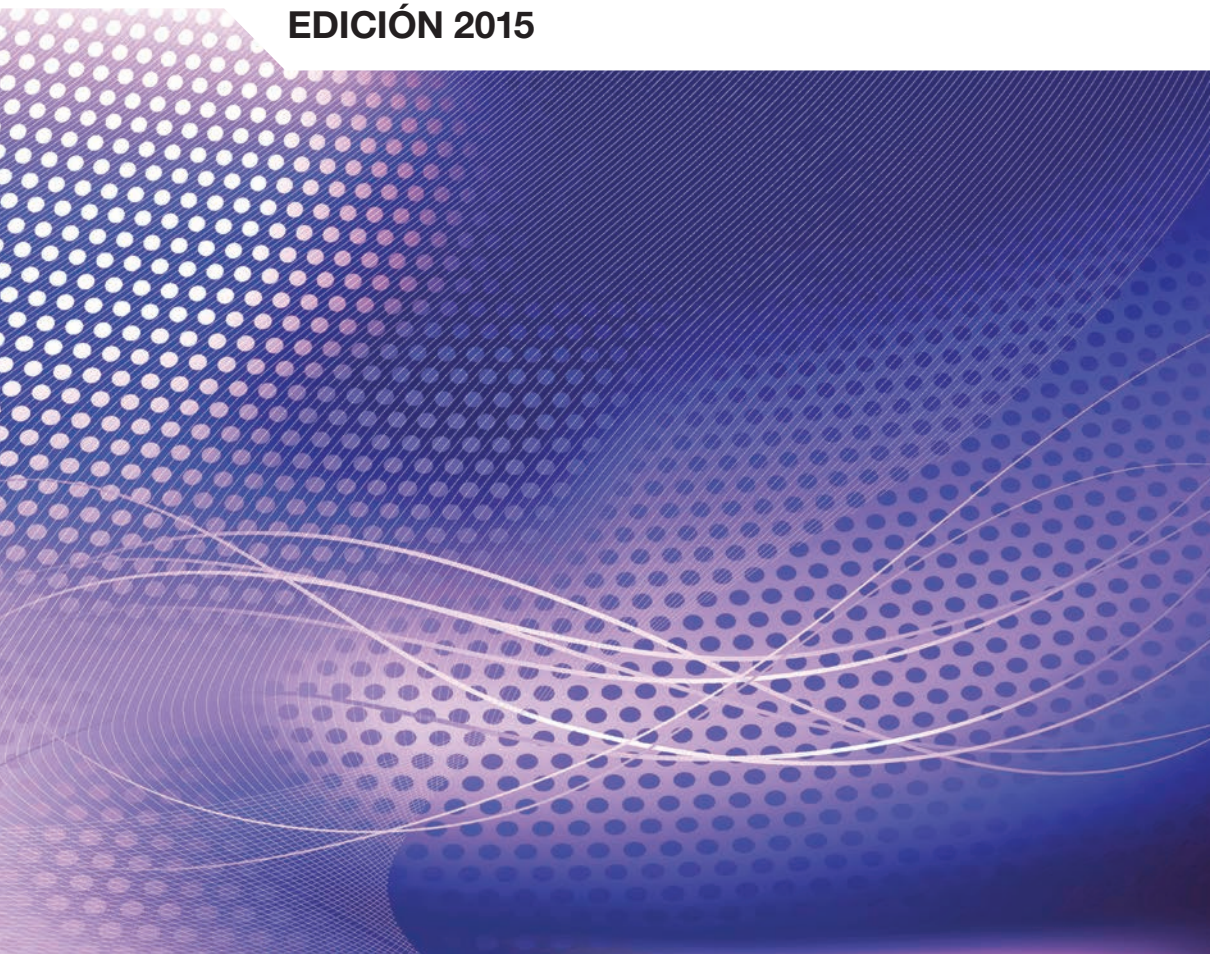




Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas

EDICIÓN 2015



Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas

Edición 2015

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2016), *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, Edición 2015, Éditions OCDE, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es>

ISBN 978-92-64-25817-4 (impresa)

ISBN 978-92-64-25816-7 (PDF)

Fotografías: Portada © ann triling/Thinkstock.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en:

www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2016

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Preámbulo

Las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (en lo sucesivo, las Directrices) constituyen unas recomendaciones para los Estados sobre cómo garantizar que las empresas públicas operan con eficiencia y transparencia, de modo que se les puedan exigir responsabilidades. Se trata de las normas internacionalmente acordadas sobre la forma en que los Estados deben ejercer su función de propiedad pública para evitar los escollos que representan tanto la pasividad como el exceso de intervención estatal. Las Directrices se elaboraron originalmente en 2005 como complemento de los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE¹. Se han actualizado en 2015 con vistas a reflejar una década de experiencia en su aplicación y abordar nuevas cuestiones que afectan a las empresas públicas en los contextos nacional e internacional.

Para cumplir con las obligaciones dimanantes de la propiedad, los gobiernos pueden seguir también aquellas recomendaciones aplicables al sector privado, en particular los Principios de Gobierno Corporativo del G20 y la OCDE. Las Directrices pretenden ser un complemento de estos Principios, con los que son totalmente compatibles. Otros instrumentos pertinentes de la OCDE incluyen las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales. También puede encontrarse orientación adicional en otras fuentes, como el Marco de Políticas para la Inversión de la OCDE y las Herramientas para la Evaluación de la Competencia de la OCDE. Las Directrices ofrecen asesoramiento para que los gobiernos puedan garantizar que las empresas públicas sean al menos tan responsables ante los ciudadanos en general como las empresas cotizadas deberían serlo ante sus accionistas.

En julio de 2015, el Consejo de la OCDE, el órgano rector de la organización, adoptó y desclasificó la Directrices actualizadas, junto con la Recomendación del Consejo para promover su aplicación por parte de la comunidad internacional.

1. Estos Principios han pasado a denominarse *Principios de Gobierno Corporativo del G20 y la OCDE* tras su revisión en 2015 y su aprobación en la reunión de los Ministros de Economía y los Gobernadores de los Bancos Centrales del G20 del 4 y 5 de septiembre de 2015.

Agradecimientos

Las Directrices han sido revisadas por los países de la OCDE en colaboración con un amplísimo círculo de socios y actores interesados. Colombia, Letonia y la Federación de Rusia han participado en la revisión de las Directrices en condición de asociados (en pie de igualdad con los países de la OCDE) y se han adherido al resultado de la revisión. El Grupo del Banco Mundial participa como observador en el Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización. Argentina, Brasil, China, Costa Rica, Kazajistán, Lituania, Perú, Filipinas, Sudáfrica y Ucrania participaron directamente en los debates del Grupo de Trabajo de la revisión. Durante la revisión de las Directrices se organizaron extensas consultas al margen de las reuniones periódicas del Grupo de Trabajo. Se recibieron comentarios de las autoridades de los siguientes países: Cabo Verde, Ecuador, Egipto, India, Indonesia, Irak, República Democrática Popular de Laos, Malasia, Mauritania, Marruecos, Myanmar, Paraguay, Surinam, Tailandia, Uruguay y Vietnam.

El proceso de revisión contó además con las aportaciones de los socios de consulta institucionales de la OCDE, el Comité Consultivo Empresarial e Industrial (BIAC, en sus siglas en inglés) y el Comité Consultivo Sindical (TUAC, en sus siglas en inglés), así como el Instituto Argentino para el Gobierno de las Organizaciones (IAGO), el Banco Asiático de Desarrollo, el Instituto Báltico de Gobierno Corporativo, la Asociación Brasileña de Inversores del Mercado de Capitales, el Instituto Brasileño de Gobernanza Corporativa, Guberna, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Red Internacional de Gobierno Corporativo, el Banco Latinoamericano de Desarrollo, la Academia de Directivos de Malasia, el Instituto para el Desarrollo de Recursos de Myanmar - Centro para el Desarrollo Económico y Social, el Instituto de Contadores Públicos Certificados de Myanmar, el Instituto de Gobierno Corporativo de Pakistán, el Instituto Filipino de Contadores Públicos Certificados, el Instituto Filipino de Directores de Empresas, el Instituto de Directivos de Singapur, la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de la Unión de Myanmar y la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas.

Índice

Prefacio	7
Recomendación del Consejo relativa a las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas	9
Acerca de las Directrices	11
Ámbito de aplicación y definiciones.....	15
<i>I.</i> Razones que justifican la propiedad pública.....	19
<i>II.</i> El papel del Estado como propietario	20
<i>III.</i> Las empresas públicas en el mercado	22
<i>IV.</i> Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores.....	24
<i>V.</i> Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial.....	26
<i>VI.</i> Publicidad y transparencia	27
<i>VII.</i> Responsabilidades de los consejos de administración de empresas públicas	29
Notas al Capítulo I: Razones que justifican la propiedad pública.....	31
Notas al Capítulo II: El papel del Estado como propietario.....	36
Notas al Capítulo III: Las empresas públicas en el mercado	50
Notas al Capítulo IV: Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores	58
Notas al Capítulo V: Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial.....	64
Notas al Capítulo VI: Publicidad y transparencia	70
Notas al Capítulo VII: Responsabilidades de los consejos de administración de las empresas públicas.....	79

Prefacio

El buen gobierno de las empresas públicas es fundamental para la existencia de mercados eficientes y libres tanto en el ámbito nacional como internacional. En muchos países, estas entidades son las principales prestadoras de servicios públicos clave, incluidos los suministros públicos, lo que supone que sus operaciones influyen en la vida cotidiana de los ciudadanos y en la competitividad del resto de la economía. En los mercados internacionales, las empresas públicas son agentes cada vez más destacados. Cerciorarse de que desarrollan su actividad en un marco regulatorio y de competitividad sólido resulta crucial para mantener un régimen abierto de comercio e inversión que sustente el crecimiento económico.

Las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas* (en lo sucesivo, las *Directrices*) constituyen unas recomendaciones para los Estados sobre cómo garantizar que las empresas públicas operen con eficiencia y transparencia y rindan cuentas de su actividad. Estamos ante los estándares internacionalmente acordados sobre la forma en que los Estados deben ejercer su función de propiedad pública para evitar las disfunciones que conllevan tanto la propiedad inerte como el exceso de intervención estatal. Las *Directrices* se elaboraron originalmente en 2005 como complemento de los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*. Se han actualizado en 2015 con vistas a reflejar una década de experiencia en su aplicación y abordar nuevas cuestiones que afectan a las empresas públicas en los contextos nacional e internacional.

Las *Directrices* se han modificado considerablemente y se ha incrementado enormemente su relevancia en la elaboración de las políticas públicas, cuyos responsables encontrarán en el texto actualizado y mejorado pautas más claras tanto para constituir instituciones públicas como para garantizar la aplicación de las buenas prácticas acordadas. Se han elaborado recomendaciones sobre las razones que justifican la propiedad pública de las empresas, lo que ayudará a decidir si conviene que los Estados se adentren en el sector empresarial y conforme a qué requisitos de exigencia de responsabilidades. Las empresas públicas que desarrollan su actividad en los mercados nacionales e internacionales pueden guiarse por las

recomendaciones sobre el mantenimiento de la igualdad de condiciones con respecto a las entidades privadas.

Estas *Directrices* revisadas se publican en el marco de una coyuntura crítica. Dado que muchos países están experimentando un bajo crecimiento económico y una reducción de sus márgenes fiscales, asegurar el buen funcionamiento del sector empresarial público implica un reto cada vez mayor para los Estados, que pueden valerse de las orientaciones pertinentes del presente documento. El sector empresarial público es significativo en muchas economías y la experiencia demuestra que puede tanto favorecer como obstaculizar el desarrollo social, dependiendo de que se observen en él unas buenas prácticas comúnmente aceptadas. Al mismo tiempo, varios países están prestando más atención a las empresas públicas que operan dentro de su territorio, incluidas las que lo hacen en el marco de acuerdos de comercio e inversión, con el objetivo de evaluar sus aspiraciones comerciales y su posible influencia en la competitividad.

Estoy convencido de que las *Directrices* seguirán adquiriendo importancia como recurso para los Estados. Proporcionan una herramienta poderosa para fomentar unos mercados más justos y competitivos; crear valor, crecimiento y desarrollo; y mejorar la prestación de servicios esenciales a todos los miembros de la sociedad. Por tanto, invito a los gobiernos tanto de los países de la OCDE como de los países asociados a utilizar activamente las *Directrices*.



Angel Gurría
Secretario General de la OCDE

Recomendación del Consejo relativa a las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas

8 Julio 2015

EL CONSEJO,

Visto el artículo 5(b) del Convenio sobre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de 14 de diciembre de 1960;

Vista la Recomendación del Consejo relativa a los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE, a cuyo amparo la presente Recomendación sienta directrices complementarias para las empresas públicas;

Vista la Recomendación del Consejo relativa a las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (en lo sucesivo las “Directrices”), que la presente Recomendación viene a sustituir;

Teniendo en cuenta las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales, que forman parte integrante de la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales; el Convenio de lucha contra la corrupción de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales; la Recomendación del Consejo relativa a los principios para la participación del sector privado en infraestructuras; la Recomendación del Consejo relativa a los principios para la gobernanza pública de las asociaciones público-privadas; y la Recomendación del Consejo relativa a la igualdad de género en la educación, el empleo y el emprendimiento;

Considerando la revisión de las Directrices tras años de creciente atención por parte de gobiernos que han emprendido la reforma de su sector público;

Reconociendo el importante papel que las empresas públicas desempeñan en muchas economías y su creciente participación en los mercados internacionales, así como los grandes beneficios dimanantes de un buen gobierno corporativo de las mismas;

Reconociendo que las empresas públicas se enfrentan a retos de gobernanza diferentes por el hecho de que su titularidad es ejercida por empleados públicos en beneficio de los ciudadanos en general;

A propuesta del Comité de Gobierno Corporativo:

- I.** Recomienda a los miembros y terceros que se hayan adherido a esta Recomendación (en lo sucesivo los “Adherentes”) que tengan debidamente en cuenta, como buenas prácticas generalmente aceptadas, las Directrices que se contienen en el Apéndice de la presente Recomendación y que forman parte integrante de la misma para organizar su sector público empresarial;
- II.** Recomienda a los Adherentes que promuevan activamente la aplicación de las Directrices al establecer sus prácticas de gestión de la propiedad y definir un marco para el gobierno corporativo de las empresas públicas;
- III.** Invita al Secretario General a difundir la presente Recomendación;
- IV.** Invita a los Adherentes a difundir la presente Recomendación;
- V.** Invita a los terceros que no sean Adherentes a tener debidamente en cuenta la presente Recomendación y, en su caso, a adherirse a ella previa evaluación por el Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización;
- VI.** Insta al Comité de Gobierno Corporativo, a través del Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización, a que haga el seguimiento de la aplicación de la presente Recomendación e informe al Consejo a más tardar cinco años después de su aprobación y posteriormente siempre que sea necesario.

Acerca de las Directrices

La mayoría de las economías industrializadas se caracterizan por unos mercados abiertos y competitivos firmemente arraigados en el Estado de Derecho, en los que las empresas privadas son los principales actores económicos. Sin embargo, en otros países, incluidas muchas economías emergentes, las empresas públicas constituyen una parte nada desdeñable del PIB, el empleo y la capitalización bursátil. Incluso en los países en los que desempeñan únicamente un papel menor en la economías, las empresas públicas suelen ocupar una posición destacada en sectores de servicios básicos e infraestructuras, tales como la energía, el transporte, las telecomunicaciones y en algunos casos también los hidrocarburos y el sector financiero, cuyo funcionamiento reviste gran importancia para amplios segmentos de la población y otras partes del sector privado. Por lo tanto, el buen gobierno corporativo de las empresas públicas resulta decisivo para garantizar su contribución positiva a la eficiencia económica y a la competitividad. La experiencia muestra que el desarrollo impulsado por el mercado constituye el modelo más eficaz para la asignación eficiente de los recursos. Algunos países están en proceso de reformar la organización y gestión de sus empresas públicas y, en muchos casos, han utilizado como punto de partida, e incluso como referencia, algunas buenas prácticas internacionales como las presentes Directrices. Las Directrices tienen por objetivo: (i) profesionalizar al Estado como propietario; (ii) hacer que las empresas públicas funcionen con una eficacia, transparencia y responsabilidad similar a las de las empresas privadas que aplican buenas prácticas; y (iii) velar por que la competencia entre las empresas públicas y las privadas, allí donde exista, se desarrolle en igualdad de condiciones. Las Directrices no entran a considerar si determinadas actividades están mejor en manos privadas o públicas. Sin embargo, si un gobierno decide desinvertir en sus empresas públicas, el buen gobierno corporativo será un importante requisito previo para llevar a cabo una privatización efectiva desde el punto de vista económico, aumentando la valoración de dichas empresas e incrementando así los ingresos derivados del proceso privatizador.

