

¿POR QUE SON INEFICIENTES LAS EMPRESAS ESTATALES ECUATORIANAS? **

*Isaías Campaña **

1.0 INTRODUCCION

En los últimos tiempos el Estado ha venido asumiendo cada vez una función más importante en la economía: se le dio mayor énfasis a la planificación de las variables económicas; se expandió vertiginosamente el presupuesto destinado a gastos sociales y a la dotación de infraestructura y de servicios necesarios para la evolución de la economía; sobre todo a partir de la década del 70 comenzaron a operar decenas de empresas estatales y mixtas, considerando que constituían el motor del desarrollo económico del país.

Simultáneamente ciertos grupos empresariales impugnaban e impugnan acerbamente la mayor gestión del Estado en la economía, pues-

*/ Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UC.

**/ Este trabajo es parte de un estudio más extenso sobre el mismo tema.

to que iba en contra de los "sagrados" intereses de la libre iniciativa privada. Los balances negativos, los altos costos de producción y precios de venta de determinados productos, así como las relativamente elevadas tarifas de los pésimos servicios básicos que ofrecían, etc., abonaban aún más en contra de la imagen de las empresas estatales. Ya no eran únicamente ciertos sectores empresariales los que criticaban la ineficiencia de las empresas públicas, sino también los altos funcionarios del Estado.

En el ámbito internacional, algunos expertos afirmaban que existe una relación inversa entre las dimensiones de las instituciones públicas y el índice del progreso económico; en consecuencia, para salir del subdesarrollo los países del tercer mundo debían emprender en agresivos programas de privatizaciones. Otros autores sostenían que el objetivo de la privatización era aliviar los desequilibrios presupuestarios que resultaban del flujo de subsidios del Estado y ante todo conseguir una economía más eficaz. En los países industrializados, como si fuese una nueva moda, se emprendieron masivos programas de privatizaciones y reprivatizaciones.

En el país de los soviets las propias autoridades comenzaron a reconocer la baja productividad de las empresas estatales, lo que en otros tiempos hubiese resultado una herejía. Para combatirlo se empezó a incentivar materialmente a quienes trabajan más y mejor, permitiendo además el funcionamiento de ciertos servicios de carácter privado (peluquerías, cafeterías, etc.), y a estimular el ingreso del capital extranjero. Estos hechos, aparentemente, estarían justificando la tesis de que las empresas estatales por naturaleza son ineficientes, afirmación esta muy discutible, pues hay que analizar toda una serie de factores que por lo general no se toman en consideración.

En efecto, después de implantar sistemas de evaluación de resultados ha mejorado significativamente la productividad y los rendi-

mientos de las empresas públicas surcoreanas.¹ En este país la gestión del Estado en la economía es significativo, ya que las empresas estatales participan activamente en la minería, la manufactura, la banca y los servicios. Corea del Sur es uno de los países asiáticos, cuya economía se ha desarrollado en forma espectacular en los últimos años; a tal punto que determinados expertos afirman que hay que considerarlo como un nuevo país industrializado, aunque no se habla del enorme costo social y el alto grado de dependencia externa de ese país en su conjunto.

Se dice que, en general, las instituciones públicas son ineficientes, pero tampoco es así. En Japón, por ejemplo, las universidades estatales, llamadas imperiales, son de mayor prestigio y eficiencia que las privadas. El simple ingreso del estudiante prácticamente le asegura un trabajo en las más importantes empresas del país.² Naturalmente, el ingreso en una universidad imperial, que es completamente gratuita porque es subvencionada por el Gobierno, no es nada fácil. Los padres se preocupan de colocar a sus hijos en prestigiosas escuelas con el fin de que se vayan capacitando para que más tarde puedan aprobar los rigurosísimos exámenes de admisión.

El presente trabajo tiene por objeto describir el surgimiento y desarrollo de las compañías públicas, examinar las principales funciones del Estado en la economía y sobre todo plantear algunas hipótesis acerca de la ineficiencia de las empresas estatales, así mismo se intenta demostrar que estas no son ineficientes por su propia naturaleza, sino que hay otros factores que merecen ser analizados detenidamente. En efecto, el elemento más importante de la producción social es el hombre. Sin él las máquinas, los equipos, las herramientas, permanecerían inactivos. El hombre cons-

1/ "Finanzas y Desarrollo", junio 1987, pág. 26.

2/ William Ouchi, "Teoría Z", pág. 31.

tanamente procura adquirir mayores conocimientos y perfeccionar los medios de producción con el propósito de producir más y mejores bienes y servicios para satisfacer sus múltiples necesidades. Por esta razón, nuestro trabajo se concentra en quienes son actores directos del proceso de producción, es decir, empresarios y trabajadores. No estudiaremos las empresas públicas en el campo internacional, sino que nos limitaremos al ámbito nacional.

2.0 ORIGEN Y DESARROLLO DEL PATRIMONIO DEL ESTADO

La dimensión del patrimonio que actualmente posee el Estado es significativo: tierras, bosques, minerales e ingentes recursos monetarios concentrados en el presupuesto del Estado y las instituciones financieras públicas, así como empresas industriales, mineras, comerciales, financieras y de transporte. El surgimiento del sector estatal de la economía se realizó a través de estatizaciones y constituciones de nuevas empresas.

2.1 ESTATIZACIONES

El Estado se ha hecho cargo de empresas que han estado al borde de la liquidación, pagó enormes sumas de dinero por concepto de indemnización a los empresarios privados, permitiéndoles trasladar los capitales a ramas más rentables de la economía.

Los Ferrocarriles del Sur fueron construídos entre 1873 y 1908, en cuya construcción murieron cientos de personas como consecuencia de los accidentes de trabajo y de las epidemias que azotaban en ese entonces. En pleno apogeo del comercio entre la costa y la sierra los ferrocarriles fueron administrados por la compañía extranjera "The Guayaquil and Quito Railway Company", hasta cuando salieron al frente las carreteras asfaltadas que permitían la movilización de vehículos a mayor velocidad. Los ingresos de la compañía

empezaron a descender notablemente, asumiendo el Estado la compra y la constitución de la empresa de Ferrocarriles del Estado, haciéndose cargo de su administración para evitar su paralización.

Igualmente, la Compañía Azucarera Tropical Americana S.A. (AZ-TRA), que se constituyó mediante acuerdo ministerial en agosto de 1963, perteneció al sector privado, ya que el 85 por ciento de las acciones correspondía a empresarios particulares y el 15 por ciento restante a la compañía francesa Fives Lille-cail. El primer directorio de la empresa estaba presidido por el señor Ernesto Jouvin Cisneros, uno de los empresarios más ricos de la ciudad de Guayaquil. Al poco tiempo de entrar en operaciones la empresa cayó en la insolvencia ante los acreedores, quienes amenazaron con embargarlo. Desde 1974 el Estado invirtió más de 500 millones de sucres para evitar su liquidación. Actualmente, la Corporación Financiera Nacional posee el 94 por ciento de las acciones y el resto pertenece a la mencionada empresa francesa.

Las minas de Portovelo, otrora la principal del país, fue explotada desde principios de siglo hasta 1950 por la compañía norteamericana "Southamerica Dev. Co.", cuya producción diaria alcanzaba a 50 onzas de oro de la mejor calidad. La empresa abandonó el país cuando los ingresos no eran lo suficientemente atractivos. Para evitar la desocupación de más de 600 trabajadores se constituyó la empresa mixta CIMA, conformada por el Municipio de Zaruma que poseía el 35 por ciento de las acciones y el resto a los ex-trabajadores de la compañía norteamericana.

La Previsora, una de las principales instituciones financieras del país, fue llevada al borde de la bancarrota completa por la administración, puesto que, en contra de lo que prescribe la Ley, había concentrado el crédito por más de 1.400 millones de sucres en 19 empresas que estaban vinculados con los directivos del banco. El Estado mediante Decreto Ejecutivo del 13 de julio de 1979 decidió

la rehabilitación con la concesión de un préstamo de consolidación por 2.900 millones de sucres para evitar su liquidación. Hoy se encuentra operando normalmente y nuevamente ha sido transferido al sector privado y ocupa uno de los primeros lugares entre las instituciones financieras del país.

Por consiguiente, no son únicamente las empresas estatales las ineficientes, como suelen afirmar ciertos sectores empresariales, sino también las empresas del sector privado. A más del hecho de que el Estado ha incorporado a su patrimonio decenas de empresas particulares que han estado al borde de la quiebra, la Superintendencia de Compañías publica periódicamente las partidas de defunción de cientos de empresas.

