

2011 Meeting of the Latin American Network on Corporate Governance of State-owned Enterprises



IMPORTANCIA ACTUAL Y MODELOS DE PROPIEDAD DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Israel Fainboim Yaker

Bogotá, septiembre 8 de 2011

Temas

- 1. Importancia de las SOEs a nivel internacional**
- 2. Problemas de gestión de las SOEs**
- 3. Soluciones ofrecidas a los problemas de las SOEs**
- 4. Estudios sobre gobernabilidad de las SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad**
- 5. Conclusiones preliminares**

1. Importancia de las SOEs a nivel internacional

- Aún cuando las SOEs se han reducido con las privatizaciones de los 1980s y 1990s, continúan teniendo una presencia importante en muchas economías nacionales (como porcentaje del PIB, y aún mayor como porcentaje de la inversión). Según el WB, la gran mayoría de servicios de infraestructura todavía son entregados por SOEs. Tan sólo en un tercio de los países en desarrollo los servicios de electricidad, agua y ferrocarril son operados por el sector privado (el 60% de la telefonía fija).
- Así mismo, las SOEs constituyen una fuente importante de ingresos del gobierno en muchas economías en desarrollo (especialmente en los sectores energético y de minería).
- Las empresas nacionales de petróleo (NOC) controlan cerca del 90% de las reservas mundiales de petróleo y 75% de la producción (cifras similares en gas), así como muchos de los mayores sistemas de infraestructura de petróleo (y gas). De las 25 mayores empresas, 18 son NOC.

1. Importancia de las SOEs a nivel internacional

- En la industria militar se mantienen SOEs de propiedad militar con activos en diversos sectores de la economía. En los países en desarrollo predominan empresas que produce armas pequeñas y municiones. Se acentuó la concentración de empresas en países desarrollados que producen armas sofisticadas. Existen además gastos reservados. El sector debe deshacerse de las empresas de otros sectores. La transparencia debe tener prioridad. El sector debe deshacerse de las empresas de otros sectores. La transparencia debe tener prioridad. predominan empresas que produce armas pequeñas y municiones.
- En muchos países de la OECD el aumento continuo en la participación del gobierno en la economía (GDP) es también evidente (superando el 50% en la mayoría), acentuado por la crisis financiera. (Es de resaltar, por otra parte, la renacionalización de algunas funciones de la antigua British Rail en 2005 debido a la incapacidad de invertir en renovación y reparación de la infraestructura de ferrocarriles).
- En América Latina y el Caribe, donde más agresivamente se aplicó la política de privatizaciones (en la región se recibió cerca del 55% de los ingresos totales a nivel mundial por venta de empresas o participaciones accionarias), se reversó total o parcialmente la política en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina.

1. Importancia de las SOEs a nivel internacional

- Se está pasando por una tercera ola de reformas, que incluyen renacionalizaciones de SOEs que proveen recursos públicos y aumento en el interés público en los recursos naturales, que se puede atribuir a los siguientes motivos:
 - Elección de gobiernos con posiciones estatistas y de desconfianza en la inversión privada/extranjera.
 - Percepción de que sólo a través de SOEs pueden obtenerse beneficios significativos del boom de demanda y precios de los energéticos y minerales.
 - El objetivo de garantizar el abastecimiento de energéticos y otros minerales necesarios para una rápida industrialización

1. Importancia de las SOEs a nivel internacional

- Ello significa que las causas de esta ola estatista difieren dependiendo del sector en que operan las SOEs:
 - Servicios de energía, agua y alcantarillado
 - Infraestructura vial y servicios de transporte
 - Energeticos (petróleo, gas, carbón, etc.)
 - Minerales (cobre, molibdeno, aluminio, etc.)

1. Presencia y motivos de permanencia de las SOEs a nivel internacional

- Algunas SOEs continúan siendo operadas eficientemente. Ejemplos: Alemania (Volkswagen), Australia, Brasil (Petrobras), Chile (Codelco), Colombia (ISA, EPM, Ecopetrol), Corea del Sur (Pohang Steel), China, Francia (EdF), Japon, (Grupo NTT), Italia (ENI), Malasia (Khazana), Filipinas, Indonesia (Pertamina), Sri Lanka e India (Oil and Natural Gas Corporation-ONGC, Indian Oil, National Aluminium, Steel Authority of India). Luego las mejoras en la gestión con efectos de carácter permanente parecen posibles.
- En muchos casos, sin embargo, la existencia, propósitos y efectividad de las SOEs continúan siendo cuestionadas (Rondinelli, UNDP). Lamentablemente el sector privado es todavía visto con sospecha en algunos países.