La razón que justifica la propiedad estatal de empresas varía de un país y de un sector a otro. Por lo general se compone de una mezcla de intereses sociales, económicos y estratégicos, entre los que cabe citar, a título de ejemplo, la política industrial, el desarrollo regional, el suministro de bienes públicos y la existencia de los denominados monopolios “naturales” en sectores en los que la competencia no se considera posible. Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas, la globalización de los mercados, los cambios tecnológicos y la desregulación de mercados que hasta entonces tenían un carácter monopolístico han provocado el reajuste y la reorganización del sector público en muchos países. Además, la participación de las empresas públicas en el comercio y la inversión internacionales se ha incrementado de modo significativo: en tanto que antes se limitaban fundamentalmente a facilitar las infraestructuras básicas y otros servicios dentro de sus mercados nacionales, ahora se están convirtiendo con mayor frecuencia en actores importantes fuera de su territorio. De la mano de esta evolución se ha producido también la proliferación de instrumentos de inversión de titularidad estatal, añadiendo complejidad a la relación entre los gobiernos y las empresas de las que son titulares. Estos fenómenos han sido analizados en distintos informes de la OCDE que se han utilizado para la elaboración de estas Directrices².

Las empresas públicas se enfrentan a algunas dificultades específicas de gobierno corporativo. Por un lado, pueden sufrir injerencias indebidas e interferencias políticas sobre la propiedad, que pueden acarrear una dilución y falta de responsabilidad, así como una pérdida de eficiencia en las operaciones empresariales. Por otro lado, la falta total de supervisión debida a un régimen de propiedad totalmente pasivo o distante por parte del Estado puede minar los incentivos de las empresas públicas y de su personal para actuar en consideración al mejor interés de la empresa y de los ciudadanos, los cuales, en última instancia, son sus accionistas, y aumentar la posibilidad de que los trabajadores de la empresa actúen en su propio provecho. La gestión de las empresas públicas suele estar al margen de los factores de cautela considerados esenciales para controlar la gestión de las empresas del sector privado, como son la posibilidad de una absorción hostil y la

2. “Responsabilidad y transparencia: una guía para la propiedad pública”, OCDE, 2011; “Neutralidad competitiva: reglas de juego uniformes para las empresas públicas y las privadas”, OCDE, 2012; “Los Consejos de Administración de las empresas públicas”, OCDE, 2013; “La financiación de las empresas públicas: panorama general de las prácticas nacionales”, OCDE, 2014; y “El gobierno de las empresas públicas: inventario de las razones que justifican la propiedad del Estado”, OCDE, 2015.

posibilidad de concurso. A nivel estatal, la aplicación de las leyes y reglamentos mercantiles a las empresas públicas puede generar problemas, debido a la fricción interna que puede generar el hecho de que los reguladores inicien acciones de cumplimiento contra entidades controladas por el gobierno. También pueden surgir otras cuestiones cuando las empresas públicas tienen la función dual de desarrollar actividades económicas e intervenir en las políticas públicas.

Lo que es más importante, las dificultades de gobierno corporativo derivan del hecho de que la responsabilidad por los resultados de las empresas públicas implica a una compleja cadena de agentes (los directivos, el Consejo de Administración, las entidades propietarias, los ministerios, el gobierno y el legislativo), con responsables situados en eslabones alejados en la cadena de responsabilidad o difícilmente identificables; las partes pueden tener conflictos de intereses intrínsecos que a veces motivan decisiones basadas en criterios que no responden al interés de la empresa o de los ciudadanos, que son sus accionistas. Estructurar esta compleja red de responsabilidades con el fin de garantizar la adopción de decisiones eficientes y un buen gobierno corporativo constituye un reto y para afrontarlo es necesario perseguir los tres principios que son fundamentales para crear un entorno inversor atractivo: transparencia, evaluación y coherencia de las políticas públicas.

Las *Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas* se elaboraron en un primer momento en 2005 para hacer frente a estos retos. En 2014, el Comité de Gobierno Corporativo de la OCDE pidió al Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización, que depende de él, que examinara y revisara este instrumento a la luz de las experiencias extraídas de su aplicación durante casi una década. En un informe previo ya se había tomado nota de los cambios producidos en el gobierno corporativo y en la propiedad pública en los países de la OCDE desde 2005, llegándose a la conclusión de que los programas nacionales de reforma, con pocas excepciones, habían sido coherentes con las Directrices³. Sobre esta base, el Grupo de Trabajo concluyó que las Directrices debían seguir fijando objetivos ambiciosos para los gobiernos y sirviendo de guía para las reformas del sector público empresarial.

Para cumplir con las obligaciones dimanantes de la propiedad, los gobiernos pueden seguir también recomendaciones aplicables al sector

3. “El Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas: Cambios y Reformas en los países de la OCDE desde 2005”, OCDE, 2010.

privado, en particular los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*⁴. Las Directrices pretenden ser un complemento de estos Principios, con los que son totalmente compatibles. Otros instrumentos jurídicos relevantes de la OCDE incluyen la *Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales*, del que las *Líneas Directrices para las Empresas Multinacionales* forman parte integrante. También puede encontrarse orientación adicional en otras fuentes, como en el *Marco Estratégico para la Inversión de la OCDE* y las *Herramientas de Evaluación de la Competencia de la OCDE*. Las Directrices ofrecen asesoramiento para que los gobiernos puedan garantizar que las empresas públicas sean al menos tan responsables ante los ciudadanos en general como las empresas cotizadas deberían serlo ante sus accionistas.

El documento se encuentra dividido en dos partes. Las Directrices que se presentan en la primera parte del documento cubren las áreas siguientes: I) Razones que justifican la propiedad pública; II) El papel del Estado como propietario; III) Las empresas públicas en el mercado; IV) Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores; V) Relaciones con actores interesados y responsabilidad empresarial; VI) Divulgación y transparencia; y VII) Las obligaciones de los Consejos de Administración de las empresas públicas. Cada uno de estos apartados aparece encabezado por una única Directriz, que aparece en negrita y cursiva, a la que sigue un cierto número de subdirectrices de apoyo. En la segunda parte del documento, las Directrices se complementan con notas que contienen comentarios sobre las Directrices y que buscan ayudar a los lectores a comprender su lógica. Las Notas también pueden incluir descripciones de tendencias dominantes, y ofrecen métodos de aplicación alternativos, así como ejemplos que pueden resultar útiles a la hora de poner en práctica las Directrices.

4. Estos Principios han pasado a denominarse Principios de Gobierno Corporativo del G20 y la OCDE tras su revisión en 2015 y su aprobación en la reunión de los Ministros de Economía y los Gobernadores de los Bancos Centrales del G20 del 4 y 5 de septiembre de 2015.

Ámbito de aplicación y definiciones

Las Directrices están dirigidas a aquellos empleados públicos que tienen encomendada la gestión de la propiedad de las empresas y contienen también orientaciones útiles para sus directivos y administradores. Ofrecen recomendaciones sobre el gobierno de empresas públicas individuales, así como sobre las prácticas de la propiedad estatal y el marco regulatorio y legal en el que operan. Las Directrices son aplicables a las empresas públicas en general, tanto de ámbito nacional como internacional.

Es necesario reconocer que no hay una solución única para todos los casos, y que distintas tradiciones legales y administrativas pueden exigir distintas medidas. Las Directrices, por tanto, se centran en los resultados, dejando que sean los gobiernos quienes decidan cómo van a alcanzar los resultados recomendados. Este apartado examina algunas de las cuestiones que los propietarios de las empresas necesitan resolver para decidir acerca de la aplicabilidad de las Directrices.

Definición de empresa pública. Los países difieren con respecto al abanico de instituciones que consideran empresas públicas. A los efectos de las presentes Directrices, se entenderá por empresa pública cualquier persona jurídica que la ley nacional reconozca como una entidad mercantil y en la que el Estado ejercite los derechos de la propiedad. Ello incluye las sociedades anónimas, las sociedades de responsabilidad limitada y las sociedades comanditarias por acciones. Además, las entidades legalmente establecidas, con personalidad jurídica reconocida por una ley específica, serán consideradas empresas públicas siempre que su objetivo o sus actividades, o parte de ellas, tengan un carácter principalmente económico.

Propiedad y control. Las Directrices son aplicables a las empresas que están bajo el control del Estado, tanto si éste constituye el último propietario beneficiario de la mayoría de las acciones con derecho a voto como si ejerce un grado equivalente de control por cualquier otro medio. Ejemplos de un grado equivalente de control son, entre otros, los casos en los que las disposiciones legales o los estatutos sociales garantizan el control continuado del Estado sobre una empresa o su Consejo de Administración en el que tiene una participación minoritaria. Algunos supuestos límite

habrán de ser considerados caso por caso. Por ejemplo, que una “acción de oro” otorgue el control dependerá de la extensión de las facultades que confiera al Estado. Asimismo, las Directrices podrán aplicarse a los casos en los que el Estado tenga una participación minoritaria en la propiedad si la estructura de la empresa o del accionariado confiere un poder de control efectivo al Estado (p.e. a través de los acuerdos de los accionistas). Por el contrario, el poder del Estado sobre las decisiones empresariales ejercido en virtud de una regulación legítima no se considerará por lo general como control. Tampoco serán consideradas empresas públicas las entidades en las que el Estado tenga una participación en el capital inferior al diez por ciento que no le otorgue el control y que no implique necesariamente una participación a largo plazo en la empresa en cuestión, ostentada indirectamente a través de gestores de activos independientes tales como fondos de pensiones. A los efectos de las presentes Directrices, y de modo general, no se considerarán empresas públicas las entidades que estén bajo la propiedad o el control del Estado por plazo limitado como consecuencia de una quiebra, liquidación, reestructuración o administración judicial. Distintas formas de ejercer el control estatal darán pie también a distintas modalidades de gobierno. A los efectos de las Directrices, el término “propiedad” implica control.

Actividades económicas. A los efectos de estas Directrices, se entenderá que una actividad es económica cuando implique ofrecer bienes o servicios en un mercado determinado y, en principio, pueda llevarse a cabo por un operador privado para obtener beneficios. La estructura del mercado (es decir, si está caracterizado por la libre competencia, el oligopolio o el monopolio) no es decisiva para determinar si una actividad es económica o no. Por lo general, las tasas obligatorias impuestas a los usuarios por el gobierno no se considerarán como una venta de bienes y servicios en el mercado. Las actividades económicas tienen principalmente lugar en mercados en los que ya existe competencia con otras empresas o en los que, dada la normativa existente, podría existir.

Objetivos de interés general. A los efectos del presente documento, los objetivos de interés general son los que benefician al conjunto de los ciudadanos del país de la empresa pública. Son implementados como objetivos específicos de rendimiento que se imponen a las empresas públicas y, en su caso, a las privadas, distintas de la maximización de los beneficios y del valor para los accionistas. Pueden incluir la prestación de servicios públicos, como el servicio postal, así como otras obligaciones especiales de interés público. En muchos casos se trata de objetivos de interés general que pueden alcanzarse también por medio de agencias estatales, pero que han sido asignados a empresas públicas por razones de eficacia u otros motivos. Las intervenciones puntuales de los Estados en el funcionamiento de las

empresas públicas no se consideran normalmente parte de sus objetivos de interés general. Estos objetivos pueden perseguirse de forma separada o en combinación con las actividades económicas.

Los órganos de gobierno de las empresas públicas. Algunas empresas públicas tienen una estructura de administración dual, en la que las funciones de supervisión y gestión están separadas en distintos órganos. Otras cuentan con una estructura monista, en la que se puede incluir, o no, uno o varios consejeros ejecutivos. En el contexto del presente documento, el término “Consejo de Administración” se refiere al órgano social que desempeña las funciones de gobierno de la empresa y supervisión de la gestión. Muchos Estados incluyen miembros “independientes” en los Consejos de Administración de las empresas públicas, pero el alcance y contenido de su independencia varía considerablemente en función del contexto jurídico nacional y de los códigos de gobernanza corporativa. El Consejero Delegado, como cargo ejecutivo más alto de una empresa, es responsable de gestionar su funcionamiento y aplicar la estrategia empresarial. El Consejero Delegado responde ante el Consejo de Administración.

Empresas públicas cotizadas. Parte de las Directrices están especialmente dirigidas a las “empresas públicas cotizadas”. A efectos del presente documento, por “empresas públicas cotizadas” se entenderá aquellas cuyas acciones se negocian en un mercado secundario. En algunos Estados, las empresas públicas que han emitido acciones preferentes, títulos de deuda negociables y otros instrumentos financieros similares también podrán considerarse cotizadas.

Entidad propietaria. El término “entidad propietaria” designa a la entidad pública que tiene atribuida la propiedad o el ejercicio de los derechos de propiedad del Estado. La “entidad propietaria” puede referirse a una agencia de propiedad estatal, a una agencia de coordinación o a un departamento ministerial que tenga atribuidos los derechos de propiedad correspondientes al Estado. En las presentes Directrices y Notas, el término “entidad propietaria” se utiliza sin perjuicio del modelo de propiedad elegido. No todos los adherentes a las Directrices han encomendado necesariamente a una institución pública que desempeñe las funciones de la propiedad, lo que no afecta a la aplicación del resto de las recomendaciones.

Ámbito de aplicación. Las Directrices son aplicables a todas las empresas públicas que se dediquen a desarrollar actividades económicas, exclusivamente o junto con la prosecución de objetivos de interés general, el ejercicio de la autoridad pública o el desempeño de una función estatal. La conveniencia de que otras instancias del Estado se adhieran a las Directrices dependerá en parte de hasta qué punto desarrollen actividades económicas.

Las Directrices, en general, no están previstas para ser aplicadas a entidades o actividades cuyo propósito principal sea ejercer una función de política pública, incluso aunque las entidades en cuestión tengan la configuración jurídica de una empresa. En principio, las entidades responsables de ejercer los derechos de propiedad de empresas ostentadas por instancias subestatales han de procurar aplicar cuantas recomendaciones de las Directrices resulten de aplicación.

I. Razones que justifican la propiedad pública

El Estado ejerce la propiedad de las empresas públicas en interés del conjunto de los ciudadanos. Debe evaluar con cautela los objetivos que justifican la propiedad pública, así como divulgarlos y revisarlos periódicamente.

- A.** El propósito último de la propiedad pública de las empresas debe ser maximizar el beneficio para la sociedad, mediante una asignación de recursos eficiente.
- B.** El Estado debe elaborar una política en materia de propiedad. Esta política debe, entre otras cosas, definir las razones que justifican la propiedad pública, el papel del Estado en el gobierno de las empresas públicas, la forma en que el Estado va a aplicar su propia política de propiedad y los papeles y obligaciones correspondientes a las instancias estatales implicadas en su aplicación.
- C.** La política de propiedad deberá estar sujeta a los procedimientos oportunos de rendición de cuentas política y hacerse pública. El gobierno deberá revisarla periódicamente.
- D.** El Estado debe definir las razones que justifican que sea propietario de empresas públicas concretas y revisar estas razones periódicamente. Cualquier objetivo de política pública que una empresa pública concreta, o un grupo de empresas públicas, tenga el cometido de alcanzar deberá ser objeto de un mandato claro por parte de las autoridades competentes y hacerse público.

II. El papel del Estado como propietario

El Estado debe actuar como propietario informado y activo, velando por que la gobernanza de las empresas públicas se lleve a cabo de forma transparente y responsable, con un alto grado de profesionalidad y eficacia.