Determinados grupos empresariales verían con buenos ojos la reprivatización de las empresas estatales que han sido reconstruídas, modernizadas o que empiezan a tener una rentabilidad positiva. La Corporación Financiera Nacional en varias ocasiones ha anunciado que está dispuesta a vender las acciones de las empresas en las que participa, aunque parece que para el sector privado la cotización de las acciones y la rentabilidad no son todavía lo suficientemente atractivas.

2.2 CONSTITUCION DE NUEVAS EMPRESAS

El sector estatal de la economía surgió fundamentalmente mediante la constitución de nuevas empresas, especialmente a raíz del denominado "boom petrolero", en el que el Estado no sabía que hacer con los ingentes recursos monetarios provenientes de las exportaciones del petróleo. La mayor parte de las instituciones públicas participaron alegremente en la constitución de nuevas empresas y en el fortalecimiento de las existentes, en unos casos, independientemente y, en otros, asociándose con el capital privado tanto nacional como extranjero, es decir, en la conformación de empresas de economía mixta.

Unicamente la Corporación Financiera Nacional participa accionariamente en más de 50 empresas, entre las más importantes merece destacarse la Cemento Nacional, Cementos Selva Alegre, Alambres Galvanizados Ecuatorianos y Hotel Colón Internacional. Así mismo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) dilapidó los recursos de los afiliados al invertir sus capitales sin una adecuada planificación en decenas de empresas, tales como Industrias Guapán, LIFE, ECASA, Hotel Quito, etc. Actualmente muchas de las empresas en las que invirtió el IESS solamente arrojan pérdidas.

Incluso el Estado ha venido participando, a través de los municipios, en la dotación de infraestructura básica y de servicios para la población. Así, por ejemplo, el cabildo quiteño invirtió sus capitales en las flamantes empresas: Empresa Municipal de Transporte Terrestre, Mercado Mayorista y Unidad de Transporte Masivo de Quito. Así mismo fortaleció financieramente las tradicionales empresas de Agua Potable, Eléctrica de Quito, Pasteurizadora Quito y de Rastro.

Del mismo modo, el Estado ha invertido ingentes recursos monetarios destinados a satisfacer las demandas de las Fuerzas Armadas mediante la constitución de compañías de economía mixta. En efecto, la Dirección de Industrias del Ejército posee acciones en Fabricaciones Militares Ecuatorianas (FAME), Fábrica de Equipo Militar, Acerías Nacionales del Ecuador (ANDEC), Fundiciones Nacionales, Explosivos Compañía de Economía Mixta, ARMCO y Omnibus BB Transportes.

El Banco Nacional de Fomento, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el Centro de Reconversión Económica del Azuay (CREA) tampoco se quedaron al margen de la expansión del sector estatal de la economía. En general el sector público no sólo participa en la dotación de infraestructura y de servicios básicos, sino también en ramas que demandan grandes inversiones y que para el inversionista privado comportan riesgos en su etapa inicial. Según el Banco Central del Ecuador, en 1986 a la administración pública le correspondía

el 30 por ciento de las inversiones en la formación bruta de capital fijo. En particular el Estado mantiene una posición accionaria predominante en la explotación e industrialización del petróleo, que contribuye con el 15 por ciento a la generación del Producto Interno Bruto.

2.3 ¿POR QUE SE DESARROLLA EL PATRIMONIO DEL ESTADO?

Actualmente el Estado cumple múltiples funciones: a través de leyes y disposiciones administrativas regula la actividad económica de las personas tanto naturales como jurídicas; genera bienes y servicios que no estarían en capacidad de demandarlos amplios sectores de la población si los suministrarían el sector privado; redistribuye la renta y la riqueza entre las personas, empresas y regiones, en unos casos, estableciendo impuestos progresivos y, en otros, eliminándolos; y procura estabilizar ciertos indicadores macroeconómicos, evitando las oscilaciones bruscas de los precios, cotización de divisas, tasas de interés o balanza de pagos.

En otros tiempos el Estado cumplía sus funciones fundamentalmente en base a los impuestos que pagaban los contribuyentes. A medida que transcurría el tiempo se ampliaban las funciones y los gastos del Estado, pero no crecían en la misma proporción los impuestos que recaudaba de los contribuyentes ni tampoco podía incrementarlos porque no estimulaba las actividades productivas. Paulatinamente el Estado incurría en crecientes déficits presupuestarios, y para cubrirlos acudía al endeudamiento interno y sobre todo externo. Esta política condujo a que la deuda externa de nuestro país, como la de muchos estados subdesarrollados, alcance niveles nunca antes registrados.

El Estado periódicamente tenía que enfrentarse a un dilema: elevar los impuestos, con las consecuencias antes indicadas, o acudir

al endeudamiento externo, que crecía a un ritmo acelerado, imponiendo los acreedores condiciones cada vez más onerosas. El Estado optó por una solución mediatizada y adicionalmente buscó una nueva vía: creó o nacionalizó empresas estratégicas, como se indicó anteriormente, cuyos recursos le permitían financiar una parte de los crecientes gastos que demandaba cumplir sus múltiples funciones. Incluso gobiernos adictos a las privatizaciones, como el de Chile, preservaron en manos del Estado las más grandes y estratégicas empresas porque contribuían a financiar las actividades del Estado.

El gobierno de la reconstrucción nacional tampoco pudo privatizar actividades económicas que eran administradas por el Estado. En efecto, a pesar de que se fue limitando el financiamiento y las funciones, la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana siguió explotando, industrializando y comercializando el hidrocarburo que, como se indicó, contribuye con el 43 por ciento al presupuesto general del Estado. Además, las rentas del petróleo sirven para el financiamiento de diversas instituciones autónomas estatales, cuyos presupuestos no se incluyen en el presupuesto general del Estado, como los consejos provinciales, concejos municipales, universidades, Fuerzas Armadas, etc. Se estima que los gastos del presupuesto del Gobierno Central únicamente representan el 35 por ciento del total de gastos del sector público.

No sólo las rentas del petróleo alimentan los presupuestos de las instituciones autónomas estatales, sino también los recursos que generan las propias empresas estatales y mixtas. Varias empresas en las que tiene inversiones el IESS, cuyo presupuesto en 1986 representaba el 35 por ciento del presupuesto general del Estado, son altamente rentables y por ende contribuyen al fortalecimiento financiero de sus operaciones. Igualmente, muchas de las empresas en las que participa la Corporación Financiera Nacional son altamente lu-

crativas, tal es el caso del Hotel Colón Internacional. Los directivos de la Corporación desde hace algún tiempo atrás vienen propiciando la privatización de dichas empresas porque consideran que el papel de la Corporación es la de contribuir a la formación de nuevas empresas, y cuando están en marcha debe liberar su capital para nuevas inversiones.

Es probable que surjan nuevos gobiernos más adeptos a las privatizaciones, que transfieran decenas de empresas estatales y mixtas al sector privado, pero seguramente seguirá en manos del Estado la explotación, industrialización y comercialización del petróleo, hasta cuando las reservas lo permitan, por el rol que juega en el financiamiento de las diversas actividades del Estado. A esto se suma el hecho de que en las empresas estatales los trabajadores laboran en forma indefinida, en tanto que las empresas privadas no contemplan el principio de estabilidad. La transferencia al sector privado de las empresas estatales significaría el despido de cientos de trabajadores superfluos que irían a engrosar las filas del ejército de desocupados. Por esta razón, a pesar de los elevados costos sociales que representan, en muchos casos, el Estado se ve obligado a mantener en sus manos empresas públicas.

3.0 FUNCIONES DEL ESTADO

Antes de analizar las causas de la ineficiencia de las empresas estatales es necesario examinar las principales funciones que cumple el Estado en la economía. El Estado, a más de generar bienes y servicios a través de las empresas estatales, mediante leyes y disposiciones administrativas, regula la actividad económica de las personas tanto naturales como jurídicas, procura estabilizar los indicadores macroeconómicos, por medio del financiamiento promueve las ramas que desea desarrollar y redistribuye la renta y la riqueza entre personas, empresas y regiones. En suma, el Estado cumple un papel importante en la regulación del aparato productivo.

