reinversión en las empresas, se aplicaba lo peor de la legislación pública y privada, cada empresa tenía su propia ley. A partir del año 2008, se posibilita la creación de empresas públicas estratégicas para el desarrollo nacional, su rol está respaldado en varios instrumentos jurídicos como la Constitución, el Plan Nacional para el Buen Vivir, el Código de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley Orgánica de Empresas Públicas que permite tener Directorios ágiles. Responden a políticas públicas, a una institucionalidad programática y son instrumentos de soporte para alcanzar los objetivos de la planificación nacional.

### Constitución de 2008

La Constitución de 2008 prevé que el Estado central tenga competencias exclusivas sobre varios ámbitos, entre ellos: el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos; los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, recursos hídricos, biodiversidad y recursos forestales; el control y administración de las empresas públicas nacionales (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 261). Esto ha viabilizado la transformación de sociedades anónimas de propiedad estatal en empresas públicas más eficientes para la administración de bienes y servicios públicos.

Además excluye a las empresas públicas del Presupuesto General del Estado (PGE) indicando que este “es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados” (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 292). Es decir, los ingresos generados por las empresas públicas no forman parte del PGE, así como tampoco las transferencias que algunas empresas públicas reciben del Gobierno Central.

Para el caso de empresas públicas, se deben crear cuentas especiales en el Banco Central para el manejo de sus depósitos y se prohíbe a las entidades del sector público invertir sus recursos en el exterior sin autorización legal (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 299). A pesar de la autonomía administrativa y financiera con la que se crean las empresas públicas, estas deben reportar y solicitar autorización a los entes de control pertinentes.

Se reserva para el Estado el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos y para el efecto se define como sectores estratégicos a: 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 (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 313). Esto permitió recuperar el rol del Estado en la administración de los recursos naturales renovables y no renovables.

El Estado debe ser responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 314). Una vez más, el Gobierno Central, en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, garantizan la prestación de servicios básicos de calidad y de manera oportuna y eficiente a través de sus empresas públicas.

En el artículo 315, se prevé:

La constitución de 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, determina que estas actúen como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 315).

Respecto a la generación de excedentes se indica que estos puedan destinarse a “la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado” (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 315).

Finalmente se define que el sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía que puede estar conformado por empresas públicas entre otros múltiples actores (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 385 y 386).

## Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

El Código Orgánico de planificación y finanzas públicas en el artículo 34, al referirse al Plan Nacional de Desarrollo, establece que las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social; estén sujetas al Plan Nacional de Desarrollo; sin embargo, los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010: Art. 34). De allí la importancia es una adecuada planificación estratégica de las empresas públicas en el marco del PNBV.

Al referirse al ámbito de los planes de inversión, establece que “para las empresas públicas, banca pública, seguridad social y gobiernos autónomos descentralizados, cada entidad formulará sus respectivos planes de inversión”, y que “la priorización de los distintos programas y proyectos de inversión para el caso de las empresas públicas, sean priorizados por su directorio” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010: Art. 59 y 60). Esto permite mayor autonomía en el direccionamiento estratégico de las empresas públicas a través de sus Directorios.

Complementariamente, se hace hincapié en que las empresas públicas observen de manera obligatoria las normas técnicas, directrices, clasificadores y catálogos emitidos por el ente rector del SINFIPI, en la formulación de las proformas presupuestarias del sector público. Además, todo flujo de recurso público deberá estar contemplado obligatoriamente en el presupuesto de las empresas públicas. Las proformas presupuestarias de las empresas públicas, dado que no están incluidas en el Presupuesto General del Estado, deben ser enviadas con fines informativos al ente rector de las finanzas públicas en el plazo de 30 días posteriores a su aprobación y a la Asamblea Nacional (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010: Art. 101, 108 y 112). Por tanto, las empresas públicas deben coordinar con el ente rector de las finanzas públicas de manera continua.

### Ley Orgánica de Empresas Públicas

Respecto al Régimen de Contratación, se dispone que “todo proceso de contratación que realicen las empresas públicas estará sujeto al Plan Nacional de Desarrollo, con observancia del presupuesto nacional y empresarial, además de, entre varios aspectos, lo siguiente:

Informes previos.- Solo las contrataciones de crédito o líneas de crédito previstas en el Art. 13 de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y la Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento requerirán informes previos del Comité de Deuda y Financiamiento, como órgano externo ajeno a la gestión de la empresa, siempre y cuando las deudas a contraerse conlleven la emisión de garantías soberanas o requieran avales o garantías colaterales del Estado. Ninguna otra contratación que realicen las empresas públicas, ni de régimen común ni de régimen especial, requerirán de informes previos favorables de la Contraloría General del Estado, de la Procuraduría General del Estado o de otro órgano externo a la gestión de la empresa; no obstante lo cual esta disposición no exime a las empresas públicas de su obligación de rendición de cuentas a la sociedad civil y del control posterior que pueden y deben ejercer las instancias con competencia para ello, de acuerdo a la Constitución de la República y la Ley.

Garantías soberanas.- Las empresas públicas, sus subsidiarias y filiales que tengan capacidad financiera de pago podrán beneficiarse del otorgamiento de garantías soberanas concedidas por el Estado para el financiamiento de proyectos de inversión. Para el otorgamiento de la garantía por parte del Estado se debe contar con la aprobación del Directorio de la Empresa, el estudio de la capacidad de pago elaborado por el Ministerio de Finanzas y se deberá seguir el procedimiento establecido en las leyes y normativa que regulan el endeudamiento público (LOEP, 2009: Art. 34).