- A. Los gobiernos deben simplificar y normalizar las formas legales bajo las que operan las empresas públicas. Sus prácticas operativas deben respetar las normas empresariales generalmente aceptadas.
- B. El Estado debe permitir que las empresas públicas operen con total autonomía en la consecución de sus objetivos definidos, sin intervenir en la gestión. El Estado, en su condición de accionista, debe abstenerse de redefinir los objetivos de la empresa pública de forma poco transparente.
- C. El Estado debe permitir que los Consejos de Administración ejerzan sus funciones, respetando su independencia.
- D. El ejercicio de los derechos de propiedad debe estar claramente definido en el seno de la Administración del Estado. Dicho ejercicio debe estar centralizado en una única entidad propietaria, o, si ello no fuera posible, realizarse a través de un organismo de coordinación. Esta “entidad propietaria” debe tener la capacidad y las competencias necesarias para realizar sus funciones de forma eficaz.
- E. La entidad propietaria debe ser responsable ante los órganos de representación y mantener unas relaciones claramente definidas con los organismos públicos correspondientes, incluidas las instituciones de fiscalización superiores del Estado.
- F. El Estado debe actuar como propietario informado y activo y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa. Entre sus principales responsabilidades se encuentran:

1. Estar representado en las Juntas Generales de Accionistas y ejercer de forma efectiva su derecho de voto.
2. Establecer unos procedimientos de nombramiento de los miembros de los Consejos de Administración en las empresas públicas en las que el Estado sea propietario exclusivo o accionista mayoritario bien estructurados, basados en méritos y transparentes, participar activamente en el nombramiento de los miembros de todos los Consejos de Administración de empresas públicas y contribuir a su diversidad.
3. Definir los mandatos y objetivos generales de las empresas públicas, incluidos los objetivos financieros, los relativos a la estructura de capital y los niveles de tolerancia al riesgo, y supervisar su aplicación.
4. Establecer mecanismos de información que hagan posible el seguimiento, la fiscalización y la evaluación regular del desempeño de la empresa pública, así como la supervisión y el control del cumplimiento de las normas de gobierno corporativo aplicables.
5. Elaborar una política de divulgación para las empresas públicas que especifique el tipo de información que debe hacerse pública, los canales apropiados para su difusión y los mecanismos para asegurar su calidad.
6. Cuando sea adecuado, y el sistema jurídico y el porcentaje de propiedad estatal lo permitan, mantener un diálogo permanente con los auditores externos, así como con los órganos de fiscalización específicos del Estado.
7. Establecer una política retributiva clara para los Consejos de Administración de las empresas públicas que promueva el interés de la empresa a medio y largo plazo y pueda atraer y motivar a profesionales cualificados.

III. Las empresas públicas en el mercado

En coherencia con las razones que justifican la propiedad pública, el marco jurídico y regulatorio de las empresas públicas debe garantizar la igualdad de condiciones y la competencia leal en los mercados en los que las empresas del sector público desarrollan actividades económicas.

- A. Debe existir una clara separación entre la función de propiedad del Estado y sus demás funciones, que pueden influir sobre las condiciones en que se desenvuelven las empresas públicas, especialmente en lo que se refiere a la regulación del mercado.
- B. Los actores interesados y otras partes afectadas, incluidos los acreedores y competidores, deben tener acceso a mecanismos de reparación eficaces a través de procedimientos judiciales o arbitrales imparciales cuando consideren que se han vulnerado sus derechos.
- C. Cuando las empresas públicas combinen actividades económicas con objetivos de interés general, habrán de mantenerse altos niveles de transparencia y comunicación en relación con su estructura de ingresos y gastos, especificando su asignación a las principales áreas de actividad.
- D. El Estado deberá financiar y hacer públicos los gastos relacionados con los objetivos de interés general.
- E. En principio, las empresas públicas que desarrollen actividades económicas no deben estar exoneradas de la aplicación de las leyes generales y códigos y normas tributarias. La ley no debe discriminar indebidamente entre las empresas públicas y sus competidores en el mercado. La configuración jurídica de estas empresas debe permitir a los acreedores hacer valer sus derechos e iniciar procedimientos de insolvencia.
- F. Las actividades económicas de las empresas públicas, en lo que se refiere al acceso a la financiación de la deuda y la inversión en capital, deben realizarse en condiciones de mercado. En particular:

1. Las relaciones de las empresas públicas con las entidades financieras, así como con empresas públicas no financieras, deben basarse en criterios meramente económicos.
 2. Las actividades económicas de las empresas públicas no deben beneficiarse de ningún apoyo financiero indirecto que les otorgue ventaja frente a sus competidores privados, como por ejemplo financiación preferente, aplazamientos tributarios o créditos comerciales preferentes de otras empresas públicas. Sus actividades económicas no deben disfrutar de insumos (como energía, agua o suelo) a precios o condiciones más favorables que los de sus competidores privados.
 3. Debe exigirse que las actividades económicas de las empresas públicas, teniendo en cuenta sus condiciones operativas, generen una rentabilidad similar a la obtenida por las empresas privadas competidoras.
- G.** Cuando las empresas públicas intervengan en contrataciones públicas, ya sea como licitadoras o como contratantes, los procedimientos aplicables deben estar abiertos a la competencia, no ser discriminatorios y contar con la protección de normas de transparencia adecuadas.

IV. Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores

Cuando las empresas públicas estén cotizadas, o entre sus propietarios se incluyan inversores no estatales, el Estado y las empresas deben reconocer los derechos de todos los accionistas y garantizar un trato equitativo y el acceso igualitario de todos los accionistas a la información corporativa.

- A.** El Estado se esforzará por aplicar todos los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE cuando no sea el único propietario de las empresas públicas, y todos los apartados aplicables cuando lo sea. Con respecto a la protección de los accionistas:
1. El Estado y las empresas públicas deben garantizar un trato equitativo a todos los accionistas.
 2. Las empresas públicas deben mantener un elevado nivel de transparencia frente a todos los accionistas, lo que incluye, como regla general, ofrecer a todos la misma información de forma simultánea.
 3. Las empresas públicas deben desarrollar una política activa de comunicación y consulta con todos los accionistas.
 4. Debe facilitarse la participación de los accionistas minoritarios en las Juntas Generales de Accionistas con el fin de permitirles participar en las decisiones fundamentales de la empresa, como la elección de los miembros del Consejo de Administración.
 5. Las transacciones entre el Estado y las empresas públicas, y entre las propias empresas públicas, deben realizarse en condiciones de mercado.
- B.** Todas las empresas públicas cotizadas y, cuando resulte factible, las no cotizadas, deben adherirse a los códigos nacionales de gobierno corporativo.

- C.** Cuando las empresas públicas persigan objetivos de interés general, los accionistas privados deberán disponer en todo momento de la información pertinente sobre los mismos.
- D.** Cuando las empresas públicas participen en proyectos cooperativos tales como empresas conjuntas y asociaciones público-privadas, la parte contratante se asegurará de que se respeten los derechos contractuales y de que los conflictos se solventen de manera oportuna y objetiva.

V. Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial

La política de propiedad pública debe reconocer las responsabilidades de las empresas públicas frente a los actores interesados y exigirles que informen sobre sus relaciones con estos. Debe quedar clara cualquier expectativa que el Estado tenga con respecto a la conducta empresarial responsable de las empresas públicas.

- A.** Los gobiernos, las entidades públicas propietarias y las propias empresas públicas deben reconocer y respetar los derechos de terceros reconocidos en las leyes o en acuerdos recíprocos.
- B.** Las empresas públicas cotizadas o de gran tamaño deben informar sobre sus relaciones con terceros, especialmente en relación con los trabajadores, los acreedores y las comunidades afectadas cuando sea pertinente y factible.
- C.** Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben adoptar, aplicar, supervisar y difundir sus métodos de control interno, códigos éticos y medidas o programas de cumplimiento, incluidos los que contribuyen a prevenir el fraude y la corrupción. Deben estar basados en las normas nacionales y atenerse a los compromisos internacionales. Además, han de poder aplicarse a las empresas públicas y a sus filiales.
- D.** Las empresas públicas deben actuar con altos niveles de responsabilidad empresarial. El gobierno debe hacer públicas sus expectativas a este respecto y establecer claramente los mecanismos para su cumplimiento.
- E.** Las empresas públicas no deben utilizarse como vehículos para financiar actividades políticas. Tampoco deben hacer contribuciones a campañas políticas.

VI. Publicidad y transparencia

Las empresas públicas deben mantener un elevado nivel de transparencia y someterse a las mismas exigencias en materia de contabilidad, publicidad, cumplimiento y auditoría que las empresas cotizadas.

- A. Las empresas públicas deben publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público. Teniendo debidamente en cuenta la capacidad y el tamaño de la empresa, la información comprenderá, por ejemplo, los siguientes aspectos:
1. Una declaración clara dirigida a los ciudadanos sobre los objetivos de la empresa y su cumplimiento (en el caso de las empresas públicas cuya propiedad corresponde exclusivamente al Estado, debe incluir todo mandato elaborado por la entidad propietaria).
 2. Los resultados financieros y de explotación de la empresa, especificando, cuando sea pertinente, los costes y los acuerdos de financiación relativos a los objetivos de interés general.
 3. La estructura de gobierno, propiedad y voto de la empresa, incluido el contenido de cualquier código o política de gobierno corporativo y sus procedimientos de aplicación.
 4. La remuneración de los miembros del Consejo de Administración y de los principales cargos directivos.
 5. Las cualificaciones de los miembros del Consejo de Administración y el procedimiento de nombramiento, lo que incluye la política del Consejo en materia de diversidad, la participación de los consejeros en Consejos de Administración de otras empresas y su consideración, en su caso,

como miembros independientes en el seno del Consejo de Administración de la empresa pública.

6. Cualquier factor de riesgo importante, así como las medidas adoptadas para gestionarlo.
 7. Cualquier ayuda financiera, incluidas las garantías, recibida del Estado y los compromisos asumidos en nombre de la empresa pública, incluidos los compromisos contractuales y las obligaciones dimanantes de asociaciones público-privadas.
 8. Cualquier transacción importante con el Estado y otras entidades vinculadas.
 9. Cualquier aspecto importante relacionado con los empleados y los accionistas.
- B.** Los estados financieros anuales de las empresas públicas deben someterse a una auditoría externa independiente basada en normas de alta calidad. La existencia de procedimientos estatales de control específicos no suple la necesidad de realizar auditorías externas independientes.
- C.** La entidad propietaria debe ofrecer información sistemática y publicar anualmente un informe consolidado sobre las empresas públicas. Las buenas prácticas aconsejan recurrir a la comunicación a través de Internet para facilitar el acceso general a la información.

VII. Responsabilidades de los consejos de administración de empresas públicas

Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben contar con la suficiente autoridad, competencias y objetividad para realizar sus funciones de orientación estratégica y supervisión de la gestión. Deben actuar con integridad y asumir la responsabilidad por sus acciones.

- A. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben recibir un mandato claro y asumir la responsabilidad final por el desempeño de la empresa. El papel de los Consejos de Administración debe estar claramente definido en la legislación, preferentemente en normas de derecho mercantil. El Consejo de Administración debe ser plenamente responsable ante los propietarios, actuar en interés de la empresa y tratar equitativamente a todos los accionistas.
- B. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben desempeñar sus funciones de definición de la estrategia y supervisión de la gestión sobre la base de los objetivos más amplios establecidos por el gobierno. Deben disponer de la autoridad necesaria para nombrar y cesar al Consejero Delegado. Deben fijar niveles retributivos para los directivos acordes con el interés a largo plazo de la empresa.
- C. La composición del Consejo de Administración de las empresas públicas debe permitir el ejercicio de un criterio objetivo e independiente. Todos los consejeros, incluidos los funcionarios públicos, deben ser nombrados por razón de sus cualificaciones y tener responsabilidades legales equivalentes.
- D. Los consejeros independientes, en su caso, deben carecer de cualquier participación sustancial en la empresa o relación con ella, sus órganos de gestión, otros accionistas mayoritarios y la entidad propietaria, que pueda poner en peligro la objetividad de su criterio.
- E. Deben crearse mecanismos para evitar los conflictos de intereses que pudieran impedir que los consejeros lleven a cabo sus deberes como tales de

forma objetiva y para limitar la injerencia política en los procedimientos del Consejo.

- F.** El Presidente se responsabilizará del funcionamiento eficaz del Consejo y, en coordinación con otros consejeros, si fuera necesario, actuará de enlace en las comunicaciones con la entidad pública propietaria. Una buena práctica exige la separación de los cargos de Presidente y Consejero Delegado.
- G.** En caso de que se exija la representación del personal en el Consejo de Administración, habrá que crear mecanismos que garanticen que dicha representación se ejerza de forma efectiva, contribuyendo a la mejora de las habilidades, información e independencia del Consejo.
- H.** Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben considerar la posibilidad de constituir comités especializados, compuestos por miembros independientes y debidamente cualificados, para ayudar al pleno del Consejo en el desempeño de sus funciones, especialmente en materia de auditoría, gestión del riesgo y remuneraciones. La creación de comités especializados mejorará la eficacia del órgano sin eximir de su responsabilidad al pleno.
- I.** Los Consejos de Administración de las empresas públicas, bajo la supervisión de su Presidente, deben realizar una evaluación anual y bien estructurada, con el fin de evaluar su desempeño.
- J.** Las empresas públicas deben establecer procedimientos eficaces de auditoría interna y crear una función de auditoría interna bajo la supervisión y dependencia del Consejo de Administración y del comité de auditoría u órgano societario equivalente.

Notas al Capítulo I: Razones que justifican la propiedad pública

El Estado ejerce la propiedad de las empresas públicas en interés del conjunto de los ciudadanos. Debe evaluar con cautela los objetivos que justifican la propiedad pública, así como divulgarlos y revisarlos periódicamente.

Los ciudadanos cuyo gobierno ejerce los derechos de propiedad son los propietarios últimos de las empresas públicas. Esto implica que todos los que ejercen los derechos de propiedad sobre las empresas públicas tienen deberes ante los ciudadanos, que no difieren de las obligaciones fiduciarias que los Consejos de Administración tienen para con sus accionistas, y deben actuar como custodios del interés público. Es necesario un alto grado de transparencia y responsabilidad para permitir que los ciudadanos puedan asegurarse por sí mismos de que el Estado ejerce sus poderes de conformidad con el interés público.

En los países de la OCDE, entre las razones que justifican la creación o el mantenimiento de las empresas públicas se incluyen normalmente una o algunas de las siguientes: (1) la entrega o prestación de bienes o servicios públicos para los que se considera que el Estado es más eficiente o fiable que los operadores privados; (2) el funcionamiento de monopolios naturales cuando se considera que la regulación del mercado sería inviable o ineficaz; y (3) el apoyo a objetivos económicos y políticos más amplios en aras del interés nacional, como el mantenimiento de determinados sectores bajo la propiedad del Estado o el sostenimiento de empresas en crisis de importancia sistémica⁵.

A. El propósito último de la propiedad pública de las empresas debe ser maximizar el beneficio para la sociedad, mediante una asignación de recursos eficiente.

5. *El gobierno de las empresas públicas: inventario de las razones que justifican la propiedad del Estado*, OCDE, 2015.

El papel que se le atribuye a las empresas públicas y las razones que subyacen a su existencia, difieren radicalmente de un país a otro. Sin embargo una buena práctica exige que los gobiernos consideren y articulen cómo puede una empresa crear más valor para los ciudadanos, que son sus propietarios últimos, a través de una asignación eficaz de recursos. Para tomar una decisión informada sobre la creación o el mantenimiento de una empresa pública, los gobiernos deben sopesar si se puede conseguir una asignación de recursos más eficiente para beneficio de todos los ciudadanos mediante una forma de propiedad o tributación alternativa.

Siempre que una empresa pública tenga encomendada la prestación de servicios públicos es necesario hacer algunas consideraciones en torno a la eficiencia. Se sirve mejor a los ciudadanos si los servicios se prestan de manera eficiente y transparente, y cuando ningún uso alternativo de los mismos recursos públicos pudiera producir mejores servicios. Estas consideraciones deben guiar las decisiones de los responsables de la formulación de políticas públicas para asignar a las empresas públicas la tarea de prestar servicios para objetivos de interés general. Cuando las empresas públicas participan en actividades económicas en régimen de competencia, la forma en que mejor pueden servir a los ciudadanos es maximizando el valor a largo plazo y generando un flujo de ingresos adecuado para el Tesoro Público.

B. El Estado debe elaborar una política en materia de propiedad. Esta política debe, entre otras cosas, definir las razones que justifican la propiedad pública, el papel del Estado en el gobierno de las empresas públicas, la forma en que el Estado va a aplicar su propia política de propiedad y las responsabilidades y obligaciones correspondientes a las diferentes instancias estatales implicadas en su aplicación.

Justificar la propiedad pública con razones múltiples y contradictorias puede llevar o bien a un ejercicio especialmente pasivo de las funciones de la propiedad o, por el contrario, a una intervención excesiva del Estado en materias o decisiones que deberían corresponder a la empresa y sus órganos de gobierno. Para que el Estado se posicione claramente como propietario, debe aclarar y priorizar las razones con las que justifica la propiedad pública, desarrollando una política clara y explícita al respecto. Esto dotará a las empresas públicas, al mercado y al público en general de previsibilidad y de un claro entendimiento de los objetivos generales del Estado como propietario.

