

Resumen del Encuentro

IV Encuentro de la Red Latinoamericana sobre Gobierno Corporativo de Empresas Públicas

2-3 junio 2015

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Naciones Unidas, Av. Dag Hammarskjold 3477, Vitacura, Santiago, Chile

La OCDE, CAF - banco de desarrollo de América Latina- y el Banco Mundial organizaron este año de manera conjunta, el *IV Encuentro de la Red Latinoamericana sobre Gobierno Corporativo de Empresas Públicas* (la Red) que tuvo lugar en Santiago de Chile los días 2 y 3 de Junio de 2015, con el apoyo del gobierno de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) española, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro de Gobierno Corporativo y Mercado de Capitales de la Universidad de Chile. Este año, el Sistema de Empresas Públicas de Chile (SEP) fungió como anfitrión, con el patrocinio de Codelco, Metro, Empresa Portuaria San Antonio, Empresa Portuaria Valparaíso y Zofri. En total, participaron aproximadamente 100 representantes de gobiernos, empresas estatales, universidades y think-tanks de 13 países y de 5 organizaciones internacionales (OECD, CEPAL, CAF, Banco Mundial e IADB).

El objetivo de la Red es mejorar el gobierno de las empresas públicas en Latinoamérica a través del intercambio de conocimientos y experiencias en políticas de gobierno de Empresas Estatales, así como en prácticas y reformas, teniendo como principal marco conceptual para el debate, las Directrices de la OCDE en Gobierno Corporativo de las Empresas Estatales. A partir de tales Directrices, los Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado elaborados por CAF, proveen una referencia adicional adaptada al contexto latinoamericano. 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 (GC) de las empresas públicas a través de la región.

Los asistentes, ponentes, y los propios organizadores, calificaron el evento como muy exitoso, y destacaron la relevancia de los temas discutidos, la participación de profesionales especializados en los temas de gobierno corporativo de empresas públicas en Latinoamérica y el esfuerzo de colaboración mostrado por todas las partes involucradas. Los nuevos informes que fueron preparados para el encuentro recibieron buena acogida, y se solicitó que fueran publicados en las dos lenguas de trabajo de la Red, Español e Inglés. Esto permitirá facilitar la participación a nivel global así como a nivel de América Latina en las actuales discusiones de la Red, inclusive mediante la invitación a los miembros de la Red a unirse al grupo de discusión en LinkedIn sobre Gobierno Corporativo en América Latina) (“Latin American Corporate Governance”). Los asistentes recibieron con agrado la propuesta de continuidad de este espacio privilegiado para el intercambio, por quinto año consecutivo. México se ha ofrecido como país anfitrión para acoger el evento en 2016.

El evento de este año destacó por la calidad de la agenda, la cual fue diseñada a partir de los temas puestos sobre la mesa al final del III Encuentro celebrado el año pasado en Argentina. Los temas fueron: la actualización de las nuevas Directrices de Gobierno Corporativo de Empresas Estatales de la OCDE, los avances de la reforma de las empresas públicas (EP) en Latinoamérica, la construcción de los directorios,

las prácticas de transparencia, los marcos presupuestarios y de inversión para las EP y el rol que debería asumir un Gobierno Corporativo para garantizar la integridad de las EP. Se presentaron además, casos concretos de países como Brasil, Chile, Colombia, y a nivel subnacional, el caso de la ciudad de Medellín. Otros casos expuestos fueron Costa Rica, Paraguay, Perú, Suecia y Uruguay. También se presentaron casos concretos de empresas como Codelco en Chile, y PEMEX y la CFE en México, Empresa Pública de la Seguridad Social en Perú y una iniciativa innovadora emprendida por BM&F BOVESPA que busca promover las mejoras de Gobierno Corporativo de las empresas públicas listadas en bolsa.

Durante el evento, también destacó el amplio espacio destinado para la discusión, así como para las preguntas y comentarios de los asistentes, lo cual resultó clave para enriquecer el intercambio de experiencias y conocimiento, así como la puesta en común de los grandes desafíos en temas de GC de EP en Latinoamérica.

