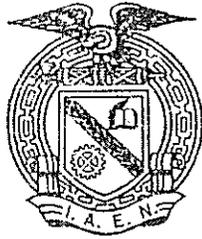


REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XVIII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

EL TRANSPORTE TERRESTRE
ING. JORGE MANTILLA G.

1990 - 1991

EL TRANSPORTE TERRESTRE

LOS FERROCARRILESIndice

1	<u>INTRODUCCION</u>	1
	1.1 IMPORTANCIA DEL TRANSPORTE	1
	1.1.1 <u>Función del Transporte</u>	3
	1.1.2 <u>Objetivos del Transporte</u>	4
	1.1.3 <u>Características de las distintas formas de Transporte</u>	6
	1.2 OBJETIVOS DEL TRABAJO	11
	1.2.1 <u>Los Sectores de la Economía en el Ecuador</u>	12
	1.2.2 <u>Situación y perspectivas de los ferrocarriles ecuatorianos</u>	13
2	<u>PROBLEMAS DE LAS EMPRESAS ESTATALES</u>	15
	2.1 DEPENDENCIA ECONÓMICA	15
	2.1.1 <u>Inseguridad frente al Futuro</u>	16
	2.1.2 <u>Incapacidad gerencial para el Planeamiento Estratégico</u>	17
	2.1.3 <u>Falta de continuidad de las Estrategias</u>	18
	2.1.4 <u>Facilismo Financiero</u>	19
	2.2 DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA	20
	2.2.1 <u>Burocratización</u>	20
	2.2.2 <u>Inestabilidad Gerencial</u>	23
	2.2.3 <u>Multiplicidad de Objetivos</u>	24
	2.3 IRRESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	25
	2.3.1 <u>Motivaciones de los Administradores</u>	26
	2.3.2 <u>Organismos Responsables</u>	27
	2.3.3 <u>Seguridad de las Empresas Estatales</u>	28
	2.4 SINDICALIZACION INCONTROLADA	30
	2.4.1 <u>Actitud de los Empleados en las Empresas Estatales</u>	32
	2.4.2 <u>Motivaciones de los Sindicatos</u>	33
	2.4.3 <u>Relaciones Contractuales</u>	34
	2.5 SUMARIO	35

3	<u>PRIVATIZACION</u>	37
	3.1 CARACTERÍSTICAS DEL AREA PRIVADA	37
	3.1.1 <u>Función y Finalidad de las Empresas Privadas</u>	37
	3.1.2 <u>Plena Responsabilidad</u>	40
	3.1.3 <u>Capacidad de Gestión</u>	41
	3.2 ALTERNATIVAS DE PRIVATIZACION	42
	3.2.1 <u>Estrategias para la privatización</u>	42
	3.2.2 <u>Preparativos para la Privatización</u>	45
	3.3 POSIBILIDADES DE PRIVATIZACION EN EL ECUADOR	48
	3.3.1 <u>Problemas de la Privatización</u>	48
	3.3.2 <u>Areas de Privatización</u>	53
	3.4 SUMARIO	55
4	<u>SITUACION ACTUAL</u>	57
	4.1 RESEÑA HISTORICA	57
	4.2 INFRAESTRUCTURA TÉCNICA	59
	4.2.1 <u>Vías</u>	60
	4.2.2 <u>Parque Móvil</u>	64
	4.2.3 <u>Auxiliares Técnicos</u>	68
	4.3 LA ORGANIZACIÓN DEL PERSONAL DE ENFE	69
	4.3.1 <u>La Administración</u>	69
	4.3.2 <u>Distribución del Personal</u>	71
	4.3.3 <u>Estructura de la Organización</u>	73
	4.3.4 <u>Reglamentación de las Relaciones Laborales</u>	76
	4.4 SITUACION FINANCIERA	80
	4.4.1 <u>Estados Financieros</u>	80
	4.4.2 <u>Planes de Inversión</u>	83
	4.5 SUMARIO	85
5	<u>ALTERNATIVAS PARA ENFE</u>	88
	5.1 ELIMINACION DE ENFE	88
	5.1.1 <u>Consecuencias para la Transportación</u>	90
	5.1.2 <u>Otras Consecuencias</u>	92
	5.1.3 <u>Ventajas de esta Alternativa</u>	93
	5.1.4 <u>Conclusiones</u>	93

5.2 REDUCCION DE ENFE	94
5.2.1 <u>Análisis de las Rutas</u>	95
5.2.2 <u>Ventajas</u>	97
5.2.3 <u>Conclusión</u>	99
5.3 CREACION DE UN SERVICIO PRIVADO DE FERROCARRILES	99
5.3.1 <u>Estructura Actual</u>	100
5.3.2 <u>Formación del Capital</u>	101
5.3.3 <u>Propuesta de Creación de Rutas</u>	106
5.3.4 <u>Sumario</u>	109
6 <u>SUMARIO Y CONCLUSIONES</u>	111
7 <u>BIBLIOGRAFIA</u>	120

EL TRANSPORTE TERRESTRE

LOS FERROCARRILES DEL ECUADOR

1 INTRODUCCION

La actividad económica exige, para su eficiente desarrollo, una infraestructura compleja cuyos componentes se hallan íntimamente relacionados entre sí. Los transportes, las comunicaciones, la energía y otros servicios y factores no menos esenciales, se han transformado, por esta razón, en motivo de constante preocupación dentro de lo que se refiere a la planificación.

En los países en desarrollo, la carencia de una infraestructura idónea multiplica las dificultades que se deben afrontar para terminar con el estancamiento o aumentar el ritmo de crecimiento económico. En el Ecuador, como en todo país subdesarrollado, los problemas del transporte son especialmente graves, razón por la cual se ha considerado importante desarrollar un trabajo sobre el transporte terrestre.

1.1 IMPORTANCIA DEL TRANSPORTE

Es un axioma que el desarrollo económico exige servicios de transporte adecuados y eficaces. Al respecto se puede anotar lo que indica Gide:

"La historia del comercio se confunde ... con la historia del desarrollo de las comunicaciones [se refiere al transporte] por tierra y por mar."

Quien más adelante complementa diciendo:

"Todo invento que tenga por resultado el facilitar los medios de transporte facilitará por eso mismo el cambio, y al crear el cambio, crea la producción misma" (Guide, 1969: 223)

Los países industrializados tanto del primer mundo como aquellos que se los ha denominado Nuevos Países Desarrollados¹ han prestado siempre una especial atención en mejorar cada vez más sus servicios de transporte. Tanto es así que se ha demostrado que: "La inversión en el transporte absorbe casi una quinta parte del producto nacional bruto de la mayoría de las naciones industriales." (Thomson, 1976: 57)

En el Ecuador, como en la mayoría de los países subdesarrollados, la economía tiene cuatro objetivos básicos²:

- Incremento del ingreso nacional total, acompañado de una distribución equitativa del mismo entre la población, las regiones y los diversos sectores de la sociedad.
- Aumentar la diversidad, cantidad y calidad de los bienes y servicios terminados disponibles para los consumidores, las industrias y el Estado.
- Desarrollar una estructura industrial nacional capaz de abastecer al mercado interno y, con sus excedentes, percibir divisas.
- Alcanzar y mantener un elevado nivel de ocupación de la población.

Para materializar estos objetivos, en el Ecuador se requieren, entre otros varios requisitos, que el sector de la agricultura se expanda y mejore; que crezca el sector industrial y se desarrollen mercados rurales y urbanos; que se entrene una fuerza laboral especializada; que se creen centros urbanos con todos los servicios productivos, sociales y culturales diversificados; *que*

¹ Esa es la denominación que se ha dado a países que han alcanzado recientemente un elevado índice de desarrollo. Ejemplos clásicos de los mismos son los denominados "Cuatro Tigres del Asia".

² El orden de importancia que se le pueda otorgar a cada uno de ellos varía de acuerdo a muchas circunstancias. Resulta interesante observar que las diferencias entre los múltiples planes de gobierno de los partidos políticos se constituyen precisamente por el orden de importancia que se da a esos objetivos. Sin embargo, todos los que tienen funciones de dirección concuerdan a esos cuatro puntos como los más importantes del desarrollo económico.

se provea un sistema de transportes económico y seguro que sea eficaz desde todo punto de vista.

1.1.1 Función del Transporte

El transporte desempeña un papel con múltiples facetas para el logro de los objetivos del desarrollo de la sociedad en su conjunto. La más obvia de sus funciones es la de permitir que se trasladen mercaderías y pasajeros entre los centros de producción y los de consumo, y dentro de ellos. Ya que gran parte de este movimiento se realiza entre zonas urbanas y rurales, el transporte se constituye en un componente esencial para la expansión de la economía monetaria hacia el sector agrícola y para el aumento de la productividad del mencionado sector. Si a lo largo del proceso de desarrollo rural se hace posible acrecentar los ingresos rurales, tal vez se pueda retardar al fenómeno de la migración campesina. /

Otro importante factor del transporte en la economía es el papel del mismo en la modificación funcional de las posibilidades de producción mediante la alteración de los costos relativos. El mejoramiento del transporte reduce el tiempo que se emplea en los viajes, resultando de ello economías en la cantidad de horas-hombre requeridas para el desplazamiento de la mano de obra, y también permite reducir los costos de las existencias, del capital, de los intereses y de obsolescencia. Es lógico que también se reducen los costos de expedición, determinando por ésto la posibilidad de efectivizar tipos o formas de producción que de otra manera no serían factibles. De esa forma, el adecuado transporte genera economías internas en muchos sectores, con lo cual se promueven economías externas en todos los sectores de la sociedad en general.

También el aumento de la velocidad y el mayor alcance de la red de transportes repercuten beneficiosamente en la movilidad de los factores de la producción, haciendo más fácil el traslado de recursos humanos y materiales hasta los lugares donde se los puede emplear más productivamente. Así, el transporte coadyuva en la consecución de una equilibrada distribución regional de la población, industrias e ingresos. /

1.1.2 Objetivos del Transporte

El transporte nunca ha sido algo que se desea por sí mismo; es solo un medio destinado a servir a otros objetivos. En afán de simplificar, de entre todos los objetivos posibles, se pueden analizar dos grandes rubros: los objetivos económicos y los objetivos no económicos. De entre los objetivos económicos se pueden resaltar: explotar los recursos naturales; aumentar la productividad agrícola; acrecentar el rendimiento de las industrias; intensificar la capacidad de consumo per cápita. Igualmente, dentro de los objetivos no económicos se pueden anotar: promover la cohesión política de la nación; fortalecer las defensas del país; aportar determinadas pautas de localización y movilización interna, convenientes desde el punto de vista social.

Resulta evidente que los objetivos económicos y no económicos no siempre se orientan en el mismo sentido. Las decisiones en materia de transporte que se tomen para promover la defensa nacional pueden fácilmente estar en conflicto con las destinadas a estimular la eficiencia económica y hasta quizá pueden contradecirse mutuamente. El hecho de que los objetivos en el caso del transporte sean competitivos y, en algunos casos, hasta excluyentes, se constituye en un problema que debe ser definido y resuelto al más alto nivel del Estado.

Para resolver esas contradicciones se hace necesario concebir una política nacional de transporte. De entre todas las políticas existentes es interesante observar la propuesta por el Presidente de los Estados Unidos en su discurso al Congreso el día 5 de Abril de 1962:

"Los objetivos básicos de nuestro sistema nacional de transporte deben consistir en garantizar la disponibilidad de servicios de transporte rápidos, seguros y baratos que requiere una creciente y cambiante economía para el desplazamiento de personas y productos sin derroche ni discriminación, en respuesta a la demanda privada y pública, al costo mínimo compatible con los objetivos de salud, comodidad, seguridad nacional y otras amplias

metas públicas. La inversión o la capacidad no deben estar ni considerablemente por encima ni considerablemente por debajo de las necesidades, pues el exceso crónico de capacidad entraña un mal uso de los recursos y la falta de capacidad adecuada pone en peligro el progreso. Los recursos destinados a la prestación de servicios de transporte deben usarse de la forma más eficaz y eficiente posible, y esto a su vez significa que los usuarios de los medios de transporte deben sentirse estimulados a utilizar cualquier forma de transporte que les proporcione el servicio que deseen, al menor costo total, tanto público como privado." (tomado de : Heymann, 1974: 32-33)

A pesar de que esas declaraciones fueron hechas hace ya 29 años, las mismas todavía tienen una gran validez actual. En especial por la insistencia con la que se hace referencia a la eficiencia económica, en el más literal de los sentidos, con una ligera referencia a los demás objetivos "de alto nivel", sin admitir que éstos últimos puedan estar en conflicto con la eficiencia. En otras palabras, el objetivo principal es alcanzar la eficiencia y cualquier otro queda supeditado a la realización del primero. Esto es de singular importancia, en especial ahora que, a nivel mundial, se reconoce a la eficiencia económica como el factor preponderante para el éxito o fracaso de una organización social como es el Estado.

Sin embargo de lo anterior, se debe anotar que el transporte es solamente uno de los factores que pueden contribuir al desarrollo económico. El transporte por sí solo no puede generar ese crecimiento. Así lo expresa Heymann:

"Cuando en una nación los factores que conducen al crecimiento [económico] son deficientes, por mucho transporte que se implante no se creará el dinamismo económico tan ardientemente deseado."
(Heymann, 1974: 49)

1.1.3 Características de las distintas formas de Transporte

Actualmente las formas de transportar personas y carga son tanto o más variadas que las razones para los traslados. Los métodos varían desde el transporte a lomo de mula y por vías de tierra, hasta los más sofisticados y veloces aviones. En el presente trabajo se dará especial énfasis al transporte terrestre. Dentro del transporte terrestre se pueden distinguir dos variedades fundamentales. La primera es la que utiliza como vía principal a la carretera y como medios a vehículos autopropulsados o "automotrices"; la segunda es la que utiliza la vía férrea y como medios los ferrocarriles.

Una de las más importantes características de las diversas formas de transporte es la que corresponde a las instalaciones de las mismas. Para poder brindar un tratamiento común a las dos formas aquí tratadas, se hace necesario adoptar ideas que se utilizan para analizar a las industrias fabriles. Para poder adaptar conceptos como "planta" y "economías de escala de planta", se debe establecer una distinción entre los activos fijos de las *instalaciones básicas* y lo que generalmente se designa con el nombre de *equipo operativo*.

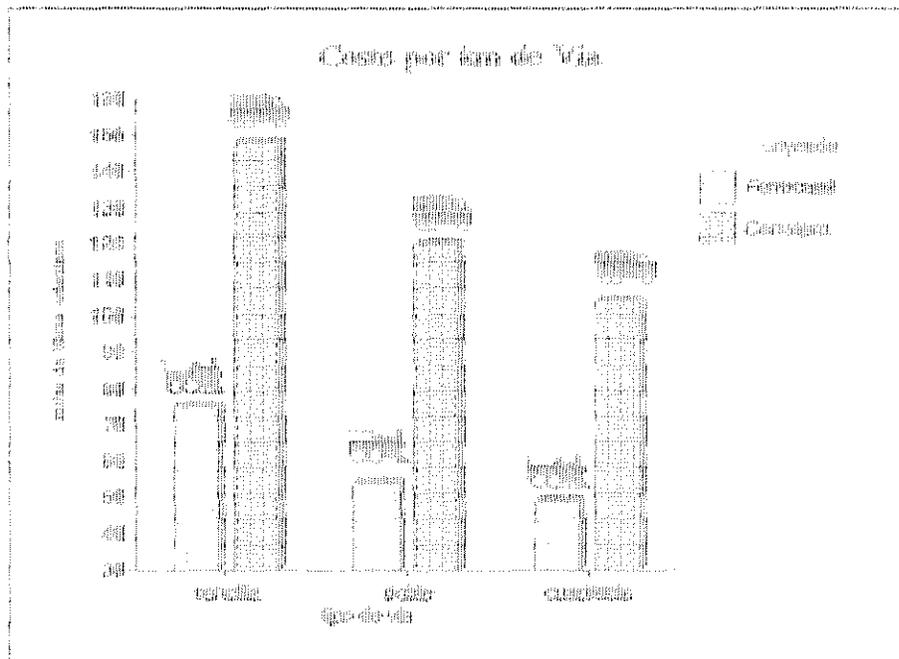
Instalaciones básicas son los trayectos por los cuales se efectúa el traslado entre el punto de origen y el de destino, más las instalaciones terminales inmóviles. En el caso del transporte vial, los caminos y las carreteras son buenos ejemplos. Para los ferrocarriles se pueden mencionar: las vías férreas, sistemas de rieles, y estaciones y playas. El *equipo operativo* comprende los vehículos que se desplazan sobre las instalaciones básicas o las utilizan de cualquier otro modo. En general, las instalaciones básicas tienen más larga vida y menor flexibilidad de uso que el equipo operativo.

Una vez definidos esos dos conceptos, se puede indicar que la propiedad de los mismos puede ser diversa. En el caso de los ferrocarriles la regla general es que el dueño de las instalaciones básicas sea, al mismo tiempo, el

dueño del equipo móvil. Esta condición facilita bastante la posibilidad de análisis de ese modo de transporte. El caso del transporte vial es completamente inverso. La regla universal es que las instalaciones básicas sean provistas y mantenidas (casi siempre para uso gratuito) por parte del Estado, y que el equipo operativo pertenezca en su mayor parte al sector privado. Por estas razones se hace difícil hacer una justa comparación con el ferrocarril ya que si bien se pueden ver los costos y ganancias del transporte vial, es difícil justipreciar los costos totales del mismo.

En todo caso, los costos de implantar la estructura básica, contrariamente a la opinión común, son menos onerosos en el caso de los ferrocarriles que en el caso de las carreteras. Esto queda comprobado con la gráfica a continuación:

Los precios indicados en la tabla son los costos de construcción y mantenimiento de las vías en Inglaterra. Esa es la razón por la que los valores están en miles de libras esterlinas. Los valores corresponden al año de 1970. La diferencia en



Ilustr. 1: Costos por km de vía construida para los ferrocarriles y las carreteras.

FUENTE: adaptado de Thomson, 1976: 74-75

los costos es del ochenta y siete por ciento para el mejor de los casos.

La más conocida excepción a esta regla es BRITISH (compañía de ferrocarriles estatales en las unidades Unidas), la cual es dueña de su equipo operativo, pero una gran parte de las instalaciones básicas son mantenidas al sector privado.

Al indicar una vía sencilla se refiere a una vía única en el caso de los ferrocarriles y una vía 2X2 en el caso de las carreteras. Como vía doble se entienden dos vías para el primer caso y 2X3 para las carreteras. Por último, al indicar una vía cuádruple se hace referencia a cuatro vías férreas y una carretera con capacidad de 4X4, respectivamente.

Además de eso, la construcción de carreteras no siempre es la forma más adecuada para ofrecer posibilidades de transporte a ciertas zonas. Si bien en décadas pasadas se había dado mayor prioridad a la construcción de carreteras, esa fue una decisión política que ha sido gravemente cuestionada. Uno de los importantes detractores de esa decisión ha sido el urbanista Lewis Mumford quien se expresa de la siguiente manera:

"Cuando el pueblo norteamericano, a través del Congreso votó ... un programa de veinte y seis billones de dólares [lo cual es: US\$ 26.000.000.000,00 en valores de 1957!] para carreteras, lo más caritativo que puede pensarse de esa resolución es que no tienen la menor idea de lo que están haciendo. Dentro de los próximos quince años, sin duda alguna lo habrán descubierto; pero entonces será demasiado tarde para corregir todo el daño causado a nuestras ciudades y nuestras campiñas, no menos que la eficiente organización de la industria del transporte, por ese programa mal concebido y tan absurdo por lo desequilibrado."
(Mumford, 1966: 305)

En lo que se refiere al equipo operativo, los costos de adquisición son mucho más altos para los ferrocarriles comparados contra los automotores para carreteras. Sin embargo la utilización de ese equipo puede ser más eficiente en el caso de los ferrocarriles. Esa eficiencia se consigue por la conjunción de varios y diversos factores. El primero es el control absoluto

sobre los márgenes de seguridad que se puede conseguir en los ferrocarriles. Esta seguridad es difícil de alcanzar en el servicio vial³.

Otro factor importante es el referente al consumo de energía. También en este caso se puede hacer una comparación favorable a los ferrocarriles. Así lo demuestra Alston en su estudio, cuando expresa:

"Como resultado, un vehículo de ferrocarril requiere menos energía de propulsión que un vehículo de carretera del mismo peso total. El último estudio indica que, cuando la velocidad de transporte es la misma, la tasa de consumo de energía es por lo menos en 4 a 1 favorable para los ferrocarriles." (Alston, 1984: 25)

Por último hay que considerar que la vida útil del equipo operativo⁴ es mucho más alta en el caso de los ferrocarriles que para el transporte vial. Lo cual hace que los costos totales de mantenimiento del equipo operativo sean mucho más bajos para los ferrocarriles.

Si se suman todos los factores anteriormente mencionados se puede llegar a la conclusión que el ferrocarril es más eficiente para el transporte de pasajeros y carga a distancias medias y largas. La mayor flexibilidad del sistema vial lo hace más eficiente y adecuado para las distancias reducidas. Esto se demuestra en base a un estudio realizado entre 1952 y 1955 en los Estados Unidos. A continuación se esquematizan los resultados del mencionado estudio en la siguiente tabla:

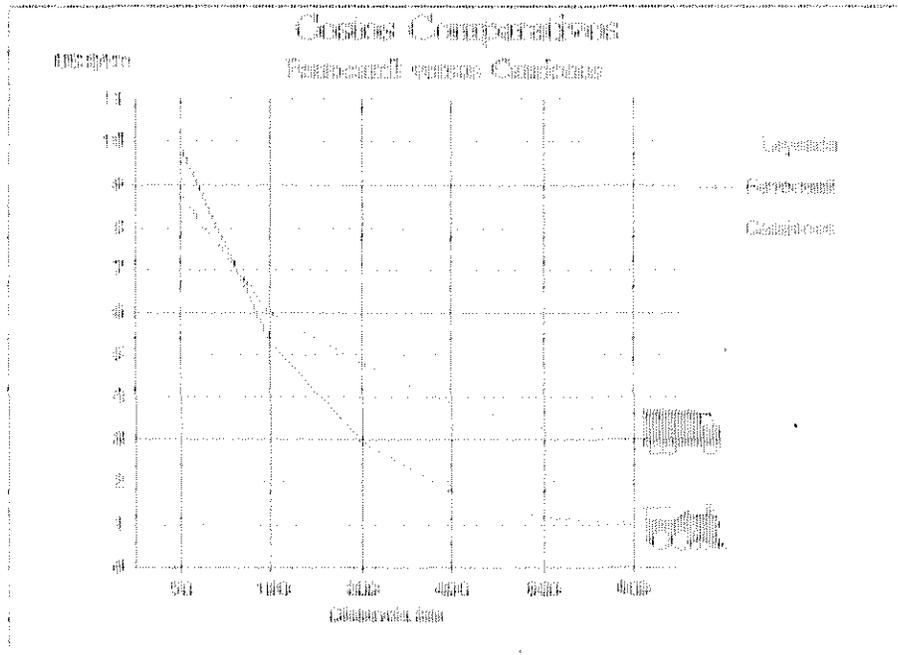
³ El Ecuador es un caso muy grave en todo aspecto. Los transportistas en general, recorren sus unidades muy por encima de los márgenes máximos permitidos. De esta manera se reduce la vida útil de las carreteras y se aumentan significativamente los costos en mantenimiento de las mismas. Un Estado intenta por implementar el control de peso de los vehículos fiscales ante la presión por parte de las organizaciones gremiales de los transportistas que desearon a cualquier costo obtener el statu quo con una ley que.

⁴ A manera de ejemplo se puede indicar que el tiempo promedio entre reparaciones de una locomotora mecánica de un tamaño pesado es de 300.000 Km. recorridos. Para una transmisión hidráulica con capacidades similares se calcula un tiempo promedio entre reparaciones de 1.000.000 de Km. recorridos.

Costos a largo plazo, para vagón cerrado de ferrocarril y camión		
Distancias	Total Costos Ferrocarril	Total Costos Camiones
km	US \$/km	US \$/km
50	9.88	8.80
100	5.32	6.00
200	2.94	4.80
400	1.78	3.85
600	1.16	3.27
800	1.07	3.24

fuente: adaptado de: Heffebower, 1971: 86

Para una mejor visualización de lo que significan esas cifras, con base de esos datos se ha elaborado el siguiente cuadro, en el cual se representa la variación de los costos en función de la distancia y el tipo de transporte por medio de curvas.



Ilustr. 2: Gráfico de los costos por km comparando a los ferrocarriles con los camiones, en función de las distancias recorridas.

Si bien el estudio tiene valores y consideraciones

realizadas hace algunos años, lo importante del mismo es que las relaciones proporcionales no han variado hasta nuestros días. Es más, se puede afirmar que se han inclinado aún más a favor de los ferrocarriles, en vista de la marcada elevación de los precios del combustible desde esa época hasta ahora.

De ahí que se puede afirmar que para el transporte a distancias superiores a los 100 km es más eficiente el sistema de ferrocarriles. Sin embargo, a pesar de lo anterior se ha visto, a nivel mundial, un aparente retroceso de los ferrocarriles, en lo que se refiere a su capacidad y prioridad dentro de los planes de inversión. De todas maneras, en el primer mundo, ya se está comprendiendo la importancia y ventaja que traen los ferrocarriles, por lo que se están tomando medidas al respecto. Así lo expresa J. M. Thomson:

"En muchos países la Administración Ferroviaria llegó a convertirse más en una especie de departamento anquilosado del Estado que en una dinámica empresa comercial. Hoy se ha aprendido la lección, aunque no sin que antes se infligieran daños inmensos por explotación antieconómica y oportunidades perdidas. La tendencia moderna ... es la de ayudar a los ferrocarriles a volver a ponerse en pie y darles libertad: para decidir los servicios a prestar y precios a cargar por ellos; para negociar precios especiales con clientes importantes; ... en resumen, libertad para competir ... con las modalidades rivales de transporte." (Thomson, 1976: 265-266)

1.2 OBJETIVOS DEL TRABAJO

Se ha demostrado la vital importancia del transporte para un adecuado desarrollo de la economía del Ecuador. Dentro del transporte en general se ha analizado al transporte terrestre y se ha demostrado que, para distancias medias y largas, el más eficiente de todos es el ferrocarril. Sin embargo, en el Ecuador el servicio ferroviario está completamente fuera de servicio.

Se presupone que las principales razones que explican las condiciones actuales de los ferrocarriles en el Ecuador son: la falta de inversión y las malas administraciones de la empresa. Ya que esas dos causas son aplicables a las empresas estatales y el ferrocarril es una empresa pública, se hará un análisis sobre las características de los sectores de la economía en el Ecuador.

1.2.1 Los Sectores de la Economía en el Ecuador

Si bien la Constitución del Ecuador reconoce a cuatro sectores de la economía⁶, para los fines del presente trabajo se analizarán a los dos más importantes. Los mismos son: el sector público y el sector privado.

Se analizarán las empresas pertenecientes a esos dos sectores de la economía. El énfasis se orientará a calificar las deficiencias que se encuentren dentro de las empresas del sector público. Se pretende demostrar que esas falencias son estructurales, es decir, que esos errores se dan en todas las empresas públicas y son independientes del grado de inversión que se haga en ellas y de la capacidad de los administradores de turno.

A continuación se analizarán las ventajas y desventajas del sector privado, resaltando la gran importancia que tiene la competencia como mecanismo regulador del mercado. De esa forma se posibilitará la definición de las condiciones necesarias para proponer un proceso de privatización, entendiéndose a ese concepto como el traspaso de empresas del sector público al sector privado.

Todo lo anterior se analizará desde un punto de vista bastante genérico, pero se profundizarán los conceptos en lo que respecta a los ferrocarriles. En especial porque se trata de comprobar que, es el especial manejo que se da a las empresas del sector público el que ha llevado a los ferrocarriles a sus actuales circunstancias.

⁶Según el artículo número 90 de la Constitución vigente del Ecuador, la economía ecuatoriana se organiza a través de cuatro sectores básicos: el sector público, el sector de empresas mixtas, el sector comunitario o de autogestión, y el sector privado.

Se concluirán estos temas proponiendo un sistema de objetivos, estrategias y políticas para intentar una exitosa privatización dentro de las empresas públicas en el Ecuador.

1.2.2 Situación y perspectivas de los ferrocarriles ecuatorianos

A continuación se analizará exclusivamente a la Empresa de Ferrocarriles del Estado (ENFE), desde el punto de vista de su estructura y su actual rendimiento. Se demostrará que las fallas que afectan a los ferrocarriles son estructurales y provienen de su situación como empresa estatal. Se pondrá especial énfasis en el hecho que todos los intentos de rehabilitación de los ferrocarriles han fracasado porque no pretenden cambiar esa fundamental fuente de ineficiencia.