Como se evidencia en la transcripción del artículo que antecede, las empresas públicas pueden optar por fuente de financiamiento internacional a través de Garantías Soberanas que el Estado pueda otorgarles únicamente para financiar gasto no permanente, en función de su capacidad de endeudamiento.

Se prevé la capacidad asociativa en las empresas públicas con el objetivo de cumplir sus fines y objetivos empresariales; para ello podrán:

Constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional o del sector de la economía popular y solidaria... El proceso de selección de socios privados para la constitución de empresas de economía mixta debe ser transparente de acuerdo a la ley y se requerirá concurso público, y para perfeccionar la asociación no se requerirá de otros requisitos o procedimientos que no sean los establecidos por el Directorio. No requerirán de concursos públicos los procesos de asociación con otras empresas públicas o subsidiarias de estas, de países que integran la comunidad internacional (LOEP, 2009: Art. 35).

Las empresas públicas pueden:

Ampliar sus actividades, acceder a tecnologías avanzadas y alcanzar las metas de productividad y eficiencia en todos los ámbitos de sus actividades, a través de la capacidad asociativa, entendida esta como la facultad empresarial para asociarse en consorcios, alianzas estratégicas, conformar empresas de economía mixta en asocio con empresas privadas o públicas, nacionales o extranjeras, constituir subsidiarias, adquirir acciones y/o participaciones en empresas nacionales... Las empresas públicas ecuatorianas podrán asociarse con empresas estatales de otros países, con compañías en las que otros Estados sean directa o indirectamente accionistas mayoritarios. En todos estos casos se requerirá que el Estado ecuatoriano o sus instituciones hayan suscrito convenios de acuerdo o cooperación, memorandos o cartas de intención o entendimiento. En general, los acuerdos asociativos e inversiones inclusive las financieras deberán ser aprobados mediante resolución del Directorio de la Empresa Pública (LOEP, 2009: Art. 36).

Los emprendimientos y asociaciones se sujetarán al contenido específico de los acuerdos que se celebren y en lo no previsto en ellos, a lo dispuesto en esta Ley, en las normas contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y en la normativa específica dictada para las contrataciones en actividades de exploración y explotación de los recursos hidrocarbúricos y para las contrataciones de bienes de carácter estratégico necesarias para la defensa nacional (LOEP, 2009: Art. 37).

Todos los artículos relacionados con la capacidad asociativa de las empresas dan cuenta de una manera alternativa de financiamiento con actores públicos o privados, de tal manera que las empresas públicas velen por un adecuado funcionamiento y transparencia en su gestión financiera y contable que les permita asociarse con terceros para la consecución de sus planes estratégicos, en este punto es esencial el rol de la Contraloría General del Estado a través de la contratación de las auditorías de estados financieros, que permitan certificar la razonabilidad de sus resultados.

En cuanto a la generación de excedentes, las empresas públicas deben propender que a través de las actividades económicas que realicen se generen excedentes o superávit, los que servirán para el cumplimiento de los fines y objetivos para los cuáles fueron creadas y para el desarrollo integral, del Estado, a la reactivación y desarrollo del aparato productivo y a la prestación eficiente de servicios públicos con equidad social. Es deber del Directorio establecer el porcentaje destinado al presupuesto de inversión y reinversión que le permita a la empresa pública, sus subsidiarias, filiales, agencias, unidades de negocio cumplir con su Plan Estratégico.

En cuanto al reparto de excedentes, aquellos que correspondan a la participación de la empresa pública, se destinarán a la inversión y reinversión en las mismas empresas, sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, en niveles que garanticen su desarrollo. En el caso únicamente de las empresas públicas creadas por la función ejecutiva, los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado, en el caso de los excedentes que conciernen a la participación del o de los demás socios de la empresa de economía mixta, se regirán por la legislación societaria.

A pesar de lo señalado, se reconoce la existencia de empresas públicas constituidas exclusivamente para brindar servicios públicos, en las cuales hay una preeminencia en la búsqueda de rentabilidad social, a favor de las cuales el Estado podrá constituir subvenciones y aportes estatales que garanticen la continuidad del servicio público. Las subvenciones y aportes se destinarán preferentemente para la expansión de los servicios públicos en las zonas en las que exista déficit de los mismos o para los sectores de atención social prioritaria (LOEP, 2009: Art. 39 y 40). En el caso del Ecuador, el gobierno central se ha enfocado en cubrir las necesidades de la población que por ubicación geográfica y costos de infraestructura no es atendida por el sector privado; por tanto se han creado empresas públicas con rentabilidad social que no generan recursos suficientes para cubrir sus costos de operación, lo que supone una erogación adicional del gobierno central.

## Financiamiento de empresas públicas en el Ecuador

Las empresas públicas podrán apalancarse de diferentes fuentes de financiamiento e incluso incursionar en el mercado de valores para obtener recursos que financien programas y proyectos acordes a su giro de negocio.

En este contexto, la administración de la empresa puede contratar créditos o líneas de crédito bajo un monto determinado, el mismo que debe ser autorizado por el directorio para la resolución respectiva.

De acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de Empresas Públicas, las empresas pueden acceder a los siguientes tipos de financiamiento:

- Ingresos provenientes de la comercialización de bienes y prestación de servicios
- Otros emprendimientos
- Rentas de cualquier clase que produzcan los activos
- Acciones
- Participaciones
- Acceso a los mercados financieros, nacionales o internacionales
- Emisión de obligaciones
- Titularizaciones
- Contratación de créditos
- Garantía soberana
- Inyección directa de recursos estatales
- Reinversión de recursos propios
- Otros

El financiamiento más comúnmente utilizado por las empresas públicas es a través de la reinversión de los recursos autogenerados y a través de recursos

estatales. Métodos de financiamiento como la emisión de obligaciones y titularización son poco comunes, dado el bajo desarrollo del mercado de valores en el Ecuador. Sin embargo, se hace inminente que las empresas públicas opten por otras opciones de financiamiento a mediano y largo plazo.

El Plan Anual de Inversiones de las empresas públicas en 2013 ascendió a US\$ 6.130 millones, para los cuales el financiamiento estatal fue de US\$ 1.517 millones, es decir un 24,7%; el 75,3% restante fue financiado a través de reinversión de recursos generados por las mismas empresas. Los principales proyectos financiados corresponden especialmente a sectores estratégicos, específicamente hidrocarburos, hidroeléctricos y de telecomunicaciones.

A continuación se muestran las empresas que generan recursos propios y las que dependen de recursos provenientes del gobierno central.

Tabla 2. Tipo de financiamiento de las empresas públicas

Empresas públicas	Ingresos propios	Financiamiento gobierno central
Petroecuador	x	
Petroamazonas	x	
Flopec	x	
Azede		x
Corporación Eléctrica del Ecuador	x	x
Corporación Nacional de Electricidad	x	x
Cocasinclair		x
Empresa Pública del Agua		x
Empresa Nacional Minera		x
Ecuador Estratégico		x
Corporación Nacional de Telecomunicaciones	x	
Correos del Ecuador	x	x
Enfarma		x
Parques Urbanos y Espacios Públicos	x	x
RTV Ecuador	x	x
Yachay	x	x
Santa Bárbara	x	
Astinave	x	
TAME	x	x
Unidad Nacional de Almacenamiento	x	x
Ferrocarriles del Ecuador	x	x
Infraestructuras Pesqueras	x	x
Empresa Pública Importadora		x
Empresa Pública Cementera	x	x
Empresa Pública de Hábitat y Vivienda		x
Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento		x

Fuente y elaboración: las autoras.

El 38% de las empresas generan exclusivamente recursos propios y el 62% requieren en alguna medida financiamiento del gobierno central. El mayor peso de inversiones se concentra en las empresas que están generando recursos y reinvertiendo sus excedentes. Existe también el caso de empresas que, si bien generan ingresos, estos no son suficientes para cubrir gastos corrientes o de inversión; por eso, aún son dependientes de recursos fiscales para su operación.

## Mercado de valores ecuatoriano

El mercado de valores ecuatoriano se encuentra regulado por la Constitución de la República del Ecuador, la Ley de Mercado de Valores, Reglamento General a la Ley de Mercado de Valores, la Codificación de Resoluciones del Consejo Nacional de Valores, autorregulación expedida por las Bolsas de Valores de Quito. Existen dos tipos de mercado: el mercado primario que es aquel en que los compradores y el emisor participan –directamente o a través de intermediarios– en la compraventa de valores, con la finalidad de que los valores que se colocan por primera vez trasladando un flujo de recursos de los inversionistas hacia el emisor. Y el mercado secundario que comprende las operaciones o negociaciones que se realizan con posterioridad a la primera colocación; por lo tanto, los recursos provenientes de aquellas, los reciben sus vendedores. El mercado secundario está conformado por las negociaciones que se realizan con títulos que se han emitido y colocado previamente.

Es importante definir qué se entiende por valores. A saber es el derecho o conjunto de derechos de contenido esencialmente económico, negociables en el mercado de valores; generalmente hace referencia a las acciones, obligaciones, bonos, cédulas, cuotas de fondos de inversión colectivos, contratos de negociación a futuro o a término, permutas financieras, opciones de compra o venta, valores de contenido crediticio de participación y mixto que provengan de procesos de titularización y otros que determine el Consejo Nacional de Valores. Los valores reconocidos por la Ley de Mercado de Valores cuentan con el carácter de títulos valor, de tal forma que incorporan un derecho literal y autónomo que se ejercita por su portador legitimado según la ley, y constituyen títulos ejecutivos (Ley de Mercado de Valores, 2006: Art. 2).

**Clasificación de valores:** los valores pueden clasificarse por el emisor del título en: públicos cuando los valores fueron suscritos por el Estado, y privados cuando los valores fueron suscritos por los particulares. Por la forma de circulación de los valores: a la orden, aquellos que estando expedidos a favor de determinada persona, se transmiten por medio del endoso y de la entrega misma del documento; al portador, aquellos que se transmiten por la sola tradición, cuya tenencia produce el efecto de legitimar al poseedor. Circula por la simple entrega; nominativos, son aquellos que reconocen un derecho a favor de la persona determinada como titular, los mismos que circularan por cesión cambiaria inscrita en el registro del emisor. Por el rendimiento: con tasa de interés, aquellos valores que reconocen una tasa de interés; con descuento, aquellos valores que se adquieren por un valor inferior al nominal.