Este resumen, compendia las intervenciones de los asistentes, así como los temas pendientes, las ideas recurrentes, y los temas en los que se podría profundizar en la próxima edición, que en síntesis son las siguientes:

- 1. Asegurar que el Estado funcione como un propietario claramente identificable, y a la vez, responsable y proactivo; con un balance adecuado, ni muy pasivo ni demasiado activo, y que no intervenga en el día a día de la organización.**
- 2. Aumento del interés de los miembros de la Red por los casos de Entes Centralizados de propiedad Estatal, incluso a nivel subnacional.**
- 3. Importancia de que se clarifique la definición del mandato de las EP y que se garantice una financiación adecuada.**
- 4. Mecanismos para aislar el proceso de selección de los Directorios de las EP del ciclo político y la necesidad de unificar criterios en torno al concepto de Director Independiente.**
- 5. Regulación de Gobierno Corporativo a nivel de los países y las empresas públicas.**
- 6. Importancia de contar con el compromiso político que respalde los cambios.**
- 7. Lograr que el gobierno corporativo sea parte del ADN de las empresas.**
- 8. La integridad que va más allá del GC.**

1. Asegurar que el Estado funcione como un propietario, claramente identificable, y a la vez, responsable y proactivo, y con un balance adecuado, ni muy pasivo ni demasiado activo y que no intervenga en el día a día de la organización. El conflicto de interés que el Estado puede tener entre su rol de propietario y a la vez, su rol de regulador y regulado, presenta un importante desafío en muchos de los países. Durante el encuentro, también se mencionaron casos en los que las EP tienen debilidades en su gestión que obligan al Estado a intervenir en los directorios. En muchas ocasiones, esto se debe a que los mandatos de las EP y/o de las partes interesadas, pudieran no estar descritas de manera clara, o que las EP no tengan toda la información sobre a quienes se deben dirigir. Para corregir esta situación, se precisa elaborar una normativa clara como parte de la Ley de Empresas Públicas, del código de gobierno corporativo, o de la Ley de Propiedad del Estado. A lo largo de la discusión se plantearon cuestiones de manera recurrente sobre cómo ejercer correctamente la propiedad pública para garantizar la consecución de los objetivos económicos y sociales, minimizando el efecto del ciclo político. Los asistentes trataron de dar respuesta a estas cuestiones, considerando que las distintas visiones del Estado, así como las ideologías políticas subyacentes en dichas visiones, condicionan la

existencia de vías muy diferentes en esta materia, por lo que se planteó el interés de profundizar en este tema en el próximo encuentro.

En la actualización de las Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de Empresas Públicas que se encontraba en fase de preparación cuando se celebró el encuentro, se hace referencia de forma específica a la definición de Empresa Pública y a la idea de la propiedad del Estado, y a la forma en que se puede crear valor agregado bajo esta relación de propiedad. Se trata de un ejercicio de reflexión que cada país debe llevar a cabo para decidir hasta dónde llega la participación del Estado y si es relevante que se involucre en determinado tipo de actividades. Cada país junto con sus EP debe de establecer su política de propiedad.

2. Aumento del interés de los miembros de la Red por los casos de Entes Centralizados de propiedad Estatal, incluso a nivel subnacional. En eventos anteriores, se mencionó en varias ocasiones el ejemplo de FONAFE para exponer el caso de propiedad centralizada. En esta ocasión, se dedicó una sesión completa a presentar más ejemplos, destacando el caso presentado por el Municipio de Medellín como un referente interesante a nivel subnacional. En el tema de los Grupos Empresariales Públicos, se mencionaron diversas iniciativas en esa materia por parte de grupos empresariales que están creciendo y abriendo camino en América Latina, y que alcanzan ya un tamaño y volumen de operaciones significativo, hasta el punto de que se considere pertinente que este sea un tema a tratar, no solamente en esta mesa, sino también en mesas paralelas, con objeto de que se puedan identificar respuestas comunes a problemas nuevos. Por ejemplo, en relación a las transacciones intragrupo, se debería analizar cómo lograr que las empresas dentro de un grupo puedan ser más eficientes y operar de manera conjunta, y a la vez, respondan a la lógica de lo público. En este contexto, es importante tener en cuenta la orientación proporcionada por las buenas prácticas para la revisión y transparencia de las transacciones entre partes relacionadas. Este es un tema complejo que no tiene una fácil solución, en parte debido a la carencia de un marco legal común entre los países de América Latina. Asimismo, otro tema que se podría analizar son los criterios utilizados dentro de cada grupo empresarial para definir la asignación de poderes entre las distintas empresas que lo conforman, asegurando el cumplimiento con la regulación para garantizar que haya competencia leal.