2. Problemas de las SOEs

Los problemas de gestión de las SOEs subsisten en la mayoría de países en desarrollo:

- Objetivos múltiples (eficiencia, equidad, acceso universal, extensión de servicios a zonas alejadas, servicios subsidiados, contenido local de las compras, etc.) y en algunos casos conflictivos y varios “principales” (o “propietarios”).
- Gerencia ineficiente y que no rinde cuentas.
- Exceso de empleo (empleo para amigos, familiares y partidarios) y de beneficios para los trabajadores (ej: elevada deuda pensional – pensiones más favorables que en el sector privado- que dan lugar a que en la práctica los pensionados sean los propietarios de las SOEs).
- Corrupción en la contratación

2. Problemas de las SOEs

- Perdidas que debe cubrir el Presupuesto Nacional y deudas que pueden llegar a ser considerables y que debe garantizar o cubrir el gobierno (*soft budget constraint*), incluyendo deudas con proveedores y con otras SOEs (deuda flotante), obligando a destinarles recursos que podrían asignarse a otras actividades prioritarias. Ello agrava la situación fiscal, crea incentivos perversos para los gerentes y perpetúa las restricciones presupuestales blandas
- Servicios que se proveen a cambio de lealtad política y votos
- No responden adecuadamente a las necesidades de las comunidades o a las preferencias de los consumidores
- Mala atención de los usuarios
- Poca utilización de mecanismos de gestión vinculados con el desempeño y poca transparencia y rendición de cuentas en relación con los objetivos

2. Problemas de las SOEs

- Poca autonomía. Ingerencia política del gobierno: selecciona al Directorio y fija sus términos y remuneración, decide sobre las inversiones y fija precios, aprueba su presupuesto, etc.
- No están sujetas a las presiones que los accionistas y directores externos pueden ejercer sobre los gerentes para mejorar la eficiencia (cambio de gerente, amenaza de toma o quiebra), que los mercados de capitales pueden ejercer para que los recursos se asignen más eficientemente y operen dentro de una “restricción presupuestal dura” y que los gerentes que responden a los accionistas y los directores ejercen sobre los trabajadores para mejorar la productividad.
- El gobierno a menudo reniega de sus compromisos de cubrir con el presupuesto las actividades cuasi-fiscales (subsidios, etc.)

2. Problemas de las SOEs

- La interferencia política del gobierno sobre los Directorios es muy común
- Los Directorios son compuestos por partidarios políticos, que no poseen las calificaciones y experiencia requeridas y no son miembros activos
- Los estatutos de las SOEs a menudo establecen que los Ministros hagan parte de los Directorios
- Los directores se reemplazan con el cambio de gobierno, reforzando la percepción de que los Directorios cumplen un rol político
- La relación crucial de supervisión no es entre el Directorio y la gerencia, sino entre la gerencia y la Presidencia o el Ministro.
- Los Directorios tienden a incluir varios funcionarios públicos, cuyo papel implícito es proteger el interés de su ministerio.
- En raras ocasiones los Directorios juegan un rol en la selección del equipo gerencial

3. Soluciones ofrecidas a los problemas de las SOEs

- Revisar el marco legal para clarificar la relación de propiedad entre el gobierno y la SOE y el rol de supervisión y regulación del gobierno
- Las funciones apropiadas del gobierno como accionista de las SOEs son establecer objetivos y metas de desempeño, nombrar directores con base en mecanismos estructurados y el merito y supervisar el desempeño de la empresa y del Directorio. El resto de la autoridad debe quedar en manos de la gerencia y del Directorio.
- Corporatizar bajo las mismas leyes que gobiernan las empresas privadas, convirtiendo legalmente las SOEs en empresas independientes, con estatutos separados, Directorio. Es condición necesaria pero no suficiente para aislarla de presiones políticas. El grado de autonomía depende de las reglas de gobernabilidad entre ministros y gerentes. Mejora la información sobre el desempeño de la empresa. Aunque no resuelve los conflictos entre los objetivos de eficiencia y equidad, al menos separa las cuentas de la SOE y del Ministerio.
- Requerir que operen bajo restricciones presupuestales duras. La corporatización no resuelve este problema, ni el de la interferencia política.