Lo anterior se puede ilustrar mejor con una parábola: "Si una casa vieja se viene abajo, porque sus estructuras ya han perdido la capacidad de soportarla, el remedio no es enlucirla, pintarla y cambiar la grifería. Nadie ni nada podrá, de esa forma, detener el derrumbe definitivo de la casa."

También se demostrará que cualquier solución que pretenda tener posibilidades de éxito deberá corregir las fallas de diseño y los problemas estructurales de la empresa. Lo primero significa una gran inversión financiera y lo segundo implica el traspaso de la empresa fuera del sector público. De esa manera se solucionará una situación que se inició hace muchos años de acuerdo a lo indicado por Maldonado:

"El feliz éxito del Ferrocarril continuó [desde su fundación] hasta cuando a mediados del año 1944, más exactamente, con la transformación política del 28 de Mayo de aquel año, llegó también para el mentado Ferrocarril la inesperada transformación que, con un solo Decreto se borró 'The Guayaquil and Quito Railway Company', convirtiéndola en 'Empresa de los Ferrocarriles del Estado'; como tal, comienza el vía-crucis de la obra que nos legaron magistrados de claro talento."

y continúa

"Desde ese malhadado año [1944], se introduce entonces la política en el Ferrocarril, tornándose en un estado de permanente convulsión social y de una sistemática destrucción institucional."
(Maldonado, 1977: 270-271)

Por último se establecerán alternativas de reconstrucción de los ferrocarriles que integren los parámetros y condicionantes anteriormente mencionados. Así se llegará al establecimiento de las alternativas válidas y su priorización de acuerdo a las condiciones que se encuentren para cada una de ellas, para concluir recomendando una de las alternativas como la más beneficiosa para los intereses del Ecuador a mediano y largo plazos.

2 PROBLEMAS DE LAS EMPRESAS ESTATALES

La problemática de los Ferrocarriles del Ecuador no es solamente producida por sus pobres recursos técnicos. Los problemas tienen una fuente más profunda y nacen con la dependencia estatal, de la Empresa de Ferrocarriles, lo cual hace que solamente en teoría ENFE sea autónoma. Por lo tanto se hace muy conveniente analizar primero a las Empresas Estatales (EE) en el Ecuador, antes de enfocar a los Ferrocarriles específicamente.

2.1 DEPENDENCIA ECONÓMICA

En las actas o decretos constitutivos, de la mayoría de las EE, existen cláusulas que pretenden asegurar la independencia, tanto administrativa como financiera, de las mismas. La práctica demuestra que los presupuestos de todas las EE constan en el Presupuesto General del Estado y por lo tanto están sujetas a las variaciones de la política gubernamental.

De acuerdo a las conveniencias económicas y políticas del Gobierno de turno, en la práctica, se han dividido a las EE en tres categorías:

- Las EE de primera categoría.- Son aquellas empresas sin las cuales el Estado no puede vivir. Un ejemplo de ésta categoría es Petroecuador. Este tipo de EE reciben atención prioritaria por parte del Gobierno y funcionan en forma, más o menos, aceptable.
- Las EE de segunda categoría.- Son las empresas que brindan un servicio o producto importante. Su desaparición puede afectar gravemente al funcionamiento del Estado, pero su ineficiencia es aceptada por la población. Ejemplos de éste tipo de EE pueden ser IETEL o Ecuatoriana de Aviación. Como implica su clasificación éstas EE reciben una menor atención por parte del Estado. La única preocupación, del Gobierno, es la de mantenerlas a flote, empleando el mínimo de recursos financieros posibles.

■ Las EE de tercera categoría.- Son las empresas cuyos productos o servicios ya no revisten importancia para el Estado. Un ejemplo típico, de éste tipo de empresas, es ENFE. El Gobierno, por regla general, se limita a contribuir con los fondos necesarios para que puedan cumplir con los compromisos de su planilla de empleados.

La dependencia de los presupuestos de las EE frente a la prioridad que el Gobierno de turno confiera a cada una de ellas genera efectos muy negativos. Algunos de los cuales se analizan independientemente a continuación.

2.1.1 Inseguridad frente al Futuro

Como ya se indicó, la asignación presupuestaria a una EE depende básicamente de la prioridad que le dé el Gobierno de turno a la misma. Esto ocasiona que la administración y todos los colaboradores de una EE jamás sepan si es que sus esfuerzos producen el desarrollo de la empresa o no.

Este factor de inseguridad desmotiva inmensamente a todos los colaboradores de cualquier empresa. Esta desmotivación, por falta de objetivos y medios para conseguirlos, ocasiona un ambiente de trabajo negativo que conduce a que todos los colaboradores de una empresa se dediquen a buscar objetivos personales y egoístas sin preocuparse por el bien común de la empresa a la que se pertenecen.

Para resumir se puede indicar que, esa *falta de metas* es una de las razones que llevan hacia el sindicalismo inconsciente, tan conocido dentro de todas las EE. También se debe anotar que éste efecto se produce independientemente de la mayor o menor capacidad gerencial de la administración de turno. Es más, se puede afirmar que, si bien un pésimo administrador puede agravar considerablemente el efecto anteriormente descrito, un buen administrador no puede hacer mucho para disminuirlo, ya que se produce a causa de resoluciones tomadas, generalmente, a un nivel mucho más alto que la administración de la misma empresa.

2.1.2 Incapacidad gerencial para el Planeamiento Estratégico

En primer lugar hay que aclarar que en éste punto no se pretenden calificar las cualidades de los administradores de las EE. Lo que se analiza es el fenómeno producido por el hecho que las prioridades de las EE se disponen a un nivel más alto que la gerencia misma de las empresas. En el momento que los presupuestos son asignados por las más altas instancias del Estado, se convierte a los administradores en obedientes ejecutores de políticas con fines no siempre comunes a los de las respectivas empresas.

El más importante efecto de lo anterior es la pérdida total de validez del concepto: Planeamiento Estratégico. Un administrador que desconoce por completo cuales serán sus medios¹ se dedica únicamente a resolver los problemas de corto plazo. Es decir, que se administra bajo el criterio expresado por ese aforismo atribuido al rey Luis XV de Francia: "Después de Mí, el Diluvio".

Una forma de administración orientada al corto plazo y completamente ciega a mediano y largo plazos es ante todo rígida, conservadora y retrógrada. Esto es el resultado lógico de la actuación de un administrador que sabe que será calificado únicamente por haber conducido a su empresa sin sobresaltos. Es decir, que ha podido pasar por la administración sin que suceda nada digno de salir en la sección "escándalos" de la prensa. Todo lo demás deja de ser importante.

Lo indicado anteriormente es muy bien expresado por Odiorne cuando dice:

"Si existe algo que un administrador en una burocracia no puede tolerar es el probar suerte o que los individuos sean juzgados por sus logros. Su sistema de valores gira en torno

¹ No sólo que desconoce sus medios para el futuro, sino que le resulta completamente imposible hacer predicciones, con respecto a los mismos, porque las condiciones futuras no dependen del desarrollo de la empresa o de su gobierno, sino de la política gubernamental.

de la preservación del *statu quo*, en especial el propio. ... [Esta] práctica administrativa y las relaciones humanas, ... aseguran la proliferación burocrática de administradores y su autoconservación, a expensas, si es necesario, del desarrollo." (Odiorne, 1972:59)

2.1.3 Falta de continuidad de las Estrategias

Resulta claro, que quien tiene la capacidad de decisión en las asignaciones presupuestarias es quien establece las prioridades y , por lo tanto, es quien instituye las políticas y Estrategias que se deberán seguir. En el caso de las EE, ya ha quedado claro, esas instancias de decisión son ajenas a las empresas mismas. Es por eso, que las políticas a seguir no necesariamente están de acuerdo a los intereses propios de las EE. Además, esas instancias de decisión, por lo general son funcionarios políticos de un Gobierno, que están sujetos a las alteraciones propias del devenir normal de un Gobierno.

El segundo punto es el más grave. La experiencia en el Ecuador enseña que el lapso de actuación de un funcionario político rara vez supera los dos años. Si es que el cambio personal implica un radical giro en la forma de actuar de la persona que ocupa esa instancia decisoria, las EE tendrán un cambio radical en lo que a metas y estrategias se refiere, creando incertidumbre y desconcierto en los administradores. Con muy pocas excepciones como Petroecuador³, otras EE han visto cambiar su importancia, frente a los intereses del Gobierno, de un extremo a otro en períodos bastante cortos. Eso obliga, a los administradores de las EE, a rehacer políticas y estrategias, si las hay, o simplemente a dejar de planear y esperar lo que venga, para reaccionar y decidir que hacer. Al respecto, resulta interesante la opinión de Staehle:

"A lo largo de la historia se ha comprobado que organizaciones [empresas] sin una estrategia definida y constante jamás han

³Petroecuador recibe un tratamiento muy especial, porque, de acuerdo, no lo que gobierna el país del ingreso del Estado. Debido a ese tratamiento, se puede ver una relativa eficiencia.

conseguido su propio desarrollo, es más, si su influencia es la suficiente, por lo general son un factor para estancamiento del medio en el que actúan" (Staeble, 1987:354)

2.1.4 Facilismo Financiero

El problema que se debe analizar es que, por el hecho de no ser el responsable de la asignación presupuestaria, el administrador difícilmente se considera responsable por la gestión de ese presupuesto. No quiere decir esto, que el Administrador sea irresponsable, en el sentido peyorativo de la palabra, sino que no encuentra razón para maximizar los resultados.

Eso conduce a una forma de comportamiento que en el ámbito de la investigación gerencial se la expresa como la "Segunda Ley de Parkinson". La misma se condensa en la siguiente frase: "Los Gastos aumentan hasta cubrir los Ingresos". Es decir que la Administración no está preocupada por maximizar la utilización de los medios financieros, que le han sido asignados, sino que básicamente se preocupa por ocupar plenamente su presupuesto. Así lo advierte Parkinson:

"Pero no suele reconocerse igualmente que lo que se cumple en el caso de los individuos se cumple también con los Gobiernos [Empresas Estatales]. Sean cuales sean los ingresos [presupuestos asignados] siempre existirá la necesidad apremiante de gastarlos." (Parkinson, 1982:42)

Lo anteriormente indicado es una de las razones básicas por las que se hace muy difícil hallar un ejemplo de Empresa Estatal en la que se pueda hablar de ahorro financiero o superación de los resultados. La administración, en todos sus niveles, considera que cualquier ahorro del presupuesto a lo único que lleva es que en el siguiente año se vea castigada, por su ahorro, con una reducción presupuestaria.

2.2 DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA

En el aspecto administrativo, la dependencia de las EE frente al Estado mismo es mucho más pronunciada y grave que en el aspecto económico. Si bien todas las EE tienen un Directorio propio, que crea una ficción de independencia, la realidad es que esos Directorios no son más que obedientes cumplidores de las "recomendaciones" emanadas desde el Gobierno de turno. En lo que a personal se refiere, la dependencia no se limita al personal administrativo o directivo sino que afecta a todos los niveles de las EE, desde el más alto hasta el más humilde. Por lo tanto se producen fenómenos que son analizados a continuación.

2.2.1 Burocratización

Todo Gobierno, en el Ecuador, está sometido a presiones para cumplir con sus promesas o compromisos en lo que se refiere al empleo de mano de obra desocupada. Esto es muy explicable si es que se observan las cifras del desempleo en el país. Se puede distinguir que los niveles del desempleo a todo lo largo de la historia han sido muy elevados. De ahí que el Estado se haya convertido el gran empleador nacional¹.

En respuesta a esa presión a la que se ve sometido el Gobierno, por parte de la población que lo sostiene y legitima, se inflan los organigramas de todos los sectores que dependen del Estado. De éste fenómeno no se libran las EE. Es por eso, que en toda EE se puede observar un abultamiento de la burocracia que supera los límites que dicta la lógica empresarial. Por lo tanto, se puede hablar de una verdadera burocratización de las EE.

Esta burocratización tiene dos comportamientos relativamente independientes, en lo que se refiere a su crecimiento. El primero es el crecimiento automático que se halla muy bien descrito como la "Primera Ley de

¹ La única institución que no empleador que absorbe un gran porcentaje de mano de obra desocupada en Ecuador, es el "Ecuador en el Empleo". Cuestión que se observará con un crecimiento sostenido, debido a la necesidad urgente de empleo para la mano de obra desocupada de Ecuador.

Parkinson" o la *Ley de la Pirámide Invertida* (Parkinson, 1982:18-25). La cual describe un proceso de crecimiento automático, de la burocracia, que Parkinson sitúa entre un 3.17% a un 6.56% anual.

Por otro lado existe el crecimiento forzado por "clientelismo político" al cual no se lo puede cuantificar de una manera tan científica como lo hace Parkinson al crecimiento automático, pero su efecto es evidente. Además, en este punto tiene completa validez la clasificación hecha en el capítulo 2.1. Así, se puede afirmar que los Gobiernos llenan, a las EE, de funcionarios en forma indiscriminada, en lo que a número se refiere.

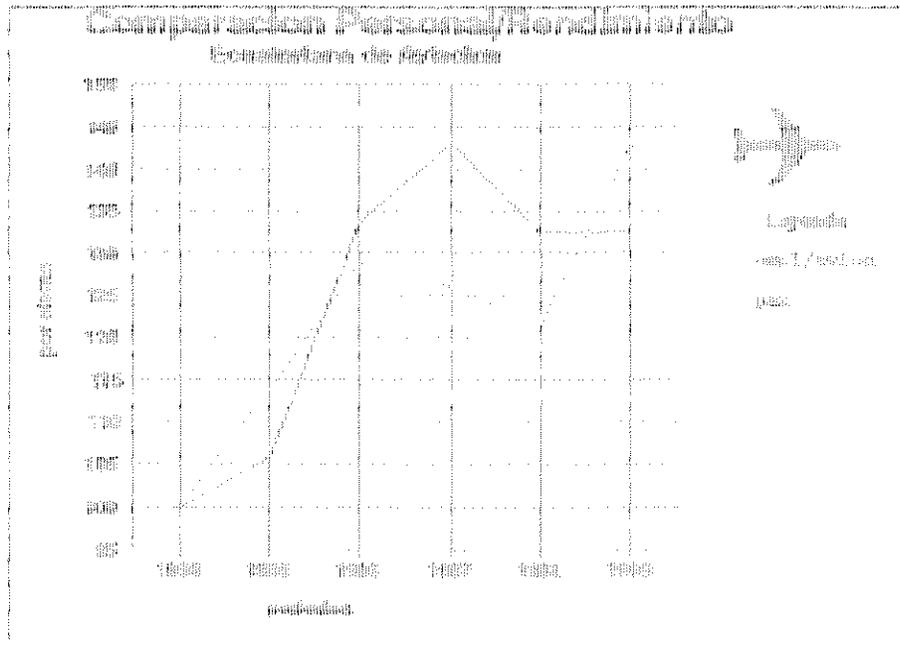
En cambio en lo que se refiere a la calidad y calificación de los funcionarios, la preocupación del Gobierno es directamente proporcional a la categoría de la misma. Eso es lógico, ya que no se puede permitir que una EE de primer orden pierda en la ineficacia; una de segunda ya puede soportar más ceros; una de tercera, por último, se ve obligada a recibir a todos los "*recomendados*" que le sean impuestos sin la menor posibilidad de escogencia. Los efectos de este tratamiento son también proporcionalmente funestos para las EE.

Para enfatizar mejor aquello que se ha explicado en lo referente a la burocratización de las EE, se pueden resaltar dos ejemplos. Los mismos indican de manera clara el fenómeno de la burocratización de las EE.

Así se puede indicar el caso de Ecuatoriana de Aviación que tiene un rol de un mil ciento sesenta y cinco empleados, para operar una flota de cuatro aviones. Es decir que se alcanza una, nada envidiable, tasa de doscientos noventa y un empleados por avión.

En el Gráfico se indica: Con una línea el número de pasajeros transportados anualmente (pax). Con otra línea se indica el número de empleados por avión (empl/avión). Para poder compararlos, se los ha puesto en forma porcentual tomando al año de 1984 como base (1984 = 100). Así se puede apreciar claramente como la relación de empleados por avión empeora con

Gobiernos que ven solamente la posibilidad de cumplir con sus compromisos, de dar empleo (mediados de 1984 - mediados 1988). También se puede apreciar que el servicio se comporta independientemente del tamaño de la nómina



Ilustr. 3 Comparación de Nómina y Rendimiento en Ecuatoriana de Aviación.

de empleados. La relación entre el servicio (número de pasajeros transportados) y la tasa de burocracia se ve un tanto distorsionada por la gran demanda que existe. En todo caso, la opinión generalizada de los usuarios es que la calidad del servicio ofertado es mala. Por eso se utilizan preferencialmente los servicios de las compañías extranjeras.

Otro ejemplo lo constituye ENFE, que con una nómina de dos mil quinientas personas, solamente realiza un fragmentado servicio entre Ibarra y San Lorenzo por un lado y, muy esporádicamente entre Durán y algunas pequeñas poblaciones en la parte baja (de la costa) de la antigua ruta Guayaquil - Quito por otro. Lo importante es que ese inmenso número de personas, no solo que constan en la nómina de una empresa que casi no brinda ningún servicio¹⁰, sino que cobran un altísimo número de horas de sobretiempos.

¹⁰ Desde el nacimiento de ENFE el suceso sobre el que se menciona no existe, con lo que esta compañía de línea Quito - Guayaquil, línea que no ha sido reparada desde entonces hasta la presente fecha, por lo que se puede afirmar que el servicio la dejada de operar por una época.

La tendencia a considerar a las EE como simples fuentes de trabajo es universal. Eso lo demuestra Jones Así:

"Esa alternativa se puede ilustrar con el caso de un gerente del sector privado que se hizo cargo de una empresa pública [EE] en Asia. El descubrió que podría producir la misma cantidad con la mitad de la fuerza de trabajo presente, Así que se acercó a su Ministro para solicitar autorización para reducir el número de empleados por salidas naturales. El permiso fue rechazado con el argumento que una de las metas importantes de las empresas del sector público es el de generar empleos" (Jones, 1975:333-349)

2.2.2 Inestabilidad Gerencial

Como ya se ha indicado, el destino de los Directorios de las EE está conectado a la suerte y voluntad del Gobierno de turno. Esto implica que una Directiva, en el mejor de los casos, tiene una estabilidad teórica máxima de cuatro años.

A más de esa limitante de los cuatro años teóricos, también aquí tiene vigencia la clasificación establecida en páginas anteriores. En pleno reconocimiento de la absoluta necesidad de la estabilidad gerencial, el Estado mantiene por regla general una admirable estabilidad en las EE a las que considera de primera categoría. En las de segunda categoría, esa estabilidad ya es menor. En especial cuando se requiere de esa colocación para algún funcionario o colaborador de alto nivel que ha tenido que separarse de su puesto original. En el caso de las EE de tercera categoría, el mal es endémico. Para poner un ejemplo de lo último; en el presente Gobierno, hasta la actual fecha, ENFE ha tenido ya tres Gerentes Generales, es decir, un promedio de 9,3 meses de acción cada uno.

Resulta indiscutible el grave efecto, de la inestabilidad, en la capacidad gerencial de las EE. Ya que, elimina definitivamente con cualquier probabilidad, aunque sea teórica que haya existido, de poder efectuar algún tipo de

planificación estratégica. También acentúa, hasta grados extremos, todos los efectos equívocos descritos anteriormente. Es decir, se puede afirmar que la inestabilidad gerencial impide de forma definitiva el desarrollo de las EE¹¹.

Al respecto se han realizado ciertos estudios que determinan en forma clara lo anteriormente indicado. En especial se puede anotar lo que señala Wolfgang Staehle:

"... Así, se los indicadores de eficiencia señalan un empeoramiento de la capacidad de actuación, cuando [el 'management'] se no puede estabilizarse. No existe algo más nocivo que hacer aquello que vulgarmente se conoce como: '*Cambiar de jinete en medio de la carrera*'." [La cursiva es del original] (Staehle, 1987:619).

2.2.3 Multiplicidad de Objetivos

Dentro del área privada, en lo que se refiere a las empresas, el objetivo final que regula todas las acciones es: "Conseguir la máxima utilidad socialmente aceptable". Todas las demás metas tienen que subordinarse a la anteriormente indicada. Además, todos los miembros de una empresa serán premiados o castigados de acuerdo a como hayan cumplido con esa meta. Por último, se puede afirmar que el mercado se encarga de eliminar a una empresa que no pueda cumplir el objetivo básico. Lo anterior es tan obvio que, en la empresa privada, la discusión sobre metas y objetivos se sitúa a un nivel más bajo. Es decir, se discuten como objetivos las formas de como alcanzar el objetivo superior e indiscutible de la generación de utilidades.

La importancia de tener un solo objetivo es resaltada en todos los estudios serios sobre conducción de organizaciones. Esto se aplica no solo

¹¹ Decir que se impide el desarrollo, en realidad lo que se hace es frenar las EE a un nivel más bajo, a corto o largo plazo. El mejor ejemplo es la empresa estatal de EEI, que a pesar de recibir una gran suma de pagos para el Estado, no se le puede exigir que sirva a un servicio que merezca por resultado.

a las empresas de producción, sino de todo tipo de organizaciones en las que un grupo de personas trabajan coordinadamente. Así lo expresa Howe:

"... Nos encontramos así en la tarea más exigente de la alta gerencia, la que es concebir los objetivos las políticas a largo plazo de la Empresa. Para eso hay que insistir en la absoluta necesidad de tener un reducido número de objetivos, de ser posible, uno solo ..." [El subrayado no es del original] (Howe, 1975:453)

Se ha destacado la importancia de reducir al mínimo posible los objetivos¹³ de una empresa porque este es un punto que en muy raras ocasiones es considerado por los administradores de las EE. Lo cual, por cierto, no es culpa de los gerentes, sino de las instancias de mando que se encuentran por encima de ello. Es normal, dentro del sector público, encontrar empresas con una gran variedad de objetivos, que a veces hasta son bastante contradictorios entre sí.

A manera de ejemplo, la Empresa Municipal de Transportes de Quito se instala con el objetivo de brindar un buen servicio público, por lo tanto, los precios deben ser bajos. Por otro lado se le exige que atienda a los barrios marginales, lo que significa que los buses deberán transitar por sectores con vías en malas condiciones; y por último, se le exige que sea autosuficiente. Es decir que se le ponen tres objetivos que se oponen mutuamente. Es obvio que ni el mejor administrador podría conseguir los tres objetivos al mismo tiempo. Lo más seguro es que fracasará en alguno, varios o todos los objetivos propuestos.

2.3 IRRESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La Administración de una empresa es el más importante componente en lo que se refiere a la eficiencia de la producción. Cuando se habla de

¹³ Con referencia a la importancia de limitar los objetivos en cada actividad se puede leer con más profundidad en los argumentales baston. Clausewitz, 1953; Staehle, 1987; Oquendo, 1972.

responsabilidad de la administración, no se trata de hacer un análisis de las personas que ocupan, en un momento determinado, la gerencia de una EE, sino de analizar globalmente cuales son las falencias inherentes a cualesquiera administración de las diferentes EE. Es así como se distinguen varias características que se analizan a continuación.

2.3.1 Motivaciones de los Administradores

Las motivaciones que llevan a una persona a ejercer una función gerencial dentro de una EE pueden ser muy variadas. Las mismas pueden ir desde el querer aceptar un reto hasta la de ver posibilidades de obtener ingresos elevados, en formas poco ortodoxas, durante su función. Se procurarán analizar las motivaciones para conseguir rendimiento y eficiencia que existan dentro del sistema mismo de EE.

En el ámbito privado, se han establecido algunos medios para motivar a un administrador para que alcance el máximo rendimiento utilizando el mínimo de recursos posibles, lo cual es conocido como eficiencia administrativa. El más importante de los medios es el de calificar y premiar al administrador en función del rendimiento global de la empresa en lo que se refiere a la eficiencia, y capacidad de sobrevivir frente a la competencia. Si es que el administrador puede alcanzar esas metas se sabrá premiado en diversas formas que pueden ser: estabilidad, preeminencia o mediante estímulos pecuniarios.

Cuando se ha conseguido lo anterior, se puede hablar de "gerentes motivados y motivadores", es decir, de administradores que saben impulsar la producción y alcanzan así, la ya definida meta básica de toda empresa: *Conseguir la máxima utilidad socialmente aceptable.*

Al contrario en las EE al administrador se lo califica por no sobresalir. El administrador estatal más bien procura alcanzar metas de rendimiento que

no siempre tienen mucho que ver con la eficiencia de la empresa¹³. Por eso, se puede inferir que al administrador de las EE no se lo motiva adecuadamente, es peor, se procura desmotivar cualquier ánimo de eficiencia y productividad. Al respecto se puede copiar lo que indica Packard¹⁴:

"La excelencia solamente puede florecer en un sistema en donde los individuos constantemente exploran nuevos y mejores métodos para conseguir cumplir con su tarea" (Packard, 1975)

2.3.2 Organismos Responsables

Una de las características básicas de las empresas privadas es que son resultado de la inversión privada. Esta afirmación, que parece una verdad de Perogrullo, debe ser el aspecto que se subraya para comparar la forma de responsabilidad en las EE. En efecto, en el caso de las empresas privadas, lo anterior, quiere decir que se debieron crear órganos para que los inversionistas puedan controlar y calificar a sus administradores. Esos organismos son las Juntas de Accionistas y los Directorios de una empresa. De esa manera un administrador sabe exactamente ante quien es responsable.

En las EE el dueño de la empresa es el Estado, representado por el Gobierno, que a su vez es el representante del Pueblo. Es decir, que para fines prácticos, nadie se siente como verdadero dueño de la EE. Por otro lado se pretende mantener la ficción de que las EE se pueden manejar en forma idéntica a las empresas privadas. De ahí que, en las EE se copien los mecanismos de control de las empresas privadas, pero sin conseguir que los administradores distingan a esos mecanismos como instancias de responsabilidad. En realidad, solo se copian las formas, mas no el fondo que no es el mismo, por lo que esas formas u órganos pierden su función original.

¹³ Precisamente, esta es una de las razones por las que fracasó el sistema socialista en su competencia frente al capitalismo.

¹⁴ El señor David Packard es cofundador de la empresa Hewlett Packard. Por solicitud del Presidente de los Estados Unidos estuvo a cargo de la Comisión "President's Blue Ribbon Commission on Defense Management, 1995". La misma que analizó profundamente el sistema empresarial y administrativo del complejo militar-industrial de defensa en los Estados Unidos.

Así, la Junta de Accionistas y el Directorio de una empresa privada solamente son mecanismos para permitir que un relativamente reducido número de dueños controlen a sus administradores¹⁵. En cambio, en las EE esos mismos órganos confunden su función. El Directorio no es más que una Junta para nominar gerentes, ya que el control se lo delega a la Contraloría General del Estado. Por otro lado los Directorios de las EE están por regla general, conformados por personas de nominación política y que por lo tanto, tienen una motivación muy ajena a los intereses de la EE.

El hecho que sea la Contraloría General del Estado la que controle a las EE tiene graves consecuencias para la administración de las mismas. En la mayoría de los casos la administración de una EE está inspeccionada por un funcionario de Contraloría que no tiene que conocer, peor identificarse con la empresa que pretende controlar. Por eso, el funcionario se limita a controlar procedimientos y la validez legal de los mismos. Esto hace que el administrador se preocupe más por preguntar a su abogado si cada una de sus acciones contradice a una directiva o reglamento, antes de averiguar si es que su acción será beneficiosa o no para la EE. Es decir, no interesa la eficiencia, sino la legalidad formal de una acción. De ahí que, los administradores de EE desarrollan un "culto a la letra escrita"¹⁶ que nada tiene que ver con la eficiencia como regla de comportamiento gerencial.

2.3.3 Seguridad de las Empresas Estatales

Otro aspecto, muy importante, que debe considerarse se lo puede definir así: "Una administración ineficiente jamás llevará a la quiebra a una EE". Esto no se debe a que la empresa no tenga pérdidas, sino a que el Estado siempre absorberá los gastos. Por lo tanto un administrador de una EE nunca piensa, siquiera, en la posibilidad de que su empresa pueda quebrar, independientemente de lo que haga y como lo haga. Precisamente ese

¹⁵ Administradores que pueden, a su vez, ser conducidos, política que actualmente está en utilización y con muy buenos resultados. En los Estados Unidos uno de los métodos de motivación más utilizados en las diferentes empresas privadas es el de conceder acciones como premio a los administradores más eficientes.

¹⁶ Fenómeno que, paradójicamente, es uno de los pocos atributos de funcionarios

comportamiento es el que está en contra del fomento de una mentalidad de eficiencia administrativa sino que, más bien, motiva una posición de complacencia burocrática.

Se puede abundar en ejemplos de EE que han sido pésimamente manejadas y que, a pesar de eso, han mantenido su existencia produciendo solamente pérdidas para el Estado. Un ejemplo de este caso puede ser Ecuatoriana de Aviación algunas de cuyas administraciones pasadas cometieron una infinidad de errores¹⁷, tanto de delicadeza, como de administración propiamente dicha, que han originado graves consecuencias para la empresa. Sin embargo, la misma sigue funcionando y el Estado tiene que invertir ingentes sumas de dinero para deshacer esos errores del pasado.