3. Importancia de que se clarifique la definición del mandato de las EP y que se garantice una financiación adecuada. Las EP pueden tener roles muy distintos: sociales, económicos, generadores de ingresos o de políticas públicas. Todos son válidos, pero lo realmente importante es que haya claridad sobre el rol de cada empresa en función de los objetivos para los que fueron creadas. Un informe de la OCDE basado en las respuestas a un cuestionario de países asistentes, “Board Practices and Financing for Latin American State-Owned Enterprises” (Prácticas y Financiación de los Directorios en las Empresas Públicas de América Latina) proporciona información adicional de antecedentes sobre cómo los distintos países garantizan que las EP cuenten con la financiación adecuada para apoyar la consecución de los objetivos de política pública cuando estos van más allá de las prácticas comerciales normales.

En el caso de Brasil, las EP existen para ejecutar políticas públicas y recabar ingresos, siendo este último, un rol secundario, ya que se pudo haber optado por contratar empresas privadas que se encargaran de cobrar los impuestos. Se expuso que persisten temas sin resolver relacionadas al papel que juegan las EP en las políticas públicas, así como los mecanismos que emplean distintos países para garantizar que las empresas sean retribuidas por las funciones de política pública que desempeñan.

Existen ejemplos de países en la región como Perú, donde cuando se le solicita a las EP que además de su actividad principal asuman un rol social, tal relación se establece de forma explícita. El decreto legislativo 1031 en el Perú, establece que si el Estado solicita a las empresas que lleven a cabo una actividad, tal requerimiento debe venir acompañado de una asignación de financiación (a través de recursos del Tesoro Público). De forma similar, el caso del reparto de recursos por parte de las EP a ciudadanos de bajos recursos a precios inferiores, como en el caso del reparto de combustible a personas de bajos ingresos, es también una forma de subsidio para las personas, y la EP que suministra el servicio, debiera ser retribuida por el Estado. En Brasil, las políticas públicas como el suministro de electricidad para personas de bajos recursos, o los préstamos para adquisición de una vivienda, llevan asociados una compensación del presupuesto, y de esta manera, queda separado presupuestariamente el negocio de las políticas públicas.

Se propuso que en futuras ediciones se replanteen estos temas, incluyendo una discusión sobre la manera en que distintos países buscan garantizar una retribución justa por los bienes generados y los servicios prestados por las EP.

4. Mecanismos para aislar el proceso de selección de los Directorios de las EP del ciclo político y la necesidad de unificar criterios en torno al concepto de Director Independiente. Las discusiones entre los miembros de la Red sobre el informe, “Board Practices and Financing for Latin American State-Owned Enterprises” (Prácticas de los Directorios y Financiación para las Empresas Públicas de América Latina), pusieron de manifiesto un reconocimiento generalizado del Directorio como una figura organizativa absolutamente clave, y también sobre la necesidad de asegurar su fortalecimiento. El índice de transparencia en el estudio presentado por CAF, “La transparencia del gobierno corporativo en las Empresas de Propiedad del Estado en América Latina”, también mencionaba la importancia que reviste este tema. Se identificaron algunas debilidades, como la evidencia de que solo Chile y Perú cuentan con programas formales para capacitación y preparación de nuevos miembros que se incorporan a las juntas directivas en donde el resultado ha sido muy positivo. Además, en estos dos países, la identificación de candidatos para ocupar puestos de directores se realiza a través de empresas de caza talentos, lo que también ha arrojado resultados muy favorables. Temas como el fortalecimiento del Directorio, la separación del ciclo de nombramientos del ciclo político, la selección bajo criterios técnicos y no políticos y la evaluación de los directores, la autonomía presupuestaria, la reducción de la dependencia de las EP del presupuesto público, son todos temas importantes que han surgido en el estudio de CAF sobre transparencia y sobre los cuales, es evidente que se debe seguir trabajando.