Idealmente, la política de propiedad se concretará en un documento conciso de alto nivel que resalte las principales razones que la justifican. Puede considerarse una buena práctica incluir en dicho documento objetivos como la creación de valor, la prestación de servicios públicos, u objetivos estratégicos como el mantenimiento de determinadas industrias bajo la propiedad estatal. Es obligación del Estado determinar las razones que justifican la propiedad pública, y, en todo caso y con independencia de cuales sean, comunicarlas claramente a los ciudadanos y a todas las instancias estatales que ejerciten derechos de propiedad o que participen de cualquier otro modo en la aplicación de la política de propiedad del Estado.

Además, la política de propiedad debe incluir información pormenorizada sobre cómo se ejercitan los derechos de propiedad dentro de la Administración Pública, incluido el mandato de la entidad propietaria, así como los principales cometidos y responsabilidades de todas las entidades públicas que ejercen la propiedad estatal. También debe hacer referencia y sintetizar los principales elementos de todas las políticas, leyes y de la normativa aplicables a las empresas públicas, así como cualquier otra orientación que informe el ejercicio de los derechos de propiedad por parte del Estado. En su caso, el Estado debería incluir también información sobre sus planes y estrategia política con respecto a la privatización de empresas públicas. Es importante mantener un alto nivel de transparencia para prevenir cualquier trato preferente y maximizar los beneficios.

C. La política de propiedad deberá estar sujeta a los procedimientos oportunos de rendición de cuentas política y hacerse pública. El gobierno debe revisarla periódicamente.

Para elaborar y actualizar la política de propiedad del Estado, los gobiernos deben utilizar adecuadamente las consultas públicas. Los mecanismos y el alcance de estas consultas varían de un país a otro, pero en todo caso deben ser anunciadas y permitir la participación del conjunto de ciudadanos o de sus representantes. También deben permitir dirigirse a los representantes del sector privado, incluidos los inversores y proveedores de servicios del mercado, así como los representantes sindicales. La utilización efectiva y temprana de las consultas públicas puede ser decisiva para facilitar la aceptación de la política de propiedad por los participantes en el mercado y principales actores interesados. El desarrollo de la política de propiedad puede permitir también consultas con todas las entidades públicas afectadas, por ejemplo los comités legislativos o parlamentarios pertinentes, el instituto estatal con funciones de auditoría, así como los ministerios y organismos reguladores competentes.

La política de propiedad debe estar a disposición de la ciudadanía y difundirse ampliamente entre los ministerios y agencias pertinentes, los Consejos de Administración de las empresas públicas, los directivos y los órganos legislativos. El compromiso político puede ser reforzado mediante mecanismos de rendición de cuentas adecuados, como el sometimiento a la aprobación periódica por parte del legislativo.

El Estado debe esforzarse por ser coherente en su política de propiedad y evitar modificar con excesiva frecuencia las razones que justifican este régimen. Sin embargo, las razones y los objetivos pueden evolucionar a lo largo del tiempo, en cuyo caso el documento requiere ser debidamente actualizado. En función del contexto nacional, la mejor manera de proceder a esta actualización podrá consistir en revisar la propiedad de las empresas públicas en los procesos presupuestarios del Estado, en los planes fiscales a medio plazo o coincidiendo con el ciclo electoral.

D. El Estado debe definir las razones que justifican que sea propietario de empresas públicas concretas y revisar estas razones periódicamente. Cualquier objetivo de política pública que una empresa pública concreta, o un grupo de empresas públicas, tenga el cometido de alcanzar deberá ser objeto de un mandato claro de las autoridades competentes y hacerse público.

Las razones que justifican la propiedad de empresas individuales – o en su caso, de clases de empresas – pueden variar. Por ejemplo, a veces algunos grupos de empresas pueden ser de titularidad pública porque cumplen importantes funciones de servicio público, en tanto que otros grupos con actividades predominantemente económicas siguen bajo la propiedad del Estado por razones estratégicas, o porque operan en sectores con características de monopolio natural. Los monopolios naturales son sectores en los que es más efectivo que la producción sea responsabilidad de una sola empresa. En tales casos, el Estado puede considerar más rentable ejercer la propiedad directa sobre dichas empresas que regular monopolios privados. Para aclarar las razones políticas pertinentes que respaldan su mantenimiento bajo titularidad estatal, a veces puede resultar útil clasificar estas empresas públicas en distintas categorías y definir las razones en consecuencia. Todos los eslabones de la cadena de agentes que intervienen en el gobierno de las empresas públicas deben tener presente el compromiso estatal con las presentes Directrices.

A veces se prevé que las empresas públicas asuman responsabilidades y obligaciones especiales con objetivos de interés público y social. En algunos países esto incluye una regulación de los precios por los que las

empresas públicas deben ofrecer sus productos y servicios. Estas responsabilidades y obligaciones especiales deben ser objeto de un mandato claro y estar fundamentadas en las leyes y los reglamentos. También pueden recogerse en los estatutos sociales. El mercado y los ciudadanos deben ser claramente informados de la naturaleza y extensión de estas obligaciones, así como de su repercusión general sobre los recursos y resultados económicos de las empresas públicas.

Las autoridades que tienen atribuido el deber de transmitir las obligaciones específicas a las empresas públicas varían según los países. En algunos casos, dicha facultad corresponde exclusivamente al gobierno. En otros, los órganos legislativos pueden establecer dichas obligaciones a través del procedimiento legislativo. En este último caso, es importante establecer mecanismos de consulta adecuados entre el legislativo y los organismos del Estado responsables de la propiedad de las empresas públicas, para garantizar una coordinación adecuada y no socavar la autonomía de la entidad propietaria.

Notas al Capítulo II: El papel del Estado como propietario

El Estado debe actuar como propietario informado y activo, velando por que la gobernanza de las empresas públicas se lleve a cabo de forma transparente y responsable, con un alto grado de profesionalidad y eficacia.

A efectos de llevar a cabo sus funciones de propiedad, el Estado debe remitirse a las normas de gobierno corporativo de los sectores privado y público, especialmente a los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*. Además, hay una serie de aspectos específicos del gobierno corporativo de la empresa pública que o bien justifican una especial atención o bien deben documentarse más detalladamente para servir de guía a los miembros del Consejo de Administración y a los órganos de gestión de la empresa pública, así como a la entidad pública propietaria, para que desempeñen eficazmente sus responsabilidades.

A. Los gobiernos deben simplificar y normalizar las formas legales bajo las que operan las empresas públicas. Sus prácticas operativas deben respetar las normas empresariales generalmente aceptadas.

Las empresas públicas pueden tener formas jurídicas muy diferentes de las de otras empresas. Esto refleja a veces objetivos específicos o consideraciones empresariales, así como la especial protección acordada a determinados actores interesados, en particular, a los empleados cuya remuneración puede ser establecida por normas u organismos reguladores y que gozan de unos derechos de pensión especiales y de una protección frente al despido equivalentes a los que disfrutan los funcionarios públicos. En algunos casos, las empresas públicas también están protegidas en gran medida frente a los procedimientos de insolvencia y concurso por su específica configuración jurídica.

Cuando esto ocurre, es frecuente que otros elementos de las presentes Directrices no se hayan aplicado debidamente. Por ejemplo, las empresas

públicas pueden diferenciarse de las sociedades de responsabilidad limitada por los siguientes aspectos: (i) el poder y la autoridad respectivos de los Consejos de Administración, órganos de gestión y ministerios; (ii) la composición y estructura de dichos Consejos de Administración; (iii) la medida en que otorgan derechos de consulta o de toma de decisiones a algunos actores interesados, en particular a los empleados; (iv) la obligación de información; y (v) la medida en que están sujetos a los procedimientos de insolvencia y quiebra. La configuración jurídica de las empresas públicas suele incluir también una estricta definición de su actividad, para evitar que la diversifiquen o extiendan a otros sectores o mercados extranjeros. Dichos límites pretenden evitar una mala utilización de los fondos públicos, poner freno a estrategias de crecimiento excesivamente ambiciosas o impedir que las empresas públicas exporten tecnologías estratégicas. Se debe velar por que estos límites legales no perjudiquen la necesaria autonomía del Consejo de Administración en el ejercicio de sus funciones.

Para normalizar la configuración jurídica de las empresas públicas, los gobiernos deben basarse en la mayor medida de lo posible en la legislación mercantil que también sea aplicable a las empresas privadas, evitando crear una configuración jurídica específica u otorgar a las empresas públicas un estatuto privilegiado o una protección especial, cuando ello no sea absolutamente necesario para cumplir los objetivos de interés general encomendados. La regulación de la configuración jurídica de las empresas públicas aumenta la transparencia y facilita la supervisión mediante una evaluación comparativa. La regulación debe centrarse particularmente en las empresas públicas que realizan actividades económicas, procurando especialmente que aquellos medios e instrumentos de los que habitualmente disponen los propietarios privados, sean puestos igualmente a disposición del Estado como propietario. La normalización afectará por tanto fundamentalmente al papel y a la autoridad de los órganos de gobierno de la empresa así como a las obligaciones de transparencia y divulgación.

B. El Estado debe permitir que las empresas públicas operen con total autonomía en la consecución de sus objetivos definidos, sin intervenir en la gestión. El Estado, en su condición de accionista, debe abstenerse de redefinir los objetivos de la empresa pública de forma poco transparente.

Los principales medios con los que cuenta el Estado para ejercer una propiedad activa e informada son: una política de propiedad clara y coherente, la formulación de mandatos y objetivos generales para las empresas públicas, un procedimiento de nombramiento de los miembros del Consejo de Administración estructurado y un ejercicio efectivo de los

derechos de propiedad establecidos. Los mandatos y objetivos generales del Estado para las empresas públicas deben revisarse únicamente en los casos en que se haya producido un cambio sustancial en su función. Aunque a veces puede resultar necesario revisar y modificar en consecuencia los objetivos de una empresa pública, el Estado debe abstenerse de modificarlos con demasiada frecuencia, y velar por que los procedimientos utilizados sean transparentes.

Esto no quiere decir que el Estado no deba actuar como un propietario activo: significa que la autoridad de la entidad propietaria para dirigir la empresa o su Consejo de Administración debe limitarse a las cuestiones estratégicas y a los objetivos de interés general. El Estado no debe involucrarse en el proceso de toma de decisiones operativas, como dirigir las decisiones de contratación de la empresa pública, pero debe divulgar públicamente y especificar las áreas y los tipos de decisiones sobre los cuales la entidad propietaria tiene competencia para dar instrucciones.

C. El Estado debe permitir que los Consejos de Administración ejerzan sus funciones, respetando su independencia.

Para el nombramiento y la elección de los miembros del Consejo de Administración, la entidad propietaria debe centrarse en la necesidad de que los consejeros de la empresa ejerzan sus funciones de forma profesional e independiente. Es importante que cuando desempeñen sus funciones los miembros del Consejo de Administración no actúen como representantes de distintos grupos de interés. La independencia exige que todos los miembros del Consejo de Administración desempeñen sus funciones tratando por igual a todos los accionistas.

El Estado, cuando ostenta una participación de control, está en una posición singular para nombrar y elegir al Consejo de Administración sin el consentimiento de los demás accionistas. Este derecho legítimo conlleva una gran responsabilidad a la hora de buscar, nombrar y elegir a los miembros del Consejo de Administración. En este proceso, la entidad propietaria debe evitar elegir a un número excesivo de consejeros procedentes de la Administración Pública con la finalidad de minimizar los posibles conflictos de intereses. Esto es especialmente importante cuando las empresas públicas realizan actividades económicas, ya que el hecho de restringir la pertenencia de representantes de la entidad propietaria u otros funcionarios públicos al Consejo de Administración puede incrementar la profesionalidad, coadyuvar a evitar una excesiva intervención del Estado en la gestión de la empresa pública y ayudar a limitar la responsabilidad del

Estado por decisiones adoptadas por los Consejos de Administración de las empresas públicas.

Los empleados de la entidad propietaria u otros profesionales procedentes de la Administración Pública solamente deben ser elegidos como miembros de los Consejos de Administración de las empresas públicas si reúnen el nivel de competencia exigido para todos los miembros y si no sirven de cauce a una influencia política que exceda la función de propiedad. Deberán estar sujetos a los mismos deberes y obligaciones que los demás miembros y actuar en interés de la empresa pública y de todos sus accionistas. Las condiciones de inhabilitación y las situaciones de conflicto de intereses deben evaluarse cuidadosamente y tratarse y resolverse sobre la base de las orientaciones que deben existir a tal efecto. Los profesionales implicados no han de tener demasiados conflictos de intereses intrínsecos ni percibidos como tales. En concreto, esto significa que no pueden tomar parte en las decisiones reguladoras que afecten a la empresa pública en cuestión ni estar sujetos a obligaciones o limitaciones que les impidan actuar en interés de la empresa. En general, todo conflicto de intereses potencial que afecte a cualquier miembro del Consejo de Administración debe ser comunicado a este último, que debe divulgarlo junto con la información sobre la forma en que se está tratando.

La distinción entre la responsabilidad personal y profesional es especialmente importante cuando el Consejo de Administración de una empresa pública está integrado por funcionarios públicos. Los funcionarios del Estado implicados pueden estar obligados a comunicar cualquier participación personal que tuviesen en la empresa pública y seguir la normativa aplicable al uso de información privilegiada. La entidad propietaria puede elaborar directrices o códigos éticos para sus miembros y para otros funcionarios del Estado que sean parte del Consejo de Administración de una empresa pública. Estas directrices o códigos éticos también deberían indicar cómo habría que tratar la información confidencial transmitida al Estado por dichos miembros del Consejo de Administración. La dirección, en lo que respecta a los objetivos generales de interés general, debe canalizarse a través de la entidad propietaria y enunciarse como objetivos de la empresa en lugar de imponerse directamente a través de la participación en los Consejos de Administración.

- D. El ejercicio de los derechos de propiedad debe estar claramente atribuido en el seno de la Administración del Estado. Dicho ejercicio debe estar centralizado en una única entidad propietaria, o, si ello no fuera posible, realizarse a través de un organismo de coordinación. Esta “entidad propietaria” debe tener la capacidad**

y las competencias necesarias para realizar sus funciones de forma eficaz.

Es fundamental que la función de propiedad esté claramente atribuida, ya sea a un ministerio central como el de economía y hacienda, a una entidad administrativa distinta o a un órgano ministerial específico.

Para que la función de propiedad esté claramente atribuida, puede centralizarse en una única entidad, que puede ser independiente o estar bajo la dependencia jerárquica de un ministro. Este planteamiento ayuda a aclarar la política de propiedad y su orientación, y también contribuye a garantizar una aplicación más coherente de la misma. La centralización de la función de propiedad también permite reforzar y aglutinar competencias importantes a través de la organización de grupos de expertos en materias clave, como la elaboración de información financiera o el nombramiento del Consejo de Administración. Así, la centralización puede ser una fuerza fundamental para la elaboración de informes de datos consolidados sobre propiedad pública. Finalmente, la centralización constituye también una forma efectiva de separar claramente el ejercicio de la función de propiedad de otras actividades desarrolladas por el Estado con las que puede entrar en conflicto, como, en particular, la regulación del mercado y la política industrial, como se menciona más adelante en la Directriz III.A.

La entidad propietaria debe tener la capacidad y las competencias necesarias para llevar a cabo sus funciones de forma eficaz, sobre la base de disposiciones y procedimientos formales congruentes con los aplicables a las empresas en las que ejerce los derechos de la propiedad del Estado.

En caso de que la función de propiedad no esté centralizada, debe cumplirse el requisito mínimo de establecer una entidad coordinadora fuerte entre los diferentes departamentos administrativos implicados. De esta forma, se garantiza que cada empresa pública dispone de un mandato claro y que recibe un mensaje coherente en términos de orientación estratégica o de información financiera. La entidad coordinadora armonizaría y coordinaría las acciones y políticas emprendidas por los diferentes departamentos propietarios en los distintos ministerios, y ayudaría a garantizar que las decisiones relativas a la propiedad de la empresa se adoptan sobre la base de un planteamiento interministerial. La entidad coordinadora también debe encargarse de establecer una política de propiedad general, desarrollando directrices específicas y unificando prácticas entre los distintos ministerios. La creación de una entidad coordinadora también puede facilitar la centralización de algunas funciones clave, a efectos de utilizar conocimientos expertos específicos y garantizar la independencia con

respecto a sectores ministeriales concretos. Por ejemplo, puede ser conveniente que la entidad coordinadora desempeñe la función de nombrar a los miembros de los Consejos de Administración.