3.1 PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS

Una de las funciones más importantes del Estado es la generación de bienes y servicios, para lo cual el Estado participa en más de 250 empresas, entre estatales y mixtas, que operan en distintas ramas de la economía nacional. En el sector petrolero, el Estado creó mediante decreto supremo, el 23 de junio de 1972, la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) con el objeto de ejecutar la política petrolera nacional. El 2 de enero de 1974, CEPE compra el 25 por ciento de las acciones del consorcio TEXACO-GULF y el 31 de diciembre de 1976 adquiere en dinero contante y sonante el 37.5 por ciento de las acciones de la GULF. Desde su creación, CEPE asumió las funciones de explorar, industrializar y exportar el hidrocarburo. Entre 1975 y 1984 perforó 40 pozos exploratorios, de los cuales 20 resultaron productivos. CEPE ha llegado a constituirse en la empresa más grande e importante del país. Según la ley constitutiva, el directorio está presidido por el ministro de Energía y Minas, además por los ministros de Finanzas e Industrias y los representantes del CONADE y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

La explotación, industrialización y exportación de petróleo desempeña un papel importante en la economía nacional, puesto que el hidrocarburo participa, como se indicó, con el 15 por ciento en la generación del producto interno bruto y contribuye con el 43 por ciento al presupuesto general del Estado. Del mismo modo, alimenta los presupuestos de varias instituciones autónomas públicas, como los consejos provinciales, los concejos municipales, universidades, Fuerzas Armadas, etc. Las exportaciones del petróleo y sus derivados llegaron a representar más del 70 por ciento del total de las exportaciones del país. A pesar de que tiene una participación mayoritaria, CEPE comparte la explotación de hidrocarburos con las empresas multinacionales, TEXACO y City Investing Company. En el sector manufacturero el Estado participa prácticamente en todas las ramas, conjuntamente con el capital privado tanto nacional

como extranjero. Las empresas estatales y mixtas producen alimentos, prendas de vestir, calzado, medicamentos, objetos de porcelana, hierro, aparatos eléctricos, vehículos etc. El Estado virtualmente tiene el control absoluto de la producción de cemento en el país y en general participa en ramas que demandan grandes inversiones, cuyas utilidades por lo común no se obtienen en el corto plazo.

En la generación de energía eléctrica el Estado tiene una participación predominante. A través de 17 empresas y una cooperativa de energía eléctrica el Estado subsidia a los abonados industriales al establecer tarifas más bajas en comparación con los abonados que realizan operaciones comerciales. El Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL) es el organismo rector de la política eléctrica del país, su directorio está presidido por el ministro de Energía y Minas, además forman parte del directorio los ministros de Finanzas e Industrias, los representantes del CONADE, Colegio de Ingenieros Eléctricos, Fuerzas Armadas y empresas eléctricas, así como el delegado de los trabajadores de las citadas empresas.

En la rama del comercio al por mayor y menor el Estado desempeña un papel significativo con el fin de establecer los niveles adecuados de rentabilidad para los productores. Participa en la compra y venta de mercancías a través de ENAC, ENPROVIT, SNALME y Suministros del Estado. Del mismo modo, presta servicios de hotelería, puesto que el Seguro Social es propietario de uno de los más importantes hoteles del país, el Hotel Quito, y la Corporación Financiera Nacional (CFN) posee un porcentaje importante de las acciones en el Hotel Colón Internacional. Así mismo, ha realizado significativas inversiones para el establecimiento de nuevas empresas hoteleras en diferentes ciudades del país.

El Estado interviene en la rama del transporte terrestre, marítimo y aéreo. En el terrestre, a través de la flamante Unidad de Transporte Masivo de Quito y de la agonizante Empresa de Ferrocarriles del

Estado; en el marítimo, mediante la Flota Mercante Grancolombiana, TRANSNAVE y FLOPEC; y en el aéreo, por medio de TAME y Ecuatoriana de Aviación. Tiene el Control absoluto de las telecomunicaciones a través del Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL), en el que laboran más de 5.000 trabajadores.

En la rama de establecimientos financieros el Estado juega un rol fundamental por medio del Banco Central, Banco Nacional de Fomento, Banco de Desarrollo, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Corporación Financiera Nacional e Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El Banco Central, por ejemplo, concede más del 31 por ciento del total del crédito de las instituciones bancarias privadas; tanto las compañías financieras como los bancos privados son altamente dependientes, para realizar sus operaciones, de los recursos que les provee el Instituto Emisor. A su vez, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con un presupuesto equivalente al 35 por ciento del presupuesto general del Estado, tiene por objeto proteger ciertos riesgos que amenazan al trabajador en el cumplimiento de sus funciones, conceder determinados servicios básicos para el afiliado y otorgar pensiones vitalicias cuando se acoge al derecho de la jubilación. Sin embargo, el Seguro Social al depositar una parte de sus ingentes recursos monetarios en los bancos privados (sin ganar intereses), al comprar cédulas hipotecarias (que le proporcionan un bajo rendimiento), al conceder préstamos subsidiados a los constructores y al hacerse cargo de empresas que han estado al borde de la quiebra, beneficia especialmente a los distintos sectores empresariales.

3.2 ESTABILIZACION DE LOS INDICADORES MACROECONOMICOS

El Estado procura controlar los grandes indicadores macroeconómicos, evitando, por ejemplo, las oscilaciones bruscas de los precios, la cotización de divisas, las tasas de interés, los niveles de empleo, la

Balanza de Pagos, etc

Otrora en la determinación del nivel de precios de los bienes y servicios intervenía activamente el Estado a través de diversos mecanismos. Los precios de los productos agrícolas, de la energía, del transporte, de las telecomunicaciones y de la mayoría de los industrializados eran determinados por el Estado mediante resoluciones de carácter administrativo. Esta política de precios aparentemente no era lo suficientemente atractiva para el sector empresarial, por lo cual empezó a hablar de "precios políticos" en contraste con los precios "reales" impugnados por ellos. En la década del 80 sistemáticamente se fueron sustituyendo los llamados "precios políticos" por los "precios reales", hasta que en diciembre de 1984 se eliminó el control de precios, con excepción de una lista de 18 productos agrícolas que quedaban sujetos a la fijación de precios mínimos de sustentación. En 1987, por ejemplo, se produjo una sobreproducción de arroz que hubiese significado la caída de los precios y desalentado las siembras futuras. ENAC tuvo que comprar toda la producción y exportar los excedentes, a precios bajos, para evitar pérdidas a los productores como consecuencia de la caída interna de los precios.

La liberación del control de precios condujo al incremento espectacular de los mismos, que se expresaba en la aceleración del índice inflacionario, que devoraba la capacidad de compra, especialmente de sectores de ingresos fijos de la población. El Gobierno que consideraba que el libre mecanismo de oferta y demanda era la panacea para el desarrollo del aparato productivo, tuvo que recurrir a medidas de carácter policial para evitar la especulación. Las cajas de las intendencias se llenaron rápidamente de dinero por las multas que pagaban especialmente los medianos y pequeños comerciantes, mientras que los grandes empresarios se enriquecían a toda costa en nombre del llamado libre juego de las fuerzas del mercado.

En los últimos tiempos el Estado, a través de regulaciones de la Junta Monetaria, periódicamente elevó las tasas de interés tanto activas

como pasivas, ya que se estimaba que las bajas tasas no incentivaban el ahorro interno y por el contrario estimulaba la fuga de capitales. En efecto, el inversionista obtenía una mayor rentabilidad al colocar sus capitales en el exterior. Después de significativas elevaciones, el 11 de agosto de 1986, entre otras medidas, el organismo rector de la política monetaria estableció la flotación de las tasas de interés, con lo que su establecimiento recaía en las propias instituciones financieras privadas. La flotación de las tasas condujo a la paralización de las operaciones crediticias y a la elevación espectacular de las tasas de interés, ubicándose en el 40 por ciento en el mercado bancario y en más del 50 por ciento en el mercado extrabancario. Para permitir el normal funcionamiento de las instituciones financieras privadas el Estado tuvo que otorgar un mayor volumen de liquidez y reducir sustancialmente el encaje bancario.