En repetidas ocasiones, se resaltó la necesidad y la importancia de separar el proceso de elección del Directorio del ciclo político, ya que es necesario que el Directorio cumpla con sus responsabilidades de manera independiente a la administración en funciones, al nivel del propietario. De igual manera, sería útil contar con pautas sobre la manera en que las EP deben cumplir con sus funciones, independientemente de cual sea el ciclo político. Se insistió en la importancia de profesionalizar al Directorio, asegurándose que los directores tengan claridad sobre el mandato para el que han sido seleccionados.

Gran parte del debate referente a directorios se centró en la necesidad de incorporar a directores independientes que tengan el perfil profesional adecuado para cumplir las funciones encomendadas como miembros del Directorio. Sin embargo, este punto generó debate, ya que muchos de los asistentes manifestaron sus dudas sobre la definición del concepto de “Director Independiente”, en concreto, a lo

que se refiere el término “Independiente”, ya que estos criterios no son iguales en todos los países, y pueden variar mucho entre unos países y otros. Se hizo hincapié en que para poder exigir que un director sea independiente, primero debe quedar claramente establecida la definición de lo que se entiende por independiente.

Los representantes de Brasil, explicaron que en el mercado de ese país se entiende por independiente, el hecho de ser independiente del Gobierno, pero no necesariamente independiente del mercado ni de otros intereses. En este sentido, se tiene la experiencia de Directores Independientes de EP que fueron privatizadas, manteniendo una mínima participación pública o bien fueron entregadas en concesión, que de facto no lo eran, ya que su único objetivo era mantenerse en el cargo por otro mandato, y lo que debían hacer era complacer al controlador privado. Las EP en Argentina, por ejemplo, tienen algunas normas donde se exige a las EP constituir Comités de Auditoría. Pese a ello, los representantes de Argentina manifestaron la necesidad de redefinir el criterio establecido para determinar la independencia de los directores que forman parte de estos Comités. En el caso de Colombia, se tiene un modelo escalonado de directores, de tal manera que cuando el cambio de directorio coincide con el cambio político, al menos un miembro de los independientes debe permanecer en la empresa seis meses como mínimo. Además, Empresas Públicas de Medellín (EPM), a través de su alcalde, estableció que las juntas directivas deben estar formadas por siete miembros, donde la participación de los independientes debe ser del 40%. Se apuntó, por tanto, la relevancia de un procedimiento escrito sobre el funcionamiento de los Directorios, incluyendo el tema de los directores independientes, con referencias a estrategias de tecnologías, definiciones claras de las normas, y otros mecanismos para tratar de asegurar la independencia de los Directorios.

Durante la sesión final, uno de los representantes de Brasil propuso la siguiente enumeración de los requisitos para asegurar la independencia en la selección de los miembros de los directorios: (i) Que la persona tenga la formación, la calificación, y la experiencia adecuada al cargo que desempeña; (ii) Que tenga resultados y entregas claras en el desarrollo de su actividad profesional; (iii) La integridad y el carácter de la persona; y (iv) Que no tenga potenciales conflictos de interés o que no forme parte de otra agenda que pueda entrar en conflicto con la función que está desempeñando. Se precisa continuar trabajando para buscar unificar criterios claros en este sentido.