De conformidad con la Ley de Mercado de Valores los partícipes del mercado de valores ecuatoriano son:

1. Consejo Nacional Valores
2. Superintendencia de Compañías
3. Bolsas de Valores
4. Casas de Valores
5. Emisores de Valores
6. Calificadoras de Riesgo
7. Administradoras de Fondos y Fideicomisos
8. Depósitos Centralizados de Compensación y Liquidación de Valores

Los participantes en el mercado de valores tienen acceso a información veraz, completa y oportuna respecto de los aspectos relevantes de los emisores y valores emitidos por ellos, de manera que puedan tomar adecuadamente sus decisiones de inversión cumpliendo así con el principio de transparencia y acceso a la información.

El registro de valores se realiza a través de una dependencia de la Superintendencia de Compañías, cuya función es la de inscribir la información pública correspondiente a los emisores, los valores y las instituciones reguladas por la Ley de Mercado de Valores, como requisito previo para participar en el mercado sea este bursátil o extrabursátil. Deben inscribirse en el registro: los valores y sus emisores; las bolsas y casas de valores con sus reglamentos; los operadores de las casas de valores; los inversionistas institucionales; los depósitos centralizados y los fondos de inversión con sus reglamentos y contratos de incorporación; las cuotas de los fondos colectivos; los valores producto de procesos de titularización; las administradoras de fondos y fideicomisos y sus reglamentos; los contratos de fideicomiso mercantil y de encargos fiduciarios; las calificadoras de riesgo; el comité técnico; procedimiento de calificación; el reglamento interno y las compañías de auditoría externa (Ley de Mercado de Valores, 2006: Art. 20).

**La Bolsa de Valores.-** Las bolsas de valores constituyen un mercado público, en el cual participan intermediarios autorizados con el propósito de realizar operaciones de compra y venta de valores debidamente inscritos, bajo diversas modalidades de transacción, determinándose los precios mediante la libre concurrencia de la oferta y la demanda, con criterios formados por la existencia de amplia información sobre el emisor y las condiciones del mercado. En el Ecuador, las bolsas de valores son corporaciones civiles sin fines de lucro, cuya principal función es la de ofrecer a las casas de valores, instituciones del sector público y servicios mecanismos adecuados para la negociación de valores.

La Ley de Mercado de Valores establece como funciones que deben cumplir las Bolsas de Valores las siguientes:

- Proporcionar las instalaciones y los sistemas que aseguren la formación de un mercado transparente y equitativo, que permita la recepción, ejecución y liquidación de las negociaciones en forma rápida y ordenada.
- Mantener información actualizada sobre los valores cotizados en ella, sus emisores, los intermediarios de valores y sobre las operaciones bursátiles, incluyendo las cotizaciones y los montos negociados; para suministrar al público información veraz y confiable.
- Llevar su contabilidad de acuerdo a los dictámenes del Consejo Nacional de Valores, así como informar periódicamente a la Superintendencia de Compañías sobre sus estados financieros.

- Brindar el servicio de compensación y liquidación de valores.
- Expedir certificaciones respecto a precios, montos y volúmenes de operaciones efectuadas en bolsa y el registro de sus miembros, operadores de valores, emisores y valores inscritos.
- Realizar las demás actividades que sean necesarias para el adecuado desarrollo del mercado de valores.

Los miembros de una bolsa son las casas de valores, debidamente autorizadas por la Superintendencia de Compañías. Su patrimonio se divide en cuotas patrimoniales iguales y negociables de propiedad de tales miembros, a razón de una cuota por casa. Son intermediarios de valores únicamente las casas de valores, las que podrán negociar en dichos mercados por cuenta de terceros o por cuenta propia, de acuerdo a las normas que expida el Consejo Nacional de Valores. Las instituciones del sistema financiero podrán adquirir, conservar o enajenar, por cuenta propia, los valores de renta fija u otros valores, según los define esta Ley. Se prohíbe a dichas instituciones efectuar operaciones de intermediación de valores por cuenta de terceros en el mercado extrabursátil, pudiendo hacerlo únicamente por intermedio de una casa de valores.

La intermediación de valores es el conjunto de actividades, actos y contratos que se los realiza en los mercados bursátil y extrabursátil, con el objeto de vincular las ofertas y las demandas para efectuar la compra o venta de valores.

La intermediación se ejerce a través de personas naturales denominadas “operadores de valores”, quienes actúan bajo responsabilidad solidaria con sus respectivas casas.

Sus principales funciones son:

1. Operar en los mercados bursátil y extrabursátil de acuerdo con las instrucciones de sus comitentes.
2. Administrar portafolios de valores.
3. Adquirir y enajenar valores por cuenta propia.
4. Realizar operaciones contractuales con personas jurídicas del sector público.
5. Dar asesoría e información en materia de intermediación de valores, finanzas, estructuración de portafolios de valores, adquisiciones, fusiones, escisiones u otras operaciones en el mercado de valores, promover fuentes de financiamiento para personas naturales o jurídicas y entidades del sector público. Cuando lo asesoría implique la estructuración o reestructuración accionaria de la empresa a la cual se la está proporcionando, la casa de valores podrá adquirir acciones de la misma, para su propio portafolio, aunque dichas acciones no estuvieren inscritas en el Registro del Mercado de Valores.
6. Efectuar actividades de estabilización de precios, únicamente durante la oferta pública primaria de valores.
7. Realizar operaciones de reporte bursátil.
8. Realizar actividades de hacedor de mercado, entre otras.