También existen casos de empresas cuyos mercados han desaparecido, tanto por obsolescencia del producto como por incapacidad de afrontar a la competencia, y aun siguen funcionando pese haber perdido toda función social. El ejemplo clásico de éste caso es la Empresa de Ferrocarriles del Estado. Por decisiones mal tomadas, tomadas a medias o a destiempo, la empresa perdió su capacidad de competir contra la carretera como medio de transporte. Sin embargo, la Empresa de Ferrocarriles del Estado sigue existiendo y cumpliendo con su nómina de pagos¹⁸, a pesar de que su capacidad de transportación actual está muy cerca de cero, para no mencionar los millonarios gastos que le ocasiona al Estado cada año.

Los dos ejemplos anteriores se han dado solamente para ilustrar la idea. Eso no quiere decir que sean las únicas EE que se hallen en esas condiciones. Es de "*vox populi*" que la gran mayoría de las EE comparten esas características descritas en los párrafos anteriores.

¹⁷ Uno de los más grandes errores de las pasadas administraciones fue el de no renovar la flota a tiempo. Para Ecuatoriana de Aviación se había convenido comprar aviones de un tipo particular mientras no se cambiara esa compra por otra flota con la misma capacidad.

¹⁸ Presentemente en estas días los trabajadores de la Empresa de Ferrocarriles del Estado están en huelga de hambre para exigir el pago de "vacaciones venanzosas" e indemnización.

2.4 SINDICALIZACION INCONTROLADA

El movimiento y la organización sindical tienen alguna historia en el Ecuador. Nacen a principios de siglo como una respuesta de los asalariados urbanos a las formas de producción imperantes en las ciudades ecuatorianas de esa época. Como primer aspecto, se debe anotar que la parte más importante de la mano de obra del Ecuador es el campesinado, sin embargo ese sector ha sido relegado por la organización sindical hasta muy recientes fechas. En segundo lugar, hay que anotar que desde sus primeros momentos el sindicalismo pretendió abarcar un sector de la economía ecuatoriana que lejanamente se podía asociar a una producción industrial¹⁹.

El sindicalismo intentó, desde el principio, ocupar un espacio dentro del sector público: No se puede olvidar que, desde siempre, ha sido el Estado el más grande empleador en el Ecuador. Por fin se consiguió abarcar al Estado también, pero de una forma no tan legal. Así, se pueden descubrir ciertos intentos y logros dentro del sector público, pero que no tuvieron ningún apoyo legal. Es en 1979 que, mediante disposición constitucional, se legaliza la sindicalización dentro del sector público. Así se puede leer:

Uno de los efectos que se aprecian en el Art. 125 [de la Constitución de 1979] es la reforma implícita que se hace del Código del Trabajo en lo que a la definición de empleador respecta; pues la amplía, ya que asigna la calidad de empleador a las personas jurídicas creadas por ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos o las creadas para actividades económicas asumidas por el Estado y ya no respecto de sus obreros solamente, sino ... hay que entenderlo como trabajadores, esto es, obreros y empleados. (Acosta, 1989:29)

¹⁹ El movimiento sindicalista ecuatoriano, desde sus inicios, tuvo una muy fuerte influencia de los acontecimientos marxistas europeos. Por eso se consideró siempre, de una forma muy dogmática, que son los obreros industriales los que deben llevar a cabo la reivindicación sindical, a pesar de que a la hora real se debía hablar de formas de producción industrial en el Ecuador.

En lo que se refiere a las EE se debe aclarar que para la sindicalización existen dos situaciones diferentes. El primer caso atañe a las empresas privadas que tuvieron que ser estatizadas. La principal razón de la estatización ha sido siempre el evitar que quiebren. Es decir, el de impedir que las fuerzas del mercado eliminen a una empresa ineficiente. De esa forma se protege a las empresas y ocurre lo indicado anteriormente como graves distorsiones que a la larga afectan a toda la sociedad. Como ejemplos de éste tipo de EE se puede mencionar a Ecuatoriana de Aviación, Banco la Previsora o Fertisa.

En este tipo de EE, a las que se las puede denominar "estatizadas"¹⁰, la sindicalización es anterior al momento en que el Estado las toma a su cargo. Esto es lógico, ya que en su mayoría son empresas que pasaron por críticos períodos en su última fase en el sector privado. Es por esa razón que esos sindicatos son siempre fuertes y dispuestos en contra de cualquier administración.

El segundo caso corresponde a las EE que nacieron como públicas porque en determinado momento no existía un servicio o producto y se consideró de absoluta necesidad que el Ecuador tenga una empresa que lo asuma. El más claro ejemplo de este tipo de EE es Petroecuador, que nace como CEPE cuando el Ecuador inicia su producción petrolera en niveles considerables. Este tipo de EE tienen una diferente historia y una muy diferente motivación de su dirigencia sindical.

En cualquier caso, la muy especial motivación y forma de actuar de los sindicatos dentro de las EE, ha tenido muy graves y negativos efectos en el desempeño de las empresas. Es por eso que se deben analizar, a continuación, las motivaciones y formas de actuar de esos sindicatos.

¹⁰ Es claro que cuando una organización se habla de "empresas estatales estatizadas" pero lo importante es de resaltar el hecho que esas empresas en algún momento de su historia fueron privadas o luego fueron adquiridas por el Estado.

2.4.1 Actitud de los Empleados en las Empresas Estatales

En capítulos anteriores se han indicado algunas deficiencias que provienen de la dependencia de las EE frente al Estado. Ya se han analizado las consecuencias, de esa dependencia, en lo que respecta a los administradores, se puede decir que esas consecuencias también se aplican a los empleados de las mismas.

A primera vista, en la mayoría de las EE, se observa la falta de identificación de los empleados para con su empresa. Esa es la más evidente explicación para el proverbial maltrato al que someten a todos los insumos que les son asignados²¹. Por cierto que ese maltrato, no es la parte más grave del problema. Lo verdaderamente grave es que esa falta de identificación hace que los trabajadores no aporten con todo su esfuerzo, sino que se comprometen en exactamente lo que "dice el libro". Es decir, no trabajan al máximo de sus capacidades sino al mínimo de sus necesidades. La regla es, solamente hacer lo necesario para cumplir con las obligaciones y no aparecer como indolentes.

Si bien el fenómeno puede aparecer en todo tipo de empresas, los efectos referidos a la inestabilidad de los gerentes, hacen que, en las EE, no se puedan tomar medidas adecuadas para contrarrestar el efecto conocido en la literatura como el "Principio de Peter"²².

En las sociedades de mercado centralmente planificado, se han visto y analizado esos efectos en forma exhaustiva²³. Una de las conclusiones a las que han llegado los analistas de ese fenómeno, es que el sistema completo perdió su capacidad de competir al momento en que no supo como identificar

— — —

²¹ El mejor ejemplo de lo indicado es el tiempo de vida que vive un automóvil en una empresa estatal. Lo experimental, en el Ecuador, indica que un auto recorre, en promedio, alrededor de ciento treinta mil kilómetros antes de ser reparado. En los autos viejos de EE el promedio se reduce a veintidós mil kilómetros.

²² Un trabajador solamente se desahoga la lista si tiene unido a su propia familia.

²³ Véase también a los autores citados en el capítulo de Tardifsky, 1980, pág. 114, 124.

a los trabajadores con su labor. Ya que en las EE, ese fenómeno aparece como en una empresa socialista, en donde la ineficiencia es inherente al sistema.

Además, otro de los efectos es que toda la capacidad de los trabajadores se oriente a perseguir fines egoístas. O sea que, los empleados dejan de pensar en el bien común de la empresa y por lo tanto de todos los que la conforman, y empiezan a buscar objetivos propios e individuales. Esos objetivos egoístas, en la gran mayoría de los caos, se oponen directamente al bienestar de la empresa y por lo tanto a la eficiencia global de la EE.

2.4.2 Motivaciones de los Sindicatos

En teoría un sindicato solamente responde a los intereses e ideales de sus sindicatos. En la realidad existen más factores que influyen el actuar de un sindicato. Así, se pueden nombrar, dentro de los más importantes, a tres:

- En primer lugar, están los intereses de los sindicatos. Ya que el sindicato no es más que la suma de los sindicatos, si los sindicatos están todos con una motivación como la descrita para la mayoría de las EE, entonces los sindicatos tendrán que defender posiciones egoístas. Es más, no solamente que defenderán esas posiciones, sino que tienden a conseguir reglamentaciones que protejan y aseguren para siempre la ineficiencia; calificando a esas reglamentaciones extremadamente peligrosas para el sistema como "*conquistas de la clase obrera*".
- En segundo lugar están los intereses de los dirigentes del sindicato que, dependiendo de su propia capacidad de liderazgo, pueden influir en mayor o menor manera. Esos dirigentes sindicales tienen, ante todo, que mantener su puesto de dirigencia. Por eso no están libres de una forma de "populismo" sindical para poder mantenerse en el poder. Ese populismo

se expresa por medio de ilimitadas exigencias a la patronal¹¹ para poder justificar su lucha por los intereses de sus representados.

- Por último, están los intereses sociales del sector en que se mueven los sindicatos. Las "Centrales" siempre respondieron a intereses de grupos externos al movimiento sindical. En todo caso, con los cambios registrados a nivel mundial, se ha notado que esas Centrales están inmersas en un grave desconcierto y, de momento, buscan nuevos caminos para continuar su acción.

En resumen, todas las motivaciones, tanto de los trabajadores, como de los sindicatos, llevan a un solo punto final: el de presentar exigencias y reclamos sin límite a sus respectivas empresas. En el caso de las EE, no es una exageración el decir "*sin límite*" porque los sindicatos saben que el Estado es, para fines prácticos, una bolsa sin fondo de recursos financieros.

2.4.3 Relaciones Contractuales

El hecho que los sindicatos exijan mucho más allá de lo que se puede dar, es algo muy común en el Ecuador y no es exclusivo de los sindicatos de las EE. Sin embargo, dentro de las empresas del sector privado existen medios para controlar ese fenómeno. En primer lugar, es normal seguir una política que impida el llegar esos extremos, siguiendo las técnicas más modernas de "management". Así lo expresa Howe:

Esto no significa que la administración deba comportarse en forma paternalista o mimar a sus empleados. Contrario a lo que alguna gente diría, muchos trabajadores no respetan a la compañía "buena", la que cede terreno cada vez que un empleado se queja. Respetan la compañía que espera que sus empleados contribuyan casi con un 100% de su capacidad. (Howe, 1975:459)

¹¹ El caso de los sindicatos, esta política. Uno de los casos de algunas empresas en el Ecuador, son a las exigencias de los sindicatos. "Todo el mundo es al límite".

En segundo lugar, si es que una administración ineficiente ha permitido que las cosas lleguen a extremos, el destino final de la empresa ineficiente siempre ha sido la quiebra. Eso se evidenció claramente en el caso de la Cervecería Nacional en Guayaquil, cuando la empresa definitivamente quebró por las desmedidas exigencias de sus empleados. Fue tarde cuando algunos arrepentidos llegaron hasta al extremo de crucificarse públicamente en las calles de Guayaquil.

En el sector público, al contrario, existe la certeza que la ineficiencia jamás puede conducir a la quiebra. Por eso, tanto la parte patronal como la obrera suscriben alegremente contratos colectivos con privilegios cuyo único límite es el desbordamiento del Presupuesto del Estado. Cabe aclarar que esto es propio de las empresas públicas a nivel mundial, de ahí que Leroy Jones pueda dar como ejemplo el siguiente: "Se dice, en Boston, que la única manera de llegar al cielo sin necesidad de morir es conseguir un empleo con la Metropolitan Boston Transit Authority." (Jones, 1975:333-349). Frase que se podría adaptar muy bien a varias EE en el Ecuador.

Por otro lado, también existe el miedo de los administradores a perder su puesto por haber figurado, negativamente, en el ámbito nacional. El mismo Leroy Jones explica:

En un determinado país del Asia una encuesta determinó que el ochenta por ciento de los que habían administrado empresas públicas indicaban como la razón de su salida "problemas laborales". El efecto es que al conducir negociaciones laborales los administradores [managers] del sector público son menos obstinados [hard - nosed] que sus hermanos del sector privado. [El subrayado no es del original] (Jones, 1975:333-349)

2.5 SUMARIO

A lo largo del presente capítulo se han analizado a las EE desde el punto de vista de su eficiencia o ineficiencia. Se ha demostrado que existen muchos factores que conducen a la ineficiencia y que son propios de las EE.

Se ha evidenciado, también, que esos factores derivan básicamente del hecho de que esas empresas pertenecen al sector público. Es decir, que existen deficiencias estructurales, que no pueden ser eliminadas por el simple cambio de los Administradores, ya que ellos no son los culpables de esas fallas.

En vista de que problemas estructurales so de variada naturaleza, se trató de hacer una somera disgregación de los mismos. Así, se encontró dentro del área económica, que la dependencia financiera de las EE frente al Estado es un grave problema, tanto de presupuestos como de control.

Dentro del área administrativa se mencionan y analizan los problemas clásicos, como son: el burocratismo, la inestabilidad gerencial y la multiplicidad de objetivos; a las que se consideran como las más relevantes y gravosas dificultades.

Por último se dedica la atención al sindicalismo, que dentro del sector estatal está completamente mal entendido y por lo tanto ha dado lugar a las más graves desviaciones.

La solución a esos problemas consiste por lo tanto, en cambiar la estructura de las EE por otra que no adolezca de limitaciones que impiden el desarrollo de la eficiencia empresarial. Ya que esas limitantes son propias de la dependencia de las empresas del Estado, se ha evidenciado, que la única solución con posibilidades de éxito, es la de privatizar a las Empresas Estatales.

3 PRIVATIZACION

Se han establecido las principales desventajas de las empresas del sector público. De ahí se concluye que la única forma de evitar los problemas propios del sector público es la de recurrir al sector privado para que éste provea los bienes y servicios necesarios en el país, que actualmente son producidos por empresas pertenecientes al Estado. A ésta política se la ha denominado "privatización" y es una manera de pensar que está muy en boga en el presente.

Sin embargo de lo anterior, esta política de privatizar a todas las empresas de producción de bienes y servicios, actualmente pertenecientes al Estado no está libre de problemas. Por lo tanto es necesario analizar más a fondo las consecuencias que tendría la privatización en el Ecuador en general, y en el caso de los ferrocarriles en particular.

3.1 CARACTERÍSTICAS DEL AREA PRIVADA

Antes de poder definir cuales son las ventajas que ofrece el sector privado con respecto al sector público, se hace necesario analizar brevemente las características que le son propias al sector privado.

3.1.1 Función y Finalidad de las Empresas Privadas

Toda empresa privada tiene como objetivo final el de generar utilidades para sus propietarios (accionistas). Esas utilidades deben ser conseguidas por medio de la gestión de la empresa al producir bienes y servicios. Se resalta lo anterior, para evitar una confusión que es bastante común y es la de confundir el fin con los medios. La producción de bienes y servicios es solamente un medio para generar utilidades, mas no un fin en sí mismo. Cuando una empresa renuncia a su finalidad de generar utilidades debe llevar en su razón social la frase: "Empresa sin fines de lucro", para poder distinguirse de las demás empresas.

Esta característica de tener una sola meta hace más transparente la gestión de las empresas. Es claro, que cualquier actividad dirigida a mejorar o racionalizar la producción ya sea de bienes o servicios, solamente tiene como objetivo el maximizar la generación de utilidades para los accionistas. De todas maneras la racionalización del beneficio tiene un problema de determinación temporal.

Esto se debe a que una determinada acción de gestión empresarial destinada a maximizar la generación de utilidades a largo plazo puede lesionar las mismas a corto plazo o viceversa. O sea que, se puede presentar una contradicción entre los intereses de los accionistas a corto plazo y los mismos intereses a largo plazo.

No existe un claro consenso sobre las ventajas y desventajas de cada una de las estrategias ni sobre cual es la mejor de las dos. Más bien se opera subjetivamente y de acuerdo a tendencias usuales en cada región. Así, en las empresas privadas de los Estados Unidos se da mucho énfasis al corto plazo. En los Estados Unidos el fenómeno se agudizó especialmente en la década de los '80, cuando se fusionaron o compraron muchas empresas y la más importante meta de los administradores era la de mejorar su informe financiero trimestral. En las empresas japonesas y europeas, en especial en las primeras, se da más énfasis al rendimiento a largo plazo. Es decir, las estrategias de gestión van encaminadas a priorizar la planificación y rendimiento a largo plazo y no se ponen muchos reparos en los efectos que esa estrategia pueda tener sobre las utilidades inmediatas.

Dentro del marco impuesto al presente trabajo no se puede hacer un análisis más profundo de las características, ventajas y desventajas de cada una de las dos estrategias antes mencionadas. En todo caso, se ha observado, y demostrado dentro de las grandes empresas estadounidenses, que la estrategia a corto plazo induce a restar importancia a la investigación y desarrollo y a la creación de medios y tecnologías de punta. Por lo tanto se puede concluir que, si se mantiene constantemente y por un largo período una estrategia de priorizar el rendimiento a corto plazo, se conduce necesariamente la empresa hacia la obsolescencia.

En el Ecuador, la estrategia predominante es la del corto plazo. Esa es una de las principales razones por las que la investigación y el desarrollo no existen o son desconocidos. Tal es el caso que mientras las empresas del primer mundo se enorgullecen de sus laboratorios de experimentación y desarrollo, en el Ecuador las empresas exhiben como un gran avance que se han creado laboratorios de control de calidad.

Otra derivación de la tendencia a maximizar los resultados a corto plazo es la gestión sin metas, es decir el *inmediatismo*. O sea que se descuida o elimina definitivamente la planificación estratégica como herramienta para la conducción de la empresa.

Hay que señalar que el *inmediatismo* y la actuación a corto plazo son dos tendencias bastante similares y que no se pueden separar una de otra. Así también, se observa que esos dos errores de gestión son el resultado de algunos factores más, algunos de los cuales son:

- Inconsistencia de las Reglas de Juego. Esto significa que el administrador de una empresa no tiene ninguna seguridad de que el marco legal actualmente vigente se mantendrá estable a largo plazo. Tampoco existe posibilidad de prever hacia donde indicarán las reglas de juego en el futuro.
- Inseguridad Financiera. Dentro de todo el ambiente de inseguridad en el que se mueven las empresas privadas del Ecuador, lo más grave es la imposibilidad de proyectar o extrapolar cualesquiera de las variables financieras (o monetarias) válidas al presente momento.
- Datos poco fiables. Resulta muy difícil hacer una planificación a largo plazo cuando los datos macroeconómicos a los que se puede tener acceso son de poca confianza. Porque esos datos han sido manipulados para satisfacer las necesidades políticas de los Gobiernos de turno.

A pesar de todas las limitaciones que se han anotado, se puede indicar que en los estratos de dirigencia de las empresas privadas en el Ecuador se está aceptando la necesidad del planeamiento estratégico como el mejor instrumento para garantizar la continuidad del potencial de generación de utilidades de las empresas.

En lo que se refiere a la prioridad que se da a la generación de utilidades a corto plazo, esa es la tendencia que se ha mantenido tradicionalmente en el Ecuador. Sin embargo, con el nuevo sistema productivo resultante del proceso de integración, es de esperar que las presiones competitivas que seguramente aparecerán, conducirán a los empresarios a reflexionar sobre las actuales políticas de priorización en la generación de utilidades.

3.1.2 Plena Responsabilidad

Una de las más importantes características de la empresa privada es que la misma asume plena responsabilidad por sus acciones económicas. Walter Eucken sostiene que es fundamental que quien haya tomado una decisión económica equivocada soporte también las consecuencias de su error. Si bien se ha acusado a esta teoría de neodarwinismo, hay que reconocer que es el mejor mecanismo para obligar al sistema a conseguir resultados óptimos¹⁴.

Esta responsabilidad se ha visto un tanto diluida por la intervención del Estado. Algunos Gobiernos han considerado necesario que el Estado asuma la responsabilidad de algunos errores del sector privado, estatizando a empresas quebradas. De ésta manera se elimina el importante factor de responsabilidad de la empresa privada, tanto de los administradores como de los trabajadores. De esa manera también se anula la capacidad racionalizadora del mercado como medio para filtrar a las empresas eficientes de entre las demás.

¹⁴ Como ya se indicó en el capítulo correspondiente, la falta de una competencia libre es una de las principales razones para el fracaso de la gestión en las empresas públicas.

El ámbito del sector privado ofrece una capacidad de gestión muy ágil, pero esto no significa que todas las empresas privadas puedan hacer uso de

Una característica muy importante de la empresa privada es la condición de independencia de los administradores. Los mismos solamente son calificados por sus resultados y dentro de un marco establecido, los administradores pueden y deben moverse libremente. Esto hace que la gestión empresarial sea flexible y pueda reaccionar ante los imponderables de una manera dinámica. Esta estructura y forma de actuar permiten que los procesos y sistemas empresariales puedan renovarse constantemente. Dentro del medio actual en donde los avances tecnológicos son muy rápidos, la única posibilidad de mantener la competitividad internacional es la de procurar sostener o superar el ritmo con el cual se actúa la competencia.

3.1.3 Capacidad de Gestión

De lo anterior se concluye que, para que el sistema económico funcione adecuadamente, es de absoluta importancia que el Estado no intervenga en "avuda" de empresas que han fracasado en cumplir su más básica función que es la de generar utilidades. Esto es válido para todo tipo de empresas, desde las más pequeñas hasta las más grandes. Si una empresa considerada como importante fracasa, la misma debe desaparecer, aún en el caso que el Estado considere necesario asumir esas funciones. En tal caso resulta mucho más económico y eficiente que el Estado funde una nueva empresa estatal, antes que hacer estatal a la empresa quebrada la cual seguramente se encuentre en graves condiciones de descomposición financiera, técnica y hasta moral.

No se puede esperar un rendimiento adecuado de la empresa privada si es el mismo Estado el que artificialmente elimina el principal factor creador de eficiencia. Es más, si se elimina la responsabilidad en los actos, una administración puede caer en la tentación de extraer todas las utilidades a una empresa posibles en un plazo muy corto, sabedores que el Estado asumirá las consecuencias de esa acción.

esa capacidad. Precisamente la aptitud para poder utilizar o no ese potencial es el más importante de los factores que determinan el éxito o fracaso de las empresas en general.

3.2 ALTERNATIVAS DE PRIVATIZACION

A *grosso modo*, se puede afirmar que existen algunas empresas estatales en el Ecuador que podrían ser privatizadas. Sin embargo, esa consideración no es suficiente como para asumir que las empresas podrán ser privatizadas en las condiciones en las que se encuentran actualmente. Además, el marco legal actual tampoco apoya a pensar automáticamente en una privatización. Por lo tanto se hace necesario considerar cuales son las estrategias necesarias para privatizar.

3.2.1 Estrategias para la privatización

El principal motivo para privatizar las empresas es la necesidad de conseguir que la producción de bienes y servicios se haga en forma beneficiosa para la sociedad ecuatoriana en su conjunto. Sin embargo el proceso no es automático, como lo anota Marston: "La privatización sin política, procedimientos y sin un equipo comprometido y competente, está condenada al fracaso." (Marston, 1989: 71). También hay que considerar como muy probable que se producirá una considerable resistencia en contra del proceso de privatización. Al respecto son interesantes las afirmaciones de Tanoira¹⁶: "Los burócratas se interesan por una sola cosa, la de mantenerse en el poder ... Que alguien más pueda manejar mejor un proyecto les importa un comino." (tomado de Hanke, 1989: 87).

De todas maneras se pueden definir algunas estrategias que deben ser aplicadas para implementar un proceso de privatización con posibilidades de éxito. Las mismas son:

¹⁶ Tanoira, Manuel: fue secretario del presidente en primer lugar. Alrededor de 1980 participó en el proceso de privatización de unas 350 empresas estatales.

- Presentar argumentos teóricos y hechos empíricos que justifiquen la superioridad del sector privado para la provisión o producción de un determinado bien o servicio.
- Mantener separados el debate sobre la forma de financiamiento y la elección sobre los proveedores o productores de bienes y servicios.
- Asegurar que la desregulación acompañe a la privatización.
- Conseguir y asegurar el apoyo firme y sustantivo del funcionario más alto de la rama explícita correspondiente.¹⁷

Con el primer punto se hace referencia a todas las actividades que van orientadas a la información. La idea de la privatización debe ser adecuadamente "*vendida*", no solamente dentro de las áreas de decisión sino también hacia toda la sociedad. Esto es muy importante porque antes de emprender un proceso del que se sabe que será controvertido, resulta necesario crear primero un ambiente lo suficientemente favorable como para poder sustentar los esfuerzos requeridos.

Si bien es muy importante que los funcionarios que toman las decisiones tengan una idea clara sobre las ventajas y problemas del proceso de privatización, es vital que la sociedad en su conjunto esté convencida de la necesidad de asumir el reto. En las sociedades democráticas como la nuestra el consenso social es el motor que puede impulsar una transformación, independientemente de las dificultades que la misma implica.

El segundo punto constituye una estrategia para evitar un error que es la fuente de muchos malos entendidos durante las discusiones sobre el proceso de privatización. Una cosa es la forma de financiamiento de las empresas y otra, muy diferente es el sector al que pertenece una determinada empresa (sea público o privado).

¹⁷ Estos puntos han sido tomados y adaptados de Foster (1991: 8-10)

En lo que se refiere al financiamiento, el Estado es un importante factor que actúa dentro del sistema económico ecuatoriano. Una de las razones más importantes para este predominio del Estado es la reducida capacidad de ahorro interno. Además se debe considerar el elevado costo del capital dentro del sistema bancario, producido por los altos índices de inflación.

Refiriéndose a este aspecto el Ministro de Finanzas Dr. Pablo Belter en una importante conferencia indicó que es necesario proveer a las empresas con suficiente capital y a un costo aceptable por parte del Estado si es que se quiere promover la producción en el Ecuador. Todo esto independientemente del sector al que pertenezcan esas empresas.

Esta es la principal razón por la que se debe procurar separar la discusión sobre la forma de financiar a las empresas, de la discusión sobre las empresas estatales que podrían entrar en un proceso de privatización.

La tercera estrategia persigue un objetivo específico bien definido. Se trata de crear un ambiente con la suficiente libertad y amplitud como para permitir el saludable desarrollo de la competencia. La competencia, no solo que es la mejor forma de controlar tanto la calidad como el nivel de precios, sino que es el mejor método para impedir la creación de un monopolio, sea este privado o estatal.

Es interesante anotar que los monopolios siempre tratan de afianzar su posición por medio de reglamentos. Esto resulta muy fácil para los monopolios estatales, ya que el Estado mismo cuidará de proteger que los errores e ineficiencias de sus empresas se cubran por medio de regulaciones que impidan el crecimiento de otras. Sin embargo, los monopolios privados también siguen esa política, es más, los monopolios privados exitosos son los que han implementado la política de conseguir rígidas reglamentaciones. Tal es el caso de AT&T¹⁷ de cuyo fundador, Theodore Vail, se indica lo siguiente:

¹⁷ Véase el artículo de Theodore Vail en "The Economics of Monopoly" publicado en "The Journal of Applied Economics" en 1911. Véase también el artículo de Theodore Vail en "The Economics of Monopoly" publicado en "The Journal of Applied Economics" en 1911.

Mail, más o menos por aquel tiempo, comprendió que un monopolio de las comunicaciones en todo el ámbito de la nación [los Estados Unidos] no podía ser igual a una libre empresa en el sentido tradicional de la palabra, o sea, una compañía privada, exenta de trabas. Y admitió que la *reglamentación de los servicios* era la única opción opuesta a la posesión estatal. Una honesta, efectiva y justa reglamentación beneficiaría a Bell [empresa que después se convertiría en la AT&T] y *aseguraría su supervivencia.*" (la cursiva no es del original) (Drucker, 1989: 128-129)

De esa forma se confirma que la primera estrategia para iniciar un proceso de privatización es la de eliminar hasta donde sea posible las reglamentaciones que solamente protegen a los monopolios.

La cuarta estrategia es obvia. El proceso de privatización es, ante todo, una decisión política. Por eso debe existir la voluntad del más alto nivel político para iniciar el proceso y tener posibilidades de éxito. Se debe asegurar esa conformidad con suficiente anterioridad a la iniciación de todo el proceso, ya que después resultará muy difícil el conseguir que se continúe a pesar de las dificultades que seguramente se encontrarán.

3.2.2 Preparativos para la Privatización

Como se ha aclarado, el proceso de la privatización no es un hecho que se genera automáticamente. Así como se requieren de estrategias que permitan su realización se requiere seguir un camino bien definido para poder tener posibilidades que todo lo hecho se mantenga de acuerdo con los intereses de la nación.