5. Regulación de Gobierno Corporativo a nivel de los países y las empresas públicas. Los asistentes destacaron en repetidas ocasiones la necesidad de fortalecer la gestión de las EP a través de la formalización de las prácticas de trabajo bajo las cuales las empresas desarrollan sus funciones. En Chile, las discusiones han sido intensas y complejas cuando se ha intentado cambiar las leyes de GC en empresas tan importantes como la Corporación del Cobre (CODELCO), la Empresa Nacional Petróleo (ENAP), o la Empresa Nacional de Minería (ENAMI). Anteriormente, el Consejo de CODELO era designado por el Presidente de la República, y estaba integrado por ministros y personal militar. Los ponentes sugirieron que bajo esta íntima asociación entre el gobierno en turno y el gerente no resultaba posible que estuviera vigente la lógica de largo plazo, sobre todo porque funcionaba de acuerdo con el ciclo político y no se gestionaba adecuadamente cuando existían presiones sobre las arcas públicas. Después de mucho tiempo y de numerosas e intensas discusiones, se ha logrado un cambio en CODELCO, pero sigue pendiente el cambio en la ENAP y la ENAMI.

Se enfatizó entre los miembros de la Red que acordar un enfoque común no representa un problema. El problema está en convencer a quienes no le dan importancia a estos temas, “nosotros nos entendemos

muy bien, pero algo tiene que cambiar”. La idea fundamental que fue manifestada es que se debe convencer a la clase política de la importancia crucial de este tema, para poder seguir avanzando de manera efectiva. Más allá de discusiones, dos caminos pueden ayudar a conseguir este objetivo: contar con una mayor difusión de las prácticas de gobierno corporativo en lo referente a las EP, y más esfuerzos focalizados para convencer a las personas que detentan el poder político sobre el valor de dichas prácticas. Esto básicamente incluye a los congresos o parlamentos de los países, donde están representadas en democracia las distintas opiniones políticas. Este es un tema crucial que merece ser abordado a profundidad y con objetividad y al que en todos los países deben darle la importancia que merece por su trascendencia. Países como Costa Rica o Chile, plantearon las dificultades que tienen para que los proyectos de ley que se plantean desde las unidades de supervisión de EP se conviertan en ley.

6. Importancia de contar con el compromiso político que respalde los cambios. Si el representante de la propiedad a nivel del estado no se involucra, los cambios estructurales que se necesitan hacer en las EP probablemente no logren cumplir su objetivo de trascender a la siguiente administración. Por tanto, es fundamental involucrar a quienes detentan el poder político, a través de un acuerdo de Estado, para que la alternancia no obstaculice las reformas que se emprendan.

Algunos de los asistentes recordaron como desde que se creó la Red para discutir los temas de GC, se tenía en mente que uno de los temas que debían tratarse era “qué hacer con los políticos”. Y en esta ocasión, han vuelto a surgir estos temas en las discusiones. Por tanto, una sugerencia que surgió fue invitar a futuros eventos, para conversar de estos temas, a senadores, diputados, parlamentarios, asambleístas, según sea el termino apropiado en cada uno de los países. Se puso en evidencia como estas ideas y principios de información de GC circulan por las redes de empresas públicas, pero no necesariamente circulan por las redes de los políticos. Los asistentes insistieron en que es un tema permanente del quehacer político, que no debe depender de los calendarios electorales o de selección del Directorio. El caso de Suecia representó un ejemplo muy interesante que mostró que la interferencia política no representa necesariamente uno de los mayores obstáculos en el país. Sin embargo, en el caso de América Latina, este es un problema recurrente.

7. Lograr que el gobierno corporativo sea parte del ADN de las empresas. El Gobierno Corporativo debe pasar a ser parte de la cultura organizacional de la empresa, de manera tal que sean las empresas las que se comprometan a continuar con estos procesos. La transparencia y la apertura de la información son fundamentales. Se necesitan estos mecanismos de rendición de cuentas para poder ser efectivos y por el impacto positivo que esto puede tener en la gestión. Se ha incrementado la importancia de contar con empresas eficientes y competitivas, en este entorno cada vez más competitivo. Asimismo, el GC puede evitar conflictos y ayudar a la ciudadanía a entender que estas son Empresas que desarrollan una función importante para el país, y que no están para el beneficio de unos pocos.