El inversionista, por su parte, es una persona natural o jurídica que invierte sus recursos en la adquisición de valores, con el fin de lograr rentabilidad y liquidez, además de obtener ganancias por medio de las transferencias de valores y especulaciones generadas con las alzas y bajas de las cotizaciones. Existen instituciones que pueden actuar como accionistas, son personas jurídicas que

invierten fondos que no son de su propiedad sino de las múltiples personas que les han confiado la administración de los mismos.

Son inversionistas institucionales:

- Las instituciones del sistema financiero públicas o privadas
- Las mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda
- Las cooperativas de ahorro y crédito que realicen intermediación financiera con el público
- Las compañías de seguros y reaseguros, o las corporaciones de garantía y retrogarantía
- Las sociedades administradoras de fondos y fideicomisos
- Otras personas jurídicas y entidades que el Consejo Nacional de Valores señale como tal

Los inversionistas institucionales operarán en el mercado bursátil por intermedio de casas de valores y, en el mercado extrabursátil, a través de operadores, bajo responsabilidad solidaria, los mismos que deberán estar inscritos en el Registro del Mercado de Valores.

La Oferta Pública es la propuesta que un emisor o un tenedor de valores dirigida al público, con el objeto de negociar valores en el mercado. Para realizar una oferta pública, el emisor debe reunir de conformidad con lo señalado por la Ley de Mercado de Valores, lo siguiente:

- Tener la calificación de riesgo de los valores que se van a negociar.
- Estar inscritos en el Registro del Mercado de Valores tanto el emisor como el valor.
- Poner en circulación un “Prospecto de Oferta Pública” o “circular de oferta” aprobados por la Superintendencia de Compañías.

Para el efecto deberá contratar los servicios de una casa de valores o un escrutador financiero y legal con el propósito de que asesore todo el proceso.

Adicionalmente deberá entregar la información requerida por el Consejo Nacional de Valores, contenida en la Codificación de Resoluciones del Consejo Nacional de Valores y en la Autorregulación de las Bolsas de Valores.

**Acciones:** se llama acción a cada una de las partes en las cuales se divide el capital de una empresa.

De conformidad con la Ley de Compañías, las acciones pueden ser ordinarias o preferidas. Las acciones ordinarias son aquellas que confieren todos los derechos fundamentales que en la ley se reconoce a los accionistas. Las acciones preferidas son aquellas que no incorporan derecho a voto, pero podrán conferir derechos especiales en cuanto al pago de dividendos y en la liquidación de la compañía. En la legislación ecuatoriana, se entiende nula toda preferencia que tienda al pago de intereses o dividendos fijos, a excepción de dividendos acumulativos.

La propiedad de las acciones se transfiere, de conformidad con la Ley de Compañías, mediante nota de cesión firmada por quien la transfiere o la persona o casa de valores que lo represente. La cesión deberá hacerse constar en el título correspondiente o en una hoja adherida al mismo. Para los títulos que estuvie-

ren entregados en custodia en un depósito centralizado de compensación y liquidación, la cesión podrá hacerse de conformidad con los mecanismos que se establezcan para tales depósitos centralizados (Ley de Compañías, 1999: Art. 170, 188).

**Obligación:** son operaciones de préstamos en las que el capital prestado se divide en un número elevado de operaciones elementales de préstamo, que se van reembolsando de acuerdo a un plan general y unitario de amortización.

La emisión de obligaciones presenta las siguientes ventajas para el emisor de los valores:

- La necesidad de efectivo queda mejor atendida al ser varios los prestamistas.
- Los plazos de amortización pueden ser más largos, ya que los prestamistas están dispuestos a aceptarlos debido a que la cantidad prestada es menor.
- Se disminuye la dependencia de un solo acreedor al existir una diversificación de acreedores.

Ventajas para los prestamistas:

- Seguridad, por las garantías que legalmente se exige para este tipo de operaciones.
- Liquidez por la transmisibilidad de los valores.
- Diversificación del riesgo en las operaciones de inversión, por cuantía reducida del valor nominal de las obligaciones.

Titularización de acciones: es un proceso por medio del cual se emiten valores, susceptibles de ser negociados y colocados en el mercado bursátil, con cargo a un patrimonio autónomo. La titularización solo podrá realizarse mediante los mecanismos de fideicomiso mercantil o de fondos colectivos de inversión. Necesariamente, los valores deberán contar con una calificación de riesgos (Ley de Mercado de Valores, 2011: Art. 138).

