

CAPÍTULO 15

El Buen Gobierno en las Empresas Públicas

Nabil Miguel

Socio del Estudio Jurídico Miguel & Miguel

Andrés Oneto

*Ejecutivo Principal / Dirección de Políticas Públicas y Competitividad
CAF- banco de desarrollo de América Latina*

1. INTRODUCCIÓN
2. EL ESTADO COMO PROPIETARIO
3. EL ESTADO COMO ACCIONISTA
4. IMPORTANCIA DEL GOBIERNO CORPORATIVO
5. ASPECTOS DE IMPORTANCIA EN EL BUEN GOBIERNO DE LAS EPE'S
6. RELACIONES DE LAS EPE'S CON SUS GRUPOS DE INTERÉS
7. RECOMENDACIONES DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LAS EPE'S:
HERRAMIENTAS DISPONIBLES
8. CONCLUSIÓN

■ 1. INTRODUCCIÓN

Haciendo una extensa revisión en diferentes países de la región, es común observar que en muchos de ellos el Estado es accionista de importantes empresas en diversas industrias, algunas de ellas consideradas como estratégicas, entre las que destacan: hidrocarburos, energía, transporte, comunicaciones y agua, por lo que el Estado termina cumpliendo un importante rol y generando un impacto, tanto en lo social como en lo económico.

A lo largo del capítulo se analizará el papel del Estado como dueño de Empresas de Propiedad del Estado (en adelante EPE's), así como la importancia que juega el Gobierno Corporativo en contribuir al mejor desempeño en la gestión de las EPE's y las herramientas desarrolladas por diversas organizaciones en esta materia.

■ 2. EL ESTADO COMO PROPIETARIO

En su papel de dueño de EPE's, es donde se observa de manera recurrente ciertos tipos de problemas, siendo los más comunes el que los objetivos de las empresas no sean consistentes con el mandato dado al momento de su creación, que las responsabilidades del Directorio no estén del todo definidas o que los procedimientos de selección de Directores no estén formalizados, así como la existencia de situaciones que evidencian conflictos de interés, especialmente, a nivel del Estado ejerciendo su doble papel como propietario y como regulador.

Es así que surge una pregunta que muchos consideran válida, y que genera muchos debates en la región ¿el Estado debe asumir el papel del empresario o debe delegar esa responsabilidad por completo al sector privado? Esto toma mayor relevancia cuando se trata de una empresa de servicios públicos con un efecto directo en la calidad del servicio sobre un importante sector de la población.

Este capítulo no tiene por objetivo atender este dilema sino más bien encarar otra pregunta igual de complicada y fundamental: bajo el supuesto que el Estado ha decidido actuar como propietario de empresas, ¿cuáles deben ser las buenas prácticas que debe implementar para que su gestión sea lo más efectiva y transparente posible, de manera que se pueda garantizar la sostenibilidad de las EPE's en las que participa?

A fin de responder a esta pregunta es importante analizar y de alguna manera tratar de conceptualizar la participación del Estado como accionista en las EPE's.

■ 3. EL ESTADO COMO ACCIONISTA

Cuando se trata de la participación del Estado en empresas, existen dos objetivos que deben ser tomados en cuenta:

- El respeto a los derechos de los grupos de interés (internos y externos); y
- un mayor y más eficiente control sobre la gestión de la EPE, ya sea a nivel central o regional según corresponda.

A fin de cumplir con estos objetivos, la participación del Estado estará unida a la ética en la gestión y la administración de las EPE's, ya sea que detente el 100% del patrimonio de la EPE o en empresas con capital público y privado, bajo las formas de organización jurídica existentes para cada país^{1,2}.

Ahora bien, el Estado como accionista deberá, en el ámbito de las buenas prácticas de gobierno, considerar lo siguiente:

- Ejercer activamente sus derechos de propiedad de acuerdo al tipo de EPE.
- Elaborar una política de propiedad clara y consistente, tomando en cuenta los objetivos y las políticas públicas del Estado.
- Determinar el alcance de su participación en el fortalecimiento del Gobierno Corporativo en las EPE's.
- Contar con un proceso objetivo y transparente de nominación y elección de los miembros de los Directorios donde participe y prever la posibilidad de la concurrencia de directores independientes. Asimismo las EPE's deben establecer claramente los derechos y deberes de los miembros del Directorio, debiendo los mismos ser vinculantes y obligatorios, tales como: deber de diligencia, lealtad, no competencia y de reserva de información.
- Se deben concebir mecanismos que incentiven a todos los accionistas a participar en las Juntas o Asambleas Generales. Estos mecanismos podrían ser: votos por medios telemáticos, formas de representación no engorrosas y transparentes, entre otros.
- Se debe contar con una política comunicacional que permita a las EPE's mantener una adecuada relación con todos sus accionistas, de tal forma que exista

1. Según la Constitución Política de Bolivia, (Art.306; II, IV), la economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa y estas formas podrán constituir empresas mixtas.