3. Soluciones ofrecidas a los problemas de las SOEs

- Definir misión y objetivos claros. Establecer criterios de desempeño relacionados con su misión y objetivos y evaluar el desempeño de la empresa, el gerente y el Directorio.
- Actividades cuasi-fiscales explicitadas y financiadas por el presupuesto.
- Establecer incentivos al desempeño (Ej: contratos a término para los ejecutivos y su extensión y salario basados en el desempeño; acuerdos de desempeño en Chile y Perú)
- Introducir normas de contabilidad y reporte financiero aceptadas internacionalmente y aplicarlas de forma transparente, desarrollar estándares y procedimientos para auditorías internas y externas efectivas
- Protegerlas de la corrupción y el nepotismo. La corrupción es en parte resultado de una inadecuada estructura de gobernabilidad

3. Soluciones ofrecidas a los problemas de las SOEs

- Directorio independiente, con directores sin conflictos de interés, o el potencial de beneficiarse personalmente por participar en éste. Directores y auditores sin vínculos con la gerencia. Comités independientes, particularmente el de auditoría
- Ejemplos de independencia de los Directorios:
 - NYSE: desde 2004 directores independientes deben ser mayoría en el Directorio (Sarbanes-Oxley Act).
 - Corea del Sur: empresas grandes (>USD 2 billones en activos) deben tener 50% de directores externos y empresas de menor tamaño al menos 25% (1999).
 - India: número mínimo de directores independientes, comités de auditoría, certificación de estados financieros por CEO/CFO y controles interno y externo (1999).
 - China: al menos el 50% de directores independientes en los comités de auditoría, nombramiento y compensación (China Securities Regulatory Commission, 2001).

3. Soluciones ofrecidas a los problemas de las SOEs

- Reglas de procedimiento estructuradas para la selección de los directores y el proceso de evaluación de estos. Directores estables, que pueden cambiarse solo por razones muy restrictivas.
- Limitar el número de Directorios en que se puede participar, para mantener la capacidad de supervisar la empresa
- Adoptar preferiblemente un modelo de propiedad centralizado (ver Tabla mas adelante) y ejercer la función de propiedad via agencias independientes (modelo casi no probado)
 - **Modelo descentralizado:** ventaja de mayor disponibilidad de experiencia sectorial. Desventajas incluyen la dificultad de separar claramente la funcion de propiedad de la de regulación y el mayor riesgo de interferencia gubernamental en el día a die de las operaciones.
 - **Modelo dual:** disminuye el conflicto de interés entre el gobierno como propietario y como representante de los usuarios y facilita la supervisión técnica y financiera. Las desventajas son las de hacer borrosas las responsabilidades entre los dos ministerios involucrados y que la gerencia de la SOE perciba que sirve a dos dueños.

3. Soluciones ofrecidas a los problemas de las SOEs

- Las principales ventajas del **modelo centralizado** son una clara línea de rendición de cuentas de la SOE al gobierno, la capacidad del gobierno de ejercer una estrecha supervisión fiscal y definir una política coherente para las SOEs y permitir el mejor uso de recursos humanos limitados para ejercer la función de propiedad. La mayor desventaja es el limitado conocimiento sectorial vs. ministros sectoriales. La OECD recomienda que la propiedad centralizada se ejerza a través de una agencia independiente, un modelo poco probado en la práctica.
- Un caso especial es el **holding**. Su principal ventaja es que puede utilizarse para facilitar un programa de reestructuración/privatización de las SOEs. Su mayor desventaja es que no resuelve los problemas de pobre gobernabilidad de las SOEs, sino que los traslada al holding. Cuan eficiente y rendidor de cuentas es el holding y que sistema de gobernabilidad (centralizado, descentralizado, dual) debe adoptarse para mejorar su desempeño.