Son activos susceptibles de titularización:

- Valores representativos de deuda pública
- Valores inscritos en el Registro de Mercado de Valores
- Cartera de crédito
- Activos y proyectos inmobiliarios

Según el artículo 139 de la Ley de Mercado de Valores, las partes esenciales que deben intervenir en un proceso de titularización son las siguientes:

1. Originador: es una o más personas naturales o jurídicas, de derecho público, privadas o mixtas, con finalidad social o pública, nacionales o extranjeras, o entidades dotadas de personalidad jurídica, propietarios de activos o derechos sobre flujos susceptibles de ser titularizados.
2. Agente de manejo: son las sociedades administradoras de fondos y fideicomisos, las mismas que, en el Ecuador, deberán estar constituidas como sociedades anónimas y su objeto social está limitado a administrar fondos de inversión, negocios fiduciarios, actuar como emisores de procesos de titularización y representar fondos internacionales de inversión.
3. Patrimonio de propósito exclusivo: es un patrimonio independiente integrado inicialmente por los activos transferidos por el originador y posteriormente por los activos, pasivos y contingentes que resulten o se integren como consecuencia del desarrollo del respectivo proceso de titularización.

4. **Inversionistas:** son aquellos que adquieren e invierten valores emitidos como consecuencia de procesos de titularización.
5. **Comité de Vigilancia:** es un órgano compuesto con por lo menos tres miembros, elegidos por los tenedores de títulos, no relacionados al agente de manejo. No podrán ser elegidos como miembros del mencionado comité los tenedores de títulos que pertenezcan a empresas vinculadas al agente de manejo.

Según el artículo 147 de la Ley de Mercado de Valores, los valores que se emitan como consecuencia de procesos de titularización pueden ser de tres tipos:

- **Valores de contenido crediticio:** son aquellos por los cuales los inversionistas adquieren el derecho a percibir la restitución del capital invertido más el rendimiento financiero correspondiente.
- **Valores de participación:** son aquellos por los cuales los inversionistas adquieren una alícuota en el patrimonio de propósito exclusivo, a prorrata de su inversión, con lo cual participa de los resultados, sean utilidades, sean pérdidas, que arroje dicho patrimonio respecto del proceso de titularización.
- **Valores mixtos:** son aquellos por los cuales los inversionistas adquieren valores que combinan las características de valores de contenido crediticio y valores de participación, según los términos y condiciones de cada proceso de titularización.

Los valores que se emitan como consecuencia de procesos de titularización pueden ser nominativos o a la orden. Los valores de contenido crediticio o valores mixtos podrán tener cupones que reconozcan un rendimiento financiero fijo o variable, pudiendo tales cupones ser nominativos o a la orden, según corresponda a las características de los valores a los cuales se adhieren. Los valores que se emitan como consecuencia del proceso de titularización podrán estar representados por títulos o por anotaciones en cuenta. Cuando se emitan títulos, estos podrán representar uno o más valores.

Podrán desarrollarse procesos de titularización a partir de los activos, que existen o se espera que existan, que conlleven la expectativa de generar flujos futuros determinables, sea de fondos, sea de derechos de contenido económico, respecto a los cuales su titular pueda disponer libremente. Adicionalmente no podrá pesar sobre tales activos ninguna clase de gravámenes, limitaciones al dominio, prohibiciones de enajenar, ni deberá estar pendiente de pago, impuesto, tasa o contribución alguna.

De acuerdo al artículo 143 de la Ley de Mercado de Valores, constituyen activos susceptibles de titularización los siguientes:

- Valores representativos de deuda pública
- Valores inscritos en el Registro del Mercado de Valores
- Cartera de crédito
- Activos y proyectos inmobiliarios.
- Activos o proyectos susceptibles de generar flujos futuros determinables sobre la base de estadísticas de los últimos tres años o en proyecciones de por lo menos tres años consecutivos, según corresponda.

Los activos que integren el patrimonio de propósito exclusivo no pueden ser embargados ni sujetos de ninguna medida precautelatoria o preventiva por los acreedores del originador, del agente de manejo o de los inversionistas. Los acreedores de los inversionistas podrán perseguir los derechos y beneficios que a estos les corresponda respecto de los valores en los que hayan invertido.

## Conclusiones

En función de la gran importancia que tienen las empresas públicas como agentes reguladores de mercado, prestadores eficientes de servicios sobre todo en lugares y a estratos donde los operadores privados no llegan, así como actores primordiales en la transformación productiva y económica del país, coadyuvando a la estrategia de erradicación de la pobreza; es inminente que dichas empresas busquen alternativas de financiamiento, atraigan inversiones privadas locales y extranjeras de tal manera que, a mediano y largo plazo, logren ser autosostenibles. Para ello el mecanismo de titularización es un reto enorme que supone un manejo aún más transparente de la gestión empresarial pública, en que estas cuenten con estados financieros auditados y puedan buscar recursos frescos que les permitan depender cada vez menos de las transferencias del Gobierno Central.

El gran reto para las empresas públicas del Ecuador, incluyendo las que generan sus propios ingresos, radica en llegar a ser reconocidas y ganarse la confianza de los mercados internacionales, de tal manera que resulten atractivas para los inversionistas locales e internacionales. Una de las maneras más recurrentes de obtener esta credibilidad atraviesa por los mercados de valores; tal es el caso de las empresas públicas de países como Brasil, Chile y Colombia que listan y cotizan en la Bolsa de Valores, y Perú, que lista en la Bolsa de Valores.

Si bien las empresas públicas pueden optar por diversas formas de financiamiento para cumplir sus fines y objetivos empresariales, el acceso al mercado financiero nacional aún no ha sido explotado, esto en gran medida se debe a la imposibilidad de conceder garantías a las instituciones financieras, y a la regulación del sector bancario público que deben ser analizadas para implementar reformas que permitan mejorar el acceso a las empresas públicas. A pesar de lo dicho, en el presente año empresas como Petroamazonas EP, EP Petroecuador y Corporación Eléctrica del Ecuador (Celec EP), se están preparando para una emisión de bonos, con la finalidad de financiar ciertos proyectos de inversión.