2. La Ley N° 466 de la Empresa Pública de 26 de diciembre de 2013 en su art 6 determina que las empresas públicas de carácter estratégico o social tendrán la siguiente tipología: Empresa Estatal (EE); Empresa Estatal Mixta (EEM); Empresa Mixta (EM); Empresa Estatal Intergubernamental (EEI)

un canal de comunicación expedito que les permita tomar sus decisiones de manera oportuna e informada.

- Se deberá establecer una política que sirva de base para que las EPE's puedan implementar mecanismos y procedimientos enfocados al respeto de los derechos de sus grupos de interés.
- La planificación estratégica de las EPE's debe estar en concordancia con los objetivos marcados por el Estado, ya que los activos y recursos aportados por éste son públicos y en consecuencia se debe cuidar un bien jurídico superior como es el interés y los derechos de la comunidad.

■ 4. IMPORTANCIA DEL GOBIERNO CORPORATIVO

Teniendo en cuenta lo anterior, el buen Gobierno Corporativo juega un importante papel como carta de navegación que ayuda a la administración pública, no solo a definir y monitorear el logro de sus objetivos, sino también permitir que haya una línea de mando, con responsabilidades claras por parte del Estado como propietario, de los Directorios como instancias estratégicas de largo plazo, y de la alta gerencia como ejecutores de esa estrategia. Es decir, la aplicación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo permite ayudar a contribuir al mejor desempeño de la institución. De esa manera, permite al Estado actuar, sin involucrarse directamente con la operatividad diaria, como un accionista responsable y proactivo, que busca maximizar el valor de la empresa, en función del propósito para el cual fue creado, sea este económico o social.

De igual manera, la aplicación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo permite que ni el Directorio ni la alta gerencia, estén en la situación de capturar a la empresa en perjuicio del Estado —en su rol de propietario— y que más bien actúen en línea con los objetivos establecidos. Asimismo, estas buenas prácticas permiten que los accionistas minoritarios, en caso de que existan, tengan un trato equitativo, de manera que accedan a la misma información que el accionista mayoritario.

Adicionalmente, es importante resaltar que el Gobierno Corporativo no responde a líneas ideológicas y, por el contrario, la adopción de estos lineamientos es neutral en cuanto a la disposición de mantener los activos de estas empresas en manos del Estado o no. En este sentido, se debe enfatizar que es una herramienta indispensable para lograr los fines últimos para las cuales las EPE's han sido creadas.

5. ASPECTOS DE IMPORTANCIA EN EL BUEN GOBIERNO DE LAS EPE'S

Los principios y directrices de las prácticas de buen gobierno, en términos generales, son aplicables a todas las empresas, sin embargo existen algunos aspectos como la ética profesional y los conflictos de interés que deben ser considerados y tratados especialmente en las EPE's, debido a que los activos y recursos que aporta el Estado son bienes públicos y, por ende, existen intereses comunitarios que resguardar.

- **Ética Empresarial.** Las EPE's deberán contar con una serie de principios integrados a su política de gestión que les permita competir en condiciones igualitarias con otras empresas, respetando en todo momento la ley y demás normativa.

La ética empresarial deberá ser la norma y no la excepción, esto ayudará a la EPE en su credibilidad social, para este cometido deberá buscar el equilibrio entre los derechos de sus grupos de interés y la finalidad de la empresa.

Ahora bien, dada la naturaleza de las EPE's, los códigos y estándares de ética deben ser mayores que en las empresas privadas, ya que sus directores además de velar por la sostenibilidad de la empresa en el tiempo, deben resguardar los bienes públicos e intereses de la colectividad.

- **Conflictos de interés.** Un tema de relevancia en el ámbito empresarial, tanto público como privado, está en los conflictos de interés, situación que se produce cuando por cualquier acto, omisión o situación un funcionario, director o miembro de la alta gerencia intenta compatibilizar su función o situación con negocios o intereses propios o de terceros y a consecuencia de este pudiera obtener ventajas o beneficios ilegítimos para sí o para otras personas.

Ahora bien, como se indicó anteriormente, las EPE's no están exentas de esta problemática, razón por la cual su política de administración de conflictos de interés debe prever que ante cualquier conflicto o potencial conflicto de interés, los funcionarios pero principalmente directores y/o miembros de la alta gerencia, se abstengan de inmiscuirse en el mismo, y anteponer los intereses de la empresa sobre los particulares, siendo recomendable que las medidas a ser adoptadas por las EPE's sean preventivas y también correctivas. Estas medidas podían ser: la no concurrencia en conflictos de interés; la abstención de participación en definición cuando exista algún conflicto de interés; la comunicación sobre conflictos de interés o posibles conflictos.