Teóricamente se consideraba que si la determinación del tipo de cambio resultaba del libre mecanismo de oferta y demanda de divisas, la balanza de pagos automáticamente tendería a permanecer equilibrada. Bajas cotizaciones de las divisas con relación a la moneda nacional perjudicará a las exportaciones y estimulará las importaciones, tendiendo a provocar un déficit en la Balanza de Pagos. A su vez, tipos de cambio elevados incentivarán las exportaciones y restringirán las importaciones, conduciendo a un superávit en la Balanza de Pagos.³ Las medidas del 11 de agosto de 1986 incluyeron precisamente la desincautación de las divisas provenientes de las exportaciones no petroleras, en virtud de lo cual los exportadores e importadores podían vender y comprar divisas en el mercado libre a los precios que determinaban la oferta y la demanda. Esta medida condujo a una estampida de la cotización de la divisa norteamericana. El Estado reiteradamente tuvo que intervenir

3/ Farmer y Richman, "La Empresa en el ámbito internacional", págs. 151-152.

en el mercado libre mediante la venta de dólares de la Reserva Monetaria Internacional para atenuar la tendencia alcista. Más tarde, el 23 de febrero de 1988, en contra de su propia doctrina neoliberal, el Gobierno se vio obligado a prohibir las importaciones de automoviles y a elevar los depósitos previos en un 100 por ciento para la Lista 1, segmento B, y en 160 por ciento para la Lista 2, con el fin de controlar la incontrolada cotización del dólar y tratar de equilibrar el desbalance entre exportaciones e importaciones y por ende el de la Balanza de Pagos. A los pocos días, 2 de marzo de 1988, ante los catastróficos impactos de esa política la Junta Monetaria resolvió establecer tres tipos de mercados: el de intervención, el libre controlado y el libre-libre, autoregulado por las llamadas leyes de la oferta y demanda.

El Estado también se ha preocupado por crear fuentes de trabajo para atenuar el elevado y creciente índice de desocupación y subocupación originado en el menor ritmo de crecimiento del aparato productivo del país frente a la tasa de crecimiento de la oferta de la mano de obra. En 1987, por ejemplo, el PIB descendió en 5.2 por ciento, en tanto que la población económicamente activa lo hizo en 2.9 por ciento. En términos absolutos se necesitaban anualmente 93.000 puestos de trabajo solamente para evitar que aumente el índice de desocupación, mientras que en los últimos 8 años apenas se crearon 60.000 puestos de trabajo. Los ofrecimientos que han hecho distintos gobiernos para liquidar la desocupación han quedado, en realidad, como meros slogans por la imposibilidad de desarrollar el aparato productivo acorde con las demandas de la fuerza de trabajo. Los sectores de la población que no lograron ocuparse fueron a engrosar las filas del llamado "sector informal" de la economía. En los últimos años el Estado empezó a preocuparse de este importante sector social, capacitando y concediendo modestas sumas de dinero, en crédito, a las denominadas unidades microempresariales.

3.3 TRANSFERENCIA DE RECURSOS AL SECTOR PRIVADO

El Estado, a diferencia de las compañías financieras privadas, pro-

porciona financiamiento en condiciones ventajosas a los distintos sectores empresariales, coadyuvando al desarrollo del proceso de acumulación. Para tal fin el Estado dispone de varias instituciones financieras, que fueron creadas en el transcurso de los últimos tiempos, con sucursales y agencias distribuidas en diferentes regiones del país.

El 10 de agosto de 1927 el gobierno del Dr. Isidro Ayora inauguró oficialmente el Banco Central del Ecuador. Actualmente, según la Ley de Régimen Monetario, la institución sigue siendo de derecho privado con finalidad pública y tiene por objeto fundamental la ejecución de la política monetaria nacional con el propósito de crear y mantener las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias más favorables al desarrollo ordenado de la economía.

El Banco Central está facultado por la ley para realizar, entre otras, las siguientes operaciones: conceder créditos normales, de estabilización, de emergencia y realizar operaciones de mercado abierto; además, es el depositario de los encajes bancarios mínimos de los bancos privados y de los fondos del Estado. El volumen de crédito que concedió el Instituto Emisor en 1986 representó el 50 por ciento de los ingresos del presupuesto general del Estado. Del total del crédito que concedió, el 77 por ciento se canalizó al sector privado, correspondiendo al comercio, a la industria y a las finanzas más del 52 por ciento del total del crédito.

En el segundo semestre de 1987 el Instituto Emisor con el propósito de contrarrestar la tendencia alcista del proceso inflacionario y la presión sobre la demanda de divisas restringió la oferta monetaria y elevó el encaje bancario. Estas medidas provocaron, a su vez, la instantánea elevación de las tasas de interés y prácticamente la paralización de las operaciones de crédito de la banca privada. Al poco tiempo, el organismo rector de la política monetaria se vió obligado a dejar insubsistente dichas medidas. En general, el Banco Central ha jugado un papel fundamental en el financiamiento subsidiado de

las diferentes actividades económicas. En el sexagésimo aniversario de su fundación, el Presidente de la República, a pesar de ser poco partidario de las empresas estatales, señalaba: "Hubo entonces y hay ahora, un Banco Central bizarramente ubicado en el propio sitio de vanguardia; consciente de las responsabilidades y de los riesgos, siempre listo para la lucha por el Ecuador y por la conquista de su magnífico destino".⁵

El Banco Nacional de Fomento es otra de las instituciones financieras que desempeña un papel importante en el financiamiento especialmente del sector agropecuario. El Banco nació en 1928 con el nombre de Banco Hipotecario. Años más tarde, en octubre de 1943, se transformó en Banco Nacional de Fomento. De acuerdo con la ley promulgada el 28 de marzo de 1974, es una entidad autónoma financiera de derecho privado con finalidad social. Las principales funciones que cumple son las siguientes: otorga préstamos para el desarrollo de la producción agropecuaria, artesanía, pequeña industria, la industrialización de productos agropecuarios y la comercialización de los productos provenientes de estas actividades; suministra préstamos para el desarrollo forestal, pesquero, mediana industria y turismo; concede garantías, promueve y organiza empresas de insumos necesarios para la producción agropecuaria, de la pesca, pequeña industria y artesanía; además, recibe depósitos y emite valores fiduciarios negociables en los mercados de valores. En 1986 el Banco Nacional de Fomento concedió crédito por un monto equivalente al 10 por ciento del total del crédito que concedió la banca privada, correspondiendo el 76 por ciento al sector agropecuario, el 11 por ciento al comercio y el 8 por ciento a la pequeña industria y artesanía.

La Corporación Financiera Nacional, que fue creada por la Junta

5/ Suplemento Especial del Diario Expreso, 9 de septiembre de 1987, p. 3.

Militar de Gobierno en 1964, tiene como objetivo fundamental estimular el desarrollo de la industria manufacturera, la agroindustria, la pesca y el turismo. Según la ley, a la Corporación le corresponde promover la inversión de capitales en el establecimiento y desarrollo de nuevas empresas; ejecutar proyectos industriales y fomentar el crecimiento organizado de capitales. Para estimular el desarrollo industrial participa como accionista en aquellas empresas a donde el sector privado no puede llegar por falta de capitales. A más de la compra y venta de acciones, el financiamiento constituye otro de los principales mecanismos para acelerar el desarrollo de las ramas que procura promover. En 1986, la Corporación Financiera Nacional concedió crédito por un monto equivalente al 42 por ciento del total del crédito que concedieron las compañías financieras privadas que operan en el país, destinándose más del 51 por ciento al sector manufacturero.

3.4 LOS GASTOS SOCIALES

Ningún estado puede beneficiar exclusivamente a un determinado grupo social. Como consecuencia de las presiones de los grupos sociales el Estado se ve obligado a otorgar diversas clases de servicios, incluso, a los estratos más pobres de la población: salud, educación, vivienda, etc. Estos servicios no son demandados por los grupos empresariales, pero son los beneficiarios, ya que son los encargados de construir las obras de infraestructura y de suministrar el equipamiento necesario para su funcionamiento.

Según la Constitución vigente, el Estado tiene que destinar no menos del 30 por ciento de su presupuesto a educación y cultura. La mayor parte de dichos recursos se destinan a la educación pre-escolar, escolar y secundaria, correspondiendo a la educación superior apenas un 5 por ciento del presupuesto general del Estado. Con excepción de las escuelas politécnicas, la enseñanza superior pública es más deficiente que la privada. El deterioro del nivel académico se ha ido agudizando en los últimos años, cuadro que se manifiesta en di-

versas formas: profesionales que se encuentran trabajando en actividades que nada tienen que ver con su formación profesional;* egresados que aspiran a ocupar un puesto de trabajo en empresas privadas, en ciertos casos, automáticamente son eliminados del proceso de selección por el hecho de haber cursado sus estudios en universidades estatales; empresas que para llenar una vacante ponen como requisito que el aspirante sea graduado en el exterior; y docentes de las universidades estatales que prefieren educar a sus hijos en colegios o escuelas superiores particulares.