Es por esto que se tiene que definir un sistema de preparativos que se deben realizar previamente a cualquier privatización. Antes de definir esos pasos, es necesario analizar cuales serán los sectores involucrados en el

proceso. Lance Marston ha definido los cuatro más importantes²⁷ los cuales son, a saber:

- El Grupo político: Comprende a los dirigentes políticos, tanto del poder Ejecutivo como del Legislativo.
- El Público: Son los consumidores y destinatarios de los productos y servicios que están siendo analizados desde el punto de vista de la privatización.
- Los Empleados y Directores Gubernamentales: Corresponden al grupo no comprometido con la dirigencia política, generalmente servidores públicos de carrera, supervisores, y trabajadores no calificados. Son el grupo de personeros que como ejecutores de la labor del Estado, conforman el grupo que más directamente se ve afectado por la privatización.
- La Comunidad Comercial: A este grupo pertenecen los intereses comerciales extranjeros o locales con disposición y capacidad para adquirir, arrendar o manejar las actividades que actualmente están bajo control o posesión del Estado.

Para conseguir que la privatización sea un proceso exitoso y beneficiosos para la sociedad ecuatoriana en su conjunto, es necesario comprender y responder a los problemas y necesidades más significativas de todos los grupos anteriormente definidos.

Eso se consigue de la mejor manera por medio de un proceso cuyos pasos principales podrían ser:

- I Desarrollo Institucional
- II Elección de Objetivos
- III Ejecución de la Privatización
- IV Evaluación de Resultados

²⁷ MARSTON, LANCE, 1991, p. 23

Cada una de las etapas propuestas comprende algunos pasos y conceptos que abarcan algunas actividades. Es por eso que algunos analistas prefieren referirse a *pasos de la privatización* antes que a etapas, ya que de esa manera es más fácil desagregar los conceptos. Sin embargo se ha considerado mejor la clasificación tal como se la ha presentado, por ser más lógica y, también, porque permite entender mejor la integración de los grupos antes mencionados, en el proceso.

La primera etapa, como su nombre lo indica, es la que crea el ambiente necesario para la privatización. Para poder conseguir los objetivos de la misma, se requiere de un grupo asesor que sea el que establezca las políticas y objetivos del programa. En correspondencia a esas políticas, el grupo asesor tiene que definir las estrategias a seguir. Como es lógico en el mencionado grupo asesor tienen que estar representantes de los altos estamentos de decisión política, tampoco se pueden olvidar a representantes del sector privado, quienes pueden contribuir con pautas y programas determinados.

La segunda etapa es la que definirá cuales serán las empresas que puedan ser privatizadas y que es lo que se pretende con ese proceso. Esta etapa es muy importante, porque es aquí en donde se aclaran cuales son las concepciones y aquello que se pretende alcanzar.

La tercera etapa es la privatización propiamente dicha. Si bien aparece como un proceso rápido, en realidad se puede hablar de una etapa, porque comprende algunos pasos, de entre los que se pueden resaltar los siguientes: Estimar el valor de la empresa afectada. Fijar condiciones para la transferencia. Evaluar a los posibles compradores y elegir a uno o varios de ellos¹¹. Por fin, negociar y realizar la transferencia.

¹¹ La medida de valoración por que el comprador no contribuya al capital de la empresa, puede ser por el tipo de transacción, carácter que se atribuya a la venta por el comprador, o por el tipo de instrumento que se utilice para pagar. Algunos países prohíben, otros, permiten, otros exigen que el comprador contribuya al capital de la empresa. Véase, por ejemplo, (1991) p. 200.

La cuarta etapa es muy importante si es que se considera que el proceso de privatización tendrá que durar en el tiempo y por lo tanto se deberán calificar las experiencias a medida que se vaya avanzando. Es muy importante que la evaluación se realice paralelamente al transcurso del proceso, para poder aprovechar de manera eficiente aquello que se aprende.

3.3 POSIBILIDADES DE PRIVATIZACION EN EL ECUADOR

Al igual que los demás países de Latinoamérica y del mundo, en el Ecuador se ha propuesto que el Estado debe trasladar al sector privado muchas de las funciones que actualmente ejecuta. La idea es que el Estado es un mal administrador de empresas y que al mantener empresas deficitarias se recarga a toda la sociedad con esos costos. Esta idea no es nueva, ya Eloy Alfaro indica la incapacidad del Estado para encargarse y administrar las empresas¹. Lo nuevo es el énfasis que se ha puesto actualmente en esas ideas, en contraposición a los conceptos que eran los que predominaban en las décadas anteriores.

3.3.1 Problemas de la Privatización

En primer lugar el concepto de privatización causa malos entendidos y concepciones erróneas. Algunos sectores de la población consideran que es un proceso para instaurar un mercado completamente libre y sujeto a las leyes de la selva. En otros sectores existe la idea que se trata de un ataque en contra del Gobierno y a todo lo que él ha hecho. Por último existen sectores para los que *público* denota solidaridad e interpretan erróneamente lo *privado* como lo contrario a eso.

Tan grandes son las emociones que despierta el concepto mal entendido de privatización que algunos autores han llegado al extremo de inventarse términos complicados, solamente para evitar el empleo de la palabra "privatización". Al respecto se puede leer:

¹Al respecto se puede leer en Ballesteros (1977: 76).

"En realidad a principios de la administración Reagan se empleó el eufemismo *intensificación de la productividad ... y distribución de los servicios ...* De hecho, ideé ese término específicamente para esa audiencia como un circunloquio a fin de evitar la palabra *privatización.*" (la cursiva es del original) (Savas, 1989: 410-411)

También es muy importante considerar que la privatización no debe llegar a constituirse en un fin por sí mismo. Privatizar empresas estatales es un medio para conseguir mejorar la producción de bienes y servicios en beneficio de una sociedad. En su afán por defender su causa algunos promotores de la privatización cometen ese grave error de confundir la intención del concepto básico.

Si bien se ha demostrado que el Estado es un mal administrador de empresas, no se puede suponer *a priori* que el sector privado siempre es la solución a todos los problemas. Esto es muy cierto, en especial, en áreas en donde se trata con monopolios. Es una opinión generalizada que los monopolios privados abusan en los precios y los monopolios estatales descuidan el servicio. Es decir, la tendencia en los monopolios privados es la de cobrar el máximo precio que les sea posible, dando un servicio bastante aceptable. En el caso de sus omólogos del sector estatal se mantienen precios bajos, pero se descuida la calidad del servicio hasta los peores niveles posibles.

También se ha argumentado que, en todo caso, los monopolios privados son preferibles a los estatales, porque en el primer caso el Estado queda como una última instancia independiente de control. En cambio en el caso de los estatales el Estado pasa a ser juez y parte y por lo tanto se pierde esa última instancia reguladora.

Teóricamente es un argumento muy válido, pero en la práctica se ha comprobado que algunos monopolios privados pueden alcanzar un nivel de influencia social y política tan grande que están en capacidad de maniatar (o chantajear) al Estado, eliminando así a esa instancia de control. Un buen

ejemplo de lo anterior constituye el caso del servicio de transporte terrestre en el Ecuador¹².

De esa manera se ha localizado un importante problema a resolver dentro de un proceso de privatización. Lo importante no es solamente pasar al sector privado algunas empresas del sector público, sino asegurar que exista un ambiente competitivo como mecanismo regulador y motivador de las nuevas empresas privadas.

Constantemente se ha argumentado que el tamaño del mercado ecuatoriano es demasiado pequeño para tener en algunos sectores de la producción, a varias empresas que se ocupen de la misma actividad y compitan entre sí. Se da como ejemplo de esto a las telecomunicaciones. De esa forma se justifica la existencia de IETEL y su monopolio.

Si bien no corresponde al presente trabajo analizar los problemas y alternativas de ese sector, se pueden proponer ciertos criterios para demostrar que con imaginación y basados en una clara decisión del más alto nivel siempre se pueden hallar formas de eliminar una condición monopólica aún en los más difíciles casos.

Para el caso de las telecomunicaciones se pueden encontrar muchas alternativas de acuerdo a los últimos adelantos de la tecnología¹³. Se puede pensar en la "telefonía celular". Es decir en una alternativa completamente diferente y que puede funcionar paralelamente a la telefonía convencional. De esa forma se podría crear un servicio que introduciría el concepto de competencia y por lo tanto motivará al servicio convencional a buscar mejorar su capacidad.

¹² El transporte terrestre en Ecuador, al igual que en otros países latinoamericanos, es un servicio que ha sido tradicionalmente monopolizado. Este monopolio, en la zona urbana, se ha desarrollado debido a la existencia de una única empresa pública, la Empresa Ecuatoriana de Transportes Terrestres (ETT), que opera en todas las ciudades.

¹³ En el caso de Ecuador, se podría considerar la posibilidad de "privatización" de IETEL, que es el monopolio actual, al permitirle a otros operadores privados competir en el mercado y dejando al Estado la responsabilidad de regular el servicio que forma parte del monopolio. Esto podría lograrse a través de la creación de una nueva entidad reguladora de la industria "Nuevita Ecuatoriana" de telecomunicaciones, que se podría basar en el modelo de la Comisión Federal de Comercio (FTC).

Al hacer referencia al tema de los monopolios E.S. Savas manifiesta:

"Debe introducirse y promoverse la competencia siempre que sea posible, y hay que disolver los monopolios gubernamentales. La anulación de reglamentos constituye un útil instrumento para lograrlo." (Savas, 1989: 344)

De todas maneras, si es que no existe la capacidad política de eliminar algunos monopolios o la solución está más allá de la capacidad del país, se hace muy difícil o imposible impedir que se formen monopolios privados al intentar privatizar a los estatales. En tal caso no es justificable el privatizar las empresas.

También hay que considerar la situación actual de muchas de las empresas públicas. Como es lógico, solamente se puede encontrar interés por parte del sector privado para aquellas empresas que actualmente están en condiciones de generar utilidades. Resulta bastante miope el suponer que todas las empresas públicas en el Ecuador puedan motivar suficiente interés en el sector privado por las condiciones en que se encuentran actualmente⁴.

Por lo tanto, es una de las principales obligaciones del Gobierno, la de hacer grandes esfuerzos e inversiones para que las empresas destinadas a ser privatizadas tengan las condiciones adecuadas para poder ser asumidas por el sector privado. Se pueden mencionar como ejemplos exitosos de esos esfuerzos en otros países, como por ejemplo los casos de British Airways en el Reino Unido e Iberia en España. En el primer caso, el Gobierno inglés hizo fuertes inversiones y racionalizaciones en el personal en British Airways, empresa que anteriormente solo hacía pérdidas; después de haberla racionalizado, se la privatizó y ahora es la más grande aerolínea de Europa. Además ha conseguido superar la actual crisis de los precios de la energía en una forma bastante aceptable. El segundo caso es muy parecido, solamente

⁴ En tal caso, el sector público debe que con una gestión adecuada, para el sector privado. El sector público debe ser el responsable de proporcionar un servicio de calidad y a un precio razonable. En tal caso, el sector privado puede ser el responsable de proporcionar un servicio de calidad y a un precio razonable. En tal caso, el sector público debe ser el responsable de proporcionar un servicio de calidad y a un precio razonable.

que la empresa (Iberia) se halla al final de su proceso de racionalización¹² y será privatizada a principios del año de 1991.

Otro problema es el de la limitada capacidad financiera del sector privado en el Ecuador. Es decir, que dentro del mencionado sector no existe la capacidad como para asumir el total de la inversión requerida. Por eso se debe recurrir necesariamente, al sector privado internacional, es decir, a la inversión extranjera. Este tipo de inversión ha sido siempre muy cuestionada en el Ecuador en especial y en Latinoamérica en general. Ante las críticas que se han hecho al respecto, el Presidente argentino Carlos Menem alguna vez comparó el "patriotismo" de la SAS (Scandinavian Airlines System) que pretendía invertir trescientos millones de dólares en Argentina frente al "patriotismo" de los capitalistas argentinos que tienen alrededor de *setenta mil millones de dólares* en el extranjero.

En realidad, se puede afirmar que el capital no tiene nacionalidad. El capital tampoco reconoce o responde a valores etéreos, simplemente reacciona a oportunidades y posibilidades que se le ofrecen para generar utilidades. El verdadero aprovechamiento del capital consiste en ofrecerle un ambiente favorable, pero al mismo tiempo obligarlo a beneficiar a la zona o región en donde se le propone actuar. La habilidad de un país se puede medir en su capacidad para conciliar esas dos condiciones de la manera más equilibrada posible.

Es necesario resaltar que ante la necesidad vital de capitales frescos para financiar el desarrollo del país solamente existen dos alternativas. La primera es la de recurrir al endeudamiento externo y la segunda es permitir y promover la inversión foránea. La primera alternativa ya ha demostrado que tiene muchos inconvenientes que la descalifican como aceptable para el Ecuador en los actuales momentos. Por lo tanto, la alternativa no es la de

¹² Un hecho de gran relevancia se ha ocurrido en el Ecuador cuando la compañía Iberia comenzó una reestructura (o racionalización) y cuando la comunidad y sus autoridades protestaron. En este momento que se ha de aceptar las nuevas medidas, los representantes de la comunidad han decidido, en decir que los aspectos de racionalización económica se han de aplicar a la compañía de aviación del Estado español, que se halla ahora en proceso de Iberia.

analizar la conveniencia o inconveniencia de la inversión extranjera, sino analizar la mejor y más conveniente forma para su aceptación en nuestro país.

En términos generales, lo más conveniente es tratar de conciliar el afán de utilidades del capital foráneo con la necesidad de producir bienes y servicios en el Ecuador. No es realista sucumbir ante la ilusión de que esa inversión automáticamente significará una transferencia de tecnología, ni que el país pueda exigir aquello. Lo realista es buscar las áreas de producción tanto de bienes como de servicios que puedan ofrecer facilidades para la generación de utilidades, al mismo tiempo que esas inversiones deben llenar una necesidad no cubierta, o mal abastecida en el país.

Por último hay que anotar un aspecto de cuidado frente a la inversión foránea. Muchos inversionistas extranjeros han creado empresas en el Ecuador, que luego se han dedicado a aprovechar exclusivamente del ahorro interno. Es un fenómeno que se ha observado especialmente en el sector de la construcción. Esto contradice completamente el objeto de atraer la inversión externa. Lo que se trata es de traer capitales frescos para el país y no de traer empresarios que se aprovechen del escaso ahorro interno del Ecuador.

3.3.2 Áreas de Privatización

Como ya se ha indicado, uno de los conceptos más importantes al considerar la privatización de una empresa estatal es la posibilidad de tener un ambiente de sana competencia que permita a los mecanismos de mercado actuar de manera eficiente sobre ese sector de la actividad económica³⁴.

Si se analiza el aspecto de la competencia, dentro del sector del transporte se pueden encontrar algunos casos ideales para generar competencia y posibilitar nuevas inversiones, si es que se decide privatizar

³⁴ La competencia implica que la competencia sea saludable para todo el país, es decir, que tanto el sector público como el privado como el sector público.

a las empresas estatales que actualmente se encuentran ofreciendo esos servicios.

Dentro del transporte aéreo, si se considera a Ecuatoriana de Aviación, la misma es única en el país, por lo que se podría hablar de un monopolio. Sin embargo hay que considerar que la empresa opera básicamente en el mercado internacional que es uno de los más competitivos del mundo. Por esta razón se la puede considerar a Ecuatoriana de Aviación, como un interesante sujeto para la privatización.

Dentro del transporte terrestre se puede hallar un caso bastante similar al de Ecuatoriana de Aviación. Se trata del caso de los Ferrocarriles del Estado. En este caso también hay opiniones de que se trata de un monopolio. Pero se pueden desvirtuar esos comentarios, si se indica que un ferrocarril no compite contra otro similar, en ningún caso del mundo existe ese tipo de competencia³⁷. La competencia se da entre dos modalidades diferentes de un mismo servicio, las cuales son a saber: el transporte automotriz y el transporte ferroviario. O sea que la competencia es clara y puede ser muy beneficiosa para promover el desarrollo económico del Ecuador. Es más, se puede afirmar que la virtual inexistencia del servicio ferroviario es la principal causa que ha conducido a la creación del funesto monopolio³⁸ de los transportistas en el Ecuador.

Además es necesario reiterar que la principal razón para promover la privatización del servicio ferroviario es la de impulsar su desarrollo eficiente. Se pueden dar muchos ejemplos eficiencia encontrada en el sector privado para el caso específico de los de los ferrocarriles, sin embargo, se cita a uno en especial por ser el más decidor:

³⁷ Lo mismo en los Estados Unidos a mediados del siglo pasado, cuando la "monopolización" del ferrocarril, se giraron líneas paralelas de ferrocarril para el transporte de carga que se habían establecido entre sí. También en los Estados Unidos se han desarrollado líneas de carga paralelas, y actualmente la red de ferrocarriles estadounidenses es igual que las líneas del mundo, es decir, operan líneas ferreas que compiten entre sí.

³⁸ Como ya se ha dicho, no es un monopolio de "el estado" sino de los operadores privados, que en todo el sector afectan una forma de monopolio de los operadores, pero no una forma de monopolio del "Estado" como tal.

"Los trabajadores del sistema ferroviario público para pasajeros de los Estados Unidos, Amtrak, son menos productivos que los que emplean cuatro compañías privadas comparables. Por ejemplo, un trabajador promedio del equipo de Amtrak sustituye 2.652 durmientes al año; su contraparte privado reemplaza 26.321. Un trabajador del equipo de Amtrak reemplaza aproximadamente 0,56 millas [1,6 km por milla] de rieles al año; un trabajador privado sustituye 4,17 millas. Un trabajador del equipo privado restaura 48 millas de asientos [sic] al año, en comparación con solo 8,81 millas para un trabajador del equipo de Amtrak." (Hanke, 1989: 85)

3.4 SUMARIO

Se ha analizado el área privada, considerando sus ventajas y sus deficiencias respecto del sector público. Se ha indicado que el sector privado en el Ecuador no actúa correctamente porque su actuar se ha visto afectado por algunos factores negativos. Dentro de los más importantes se pueden mencionar: La intervención del Estado, la inseguridad, la reglamentación excesiva, la inexistencia de un ambiente de competitividad, entre otras.

También se ha considerado como un factor adverso el concepto del *inmediatismo* dentro del planeamiento de las empresas en el Ecuador. De todas maneras, esta forma de pensar y planear tiene que cambiar frente a los retos que se presentarán con la integración del Ecuador a las nuevas reglas del Pacto Andino.

Dentro de las ventajas se ha encontrado que las principales son la capacidad de gestión y la correcta asignación de responsabilidades. Se ha considerado que esas dos características son propias de las empresas del sector privado y que, por si solas, justifican el que las empresas del sector público pasen por un proceso de privatización.

A continuación se han analizado las alternativas que existen en el Ecuador para iniciar y conducir un proceso de privatización tal y como se lo ha concebido en otros países del área. Por fin se ha llegado a un esquema que podría ser introducido y aplicado en el país.

Dentro de ese esquema hay que resaltar la importancia de las estrategias y métodos que se empleen. No solo porque una privatización implica profundos cambios, sino porque todos los esfuerzos van exclusivamente orientados a mejorar las condiciones de la sociedad ecuatoriana, y si es que no se toman todas las precauciones del caso, no está asegurado el éxito.

Por último se ha analizado a la privatización como un proceso que podría ser aplicado en el Ecuador. Para esto se han considerado todos los problemas e inconvenientes que eso pueda tener dentro de nuestra sociedad. De esa forma se ha llegado a concretar, dentro del área de la transportación cuales podrían ser los sectores que ofrecen las mejores posibilidades para ser privatizados.

4 SITUACIÓN ACTUAL

4.1 RESEÑA HISTÓRICA

Antes de analizar la situación actual de ENFE, resulta de mucho interés hacer un muy ligero recuento de la historia de los ferrocarriles en el Ecuador. Este breve recuento solamente será referencial, ya que no es objeto del presente Trabajo el analizar la cronología de los Ferrocarriles³⁹.

La idea de construir un sistema ferroviario en el Ecuador nace de Gabriel García Moreno. Este Presidente del Ecuador, persona de un carácter muy especial, en su niñez tuvo que hacer un muy penoso viaje desde Guayaquil a Quito que lo dejó fuertemente impresionado. Esa epopeya, para un solitario niño de quince años, tan bien descrita por Benjamín Carrión⁴⁰ lo induce a pensar en un medio para mejorar las comunicaciones en el Ecuador.

De esa forma García Moreno consigue, en 1861; que se inicien los trámites para contratar a una empresa extranjera que se haga cargo de los trabajos preliminares. A continuación, todos los gobiernos que le suceden procuran avanzar con los trabajos de construcción, sin conseguir mucho.

Es el General Eloy Alfaro quien le da el definitivo impulso a la obra, advirtiéndole su vital importancia para el nuevo Ecuador que él estaba construyendo. Para ese fin impulsa la creación de la empresa: "The Guayaquil and Quito Railway Company", que es la que finalmente construye y termina la vía Guayaquil - Quito en 1908.

Cabe poner énfasis en el hecho que la empresa que consigue superar todas las dificultades de carácter técnico, financiero y hasta político es una empresa privada. Esto respondió al criterio del General Eloy Alfaro quien

³⁹ Para una reseña somera puede referirse a Maldonado (1970) (Maldonado, 1970), o a los folletos de la revista Anillo del Ferrocarril que se retienen con mucha exactitud y exactitud al más reciente de los Ferrocarriles.

⁴⁰ Carrión, 1908: 34-35.

había indicado: "Siendo la Empresa del Ferrocarril de tanto valor para la vida de la República no debe ser administrada por el Gobierno, porque el Gobierno con tantas cosas que tiene que atender nunca es un buen administrador de las grandes empresas" (el subrayado no es del original) (tomado de: Maldonado, 1977: 267).

Desde la llegada del Ferrocarril a Quito en 1908 (25 de Junio) hasta su estatización en 1944 la empresa reporta utilidades y a pesar de los problemas financieros que aquejaron a todo el Ecuador en esos años, se puede decir que fue una empresa bastante rentable.

En 1944 el Presidente José María Velasco Ibarra estatiza al Ferrocarril. Esto lo hace en contra de muchas críticas y más para cumplir con demagógicas promesas a grupos de poder. Así se expresa Maldonado cuando dice:

"El Ingeniero Manuel Adrián Navarro, presidente del Ferrocarril entonces, la criticó [a la estatización], aclarando que: 'sería la tumba de éste vehículo de progreso, ya que no era cuestión de romanticismo sino que era una Empresa técnica y de vital importancia para el país, la cual por ningún concepto debía estar enredada en asuntos de administración pública'. Mas, la política mal intencionada carente de objetivos, nada miró por delante siempre inclinada a complacer antes que a construir, siguió en su campaña." (Maldonado, 1977: 268).

Desde esa fecha en adelante los Ferrocarriles del Ecuador (sin importar el nombre que el Estado ponga a la empresa) brindan un servicio cada vez más deficiente. La competencia con las carreteras, el descuido de la infraestructura, las penurias financieras, el clientelismo político y la desorganización empresarial conducen a los ferrocarriles a la penosa situación en la que se encuentran actualmente.

Durante éstos años (desde 1944 hasta ahora), se ha inaugurado la nueva línea Quito - San Lorenzo, cuya construcción duró más de 20 años. De la misma el tramo Quito - Ibarra ya está fuera de funcionamiento y el tramo

operativo está en condiciones tan precarias que no se puede alcanzar una velocidad mayor a 20 km/h por el riesgo de descarrilar al autocarril. También se han suspendido algunos tramos de las otras líneas y el único tramo importante (Quito - Guayaquil) se interrumpió definitivamente hace más de 8 años.

Es decir, que a nuestros días, solamente queda un pálido recuerdo de lo que orgullosamente fue considerado como una obra maestra de la ingeniería de su época. Han existido muchos intentos para rehabilitar al ferrocarril a lo largo de toda su vida como empresa estatal. La mayoría de ellos se ha limitado a tratar de reconstruir un par de puentes dañados y hacer unas pocas reparaciones a la base de las vías que se hallan cada vez en peor estado. Sin embargo, hasta en eso se han limitado a lo mínimo por lo que el ferrocarril cada vez ha quedado en peor estado. Condición que se ha mantenido hasta el actual momento, cuando se está iniciando una nueva *rehabilitación* del sistema ferroviario.

4.2 INFRAESTRUCTURA TÉCNICA

El ferrocarril es un servicio altamente técnico que requiere, como condición indispensable, contar con medios y equipos modernos. No se puede soslayar el hecho que el transporte ferroviario tiene que competir con otras formas de transportación que se renuevan constantemente, en especial en lo que se refiere al transporte automotriz. Aquellos que proveen el servicio de transporte por carretera procuran estar siempre al ritmo del desarrollo mundial de su especialidad para mantener la respectiva capacidad de competencia.

En el caso de los Ferrocarriles Ecuatorianos la estructura técnica¹¹ ha sido gravemente descuidada. Ese descuido ha conducido a que el actual sistema ferroviario no pueda competir ni de lejos con el transporte por carretera. Para entender mejor el grado de deterioro en el que se encuentra

¹¹ La parte técnica de un todo un sistema que incluye (estructura, personal, etc.) no debe ser confundido con el medio material.

el servicio ferroviario, se hace necesario analizar independientemente a cada uno de los componentes del servicio.

4.2.1 Vías

En teoría el ferrocarril ecuatoriano cuenta con 1169 km de vías férreas. Como ya se ha indicado reiteradamente, ese dato es teórico y, para fines prácticos no es aplicable. El estado desastroso de las vías, tanto por el trazado que tienen las mismas, como por su condición actual, hace que las vías utilizables se reduzcan a aproximadamente 280 km. Aún este número es un tanto optimista, porque en la mayoría de esas vías la utilización es posible solamente con graves limitaciones operativas.

En lo que se refiere al trazado de las vías, el mismo se lo hizo en base a estudios, conocimientos, tecnología y condiciones imperantes a finales del siglo pasado. Ahora, cien años después, todos esos parámetros han cambiado fundamentalmente. También hay que considerar que desde hace aproximadamente cuarenta años el ferrocarril ha perdido continuamente su influencia. Es decir, todos los pueblos y regiones que crecieron y se desarrollaron en base al servicio ferroviario a lo largo de su ruta, han perdido toda su importancia¹².

Cuando se anuncia una rehabilitación del sistema ferroviario renacen, en esos pueblos, esperanzas de recibir un nuevo impulso para su desarrollo económico. Por eso, esas poblaciones recurren a todos los medios a su alcance para evitar que se cambie el trazado de la vía, independientemente de lo que recomienden los estudios técnicos y financieros realizados. Lo grave es que, como el servicio ferroviario es del Estado y su manejo es político, lo común es ceder a esas presiones. Un ejemplo de eso es lo que se indica en el último informe del plan de rehabilitación de los Ferrocarriles (Ferrocarriles del Estado, 1991: 2), el cual indica:

¹²En la mayoría de los casos estas regiones están servidas por compañías privadas o funcionarios y de esta manera han conseguido mantener algo de crecimiento.

"Especialmente grave y complicado es el caso del sector Shucos, por las implicaciones socio-políticas que adquirió, debido a las presiones de la población de Tixán, exigiendo que una variante de la vía pase por dicha población.

Se han realizado infinidad de inspecciones y estudios, inclusive por parte de técnicos extranjeros financiados por la ONU, hasta que se definió finalmente reconstruir la vía por el mismo trazado original, ..." (el subrayado no es del original)

De esa manera, poco a poco, las rehabilitaciones del sistema ferroviario pierden su carácter técnico y junto con él, se pierden también las probabilidades de racionalización.

Hay que resaltar que no es racional aceptar planteamientos que responden a consideraciones técnicas que tienen más de cien años de antigüedad. Actualmente la función del sistema ferroviario es la de unir a los grandes centros de desarrollo. Las ventajas comparativas del ferrocarril sobre el transporte terrestre por carretera solamente se hacen evidentes en el transporte de carga a distancias medianas y largas. En la transportación de personas y carga a distancias cortas, las carreteras y los medios automotrices son mucho más eficientes que el ferrocarril.

No se puede, por lo tanto, pretender que el servicio ferroviario se constituya en la esperanza de desarrollo de zonas atrasadas o marginadas. Si bien se puede planificar al servicio ferroviario como parte de la infraestructura que se ofrece para promover el desarrollo de una determinada zona, eso tiene un costo tan alto que el Ecuador en la situación económica actual *no está en condiciones de solventar*.

De todo lo anterior se puede concluir que el trazado de las vías, salvo pocas excepciones, es obsoleto y está en contra de los conceptos técnicos modernos. Por lo tanto, el trazado debe ser cambiado como un primer paso para poder tener esperanzas de dar rentabilidad al servicio.