3. Soluciones ofrecidas a problemas de SOEs

Modelo	Entidad responsable	Países
Descentralizado	Ministerio sectorial	Finlandia, Alemania (en algún grado), Zambia, Bosnia y Herzegovina, Gran Bretaña, República Checa, Polonia, Hungría, Eslovaquia, China (SASAC). Prevalente en países en desarrollo
Dual	Ministerios sectorial y central	Suiza, China, Turquía, Grecia, Italia, Nueva Zelandia, México, Corea del Sur, China, Sudáfrica, Suiza, Alemania, Vietnam, India (múltiple), Bulgaria, Brasil, Kenia
Centralizado	Ministerio central	Noruega (MI), Suecia (MI), Polonia, Dinamarca (MH), Holanda (MH), España 1/ (MH), Bélgica, Indonesia (MSOE), Singapur (Temasek), Jordania, España (Patrimonio, MH), Holanda
	Agencia independiente	Francia (APE, responde al MH), Chile, Kosovo (KTA)
	Holding	Austria (OIAG), Hungría, Checoslovaquia, Perú (FONAFE, vinculada al MH), España (SEPE)
	Servicios especializados de consultoría	Italia (SICOT, unidad asesora del Min. Econ. y Finanzas), Australia (GBPFAU), Nueva Zelandia (CCMAU)

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- Se presentan a continuación los resultados de cuatro estudios, uno de ellos realizado por el FMI y otros tres por el Banco Mundial. No todos se relacionaban única o principalmente con el tema de gobernabilidad de las SOEs y estructura de propiedad.
- Los estudios del Banco Mundial son:
 - Gobernabilidad en SOEs de Agua y Electricidad en Latinoamérica y el Caribe (Andrés, Guasch y López Azumendi, 2011)
 - National Oil Companies and Value Creation, World Bank Working Paper Series # 18 (Tordo, Tracy y Arfaa, 2010)
 - Overview of State Ownership in the Global Minerals Industry. Long Term Trends and Future, 2011
- Los resultados del estudio del FMI se publicaron en varios documentos, incluyendo el Board Paper “*Public Investment and Fiscal Policy –Lessons from the Pilot Country Studies*” (SM 05/118)

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- El estudio del FMI (2005) reflejaba el interés de reducir los riesgos fiscales que pueden generar las SOEs, sin afectar la inversión pública. Se basaba en las siguientes proposiciones:
 - Las SOEs pueden generar riesgos fiscales importantes.
 - Pueden enfrentar dificultades financieras si:
 - Desarrollan actividades cuasi-fiscales no compensadas por el presupuesto.
 - Están sujetas a interferencia política que conduce a una baja rentabilidad o excesivo endeudamiento.
 - Pueden ser también una fuente de pasivos contingentes, tanto explícitos (garantías del gobierno) como implícitos (*“too big to fail”*).
 - Estas actividades y riesgos no se capturan en las mediciones tradicionales del deficit fiscal.
 - Una supervisión inadecuada y no transparente de las SOEs puede resultar en una imagen distorsionada del alcance de las actividades fiscales, un pobre diseño de políticas, e incentivos a trasladar las actividades fiscales a éstas.

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- Una cobertura apropiada de las SOEs en las estadísticas fiscales permite una evaluación adecuada de la posición fiscal, reduce los incentivos a excluir actividades fiscales del presupuesto y el riesgo de que pasivos no registrados surjan inesperadamente.
- La mayor cobertura se da en América Latina: 80% de los países incluyen las empresas públicas en las estadísticas fiscales. Los porcentajes son mucho más bajos en otras regiones.
- Para evitar un impacto negativo sobre la inversión pública de la inclusión de las empresas en las cifras fiscales, el FMI propuso incluir en los indicadores fiscales y las metas tan sólo a las empresas públicas que son de naturaleza no comercial.

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- Se consideraron inicialmente 9 criterios para evaluar si las SOEs están gestionadas comercialmente, agrupados en 4 áreas (algunos de los criterios de 1-6 pueden incluirse en la última categoría):

Independencia Gerencial

1. Política de precios
2. Política de Empleo

Condiciones Financieras

5. Rentabilidad
6. *Creditworthiness*
7. Listada en bolsa

Relaciones con el Gobierno

3. Subsidios y transferencias
4. Regímenes regulatorio e impositivo

Estructura de Gobernabilidad

8. Publicación de auditorías externas periódicas y reportes anuales completos.
9. Protección accionistas minoritarios

- Una empresa pública se consideraba “gestionada comercialmente” y candidata para su exclusión de las cuentas fiscales si cumplía los criterios (1)–(4), y al menos un criterio de (5)–(6) y de (7)–(9).

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- El ejercicio se aplicó a 6 países en 2004.
- De 115 SOEs examinadas, tan sólo 3 fueron consideradas con gestión comercial (una en Colombia (ISA) y dos en Jordania (Jordan Telecom y Arab Potash)).