El tema se vuelve más complejo, cuando a la relación de las EP con el Gobierno, se agrega la importancia de la relación de las Empresas con las comunidades locales, como ya se está comenzando a ver. Hoy en día, la sociedad civil en general y los clientes en particular, cada vez esperan más de las empresas públicas, y eso se traduce en un entorno más exigente para las empresas. También se planteó la necesidad de desarrollar sistemas de control interno y sistemas de control integral de riesgos para reducir las posibilidades de fraude.

El estudio de CAF sobre transparencia, evidenció que, en general, la información proporcionada por las empresas en América Latina no es suficiente y que, sin embargo, la transparencia resulta de gran importancia para el GC. Las empresas que están cotizando en Bolsa, están mejor clasificadas, porque el regulador obliga a las empresas a ser más transparentes. Los resultados de las que emiten títulos (acciones o deuda) en la Bolsa son parecidos a los de las que están listadas sin emitir títulos. A pesar de que algunas empresas llevan ya muchos años listándose en Bolsa, esto no siempre representa un buen indicador del funcionamiento de las empresas, ya que se sabe que en algunos países, en ocasiones esto ha podido ser usado como un mecanismo poco transparente para inducir procesos de privatización. El que las empresas estén listadas en Bolsa o no, en ocasiones no responde a la calidad del GC de las empresas sino a las necesidades de financiación de la empresa. Y también hay que reconocer que para algunas empresas puede no ser necesario ni relevante estar listadas. En el caso de Uruguay por ejemplo, las EP pueden emitir deuda pero no se pueden listar en Bolsa, ya que están constituidas por derecho público.

8. La integridad va más allá del GC. El tema de corrupción y desconfianza en el sector empresarial así como en las instituciones públicas – tanto en América Latina como a nivel global – y como se puede abordar este asunto haciendo más hincapié en diferentes mecanismos para promover la integridad empresarial, se puso de manifiesto en una presentación preliminar de la iniciativa de la OCDE “Trust and Business” (Confianza y Negocios). Se habló sobre cómo se puede abordar la cuestión de la integridad y de la ética en los países de América Latina, en donde se tiene una cultura afectada por la desigualdad, que afecta los factores éticos y que repercute en diversos ámbitos dentro de estos países, tanto en los ámbitos gubernamentales, como de las empresas estatales. Esto se podría llegar a abordar con un enfoque global. La integridad no es solamente un requisito establecido por ley, sino que se debe aspirar a elevar los niveles de exigencia más allá del cumplimiento de la legislación. El comportamiento ético de la gerencia y de los directivos influye en la reputación de la organización, y debido a que la reputación es un activo de la empresa, ésta debe protegerse ya que las empresas públicas son un referente para toda la nación.

En algunos países se han establecido normativas que en cierta medida ayudan a ponerle ciertos límites a la discrecionalidad de los funcionarios, como son leyes éticas y determinadas formalidades que se piden a los funcionarios públicos. Por ejemplo, en Argentina los funcionarios públicos están obligados a presentar declaraciones juradas patrimoniales todos los años y éstas se hacen públicas.

Los temas de género también están relacionados con los temas de integridad, ya que promueven la representación de distintos puntos de vista. En Chile, el compromiso por darle importancia a los temas de género cuenta con el respaldo de la Presidenta de la República, y se ha concretado en una meta que establece que al menos el 40% de los miembros de los Directorio deberán ser mujeres, aunque actualmente este porcentaje es del 27.8%.

Se propuso volver a plantear el tema de la integridad en futuras ediciones de la Red, en los que se deberá poner énfasis en los esfuerzos de supervisión para garantizar que la integridad no se enfoque exclusivamente en el control, sino que también considere la manera en que se están promoviendo estos esfuerzos, con un balance adecuado entre promoción y control.