6. RELACIONES DE LAS EPE'S CON SUS GRUPOS DE INTERÉS

En términos generales, se considera Grupo de Interés a aquellas personas o partes próximas relacionadas con la empresa, cuyo desenvolvimiento puede afectarlas directa o indirectamente. Ahora bien, la relación de los Grupos de Interés con las empresas, en general, sean estas privadas o públicas, descansa en una red de vínculos sólidos en base a derechos y obligaciones construidas en el tiempo, buscando que las empresas fomenten una cooperación sistemática con sus actores próximos, sean éstos internos o externos.

En este sentido, las EPE's deben buscar que su relación con los Grupos de Interés, evolucione a un nivel de asociación voluntaria, es decir, que las EPE's deben lograr la confianza de sus grupos de interés, de tal forma que sus vínculos con éstos se basen en criterios de cooperación y alianza estratégica.

Sobre esta forma de asociación o cooperación, The Copenhagen Centre indica que se trata de: *"diferentes combinaciones de personas y organizaciones procedentes de diferentes ámbitos públicos y sociales que se comprometen a desarrollar relaciones voluntarias, de ayuda mutua, que generan nuevos beneficios, dirigidas a alcanzar objetivos de interés público mediante la combinación de recursos y competencias"*³.

En relación a los Grupos de Interés, resulta interesante considerar la experiencia en Bolivia, donde la Constitución Política del Estado, señala que: *"La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales"*^{4,5}.

El control social agrupará a sindicatos y organizaciones sociales reconocidas a nivel nacional. Como se podrá apreciar, el control social ejercido a través de la sociedad civil organizada se encuentra en el ámbito de los Grupos de Interés, sin embargo, esto no implica la representación de la totalidad de los Grupos de Interés relacionados a cada EPE.

Según la Ley N° 341 de Participación y Control Social, la sociedad civil organizada como actor de participación del control social descansa en los siguientes tipos:

3. J. Nelson y S. Zadek (2000): Partnership Alchemy: new social partnership in Europa, The Copenhagen Centre.

4. Arts. 241º, 242º de la Constitución Política del estado.

5. Según la Ley N° 341 de Participación y Control Social, (art. 6) es actor de la Participación y Control Social, la sociedad civil organizada sin ningún tipo de discriminación.

“Artículo 7. (TIPOS DE ACTORES). Existen los siguientes tipos de actores en la Participación y Control Social:

- 1) **Orgánicos.** Son aquellos que corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente.
- 2) **Comunitarios.** Son aquellos que corresponden a las naciones y pueblos indígenas, originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivia-
nas y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización.
- 3) **Circunstanciales.** Son aquellos que se organizan para un fin determinado y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.”

Por su parte la Ley N° 466 de la Empresa Pública nos indica que el control social será ejercido para promover la gestión transparente, flexible y gerencial de las empresas públicas.

7. RECOMENDACIONES DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LAS EPE'S: HERRAMIENTAS DISPONIBLES

A nivel internacional, diversas instituciones han venido trabajado desde hace más de una década en promover el Gobierno Corporativo, como un conjunto de principios que regulan la relación entre los actores que realmente controlan y administran las empresas bajo una estructura de poder, convirtiéndose en guardianes de los derechos de los accionistas y de aquellos otros que invierten sus recursos en ellas. Adicionalmente, y teniendo en cuenta la importancia y las características puntuales que tienen las EPE's, algunas instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Mundial (BM), Banco de Desarrollo Asiático (ADB), CAF-banco de desarrollo de América Latina, y la Superintendencia del Mercado de Valores del Perú (SMV) han trabajado en herramientas dirigidas a este segmento de empresas que se detallan a continuación.

OCDE

En el 2005 publicó las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las empresas públicas* como un documento destinado a ayudar a los gobiernos, tanto a evaluar, como a mejorar la forma en que ejercen la propiedad de las EPE's.

Las Directrices de la OCDE están orientadas a temas considerados como específicos del Gobierno Corporativo de las EPE's, y desde la perspectiva del Estado como propietario, centrándose en recomendaciones de políticas que garantizarían un

buen Gobierno Corporativo de la empresa. Las Directrices cubren las áreas siguientes:

1) Cómo Garantizar un Marco Jurídico y Regulatorio Efectivo para Empresas Públicas.

"El marco jurídico y regulatorio de las empresas públicas debería garantizar la igualdad de condiciones en los mercados en los que compiten las empresas del sector público y las empresas del sector privado, con el fin de evitar distorsiones de mercado. El marco debería basarse y ser plenamente compatible con los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo".

2) La Actuación del Estado como Propietario.

"El Estado debería actuar como un propietario informado y activo, y establecer una política de propiedad clara y consistente, garantizando que el Gobierno Corporativo de las empresas públicas se realiza de forma transparente y responsable, con el nivel necesario de profesionalismo y efectividad".

3) Tratamiento Equitativo de los Accionistas.

"Tanto el Estado como las empresas públicas deberían reconocer los derechos de todos los accionistas, y conforme a los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo, garantizar un trato equitativo y acceso igualitario a la información corporativa".

4) Las Relaciones con Partes Interesadas.