En lo que se refiere a la condición de las vías, existen dos puntos que deben ser anotados. El primero se refiere a la "trocha" o distancia entre rieles. En el Ecuador el ferrocarril cuenta con una trocha de normación muy antigua a la que se conoce como "trocha inglesa estrecha". Esta norma está prácticamente abandonada y por lo tanto, el Ecuador se está convirtiendo en un caso único a nivel mundial. La desventaja radica en que los fabricantes de equipos rodantes no cuentan, en sus líneas de producción, con equipos acordes a esa norma. Tendrán, entonces, que hacer diseños específicos para los pedidos ecuatorianos, y los equipos resultarán mucho más costosos que los modelos de producción normal. Por esa razón, todos los países del primer mundo (y muchos más), tienden a adoptar la norma universalmente aceptada y conocida como "métrica" para sus vías.

El segundo aspecto se refiere a las condiciones actuales de las vías. Como ya se ha indicado anteriormente, las vías se hallan prácticamente fuera de servicio. Un ejemplo de ello es el tramo Quito - San Lorenzo. Se trata de la vía que se construyó al final de todas, por lo tanto, teóricamente es la más moderna del sistema ferroviario ecuatoriano. Para empezar, el tramo Quito - Ibarra está completamente fuera de operación. El servicio se brinda únicamente entre las ciudades de Ibarra y San Lorenzo.

El tramo Ibarra - San Lorenzo comprende 200.3 km de longitud. El tiempo promedio del recorrido normal es de 12 horas, o sea que se consigue una velocidad promedio de 16.2 km/h. La explicación de esta inusitada velocidad no está tanto en el trazado de la vía¹¹, sino en las actuales condiciones de la misma, que son tan malas que la vía no soporta una velocidad mayor. Es más, forma parte del folclore de ese viaje, el vivir por lo menos un descarrilamiento del transporte. Se puede indicar que en el mejor de los

¹¹ Lo cual no significa que el trazado sea el mejor posible. A la época en que se construyó la vía hubo una gran influencia política sobre que la vía pasara por diferentes poblados a pesar de que no era la vía recomendada por los estándares técnicos. Era por la necesidad política de reducir el alto costo de la línea. Su actual trazado y su elevado grado de explotación (20 años)

casos el 90% de la vía ya no responde a las condiciones mínimas de mantenimiento y seguridad de funcionamiento⁴¹.

En el resto del sistema ferroviario, la situación no es mucho mejor, en lo que a las condiciones de las vías se refiere. Existen graves interrupciones que impiden el uso integral del sistema, a más de que las vías requieren de reparaciones generales para poder aceptar las cargas propias de una normal y adecuada operación. Además, en algunas partes el crecimiento de las ciudades y la construcción de carreteras se ha realizado, literalmente, por encima de las vías férreas. De esa manera se han ocasionado graves daños e interrupciones que se harán muy costosas de reparar. Un caso muy especial es el de las carreteras que se cruzan sobre las vías férreas. Esto implicará que se haga necesaria la construcción de pasos a desnivel y puentes para evitar el cruce del tren con las más importantes carreteras del país, que si se dejan como están actualmente, en el futuro serán una segura fuente de innumerables y cruentos accidentes.

Un ejemplo claro de lo explicado anteriormente es la construcción de la carretera Ibarra - San Lorenzo que se está realizando paralelamente al trazado de la vía férrea que une a esas dos ciudades. La ejecución de la carretera es tan paralela al trazado del ferrocarril que los desechos de la construcción han destrozado a la vía férrea. Tan graves son los daños que en algunos trechos se interrumpido por largo tiempo el servicio del ferrocarril. Es decir, se han gastado miles de millones de sucres en construir una carretera cuya primera consecuencia fue producir gastos por miles de millones de sucres para reparar el ferrocarril. Son, entonces, decenas de miles de millones de sucres para proveer dos medios de transporte a una región que con muchos esfuerzos de imaginación justifica uno solo.

En resumen, se puede indicar que la condición de las vías es tan grave que su reconstrucción o "rehabilitación" será tan costosa como una virtual construcción nueva. Resulta poco racional que se emprenda el enorme gasto

⁴¹ En algunos sitios prácticamente ya no existen vías férreas y en otros sitios los pocos animales que existen deben ser trasladados a pie.

de esa reparación y no se corrijan los errores de las vías (tanto en el trazado como en la trocha), sino que se pretenda rehacer todo como era hace más de cien años y, por último, se pretenda llamar a eso "*modernización*" del ferrocarril.

4.2.2 Parque Móvil

El segundo componente técnico del sistema ferroviario es el parque móvil. Hay que aclarar que con éste término se refiere a los vehículos para ser usados en las vías férreas. Esta aclaración que aparentemente es de cajón o tautológica se hace necesaria por el desarrollo incorrecto de la Empresa de Ferrocarriles del Estado. En realidad, a lo largo de su transcurso ha llegado ha contar con un parque automotriz (automóviles, camionetas, camiones, y buses para el transporte de personal) que es mucho más grande, tanto en número como en capacidad de transportación, que el mismo parque móvil ferroviario propiamente dicho. Hay que aclarar que ese parque automotriz es para uso exclusivo de la empresa y por lo tanto es completamente improductivo.

El parque móvil propiamente dicho se compone como lo indica la siguiente tabla:

Denominación	Cantidad	Condición
Locomotoras	14	7 requieren reparaciones para operar
Vagones	140	Con un alto porcentaje de bajas por daños o mantenimiento insuficiente
Autocarriles	19	40% fuera de servicio

Respecto de las locomotoras hay que aclarar que de las catorce solamente siete son de un tipo al que se lo podría denominar como moderno a pesar de

tener aproximadamente ya treinta y cinco años de edad. Por cierto, precisamente esas siete locomotoras que podrían llamarse modernas están fuera de servicio por falta de repuestos.

En lo que se refiere a los autoferros; los mismos no son más que buses para servicio automotriz a los que se los ha adaptado precariamente para operar sobre vías férreas. También en este caso se habla solo de un sesenta por ciento de disponibilidad. Es decir que solamente once autoferros están más o menos en condiciones de operar. Esto se debe, entre otras cosas, a que la adaptación se hace con el falso presupuesto que la única diferencia entre un autobús y un autoferro (propriadamente dicho) es que el primero tiene ruedas de goma y una dirección y el segundo tiene ruedas metálicas sujetas a un conjunto denominado "boogie".

En primer lugar hay que considerar que los esfuerzos a los que se ve sometido el tren motriz⁴⁵, son muy diferentes en cada uno de los casos (autoferro versus autobús). Eso implica que las soluciones de diseño tengan que ser diferentes. En el caso de los autoferros se hace indispensable que el acople entre el motor y la transmisión tiene que ser hidrodinámico⁴⁶. La transmisión, por su parte, en ningún caso puede ser de accionamiento manual y por lo tanto mecánica, sino tiene que ser hidráulica, ya sea hidrodinámica o hidrostática⁴⁷.

En segundo lugar, para los autoferros, hay que poner mucho énfasis en el sistema de enfrenamiento. Esto se debe a que el factor de seguridad tiene que ser mucho más exigente en el caso del equipo ferroviario. Por eso, los frenos no pueden ser un sistema único y de fricción, por los problemas de

⁴⁵ Tren motriz es la denominación técnica para toda la cadena de elementos que contribuyen al impulso y movimiento de un vehículo. Es decir, en forma un tanto amplia, todo lo que interviene desde el motor hasta las ruedas.

⁴⁶ Se parte del supuesto que la fuente principal de energía es el combustible automotor. Esto es así, porque es la solución más aceptable para las condiciones económicas y técnicas del Ecuador.

⁴⁷ Se hace la alternativa diesel eléctrica, pero para el caso del Ecuador, las consecuencias para una solución por aplicación de motores, como es el caso de los autoferros.

eliminación de la energía generada. Lo obligatorio es tener dos sistemas independientes (como mínimo), el primero de acción por resistencia¹³, para uso continuo y el segundo, de accionamiento por fricción que se usará solamente para detener completamente al vehículo o en casos de emergencia.

En tercer lugar se deben tomar en cuenta las consideraciones y exigencias operacionales. Ante todo se deben respetar las regulaciones internacionales. De entre ellas se pueden mencionar, entre las más importantes, las siguientes:

- Un vehículo de transporte terrestre para pasajeros (autoferro) no puede tener una aceleración en servicio de más del 10% de la gravedad (aproximadamente 1 m/seg²).
- El sistema de frenos de los vehículos debe estar diseñado, en el peor de los casos, con una redundancia doble, los equipos redundantes deben ser completamente independientes entre sí.
- Los efluentes contaminantes, producto de los motores de vehículos ligeros y medianos (autoferros) no puede superar aquella reglamentada para vehículos automotores de circulación en ciudades.

La única manera de alcanzar a todas las indicaciones legales internacionales válidas para vehículos pequeños y medianos de circulación férrea, es por medio de sistemas de transmisión diesel-hidráulica o diesel-eléctrica, pero en ningún caso con sistemas diesel-mecánica, como es el caso de las precarias adaptaciones que circulan en nuestro sistema ferroviario.

Se ha profundizado un tanto en el análisis de los autoferros para demostrar que las soluciones que se han dado son deficientes e inseguras, desde el punto de vista técnico, no rentables desde el punto de vista financiero e incongruentes desde el punto de vista legal internacional. Lo mismo se concreta en las siguientes consideraciones:

¹³ Transmisión por cables en sus versiones mecánicas o eléctricas.

- Por usar transmisiones mecánicas de operación manual y sistemas mecánicos de acople motriz se eleva el desgaste de los mismos en por lo menos tres veces por encima de las de sus análogos automotrices. Es decir, que los costos de mantenimientos son superiores a tres veces más altos que los que deberían ser. Además, el permanente estado de uso al límite de las capacidades conduce a que la seguridad del equipo y por lo tanto del usuario se vea afectada.
- El hecho de usar sistemas no redundantes de frenos y todos de accionamiento por fricción es la razón por la que el desgaste de los mismos disminuya la seguridad a un mínimo difícilmente aceptable. De las estadísticas se puede leer que las fallas en el sistema de frenos son las causas para aproximadamente el 85% de los accidentes ocasionados por fallas técnicas en los vehículos⁴⁹.

En resumen, por todo lo anterior, el costo de operación de esos autoferros mal adaptados son tan altos que en ningún caso será posible alcanzar por lo menos el punto de equilibrio, peor algún tipo de utilidad en la operación⁵⁰. Por último, es necesario aclarar que si es que existe la decisión política de mejorar las condiciones técnicas, para el caso de los autoferros, si existe en el Ecuador la suficiente capacidad técnica como para implementar soluciones adecuadas en esos vehículos.

En lo que se refiere al parque móvil, también hay que considerar que como ya se ha indicado en repetidas ocasiones, actualmente existen tres tramos de vía totalmente incomunicados entre sí. Como esa separación obedece a cortes no restaurados del sistema, los vehículos nunca fueron distribuidos lógicamente, sino que operan en el sector en donde se encontraban al momento del corte. En vista de la pobreza de medios en la que actualmente

⁴⁹ En las ferrocarriles Ecuatorianos hay que hacer esta aclaración, porque un gran número de accidentes se debe a las peores condiciones de las vías o fallas humanas de conducción que no son elevadas en los sistemas ferroviarios más avanzados o mejor mantenidos.

⁵⁰ Siempre es posible alcanzar utilidades si se dan los precios y se reduce el desgaste al por y se cuenta con un acapilamiento suficiente para cubrir los costos. En algunos casos en el caso de los ferrocarriles siempre tiene que ocurrir con que el límite superior para los precios sea el de los datos por la competencia del transporte por carretera.

se desenvuelven los Ferrocarriles del Estado, ese factor no es altamente relevante, pero de todas maneras influye negativamente en los resultados de la actual operación general del sistema.

4.2.3 Auxiliares Técnicos

Se entiende bajo el término de "Auxiliares técnicos" a todas aquellas partes de la infraestructura técnica que si bien no participan directamente en la operación propiamente dicha, son las que -permiten que el sistema se mantenga en óptimas condiciones operativas. En el caso de los Ferrocarriles del Estado, estos elementos se reducen a centros o talleres de mantenimiento. Estos talleres de mantenimiento funcionan en Durán, Quito, Riobamba e Ibarra.

Si bien la empresa ha hecho grandes esfuerzos por mantener el equipamiento de esos talleres de acuerdo con el desarrollo técnico actual, no se puede apreciar que haya alcanzado el nivel esperado. Esto es lógico si se considera que las operaciones de mantenimiento, reparación y reconstrucción de los equipos se han debido realizar para unos pocos y obsoletos vehículos.

Se puede anotar, también, la existencia de una abultada maquinaria y equipo caminero que aunque se halla en pésimas condiciones técnicas, demuestra la tendencia de ENFE de realizar todas las tareas por sí misma. Esto se ha visto bastante cuestionado, ya que la construcción y reconstrucción de vías es algo que lo pueden realizar otros sectores de manera mucho más expedita y menos onerosa. A pesar de esto se pretenden invertir grandes sumas en reparar ese equipo y además la empresa dedica el 37 % de su personal para esa actividad.

Hay que poner todo el énfasis en resaltar el hecho de que se están dedicando importantes recursos, tanto financieros como técnicos como humanos en realizar actividades para las que la empresa no es eficiente ni puede llegar a serlo. Uno de los primeros cambios importantes y necesarios en la empresa es el de concientizar a sus funcionarios se ha demostrado como funesta, en todo tipo de empresas, tanto privadas como públicas, la

concentración de funciones. En todo el mundo, la tendencia es la de delegar las funciones específicas a empresas especializadas y así la empresa puede dedicar toda su capacidad a aquello que es lo suyo y que puede hacer de la manera más eficiente. Es una forma de aceptar, a nivel mundial, aquel proverbio popular que dice: "Zapatero a tus zapatos".

4.3 LA ORGANIZACIÓN DEL PERSONAL DE ENFE

A más de los equipos y maquinarias con las que cuenta una empresa, es muy importante el analizar cuales son las condiciones en las que se encuentra el personal, tanto desde el punto de vista de su distribución, como de su capacitación, como de su relación para con la empresa. Eso es lo que se pretenderá analizar a continuación. Hay que anotar que los datos que se pudieron obtener no son completos, a pesar de la amplitud y buena voluntad por parte de los personeros de ENFE para colaborar con toda la información que les fue posible brindar.

4.3.1 La Administración

Para analizar a ENFE hay que tomar en cuenta que la misma no es una empresa común. Un tanto alegóricamente se puede afirmar que ENFE es la más estatal de todas las empresas estatales. Esto induce a que se maneje a la empresa más bien como una Dirección o Departamento del Ministerio de Obras Públicas antes que como una compañía propiamente dicha.

Lo anterior tiene importantes consecuencias en lo que se refiere a la Administración de la empresa. En teoría, el Gerente general es la máxima autoridad de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, y recibe ese mandato del Consejo Nacional de Ferrocarriles. Por lo tanto, sobre el papel, el Consejo Nacional de Ferrocarriles es el organismo que designa al Gerente General y el Ministro de Obras Públicas no es más que un miembro del mencionado Consejo.

5 L

En la realidad, la designación la hace, casi siempre, el Ministro de Obras Públicas y es él quien puede disponer de ese cargo. Esa es una de las

razones para explicar la inestabilidad crónica de la Gerencia General. Se puede hablar de "inestabilidad crónica" si se observa que en el período del actual Gobierno (34 meses) ya han habido tres Gerentes, o sea que la estabilidad promedio ha sido de 0.94 años¹¹ (ni siquiera llega a un año por Gerente).

Se pueden mencionar tres razones¹² fundamentales para las remociones frecuentes de los administradores de ENFE, las mismas son:

- Cambio de Ministro de Obras Públicas.- Como ya se ha indicado antes que una compañía, ENFE es una Dirección más del MOP, por lo que, cuando se cambian los funcionarios de alto nivel del mencionado Ministerio, se cambia (por lo general) también al Gerente General de ENFE.
- Desacuerdos entre el Gerente de ENFE y el Ministro de Obras Públicas.- Como ya se ha reiterado, el verdadero superior del Gerente General de ENFE es el Ministro y por lo tanto, en cuanto no se pueden entender entre esos dos funcionarios, el de menor rango dentro de la misma estructura debe ser removido.
- Presión sindical.- A pesar de ser un servicio que para fines prácticos está virtualmente paralizado, cuenta con poderosos sindicatos que defienden celosamente sus así llamadas *conquistas laborales*. En cuanto un gerente pretende establecer orden o recobrar la racionalidad en el servicio, surgen los sindicatos con huelgas muy *ruidosas*¹³. Este "ruido" tiene repercusiones políticas, aunque económicamente no significa nada ni al Estado ni al pueblo, de todas maneras una de las consecuencias más usuales es la remoción del Gerente de ENFE, lo cual demuestra una vez

¹¹ Esta inestabilidad es propia de ENFE e independiente del Gobierno de turno. La inestabilidad depende de la tendencia del mismo. Desde la estatización de los ferrocarriles se ha podido calcular un promedio de 1.2 años por gerente.

¹² No se ha tomado en cuenta la cambio de Gobierno, pero esta es la razón por la cual.

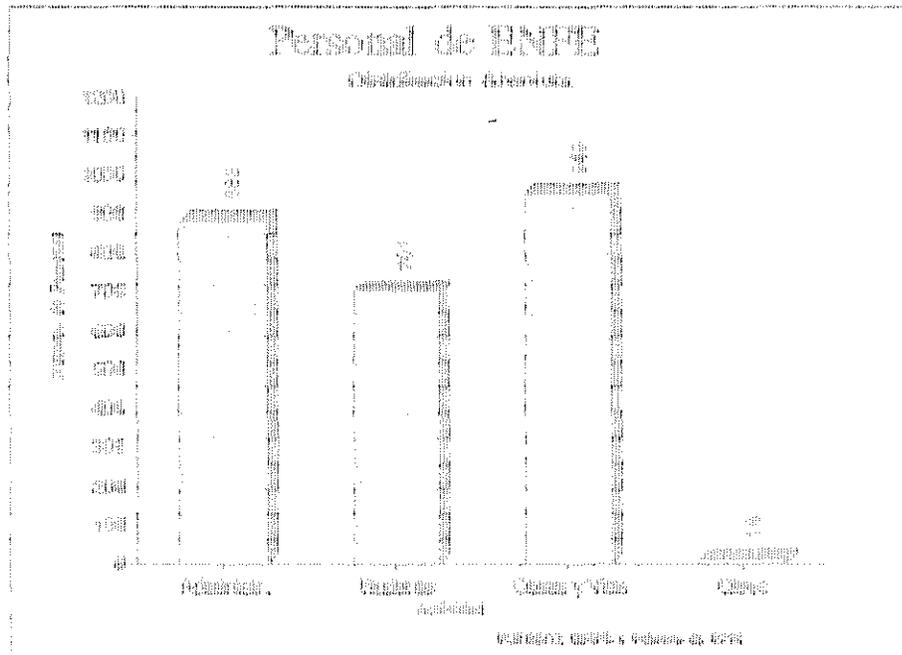
¹³ De las llamadas "ruidosas" huelgas. En vista de las condiciones actuales de la empresa no tienen nada que oponer ni fuerza alguna de ejercer presión económica como se el momento original de la huelga.

más que los criterios para el manejo de ENFE son ante todo políticos y nada técnicos.

4.3.2 Distribución del Personal

ENFE cuenta en total con una planta total aproximada de trabajadores y empleados que llega 2.547 personas. Hay que indicar que es aproximada, porque se refiere a datos de Febrero de 1991. Ese personal se encuentra distribuido tal como se puede ver en gráfico a continuación:

En la misma se puede apreciar de forma bastante clara la forma en que se han definido las prioridades en la Empresa. Es decir, en donde está la mayor parte del personal. Se puede apreciar que el grupo que comprende

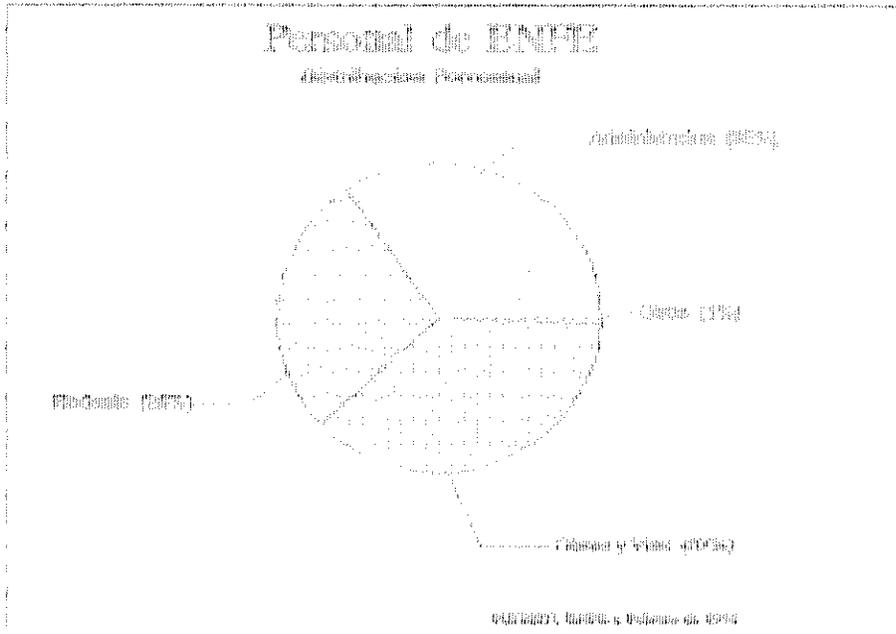


Ilustr. 4 Distribución Absoluta

al personal operativo propiamente dicho es el grupo menos significativo. Para poder apreciar de mejor manera la distribución se ha preparado el Gráfico a continuación.

En el mismo se pueden apreciar los mismos datos que en el gráfico anterior, pero ahora están representados de manera porcentual para tener una mejor idea de como se distribuye el personal en la empresa.

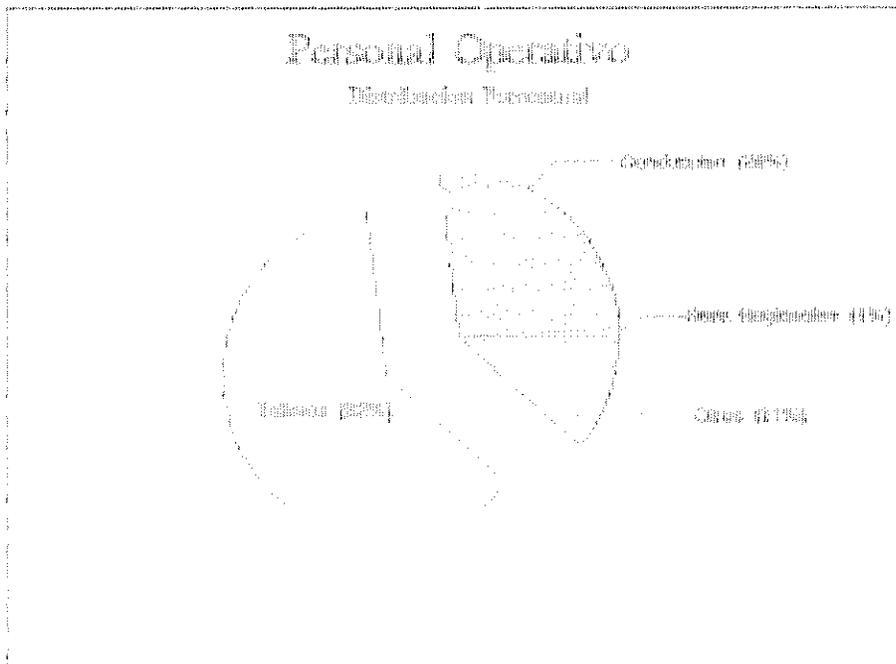
En el mencionado gráfico se puede ver claramente que solamente el 28% del personal está dedicado directamente a cumplir con la función para la cual existe ENFE.



Ilustr. 5 Distribución Porcentual

Ese número que, si se lo considera proporcionalmente al tamaño de la empresa ya es pequeño, tiene aún más graves distorsiones si es que se lo observa en detalle. Para explicar mejor esta afirmación se ha preparado el siguiente gráfico:

Un 62% del total de empleados clasificados como operativos en realidad son solamente personal de mantenimiento. O sea que, realmente operativo, es solamente un 7.28% del total de empleados. También es muy



Ilustr. 6 Distribución del Personal Operativo

indicativo, que tanto personal sea dedicado al mantenimiento de tan poco material rodante. No hay que olvidar que la empresa dedica 37% del total de su personal al mantenimiento de las vías. En realidad se puede afirmar que en ENFE se dedican 434 personas a dar servicio a 7 locomotoras, 11 autoferros y 140 vagones⁵⁰ o sea que se dedican *directamente* alrededor de 21 mecánicos para solamente dar mantenimiento a cada máquina relevante.

Como ya se indicó, un 37% del total del personal, es decir un total de 949 personas, se dedica a trabajos de construcción, reparación y mantenimiento de las vías. A pesar de eso, a lo largo de más de 8 años, no se ha podido poner operativo al tramo de Tixán cuyo daño separa a las ciudades de Quito y Guayaquil y así divide a la principal ruta del ferrocarril ecuatoriano. A lo que hay que agregar el pésimo estado de mantenimiento en que se hallan todas las vías. Es decir, el mantenimiento no es todo lo efectivo que debería ser.

Todo lo anterior se justifica con el argumento que no existen recursos y que esa es la razón por la cual todo se ha descuidado. Sin embargo de esa razón, no se ha detenido la contratación de grandes cantidades de personal que no tienen mucho que hacer. Esa política es la que ha llevado a la Empresa de Ferrocarriles a las condiciones en las que se encuentra actualmente.

4.3.3 Estructura de la Organización

La Empresa de Ferrocarriles a pesar de todos sus problemas es una organización que existe por más de ochenta años. Es decir que se han desarrollado estructuras y formas de organización de una forma cuasi-orgánica. Esto se puede comprobar muy fácilmente cuando se pregunta por la descripción formal de la estructura existente. Nadie está en condiciones

⁵⁰ Para este conteo se han considerado solo a las unidades en condiciones de operación de al total teóricamente existente.

de responder a esa pregunta definitivamente, pero la empresa, de mejor o peor manera, existe y todos saben cual es su cargo¹⁵.

Sin embargo se puede apreciar que muchas de las funciones y sus respectivos cargos solamente existen por una especie de "derecho de antigüedad", sin que se puedan justificar o eliminar en base a razonamientos técnicos actualizados. De ahí, la denominación de "crecimiento orgánico", las estructuras simplemente se han desarrollado como un organismo, se crearon alguna vez y nunca han sido revisadas sino que han degenerado, a falta de una función real, a ser simples puestos de empleo.

Existe un organigrama¹⁶, pero el mismo no es funcional, ya que (así indicaron los funcionarios de la empresa) hay muchas partes del mismo que no existen en la realidad y hay otras que existen sin constar en el documento. Además el documento¹⁷ no tiene consistencia ya que en algunas secciones llega a niveles muy bajos y en otras se mantiene en los niveles más altos, _

Para ilustrar mejor lo anterior se puede ver que dentro del Departamento de Tráfico se describen al mismo nivel: la *Administración de Vehículos* en general, que se supone abarca a todos los vehículos automotrices de la empresa o el *Control de Pasajeros y Carga* que globaliza una de las principales funciones, y al mismo nivel se coloca a la *Peluquería* del servicio.

En el mismo organigrama se pueden apreciar varias contradicciones de diseño dentro de la estructura que seguramente son el resultado de la muy peculiar forma de desarrollo de ENFE, dentro de las cuales si bien se han creado nuevas estructuras jamás se eliminaron las antiguas que fueron

¹⁵ Se sabe cual es la función, pero el caso, el desdoblamiento de las actividades y puestos al hecho que muchas tareas han perdido su relevancia, puede ser motivo para dudas.

¹⁶ Documento que se usó, se vio en la oficina de personal de los Ferrocarriles del Sur una copia del organigrama y nadie sabe exactamente que parte del organigrama es funcional y cual es obsoleto (o sea, es decir nadie puede explicar como está organizado el Ferrocarril).

¹⁷ Una copia del organigrama se guarda en el archivo.

superadas. Se puede apreciar que originalmente la estructura fue descentralizada y así existen varias Superintendencias de Vía que son unidades operativas con un relativamente amplio margen de decisión dentro de su área. Por su denominación se intuye que datan desde hace mucho tiempo, ya que si fuesen de reciente creación tendrían una distinta denominación.

Por encima de esa estructura descentralizada se ha tratado de centralizar toda la cadena de decisiones. Es por eso que las Superintendencias ahora están supeditadas a una Dirección Técnica y hay muchas funciones de las mismas que se las han retirado, centralizando esas funciones al mismo nivel en otros estamentos de la organización. Ya que este comportamiento responde a una tendencia propia de las organizaciones estatales en los últimos cuarenta años, es de suponer que esa nueva estructura se creó durante el período estatal de la empresa.

El problema se crea por el hecho de que la estructura centralizadora ha sido creada por encima de la estructura descentralizada reemplazandola en sus funciones pero sin eliminarla físicamente. Independientemente de las ventajas y desventajas de cada uno de los dos estilos de estructuración, el hecho de tener a los mismos en "*competencia*" dentro de una misma organización puede crear duplicación de funciones y desconcierto, lo cual va en detrimento del rendimiento global de la empresa.