En los últimos tiempos no sólo se ha ido deteriorando el nivel académico en los centros de educación superior, sino que también se ha ido deteriorando el principio de autoridad. En muchas ocasiones no sesionaron las autoridades universitarias porque ciertos grupos estudiantiles impidieron utilizando los medios más increíbles. Son múltiples los casos de agresiones tanto a profesores como a las propias autoridades. Las "combativas" y prolongadas huelgas de los trabajadores se constituyeron en meras vacaciones no sólo para los estudiantes y profesores sino también para los propios empleados. Ciertas autoridades coadyuvaron para que se deteriore el nivel académico y el principio de autoridad, puesto que en los ascensos y nombramientos de profesores no predominaban los méritos académicos, sino la identidad política. Los cursos pre-universitarios o de nivelación se convirtieron en meros cursillos políticos. No bien pisaban las aulas universitarias los estudiantes pretendían imponer sus propias reglas de juego. En nombre del libre ingreso se ha permitido que los estudiantes pasen emigrando de facultad en facultad. En nombre de la sagrada autonomía universitaria, los predios han servido, incluso, para cometer actos ilícitos. En estas condiciones, los centros de educación superior no pueden formar profesionales altamente califica-

*/ Obviamente que existe escasez de fuentes de trabajo, sin embargo se crean nuevas universidades particulares, como la denominada "San Francisco".

dos, peor aún emprender en serios programas de investigación que contribuyan al desarrollo económico-social.

En el Ecuador no ha existido una tradición en el campo de la investigación técnica ni en el ámbito público ni en el privado; únicamente nos hemos limitado a comprar tecnología y, en muchos casos, obsoleta. El Estado ha procurado llenar este vacío. Por ejemplo, en el sector agropecuario ha destinado significativos recursos a través del INIAP con el fin de crear nuevas variedades o conseguir variedades más resistentes a las enfermedades y a las inclemencias del tiempo. El Estado ha destinado considerables recursos por medio de CONACYT, CONUEP y otras entidades afines con el objeto de contribuir al desarrollo de la ciencia y de la producción. Sin embargo, los recursos que actualmente destina el Estado a la investigación (comparando con el producto interno bruto) son insignificantes en relación con los mismos índices de los países industrializados.

El Estado también se ha incorporado a la capacitación de la mano de obra, para lo cual ha destinado no pocos recursos especialmente a través del SECAP. El desarrollo de la producción demanda la incorporación de nuevas máquinas y equipos cada vez más sofisticados, que para el sector privado significarían costos adicionales. El Estado asume dichos costos cuando intenta colocar a la mano de obra acorde con los niveles de desarrollo de la ciencia y de la técnica que se incorpora al proceso productivo.

Del mismo modo, el Estado ha invertido grandes recursos destinados a satisfacer las demandas de salud de la población. En los últimos años para este propósito se ha destinado no menos del 6 por ciento del presupuesto general del Estado. El servicio en los hospitales o centros de salud pública es más deficiente que en los hospitales o clínicas particulares. Incluso muchos de los afiliados al primeros días de marzo de 1988 los médicos residentes del Hospital Carlos Andrade Marín declararon un paro de actividades, denunciaron que a los pacientes se los estaba transfiriendo a casas

asistenciales privadas, puesto que, a más de la falta de agua, importantes equipos se encontraban inservibles, como el de anestesia, electrocardiógrafo y hasta la lavadora de platos. A pesar del deficiente servicio, los establecimientos de salud pública benefician a los grupos más pobres de la población y ocupa a profesionales y empleados que el sector privado no estaría en condiciones de demandarlos. Paradójicamente actualmente existe una sobre oferta relativa en ciertas especialidades médicas, sin embargo amplios sectores de la población padecen enfermedades que en otros países hace decenas de años dejaron de existir.

El Estado tampoco se quedó al margen de la construcción de viviendas. Sobre todo, en la década del 70 se aventuró a emprender en agresivos programas habitacionales a lo largo y ancho del país. Las viviendas unifamiliares y multifamiliares coadyuvaron a dar una nueva fisonomía a las principales urbes. En los últimos tiempos la construcción de viviendas disminuyó significativamente en cantidad y en calidad: el número de viviendas es cada vez más insignificante en relación al déficit habitacional y menos funcionales, cuya calidad deja mucho que desear. No obstante, los principales beneficiarios han sido los sectores de ingresos bajos y medios, ya que las cuotas de entrada, monto de amortizaciones, plazos, etc., ofrecen mayores ventajas que los concedidos por el sector privado.

4.0 CAUSAS DE LA INEFICIENCIA DE LAS EMPRESAS ESTATALES

Uno de los objetivos fundamentales de este trabajo era precisamente plantear algunas hipótesis que expliquen la ineficiencia de las empresas estatales. Se pueden seleccionar muchas hipótesis, pero únicamente hemos considerado, según nuestro criterio, las más relevantes. El hombre, como se indicó anteriormente, es el elemento clave del proceso de producción, por eso concentramos el estudio en el ámbito empresarial y en el laboral.

4.1 DEFICIENTE GESTION ADMINISTRATIVA

Uno de los factores más importantes que explica la ineficiencia de las empresas públicas es el casi inexistente grado de compromiso político. En mayor o en menor medida tradicionalmente las más altas autoridades gubernamentales no han mostrado ninguna predisposición para transformar a las empresas estatales en eficientes, considerando más bien que la única opción es la privatización. El Vicepresidente de la República del gobierno de la reconstrucción nacional, por ejemplo, consideraba que las empresas estatales prestan los peores servicios y los más caros del mundo. A su vez, el Primer Mandatario de la Nación afirmaba que las empresas estatales ineficientes deberían desaparecer, en general era ferviente partidario del modelo de economía social de mercado, que considera que las fuerzas del mercado constituyen el motor del desarrollo de la economía y cualquier intervención del Estado resulta perjudicial.

Cuando el Primer Mandatario visitó los Estado Unidos de Norteamérica, a principios de 1986, el Presidente Reagan elogió a su colega, calificándolo como "campeón de la libre empresa y de los ideales democráticos tan cercanos al corazón de los norteamericanos".⁶ La administración Reagan, paladín de la libre empresa, le concede tanta importancia a la privatización, que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) está creando un fondo destinado a proporcionar asistencia técnica a los países en desarrollo que desean privatizar empresas de propiedad estatal.⁷

Aunque desde mucho tiempo atrás se viene ensayando diversas modalidades de privatización, como la denominada "privatización por

6/ Revista "Vistazo", 24 de enero de 1986.

7/ Revista "Perspectivas Económicas", 1986, No. 57, pág. 6.

la puerta trasera”,* en el gobierno de Febres Cordero se inició el proceso abierto de privatizaciones. Una vez que el Estado había logrado la rehabilitación de La Previsora, se inició el proceso de reprivatización. El Banco emitió acciones por un valor de 3.050 millones de sucres para subastarlo; en menos de 15 días, 7.000 inversionistas agotaron dichos papeles. Se dijo que se había logrado la “democratización del capital” al posibilitar la compra a artesanos, choferes, profesionales, en fin, clase media. Pero la experiencia demuestra que la llamada “democratización del capital” acelera la centralización del mismo, al reunir pequeños capitales individuales y permite, a los grupos empresariales, con un mínimo porcentaje controlar el paquete de acciones y por ende la dirección de la empresa.

Si desde las altas esferas del poder se considera que la privatización es la única opción de eficiencia de las empresas estatales, es prácticamente imposible que por sí solas puedan salir de la situación en la que se encuentran. Es más, las empresas estatales se han convertido en parte de la “troncha” de los triunfadores de los procesos electorales. Se han nombrado a los administradores de las empresas públicas entre los militantes de los partidos que están en el poder, sin importar si son adecuados y suficientemente calificados.