"La política de propiedad del Estado debería reconocer plenamente las responsabilidades de las empresas públicas con partes interesadas y pedir que informen sobre sus relaciones con éstas".

5) Transparencia y Divulgación.

"Las empresas públicas deberían mantener un elevado nivel de transparencia de conformidad con los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo".

6) Las Responsabilidades de los Directorios de las Empresas Públicas.

"Los Directorios de las empresas públicas deberían contar con la suficiente autoridad, competencia y objetividad para realizar su función de guía estratégica y supervisión de la administración. Deberían actuar con integridad y asumir la responsabilidad por sus acciones".

Otros documentos elaborados por la OCDE incluyen:

- Guía para rendición de cuentas y transparencia para Empresas de Propiedad del Estado.
- Equilibrio entre las Prioridades Comerciales y No-Comerciales de las Empresas Públicas.
- Supervisión del Propietario y Prácticas de Directorio en Empresas de Propiedad del Estado Latinoamericanas.

- La Gobernanza de Empresas de Propiedad Mixta en Latinoamericana.
- Directorios de Empresas de Propiedad del Estado: Una Revisión de Prácticas Nacionales.

Banco Mundial

Esta institución ha elaborado el documento de trabajo “*Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas en América Latina*” a través del cual presenta casos de países de la región, analizando aspectos claves como el nivel de propiedad del Estado y la rendición de cuentas, así como temas relacionados con la supervisión del desempeño, la divulgación de información, mecanismos de auditoría, y el papel del Directorio de las empresas.

Adicionalmente, a nivel de acompañamiento, el Banco Mundial viene apoyando a algunos gobiernos de la región en procesos de reformas en temas relacionados con el Gobierno Corporativo y, especialmente, en monitoreo y evaluación de las EPE's. Actualmente viene trabajando en Paraguay, Belice, Trinidad y Jamaica, así como en Colombia, como parte de su preparación para entrar en la OCDE.

ADB

El Banco Asiático de Desarrollo, es un banco multilateral fundado en 1966, compuesto por 67 países miembros, de los cuales 48 forman parte de la región Asia-Pacífico y el resto son países de otras zonas del planeta. En temas de Gobierno Corporativo y las EPE's ha trabajado en una serie de documentos “*Finding Balance: Benchmarking the Performance of State-Owned Enterprises*” analizando en dos volúmenes los casos de EPE's en las Islas Fiji, Marshall, Samoa, Salomón y Tonga y en un tercer documento el caso de Papua Nueva Guinea. El objetivo del estudio fue el de evaluar el impacto de las EPE's en los sectores económicos en los que participaban e identificar factores de rendimiento clave, así como estrategias de reforma que puedan guiar futuras políticas públicas.

CAF

Como se ha mencionado en la primera parte de este Estudio, basados en la experiencia obtenida en los últimos años —tanto en el desarrollo de aportes conceptuales como de implementaciones efectivas en la región—, así como en las Directrices de la OECD, CAF ha elaborado unos *Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado* como una base para orientar las políticas públicas y las decisiones gerenciales que contribuyan a consolidar el Gobierno Corporativo de las EPE's y, por lo tanto, a mejorar su desempeño y transparencia.

La estructura de los Lineamientos comprende 57 guías prácticas distribuidas en siete áreas establecidas como esenciales para el Gobierno Corporativo de las EPE's, que a continuación se detallan:

- 1) **Necesidad de un marco legal y regulatorio efectivo.** Recomendaciones que promueven una separación clara entre las funciones del Estado como propietario y como regulador del mercado, así como una simplificación de las formas jurídicas de las EPE's, de manera que se evite la creación de marcos legales específicos que beneficien a las EPE's en perjuicio del sector privado.
- 2) **Función de propiedad del Estado.** Propuestas concretas que buscan que se desarrolle una clara política de propiedad que defina la función del Estado como accionista de las EPE's, a través de un organismo claramente identificado. Ejerciendo activamente sus derechos de propiedad sin interferir en la gestión ordinaria de las EPE's, concediendo la autonomía operativa necesaria para para alcanzar sus objetivos y permitiendo a los directores ejercer sus funciones, respetando su independencia.
- 3) **Derechos y trato equitativo de los accionistas.** El reconocimiento de los derechos de los accionistas y los mecanismos para su ejercicio son fundamentales ya que éstos, independientemente de que sean controladores, significativos o minoritarios, son los verdaderos propietarios de la empresa y quienes aportan el capital para el ejercicio de su actividad. En ese sentido las EPE's deben garantizar una comunicación efectiva con todos los accionistas y fomentar la participación de los accionistas minoritarios en las Asambleas de Accionistas, con el fin de promover su intervención en la toma de decisiones corporativas fundamentales como la elección del Directorio.
- 4) **Asamblea General de Accionistas.** Recomendaciones que ponen énfasis en reconocer las competencias exclusivas e indelegables de la Asamblea General de Accionistas, definidas a través de un reglamento interno. Es importante que entre las funciones este órgano supremo de autoridad, se garantice el derecho de los accionistas a solicitar información escrita con antelación a la realización de la Asamblea y que defina un plazo suficiente de convocatoria para la Asamblea, garantizando su amplia difusión
- 5) **Directorio.** El Directorio es el órgano de administración clave en cualquier empresa, con amplias responsabilidades para el ejercicio de las funciones de orientación estratégica, supervisión, control de la gestión ordinaria y administración o disposición, esta última normalmente delegada en la Alta Gerencia. Es así que las EPE's deben reconocer la necesidad de contar con un Directorio como órgano de administración, con Reglamento Interno que defina las facultades indelegables, así como los deberes y derechos de los directores. De igual manera se deben tener procedimientos concretos para la propuesta y selección de directores que incluya, entre otros, el establecimiento de requisitos