E. La entidad propietaria debe ser responsable ante los órganos de representación y mantener unas relaciones claramente definidas con los organismos públicos correspondientes, incluidas las instituciones de fiscalización superiores del Estado.

Las relaciones de la entidad propietaria con otros organismos públicos deben estar claramente definidas. Varios organismos públicos, ministerios o Administraciones Públicas pueden desempeñar distintos papeles con respecto a estas empresas. Con el fin de aumentar la confianza pública en la forma en que el Estado gestiona la propiedad de las empresas públicas, es importante aclarar y explicar al ciudadano esos distintos papeles. Por ejemplo, la entidad colaboradora debe cooperar y mantener un diálogo permanente con las instituciones superiores de fiscalización del Estado encargadas de auditar a las empresas públicas; también debe apoyar el trabajo de la institución de fiscalización y tomar las medidas adecuadas a la luz de los resultados de la auditoría.

La entidad propietaria debe asumir claramente la responsabilidad por la forma en que ejerce la propiedad del Estado. Debe rendir cuentas, directa o indirectamente, ante organismos que representen el interés general de los ciudadanos, como el Parlamento. Su responsabilidad ante éste debe estar claramente definida, al igual que la responsabilidad de las propias empresas públicas, que no debe diluirse por razón de su relación de intermediación.

La responsabilidad debe ir más allá de garantizar que el ejercicio de la propiedad no interfiere con la prerrogativa del Parlamento en lo que se refiere a la política presupuestaria. La entidad propietaria debe rendir cuentas de los resultados obtenidos al ejercer su derecho de propiedad para alcanzar los objetivos del Estado a este respecto. Debe ofrecer al público y a sus representantes información cuantitativa y fiable sobre la gestión de las empresas públicas en interés de sus propietarios. En el caso de comparecencias ante el Parlamento, los temas de confidencialidad deben tratarse mediante procedimientos específicos, como sesiones confidenciales o a puerta cerrada. Si bien se acepta de manera general por su utilidad, la forma, frecuencia y contenido de este diálogo varía, dependiendo de las normas constitucionales así como de las distintas tradiciones legislativas y del diferente papel del Parlamento.

Las exigencias de responsabilidad no deben limitar indebidamente la autonomía de la entidad propietaria a la hora de cumplir sus deberes. Por ejemplo, los casos en los que la entidad propietaria necesite obtener la autorización previa del Parlamento deben ser limitados y afectar a cambios sustanciales en la política general de propiedad y en el tamaño del sector público, así como a transacciones significativas (inversiones o desinversiones). Con carácter general, la entidad propietaria debe disfrutar de cierto grado de flexibilidad frente al ministerio del que dependa con respecto a la forma en que se organiza y adopta sus decisiones sobre procedimientos y procesos. La entidad propietaria también debe disfrutar de cierta autonomía presupuestaria que le dote de flexibilidad a la hora de contratar, remunerar y retener el conocimiento y la experiencia necesaria, incluido el procedente del sector privado.

F. El Estado debe actuar como propietario informado y activo y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa.

Para evitar una interferencia política indebida o una propiedad pública pasiva que genere unos resultados negativos, es importante que la entidad propietaria se centre en ejercer de forma efectiva los derechos de propiedad. El Estado, como propietario, debería comportarse generalmente como cualquier accionista importante cuando pueda influir significativamente sobre la empresa, y como accionista informado y activo cuando ostente la condición de accionista minoritario. Es necesario que ejerza sus facultades con el fin de proteger sus derechos de propiedad y optimizar su valor.

Entre los derechos básicos del accionista figuran los siguientes: i) participar y votar en las Juntas Generales de Accionistas; ii) obtener suficiente información relevante sobre la empresa de forma oportuna y regular; iii) elegir y separar a los miembros del Consejo de Administración; iv) aprobar las operaciones extraordinarias; y v) votar la distribución de dividendos y la disolución de la empresa. La entidad propietaria debe ejercer dichos derechos de forma plena y con criterio, lo que le permitirá ejercer la influencia necesaria sobre las empresas públicas sin inmiscuirse en su gestión cotidiana. La eficacia y credibilidad del gobierno corporativo y de la supervisión de las empresas públicas dependerán, en gran medida, de la capacidad de la entidad propietaria de ejercer de forma informada y efectiva sus derechos como accionista y sus derechos de propiedad en las empresas públicas.

Una entidad propietaria necesita competencias singulares y debe disponer de profesionales con cualificaciones jurídicas, financieras,

económicas y de gestión con experiencia en el desempeño de responsabilidades fiduciarias. Es necesario que dichos profesionales también comprendan claramente sus funciones y responsabilidades como funcionarios públicos con respecto a las empresas públicas. Además, la entidad propietaria debe aportar competencias relacionadas con las obligaciones concretas que algunas de las empresas públicas que supervisa deben realizar en términos de suministro de servicios públicos. La entidad también debe tener la posibilidad de solicitar asesoramiento externo y de subcontratar algunos aspectos de la función de propiedad, con el fin de ejercer mejor los derechos del Estado. Por ejemplo, cuando se considere necesario y conveniente, puede recurrir a especialistas para que realicen tareas de evaluación y supervisión activa o para que voten en su representación. A estos efectos, puede resultar útil recurrir a comisiones de servicio y contratos de corta duración.

Entre sus principales responsabilidades se encuentran:

1. Estar representado en las Juntas Generales de Accionistas y ejercer de forma efectiva su derecho de voto.

El Estado como propietario debe cumplir su obligación fiduciaria mediante el ejercicio de su derecho de voto, o al menos dar una explicación si no lo hace; el Estado nunca debe abstenerse de reaccionar a las propuestas presentadas a las Juntas Generales de Accionistas de las empresas públicas. Es importante establecer procedimientos adecuados para la representación del Estado en las Juntas Generales de Accionistas, lo que se consigue atribuyendo claramente a la entidad propietaria la condición de representante de las acciones estatales.

Para que el Estado pueda expresar su opinión sobre los asuntos presentados para aprobación en las juntas de accionistas, es necesario que la entidad propietaria se organice para poder presentar una opinión informada sobre dichos temas y manifestarla a los Consejos de Administración de las empresas públicas a través de dichas juntas generales.

2. Establecer en las empresas públicas en las que el Estado sea propietario exclusivo o accionista mayoritario unos procedimientos de nombramiento de los miembros de los Consejos de Administración bien estructurados, basados en los méritos y transparentes, y participar activamente en el nombramiento de los miembros de todos los Consejos de Administración de las empresas públicas y contribuyendo a su diversidad.

La entidad propietaria debe asegurarse de que todas las empresas públicas dispongan de Consejos de Administración profesionales, eficientes y que funcionen correctamente, con la combinación de competencias necesaria para realizar sus funciones. Para ello es necesario establecer un procedimiento de nombramiento estructurado y desempeñar un papel activo en el mismo. Y esto resultará más fácil si la entidad propietaria es la única responsable de organizar la participación estatal en el proceso de nombramiento.

El proceso de nombramiento de los miembros de los Consejos de Administración de las empresas públicas debe ser transparente, claramente estructurado y estar basado en una evaluación de las diversas habilidades, capacidades y experiencia requeridas. Los requisitos de capacidad y experiencia serán los que resulten tanto de la evaluación del Consejo de Administración en ejercicio como de las necesidades relacionadas con la estrategia a largo plazo de la empresa. Dicha evaluación también debe tener en cuenta el papel desempeñado por los representantes de los trabajadores en el Consejo de Administración cuando así lo exija la ley o los convenios colectivos. Es muy probable que el nombramiento basado en estas exigencias de capacidad y evaluaciones concretas dé lugar a unos Consejos de Administración más profesionales, responsables y orientados al mercado.

Los Consejos de Administración de las empresas públicas también han de poder realizar recomendaciones a la entidad propietaria sobre los perfiles aprobados de los candidatos, las habilidades requeridas y las evaluaciones de los consejeros. Puede ser útil crear comités específicos para centrar la búsqueda de buenos candidatos y estructurar aún más el procedimiento de nombramiento. En algunos países, se considera una buena práctica la creación de una comisión especializada, o “consejo público”, encargada de supervisar los nombramientos de los consejeros de las empresas públicas. Si bien puede que dichas comisiones o consejos públicos tengan solamente la facultad de realizar recomendaciones, en la práctica ejercen a veces una fuerte influencia a la hora de incrementar la independencia y profesionalidad de los Consejos de Administración de las empresas públicas. Los nombramientos propuestos deben publicarse antes de la Junta General de Accionistas, junto con información adecuada sobre el historial profesional y los conocimientos de los respectivos candidatos.

También podría resultar útil que las entidades propietarias mantuvieran una base de datos de candidatos cualificados elaborada mediante un proceso competitivo abierto. El uso de agencias de contratación de profesionales o de anuncios en la prensa internacional es otra forma de incrementar la calidad del proceso de búsqueda. Dichas prácticas contribuirían a ampliar la

oferta de candidatos cualificados para los Consejos de Administración de las empresas públicas, especialmente en términos de conocimiento del sector privado y experiencia internacional. El proceso también puede favorecer una mayor diversidad en el seno del Consejo de Administración, incluido en materia de género.

La entidad propietaria debe tener en consideración la *Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Educación, el Empleo y el Emprendimiento*, que recomienda a los países que fomenten medidas tales como objetivos voluntarios, deberes de comunicación e iniciativas privadas que promuevan la diversidad de género en los Consejos de Administración y puestos directivos de las empresas cotizadas y que consideren los costes y beneficios de otras posibilidades, como la fijación de cuotas en estos órganos. Cuando las empresas públicas presten servicios públicos, también les serán de aplicación las recomendaciones sobre la igualdad de género en el sector público, según las cuales las autoridades deben tomar medidas e introducir mecanismos para mejorar la igualdad de género en los puestos directivos del sector público, como la fijación de deberes de comunicación, objetivos o cuotas de mujeres en los puestos de dirección.

3. Definir los mandatos y objetivos generales de las empresas públicas, incluidos los objetivos financieros, los relativos a la estructura de capital y los niveles de tolerancia al riesgo, así como supervisar su aplicación.

Como se ha mencionado anteriormente, el Estado, como propietario activo, debe definir y hacer públicos los mandatos y objetivos generales de las empresas de propiedad enteramente estatal. Cuando el Estado no es el único propietario de una empresa pública, por lo general no está en disposición de “ordenar” formalmente el cumplimiento de objetivos específicos, sino que más bien debe comunicar sus expectativas a través de los canales ordinarios de que dispone como accionista relevante.

Los mandatos de las empresas públicas son documentos concisos que ofrecen una descripción breve de los objetivos de alto nivel a largo plazo de las empresas públicas, en coherencia con la razón aducida para justificar la propiedad pública de la empresa. Normalmente, un mandato definirá las actividades predominantes de la empresa y ofrecerá algunas indicaciones sobre sus objetivos económicos, y en su caso, de política pública. Por ejemplo, el Estado puede definir el mandato del servicio público de correos del siguiente modo: “Prestar el servicio de correos nacional de manera autosuficiente y ofrecer un servicio universal a precios razonables para cubrir las necesidades de la población del país”. Unos mandatos claramente

definidos contribuyen a garantizar unos niveles de responsabilidad adecuados en el ámbito de la empresa y pueden ayudar a evitar cambios impredecibles en su funcionamiento, como los derivados de obligaciones especiales puntuales impuestas por el Estado que pueden amenazar la viabilidad comercial de la empresa. También proporcionan un marco que puede ayudar al Estado no sólo a definir los objetivos a más corto plazo de las empresas públicas, sino también a supervisar posteriormente su consecución.

Además de definir los mandatos generales de las empresas públicas, la entidad propietaria debería comunicar también objetivos financieros, operativos y no financieros más específicos y supervisar su cumplimiento periódicamente. Esto contribuirá a evitar que las empresas públicas disfruten de demasiada autonomía a la hora de fijar sus propios objetivos o de definir la naturaleza y alcance de sus obligaciones de servicio público. Los objetivos pueden consistir en evitar la distorsión del mercado y perseguir la rentabilidad, y expresarse en forma de logros específicos, como la fijación de una tasa de rentabilidad, de una política de dividendos o de directrices para evaluar la adecuación de la estructura del capital. La definición de objetivos puede incluir compromisos, por ejemplo, entre el valor para los accionistas, la capacidad de inversión a largo plazo, las obligaciones de servicio público e incluso la seguridad laboral. Por tanto, el Estado debe ir más allá de definir sus principales objetivos como propietario; también debe indicar sus prioridades y explicar cómo deben manejarse los compromisos necesarios. Y al hacerlo, el Estado debe abstenerse de interferir en cuestiones operativas, respetando así la independencia del Consejo de Administración.

4. Establecer mecanismos de información que hagan posible el seguimiento, la fiscalización y la evaluación regular de los resultados de la empresa pública, así como la supervisión y el control del cumplimiento de las normas de gobierno corporativo aplicables.

Para que la entidad propietaria pueda tomar decisiones informadas sobre asuntos empresariales clave, debe asegurarse de recibir toda la información pertinente de forma oportuna. La entidad propietaria debe igualmente crear los mecanismos que le permitan supervisar la actividad y los resultados de las empresas públicas de forma continuada, y velar por que todas ellas cuenten con mecanismos externos de información adecuados. Estos mecanismos deben ofrecer a la entidad propietaria una imagen real de los resultados o de la situación financiera de la empresa, permitiéndole reaccionar a tiempo y ser selectiva en su intervención.

La entidad propietaria debe adoptar herramientas adecuadas y elegir métodos de valoración apropiados para supervisar los resultados de las empresas públicas en función de los objetivos fijados. A estos efectos, le puede resultar útil llevar a cabo una evaluación comparativa sistemática de los resultados de las empresas públicas con respecto a los de otras entidades del sector público o privado, tanto de ámbito nacional como internacional. En el caso de empresas públicas para las que no exista una entidad semejante con la que comparar sus resultados globales, se pueden realizar comparaciones con respecto a algunos elementos específicos de su actividad y resultados concretos. Esta evaluación comparativa debe abarcar la productividad y la utilización eficiente de la mano de obra, los activos y el capital. Es particularmente importante cuando se opera en sectores en los que no existe competencia, y permite a las empresas públicas, a la entidad propietaria y a los ciudadanos valorar mejor los resultados de las empresas públicas y reflexionar sobre su desarrollo.

La supervisión efectiva del funcionamiento de la empresa pública se puede facilitar dotando a la entidad propietaria de competencias adecuadas en materia de contabilidad y auditoría con el fin de garantizar la debida comunicación con las contrapartes pertinentes, con los servicios financieros de las empresas públicas, su departamento de control interno, los auditores externos y los interventores específicos del Estado. La entidad propietaria debe exigir también a los Consejos de Administración que establezcan controles internos adecuados así como un código ético y medidas de aplicación para detectar y evitar que se infrinja la ley.

5. Elaborar una política de divulgación para las empresas públicas que especifique el tipo de información que debe hacerse pública, los canales apropiados para su difusión y los mecanismos para asegurar su calidad.

A efectos de garantizar la debida rendición de cuentas por parte de las empresas públicas a los accionistas, los organismos de información y los ciudadanos, el Estado como propietario debe elaborar y hacer pública una política coherente de transparencia y divulgación para las empresas de su propiedad. La política de divulgación debe subrayar la necesidad de que las empresas públicas comuniquen información sustancial. El desarrollo de esta política debe basarse en un análisis amplio de los requisitos legales y reglamentarios existentes aplicables a las empresas públicas así como en la detección de cualquier diferencia que pudiera apreciarse entre los requisitos y prácticas existentes y las buenas prácticas y los requisitos para la cotización de las empresas del país. Sobre la base de este proceso de análisis, el Estado puede considerar diversas medidas para mejorar la

transparencia y el mecanismo de divulgación existente, como proponer modificaciones al marco jurídico o elaborar directrices, principios o códigos específicos para mejorar las prácticas a nivel de la empresa. El proceso habrá de incluir consultas estructuradas con los Consejos de Administración y los directivos de las empresas públicas, así como con los reguladores, el poder legislativo y otros actores interesados.