Esta actitud de los gobiernos hacia las empresas estatales no es nueva. En efecto, durante el Triunvirato Militar, por ejemplo, fue nombrado un coronel como gerente general de la Empresa Azucarera Tropical Americana (AZTRA), quien en octubre de 1977, como si no fuesen deliberantes las relaciones entre la administración y los obreros, trató de oponerse a que los trabajadores sean partícipes de los beneficios que arrojaban los incrementos de precios que se habían decretado en ese entonces. Los trabajadores declararon la huelga, la respuesta de la administración, con el apoyo de los mi-

*/ Una entidad pública responsable de cierto tipo de actividades puede decidirse a arrendar calladamente a una persona natural o jurídica alguna de las actividades económicas que ha estado realizando sin éxito.

nisterios de Trabajo y Gobierno, fue la utilización de la represión, de cuyo enfrentamiento resultaron un elevado número de muertos que conmocionó no sólo a la opinión pública nacional, sino también a la internacional.

Por su parte, el gobierno de la reconstrucción nacional nombró como presidente del directorio de la Cemento Selva Alegre al ex-Director del Partido Conservador. ¿Cuáles fueron los méritos que justificaban ese nombramiento?. El hecho de que el partido Conservador fue integrante del Frente de Reconstrucción Nacional que apoyó al candidato triunfante en mayo de 1984. Naturalmente, el flamante gerente era de origen terrateniente, pero sin éxito en la administración de sus propiedades porque no supo adaptarlos al desarrollo acelerado del aparato productivo. La gestión al frente de la administración de la empresa estatal tampoco podía ser mejor. Además de los elevados costos de operación por los altos sueldos del personal directivo y de la baja productividad, al poco tiempo la empresa apareció en la lista de compañías de la Corporación Financiera Nacional que iban a ser transferidas al sector privado.

No se trata de que por ser políticos, militares o no hayan "administrado ni siquiera la tienda de la esquina" no puedan administrar eficientemente empresas estatales, lo que se cuestiona es el hecho de que se han nombrado directivos, sin que conozcan los más elementales principios de administración de empresas y generalmente se ha dotado de un personal excesivo. La moderna técnica de gestión empresarial, por ejemplo, reconoce que los trabajadores constituyen un elemento básico de la producción y por ende merecen un tratamiento especial. Se afirma que uno de los elementos clave de la expansión de las firmas japonesas son las relaciones armónicas que mantienen entre empresarios y trabajadores. Generalmente los directivos japoneses participan conjuntamente con los trabajadores en reuniones mensuales, en donde se consume con moderación algunas bebidas, refrigerios, se organizan juegos informales y representaciones

humorísticas. Los directivos tratan a sus subordinados como iguales, como seres humanos que son.

Desde mucho tiempo atrás, el grupo empresarial Sumitomo posee un máusuleo en Tokio destinado a la familia Sumitomo. Una vez al año, los presidentes de todas las empresas del grupo se concentran en torno a él y rezan con el sacerdote por el eterno descanso de las almas de todos los trabajadores fallecidos y de sus parientes.⁸ Los ejecutivos procuran despertar el orgullo y la satisfacción de los empleados, hacerles participar de la sensación de que están haciendo algo de gran importancia para la sociedad.⁹ Se busca crear un ambiente en las empresas para que los trabajadores se consideren como en su casa, que conduzca a una gran lealtad y disposición al trabajo.

La falta de calificación de nuestros empresarios se ha expresado en que las empresas estatales carecen de una adecuada política de inversiones, de comercialización, de mejoramiento del producto o del servicio. En unos casos por negligencia y en otros deliberadamente no se publican los estados financieros que permitan tener una idea clara de la situación económica de la empresa.

Sin duda también hay eficientes administradores en las empresas estatales, pero generalmente han tenido que enfrentarse a una serie de obstáculos de carácter burocrático. Al contrario de las empresas privadas, las compañías públicas están obligadas por la Ley a convocar a concursos de precios, por ejemplo, para renovar maquinaria y equipos. Además no tienen la suficiente autonomía para tomar decisiones oportunas y adecuadas porque sus directivos comunmente son funcionarios de distintas instituciones públicas, quienes para

8/ El Milagro Japonés, Los siete secretos de un éxito económico, Richard Gaul, Planeta, 2da. edición, pág. 53.

9/ Obra citada, pág. 55.

cualquier decisión, a su vez, tienen que consultar con su respectivo jefe.

4.2 INADECUADOS SISTEMAS SALARIALES Y LA ARISTOCRACIA OBRERA

Históricamente los sistemas uniformes de salarios han conducido inexorablemente a una reducción de la productividad del trabajo. Los incrementos generales de sueldos y salarios, subsidios, bonificaciones y demás beneficios conseguidos por los trabajadores no se han traducido en un incremento de la productividad y eficiencia en el trabajo. *“Con este sistema, el mejor trabajador reduce de una forma gradual pero segura su ritmo de trabajo, hasta ponerse al nivel del obrero menos eficiente. Cuando un hombre naturalmente enérgico trabaja algunos días al lado de un perezoso, acaba preguntándose con lógica incontestable: ¿por qué tengo que trabajar tanto, si el perezoso de mi vecino cobra lo mismo que yo y hace la mitad de mi trabajo?”*¹⁰

En algunas empresas estatales, amparándose en su autonomía salarial, han establecido sus propios sistemas salariales generalmente superiores en comparación con otras empresas públicas. Los sueldos en dichas empresas no están en función de la experiencia, educación o resultados de la empresa, sino en base a los gigantescos recursos que manejan. El salario de un trabajador, por ejemplo, en INECEL, que arrastra un enorme déficit presupuestario, es el doble del que tiene un trabajador que desempeña las mismas actividades en otras empresas públicas. Esto no quiere decir que todos los trabajadores se encuentren en una situación económica envidiable, de ninguna manera. La mayoría de los trabajadores de las empresas e instituciones

10/ Management Científico, Frederick Taylor, pág. 29.

públicas tienen sueldos irrisorios que no les permite satisfacer las más elementales necesidades.

En las empresas públicas las organizaciones gremiales tienen mayores beneficios que en las empresas privadas. En algunas empresas los trabajadores tienen, a más de una mayor estabilidad en el trabajo, representación en los organismos de dirección, licencias para desempeñar sus funciones sindicales, vehículos, etc. Por ejemplo, los 19 dirigentes de la Federación de Trabajadores de CEPE gozan de 2 años de licencia con sueldo y viáticos, los mismos que en 1987 ascendieron a varias decenas de millones de sucres. Hace poco las autoridades de CEPE pretendieron cancelar a un dirigente sindical porque injustificadamente no había trabajado durante 15 días (según el Gerente de CEPE el aludido había faltado en 158 ocasiones), las organizaciones sindicales declararon un "combatiivo" paro de actividades en solidaridad con el compañero cuestionado. Las conquistas de los trabajadores ha fomentado la proliferación de organizaciones sindicales dentro de las mismas empresas, cada una de las cuales se atribuye la auténtica representación de los intereses de los trabajadores.

En no pocos casos los dirigentes sindicales han desempeñado funciones como jefes departamentales, de secciones o han ocupado posiciones intermedias en la jerarquía de las empresas estatales. ¿Cómo podrán exigir a sus subalternos para que incrementen la productividad en el trabajo, si cada uno aspira a ser reelegido o elegido dirigente gremial con los votos de sus propios compañeros?. Las organizaciones sindicales en una sociedad moderna son fundamentales, pero no para promover una aristocracia obrera, sino para mejorar las condiciones de vida del conjunto de los trabajadores y sobre todo elevar su conciencia de clase.

Con frecuencia la prensa nacional ha denunciado no sólo la ineficiencia de las empresas estatales, sino también las irregularidades que se cometen sin que sean sancionados los culpables como lo esti-

pula la ley. Únicamente en los dos primeros meses de 1988 se denunciaron las siguientes irregularidades: más de 92 empleados se hallaban involucrados en perjuicios millonarios a IETEL; el menoscabo económico al fisco mediante la evasión de impuestos se estimaba en varias decenas de millones en la Empresa de Rastro de Quito; 17 empleados fueron acusados de millonarios robos registrados en las bodegas y patios de Autoridad Portuaria; sistemática violación de valijas con el fin de sustraerse dinero, cheques u objetos de valor en la Empresa de Correos; misteriosa venta por parte de ENAC de 10.000 quintales de arroz a una sola persona, etc. Las leyes en el país han sido muy benévolas para sancionar a los pésimos funcionarios del Estado, quienes, en algunos casos, como si no hubiese pasado nada han vuelto a desempeñar cargos públicos.