- generales para ser director y director independiente, y mecanismos para una evaluación de su gestión.
- 6) **Control e información de los estados financieros.** La transparencia, entendida como el acto de revelar información sobre la sociedad, es la piedra angular sobre la que descansa la reputación de la sociedad. Es por ello que las EPE's deben garantizar total transparencia de los pactos entre accionistas, presentado información veraz y oportuna a los mercados financieros y de capital y la revelación de las operaciones vinculadas como hecho relevante, además de realizar la presentación de sus estados financieros según principios contables adecuados, implementando sistemas de Auditoría Interna y contar con un auditor externo independiente.
 - 7) **Previsión en los estatutos sociales del arbitraje como forma de solución de controversias.** Las EPE's deberán contemplar métodos alternativos de solución de controversias para la resolución de controversias en el seno de la compañía. Esta práctica es recomendable para elevar la credibilidad, la transparencia y la equidad con los inversionistas y los distintos grupos de interés de la empresa.

Como complemento a estos lineamientos, CAF ha publicado, dentro de su serie de documentos "Políticas Públicas y Transformación Productiva" el correspondiente al "**Gobierno Corporativo en América Latina: Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal**". A través de este documento se presenta una herramienta conceptual y práctica, que pueda servir de base tanto para la generación de políticas públicas hacia la gobernabilidad de las EPE's, como de recomendaciones prácticas para los representantes de las empresas.

El documento empieza por poner en contexto a los principales participantes de una EPE: propietarios, directorio y ejecutivos; responsables de plantear los intereses de los accionistas, plantear la visión estratégica de largo plazo en el mejor interés de la empresa y su ejecución. Estos actores conforman el triángulo de Gobierno Corporativo, y las complejas interacciones entre estos grupos se representan gráficamente en la figura 1. Un adecuado modelo de implementación de prácticas de Gobierno Corporativo permite un balance y adecuado, entre los tres grupos, donde el Directorio cumple una función clave en la alineación de los intereses de los accionistas y la gerencia.

Figura 1: El Triángulo de Gobierno Corporativo



Fuente: Gobierno Corporativo en América Latina: Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal, CAF

A continuación el documento hace una revisión del estado de situación del papel de las EPE's de América Latina, donde se destaca que a nivel de gobiernos se está pasando de una discusión ideológica a una cuestión pragmática, siendo lo fundamental que se manejen con un mandato claro y con órganos que hagan cumplir ese mandato.

En cuanto a las principales características del Gobierno Corporativo de las EPE's se destaca lo siguiente:

- **Estructura Corporativa.** Muchas de las EPE's han adoptado una forma jurídica empresarial con formalidades corporativas que pueden incluir un Directorio y una Junta General de Accionistas. Directorios, en su mayoría compuestos por funcionarios públicos, pues los directores independientes aún no son una práctica común y las remuneraciones no son comparables con las ofrecidas en el sector privado.
- **Criterios de selección de la administración y directores.** Aun cuando en muchos casos se cuentan con directrices meritocráticas para la contratación de la alta gerencia y los miembros del directorio, se siguen dando nombramientos sin

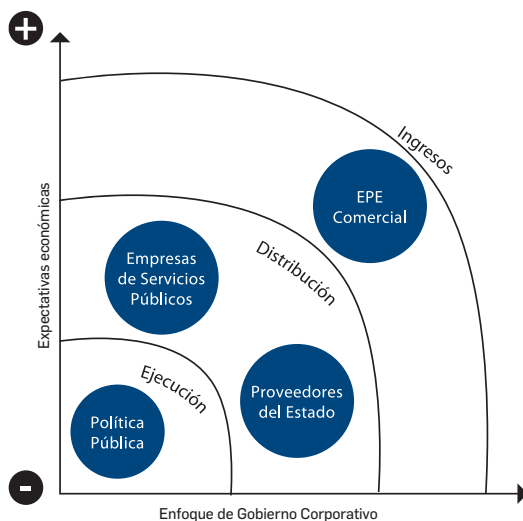
procedimientos de selección, coincidiendo su rotación con el cambio en la gestión del representante de la propiedad (Ministro, Gobernador, Alcalde, etc.).