## Bibliografía

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.

Ley de Compañías. Registro Oficial 312 de 5 de noviembre de 1999.

Ley del Mercado de Valores. Registro Oficial Suplemento 215 de 22 de febrero de 2006.

Ley Orgánica de Empresas Públicas. Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de octubre de 2009.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito: El Telégrafo.

## Siglas, abreviaturas y acrónimos

<b>APP</b>	Alianzas público privadas
<b>AGSO</b>	Asociación de Ganaderos de la Sierra y el Oriente
<b>BEP</b>	Barriles equivalentes de petróleo
<b>Bndes</b>	Banco Nacional de Desarrollo de Brasil
<b>BVL</b>	Bolsa de Valores de Lima
<b>CAF</b>	Banco de Desarrollo de América Latina
<b>CBGC</b>	Código de Buen Gobierno Corporativo
<b>CCRE</b>	Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial
<b>Ceda</b>	Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental
<b>Cedal</b>	Centro de Asesoría Laboral del Perú
<b>Cenace</b>	Centro Nacional de Control de Energía
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
<b>CGE</b>	Contraloría General del Estado
<b>CGHTS</b>	Center for Global Health and Translational Science
<b>Cinterfor</b>	Centro Interamericano de Investigación y Documentación de Formación Profesional
<b>Codelco</b>	Corporación Nacional del Cobre
<b>Corfo</b>	Corporación de Fomento de la Producción
<b>Conelec</b>	Consejo Nacional de Electricidad
<b>Conpes</b>	Consejo Nacional sobre Política Económica y Social
<b>CTA</b>	Centro Tecnológico Aeroespacial, Brasil
<b>Dest</b>	Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Departamento de Coordinación y Gobernanza de Empresas Estatales)
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación de Colombia
<b>Eletrobras</b>	Empresa Brasileña de Energía Eléctrica
<b>Embrapa</b>	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria
<b>Enap</b>	Empresa Nacional del Petróleo
<b>ENCMP</b>	Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva
<b>EP</b>	Empresa pública
<b>EPM</b>	Empresas Públicas de Medellín
<b>Espol</b>	Escuela Superior Politécnica del Litoral
<b>FBKF</b>	Formación bruta de capital fijo
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>Fonafe</b>	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
<b>GLP</b>	Gas licuado de petróleo
<b>GWh</b>	Gigawatios hora, unidad de medida de energía eléctrica
<b>hab</b>	habitantes
<b>IFRS</b>	Normas Internacionales de Información Financiera - International Financial Reporting Standards
<b>ILPES</b>	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos
<b>IPD</b>	Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization (Organización Internacional de Normalización)
<b>ITA</b>	Instituto Tecnológico de Aeronáutica
<b>I&amp;D</b>	Investigación y desarrollo
<b>KBEP</b>	miles de BEP
<b>LOEP</b>	Ley Orgánica de Empresas Públicas
<b>LOTAIP</b>	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
<b>MCPEC</b>	Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad
<b>MEER</b>	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable
<b>MICSE</b>	Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos
<b>MMPCD</b>	Miles de millones de pies cúbicos diarios
<b>MP</b>	Ministerio de Planeamiento
<b>MRNRR</b>	Ministerio de Recursos Naturales no Renovables
<b>MW</b>	Megawatios, unidad de medida de la capacidad de energía eléctrica
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
<b>OCI</b>	Oficina de Control Institucional
<b>OGÉ</b>	Optimización de Generación Eléctrica
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización no Gubernamental
<b>PAC</b>	Plan Anual de Contratación
<b>PAS</b>	Plan Sostenible del Amazonas
<b>PEA</b>	Población Económicamente Activa
<b>Petrobras</b>	Empresa Brasileña de Petróleo S.A. (Petróleo Brasileiro S.A.)
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PME</b>	Plan Maestro de Electrificación
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNBV</b>	Plan Nacional para el Buen Vivir
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual
<b>PPCDAM</b>	Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía
<b>RDP</b>	Refinería del Pacífico
<b>SEP</b>	Sistema de Empresas Públicas de Chile
<b>SIED</b>	Intercambio Electrónico de Datos
<b>Sinfiip</b>	Sistema Nacional de Finanzas Públicas
<b>SNI</b>	Sistema Nacional Interconectado
<b>RSE</b>	Responsabilidad Social Empresarial
<b>TIE</b>	Transacciones Internacionales de Energía
<b>UA</b>	Unidades de Aprendizaje

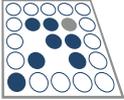


# Listado de empresas públicas ecuatorianas creadas por la Función Ejecutiva

Empresa pública	Decreto de creación	Fecha
	Empresa Pública de Fármacos Enfarma EP	181 21 de diciembre de 2009
	Empresa Pública Televisión y Radio de Ecuador EP, RTVECUADOR	193 29 de diciembre de 2009
	Empresa Nacional Minera, Enami EP	203 31 de diciembre de 2009
	Empresa Pública Cementera del Ecuador, EPCE	207 07 de enero de 2010
	Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones, CNT EP	218 14 de enero de 2010
	Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador, Celec EP	220 14 de enero de 2010
	Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública, FEPE	313 6 de abril de 2010