La experiencia indica que cuando aparecen contradicciones de ese tipo, dentro de una empresa, el efecto final es que el proceso centralizador se agudiza aún más. Tal es el caso de los ferrocarriles en donde casi todas las decisiones deben ser tomadas por la más alta instancia, que en este caso es la Gerencia General, con todas las desventajas que implica esa forma de administración.

Hay que acentuar sobre el hecho que todos los estamentos de la estructura original se han mantenido intactos; solamente se les han quitado muchas atribuciones mas no el número de cargos. Esa es una de las

importantes razones que explican, entre otras, la explosión burocrática en la empresa.

En resumen, es notorio el exceso de personal. No es justificable, por ningún concepto, que una empresa que pretende brindar un servicio especializado en forma eficiente, dedique el 37% de su personal total exclusivamente a la administración. Todas las deficiencias y problemas de la empresa se pueden sintetizar en el hecho de que solamente el 7.28% del total de colaboradores de la empresa se dediquen directamente a la razón final para la cual la empresa existe.

4.3.4 Reglamentación de las Relaciones Laborales

Como es lógico para una empresa de la edad y tamaño como ENFE, la misma ha regulado sus relaciones internas en base a Contratos Colectivos de Trabajo, conseguidos por acción de fuertes y activos sindicatos.

Ya se han indicado todos los problemas y desviaciones ocasionadas por la sindicalización dentro del sector público. Un ejemplo muy claro de los extremos a los que se puede llegar es ENFE y su Contrato Colectivo de Trabajo vigente. Del mismo se pueden extraer algunos artículos y se pueden indicar sus consecuencias³⁸:

■ Dentro de las atribuciones de los Sindicatos en la administración de la Empresa se pueden anotar:

- ⊕ Artículo 10.- Las partes convienen en que las jornadas y horarios de trabajo, serán establecidas en los Reglamentos correspondientes que se elaboran con la participación de los SINDICATOS Y ORGANIZACIONES FRATERNAS en todos los Departamentos... [el resaltado es del original, el subrayado no]

³⁸ Todos los datos para este análisis han sido extraídos del Contrato Colectivo de Trabajo que se puede consultar en la Biblioteca base: ENFE. 1993.

- ⊕ Artículo 38.- La EMPRESA proporcionará cada año dos ternos de trabajo a todos los trabajadores... Para la adquisición de dicha ropa intervendrán los Sindicatos que suscriben este Convenio., quienes indicarán el tipo de ropa que requieren en las diferentes actividades laborales... [el subrayado no es del original]
- ⊕ Artículo 51.- Las vacantes o puestos de nueva creación que se produzcan en todos los Departamentos de la EMPRESA, serán llenados por las necesidades del servicio, ... Los Jefes Departamentales y Seccionales conjuntamente con los secretarios generales de los Comités Centrales Ejecutivos de los Sindicatos Contratantes o de sus delegados Jurisdiccionales, analizarán las solicitudes de los interesados en sus respectivos Departamentos, ... [el subrayado no es del original]
- ⊕ Artículo 52.- La Oficina de Personal de la EMPRESA con los SINDICATOS procederá a ubicar a los trabajadores ... [el subrayado no es del original]

Mediante los artículos señalados se establece la virtual administración compartida de la empresa entre los personeros nominados por la patronal (el Estado) y los Sindicatos. Es importante notar que la Administración tiene que conseguir el *visto bueno* de los Sindicatos para poder emplear a una persona, así como para cualquier ubicación de los trabajadores, como lo determinan los artículos 51 y 52 respectivamente. Además, el establecimiento de los horarios está sujeta a la aprobación de los Sindicatos, como lo indica el artículo 10. Por último se llegan a detalles como el que son los Sindicatos quienes determinan, cual es la ropa que la empresa deberá proporcionar a los colaboradores de la misma, como lo estipula el artículo 38.

Es decir, que en las decisiones básicas de personal, es el Sindicato el que las aprueba y por lo tanto, serán siempre objeto de negociación. Esto no solo que limita las posibilidades de una administración, sino que da lugar a todo tipo de manipulaciones.

■ En lo que se refiere al poder de acción del Sindicato se puede analizar el siguiente artículo:

- ✦ Artículo 14.- La EMPRESA concederá permiso con sueldo a los trabajadores que deban cumplir comisiones sindicales, solicitadas por los respectivos Comités Centrales Ejecutivos o las directivas de los Comités Locales, Asociaciones Clasistas Ferroviarias con personería jurídica, por el tiempo estrictamente necesario.

Además, para la realización de asambleas de los Sindicatos y demás organizaciones sindicales, la EMPRESA concederá permiso remunerado a los trabajadores afiliados a dichas instituciones.

Este artículo tiene dos partes muy interesantes. En la primera se da carta abierta para que cualquier empleado, con el simple trámite de tener un permiso sindical pueda ausentarse, con sueldo, por el tiempo que sea *estrictamente necesario*, la cual es una formulación tan imprecisa que no dice nada y deja en manos de líderes sindicales menores (Directivas de Comités Locales) decidir por cuanto tiempo darán permiso remunerado a un empleado.

La segunda parte es la más importante. En la misma se les autoriza a los Sindicatos para inmovilizar a la empresa cuantas veces y por el tiempo que deseen sin necesidad de recurrir a la huelga. Solamente necesitan convocar a una reunión permanente de sus miembros y la empresa quedará paralizada, los empleados seguirán percibiendo el sueldo y no se ha requerido usar la fórmula de la huelga.

Si no se ha usado este mecanismo es porque la empresa se halla en tal estado de postración que tienen que recurrir al escándalo propio de las huelgas para que el resto del Ecuador se dé cuenta que los Ferrocarriles están paralizados. En realidad el servicio es tan malo que está en constante estado de paralización, independientemente de que sus trabajadores estén en huelga o no. Sin embargo el mecanismo existe y si, después de una gigantesca inversión (300.000'000.000,00 de sucres aproximadamente), la

empresa recupera su capacidad de operación, se la puede detener cuantas veces los Sindicatos lo consideren conveniente, sin necesidad de declarar huelga alguna.

■ Además no falta la concesión a los dirigentes:

⊕ Artículo 53.- La EMPRESA seguirá manteniendo los siguientes beneficios a favor de las Organizaciones Sindicales:

a) Declarar en comisión de servicios con remuneración completa a los Secretarios Generales de los Comités Centrales Ejecutivos del Sindicato Ferroviario Ecuatoriano y Quito - San Lorenzo, conservando todos sus derechos y ascensos que se produzcan durante el período para el que fueron elegidos, ...

Con lo cual se otorga permiso sin límite y con sueldo a todos los dirigentes sindicales.

■ También se encuentran bonificaciones y remuneraciones extras de todo tipo. De entre todas se puede destacar a la siguiente por su originalidad:

⊕ Artículo 10.- ... a) La EMPRESA reconoce 48 horas con el 50% de recargo de sobretiempo fijo mensual a todos los trabajadores ...

Lo cual quiere decir que la Empresa de Ferrocarriles del Estado paga obligatoriamente a todos sus trabajadores 5.6 meses de sobretiempos (un medio año) anualmente, por el hecho de tener un contrato de trabajo. Con eso se desvirtúa completamente el concepto de la remuneración por tiempos extra.

Para resumir, se puede afirmar que las reglamentaciones para la administración de la empresa, en especial la de personal, limitan excesivamente las atribuciones de la Gerencia General al dar derecho de veto a los Sindicatos en las decisiones fundamentales. También permiten a los sindicatos un poder extremo, con capacidad de paralizar la empresa, que es demasiado

peligroso en el caso de que ENFE funcione adecuadamente en su estratégico sector.

4.4 SITUACIÓN FINANCIERA

Ya se ha indicado que ENFE es considerada fundamentalmente como una Dirección ministerial antes que como una empresa. Esto se refleja de forma muy especial dentro del área financiera. Es interesante analizar tanto el Estado de Pérdidas y Ganancias o "presupuestos" como se los denomina dentro de la mejor tradición ministerial, como los planes que existen.

4.4.1 Estados Financieros

Lo primero que se puede observar en ENFE es que por parte de sus mismos funcionarios se habla de Presupuestos de Gastos e Ingresos antes que de Estados de Pérdidas y Ganancias, con lo cual se reconoce una situación real y se abandona definitivamente la ficción de ser, por lo menos, manejados como una empresa.

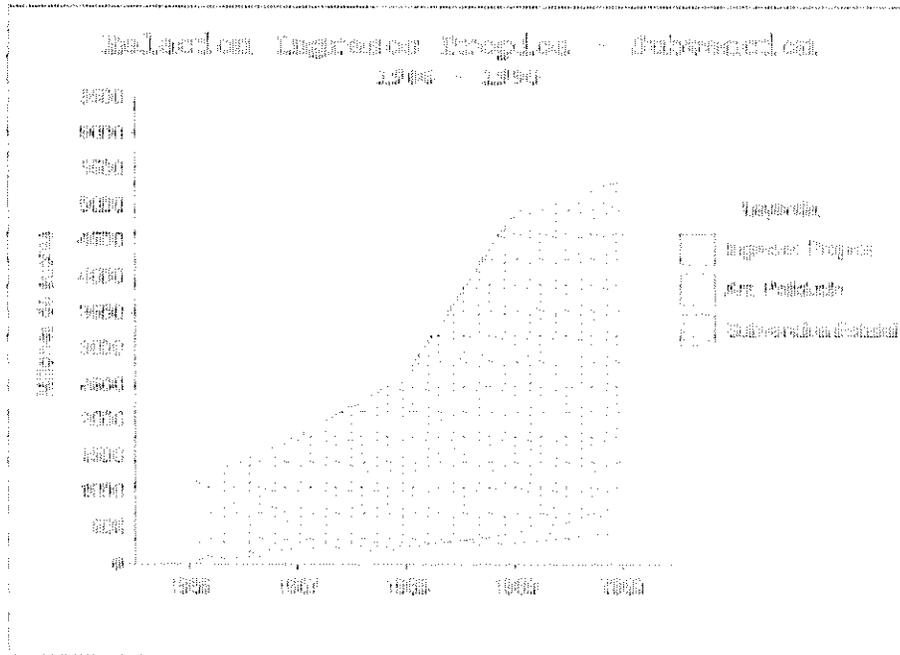
Para un primer análisis conviene comparar los ingresos y egresos de los últimos años. Con estos datos se ha elaborado la siguiente tabla:

Año	Ingresos		Egresos	Diferencia
	Propios	CEPE		
1986	77.773.252	-,-	1.181.982.025	1.034.814.316
1987	114.940.804	123.595.442	1.904.620.423	1.550.934.988
1988	209.159.655	41.782.534	2.872.127.453	2.382.550.405
1989	289.101.270	141.650.357.	4.673.686.762	4.491.748.533
1990	457.614.114	284.743.630	6.100.052.410	4.609.588.564

FUENTE: Recursos Presupuestarios de ENFE 1991

En la tabla anterior se anotan los ingresos, egresos y la diferencia entre ellos. Si bien no puede haber diferencia, esa es una mejor forma para denominar al gasto del Estado para mantener con "vida" a la organización. También se ha especificado entre ingresos propios, es decir aquellos obtenidos por la actividad propia de la empresa, a ingresos obtenidos de CEPE, ya que corresponden al pago que hace Petroecuador por el arrendamiento de un poliducto que es de propiedad de ENFE. Es decir por una actividad que se halla completamente fuera del ámbito de los Ferrocarriles, por lo que se le puede considerar como un subsidio indirecto por parte del Estado hacia ENFE. Para comprender mejor lo que significan esas cantidades, se ha elaborado el gráfico que se presenta a continuación:

Se puede ver claramente que los valores son bastante desproporcionados. Para el año de 1990 la subvención significa el 88% del total de ingresos con los que contó la Empresa de Ferrocarriles. Se puede indicar, que esos



Ilustr. 7 Comparación de Ingresos versus Subvención Estatal

montos de subvención fiscal, tanto la directa, como la indirecta a través del pago por arrendamiento del Poliducto, son las pérdidas que ENFE genera cada año.

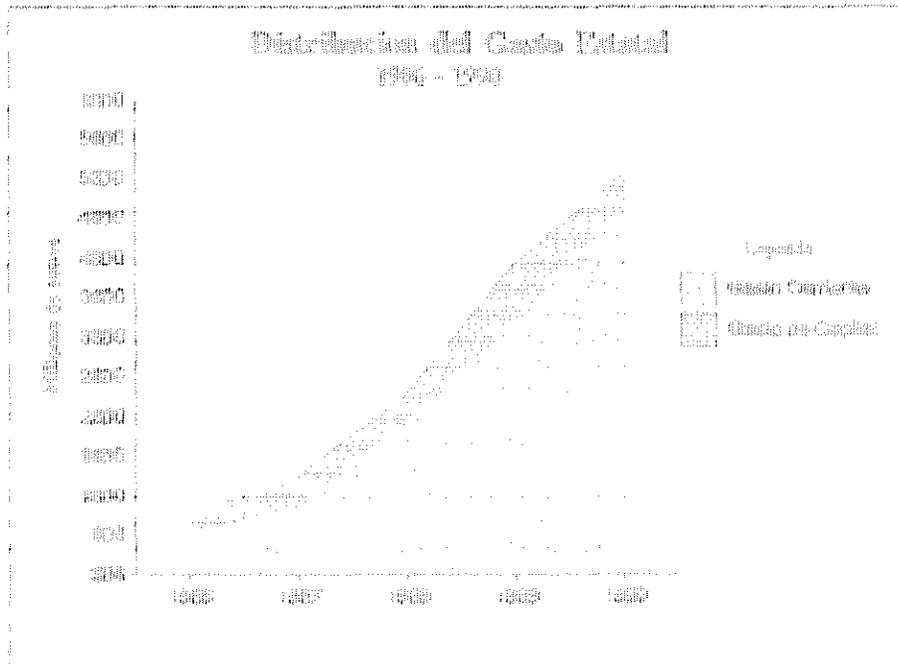
También resulta ilustrativo analizar cuanto de ese monto proporcionado por el Estado se ha invertido en adquisiciones o capital, y cuanto ha sido destinado para el gasto corriente o sea para sueldos y salarios básicamente.

Del mismo informe del que se obtuvieron los datos de la tabla anterior se pueden extraer los datos para analizar ese comportamiento. De esa forma se ha elaborado la Tabla que se expone a continuación:

Año	Corriente	Capital
1989	854.893.201	183.482.772
1987	1.169.700.700	396.383.477
1988	2.268.354.059	327.715.990
1989	3.529.568.694	713.366.441
1990	4.929.000.000	428.694.666

Resulta claro, que la inversión en capital no es significativa con aquello que gasta el Estado en lo que se ha denominado como "Operación" por parte de ENFE y que en realidad es un eufemismo para denominar al gasto corriente. De todas maneras el comportamiento del gasto estatal se puede apreciar mejor en la gráfica siguiente:

En el gráfico se puede apreciar que no solamente que el gasto corriente es desproporcionadamente superior al gasto de capital, sino que esa desproporción se hace más grande cada año. De



esa manera se demuestra que el incremento del gasto estatal se produce por el crecimiento desmesurado de el gasto corriente, del que se puede presumir que un alto porcentaje será dedicado solamente al pago de sueldos y salarios.

4.4.2 Planes de Inversión

Dentro del Plan General de Rehabilitación de los Ferrocarriles se han considerado inversiones a corto plazo que serán analizadas a continuación. Sin embargo antes de hacer ese análisis, cabe reiterar en la opinión de que todo ese plan de rehabilitación se basa en premisas incorrectas, en primer lugar, y no está diseñado para atacar y eliminar a muchos problemas fundamentales, en segundo lugar. Es decir, que si bien implica grandes inversiones no tiene muchas posibilidades de solucionar definitivamente las principales falencias de ENFE. Otro inconveniente es que la base principal del financiamiento es el endeudamiento externo que ya ha demostrado sus deficiencias en contra de los intereses del Ecuador.

Para el período de 1990 - 1991 se tienen planeadas invertir las siguientes cantidades, de acuerdo a la siguiente tabla:

Fuente de Financiamiento	millones de sucres	millones de francos	millones de dólares
Presupuesto del Estado	2.763,35		
Ley número 34	6.976,71		
Gobierno Francés		165	
Gobierno Español			20
Totales	9.740,06	165	20

En lo que se refiere a las inversiones en moneda extranjera, la información es bastante escasa. Solamente se menciona que los 165 millones de francos (al tipo de cambio actual: 12.319.000.000,00 de sucres) están siendo

invertidos en el pago de las nuevas locomotoras³⁹ y de la asesoría francesa, no se saben los montos ni las condiciones de esas inversiones. Algo muy parecido se puede anotar respecto de las inversiones realizadas con los préstamos españoles (alrededor de 21.800.000.000,00 de sucres, al tipo de cambio actual), con la diferencia de que aquí se indica que el dinero está siendo utilizado para la adquisición de equipo para señalización, talleres y material rodante no tractor.

En el mencionado plan de inversiones se hace un análisis más detallado de aquello que se pretende hacer con los fondos provenientes del Estado. Para resumir esos planes se ha elaborado la siguiente tabla:

Objeto de la inversión	Monto millones de sucres
Vías y Obras	43.867
Fuerza Motriz	1.410
Otros	200

Se nota una gran diferencia entre el primer rubro y todos los demás. Esa diferencia se nivela un tanto si se toman en cuenta las inversiones provenientes de los préstamos extranjeros, las cuales se concentran exclusivamente en aquello que se puede agrupar dentro de "Fuerza Motriz", que abarca toda la parte mecánica móvil y sus auxiliares de mantenimiento. De esa manera se encuentran cantidades más equilibradas entre los dos principales rubros. De todas maneras, sigue siendo el mayor monto el correspondiente al rubro "Vías y Obras" que abarca la fundamentalmente la reconstrucción de la vía. Lo grave del programa es que pretende rehacer lo viejo sin cuestionar y peor corregir fallas de diseño que hacen que todo el trazado sea obsoleto y anacrónico para las nuevas necesidades del Ecuador.

³⁹ Locomotoras que están siendo diseñadas exclusivamente para el Ecuador, a fin de que no tengan que ser adaptables para nuestra antigua y obsoleta línea (trabaja) de vías.

4.5 SUMARIO

Se ha tratado de ofrecer un cuadro bastante realista de la situación actual de los ferrocarriles. Se inició con un poco de historia para demostrar la importancia que esa obra tuvo para el país y las diferentes fases del desarrollo de la empresa a lo largo de su cronología. En especial se ha puesto énfasis en describir el traumático y funesto proceso de estatización del servicio al que se confundió con "nacionalización" que es algo bastante diferente.

Se ha analizado la parte técnica de la empresa. Se ha concluido que toda la estructura está obsoleta, no tanto por las pésimas condiciones técnicas en las que se encuentra, sino por tener problemas o fallas de diseño. No se pretende decir que fue mal diseñado, sino que fue proyectado para una realidad completamente diferente de la actual. Si a eso se le agrega el descuido que ha sufrido la empresa a lo largo de muchos años, queda un sistema que está prácticamente fuera de servicio.

Lo verdaderamente importante del análisis es el concepto de obsolescencia de diseño del sistema ferroviario actualmente existente. Esta afirmación induce a la afirmación que cualquier reconstrucción del sistema ferroviario que pretenda mantener la estructura básica original está condenada al fracaso por no acometer la resolución definitiva de la principal falencia de los ferrocarriles en el Ecuador.

En lo que se refiere a los recursos humanos de la empresa, los problemas son aún más grandes. En el más alto nivel la inestabilidad es crónica y desmotiva por igual a los administradores como a los trabajadores. A niveles más bajos de la estructura se encuentran unos sindicatos altamente politizados y combativos.

Es de mucha importancia el resaltar la influencia del sindicalismo en general y de los Contratos Colectivos de Trabajo existentes en especial. Esos Contratos Colectivos de Trabajo, dan atribuciones y poderes demasiado grandes a la dirigencia sindical. Se llega al extremo de permitir que los

sindicatos puedan paralizar a la empresa sin necesidad de apelar al instrumento de la huelga, es decir que pueden ejercer presión e influencia absoluta a su gusto y voluntad. Esto puede ser fatal en el caso de que, en contra de todas las predicciones, la empresa vuelva a operar después de la actual rehabilitación.

Estas condiciones no son exclusivas del ferrocarril o del Ecuador. En realidad se pueden observar a nivel mundial, en donde se han permitido que se reúnan las mismas condiciones que en el Ecuador. Así existe del ejemplo de los ferrocarriles en los Estados Unidos de los cuales se dice:

"Una razón esencial del alto costo de operación es el exceso de personal y el legendario lecho de plumas del sindicato. Por ejemplo, los reglamentos laborales exigen un cambio completo de tripulación cada 150 millas, posiblemente una reliquia del siglo XIX cuando esto constituía un día completo de trabajo¹⁰." (Savas, 1989: 215)

Por último se ha revisado el aspecto financiero de la empresa. En primer lugar se ha demostrado cuantitativamente aquello que empíricamente se hacía evidente. Es decir, que la empresa es altamente deficitaria y que cada vez le cuesta más al Estado su manutención sin obtener ningún beneficio a cambio.

También en este aspecto resulta interesante observar cuales es la opinión del director de la Oficina de Administración y Presupuesto de los Estados Unidos sobre los análogos de ENFE en ese país:

"sin la eliminación total de los subsidios y las oportunidades que se abren con la liquidación de los valores de Amtrak, el gobierno federal seguirá arrojando miles de millones de dólares en esa

¹⁰ Una tripulación muy parecida a la del Ecuador. Para cubrir el resto de la jornada (hora y media) y hacer los reglamentos exigen que el tren deba permanecer en movimiento. De esta manera la hora se cubre en dos días. Lo peor es que los nuevos tiempos de cobro para el

*incineradora móvil de dinero*¹⁴ (la cursiva no es del original)
(Savas, 1989: 216)

Otra consideración importante es la que se refiere a los planes de inversión y reconstrucción de los ferrocarriles. Dentro de esos planes lo que se puede observar es que se están iniciando importantes inversiones que precisamente contradicen la principal premisa para una reconstrucción con posibilidades de éxito. Esa premisa es la de buscar un nuevo diseño fundamental para todo el sistema. Esa consideración es primordial ya que induce a concluir que el presente intento de rehabilitación está condenado al fracaso, como todos los anteriores que han cometido el mismo error.

¹⁴ *Journal of Economic Surveys*, 1989, vol. 3, no. 4, p. 407.

5 ALTERNATIVAS PARA ENFE

En páginas anteriores se describió que la situación de ENFE es bastante crítica. También se demostró que muchas de sus falencias se deben a errores estructurales y de mucha historia. Por lo que, su corrección no puede reducirse a una simple compra de nuevo material rodante, por más onerosa que la misma sea. Es más, todas las así llamadas "*rehabilitaciones*" del sistema ferroviario en el Ecuador se han limitado a eso⁶⁰.

Precisamente una de las principales razones por la que han fracasado y continuarán fracasando todas las *rehabilitaciones* que se han intentado, es porque como ya se ha expresado anteriormente, se pretende salvar una casa podrida cambiando el enlucido de la misma. En realidad se necesita un cambio profundo de la estructura de ENFE si es que se pretende conseguir algo que, a más de generar costos, alcance algo productivo.

Por todas esas razones, a continuación se presentan algunas alternativas que sin ser ortodoxas, pretenden tener viabilidad para cambiar toda la estructura de ENFE y ofrecer posibilidades de éxito.

5.1 ELIMINACION DE ENFE

El presente trabajo se ha basado en la premisa que: "se hace muy difícil concebir a un Estado o zona geográfica que pueda progresar adecuadamente sin un *eficiente* servicio de transporte ferroviario." Sin embargo, hay que resaltar la importancia del concepto eficiente. De todo lo analizado en capítulos anteriores se puede concluir que ENFE, tal y como está, no alcanza ni de lejos ese calificativo.

Por otra parte, no se puede olvidar que la principal tarea del actual régimen y hasta donde se puede prever, de los futuros Gobiernos, será la de combatir a la inflación. También es claro que todo gasto improductivo del

⁶⁰ Incluyese la última "rehabilitación" que está en marcha y que cubre a un sistema por valor de ochenta millones de dólares de fondo capital.

Estado, solamente contribuye a incrementar la inflación. Por lo que se concluye que el costo de mantener a la ineficiente Empresa de Ferrocarriles del Estado es una forma de incrementar la inflación en el país.

Si se consideran las condiciones en que se halla ENFE y su incapacidad de prestar servicios, se puede indicar que la primera alternativa válida es eliminar físicamente a ENFE y prescindir del servicio⁵³.

Al respecto resulta interesante conocer la opinión del BIRF al respecto:

El Banco Mundial BIRF [sic, en realidad se refiere al BIRF], en 1985 presentó un estudio sobre las políticas de inversión pública, en que *objeta, por antitécnica y antieconómica la posibilidad de rehabilitar* o transformar el actual sistema de ferrocarriles nacionales ecuatorianos, por su deterioro, la disminución del monto de carga transportada entre 1966 y 1981, en el 81%, el déficit operativo de aproximadamente 11 millones de dólares anuales y la necesidad de por lo menos 100 millones de dólares para su rehabilitación. Afirma que el sistema tiene un papel muy reducido en el transporte nacional y que debería liquidarse. ... Por último, advierten que si el país decide ejecutar esta obra *no contará con el apoyo de esta entidad crediticia.*" (tomado de: Bastidas, 1986: 65-66)

Desde el punto de vista de su pérdida, es decir eliminación, no sería nada grave ni afectaría mayormente al desarrollo del Estado. Lo cual no quiere decir que no aparecerían otro tipo de consecuencias, las mismas que se analizan a continuación.

⁵³ Resulta fácil hablar de liquidación del sistema si se trata de un sistema que no funciona, el sistema ENFE.

5.1.1 Consecuencias para la Transportación

Si bien se ha adelantado el criterio de que esa eliminación no sería mayormente nociva para la transportación en el Ecuador, conviene analizar profundamente todos los aspectos de esta propuesta de eliminación de ENFE.

Como ya se ha indicado, la principal ruta ferroviaria es la línea Guayaquil - Quito, que en realidad no se inicia en Guayaquil sino en Durán, así que por diseño, limita grandemente las posibilidades de transporte de carga desde y hasta el Puerto de Guayaquil. Ciudad que es el punto más importante donde se puede utilizar el servicio de transporte pesado¹⁴. Además la ruta Quito - Guayaquil está cortada en el tramo de Tixán por dos razones. La primera es el puente sobre el río Chanchan que en cada crecimiento de sus aguas desaparece. La segunda razón es que existe un trecho de vía mal trazada en el área de Sibambe que hace que continuos derrumbes eliminen físicamente grandes partes de la vía en cada invierno. Por lo tanto esa ruta se interrumpe con demasiada frecuencia. Además en el invierno de 1983 ese trecho quedó tan averiado que no se lo ha podido reparar eficazmente. Es por eso que el servicio se halla interrumpido por tan largo plazo para esa ruta.

Esto quiere decir que la eliminación del servicio no tendrá ni la más mínima influencia en el transporte entre Quito y Guayaquil. Ya que para fines prácticos actualmente no existe. Solamente se realiza un servicio entre Guayaquil y unas pocas poblaciones en la zona de la costa, que ya desde hace mucho tiempo se hallan comunicados por carretera, por lo que la influencia de la pérdida del Ferrocarril será mínima.

La segunda línea es la que une a Quito con San Lorenzo. Para empezar, el trecho Quito - Ibarra se halla fuera de servicio. Por lo que se puede hablar que realmente solo existe una línea Ibarra-San Lorenzo. El tendido de

¹⁴ Lo grave es que falta de dinero para hacer los planes de rehabilitación del ferrocarril, diseñados por consultoras internacionales, de construir una autopista del valle que hasta el momento ha sido de dudoso éxito. Sin embargo, esa solución es bastante costosa, y por lo tanto, no puede ser una opción viable. La única manera de mejorar la conectividad ferroviaria de la zona, sería la construcción de una línea de ferrocarril de vía estrecha que conecte a Guayaquil con Ibarra.

la línea está en pésimas condiciones y no puede soportar cargas usuales. Por eso ya no se pueden emplear verdaderos trenes, solamente se emplean los llamados "autocarriles", que en realidad son buses para servicio por carretera adaptados precariamente para el recorrido por vías férreas. Además, ese tipo de vehículos tiene que transitar a velocidades bastante bajas y aún así, lo hacen con innumerables descarrilamientos en cada viaje.

Hasta hace poco el servicio, aunque deficiente era el único existente. Sin embargo, la conexión por carretera se establecerá a finales de 1991. Por lo que el servicio del ferrocarril ya no tendrá la ventaja de ser monopolístico, por más malo que sea. Por eso, no se puede decir que su ausencia sería muy sentida por la población, o que afectaría gravemente a la zona.