Pais	No. SOEs evaluadas	No. SOEs gestionadas c/cialmente	No. promedio criterios cumplen	No. SOEs cumplen todos criterios excepto indep.	Área con resultado más débil
Brasil	21	0	4.0	8	Independencia gestión
Colombia	14	1	5.5	8	Independencia gestión
Etiopía	4	0	2.3	0	Independencia gestión
					Relaciones con gobierno
Ghana	32	0	4.5	2	Relaciones con gobierno
					Condiciones financieras
Jordania	11	2	4.5	4	Independencia gestión
Perú	33	0	5.5	13	Independencia gestión

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- Esto llevo a revisar los criterios de “gestión comercial”, que hacían la evaluación muy exigente:
 - La independencia en la gestión puede restringirse por razones legítimas, como regular precios de monopolios
 - Las actividades quasi-fiscales (QFAs) cubiertas mediante subsidios transparentemente presupuestados no son necesariamente un problema.
 - Régimen regulatorio y tributario: reciben las SOEs tratamiento más favorable?
- Los criterios revisados colocan mayor énfasis en si la SOE genera riesgo fiscal, en lugar de en su gestión comercial

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- Condiciones financieras y sostenibilidad de la SOE:
 - Acceso al mercado capitales—Puede la SOE acceder sin garantía del gobierno?
 - Activos/pasivos y rentabilidad
 - Han sido rentables las inversiones y consistentes con la sostenibilidad de largo plazo de la SOE?
 - Vulnerabilidad—Tiene la empresa pasivos contingentes importantes?
 - Importancia—Es la SOE significativa en algún aspecto y por lo tanto “*too big too fail*”?
- El test de riesgo fiscal se aplico a 13 países de todas las regiones.
- Se identificaron empresas adicionales que pueden excluirse de los indicadores fiscales (pero algunas no pasarían el test de orientación comercial”) y otras que implican un alto riesgo fiscal.

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

El estudio Gobernabilidad en SOEs de Agua y Electricidad en Latinoamérica y el Caribe (Andrés, Guasch y López Azumendi, 2011) se basó en una encuesta enviada a 110 SOEs de la región y contestada por 44. La encuesta consideraba cinco aspectos de la gobernabilidad de las empresas públicas:

1. Propiedad y marco legal: empresas corporatizadas, sujetas a los mismos estándares que las privadas (leyes comerciales); políticas establecidas y monitoreadas por una agencia especializada del gobierno; empresas reguladas por comisiones o agencias independientes; listadas en la bolsa.
2. Orientación hacia el desempeño: gestión orientada a objetivos y metas, como una de las formas de mejorar la rendición de cuentas.
3. Gestión profesional de la SOE
4. Nombramiento de Directorio y Gerente y evaluación de su desempeño: Directorio y un CEO nombrados mediante mecanismos con poca discreción política, seleccionados según criterios de mérito y experiencia y su desempeño es evaluado de forma clara y transparente.
5. Transparencia.

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- Las empresas se clasificaron en tres grupos:
 - T1: aquellas que disponen de las condiciones deseables de gobernabilidad
 - T2: cumplen las condiciones mínimas de gobernabilidad
 - T3: no cumplen las condiciones mínimas
- Según un índice agregado de Gobernabilidad de las SOEs, ninguna de las empresas alcanza el nivel T1. La mayoría se ubica en T3.
- Propiedad y marco legal: una empresa en nivel T1, 19 en nivel T2 y 15 en nivel T3.
- Nombramiento del Directorio y Gerente y evaluación de su desempeño: Mejores resultados respecto al gerente que al Directorio. Tres empresas (eléctricas) llegan a T1 respecto al Gerente (este es nombrado por el Directorio), 19 al nivel T2 y 22 al nivel T3.

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- El estudio del Banco Mundial titulado “National Oil Companies and Value Creation” (2010) examinó si países con estructura de gobernabilidad y estrategias similares mostraban patrones similares respecto de la creación de valor; y si el contexto económico y legal del país podía explicar los arreglos organizacionales y las estrategias de creación de valor.
- El estudio se realizó para 20 compañías nacionales de petróleo (NOC): PDVSA (Venezuela), PEMEX (México), Petro SA (Sudafrica), QP (Qatar), Sonatrach (Algeria), Ecopetrol (Colombia), Kazmungalgaz EP (Kazakhstan), ONGC (India), Petrobras (Brasil), Petro China, CNOOC y Sinopec (China), Petronas (Malasia), PTT (Tailandia), Statoil (Noruega), ENI (Italia), Rosneft y Gazprom (Federación Rusa), GDF (Francia) y OGDCL (Pakistan).