La negligencia de ciertos sectores de trabajadores rebasa el ámbito de las empresas estatales. En efecto, a principios de enero de 1988 la acumulación y hacinamiento de basura en las calles y avenidas de la ciudad de Guayaquil llegó a límites intolerables. El Alcalde acusaba a los trabajadores de no querer trabajar, éstos a su vez afirmaban que hacía falta equipos y herramientas. Lo cierto es que el gobierno entregó 50 nuevos recolectores de basura y en relativo poco tiempo se encontraban paralizados por falta de repuestos. El Gobernador amenazó con juzgar y sancionar a los culpables, el Alcalde rápidamente tuvo que pedir licencia para ponerse al frente del Departamento de Aseo de Calles, en pocos días la ciudad quedó más o menos limpia, aunque temporalmente. Un mes más tarde, el Gobierno nacional mediante Decreto Ejecutivo expidió el llamado "bono de eficiencia administrativa" a través del cual se beneficiaba a todos los trabajadores del sector público.

Por otra parte, es conocido que nuestro país tiene un sinnúmero de feriados como seguramente no los tienen muchos países desarrollados. Incluso en vísperas de los feriados se reduce significativamente el ritmo del trabajo y, en algunos casos, se paralizan completamente las actividades en las instituciones públicas, situación que también

se refleja en las empresas estatales. Algo más o menos parecido ocurre con los denominados "san viernes", sin que las autoridades, peor aún los organismos gremiales, hagan algo por superar esta anómala situación. ¿Cómo podremos salir de la permanente crisis por la que atravesamos y del subdesarrollo con esa actitud hacia el trabajo?. Tampoco se pretende generalizar esta situación para el conjunto de los obreros, en absoluto. Es más, existen funciones que exigen un gran esfuerzo físico y mental para los trabajadores.

En contraste, en Japón, que está desplazando a los Estados Unidos en el liderazgo del mundo industrializado, el ministerio del trabajo incitaba al pueblo paradójicamente a trabajar menos, ya que, según un vocero del ministerio, los japoneses trabajan un promedio de 2.111 horas anuales, frente a 1.900 de sus homólogos de Estados Unidos y Gran Bretaña y 1600 de Alemania Federal y Francia.¹¹

En el Ecuador no existen estadísticas al respecto pero seguramente el promedio de horas anuales trabajadas será menor.

Las irregularidades cometidas por ciertos grupos de empleados y las conquistas económicas que ha logrado la aristocracia obrera, sin el correspondiente aumento en la eficiencia en el trabajo, han contribuido a deteriorar la buena imagen que podrían tener las empresas e instituciones estatales y por ende a la sociedad que determinados sectores de trabajadores dicen propugnar. Si un trabajador tiene un ingreso relativamente alto en comparación con otras empresas estatales, posee vivienda más o menos confortable, dispone de vehículo, aparatos eléctricos, etc., en los hechos por regla general jamás será partidario de transformar la sociedad que le brinda un mínimo de confort. Y esto es precisamente lo que ha ocurrido en los países industrializados, los conflictos sociales están en relación inversa con el nivel de vida de los trabajadores.

11/ Expreso, 9 de junio de 1988.

La aplicación de sistemas salariales uniformes, incluso, en las economías planificadas no han rendido los frutos deseados. Las propias autoridades soviéticas, por ejemplo, reconocen que no en pocos casos las empresas son ineficientes, que la calidad de los productos deja mucho que desear, que existen tendencias negligentes de los trabajadores, etc. Es obvio que si el trabajador tiene asegurado, a más de la estabilidad en el trabajo, un ingreso que le permita satisfacer holgadamente sus necesidades básicas, dispone de vivienda y de servicios sociales gratuitos (educación y salud para él y su familia), seguramente poco o ningún interés tendrá en incrementar la productividad del trabajo y mejorar la calidad de los productos. De ahí que las autoridades soviéticas están propiciando sistemas salariales en función de los rendimientos del trabajador, es decir, a mayor trabajo mayor remuneración.^{1 2}

4.3 PRECIOS Y TARIFAS RIGIDAS

La determinación del precio o tarifa de los bienes y servicios constituye un elemento de capital importancia para la situación financiera de la empresa. La política de precios está, naturalmente, en función de los objetivos de la empresa, pues juegan variables distintas en la determinación de precios en las compañías privadas y en las estatales. En las primeras predominan criterios de rentabilidad privada, mientras que en las segundas criterios de rentabilidad social.

En una economía plenamente competitiva los precios se forman independientemente de la voluntad de los productores, bajo la acción de las leyes de oferta y demanda. En tanto que en una economía oligopólica el empresario puede influir o determinar el nivel de precios de los bienes que genera, puede temporalmente vender el producto por encima o por debajo del coste de producción. Además,

12/ Mijail Gorbachov, Octubre y la Perestroika, La Revolución Continúa, pág. 46.

los precios pueden ser distintos en la etapa pionera o en la etapa de madurez de la empresa. En la etapa pionera, por ejemplo, se pueden utilizar precios bajos para penetrar el mercado o precios elevados o de tanteo.

Para muchos empresarios el precio de venta perfecto es la suma de todos los costes más el beneficio que hará que se obtenga una determinada rentabilidad del capital invertido. El precio de acuerdo con el coste pleno significa que el precio se establezca a un nivel que cubra la totalidad de los costes, incluyendo los gastos de venta, más un margen predeterminado de beneficio.¹³ Otros empresarios fijan el precio según el nivel imperante, que consiste en examinar la estructura de precios del mercado y fijar el precio de acuerdo con ella, este sistema se aplica cuando los costes son difíciles de calcular. Establecer los precios de acuerdo con el nivel prevaleciente no significa aceptar un precio determinado impersonalmente por el mercado, sino fijar los precios en relación con los precios de venta de las otras empresas.

Frecuentemente ocurre que en la determinación de los precios o tarifas de los bienes y servicios que generan las empresas estatales no se fijan ni siquiera en función de criterios de rentabilidad social, sino sobre todo políticos.

“Las empresas estatales constituyen fuentes para ampliar los beneficios de los monopolios. Representantes de éstos participan habitualmente en los consejos consultivos o en diferentes órganos de dirección de dichas empresas. Son expertos que pueden asesorar sobre el funcionamiento más eficiente de las propiedades que posee el Estado, con la particularidad que di-

13/ Christopher Savage y John Small, *Introducción a la Economía Empresarial*, pág. 220.

cha asesoría no busca la mayor eficiencia para la empresa estatal, sino para el monopolio que el asesor representa.

Como regla, las empresas nacionalizadas venden sus productos o servicios a los monopolios a bajos precios, incluso inferiores a veces a los gastos de producción. La electricidad, gas, carbón, servicios telefónicos, de transporte, etc., utilizados por los monopolios y que proceden de empresas estatales, tienen tarifas reducidas en relación con los que pagan el resto de los consumidores".¹⁴

En general las empresas estatales en nuestro país generan bienes y servicios a precios y tarifas relativamente reducidas y, en muchos casos, inferiores a los costes de producción, constituyendo una verdadera carga para el presupuesto del Estado. Por ejemplo, el Gerente General de IETEL afirmaba que las tarifas del servicio telefónico no han variado desde hace 25 años, y tiene una tarifa de 30 centavos por una llamada local de 3 minutos.¹⁵ Obviamente con esta errada política de tarifas los únicos que se benefician son los sectores de ingresos medios y sobre todo altos de la población.

Igualmente los directivos de TAME aseguraban que las tarifas de transporte aéreo son las más baratas del mundo; frente a esta realidad planteaban que es necesario una revisión de las tarifas porque la situación como está al momento deja saldos desfavorables.¹⁶ El transporte aéreo no es demandado por los sectores de ingresos bajos, sino por los sectores de ingresos medios y fundamentalmente altos de la población.

14/ El Imperialismo: Capitalismo Monopolista, Eduardo del Llano, pág. 261.

15/ Expreso, 29 de diciembre de 1987.

16/ El Comercio, 10 de Marzo de 1988.

Según funcionarios de CEPE, la difícil situación financiera por la que está atravesando la Corporación no sólo se debe a la mala distribución de las rentas de las exportaciones del petróleo y de la venta interna de sus derivados, sino también a las pérdidas que arrojan las ventas internas de los derivados del hidrocarburo.¹⁷ Los precios del diesel, por ejemplo, se han mantenido relativamente bajos precisamente para beneficiar al sector industrial. Esta política de precios promovió el contrabando de los combustibles por las fronteras norte y sur, con el consiguiente perjuicio para la propia economía del país.