La entidad propietaria debe difundir de forma amplia y eficaz el marco de transparencia y divulgación aplicable a las empresas públicas, así como promover su aplicación y garantizar la calidad de la información a nivel de la empresa. Ejemplos de estos mecanismos son: la elaboración de manuales orientativos y la organización de seminarios de formación para las empresas públicas; iniciativas especiales, como la creación de premios al rendimiento, que reconozcan a las empresas públicas que apliquen prácticas de divulgación de alta calidad; y mecanismos para medir, valorar y comunicar la aplicación de los requisitos de divulgación por parte de las empresas públicas.

6. Cuando sea adecuado, y el sistema jurídico y el porcentaje de propiedad estatal lo permitan, mantener un diálogo permanente con los auditores externos, así como con los órganos específicos de fiscalización del Estado.

Las legislaciones nacionales difieren en cuanto a la comunicación con los auditores externos. En algunos países, es prerrogativa del Consejo de Administración; en otros, en el caso de empresas completamente estatales, se prevé que el propietario, como único representante de la Junta General anual, sea quien se comunique con los auditores externos. En este caso, la entidad propietaria necesitará la capacidad necesaria, incluido un conocimiento pormenorizado de contabilidad financiera, para cumplir con su función. Dependiendo de la legislación, la entidad propietaria puede tener derecho a proponer e incluso a nombrar a los auditores externos. En lo que se refiere a las empresas públicas de propiedad exclusiva del Estado, la entidad propietaria debe mantener un diálogo permanente con los auditores externos, así como con los interventores específicos del Estado, en caso de haberlos. Este diálogo permanente puede consistir en un intercambio regular de información, en reuniones o bien en debates ocasionales cuando se presenten problemas específicos. Los auditores externos proporcionarán a la entidad coordinadora o propietaria una opinión externa, independiente y cualificada sobre los resultados y la situación financiera de la empresa pública. Sin embargo, dicho diálogo permanente entre la entidad propietaria y los auditores externos y los interventores del Estado no debe realizarse en menoscabo de la responsabilidad del Consejo de Administración.

Cuando las empresas públicas cotizan en mercados de valores o el Estado no es el único accionista, la entidad propietaria debe dar un tratamiento equitativo a los accionistas minoritarios y respetar sus derechos. El diálogo con los auditores externos no debe proporcionar a la entidad propietaria información privilegiada alguna, y debe respetar la regulación relativa a la información privilegiada y confidencial.

7. Establecer una política retributiva clara para los Consejos de Administración de las empresas públicas que promueva el interés de la empresa a medio y largo plazo y pueda atraer y motivar a profesionales cualificados.

Existe una fuerte tendencia a fijar las remuneraciones de los miembros de los Consejos de Administración de empresas públicas en línea con las prácticas existentes en el sector privado. En aquellas empresas públicas con objetivos predominantemente económicos que operan en un entorno competitivo, la remuneración de los consejeros debe reflejar las condiciones del mercado en la medida en que es necesario atraer y retener a personas altamente cualificadas. Sin embargo, hay que estar preparado para afrontar una posible fuerte reacción crítica contra las empresas públicas y la entidad propietaria debido a una percepción negativa de la opinión pública por una remuneración excesiva de los consejeros. Esto puede dificultar la captación de talento, aunque otros factores vinculados a la reputación, el prestigio y el acceso a redes de contactos se consideran a veces elementos no desdeñables de la remuneración de los miembros de los Consejos de Administración.

Notas al Capítulo III: Las empresas públicas en el mercado

En coherencia con las razones que justifican la propiedad pública, el marco jurídico y regulatorio de las empresas públicas debe garantizar la igualdad de condiciones y la competencia leal en los mercados en los que las empresas del sector público desarrollan actividades económicas.

Cuando las empresas públicas realizan actividades económicas, es comúnmente aceptado que estas actividades deben llevarse a cabo sin ninguna ventaja o desventaja con respecto a otras empresas públicas o privadas. Menos consenso hay, sin embargo, sobre cómo pueden crearse unas condiciones equitativas en la práctica, en particular cuando las empresas públicas combinan sus actividades económicas con importantes objetivos de interés general. Junto a retos específicos como asegurar un mismo tratamiento financiero, regulatorio y fiscal, se plantean algunos problemas más generales, como la determinación del coste de las actividades de servicio público y, en su caso, la separación de las actividades económicas de los objetivos de interés general. La publicación de la OCDE *Neutralidad competitiva: mantener la igualdad de condiciones entre el sector público y las empresas privadas* (2012), que señala las mejores prácticas para los países de esta organización, debe servir de referencia para los reguladores y responsables de la elaboración de políticas.

A. Debe existir una clara separación entre la función de propiedad del Estado y las demás funciones del Estado que pueden influir sobre las condiciones en que operan las empresas públicas, especialmente en lo que se refiere a la regulación del mercado.

Cuando el Estado desempeña un papel dual como regulador del mercado y propietario de empresas públicas con actividades económicas (por ejemplo, en industrias de redes recientemente desreguladas que suelen estar parcialmente privatizadas), actúa al mismo tiempo como uno de los principales actores del mercado y como árbitro. Esto puede generar conflictos de intereses que no benefician ni a la empresa, ni al Estado ni a los ciudadanos en general. La total separación administrativa y legal entre

las responsabilidades dimanantes de la propiedad y las propias de la regulación del mercado constituye una condición previa fundamental para crear unas condiciones equitativas para las empresas públicas y privadas, así como para evitar el falseamiento de la competencia. Los *Principios de reforma normativa de la OCDE* también aconsejan dicha separación.

Otro caso importante es cuando las empresas públicas se utilizan como vehículos para la consecución de objetivos específicos de interés general, como la puesta en práctica de una política industrial. En estos casos, la falta de separación entre la función correspondiente a la propiedad y la correspondiente a la formulación de políticas públicas es problemática por las razones que se destacan a lo largo de las Directrices, y puede derivar fácilmente en una confusión de objetivos y en conflictos de intereses entre distintas ramas del Estado. La separación entre la política industrial y la propiedad no tiene por qué impedir la necesaria coordinación entre los organismos pertinentes, sino que mejorará la identificación del Estado como propietario y favorecerá la transparencia a la hora de definir los objetivos y supervisar los resultados.

A efectos de prevenir conflictos de intereses, también es necesario separar claramente la función de propiedad de cualquier entidad de la administración del Estado que pueda ser cliente o proveedora principal de las empresas públicas. Deben eliminarse las barreras, legales y de cualquier otro tipo, que impidan una contratación justa. Al imponer una separación efectiva entre las distintas funciones del Estado en lo que respecta a las empresas públicas, han de tenerse en consideración tanto los conflictos de intereses reales como los percibidos.

B. Los actores interesados y otras partes afectadas, incluidos los acreedores y competidores, deben tener acceso a mecanismos de reparación eficaces a través de procedimientos judiciales o arbitrales imparciales cuando consideren que se han vulnerado sus derechos.

Ni las empresas públicas ni el Estado en su condición de actor interesado deben gozar de protección especial alguna en caso de ser acusados por vía judicial de infringir la ley o de incumplir sus obligaciones contractuales. Los actores interesados podrán llevar a las empresas públicas y al Estado ante los jueces y tribunales y, en este supuesto, ser tratados de forma justa y equitativa por el sistema judicial, sin temor a una reacción adversa de los poderes estatales que ejercen la propiedad de la empresa pública objeto del litigio.

C. Cuando las empresas públicas combinen actividades económicas con objetivos de interés general, habrán de mantenerse altos niveles de transparencia y comunicación en relación con su estructura de ingresos y gastos, especificando su asignación a las principales áreas de actividad.

Cuando las empresas públicas combinan actividades económicas con objetivos de interés general, la separación estructural de estas actividades, cuando resulta factible y eficiente, puede facilitar el proceso de definir, presupuestar y financiar los objetivos de interés general. La separación estructural implica la división de una entidad anteriormente unificada en actividades económicas y partes encargadas de llevar a cabo objetivos de interés general. Hay distintos grados de separación que incluyen la separación contable, la funcional y la empresarial. Sin embargo, es necesario reconocer que a veces, dependiendo de los factores de producción de las empresas públicas, como la tecnología, los bienes de equipo y los recursos humanos, no es factible proceder a esta separación, y cuando lo es, no siempre es económicamente eficiente.

Las actividades económicas de entidades que permanecen integradas en otras partes del sector público suelen compartir costes o activos y pasivos. Garantizar la igualdad de condiciones requiere, en primer lugar, un alto nivel de transparencia y comunicación en materia de estructura de costes, especialmente cuando los objetivos de interés general de las empresas públicas reciben subsidios estatales u otro trato preferencial. En segundo lugar, debe procederse a una separación de costes y activos entre las cuentas correspondientes a las actividades económicas y las correspondientes a los objetivos de interés general. Estas cuestiones han sido objeto de regulación internacional. La separación de las actividades económicas y los objetivos de interés general también ayuda a evitar las subvenciones cruzadas entre ambos tipos de actividad, que son causa de falseamiento del mercado.

D. El Estado deberá financiar y hacer públicos los gastos relacionados con los objetivos de interés general.

A efectos de mantener la igualdad de condiciones con los competidores privados, es necesario compensar adecuadamente a las empresas públicas por el cumplimiento de los objetivos de interés general y adoptar medidas dirigidas a evitar tanto una sobrecompensación como una infracompensación. Por un lado, una compensación excesiva por la ejecución de políticas públicas por parte de las empresas públicas puede equivaler a una subvención efectiva de sus actividades privadas, falseando las condiciones frente a los competidores privados. Por otro lado, una

compensación insuficiente por la ejecución de políticas públicas puede poner en peligro la viabilidad de la empresa.

Por tanto, es importante que cualquier coste relativo al cumplimiento de objetivos de interés general sea determinado claramente, hecho público y compensado adecuadamente sobre la base de disposiciones legales específicas o a través de mecanismos contractuales, tales como contratos de gestión o de servicios. Los acuerdos de financiación pertinentes también habrán de hacerse públicos. Debe estructurarse la compensación de forma que no se produzca un falseamiento del mercado. Esto es especialmente importante en el caso de que las empresas afectadas estén realizando objetivos de interés general además de actividades económicas. Si las empresas públicas son rentables, la compensación puede adoptar la forma de condonación de ingresos públicos, con el mismo efecto que una subvención, pero con independencia de la forma que adopte, la compensación debe estar determinada y contabilizada. Es importante que la compensación ofrecida a las empresas públicas se calibre en relación con los costes reales de cumplir los objetivos de interés general bien definidos, y que no sirva para contrarrestar cualesquiera ineficiencias financieras u operativas. La financiación y el cumplimiento de dichos objetivos deben igualmente seguirse de cerca y evaluarse mediante el sistema general de supervisión de resultados.

E. En principio, las empresas públicas que desarrollen actividades económicas no deben estar exoneradas de la aplicación de las leyes generales y códigos y normas tributarias. La ley no debe discriminar indebidamente entre las empresas públicas y sus competidores en el mercado. La configuración jurídica de estas empresas debe permitir a los acreedores hacer valer sus derechos e iniciar procedimientos de insolvencia.

Si bien en algunos países las empresas públicas no están sujetas a determinadas leyes o normativas (por ejemplo en materia tributaria, de competencia o insolvencia, así como normas de urbanismo y códigos de construcción), por lo general deben evitarse estas exenciones; cuando existan, deben ser limitadas y transparentes, y las empresas públicas, en la medida de lo posible, deben adherirse a las políticas que inspiran dichas leyes y normativas. Toda exoneración de la aplicación de leyes o normativas generales que suponga un trato favorable a las empresas públicas, o afecte a la seguridad pública, debe darse a conocer de forma general, ya sea por la entidad propietaria del Estado o por cada una de las empresas públicas.

En general, las empresas públicas y sus competidores privados deben recibir el mismo trato, también en lo que respecta a las normas de trato nacionales y de acceso al mercado. Esto incluye la aplicación, cuando proceda, de la *Declaración de la OCDE sobre inversión internacional y empresas multinacionales* y el *Código de la OCDE sobre liberalización*.

F. Las actividades económicas de las empresas públicas, en lo que se refiere al acceso a la financiación de la deuda y la inversión en capital, deben realizarse en condiciones de mercado.

Tanto si la financiación de las actividades económicas de una empresa pública proviene del presupuesto público como del mercado, deben tomarse medidas para asegurar que la financiación, mediante acciones o deuda, sea conforme a las condiciones de mercado.

En particular:

1. Las relaciones de las empresas públicas con las entidades financieras, así como con empresas públicas no financieras, deben basarse en criterios meramente económicos.

A veces, los acreedores parecen asumir que la deuda de las empresas públicas goza de una garantía estatal implícita. Esta situación ha dado pie en muchos casos a unos costes de financiación artificialmente bajos que falsean las condiciones de competitividad del mercado. Además, en los países en los que las instituciones financieras estatales tienden a figurar entre los principales acreedores de las empresas públicas, existen muchas posibilidades de que nazcan conflictos de intereses. La confianza en las instituciones financieras estatales puede eximir a las empresas públicas de una fuente fundamental de control y presión del mercado, trastornando así la estructura de incentivos y produciendo un endeudamiento excesivo, un despilfarro de recursos y la distorsión del mercado.

Es necesario distinguir claramente las responsabilidades respectivas del Estado y de las empresas públicas frente a los acreedores, con mecanismos adecuados para solventar los conflictos de intereses y garantizar que las relaciones que las empresas públicas desarrollen con los bancos estatales, otras entidades financieras y otras empresas públicas sean de carácter estrictamente comercial. Los bancos estatales deben conceder crédito a las empresas públicas en las mismas condiciones que a las empresas privadas. Estos mecanismos también pueden incluir limitaciones y un escrutinio cuidadoso de los miembros de los Consejos de Administración que forman parte de los órganos homólogos de los bancos estatales.

Cuando el Estado otorga garantías a las empresas públicas, con el fin de compensarlas por su incapacidad de facilitarles capital, pueden surgir otros problemas. Como principio general, el Estado no debe garantizar automáticamente las obligaciones de las empresas públicas. También es necesario adoptar buenas prácticas en relación con la divulgación y retribución de las garantías públicas, así como animar a las empresas públicas a buscar financiación en los mercados de capitales. Con respecto a los prestamistas comerciales, el Estado debe dejar claro a todos los participantes en el mercado su falta de respaldo a las deudas incurridas por las empresas públicas. También debe considerar la posibilidad de crear mecanismos para imponer pagos compensatorios al Tesoro Público a aquellas empresas públicas que se beneficien de costes de financiación más bajos que los de las empresas privadas en las mismas circunstancias.

- 2. Las actividades económicas de las empresas públicas no deben beneficiarse de ningún apoyo financiero indirecto que les otorgue ventaja frente a sus competidores privados, como por ejemplo financiación preferente, aplazamientos tributarios o créditos comerciales preferentes de otras empresas públicas. Las actividades económicas de las empresas públicas no deben disfrutar de insumos (como energía, agua o suelo) a precios o condiciones más favorables que los de sus competidores privados.**

Para mantener las condiciones de igualdad, las empresas públicas deben ser objeto de un tratamiento fiscal igual o semejante al de sus competidores privados en las mismas circunstancias. Además de los aspectos expuestos anteriormente, no debe haber expectativa alguna de que las empresas públicas puedan beneficiarse de su condición casi pública para acumular atrasos tributarios o ser objeto de una aplicación más laxa de las normas tributarias.

De manera general, las empresas públicas no deben beneficiarse de acuerdos de financiación “al margen del mercado” con otras empresas públicas, tales como créditos comerciales. Dichos acuerdos, a menos que sean plenamente compatibles con las prácticas empresariales ordinarias, equivalen a un préstamo preferente. El Estado debe adoptar medidas para garantizar que las transacciones entre empresas públicas se desarrollan sobre la base de criterios estrictamente comerciales.

3. Debe exigirse que las actividades económicas de las empresas públicas, teniendo en cuenta sus condiciones operativas, generen una rentabilidad similar a la obtenida por las empresas privadas competidoras.

Las actividades económicas de las empresas públicas deben generar unas tasas de rentabilidad comparables, a largo plazo, a las de las empresas competidoras. Las tasas de rentabilidad deben ser calculadas sobre un periodo de tiempo largo, ya que, incluso entre las empresas privadas que operan en entornos altamente competitivos, las tasas de rentabilidad pueden variar considerablemente a corto y medio plazo. Es más, cualquier financiación de capital otorgada por el Estado debe estar condicionada a la previsión de una tasa de rentabilidad mínima semejante a la de las empresas del sector privado en las mismas circunstancias. Algunos gobiernos permiten unas tasas de rentabilidad más bajas para compensar determinadas anomalías del balance, como necesidades temporales muy altas de capital. Esta práctica es frecuente en otras partes del sector privado, y si se gradúa cuidadosamente, no supone una desviación de las prácticas compatibles con el mantenimiento de la igualdad de condiciones. A la inversa, algunos gobiernos pueden tender también a rebajar las exigencias de rentabilidad para compensar a las empresas públicas por los objetivos de interés general que tienen encomendados. Esto no es una buena práctica, ya que la compensación por este tipo de objetivos, como se expone en otro lugar de estas Directrices, debe realizarse de forma separada y en estrecha relación con el coste real de estos objetivos.