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- El análisis econométrico mostró los siguientes resultados:
 - Las NOC con elevada dotación de reservas petroleras tienen menos incentivos a producir eficientemente y a crear más valor (y sus arreglos de gobernabilidad son menos apropiados para una gestión autónoma). La “geografía” importa.
 - La gobernabilidad afecta la creación de valor (en la variable “gobernabilidad” se incluyeron la transparencia financiera, la participación privada en las acciones y la independencia del Directorio).

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- Se examinaron también la gobernabilidad externa e interna de las empresas.
- Por gobernabilidad externa se entiende la relación entre las NOC y el estado como propietario (estructura de propiedad y organización de esta estructura).
- Por gobernabilidad interna se entienden los arreglos institucionales como la composición, estructura y funcionamiento del Directorio y sus procesos de gestión (reclutamiento de personal, supervisión y reemplazo de ejecutivos claves, procesos de decisión, fuentes de capital e incentivos).

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

Se encontró que:

- Los países que dependen más de los ingresos petroleros tienden a ejercer sus derechos de propiedad directa o indirectamente a través del Ministerio de Finanzas u otra autoridad central.
 - En 8 NOCs los derechos se ejercen a través de un Ministerio de Energía (o similar), en 4 NOCs los ejerce el Ministerio de Hacienda, en 5 NOCs los ejerce una agencia de activos públicos o un holding y en las 3 restantes el presidente, el primer ministro o el emir.
 - Los países dependientes de recursos petroleros o de importaciones tienden a adoptar un modelo centralizado de propiedad, el estado tiene la mayoría o el total de los derechos de votación y tienden a influenciar las decisiones directamente a través del nombramiento de los miembros del Directorio o indirectamente a través de la aprobación externa de decisiones estratégicas o financieramente importantes. Las NOCs que obtienen una parte de sus ingresos en el exterior tienden a adoptar modelos más ágiles de decisión.

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- Otras características de la gobernabilidad externa son:
 - 8 NOC son sociedades públicas limitadas y las otras 12 son sociedades por acciones.
 - 12 están listadas en bolsas nacionales e internacionales, 3 tan sólo en las nacionales y 5 no están listadas (PDVSA, PEMEX, Petro SA (Sudafrica), QP (Qatar) y Sonatrach (Argelia)).
 - Los países que le otorgan a sus NOC privilegios especiales (derechos exclusivos a desarrollar actividades petroleras (asociándose o no con compañías privadas) son los más dependientes de ingresos petroleros, mientras que aquellos con baja dotación de reservas o que son importadores netos tienden a competir con las privadas (POCs).

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- Con respecto a la gobernabilidad interna se encontró:
 - Para algunas NOC las decisiones de presupuesto e inversión, u otras decisiones con impacto financiero significativo, requieren la aprobación del gobierno o el Congreso (Directorio y accionistas no son los decisores últimos): 9 no tienen autonomía presupuestal, 5 tienen poca autonomía financiera (endeudarse externamente, política de dividendos, etc.).
 - La mayoría de las NOCs tienen directores independientes en su Directorio (no son funcionarios del gobierno o empleados de la NOC). Pero tan sólo en 4 NOC los directores independientes son mayoría. Tan sólo 6 NOC no tienen funcionarios del gobierno en el Directorio.
 - La proporción de directores independientes varia entre cero y 80%.
 - 16 tienen auditores externos.

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- ... Gobernabilidad interna:
 - Funcionarios del gobierno son miembros del Directorio en la mayoría de NOCs y un funcionario de alto nivel –a menudo un ministro- es el presidente del Directorio.
 - En 16 el gerente y el presidente del Directorio son personas diferentes
 - Tan sólo 6 NOCs tienen un comité de nominación de directores. Es difícil evaluar el nivel de independencia de los miembros del Directorio, aún disponiendo de este comité, pues en ultima instancia el poder de voto de los accionistas determina la selección de candidatos y la composición del comité, lo que a su vez afecta su poder y autoridad.
 - El 70% (14) de las NOCs dispone de una política de gobernabilidad corporativa, y comités de auditoría (14) y compensación (14), muy pocas disponen de comité de gobernabilidad corporativa (4), de ética (4) o de sostenibilidad (5). En 4 NOCs los Directores son reelegidos anualmente.