- **Transparencia y revelación de información.** Es cada vez más significativo el número de EPE's que están utilizando Auditores Externos para certificar sus estados financieros, y sitios web corporativos para revelar información (estructura de Gobierno, informes anuales, estados financieros y procesos de contratación).

Otro tema abordado es el referido a analizar el papel del Estado como accionista, a través del cual se debe definir el mandato que debe recibir la EPE, a fin de evitar que la empresa misma debata en su seno si su rol debe ser social o económico. En esa línea se describen las distintas clasificaciones de EPE's, sobre las cuales se deben definir indicadores económicos, operacionales y sociales que permitan clarificar los objetivos y medir los resultados de su gestión. Las cuatro categorías básicas, tal como se detallan en la figura 2 son:

- EPE's creadas con el propósito de alcanzar objetivos de política pública.
- EPE's responsables de proveer servicios públicos.
- EPE's exclusivas para la provisión de bienes y servicios requeridos por el Estado y.
- EPE's responsables de producir ingresos para el Estado, compitiendo con el sector privado en igualdad de condiciones.

Figura 2: Clasificación básica de las EPEs



Fuente: Gobierno Corporativo en América Latina: Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal, CAF

Una vez que la clasificación de la EPE ha sido definida, se debe estructurar un Gobierno Corporativo ajustado a su mandato, y objetivos que permitan mitigar los conflictos de interés que puedan generarse teniendo en cuenta el papel simultáneo del Estado como propietario, regulador y cliente.

Posteriormente el documento hace tres preguntas claves sobre el Gobierno Corporativo de las EPE's en la región:

1. ¿Por qué el Gobierno Corporativo es importante en las EPE's?

- **Permite maximizar la posición de liderazgo de la EPE.** Las EPE's generalmente están en sectores estratégicos cuyos servicios llegan a un segmento amplio de la población y con alta visibilidad e impacto a nivel social y económico. Dada esta posición, tienen la capacidad y responsabilidad de ser un ejemplo positivo en la implementación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo, maximizando así su posición de liderazgo.
- **Mantener la perspectiva de Largo Plazo.** En la medida que éstas tienden a tener un doble propósito, pues puede que no esté definido si tienen un objetivo de generar ganancias o un servicio público, esto puede crear un potencial conflicto de interés. Un programa sólido de Gobierno Corporativo proporciona mecanismos claros y transparentes para administrar estos conflictos.
- **Alcanzar los objetivos de la Empresa de forma eficiente.** Al interior de las EPE's, el Gobierno Corporativo permite alcanzar objetivos como:
 - i) Procesos y estructuras para la toma de decisiones más claras;
 - ii) Mayor transparencia;
 - iii) Directorio y Administración más estables;
 - iv) Controles estrictos sobre los riesgos;
 - v) Administración de Conflictos de interés;
 - vi) Mejor acceso al capital; y
 - vii) Mejora las relaciones con accionistas minoritarios.

2. ¿Por qué los Estados deben apoyar el Gobierno Corporativo en las EPE's?

- **Credibilidad del Estado.** Como se dijo anteriormente las EPE's ocupan un lugar de importancia y visibilidad en las comunidades en que sirven. Por lo tanto, deberían ejemplificar las mejores prácticas del propio Estado. La falta de un buen Gobierno Corporativo en las EPE's puede afectar la credibilidad del Estado y también socavar el marco legal.
- **Cumplimiento de las normas globales.** Los principios y estándares de Gobierno Corporativo se han convertido en norma a nivel mundial y esto de alguna manera puede generar una presión internacional, especialmente

- cuando hay necesidad de los Estados en acceder a fuentes alternativas de capital.
- **Bien Público.** Cuando las EPE's son bien gobernadas y gestionadas, los beneficios económicos y sociales inciden de manera directa en las comunidades a las que atienden.
 - **Integridad Empresarial.** Cuando el Estado cumple y hace cumplir las normas de Gobierno Corporativo en sus empresas, está estableciendo un estándar de integridad para todas las empresas en el país, sean estas públicas o privadas, locales o extranjeras.
 - **Eficiencia del Mercado.** Los estándares de Gobierno Corporativo permiten al Estado ampliar el abanico de fuentes de financiamiento, en mejores condiciones, tanto en plazo y costo.

3. ¿Cómo los Estados pueden mejorar el Buen Gobierno Corporativo en EPE's?

- A través del compromiso público de los líderes gubernamentales y políticos en la implementación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo.
- Fomentando la autorregulación de las EPE's y reforzando así el Gobierno Corporativo basado en principios del modelo "cumpla o explique".
- Logrando que todos los poderes públicos —ejecutivo, legislativo y judicial— estén de acuerdo en que los principios de Gobierno Corporativo son esenciales para el éxito de las EPE's.
- Capacitando y evaluando la gestión de los Directorios, pues las mejores prácticas de Gobierno Corporativo requieren de procesos de auto-evaluación anual.