G. Cuando las empresas públicas intervengan en contrataciones públicas, ya sea como licitadoras o como contratantes, los procedimientos aplicables deben estar abiertos a la competencia, no ser discriminatorios y contar con la protección de normas de transparencia adecuadas.

La participación de las empresas públicas en los procedimientos de contratación pública ha sido objeto de preocupación para los gobiernos comprometidos con la igualdad de condiciones en el mercado. No es difícil diseñar sistemas de licitación que en principio no favorezcan a ninguna categoría de licitadores, y de hecho están previstos en la legislación de un creciente número de países. Su aplicación efectiva, sin embargo, puede resultar difícil en la práctica. Según los países, estas normas pueden limitarse a regular los casos en los que el Estado interviene en la contratación o extenderse a las contrataciones en los que participan las empresas públicas. Cuando las empresas públicas intervengan en licitaciones públicas, ya sea como licitadoras o como contratantes, los

procedimientos aplicables deben ser transparentes, competitivos, no discriminatorios y convocarse mediante criterios de transparencia. En general, las actividades de las empresas públicas se pueden dividir en dos categorías: las actividades de venta o reventa comercial y las que tienen por objeto cumplir una finalidad pública. En este último caso, o en la medida en que una actividad particular permita a una empresa pública cumplir tal propósito, la empresa pública debe atenerse a unas directrices en materia de contratación pública que garanticen la igualdad de condiciones para todos los competidores, ya sean públicos o privados. Los monopolios estatales deben seguir las mismas normas de contratación aplicables al sector público general.

Notas al Capítulo IV: Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores

Cuando las empresas públicas estén cotizadas, o entre sus propietarios se incluyan inversores no estatales, el Estado y las empresas deben reconocer los derechos de todos los accionistas y garantizar un trato equitativo y acceso igualitario a la información corporativa a todos los accionistas.

Al Estado le conviene garantizar que, en todas las empresas en las que participa, los accionistas minoritarios reciban un trato equitativo, puesto que su reputación en este sentido influirá sobre su capacidad para atraer financiación externa y sobre la valoración de la empresa. Por consiguiente, debe asegurarse que los demás accionistas no perciban al Estado como un propietario opaco, impredecible e injusto. Por el contrario, el Estado debe crearse una reputación ejemplar y seguir buenas prácticas en relación con el tratamiento de los accionistas minoritarios.

A. El Estado se esforzará por aplicar todos los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE cuando no sea el único propietario de las empresas públicas, y todos los apartados aplicables cuando lo sea. Con respecto a la protección de los accionistas:

1. El Estado y las empresas públicas deben garantizar un trato equitativo a todos los accionistas.

Siempre que parte del capital de una empresa pública esté en manos de accionistas privados, institucionales o particulares, el Estado deberá reconocer sus derechos. En concreto, es necesario proteger a los accionistas privados de cualquier acción abusiva del Estado en su condición de propietario y dotarles de medios efectivos de reparación. Debe prohibirse el tráfico de información privilegiada y las transacciones abusivas en interés propio. Los derechos de suscripción preferente y las mayorías cualificadas para la adopción de determinadas decisiones accionariales pueden ser un medio *ex ante* eficaz para garantizar la protección de los accionistas minoritarios. Deberán tomarse especiales precauciones para garantizar la

protección de los accionistas en caso de privatización parcial de una empresa pública.

Como accionista dominante, el Estado está muchas veces en condiciones de adoptar decisiones en la Junta General de Accionistas sin el acuerdo de ningún otro accionista. También se suele encontrar en condiciones de decidir sobre la composición del Consejo de Administración. Si bien dicho poder de decisión constituye un derecho legítimo dimanante de la titularidad, es importante que el Estado no abuse de su papel de accionista dominante, por ejemplo, buscando el logro de objetivos que no convienen a la empresa y que por lo tanto resultan perjudiciales para otros accionistas. El abuso se puede producir mediante transacciones inapropiadas entre partes vinculadas, decisiones estratégicas sesgadas o cambios en la estructura de capital que favorezcan a los accionistas dominantes.

La entidad propietaria debe adoptar directrices sobre el tratamiento equitativo de los accionistas minoritarios. Debe asegurarse de que las empresas públicas individuales, y especialmente sus consejeros, sean plenamente conscientes de la importancia de la relación con los accionistas minoritarios, y se muestren activas a la hora de potenciarla. Cuando el Estado está en condiciones de ejercer un grado de control que excede del que le correspondería por su participación accionarial, existe la posibilidad de que se produzcan abusos. El uso de la acción de oro debe limitarse a los casos en que sea estrictamente necesario para proteger ciertos intereses públicos esenciales, como los relacionados con la seguridad pública, y ser proporcionado al cumplimiento de dichos objetivos. Además, los gobiernos deben revelar los acuerdos entre accionistas y las estructuras de capital que permiten a un accionista ejercer un grado de control sobre la empresa que no se corresponde con su participación en el capital de la empresa.

2. Las empresas públicas deben mantener un elevado nivel de transparencia frente a todos los accionistas, lo que incluye, como regla general, ofrecer a todos la misma información de forma simultánea.

Un requisito fundamental para proteger a los accionistas minoritarios es garantizar un elevado nivel de transparencia. De manera general, la información financiera debe ser entregada simultáneamente a todos los accionistas, con el fin de garantizar un tratamiento equitativo. Además, todos los acuerdos de los accionistas, incluidos los acuerdos de información en los que participan los miembros del Consejo de Administración, deben ser hechos públicos.

Los accionistas minoritarios y de otra clase deben tener acceso a toda la información necesaria para poder adoptar decisiones de inversión bien fundadas. Por su parte, los accionistas importantes, entre los que se encuentra la entidad propietaria, no deben hacer un uso abusivo de la información que hayan podido conseguir en su condición de accionistas dominantes o miembros del Consejo de Administración. En el caso de las empresas públicas no cotizadas, por lo general, los otros accionistas se encuentran bien identificados y a menudo disponen de un acceso privilegiado a la información, a través de puestos en el Consejo de Administración, por ejemplo. Sin embargo, con independencia de la calidad y la exhaustividad del marco legal y regulatorio sobre divulgación de la información, la entidad propietaria debe asegurarse de que todas las empresas en las que el Estado posee acciones dispongan de mecanismos y procedimientos que garanticen un acceso fácil y equitativo a la información por parte de todos los accionistas. Ha de ponerse especial cuidado en velar por que, cuando las empresas públicas estén parcialmente privatizadas, el Estado como accionista no tenga una participación superior en las decisiones empresariales o en el acceso a la información de la que su le corresponde por derecho.

3. Las empresas públicas deben desarrollar una política activa de comunicación y consulta con todos los accionistas.

Las empresas públicas, incluida cualquier empresa en la que el Estado sea accionista minoritario, deben identificar a sus accionistas y mantenerlos debidamente informados, en tiempo oportuno y de forma sistemática, de los acontecimientos importantes y de las próximas juntas de accionistas. También deben proporcionarles suficiente información de apoyo sobre los temas que se someterán a decisión. Es responsabilidad de los Consejos de Administración de las empresas públicas asegurarse de que la empresa cumple con sus obligaciones de información a los accionistas. Para ello, las empresas públicas no sólo deben aplicar el marco legal y regulatorio existente, sino que se insta a que lo superen cuando resulte pertinente para generar credibilidad y confianza. Siempre que sea posible, la consulta activa con accionistas minoritarios ayudará a mejorar el proceso de toma de decisiones y la aceptación de las decisiones clave.

4. Debe facilitarse la participación de los accionistas minoritarios en las Juntas Generales de Accionistas con el fin de permitirles participar en las decisiones fundamentales de la empresa, como la elección de los miembros del Consejo de Administración.

Los accionistas minoritarios pueden inquietarse por que, en la práctica, las decisiones se adopten fuera de las juntas de accionistas o de las reuniones del Consejo de Administración de la empresa. Esta preocupación, razonable en el caso de empresas cotizadas con un accionista importante o dominante, también puede plantearse en las empresas en las que el Estado es el accionista mayoritario. Sería apropiado que el Estado, en su condición de propietario, tranquilizase a los accionistas minoritarios asegurándoles que sus intereses se tienen en cuenta. En situaciones en las que tal vez exista un conflicto entre los intereses del Estado y los de los accionistas minoritarios, como en las transacciones entre partes vinculadas, debe ponderarse la posibilidad de implicar a los accionistas minoritarios en su procedimiento de aprobación.

La participación en la Junta General constituye un derecho fundamental de los accionistas. Con el fin de promover la participación activa de los accionistas minoritarios en la Junta General de Accionistas de las empresas públicas y de facilitar el ejercicio de sus derechos, las empresas públicas pueden adoptar mecanismos específicos, como exigir mayorías cualificadas para determinadas decisiones de los accionistas o, cuando las circunstancias lo aconsejen, utilizar normas de votación especiales, como la acumulación de votos. Otras medidas son facilitar el voto *in absentia* o usar medios electrónicos para reducir los gastos de participación. Además, se podría facilitar la participación de los trabajadores titulares de acciones en la Junta General de Accionistas, por ejemplo, mediante la delegación de sus votos en un representante.

Es importante que cualquier mecanismo especial para la protección de los accionistas minoritarios sea cuidadosamente sopesado, pues debe favorecer a todos ellos sin vulnerar en ningún aspecto el principio de tratamiento equitativo. No debe impedir que el Estado, como accionista mayoritario, ejerza su influencia legítima sobre las decisiones, ni tampoco debe permitir que los accionistas minoritarios bloqueen el proceso decisorio.

5. Las transacciones entre el Estado y las empresas públicas, y entre las propias empresas públicas, deben realizarse en condiciones de mercado.

A efectos de garantizar que todos los accionistas reciban el mismo trato, las transacciones entre el Estado y las empresas públicas deben realizarse en las mismas condiciones que las celebradas entre otros participantes en el mercado. Esto está teóricamente relacionado con el problema de las transacciones abusivas entre partes vinculadas, pero difiere en la medida en que el concepto de “partes vinculadas” está más tenuemente

definido en el caso de la propiedad pública. Se recomienda a los gobiernos que garanticen la conformidad con el mercado de todas las transacciones de las empresas públicas con el Estado y con las entidades de control estatal, y, cuando resulte apropiado, las someta a un juicio de idoneidad. Este aspecto está también vinculado con las obligaciones del Consejo de Administración, que se abordan en otro apartado de las presentes Directrices, porque la protección de todos los accionistas constituye un deber de lealtad claramente articulado de los consejeros hacia la empresa y sus accionistas.

B. Todas las empresas públicas cotizadas, y, cuando resulte factible, las no cotizadas, deben adherirse a los códigos nacionales de gobierno corporativo.

La mayoría de los países ha aprobado códigos de gobierno corporativo para las empresas que cotizan en bolsa. Sin embargo, los mecanismos para su aplicación difieren significativamente, ya que algunos son meramente indicativos, otros se aplican (por los reguladores de los mercados de valores) sobre la base del principio de “cumplir o explicar”, y otros son de obligado cumplimiento. Un principio básico de las presentes Directrices es que las empresas públicas deben estar sujetas a las mismas exigencias en materia de buenas prácticas empresariales que las empresas cotizadas. Esto supone que tanto las empresas que cotizan en bolsa como las que no, deben cumplir siempre con el código nacional de gobierno corporativo, con independencia de cuán “vinculante” sea este.

C. Cuando las empresas públicas persigan objetivos de interés general, los accionistas privados deberán disponer en todo momento de la información pertinente sobre los mismos.

Como parte de su compromiso de garantizar un alto nivel de transparencia a todos los accionistas, el Estado debe velar por que toda la información relativa a cualquier objetivo de interés general encomendado a una empresa pública se difunda entre los accionistas privados. La información pertinente deberá comunicarse a todos los accionistas en el momento de la inversión y estar a su disposición de forma permanente durante todo el plazo de la inversión.

D. Cuando las empresas públicas participen en proyectos cooperativos tales como empresas conjuntas y asociaciones público-privadas, la parte contratante se asegurará de que se respeten los derechos contractuales y de que los conflictos se solventen de manera oportuna y objetiva.

Cuando las empresas públicas participan en proyectos cooperativos con socios privados, debe velarse especialmente por preservar los derechos contractuales de todas las partes y por garantizar unos mecanismos efectivos de reparación y de resolución de controversias. Han de observarse las demás recomendaciones de la OCDE, en particular los *Principios de gobierno corporativo de las asociaciones público-privadas de la OCDE*, así como, en los sectores pertinentes, los *Principios de la OCDE para la participación del sector privado en las infraestructuras*. Una de las recomendaciones clave de estos instrumentos es que es necesario supervisar y gestionar cualquier riesgo fiscal para el Estado, explícito o implícito, que pueda surgir de las asociaciones público-privadas o de cualquier otro acuerdo suscrito por las empresas públicas.

Además, todo acuerdo formal entre el Estado y socios privados, o entre empresas públicas y socios privados, debe especificar claramente las respectivas obligaciones de los socios en el proyecto en caso de acontecimientos imprevistos y, al mismo tiempo, debe estar dotado de suficiente flexibilidad para ser renegociado en caso necesario. Los mecanismos de resolución de controversias deben garantizar que toda controversia que surja durante la ejecución del proyecto se tratará de forma justa y en tiempo oportuno, sin perjuicio de otras vías judiciales.

Notas al Capítulo V: Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial

La política de propiedad pública debe reconocer las responsabilidades de las empresas públicas frente a los actores interesados y exigirles que informen sobre sus relaciones con estos. Debe quedar clara cualquier expectativa que el Estado tenga con respecto a la conducta empresarial responsable de las empresas públicas.

En algunos países de la OCDE, la calificación jurídica, la normativa o los acuerdos o contratos recíprocos otorgan a determinados actores interesados ciertos derechos específicos en las empresas públicas. Algunas de ellas pueden incluso caracterizarse por disponer de distintas estructuras de gobierno en función de los derechos otorgados a los actores interesados, especialmente el de representación de los trabajadores en el Consejo de Administración, u otros derechos de consulta o decisión de los representantes de los trabajadores y las organizaciones de consumidores, por ejemplo a través de consejos consultivos.

Las empresas públicas deben reconocer la importancia de las relaciones con los actores interesados para erigir empresas sostenibles y sólidas desde el punto de vista financiero. Las relaciones con los actores interesados son particularmente importantes en el caso de estas empresas, ya que pueden ser fundamentales para el cumplimiento de las obligaciones de servicio público, cuando existen, y porque pueden tener, en algunos sectores de infraestructuras, un efecto crítico en las posibilidades de desarrollo macroeconómico y en las comunidades en las que operan. Además, algunos inversores tienen cada vez más en cuenta los aspectos relacionados con los actores interesados en sus decisiones de inversión y evalúan los posibles riesgos de controversia vinculados con estos aspectos. Es, por tanto, importante que la entidad propietaria y las empresas públicas reconozcan el impacto que una política activa en relación con los actores interesados puede tener en los objetivos estratégicos a largo plazo y en la reputación de la empresa. Así, las empresas públicas, en coordinación con la entidad propietaria, debe preparar y divulgar adecuadamente una política clara en relación con los actores interesados.

No obstante, el gobierno no debe utilizar las empresas públicas para fomentar objetivos distintos de los propios del sector privado, a menos que reciban algún tipo de compensación. Deberá explicitarse cualquier derecho específico que se conceda a los actores interesados o que tenga influencia en el proceso de toma de decisiones. Sean cuales sean los derechos otorgados a los actores interesados por la ley o las obligaciones especiales que tengan que cumplir las empresas públicas a este respecto, los órganos de la empresa, y en particular la Junta General de Accionistas y el Consejo de Administración, deben conservar su poder de decisión.

A. Los gobiernos, las entidades públicas propietarias y las propias empresas públicas deben reconocer y respetar los derechos de terceros reconocidos en las leyes o en acuerdos recíprocos.