La política de precios y tarifas bajas, que ha beneficiado fundamentalmente a los sectores de ingresos altos de la población, ha contribuido a deteriorar la situación financiera, a desmejorar la eficiencia y por ende a desprestigiar a las empresas estatales. Naturalmente los precios y las tarifas no se pueden establecer con criterios de rentabilidad privada, cuya máxima aspiración es el beneficio, sino en base a criterios de rentabilidad social. Pero tampoco las empresas estatales se pueden convertir en juntas de beneficencia para ciertos sectores empresariales. Los precios y las tarifas se deben fijar en función de los costes más un mínimo de beneficio, que permita a la empresa hacer nuevas inversiones y mejorar la calidad del bien o servicio.

17/ HOY, 4 de julio de 1988.

CUADRO No. 1

EMPRESAS EN LAS QUE PARTICIPA EL ESTADO
(Estatales y Mixtas)

Año: 1986

<i>EMPRESA</i>	<i>Porcentaje de Participación en el Capital</i>
1. Empresa del Estado	100.0
2. Empresa de Suministros del Estado	100.0
3. Empresa Nacional de Pronósticos Deportivos	100.0
4. Servicio Nacional de Almacén de Libros Escolares (SNALME)	100.0
5. Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT)	100.0
6. Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (ENAC)	100.0
7. Fábrica de Abonos del Estado	100.0
8. Empresa Nacional del Semen (ENDES)	100.0
9. Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE)	100.0
10. Empresa Pesquera Nacional	100.0
11. Empresa Nacional de Alcoholes	100.0
12. Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL)	100.0
13. Empresa Nacional de Ferrocarriles	100.0
14. Empresa de Correos Nacionales	100.0
15. Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI)	100.0
16. Flota Mercante GranColombiana	20.0
17. Cements Chimborazo	95.0
18. FERTISA	89.0
19. EMDEFOR	91.0
20. LECOCEM	71.0
21. EMSEMILLAS	51.0
22. PROLACEN	34.0
23. Té Zulay	73.0
24. PROCARNOS	18.6
25. CONASA S.A.	26.0
26. COMPROLACSA	7.0
27. Mercado Mayorista de Quito	12.0
28. DACA	2.0
29. Banco de Guayaquil	0.1
30. ALGRACESA	2.7
31. ALMACOPIO S.A.	1.4
32. ALMACAO S.A.	21.4
33. Fábrica de Equipo Militar (FADECCEM)	90.0

34.	Omnibus bb Transportes S.A.	30.0
35.	Ecuatoriana de Cobre	16.0
36.	Productos Metálicos ARMCO S.A.	10.0
37.	Fabricaciones Militares Ecuatorianas (FAME)	N.D.
38.	Fábrica de Municiones "Santa Bárbara"	N.D.
39.	Acerías Nacionales del Ecuador (ANDEC)	N.D.
40.	Fundiciones Nacionales S.A.	N.D.
41.	Explosivos Cía. de Economía Mixta (EXPLOCEM)	60.0
42.	TAME	100.0
43.	Ecuatoriana de Aviación	100.0
44.	TRANSNAVE	N.D.
45.	FLOPEC	N.D.
46.	ASTINAVE	N.D.
47.	TAYNA	100.0
48.	Hotel Quito	100.0
49.	Artepráctico	N.D.
50.	Cervecería Andina	N.D.
51.	Ecuatoriana de Artefactos (ECASA)	12.7
52.	IANCEM	N.D.
53.	La Internacional	N.D.
54.	Laboratorios Industriales Farmacéuticos Ecuatorianos LIFE	30.6
55.	Sociedad Agrícola "San Carlos"	N.D.
56.	Banco del Pacífico	N.D.
57.	Banco del Pichincha	N.D.
58.	Banco de Préstamos	N.D.
59.	Banco Popular	7.3
60.	Club de Ejecutivos	N.D.
61.	DESINCO	N.D.
62.	Supermercado "La Favorita"	N.D.
63.	Industrias Guapán	99.6
64.	ALTRESA S.A.	N.D.
65.	Balanceado ASTRA	N.D.
66.	AZTRA	94.4
67.	Cementos Selva Alegre	94.4
68.	Industria Forestal "Cayapas"	84.9
69.	La Cemento Nacional	51.0
70.	Hotel Colón Internacional	18.0
71.	Cítricos Bolívar S.A.	74.0

112. Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV)	100.0
113. IECE	100.0
114. FONAPRE	100.0
115. Empresa Eléctrica Quito S.A.	N.D.
116. Empresa Eléctrica Manabí S.A.	N.D.
117. Empresa Eléctrica Ambato S.A.	N.D.
118. Empresa Eléctrica Esmeraldas	N.D.
119. Empresa Eléctrica El Oro	N.D.
120. Empresa Eléctrica Los Ríos C.A.	N.D.
121. Empresa Eléctrica Milagro	N.D.
122. Empresa Eléctrica Regional Centro Sur C.A.	N.D.
123. EMELNORTE	N.D.
124. Empresa Eléctrica Santo Domingo	N.D.
125. ELEPCOSA	N.D.
126. Empresa Eléctrica Riobamba	N.D.
127. Empresa Eléctrica Bolívar	N.D.
128. Empresa Eléctrica Azogues C.A.	N.D.
129. Regional del Sur S.A.	N.D.
130. EMELGUR	N.D.
131. Empresa Eléctrica Santa Elena C.A.	N.D.
132. Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL)	100.0
133. Empresa Municipal de Agua Potable de Quito (EMAP-Q)	100.0
134. Empresa Municipal de Agua Potable de Guayaquil (EMAP-G)	100.0
135. Empresa Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado (Azuay)	100.0
136. Empresa Municipal de Agua Potable de Esmeraldas	100.0
137. Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Loja	100.0
138. Empresa Municipal de Alcantarillado de Guayaquil	100.0
139. Empresa Municipal de Servicios de Transporte Terrestre y Terminales	100.0
140. Unidad de Transporte Masivo de Quito	100.0
141. Empresa Pasteurizadora Quito S.A.	N.D.
142. Empresa de Productos Lácteos Huancavilca (PROLAHUAN)	N.D.
143. OCEPA	N.D.
144. Empresa de Rastro de Ibarra	N.D.
145. Empresa Municipal de Agua Potable de Manta	N'D.

N.D./ Información no disponible.

FUENTE: Ministerio de Finanzas, Banco Nacional de Fomento, DINE, IESS, Corporación Financiera Nacional, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías e INECEL.

ELABORACION: Instituto de Investigaciones Económicas, U.C.

72.	Parque Industrial Cuenca	41.7
73.	Bolsa de Valores de Quito S.A.	32.1
74.	Bolsa de Valores de Guayaquil S.A.	77.0
75.	Chapas y Maderas (CHAPASA)	99.6
76.	CORDINAUTO	37.8
77.	ECUASIDER	N.D.
78.	ECUFINSA	N'D.
79.	FIDASA	N.D.
80.	Financiera Guayaquil	N.D.
81.	Financiera Manabí S.A.	N.D.
82.	Ganaderías Ecuatorianas S.A.	N.D.
83.	Ideal Alambrec	N.D.
84.	ISKRAMEC S.A.	51.0
85.	Lotización Industrial Pascuales	N.D.
86.	Palmoriente S.A.	10.0
87.	Parque Industrial de Riobamba	N.D.
88.	Procesadora del Caucho (PROCAESA)	75.4
89.	Promociones Turísticas Bolívar	N.D.
90.	Uniweld Andina	N.D.
91.	COFIEC	N.D.
92.	Parque Industrial de Ibarra	N.D.
93.	Elaborados de Carne S.A.	73.3
94.	EDESA S.A.	20.0
95.	POLIECSA S.A.	N.D.
96.	Banco Arabe Latinoamericano (ARLABANK)	N.D.
97.	Cementos Manabí	N.D.
98.	Cementos Cotopaxi	N.D.
99.	Alcoholes del Ecuador (CODADE)	N.D.
100.	Pisifactoría Mojanda	N.D.
101.	Adams Andina	N.D.
102.	Hotel Guaynacápac	N.D.
103.	Hotel Portoviejo	N.D.
104.	Corporación Andina de Fomento (CAF)	N.D.
105.	Financiera del Austro	N.D.
106.	Alambres Galvanizados Ecuatorianos	20.0
107.	Banco Central	N.D.
108.	Banco Nacional de Fomento	100.0
109.	Banco de Desarrollo (BEDE)	100.0
110.	IESS	N.D.
111.	Corporación Financiera Nacional	N.D.