Finalmente, a través de la presentación de experiencias en la implementación de prácticas de buen Gobierno Corporativo, se analizan casos que permiten pasar de la teoría a la práctica, donde cada caso refleja un aspecto a destacar dentro de la dinámica del Gobierno Corporativo propia de cada EPE:

- CODELCO, Chile: describe la adopción y ajustes en la regulación para el fortalecimiento de la estructura de Gobierno Corporativo y el establecimiento de roles y responsabilidades en el Directorio.
- FONAFE, Perú: detalla el papel que cumple una Entidad Centralizada de Propiedad como gestora y promotora del Gobierno Corporativo en las EPE bajo su ámbito.
- ISAGEN, Colombia: presenta el caso de una EPE listada en bolsa de valores, con un Directorio de primer nivel y el respeto a los derechos de los accionistas minoritarios.
- EPM, Colombia: describe el Acuerdo de Gobernabilidad entre la entidad que ejerce la propiedad (el Municipio de Medellín) y la EPE, bajo una visión estratégica de Largo Plazo.

- Autoridad del Canal de Panamá, Panamá: detalla la implementación de prácticas de Gobierno Corporativo para asegurar la continuidad y rentabilidad de la operación del canal, a través de la incorporación de directorios escalonados que mitiguen el impacto de cambios políticos.

Adicionalmente, CAF ha trabajado a través de cooperaciones técnica que ha permitido llevar a cabo implementaciones en la aplicación de buenas prácticas en un total de 21 EPEs en la región:

Empresas Estatales	País
Fábrica Nacional de Cemento S.A.	Bolivia
EMEVERDE	Bolivia
Aguas del Cesar	Colombia
Aguas del Magdalena	Colombia
EMCALI	Colombia
Empresa Eléctrica de Quito	Ecuador
Empresa Metropolitana de Asea-EMASEO	Ecuador
Empresa Metropolitana de Agua Potable-EMAAP	Ecuador
Empresa Metropolitana de Movilidad-EMMOP-Q	Ecuador
Empresa Pública Municipal de Desarrollo Económico – EDEC EP	Ecuador
Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca – EMAC EP	Ecuador
Rocafuerte Seguros S.A.	Ecuador
Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública – FEEP	Ecuador
Petroperú	Perú
Sedapal	Perú
Banco de la Nación	Perú
Electroperú	Perú
Cajas Municipales de Ahorro y Crédito-CMAC PIURA	Perú
Cajas Municipales de Ahorro y Crédito-CMAC ICA	Perú
Fondo MIVIVIENDA S.A.	Perú
Agrobanco	Perú

Estas actividades han permitido ganar experiencia, quedando claro que para llevar a cabo implementaciones efectivas y exitosas se requiere:

- Despolitizar el concepto de Gobierno Corporativo y los procesos de implementación, pues la adopción de prácticas de Gobierno Corporativo no implica ni debe relacionarse con la privatización de la EPE.
- Es fundamental contar con el compromiso real del Accionista, el Directorio y de la Alta Gerencia para el proceso de implementación.
- Construir al más alto nivel del gobierno capacidades institucionales fuertes para contar con organismos que ejerzan los derechos de propiedad como un accionista activo y responsable, es condición necesaria para la buena gobernanza.

Red Latinoamericana sobre Gobierno Corporativo de Empresas de Propiedad del Estado

Se trata de una iniciativa conjunta entre CAF y OCDE que desde el 2011 se reúne de manera recurrente (a partir del 2014 se incorporó el Banco Mundial) con el objetivo de mejorar el gobierno de las empresas públicas en Latinoamérica, a través del intercambio de experiencias y conocimientos en políticas de gobierno de empresas estatales, así como en prácticas y reformas, teniendo como marco conceptual para el debate las Directrices de la OCDE en Gobierno Corporativo de las empresas estatales y los Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado elaborados por CAF. La Red provee un foro que permite aprovechar la experiencia de gobiernos e instituciones, y compartir su conocimiento en política, marcos institucionales y prácticas óptimas para fomentar la mejora del Gobierno Corporativo de las empresas públicas a través de la región.

La Red tiene en su haber un sólido historial de colaboraciones con instituciones afines, dispuestas a trabajar a nivel mundial con reguladores y otros funcionarios comprometidos con el gobierno de las empresas estatales, con el fin de apoyar las reformas en el área de Gobierno Corporativo. Los objetivos específicos de la Red son:

- Concientizar a todos los grupos interesados de la importancia y los desafíos relacionados con el buen Gobierno Corporativo de empresas estatales.
- Evaluar las políticas y marcos actuales en el área de Gobierno Corporativo de las empresas estatales, comparando éstas con las mejores prácticas internacionales descritas en las Directrices.
- Influir en la creación de políticas a través de un foro en el que los responsables políticos, profesionales y expertos puedan compartir conocimientos y experiencias.

- Facilitar reformas viables y efectivas, gracias al debate y el análisis de las posibles medidas políticas; al desarrollo de recomendaciones; y al acuerdo conjunto de las prioridades para las reformas.