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- El Estudio “Overview of State Ownership on the Global Minerals Industry” del Banco Mundial se resume a continuación
- Se examina la participación estatal en 9 minerales: bauxita, cobre, oro, iron ore, lead, manganeso, zinc, níquel y hojalata. El estudio hace referencia de forma marginal a SOEs en diamantes y carbón (por ser energético, y tener otras características).
- En los 1950s era reducida la participación estatal por fuera de países de planificación centralizada. A fines de los 1960s y principios de los 70s se produjo una ola de nacionalizaciones, especialmente en países Africanos que ganaron su independencia. En los 1990s y comienzos de los 2000s los precios bajaron, las estatizaciones perdieron impulso, algunas SOEs se liquidaron y se abrió espacio a la participación privada. Desde el 2004 el boom de precios y demanda ha llevado a varios gobiernos a interesarse en desarrollar compañías mineras para obtener mayores beneficios del boom. A estas tendencias se suma el crecimiento continuo de la producción de China.

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- El control estatal ha aumentado debido principalmente al crecimiento de la minería por SOEs de China tanto dentro como fuera de China. Para todos los minerales examinados, la propiedad estatal China ha estado aumentando, tanto en minería, como en refinación. En carbón la participación estatal China es muy importante. La inversión de China en el exterior se concentra en Australia.
- En países de economía de mercado la participación estatal tan solo aumenta en níquel y se mantiene constante en hojalata.
- La hojalata tiene el mayor nivel de control estatal (54.3%), seguido por el aluminio (mas del 50%), cuyo valor de producción es mucho mayor. La menor participación se da en oro (17.6% en 2009) y níquel (21.5% en minería y 17.1% en refinación).
- El control estatal es mayor en refinación que en explotación (mining), debido probablemente al mayor valor agregado.

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- En carbón el control estatal era ya alto en los 1980s (60%), declinando fuertemente en los 1990s (especialmente por la caída en producción de la antigua Unión Soviética), para rebotar a inicios de los 2000s, alcanzando 52.5% en 2009.
- En diamantes y minerales industriales también hay una elevada participación estatal en la producción. Tanto Botswana como Namibia han formado joint ventures con DeBeers, denominadas Debswana y Namdeb, donde el estado posee un 50%. Botswana también posee un interés del 15% del holding de Debeers.
- En minerales industriales, el Estado de Marruecos controla la mayor compañía (Office Cherifien des Phosphates) con 15 % de la producción mundial. En total las SOEs controlan el 30% de la producción mundial.
- En Finlandia existe la posibilidad de crear una nueva SOE que contribuya a que el país se beneficie mas del boom de precio de los metales

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- En Finlandia existe el interés de crear una compañía minera para beneficiarse del presente boom de los metales. Planes similares existen en la actualidad en otros países en otros países desarrollados y en desarrollo.
- En Namibia se creó en el 2009 una SOE minera para explorar y desarrollar nuevos depósitos.
- En Sudáfrica se transfirió la propiedad de los minerales del subsuelo a comienzos de los 2000. Busca transferir hasta 26% de los depósitos a los *“Historically Disadvantaged South Africans”*, aunque todavía con poco éxito. Está estableciendo un holding para transferirle propiedades.
- Namibia está considerando introducir legislación similar a la de Sudáfrica
- China y otros países asiáticos interesados en invertir en África
- En Polonia sin embargo la empresa gigantesca de minería del cobre KGHM Polish Copper redujo la participación estatal de 42% en los 1990s a 31.8% en 2010

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- En Rusia la situación en flujo, como lo muestra la lucha de poder por Norilsk Nickel
- Zimbawe nacionalizo algunos activos del holding ZMDC y estableció una empresa de mercadeo obligatoria (MMCZ). ZMDC tiene intereses en cobre, oro, platino, diamantes y chromite. El Ministerio de Defensa involucrado en diamantes. Se está discutiendo la creación de una compañía similar a las de Sudáfrica y Namibia.
- En República Democrática del Congo un nuevo contrato en que el gobierno participa en 35% de todas las *ventures* en el futuro. Revisó 63 contratos firmados entre 1998-1995, terminando 23 y renegociando 40.
- En Venezuela se cancelaron 6 concesiones de níquel. Se ha permitido la operación de empresas rusas y chinas y de una canadiense en alianza con una empresa China.