Existe un tercer ramal que comunica a Sibambe con Cuenca. El mismo fue rehabilitado hace poco y está en precario funcionamiento. Se dice precario, porque no tiene ni equipos ni la capacidad para soportar trenes que justifiquen el mantenimiento de la vía.

De todo lo anterior se puede concluir que, a corto y mediano plazos, la eliminación del "servicio de ferrocarriles" no afectaría a la transportación en el Ecuador.

Por otro lado, es muy necesario anotar que a largo plazo esa eliminación originaría graves consecuencias para la economía y el desarrollo del país. Esto se concluye del hecho que para el transporte pesado, el ferrocarril es el único que puede utilizar energía eléctrica. No está por demás recordar que la energía hidroeléctrica es energía renovable o sea que prácticamente puede durar indefinidamente. Además de que el Ecuador posee un gran potencial hidráulico todavía no explotado. Esto quiere decir que, hasta donde se puede prever no habrán problemas por falta de energía hidroeléctrica.

Pero por ahora, lo anteriormente dicho no constituye ninguna ventaja en vista del alto costo inicial de construir un tren movido por energía eléctrica.

Pero cuando el Ecuador deje de ser exportador de petróleo²³, los costos del transporte pesado por carretera alcanzarán niveles que agobiarán seriamente a la economía ecuatoriana. O sea que, si se eliminan los Ferrocarriles ahora, para el futuro desaparecerá cualquier posibilidad de que los mismos existan y puedan ser electrificados ante la eventualidad de que se agote el petróleo como fuente de energía barata con la que cuenta actualmente el Ecuador.

5.1.2 Otras Consecuencias

La eliminación sin reemplazo de ENFE originaría también un problema social, debido a que dejaría sin empleo directo a más de tres mil familias. Lo cual no es un problema exclusivo de ENFE. El hecho que el Ecuador tenga un altísima tasa de desempleo y subempleo, hace que el cierre de puestos de trabajo tenga un costo político excesivo que hasta ahora, ningún Gobierno se ha atrevido a asumir. Por lo que se ha detenido todo afán tendiente a reducir el tamaño de la burocracia estatal en el Ecuador, desde hace algunos años.

En todo caso, se pueden desarrollar estrategias viables para disminuir el impacto de eliminar una gran cantidad de puestos de trabajo, como en el caso de ENFE. Sin embargo, el analizar esas estrategias rompería el marco impuesto al presente trabajo. Es por eso que aquí solamente se deja indicado que existen posibilidades reales de reducir el costo político de una decisión como la de cerrar definitivamente a ENFE.

A más de lo anterior sería un problema adicional para el Gobierno, el responder por los compromisos de toda índole que ha asumido ENFE y que quedarían a cargo del Gobierno de turno. No hay que olvidar que actualmente está en marcha un millonario plan de *rehabilitación* que hasta el momento solamente ha significado un endeudamiento del Estado en varias decenas de millones de dólares. El problema será cada vez más grave, mientras más se incrementa el gasto antes de tomar la decisión de cerrar ENFE.

²³ Situación que se forma producto de varios factores a más largo plazo (p. 10-11).

5.1.3 Ventajas de esta Alternativa

La más importante y evidente de las ventajas es la de acabar con una causa de gasto inflacionario. El costo de mantener a ENFE en las actuales circunstancias, se considera inflacionario porque ya se ha demostrado que no existe un aporte productivo, y todo gasto improductivo automáticamente genera inflación.

El ahorro financiero, consecuencia de eliminar a ENFE es bastante importante, porque no solo significa suprimir una substancial partida improductiva del gasto global del Estado, sino que descartaría definitivamente un pretexto para realizar los grandes *planes de rehabilitación* que hasta ahora solamente han significado endeudamiento adicional y en divisas. De ahí que se pueda considerar como otra ventaja el acabar con una improductiva fuente de endeudamiento externo del Estado, que debe ser frenado a cualquier costo.

Otra ventaja importante es que se removería definitivamente de la empresa a recursos humanos que ya han perdido toda posibilidad para desarrollar eficiencia. De esa manera, aún en el caso de que a largo plazo se inicialice un nuevo servicio de ferrocarriles, con una nueva empresa, se deja abierta la posibilidad de crear una organización eficiente con recursos humanos frescos.

5.1.4 Conclusiones

El hecho de que la productividad de ENFE sea muy próxima a cero, conduce automáticamente a la primera alternativa, o sea suprimir definitivamente a esa empresa. Lo anterior no quiere decir que la empresa no haya sido útil en el pasado, tampoco niega que pudiese llegar a ser útil en el futuro. Pero las condiciones actuales hacen que se pueda considerar a ENFE como una muela dañada más allá de toda curación, a la que hay que extraerla antes de que su infección contamine a todo lo que tiene a su alrededor.

También se ha demostrado que la eliminación de la Empresa de Ferrocarriles del Estado no tendrá consecuencias negativas a corto plazo. Su desaparición significaría un gran ahorro financiero real y potencial que se produciría al no existir esa inagotable fuente de gastos.

Sin embargo a largo plazo, la eliminación física de ENFE puede originar graves consecuencias para la economía del Ecuador, en cuanto se agoten los hidrocarburos. Tampoco se pueden olvidar todos los problemas sociales y las consecuentes acciones sindicales que seguramente surgirán por causa del cierre de la empresa. También hay que resaltar el hecho que, si bien la situación económica afecta, la actual ineficiencia crónica de ENFE es el resultado de la pésima estructura orgánica y de los recursos humanos de la empresa.

Se puede concluir que, por razones de supervivencia a largo plazo del país, es necesario mantener al servicio de ferrocarriles. Aunque se debe anotar que, en las actuales circunstancias ENFE no justifica su existencia. Por lo tanto, se hace necesario encontrar una alternativa que mantenga el servicio de ferrocarriles funcionando *eficientemente* y elimine todos los errores que adolece ENFE. Es decir, hay que buscar la manera de *reemplazar* a ENFE por una estructura y un servicio eficientes.

En caso de no encontrar una alternativa viable para ENFE, la mejor alternativa, para los intereses del Ecuador, sería eliminar la Empresa Nacional de los Ferrocarriles del Estado definitivamente.

5.2 REDUCCIÓN DE ENFE

Como se ha indicado en el capítulo anterior, es muy difícil que un Gobierno tome la dura decisión de asumir todos los costos políticos y sociales que serían la consecuencia de cerrar a ENFE definitivamente. En vista de so,

Como se ha indicado anteriormente, la principal ruta (Quito - Guayaquil¹⁰) también se halla interrumpida. Se puede apuntar que actualmente, para fines prácticos, existen dos líneas separadas. La primera que brinda su servicio desde Durán hasta algunas poblaciones de la Costa en el curso de la antigua vía. El mal estado de la vía y la avanzada obsolescencia de los equipos que se utilizan, hacen que el servicio sea bastante precario. La segunda línea está constituida por el tramo que abarca desde Quito hasta Riobamba y Cuenca. Para este tramo se puede anotar lo mismo que para el anterior, en lo que se refiere al estado de la vía como del equipo rodante. Lo grave es que en ésta ruta si existen tramos con un potencial suficiente en volumen de transporte para justificar el mantener al servicio en funcionamiento. Específicamente, se puede mencionar al tramo entre Quito y Ambato.

De lo anterior se puede concluir que la ruta de la Costa puede ser eliminada. Esta opción deja abierta la posibilidad de construir una nueva ruta de comunicación ferroviaria entre Guayaquil y Babahoyo o Guayaquil y Machala, donde los posibles volúmenes de carga son grandes. En todo caso, el ahorro de eliminar la actual ruta de la Costa es bastante grande.

En la ruta de la Sierra se puede observar que no existe suficiente potencial de carga, en toda la extensión de la misma. Por eso, y para fines de estudio, se la puede dividir en tres tramos. El primero que comprende el tramo Cuenca - Riobamba; el segundo entre Riobamba - Ambato y el tercero entre Ambato - Quito.

El tramo que comprende Riobamba - Cuenca fue rehabilitado hace poco y rinde su servicio sin ser, en ningún caso, un competidor serio para el servicio terrestre por carretera. Puesto que no puede asumir una parte relevante del volumen total de carga en la ruta, el mantener la vía abierta es algo altamente deficitario para ENFE y significa una gran carga para la

¹⁰ No para las zonas montañosas de la ruta de Guayaquil - Quito sino el servicio de pasajeros entre Latacunga y Durán. Este servicio constituye el 40% del volumen de pasajeros en la ruta de pasajeros en Ecuador, a saber que se cubren todo el recorrido de la línea.

empresa y el país. En consecuencia el considerar la eliminación de ese tramo es una posibilidad realista.

Para la parte entre Riobamba y Ambato se pueden dar criterios muy similares a los que se han dado para el tramo Cuenca - Riobamba. Se puede agregar que el trazado de la línea no es el mejor, por lo que se requieren serios cambios en el mismo. Esto implica un elevado costo de rehabilitación, por lo que no se recomienda su mantenimiento en servicio.

La ruta Ambato - Quito es la única que tiene algunas características que si justifican el intento de su rehabilitación, con buenas posibilidades de éxito, alcanzando su autosuficiencia financiera. Entre muchas, se pueden mencionar las siguientes:

- El volumen de carga total de la zona es bastante alto. Si es que el ferrocarril puede asumir un buen porcentaje del mismo, en especial de carga pesada, se obtendrían ingresos suficientes como para justificar el mantenimiento del servicio en la ruta.
- El trazado de la ruta es bastante bueno. Por lo que las reparaciones que se deban hacer, comprenden gastos de reconstrucción de terminales y algunos puentes. Es decir que, los gastos de rehabilitación de la vía son los menos significativos de todo el sistema actualmente existente.
- En la ruta indicada, existen también otras poblaciones de importancia. En especial algunas que por el crecimiento de Quito, ya se las puede considerar como satélites de la capital. Por eso, existe un potencial muy grande para el transporte de pasajeros¹⁷. Las ventajas que se pueden conseguir son muy grandes, tanto para la Empresa de Ferrocarriles, por sus ingresos, como por el servicio para la zona que quedaría mucho más cohesionada a Quito aliviando así muchos problemas de la ciudad.

¹⁷ Además y además de una estación vendiendo mercancías. Es decir, se debe de tener en cuenta el mercado para la banda servida de alta densidad de pasajeros a diferencia de las zonas rurales donde el FFE se debe usar como medio para el transporte de mercancías.

5.2.2 Ventajas

Es obvio que, en todo caso, se requiere de una importante inversión para conseguir la rehabilitación propuesta. Sin embargo, la inversión requerida es muy inferior a la que sería necesario llevar a cabo en caso de pretender reconstruir todo el sistema que actualmente existe. Por otro lado, de la manera propuesta, se consigue reducir el tamaño de ENFE a un núcleo que puede ser la base, para iniciar una reconstrucción sólida y seria del sistema ferroviario del Ecuador.

Es muy importante anotar que para conseguir "rehabilitar" al ferrocarril, tanto técnica como económicamente, se requiere que el servicio tenga posibilidades de ganar un buen porcentaje del volumen total del transporte que actualmente existe. Para eso, se requiere restablecer la confianza de los usuarios en el ferrocarril, como una alternativa válida para el transporte terrestre.

Precisamente en ese punto radica la principal ventaja de la radical reducción propuesta. Ya que la misma puede ser ejecutada en un plazo bastante corto, limita el costo de la rehabilitación al mínimo posible y puede ofrecer resultados positivos a corto plazo. Solamente así se puede iniciar el saneamiento de ENFE dentro de las posibilidades económicas del país. Además de esa forma no se requiere el recurrir a la eliminación total de la empresa.

Por último hay que anotar que, en el caso de intentar privatizar a ENFE⁴⁰, la acción que se recomienda aquí es un paso previo e imprescindible. Con la reducción de ENFE se permitiría que el núcleo restante de la empresa ofrezca las condiciones requeridas para estimular suficiente interés por parte de la inversión privada.

Es decir, una Empresa de Ferrocarriles reducida y fácil de manejo, ofrece al Estado la posibilidad de demostrar sus capacidades de gestión, y si es que el Estado no puede, o no pretende, asumir las grandes inversiones

⁴⁰ Alternativa que se analiza en el siguiente capítulo.

requeridas para las futuras ampliaciones del servicio, se puede recurrir a la inversión privada con mejores posibilidades de éxito.

5.2.3 Conclusión

El reducir a ENFE hasta un mínimo núcleo con posibilidades de autosuficiencia económica tiene las ventajas descritas. Pero, la principal desventaja es que la empresa seguiría perteneciendo al Estado con todo lo que ello significa. Otra desventaja es que la alternativa también exige un costo social y político bastante grande. Es decir, se requiere de una muy firme decisión política del más alto nivel para poder iniciar los procesos necesarios con posibilidades de completarlos exitosamente.

Si se cuenta, como premisa, con esa decisión del más alto nivel del Gobierno, se puede afirmar que la presente alternativa es una de las más interesantes. En especial porque no elimina al ferrocarril como tal y, además, porque permite que el servicio tenga un reinicio con muchas mejores posibilidades que una *rehabilitación* como las que se han intentado hasta ahora. Por último, es una alternativa, que promete alcanzar rentabilidad en el servicio, la cual es una de las condiciones primarias, para poder conseguir algún tipo de financiamiento para la indispensable ampliación a nivel nacional.

5.3 CREACIÓN DE UN SERVICIO PRIVADO DE FERROCARRILES

El clausurar a ENFE parece muy atractivo y lo más conveniente a corto y mediano plazos. Sin embargo, se ha indicado que, a largo plazo, ese servicio será de vital importancia para el desarrollo de la economía del Ecuador. Además, se ha indicado que las más grandes dificultades que actualmente aquejan a ENFE se deben al hecho que es una empresa estatal.

Por todo lo anterior, se debe encontrar una alternativa de solución que implique la independencia de la empresa frente al Estado, y que le dé capacidad de generación de utilidades. Si bien la más fácil respuesta a esas condiciones es la de privatizar a ENFE, el proceso presenta muchos

problemas que deben ser resueltos para hacer viable a esa alternativa. Problemas que serán analizados a continuación.

5.3.1 Estructura Actual

Lo primero en lo que se tiene que pensar cuando se habla de privatizar a una empresa es la situación actual de la estructura total de esa empresa y que se puede, o debe, hacer con ella.

Al respecto es un antecedente muy negativo todo lo que se ha encontrado cuando se hizo referencia a ese tema. Se puede afirmar que el Estado ha creado una organización y una mentalidad en los empleados de ENFE que son imposibles de asumir por parte de una empresa privada y que pueda generar utilidades. El principal punto radica en el hecho que una empresa privada, dentro del marco de la legislación laboral ecuatoriana actual, no tiene a su alcance instrumentos ni mecanismos para resolver esas situaciones.

Es el Estado el único que cuenta con los instrumentos necesarios para dar solución al aspecto legal de los trabajadores, previamente a la privatización de ENFE. Si bien es una solución que implica un costo político bastante alto, una administración política responsable debe asumirlo. No se puede descuidar que lo que está en juego es la supervivencia del país a largo plazo.

En el presente trabajo se propone reducir la nómina de ENFE en un noventa por ciento del total actual²⁹. Al diez por ciento restante se lo debe constituir en un núcleo administrativo y técnico, que conformará la nueva organización. Además, como ya se ha indicado en capítulos anteriores, los contratos colectivos de trabajo vigentes incluyen muchas así llamadas "*conquistas laborales*" que solamente instituyen la ineficiencia como parte legal del sistema. Por eso se hace necesario que se liberen esas condiciones

²⁹ Este es un desafío a corto plazo. Los cambios estructurales que se han mencionado en este capítulo se refieren al personal administrativo y técnico, ya que todas las recomendaciones de este capítulo se refieren a la reducción del personal operativo. Para ello se requiere la presencia de un mecanismo de

laborales que se han creado a lo largo de muchos años y que son incompatibles con el manejo eficiente de una empresa.

En lo que se refiere a la parte física la situación es también crítica. En primer lugar, todo el material rodante es muy antiguo y se halla prácticamente fuera de servicio. Lo poco que está en servicio requiere de un mantenimiento que es más caro que su costo de reposición. Pero reparar estas deficiencias es la parte más sencilla de la solución. Es por eso que todas las *rehabilitaciones* intentadas anteriormente se han limitado simplemente a pretender la reparación de la parte técnica de ENFE.

En segundo lugar, ENFE cuenta con bienes raíces de un alto valor pecuniario. Los mismos quedarían liberados si es que se inicia una reducción radical de la empresa. Esa base podría constituirse en una fuente importante de recursos financieros para el financiamiento de la reconstrucción de la empresa.

En suma, se puede afirmar que el problema grave de la actual estructura de ENFE es su parte laboral. Se considera que es muy difícil, sino imposible, el poder recuperar a ENFE con sus actuales recursos humanos. Tanto por la cantidad⁷⁰ de los mismos, como por las condiciones establecidas en los Contratos Colectivos de Trabajo, que están opuestos a cualquier concepto de eficiencia, independientemente de la forma como se pretenda hacer funcionar a la empresa. Queda claro entonces, que el proceso previo indispensable para cualquier plan de privatización es precisamente aquel que se ha propuesto, un tanto más a fondo, en la parte correspondiente a la Reducción de ENFE.

5.3.2 Formación del Capital

Una vez resuelto el problema laboral de ENFE, se debe aclarar de que forma se desea privatizar a la empresa. Mejor dicho, hasta donde se desea

⁷⁰ Es evidente que la política medida que se debe tomar es la de reducir la planta, si es que se prevé planeado rehabilitar el servicio de ferrocarril.

privatizar un servicio, que dentro de pocos años seguramente deberá asumir un papel preponderante para el desarrollo del país.

Está claro que no se la puede dejar en el sector público, porque eso crearía ineficiencias que van en contra de la necesidad que tiene el país de contar con un servicio eficiente de transporte terrestre. Por otro lado, el Estado tiene muy buenas razones para declarar a la empresa que reemplace a ENFE como: estratégica. Al respecto se puede copiar el artículo 18 numeral d) de la Ley de Seguridad Nacional:

"Asesorar en la organización y planificación del empleo de las empresas de telecomunicaciones, transportes, construcciones y demás cuyo concurso interese a la Seguridad Nacional ..."¹¹

En base a las consideraciones anteriores se puede asumir que existen las siguientes cuatro fuentes alternativas de capital para conformar la nueva empresa, las mismas son:

- El Estado en forma directa.
- Las Fuerzas Armadas a través del DINE.
- Inversión privada nacional.
- Inversión extranjera.

Así, la primera alternativa es la "Inversión directa del Estado". La misma traería como consecuencia todas las fallas que precisamente se trata de evitar. En especial el ya analizado y muy *sui generis* control que implica la intervención de la Contraloría General del Estado. Por lo tanto se la puede descartar sin necesidad de un análisis más profundo.

La segunda alternativa es más aceptable, siempre y cuando se le entienda a la inversión en ferrocarriles como una inversión estratégica y de capital. Por lo tanto se la dé el tratamiento que el DINE ha dado a algunas de sus

¹¹ Ley de Seguridad Nacional, promulgada por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 13.411, del 11 de mayo de 1981.

empresas, en las cuales es accionista pero permite que se administren las empresas sin tratar de influenciar en las mismas. También es necesario anotar que la inversión por parte del DINE puede resolver el difícil conflicto entre el necesario control por parte del Estado y las deficiencias que adolecen todas las empresas públicas.

La tercera alternativa comprende la inversión privada propiamente dicha. En este punto se considera a la inversión de capital nacional. Si bien ésta es la forma ideal de inversión, la misma no está libre de problemas. En primer lugar hay que reconocer que el inversionista nacional no tiene experiencia en éste tipo de inversiones y es muy probable que no se encuentre suficiente interés como para poder completar el capital necesario. Al respecto se coincide con lo que dice Hidrobo Estrada:

"Muchos de aquellos estuvieron insatisfechos con sus ganancias, estimaron que éstas eran insignificantes comparadas con la cantidad de dinero que habían invertido y el tiempo/trabajo que habían dedicado; es decir que consideraban que las rentas al capital eran muy bajas. Sin embargo, a pesar de la crisis, en la mayoría de las industrias más grandes, y en un buen número de las pequeñas, las rentas del capital de la industria parecían ser bastante saludables, y fue solamente en las industrias donde la mayoría de la materia prima se importa (por ejemplo, industrias metal-mecánicas) donde los industriales estaban realmente preocupados acerca de sus rentas." (Hidrobo, 1990:87)

En segundo lugar, también hay que indicar que se presume que, en el Ecuador, no existe suficiente capital para asumir todo el peso de la inversión necesaria. Así lo recalca el mismo Hidrobo cuando indica:

"Cuando pedí a mis entrevistados que me contaran cómo obtuvieron el capital para crear la empresa, no menos del cincuenta y cinco por ciento de los sesenta y nueve industriales entrevistados señalaron las inversiones familiares, y un 8,7 por ciento adicional mencionaron haber usado préstamos familia-

res, esto es, de parientes que disponían de dinero para ayudar a los fundadores en el inicio de la industria." (Hidrobo, 1990:65)

En todo caso, y para rectificar esa presunción anterior se hace necesaria una intensa campaña de información y promoción para no solamente dirigirse a los grandes inversionistas, sino también a los más pequeños. La campaña que se hizo para la privatización del banco La Previsora, con todo lo controvertible que ésta fue, puede ser un muy buen ejemplo demostrativo de que se pueden conseguir resultados positivos en acciones de esa índole.

De todas maneras, la esperanzas de conseguir resultados definitivos, en el sentido que la inversión privada nacional asuma toda la carga de la privatización de la Empresa Nacional de Ferrocarriles, no pueden ser muy grandes.

La cuarta alternativa implica también a la inversión privada, pero ésta de origen foráneo. Es decir, se refiere a la única alternativa frente al endeudamiento externo y que es la inversión extranjera. Si bien existe el potencial para que éste tipo de inversión se haga realidad bajo el esquema de la privatización, la misma tiene sus problemas.

En primer lugar se puede argumentar que no se puede dejar en manos extranjeras a un servicio potencialmente tan importante como el de los ferrocarriles. A esto se puede indicar que, ante la alternativa de tener que cerrarlo para suspender esa fuente de gasto y por lo tanto inflación, es mucho mejor tener algo que funcione, independientemente de quien sea el que lo administre y se beneficie de esa administración.

En segundo lugar, la inversión extranjera no está libre de las limitaciones que tiene la inversión nacional en lo que se refiere a la desconfianza de poder alcanzar utilidades de su inversión, en primer lugar, y la desconfianza de que el Estado pretenda estatizar el servicio en cuanto este genere utilidades, en segundo lugar.

Por las dos razones indicadas anteriormente, se considera muy difícil que exista un marcado interés por parte de los inversionistas a nivel mundial, para asumir por sí solos toda la carga de la privatización del servicio de los ferrocarriles.

Se puede concluir entonces, que ninguna de las formas de inversión que se han considerado están en condiciones de asumir el total de la inversión por sí solas. Lo cual no es un problema, porque ninguna de las alternativas es excluyente con respecto de las demás. Se pueden combinar para buscar armonía entre todas y así conseguir un interesante caso en el cual se puede hablar de unión *sinérgica*¹⁷.

De ~~todas~~ maneras se hace necesaria, previamente, una intensa campaña de información y promoción por parte del Gobierno, para conseguir que se genere el suficiente interés en cada uno de los sectores afectados. Todo esto a más de los dolorosos y costosos, pero indispensables, cambios en ENFE que han sido descritos a su debido momento, en páginas anteriores.

Por último, se deben definir las proporciones que deberían tener cada una de las alternativas dentro de la inversión total. Si bien eso dependerá básicamente del interés que se consiga despertar en cada uno de los sectores y del monto total que se deba invertir¹⁸, es posible establecer ciertos parámetros generales.

Se debe aclarar, en primer lugar, que la alternativa de tener al Estado como inversionista directo debe ser rechazada por todas las razones ya explicadas. Se deben, por lo tanto, analizar las proporciones de las alternativas de inversión restantes, que serían convenientes y realistas.

¹⁷El término "sinérgico" se refiere a la acción de dos o más elementos que interactúan entre sí para producir un efecto que es mayor que la suma de los efectos de cada uno de ellos por separado. En este caso, se refiere a la combinación de diferentes formas de inversión que, al interactuar, generan un efecto más fuerte que si cada una actuara por sí sola.

¹⁸El monto total de la inversión dependerá del nivel de desarrollo del país y del nivel de vida que se quiera alcanzar. La inversión necesaria dependerá de la demanda de servicios de transporte y de la capacidad de absorción de recursos del país.

Es claro que el mayor aporte deberá venir por parte de la inversión extranjera. Si bien no es lo más realista, lo ideal sería que la inversión foránea no alcance el cincuenta y uno por ciento de la misma. En todo caso es completamente claro que, el inversionista extranjero será el más grande accionista de la nueva empresa que se constituya.

El segundo capitalista, en orden de importancia, deberá ser el DINE, que de esa forma representa al Estado. Hay que procurar que esa inversión no sea más que el cuarenta por ciento del monto total. En todo caso, la inversión extranjera ha demostrado, en muchos casos, que se encuentra muy cómoda y segura con esas proporciones.

En tercer lugar de importancia estará la inversión privada nacional, que deberá cubrir el saldo restante de las participaciones de la empresa que se deba crear. En lo que se refiere a las inversiones privadas, existe la tendencia de hacer partícipe de ellas a los sindicatos o trabajadores de las empresas. La teoría promete muchas ventajas de esta coparticipación capitalista de los trabajadores. Sin embargo, pequeñas experiencias realizadas en el Ecuador han dado resultados poco halagadores¹¹.

5.3.3 Propuesta de Creación de Rutas

Una de las dificultades más grandes para establecer un eficiente servicio de Ferrocarriles en el Ecuador es su alto costo inicial. Esto se debe, entre otras razones, a una idea que se ha convertido en un dogma desde tiempos anteriores a la construcción del ferrocarril en el país. Ese dogma es que la única meta de los ferrocarriles, tiene que ser la de unir a Quito con Guayaquil.

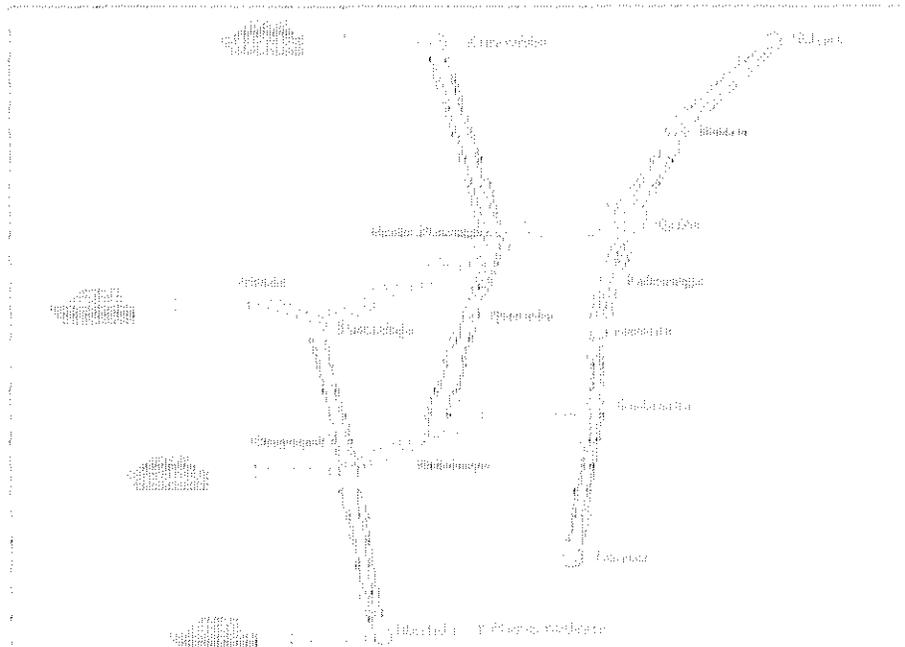
Así se pensó antes y se sigue razonando en la actualidad. Por eso cualquier proyecto, en el fondo, se reduce a tratar de cumplir con esa meta

¹¹ Véase el informe del DINE al respecto, publicado en el Boletín de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Vol. 1, No. 1, p. 10. Véase también el informe del DINE al respecto, publicado en el Boletín de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Vol. 1, No. 1, p. 10. Véase también el informe del DINE al respecto, publicado en el Boletín de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Vol. 1, No. 1, p. 10.

ya indicada. Sin embargo, si bien no se debe eliminar la idea de en algún momento alcanzar esa meta se pueden pensar en realizaciones más pequeñas que siendo rentables independientemente, conduzcan hacia la realización de la meta final. Algo así como ver la posibilidad de construir una escalera con muchos escalones que tengan una función y finalidad independiente cada uno de ellos.