La Red se ha reunido en diferentes países de Latinoamérica con el fin de facilitar un eje de encuentro altamente especializado a nivel regional que proporcione un diálogo sobre políticas estructuradas en Gobierno Corporativo para las empresas estatales. A la fecha las reuniones han sido:

- Bogotá, Colombia del 8 al 9 de septiembre de 2011, con el apoyo del Gobierno de Colombia.
- Lima, Perú del 11 al 12 de octubre de 2012 con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas y la Corporación FONAFE.
- Buenos Aires, Argentina del 11 al 12 de marzo de 2014 con el apoyo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Superintendencia del Mercado de Valores de Perú

Analizando de manera puntual lo avanzado en el Perú, destaca la importancia que se ha dado al tema, pues en la actualización del Código de Gobierno Corporativo para las Sociedades Peruanas de 2013, elaborado por la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) en coordinación con diversos actores, tanto públicos como privados, se incorporó un anexo —Principios complementarios para Empresas de Propiedad del Estado— reconociendo con ello su importancia como actor relevante para el desarrollo del mercado de capitales. Este anexo se desgrega en 4 pilares:

- **Pilar I: Derechos de los accionistas:** referido al régimen de transferencia de acciones y el tratamiento equitativo de accionistas.
- **Pilar II: El Directorio y la Gerencia:** que incluye la solución de conflictos de los diferentes grupos de interés, la elección de directores, así como la conformación del Directorio y la aplicación del Código de Ética.
- **Pilar III: Riesgo y cumplimiento:** que implica contar con un sistema efectivo de gestión integral de riesgos que permite la identificación y evaluación oportuna de los riesgos que enfrenta la divulgación de información relevante y de manera oportuna.
- **Pilar IV: Transparencia de la información:** la divulgación de información relevante y de manera oportuna.

■ 8. CONCLUSIÓN

El buen gobierno en las empresas donde participe el Estado tiene un papel muy importante, ya que podría proponer alternativas de solución a la gestión transparente de los negocios, a la administración de conflictos de interés, al acceso y transparencia de la información, así como al trato equitativo de los socios.

En este entendido, el Estado podría establecer definiciones claras sobre la propiedad, tomando en cuenta los objetivos y las políticas públicas del Estado. Asimismo, procurará contar con procesos objetivos para la nominación y elección de los directores en las EPE's donde participe y, además, prever la posibilidad de que participen directores independientes.

El Estado deberá desarrollar una política comunicacional que permita a las EPE's mantener una adecuada relación con todos sus accionistas, de tal forma que exista un canal de comunicación expedito que les permita tomar sus decisiones de manera oportuna e informada. Por otra parte, es recomendable que cuente con una política que sirva de base para que las EPE's puedan implementar mecanismos y procedimientos enfocados a la comunicación y respeto de los derechos de sus Grupos de Interés.

La planificación estratégica de las EPE's deberá estar en concordancia con los objetivos marcados por el Estado, ya que los activos y recursos aportados por éste son públicos y, en consecuencia, se debe cuidar un bien jurídico superior como es el interés y los derechos de la colectividad.

Finalmente, debemos comentar que garantizar el éxito de una EPE es un tema complejo, pues implica superar diversos dilemas que se generan a partir de la propiedad estatal de los activos. La aplicación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo es una herramienta que promueve la buena gestión de las mismas, a través de la rendición de cuentas, la transparencia y el fortalecimiento de los órganos de gobierno.

Sin embargo, la implementación de estas prácticas implica contar con el compromiso real del accionista para su aplicación. Estas reformas no son sencillas de ejecutar, sin embargo, este éxito es posible. Es así como a través de este capítulo se han presentado herramientas desarrolladas por diversas instituciones, que proponen recomendaciones en materia de Gobierno Corporativo para que tanto el Estado como propietario, el Directorio y la alta Gerencia de las EPE's, avancen hacia este objetivo.

Bibliografía

- OCDE (2011): "Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas".
- BM (2014) "Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas en América Latina"
- CAF (2010): "Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado".
- CAF (2012): "Gobierno Corporativo en América Latina: Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal", Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. N° 6.
- CAF (2013): "Lineamientos para un Código Latinoamericano de Gobierno Corporativo".
- SMV (2013): "Código de Buen Gobierno Corporativo para las Sociedades Peruanas"
- IGCLA (2010-2011): "Gobierno Corporativo en Latinoamérica".
- Responsabilidad Social Corporativa; Jordi Morrós Ribera-Isabel Vidal Martínez; FC Editorial; España.
- Constitución Política del Estado; (Bolivia); Edt. Gaceta Oficial de Bolivia.
- Ley del Mercado de Valores; Ley N° 1834 de 31-marzo-1998 (Bolivia).
- Ley de la Empresa Pública; Ley N° 466 de 26-diciembre-2013 (Bolivia).
- Ley de Participación y Control Social; Ley N° 341 de 5-febrero-2013 (Bolivia).