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- En Ecuador se planea crear una SOE minera. Todas las actividades mineras se suspendieron hasta que se emitiera un nuevo marco legal regulando la minería.
- En Bolivia se nacionalizó la Vinto tin smelter de Glencore. Se piensa crear SOEs para desarrollar los gigantescos depósitos de iron ore de Mutun y empezar la producción de lithium.
- En India, Coal India es una de las grandes productoras de carbón en el mundo. Una importante productora de iron ore (NMDC) vendió 10% de sus acciones al sector privado; un porcentaje similar se vendió de Coal India y existen planes similares para la SOE de aluminio (Nalco)
- En varios países, tanto desarrollados como en desarrollo, aumentaron los impuestos y regalías

4. Estudios sobre gobernabilidad de SOEs y lo que pueden enseñar sobre modelos de propiedad

- Las razones de las reformas descritas son varias:
 - Capturar rentas y proteger el patrimonio nacional, a menudo por la percepción de que las empresas extranjeras obtenían buena parte de las rentas. El interés del gobierno ha estado muy asociado al ciclo: precios altos en 1945-75, bajos en 1975-2003 y altos desde el 2004.
 - Consideraciones de seguridad respecto del aluminio por su importancia en la industria aeronáutica.
 - El iron ore se nacionalizo hace decadas por razones de desarrollo economico
- Algunas de las companias mas exitosas como la Chilena Codelco (cobre), la Sueca de iron ore LKAB, Debswana, Polish Copper y la SOE de India que explota iron ore (NMDC) han venido obrando bajo propiedad estatal por varias décadas. Codelco y LKAB piensan expandirse por fuera sus países.
- Pero muchas SOEs en países en desarrollo no han operado exitosamente y han debido privatizarse.

5. Conclusiones preliminares

- En países en que los ingresos del gobierno dependen de las SOEs en forma importante (petróleo, gas, minerales), la interferencia política en las SOEs es mucho mayor y no basta “corporatizar”, adoptar un modelo centralizado de propiedad y otras medidas para mejorar la gobernabilidad interna y externa (que además enfrentan fuerte resistencia política). El manejo fiscal adecuado de los booms, introduciendo una perspectiva fiscal de mediano plazo, ahorrando una parte importante de los ingresos del boom (creando, por ejemplo, SWF), introduciendo reglas de juego claras sobre inversión y reparto de dividendos, etc. evitaran presiones inflacionarias y riesgos de enfermedad holandesa y garantizaran la sostenibilidad fiscal y la viabilidad de la SOE
- En el caso de SOEs sujetas a regulación (servicios públicos) de sectores con poco cambio técnico (agua, electricidad, etc.), es quizás igualmente importante garantizar la independencia del regulador
- Los gobiernos deben considerar la reforma no solo de la gobernabilidad externa, sino también de la interna y dedicar tiempo y esfuerzo a supervisar el desempeño de las SOEs.

5. Conclusiones preliminares

- Las SOEs de sectores de rápido cambio técnico y en donde la inversión es de muy alto riesgo se beneficiarían de participación privada y de un modelo de propiedad mas descentralizado
- Se le debe dar mas importancia a garantizar la gobernabilidad interna de las SOEs. Aspectos de procedimiento para garantizar la independencia de los Directorios y de los comités han recibido mucho menos atención que la estructura de estos, a pesar que en algunas áreas la gobernabilidad interna de las SOEs es mas formal que efectiva.
- Directorio independiente, con directores sin conflictos de interés, y sin el potencial de beneficiarse personalmente por participar en éste. Directores y auditores sin vínculos con la gerencia. Comités independientes, particularmente el de auditoría
- Reglas de procedimiento estructuradas para la selección de los directores y el proceso de evaluación de estos. Directores con estabilidad , y evaluados periódicamente. Gerente con contrato basado en incentivos

5. Conclusiones preliminares

- Petróleo, gas, carbón, minería (metales) demandan re-inversiones en exploración y desarrollo para mantener reservas y proveer para la producción futura. Toma varios años desarrollar una mina (hasta 15 años) o un pozo, son industrias altamente intensivas en capital y con altos riesgos (geológicos, de mercado, etc.). Por ello, las compañías de capital mixto pueden ser mas exitosas, permitiendo compartir riesgos (ejemplo: Indonesia).