Antes de emitir un juicio de valor al respecto, se hace necesario aclarar que la presente propuesta de privatización presupone que se ha hecho efectiva previamente la ya inevitable reducción de ENFE por parte del Estado. Es por eso que se puede partir del hecho que no existen presupuestos, por parte de los ferrocarriles, para analizar los flujos de tránsito de las mercaderías en el Ecuador. Para eso se puede observar el Gráfico que se expone a continuación.

Como es lógico, obligado por la geografía, el sistema vial en el Ecuador, se compone de dos partes separadas. La una atraviesa la zona de la Sierra y la otra abarca la Costa. Las dos se comunican por



Ilustr. 10 Flujos de mercaderías en el Ecuador

dos puentes, el primero que une a Riobamba con Guayaquil y el otro que pasa por Santo Domingo de los Colorados, lo cual convierte a esa ciudad en un verdadero puerto interno ecuatoriano.

El Gráfico también permite visualizar la situación estratégica de la ciudad de Santo Domingo de los Colorados frente a los tres puertos más importantes (Esmeraldas, Manta y Guayaquil) y la Sierra que tiene como centro de desarrollo a la zona de Quito y Ambato. Eso explica la razón por la cual son precisamente las carreteras entre Quito y Santo Domingo, por un lado y Quito y Ambato por otro, las dos vías más congestionadas del Ecuador.

De ahí que lo verdaderamente importante para el Ecuador, actualmente y en el futuro previsible, es resolver ese nudo vial que se forma entre las zonas de Quito y Ambato, por el lado de la Sierra y toda la zona de la Costa a través de Santo Domingo de los Colorados. Así, se pueden proponer dos soluciones reducidas con posibilidades de ampliación hasta alcanzar el total de la red vial.

La primera es la más simple de todas y comprende el hacer una vía que comunique a Quito con Ambato y convierta a las dos ciudades en una sola zona de desarrollo. Para eso se puede utilizar el actual trazado, solamente hay que cambiar la trocha de la vía para que concuerde con las modernas normas ferroviarias internacionales. A más de eso se requiere la construcción de puentes en donde se encuentren cruces con la carretera Panamericana.

La segunda es la que implica la construcción de una vía totalmente nueva entre Quito y Santo Domingo de los Colorados con un nuevo trazado por el noroccidente de Pichincha como el que fue propuesto en el proyecto húngaro de Ganz Mavag. El trazado a Santo Domingo de los Colorados cumple con dos funciones a saber:

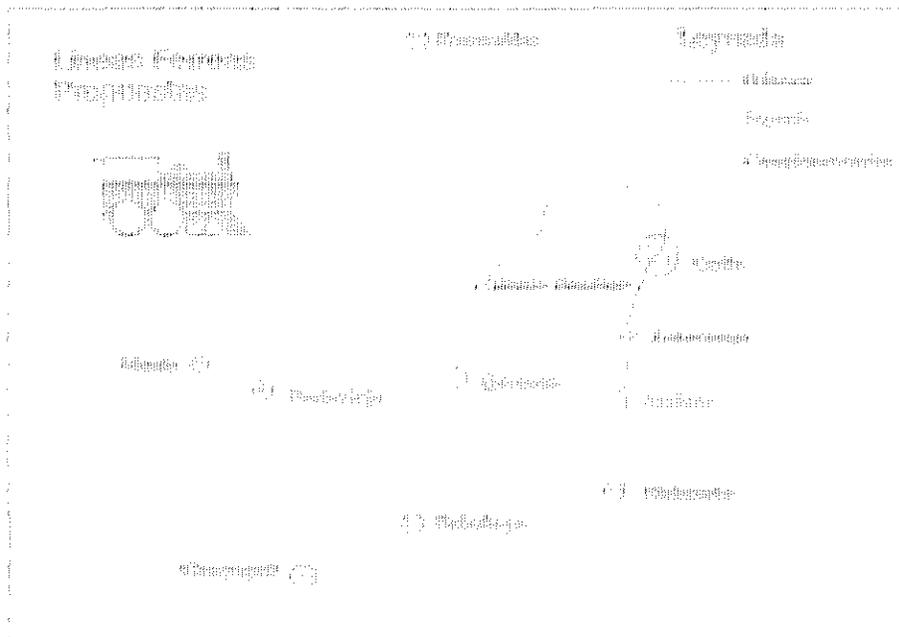
- Permite actualizar el trazado de la vía férrea de acuerdo a criterios que responden a los requerimientos actuales y a largo plazo de la economía ecuatoriana.
- Permite descongestionar a una de las más transitadas y peligrosas carreteras del Ecuador. Eso no solamente que impulsará el tráfico sino que promoverá el desarrollo en todos los ámbitos de las zonas

servidas por esa importante carretera como son: Esmeraldas, Quinindé, Manabí, entre otras.

Desde el punto de vista geopolítico, también es muy importante el que la zona de Santo Domingo de los Colorados se integre sólidamente al núcleo de desarrollo de Quito, ya que esa es la mejor forma de consolidar un "heartland" definido que permita el desarrollo armónico de la nación en su conjunto. Es muy indicador al respecto, que sea precisamente esa zona la que tenga pretensiones separatistas²².

Por lo tanto se recomienda un trazado basado en la alternativa sugerida por Canz Mavag, pero modificada de acuerdo a los criterios explicados anteriormente. Un esquema del trazado se puede ver en el Gráfico a continuación.

En el esquema graficado se ha designado la secuencia en la que se deberían construir las rutas. Ante todo, lo que se propone es que las rutas sean rentables, independientemente de su realización. Esa es la razón por la que se asigna



Ilustr. 11 Propuesta de trazado de vías de acuerdo a la prioridad asignada.

²² De conformidad con el presente artículo, cualquier ciudadano puede solicitar la inscripción de su nombre en el registro de ciudadanos de la zona de Santo Domingo de los Colorados, para que sea considerado para la construcción de una línea férrea que conecte a esta zona con la ciudad de Quito, en el Ecuador.

mayor prioridad a la línea Quito - Ambato, a pesar de que se ha demostrado que la ruta Quito - Santo Domingo es mucho más importante.

5.3.4 Sumario

A lo largo del presente capítulo se han revisado y analizado las rutas de transporte de mercaderías en el Ecuador, y se ha concluido que las más utilizadas son: La que une a Quito con Santo Domingo de los Colorados y la que comunica a Ambato con Quito. De ahí que se haga más rentable el crear, para esas rutas, un sistema ferroviario que establezca una sana competencia con las carreteras correspondientes.

Por existir ya una ruta ferroviaria entre Quito y Ambato, se propone como primera opción el reconstruir esa línea. A pesar de que debe quedar en claro que la más importante es la que comunica a Quito con Santo Domingo de los Colorados, ya que la misma tiene un muy alto valor estratégico para descongestionar las comunicaciones entre la Sierra y sus mercados tanto de la Costa como extranjeros.

Es muy importante el reiterar en el hecho de que: construir un nuevo sistema ferroviario no significa poner nuevos vehículos sobre antiguas rieles⁸. El ferrocarril es un sistema que abarca tanto a los vehículos como vías por las que transitan esos vehículos. Por lo tanto el modernizar al sistema ferroviario implica aplicar a todo el sistema, las más modernas normas y conceptos que se han instituido internacionalmente.

A más de las lógicas ventajas de asumir modernas regulaciones, existe otra que es la de tener un equipo normalizado a nivel internacional. En ese caso se puede estar seguro de contar con muchos potenciales proveedores de equipo y, así, conseguir los mejores precios y condiciones para los insumos que requiere el sistema. Ya que en el caso de la actual *rehabilitación* se están manteniendo normas anticuadas y obsoletas, se hace necesario que

⁸ lo cual es precisamente lo que se pretende hacer con la última propuesta de Plan de

el material rodante sea "diseñado en Francia exclusivamente para el Ecuador" (El Comercio Febrero 21 de 1991). Así, el Ecuador tiene un proveedor único, el cual cuenta con todas las ventajas del monopolio.

6 SUMARIO Y CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se ha demostrado la importancia del servicio de transporte como un elemento imprescindible para el desarrollo. En vista de esa importancia, este servicio debe tener el máximo de eficiencia, a más de procurar no recargar al conjunto social con costos que solamente desvían recursos financieros que podrían ser más necesarios en otras áreas de la sociedad.

Se ha demostrado que un sistema de transportación bien equilibrado comprende las modalidades aérea y terrestre⁷¹. Al transporte aéreo se lo debe utilizar (a nivel nacional) para el transporte de pasajeros y carga liviana de servicio urgente. Se considera como un indicador de subdesarrollo, el hecho que el transporte aéreo adquiera un desproporcionado predominio sobre las demás formas de transporte. Esto se debe a que el transporte aéreo puede funcionar con una rudimentaria y no tan costosa infraestructura⁷².

El problema de ese tipo de solución consiste en que, con una mínima infraestructura aeroportuaria no se pueden satisfacer las normas de seguridad, lo cual se traduce en múltiples accidentes que, a más de ser generalmente fatales para las víctimas, hacen que el costo de la actividad sea demasiado alto. Si a esto se suma el elevado costo de operación de los medios (aviones) se puede concluir que, si bien la inversión inicial puede ser muy inferior en el caso de construir una mínima infraestructura aeroportuaria, el transporte aéreo, a la larga, es el más costoso de todos.

⁷¹ El concepto no se refiere cuando se habla de tipos de transporte, sino a "líneas" aéreas. En el primer caso, se refieren al presente transporte, en el segundo caso, se refieren al transporte a niveles aceptables. En los dos casos se habla de "transporte terrestre" y no de "transporte de superficie".

⁷² En el caso de convertir aviones que no se cancelaron por falta de espacio de parqueo en unidades de servicio de transporte aéreo en línea regular, 100, que, naturalmente, requieren de una infraestructura adecuada, se requiere construcción que pueda cumplir con un costo mínimo y a la vez construir una carretera.

El transporte terrestre a su vez tiene dos modalidades: el transporte por carretera y el transporte ferroviario. En este caso también se ha demostrado que es necesario un saludable equilibrio entre los dos. En el Ecuador esto no se da y este desequilibrio puede ser asumido como un indicador más de subdesarrollo. En los países desarrollados, tanto aquellos del primer mundo como los "nuevos países desarrollados"³⁷, se puede apreciar que la máxima prioridad de inversión se da al mantenimiento de un muy moderno y eficiente sistema ferroviario³⁸.

Las ventajas relativas de cada uno de los sistemas (carretera y ferrocarriles) han sido analizadas y comentadas. Cabe resaltar que el factor fundamental para priorizar al sistema ferroviario por delante del transporte automotriz es el de la fuerza de energía. Para el caso del transporte por carretera, ésta fuente se constituye exclusivamente por los derivados del petróleo (gasolina y diesel)³⁹, por lo que hay que considerar que a más tardar dentro de diez a doce años el Ecuador tendrá que importar petróleo y cargar al consumidor, por los derivados, con precios internacionales. Los ferrocarriles, en cambio, pueden utilizar la electricidad como fuente energética.

En vista del gran potencial ecuatoriano para la generación hidráulica de electricidad (sin costos de materia prima), se puede afirmar que, a mediano y largo plazos, solamente un sistema eléctrico de ferrocarriles podrá mantener los costos de transporte dentro de límites aceptables para la economía ecuatoriana.

³⁷ Véase, por ejemplo, el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el transporte en América Latina, publicado en 1970, y el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el transporte en América Latina, publicado en 1971.

³⁸ Véase, por ejemplo, el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el transporte en América Latina, publicado en 1970, y el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el transporte en América Latina, publicado en 1971.

³⁹ Véase la fuente alternativa de energía para el transporte se puede encontrar en el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el transporte en América Latina, publicado en 1970, y el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el transporte en América Latina, publicado en 1971.

En lo que se refiere al sistema de transportes en su conjunto, se concluye que el mismo debe ser equilibrado y, por sobre todo, eficiente. Es decir, hacia donde se deben orientar los esfuerzos es a conseguir un sistema que funcione eficazmente y que su costo de operación sea el mínimo posible, ya que la incidencia de ese costo en el precio final de todos los productos es bastante alta.

Esa eficiencia es el resultado de la forma de organización y gestión del sistema de transporte; por lo tanto, se analizan dos de las principales formas existentes en el Ecuador. La primera forma de propiedad de los medios y sistemas de transporte es la estatal y la segunda es la privada. Existe una tercera forma de propiedad que es la mixta, a la cual no se analiza porque puede ser considerada como estatal cuando el Estado predomina o privada cuando el Estado tiene una evidente participación minoritaria en la empresa. De esas formas de propiedad y las formas de gestión que se deducen de ellas, se analizan cuales son las respectivas ventajas y desventajas.

En vista de que el servicio de ferrocarriles en el Ecuador es una empresa estatal, en primer lugar se analizan todos los problemas y dificultades que se generan por la propiedad y administración estatal de las empresas, en forma genérica. De ese análisis se encuentra que es muy difícil conseguir eficiencia dentro de las empresas estatales, básicamente por razones estructurales. O sea que, la razón principal para la ineficiencia burocrática de las empresas estatales no es la mayor o menor capacidad de sus funcionarios, sino la estructura misma del sistema.

Se concluye que no es justificable el seguir manteniendo empresas estatales que por su alto nivel de pérdidas solamente son una carga para el sistema social. Esas pérdidas tiene que ser asumidas por toda la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, son una forma de contribuir a la inflación que aqueja al país.

A continuación se analizan las posibilidades y medios para transferir esas empresas estatales al sector privado, procedimiento al que se ha denominado "privatización". Se han analizado experiencias pasadas y se han determinado

las condiciones más importantes para poder emprender la privatización con esperanzas de éxito.

Una de las más importantes condiciones, es la de fomentar un ambiente de competencia, porque se ha definido que el único mecanismo regulador frente al afán de lucro de las empresas privadas es la competencia. Es más, la competencia no solo pone límites al afán de lucro, sino que es la fuente original de todos los esfuerzos por encontrar eficiencia, esfuerzos que son comunes a la mayoría de las empresas privadas.

Se ha analizado, también, el problema de los monopolios, tanto los estatales como los privados. El tema es muy conflictivo y se han encontrado argumentos válidos tanto a favor de los primeros como de los segundos. Si bien la condición ideal es la de evitar la formación de monopolios, sean estos públicos o privados, existen casos específicos en los cuales resulta muy difícil el poder evitar esa formación. Para esos caso específicos se ha concluido que el monopolio privado no es el más conveniente para el Ecuador. En todo caso, se ha determinado que hay posibilidades de eliminar una determinada condición monopólica e incentivar la competencia, siempre y cuando exista la firme decisión política de hacerlo.

Otra consideración muy importante es la que se refiere a la forma de financiamiento para las empresas. En el caso de las empresas que son propiedad del Estado, se ha acudido de manera casi exclusiva al endeudamiento externo. Se han demostrado todos los peligros que involucra ese tipo de financiamiento, por lo que, ante la insuficiencia del ahorro interno, solamente se puede recomendar la utilización de inversión foránea. Esta es otra de las razones que inducen a considerar necesaria la privatización de las empresas estatales, en especial de las que requieren de grandes recursos frescos para alcanzar sus objetivos, como es el caso de los Ferrocarriles del Ecuador.

En vista de que la conclusión es la de privatizar el sistema ferroviario, primero se hace una apreciación de la situación actual del mismo. La primera conclusión es que resulta una ironía hablar de "sistema ferroviario". La

La primera alternativa contradice un tanto todo lo que se expresó anteriormente respecto de la importancia del servicio ferroviario para el país. Sin embargo, esa importancia no justifica la existencia de un ente que no genera otra cosa que inflación y no promete mejorar esa situación, tal como se ve que se manejan sus problemas actualmente. Es más, de momento se pretende iniciar una nueva *rehabilitación* que puede llegar a costar más de trescientos mil millones de sucos (300,000,000,000,00 sucos) la misma que no es más que una repetición, de todas las anteriores, a nivel faraónico. Ante esa situación y si no existe una posibilidad seria de convertir a esa fuente

encuentran en operación.

renovación técnica de los equipos que actualmente, más mal que bien, se y la segunda implica cambios fundamentales que van más allá de lo simple. En las dos posibilidades: la primera es la desaparición definitiva del ferrocarril y la existencia misma del ferrocarril en el Ecuador. Básicamente se encuentran se modelan alternativas que cuestionan toda la estructura, forma de actuar. Ante el demostrado fracaso de todos esos intentos, en el presente trabajo

o conveniente.

equipos sin, ni siquiera, cuestionar si el diseño fundamental todavía es válido limitado a pretender solucionar las deficiencias y obsolescencia de los las inversiones efectuadas. Esas, muy comentadas, *rehabilitaciones* se han del problema han fracasado siempre, independientemente de la magnitud de han intentado *rehabilitaciones* que precisamente por no abarcar la totalidad elevados. Con referencia a esto, se puede anotar que hasta la presente se que solamente los costos, que de inicio se ha aclarado que serían muy de la misma. El concepto de "magnitud", en este caso, comprende mucho más Para considerar esa reconstrucción, lo primero es establecer la magnitud

concepto de los mismos.

consecuencia, considerar un cambio global del toda la estructura, diseño y Cualquier proyecto serio para reconstruir los ferrocarriles debe, en largo de muchos años, por lo que no se debe intentar su *reparación*. Infraestructura ferroviaria ha sido descuidada en todos sus aspectos a lo

inagotable de gastos no recuperables en un sistema productivo y eficiente, es mejor eliminarlo, pese a su relativa importancia en el futuro.

La segunda alternativa parte de la premisa que el actual sistema y sus reparaciones han fracasado porque el mismo fue diseñado y construido en el siglo pasado para satisfacer las necesidades del país de esa época. Por lo tanto, se hace necesario replantear todas las consideraciones de diseño y en base a eso, proponer un nuevo sistema ferroviario que tenga posibilidades reales de satisfacer las necesidades del Ecuador a corto y mediano y largo plazos.

Una estipulación básica es que el financiamiento no se puede hacer en base a endeudamiento externo. Esa forma de atraer capital no es la más adecuada para el país en las actuales circunstancias. De ahí que se proponga abrir las posibilidades a la inversión extranjera. Para eso, el proyecto debe tener posibilidades reales de generar utilidades, que es el segundo requisito básico de esta alternativa.

Otra consideración es que, al momento, el Ecuador no puede construir todo un sistema ferroviario desde cero, ya que la inversión requerida es demasiado elevada para las posibilidades actuales del país. Para satisfacer esta limitante se buscó la posibilidad de utilizar al máximo lo existente sin comprometer el objetivo básico de replantear todo el sistema actualmente instalado.

Para armonizar todos los condicionantes analizados se propone un proyecto que tiene las siguientes características:

- Utilizar el máximo posible de la infraestructura y diseño actuales.
- Reducir el tamaño del proyecto al mínimo posible y concentrar todo el esfuerzo financiero en ese reducido proyecto.
- Separar, hasta donde sea posible, al ferrocarril de la administración por parte del Estado.

- Concebir al proyecto como un modelo piloto que tenga como principal objetivo demostrar las reales posibilidades del ferrocarril para, a mediano plazo, permitir el crecimiento hacia un sistema ferroviario que abarque a todos los centros de importancia del país.

Para satisfacer todos los objetivos se ha concretado una propuesta de reconstrucción que en primer lugar implica el abandono de la mayoría de las rutas y una reducción radical del personal actualmente empleado. Se ha considerado que solamente deben quedar: la ruta Quito - Ambato que será reconstruida para satisfacer las más estrictas y modernas normas y una planta básica de 200 a 250 empleados en total.

Se encuentran tres problemas importantes que deberán ser superados:

- El costo político por abandonar muchas rutas que si bien o están fuera de operación u operan muy deficientemente, constituyen una fuente de esperanzas para las poblaciones aledañas que recurrirán a todos los medios a su alcance para evitar esa eliminación.
- El costo financiero y político por reducir la planta de trabajadores y empleados en un 90%. En especial en vista de la presencia de sindicatos altamente politizados.
- El costo financiero de la rehabilitación de la infraestructura y la provisión de equipos modernos en la ruta elegida para ser reconstruida.

En lo que se refiere al primer asunto, se demuestra que no es tan delicado como podría parecer. Solo un tramo es indispensable para su sector; se trata del tramo Ibarra - San Lorenzo. En todo caso, se presume que para finales del año de 1991 estará lista una carretera que unirá a esas dos ciudades. Esa carretera reemplazará completamente a la vía férrea y la convertirá en obsoleta y superflua, por lo que podrá ser eliminada sin causar problemas. Todos los demás tramos del ferrocarril no son esenciales, por lo que pueden ser eliminados sin ocasionar problemas graves a las

economías locales. Por lo que, si bien es de esperar una cierta resistencia, la misma no será muy grave.

El segundo problema es el más delicado y complejo de los tres. Se ha elaborado un ligero esquema de ejecución de esa reducción. La parte fiscal o financiera del mismo es bastante simple de resolver. El problema de fondo radica en la parte política de la cuestión. Es claro que la premisa más importante es que exista una firme decisión política del más alto nivel. Solamente con ese apoyo se puede llevar a cabo la reducción de personal tal como se plantea y sobrellevando la inmensa oposición que vendrá desde los más variados e inesperados sectores.

El tercer problema es el menos importante de todos. No se quiere decir que no sea importante el contar o no con los fondos requeridos para un proyecto, la idea es que si se conduce armónicamente la solución de los dos primeros, el tercer problema prácticamente se resolverá por sí solo. Tan simple es, que todos los anteriores intentos de solución han emprendido primero, y a veces en forma exclusiva, precisamente esta tarea de resolver el problema financiero⁸².

Finalmente se llega a la conclusión final respecto de la pregunta: Que hacer con los ferrocarriles? En realidad, al Estado se le presentan solamente tres alternativas posibles y diferenciadas, las mismas que son, a saber:

1. *Dejar las cosas como están e intentar una ligera reparación.*
2. *Eliminar a ENFE y acabar definitivamente el problema.*
3. *Reducir, modernizar y privatizar (en ese orden) a ENFE.*

La primera alternativa es la de seguir "el camino ya transitado". Por eso ha sido tradicionalmente la única con la que se ha procedido. Sin embargo, se puede afirmar que el seguir esa alternativa no es responsable porque solamente significa incurrir en un inmenso gasto no recuperable, que a

⁸² Esto es una de las más importantes razones por las que esos proyectos a menudo quedan fracasados, o no han conducido al objetivo propuesto.

mediano plazo conducirá a la desaparición definitiva y segura de los ferrocarriles. Es decir, no puede ser recomendada y peor adoptada, por ser costosa, miope e irresponsable.

Las segunda y tercera opciones son las alternativas que propone el presente trabajo. La opción más apropiada es la tercera, pero tiene una condicionante muy difícil de conseguir e indispensable para el éxito, se trata del apoyo político decidido e irrestricto. Si es que no existe el mencionado apoyo proveniente de una clara decisión política del más alto nivel, el proyecto estará condenado irreversiblemente a un sonoro fracaso. Por esa consideración se propone un análisis previo sobre la disposición política al momento de asumir la decisión. De acuerdo a los resultados de ese análisis se puede:

- Si existe suficiente y decidido apoyo político; emprender con la tercera alternativa, es decir, iniciar el proceso de reestructuración y reconstrucción del ferrocarril.
- Si ese apoyo político no es suficiente o no existe una clara decisión; eliminar a los ferrocarriles y, de esa manera, cerrar definitivamente a esa fuente insaciable de costos que solamente produce inflación.

7 BIBLIOGRAFIA

Acosta Cerón, Ramiro

- 1989 *La sindicalización en el sector público. Caso IETEL*, Quito: Ecuador; Fundación Ecuatoriana de Estudios sociales

Alston, Liviv

- 1984 *Railways and Energy*, Washington: USA; World Bank Staff Working Papers Nr. 634

Arancibia, Armando

- 1979 *La polémica en torno de las Empresas Públicas en América Latina*, México D.F.: México; en *Economía América Latina*, Nr. 3 pp 13-15

Bastidas Londoño, Jorge

- 1986 *El transporte ferroviario en el País, análisis de los problemas y proyecciones*, Quito: Ecuador; IAEN

Carrión, Benjamín

- 1959 *García Moreno: El Santo del Patíbulo*, México D.F.: México; Fondo de Cultura Económica

Clausewitz, Carl von

- 1853 *Vom Kriege*, Berlin: Alemania; Ferdinand Duemmler's Verlagsbuchhandlung

Drucker, Peter F.

- 1989 *El Ejecutivo eficaz*, Buenos Aires: Argentina; Editorial Sudamericana

Eisenberg, Rolf

- 1985 *150 Años de los Ferrocarriles Alemanes*, Bonn: Alemania; Inter Naciones pp 1-85

Fromm, Gary

1974 *La Inversión en el Transporte y el Desarrollo económico* Buenos Aires: Argentina; Editorial Troquel S.A.

Gide, Charles

1969 *Economía Política*, Buenos Aires: Argentina; Editorial El Ateneo

Guzmán, Marco Antonio

1976 *Hacia una apertura y modernización jurídicas de la empresa ecuatoriana*, Quito: Ecuador; Seminario internacional sobre el Ecuador y las políticas de fomento industrial. - Manuscrito

Glaser, Hermann

1984 *Die deutsche Eisenbahn*, Munich: Alemania; Verlag C.H. Beck

Hanke, Steve H.

1989 *Privatización y Desarrollo*, México D.F.: México; Editorial Trillas S.A.

Heflebower, Richard B.

1974 *Distintas formas de transporte*, en: *La inversión en el transporte y el desarrollo económico*; Buenos Aires; Argentina, Editorial Troquel

Heymann, Hans

1974 *Objetivos del Transporte*, en: *La inversión en el transporte y el desarrollo económico*, Buenos Aires: Argentina, Editorial Troquel, pp 31-49.

Hidrobo Estrada, Jorge A.

1990 *Industriales, Estado - Industrialización en el Ecuador*, Quito: Ecuador; INSOTEC

Imoge, Mark

1991 *El Socio que se fue*, New York: USA; América Economía Enero/Febrero 1991 pp 25-26

Jones, Howe Manley

1975 *Las Decisiones del Ejecutivo*, México D.F.: México; Compañía Editorial Continental S.A.

Jones, Leroy P.

1985 *Public Enterprise for Whom? Perverse distributional consequences of public operational decisions*, Chicago: USA; Economic Development and Cultural Change Vol. 33, Nr. 2 pp 333-349

Keynes, John M.

1986 *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, México D.F.: México; Fondo de Cultura Económica

Lee, Dinah

1991 *Rebuilding a Tiger: Who's get the lion's share?*, New York: USA; Business Week International March 25, 1991 pp 20-22

Luna Osorio, Luis

1989 *Ecuador Sociedad Limitada...?*, Quito: Ecuador; Editor PROMOSER

Maldonado Obregón, Alfredo

1977 *Memorias del Ferrocarril del Sur*, Quito: Ecuador; Talleres Gráficos de ENFE

Mancilla, H.C.F.

1974 *Probleme des Dritten Weges*, Darmstadt: Alemania; Sammlung Luchterhand

Metzer, Jacob

1984 *Railroads and the efficiency of internal markets: Some Conceptual and practical considerations*, Chicago: USA; Economic Development and Cultural Change Vol. 33 Nr.1 pp 61-71

Mumford, Lewis

1966 *La Carretera y la Ciudad*, Buenos Aires: Argentina; EMECE Editores

Odiorne, George S.

1972 *La Dirección por objetivos*, Barcelona: España; Editorial Labor S.A.

Parkinson, C. Northcote

1982 *Parkinson: La Ley*, Barcelona: España; Ediciones Grijalbo

Rivadeneira P., Guillermo

1978 *La movilización de los Transportes y las Comunicaciones*, Quito: Ecuador; IAEN

Savas. E.S.

1989 *Privatización, Clave para un Gobierno mejor*, México D.F.: México; Ediciones Gernika S.A.

Schmidt, Rolf-Bodo

1975 *Unternehmungsinvestitionen*, Hamburgo: Alemania; Rowolt Verlag

Stachle, Wolfgang H.

1987 *Management, Eine verhaltenswissenschaftliche Einfuehrung*, Munich: Alemania; Verlag Franz Vahlen

Thomson, J. M.

1976 *Teoría Económica del Transporte*, Madrid: España; Alianza Editorial S.A.

Voslensky, Michael

1980 *Nomenklatura*, Munich: Alemania; Verlag Fritz Molden

Woodruff, David

1991 *The greening of Detroit*, New York: USA; Business Week International April 8, 1991 pp 34-40

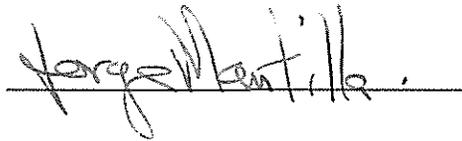
El presente Trabajo de Investigación Individual ha sido realizado a lo largo del Curso de Seguridad Nacional y Desarrollo por el suscrito.


Ing. Jorge Mantilla

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, a 11 de Junio de 1991

A handwritten signature in black ink, reading "Jorge Mantilla", is written over a horizontal line. The signature is cursive and includes a period at the end.

ING. JORGE MANTILLA