Empresa pública		Decreto de creación	Fecha
 <p><b>PETROAMAZONAS EP</b></p>	<p>Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, Petroamazonas EP</p>	<p>314</p>	<p>6 de abril de 2010</p>
 <p><b>EP PETROECUADOR</b></p>	<p>Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP Petroecuador</p>	<p>315</p>	<p>6 de abril de 2010</p>
 <p><b>CORREOS DEL ECUADOR CDE E.P.</b></p>	<p>Empresa Pública Correos del Ecuador, CDE EP</p>	<p>324</p>	<p>14 de abril del 2010</p>
 <p><b>HIDROELÉCTRICA COCA CODO SINCLAIR EP</b></p>	<p>Empresa Pública Estratégica Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, Cocasinclair EP</p>	<p>370</p>	<p>26 de mayo de 2010</p>
 <p><b>tame</b> VUELA ECUADOR</p>	<p>Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador, TAME EP</p>	<p>740</p>	<p>21 de abril de 2011</p>
 <p>Empresa Pública de <b>Parques Urbanos y Espacios Públicos</b></p>	<p>Empresa Pública de Parques Urbanos y Espacios Públicos, EPPUEP</p>	<p>830</p>	<p>18 de julio de 2011</p>
 <p><b>ECUADOR ESTRATÉGICO</b></p>	<p>Empresa Pública de Desarrollo Estratégico, Ecuador Estratégico EP</p>	<p>870</p>	<p>5 de septiembre de 2011</p>

Empresa pública	Decreto de creación	Fecha
 <p>Infraestructuras Pesqueras del Ecuador, <b>Empresa Pública</b></p>	Infraestructuras Pesqueras del Ecuador Empresa Pública, IPEEP	1086 7 de marzo de 2012
 <p><b>ASTINAVE EP</b> ASTILLEROS NAVALES ECUATORIANOS</p> <p>Forjamos Futuro en el Mar</p>	Empresa Astilleros Navales Ecuatorianos, Astinave EP	1116 26 de marzo de 2012
 <p><b>Flopec</b> EMPRESA PÚBLICA FLOTA PETROLERA ECUATORIANA</p>	Empresa Pública Flota Petrolera Ecuatoriana, EP Flopec	1117 26 de marzo de 2012
 <p><b>Santa Bárbara EP</b></p>	Santa Bárbara EP	1121 5 de abril de 2012
 <p><b>YACHAY</b> CIUDAD DEL CONOCIMIENTO</p>	Empresa Pública Yachay EP	1457 13 de marzo de 2013
 <p><b>CNEL EP</b> CORPORACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD</p>	Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad, Cnel EP	1459 13 de marzo de 2013
 <p>Unidad Nacional de Almacenamiento <b>EP</b></p>	Unidad Nacional de Almacenamiento, UNA EP	12 30 de mayo de 2013

Empresa pública		Decreto de creación	Fecha
 <p data-bbox="340 433 496 518">Empresa Pública Importadora</p>	<p data-bbox="564 433 691 472">Empresa Pública Importadora, EPI</p>	<p data-bbox="768 442 789 460">92</p>	<p data-bbox="842 425 919 481">21 de agosto de 2013</p>
 <p data-bbox="364 619 518 659">azede ep</p>	<p data-bbox="564 575 699 689">Empresa Pública Administradora de la Zona Especial de Desarrollo Económico Eloy Alfaro AZEDE EP</p>	<p data-bbox="765 619 793 636">154</p>	<p data-bbox="842 601 919 657">20 de noviembre de 2013</p>
 <p data-bbox="364 772 481 860">Empresa Pública del Agua</p>	<p data-bbox="564 781 715 820">Empresa Pública del Agua, EPA</p>	<p data-bbox="765 790 793 807">310</p>	<p data-bbox="842 781 919 820">17 de abril de 2014</p>
 <p data-bbox="309 940 527 1001">Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento EP</p>	<p data-bbox="564 922 709 1001">Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP</p>	<p data-bbox="765 957 793 975">439</p>	<p data-bbox="842 940 919 996">27 de agosto de 2014</p>
 <p data-bbox="182 1125 527 1178">EL TELÉGRAFO DIARIO DE LA PRENSA NACIONAL, FUNDADO EN 1894</p>	<p data-bbox="564 1134 709 1173">Empresa Pública El Telégrafo EP</p>	<p data-bbox="765 1143 793 1160">545</p>	<p data-bbox="842 1125 919 1181">14 de enero de 2015</p>
 <p data-bbox="256 1368 448 1421">urbaniza<sup>EP</sup> EMPRESA PÚBLICA DE VIVIENDA</p>	<p data-bbox="564 1319 709 1381">Empresa Pública Nacional de Hábitat y Vivienda EP</p>	<p data-bbox="765 1345 793 1363">622</p>	<p data-bbox="842 1319 919 1375">17 de marzo de 2015</p>

No se incluye a la Empresa Pública Fabricamos Ecuador, Fabrec EP debido a que se encuentra en proceso de liquidación conforme a lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 678 de 13 de mayo de 2015.



GOBIERNO NACIONAL DE  
LA REPUBLICA DEL ECUADOR

ISBN 978-9942-07-890-2



9 789942 078902