En su condición de accionista dominante, el Estado puede controlar la toma de decisiones empresariales y estar en posición de tomar decisiones en detrimento de los actores interesados. Es por tanto importante establecer mecanismos y procedimientos para proteger los derechos de estos últimos. La entidad propietaria debe tener una política clara al respecto. Las empresas públicas deben respetar íntegramente los derechos de los actores interesados que establezcan las leyes, los reglamentos o los acuerdos recíprocos. Deben actuar del mismo modo que las empresas cotizadas del sector privado.

Para promover una cooperación activa y generadora de riqueza con los actores interesados, las empresas públicas deben garantizarles acceso a información relevante, suficiente y fiable de forma oportuna y regular, para que puedan ejercer sus derechos. Los actores interesados han de tener acceso a vías de reclamación efectivas en caso de que se conculquen sus derechos. Los trabajadores también han de poder comunicar libremente sus preocupaciones legítimas sobre prácticas ilegales o contrarias a la ética, sin por ello ver comprometidos sus derechos. Las empresas públicas deben establecer políticas y procedimientos claros a este respecto, como por ejemplo un mecanismo para denunciar irregularidades. A falta de una acción correctora oportuna o en presencia de un riesgo razonable de actuación negativa para el empleo frente a una reclamación por una infracción legal, debe animarse a los trabajadores a comunicar su denuncia legítima ante las autoridades competentes. Muchos países ofrecen también la posibilidad de someter los casos de infracciones de las *Directrices de la OCDE para empresas multinacionales* al conocimiento de un punto de contacto nacional.

Siempre que se considere necesario, por la importancia de las relaciones con los actores interesados para determinada empresa pública,

deberán fomentarse mecanismos para la participación de los trabajadores. Sin embargo, al decidir sobre la relevancia y el deseable desarrollo de dichos mecanismos, el Estado debe tener especialmente en cuenta las dificultades que supone transformar derechos consagrados en mecanismos efectivos de mejora del rendimiento. Entre los ejemplos de mecanismos para la participación de los trabajadores se incluye su representación en los Consejos de Administración y procesos de gobernanza, por ejemplo a través de representantes sindicales y comités de empresa, que permite tener en cuenta el punto de vista de los trabajadores en determinadas decisiones clave. Los convenios y las normas internacionales también reconocen los derechos de información, consulta y negociación de los trabajadores.

B. Las empresas públicas cotizadas o de gran tamaño deben informar sobre sus relaciones con terceros, especialmente en relación con los trabajadores, los acreedores y las comunidades afectadas cuando sea pertinente y factible.

Las buenas prácticas exigen que las empresas cotizadas en bolsa informen sobre los asuntos que afectan a los actores interesados. Si así lo hacen, las empresas públicas mostrarán su voluntad de actuar de una forma más transparente y de cooperar con los actores interesados, lo que a su vez, reforzará la confianza y mejorará su reputación. Por lo tanto, las empresas públicas cotizadas en bolsa o de gran tamaño deben comunicar a los inversores, actores interesados y a los ciudadanos en general su política a este respecto e informar de su aplicación efectiva. Esto es también así para cualquier empresa pública que persiga importantes objetivos de interés general o que tenga obligaciones de servicio público, con la debida consideración a los gastos incurridos relacionados con su tamaño. Los informes sobre las relaciones con los actores interesados deben ajustarse a las buenas prácticas y seguir las directrices existentes en materia de divulgación de responsabilidad social y medioambiental. También es aconsejable que las empresas públicas sometan estos a un análisis independiente a efectos de reforzar su credibilidad.

C. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben adoptar, aplicar, supervisar y difundir sus métodos de control interno, códigos éticos y medidas o programas de cumplimiento, incluidos los que contribuyen a prevenir el fraude y la corrupción. Deben estar basados en las normas nacionales y atenerse a los compromisos internacionales. Además, han de poder aplicarse a las empresas públicas y a sus filiales.

Los Consejos de Administración de las empresas públicas, como los de las empresas privadas, deben aplicar rigurosos estándares éticos. Este proceder interesa a largo plazo a cualquier empresa, ya que es una forma de adquirir credibilidad y de generar confianza, tanto en sus actividades cotidianas como en sus compromisos a más largo plazo. Las empresas públicas pueden estar sometidas a especiales presiones debido a la interacción de las consideraciones empresariales con las políticas y las derivadas del interés general. Además, también resulta importante que las empresas públicas apliquen criterios éticos firmes por el importante papel que pueden desempeñar en la determinación del clima empresarial de un país.

Tanto las empresas públicas como sus directivos deben comportarse con arreglo a sólidos estándares éticos. Las empresas públicas deben desarrollar mecanismos de control, códigos éticos y programas y medidas de cumplimiento internos, comprometiéndose a cumplir las normas del país y a actuar de conformidad con códigos de conducta de mayor alcance, como la *Convención de la OCDE contra el Cohecho* y la *Guía de buenas prácticas en materia de controles internos, ética y medidas de aplicación de la OCDE*.

Los códigos éticos deben aplicarse al conjunto de empresas públicas así como a sus filiales, y ofrecer orientación clara y detallada sobre la conducta que se espera de todos los empleados, fijándose además medidas de aplicación. Se considera una buena práctica que la elaboración de dichos códigos se realice de una forma participativa, con el fin de implicar a todos los empleados y actores interesados afectados. Dichos códigos deben contar con el apoyo explícito de los Consejos de Administración y de los altos directivos. Los Consejos de Administración habrán de supervisar periódicamente el cumplimiento del código ético por parte de las empresas públicas.

Los códigos éticos deben incluir indicaciones sobre los procedimientos de adquisición, así como mecanismos específicos para proteger y animar a los actores interesados, y especialmente a los trabajadores, a informar sobre cualquier conducta ilegal o contraria a la ética de los directivos de la empresa. En este sentido, las entidades propietarias deben asegurarse de que las empresas públicas que están bajo su responsabilidad cuentan realmente con un sistema seguro para tramitar las reclamaciones que puedan presentar los empleados, bien personalmente o bien a través de sus órganos de representación, u otras personas que no forman parte de la empresa. Los Consejos de Administración de la empresa pública pueden conceder a los trabajadores o a sus representantes acceso directo confidencial a un consejero independiente o a un mediador interno de la empresa. Los códigos

de ética también deben incluir medidas disciplinarias para el caso de que se ponga de manifiesto que las denuncias realizadas son infundadas, contrarias a la buena fe, frívolas o de carácter vejatorio.

D. Las empresas públicas deben actuar con altos niveles de responsabilidad empresarial. El gobierno debe hacer públicas sus expectativas a este respecto y establecer claramente los mecanismos para su cumplimiento.

Como las empresas privadas, las empresas públicas tienen un interés comercial en minimizar los riesgos reputacionales y en ser percibidos como “buenos empresarios”. Por eso deben observar normas estrictas de responsabilidad empresarial, en relación, entre otras cosas, con el medio ambiente, los trabajadores, la sanidad y seguridad públicas y los derechos humanos. Su actuación debe regirse por las normas internacionales aplicables, entre las que se incluyen: las Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, que han sido adoptadas por todos los miembros de la OCDE y que reflejan los cuatro principios contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos. La entidad propietaria puede comunicar sus expectativas a este respecto y exigir a las empresas públicas un informe de resultados en esta materia. Los Consejos de Administración y directivos de las empresas públicas deben velar por que se integren en la gobernanza corporativa de las empresas públicas, sean respaldados por iniciativas concretas y estén sujetos a un deber de información y un procedimiento de supervisión de resultados apropiados.

No debe pedirse a las empresas públicas que realicen actos de beneficencia u ofrezcan servicios públicos que las autoridades públicas competentes puedan prestar más eficientemente. Las expectativas del Estado relativas a la conducta empresarial responsable de las empresas públicas deben publicarse de forma clara y transparente.

E. Las empresas públicas no deben utilizarse como vehículos para financiar actividades políticas. Tampoco deben hacer contribuciones a las campañas políticas.

Las empresas públicas no deben, bajo ninguna circunstancia, ser usadas como fuentes de financiación de campañas o actividades políticas. Cuando, en el pasado, las empresas públicas han sido utilizadas para estos fines, no ha sido necesariamente bajo la forma de desembolsos directos. En algunos casos, se ha denunciado el uso de transacciones entre empresas públicas y

empresas controladas por intereses políticos, a través de las cuales las empresas públicas han sido efectivamente utilizadas.

Además, aunque en algunos países es práctica habitual que las empresas privadas hagan contribuciones a las campañas políticas por motivos comerciales, las empresas públicas deben abstenerse de hacerlo. El control último sobre las empresas públicas, incluso a través de la regulación, reside en la responsabilidad de los políticos, que pertenecen a partidos políticos que se benefician de la generosidad de los patrocinadores corporativos. Así, el riesgo de que surjan conflictos de intereses, ya presente en las empresas del sector privado, se amplifica considerablemente en el caso de las empresas públicas.

Notas al Capítulo VI: Publicidad y transparencia

Las empresas públicas deben mantener un elevado nivel de transparencia y someterse a las mismas exigencias en materia de contabilidad, publicidad, cumplimiento y auditoría que las empresas cotizadas.

La transparencia en torno a las actividades financieras y no financieras de las empresas públicas es clave para reforzar la rendición de cuentas de los miembros de los Consejos de Administración y directivos de las empresas públicas y para que el Estado pueda actuar como propietario informado. Al determinar las exigencias en materia de información y publicidad que han de cumplir estas empresas, ha de tenerse en consideración el tamaño y la orientación comercial de la empresa. Por ejemplo, a las de menor tamaño que no realicen actividades de interés general, no deberán exigírseles unos requisitos de publicidad tan altos que, en la práctica, les supongan una desventaja competitiva. Por el contrario, si las empresas públicas son de mayor tamaño, o si la propiedad pública se deriva principalmente del cumplimiento de objetivos de interés general, deben cumplir con unas exigencias de transparencia y publicidad particularmente estrictas.

A. Las empresas públicas deben publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a los estándares de alta calidad reconocidos internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público.

Todas las empresas públicas deben divulgar su información financiera y no financiera, y las de mayor tamaño y las que cotizan en bolsa deben hacerlo con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente. Esto exige que los miembros de los Consejos de Administración de las empresas públicas firmen informes financieros y que los Consejeros Delegados y directores financieros certifiquen que dichos informes reflejan adecuada y fielmente en todos los aspectos fundamentales las operaciones y la situación financiera de la empresa pública.

En la medida de lo posible, las autoridades competentes deberán llevar a cabo un análisis de los costes y beneficios para determinar qué empresas públicas deben someterse a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente. Dicho análisis debe tener en cuenta que exigir requisitos de publicidad es tanto un incentivo como un medio para que los consejeros y directivos cumplan con sus funciones profesionalmente.

Un alto nivel de publicidad es también útil para las empresas públicas que persiguen importantes objetivos de interés general, especialmente si tienen un impacto significativo en los presupuestos del Estado, en los riesgos asumidos por éste, o en el ámbito social. En la Unión Europea, por ejemplo, las empresas que tienen derecho a subvenciones públicas por prestar servicios de interés económico general deben llevar una contabilidad separada para dichas actividades.

Las empresas públicas deberían estar sujetas, como mínimo, a las mismas exigencias de publicidad que las compañías cotizadas. Tales requisitos no deben comprometer la confidencialidad empresarial esencial ni poner a las empresas públicas en una situación de desventaja frente a los competidores privados. Las empresas públicas deben publicar sus resultados financieros y operativos, su información no financiera, sus políticas retributivas, sus transacciones entre partes vinculadas, así como sus estructuras y políticas de gobernanza. Las empresas públicas deben comunicar si aplican algún código de gobernanza corporativa y, en caso afirmativo, indicar cuál. En lo que se refiere a la divulgación de información financiera y no financiera, se considera una buena práctica la adhesión a normas de elaboración de informes internacionalmente aceptadas.

En lo que se refiere a la divulgación de la remuneración de los miembros del Consejo de Administración y principales cargos directivos, se considera buena práctica hacerlo individualmente. La información debe incluir las cláusulas relativas al cese y a la jubilación, así como cualquier beneficio específico o remuneración en especie que se ofrezca a los consejeros.

Teniendo debidamente en cuenta la capacidad y el tamaño de la empresa, la información comprenderá, por ejemplo, los siguientes aspectos:

- 1. Una declaración clara dirigida a los ciudadanos sobre los objetivos de la empresa y su cumplimiento (en el caso de las empresas públicas cuya propiedad corresponde exclusivamente**

al Estado, debe incluir todo mandato elaborado por la entidad propietaria);

Es importante que cada empresa pública deje claro cuáles son sus objetivos generales. Con independencia del sistema de evaluación del desempeño existente, debe definir un conjunto limitado de objetivos generales básicos e informar sobre cómo va la empresa a compensar objetivos contrapuestos.

Siempre que el Estado tenga una participación mayoritaria o el control efectivo de una empresa pública, deberá comunicar claramente los objetivos empresariales a los demás inversores, al mercado y a los ciudadanos. Esta obligación de información animará a los propios directivos de las empresas públicas a conocer claramente sus objetivos, y puede también reforzar su compromiso para cumplirlos. Además, permitirá que los accionistas, el mercado y los ciudadanos dispongan de un punto de referencia para prever la estrategia y las decisiones que pueden adoptar los órganos de gestión.

Las empresas públicas deben informar sobre cómo han cumplido sus objetivos, comunicando sus indicadores de resultados financieros y no financieros. Cuando una empresa pública sirva también a objetivos de interés general, deberá informar de cómo los está realizando.

2. Los resultados financieros y de explotación de la empresa, especificando, cuando sea pertinente, los costes y los acuerdos de financiación relativos a los objetivos de interés general;

Como las empresas privadas, las empresas públicas deben divulgar información sobre sus resultados financieros, no financieros y de explotación. Además, cuando tengan encomendado el cumplimiento de determinados objetivos de interés general, deberán comunicar también los costes de las actividades relacionadas con estos, así como sus fuentes de financiación. Al mismo tiempo, la entidad propietaria deberá velar especialmente por garantizar que las obligaciones de información impuestas a las empresas públicas, en lo que exceda a las impuestas a las empresas privadas, no lastran indebidamente sus actividades económicas.

3. La estructura de gobierno, de propiedad y de voto de la empresa, incluido el contenido de cualquier código o política de gobierno corporativo y su procedimiento de aplicación;

Es importante que las estructuras de la propiedad y de voto de las empresas públicas sean transparentes, de forma que todos los accionistas

tengan debido conocimiento de su participación en los flujos de efectivo y de sus derechos de voto. También debe estar claro quién tiene la propiedad legal de las participaciones del Estado y sobre quién recae la responsabilidad dimanante del ejercicio de los derechos de propiedad pública. Deberá comunicarse cualquier derecho o acuerdo que diverja de las normas de gobernanza corporativa generalmente aceptadas y que pueda distorsionar la estructura de propiedad o control de la empresa pública, como la acción de oro y el poder de veto. También deberá informarse de los acuerdos de los accionistas, aunque parte de su contenido podrá estar sujeto a condiciones de confidencialidad.

4. La remuneración de los miembros del Consejo de Administración y de los principales cargos directivos;

Es importante que las empresas públicas mantengan altos niveles de transparencia en relación con la remuneración de los consejeros y principales cargos directivos. La falta de una información pública adecuada puede crear una percepción negativa y aumentar el riesgo de que se produzca una reacción contraria a la entidad propietaria y a las empresas públicas individuales. La información debe especificar los niveles retributivos reales y las políticas que los respaldan.

5. Las cualificaciones de los miembros del Consejo de Administración y el procedimiento de nombramiento, lo que incluye la política del Consejo en materia de diversidad, la participación de los consejeros en Consejos de Administración de otras empresas y su consideración, en su caso, como miembros independientes en el seno del Consejo de Administración de la empresa pública;

Es especialmente importante que las empresas públicas sean sumamente transparentes con respecto a las cualificaciones de los miembros del Consejo de Administración. Su nombramiento suele depender directamente de la Administración Pública, por lo que existe el riesgo de que parezca que se está favoreciendo al Estado o a determinados grupos del electorado en lugar de responder al interés a largo plazo de la empresa y de sus accionistas. La exigencia de altos niveles de transparencia con respecto a las cualificaciones de los consejeros y a su proceso de nombramiento puede contribuir a aumentar la profesionalidad de los Consejos de Administración. También permite a los inversores evaluar las cualificaciones de los consejeros y detectar cualquier posible conflicto de intereses.

6. Cualquier factor de riesgo importante, así como las medidas adoptadas para gestionarlo;

Cuando las empresas públicas emprenden estrategias ambiciosas sin haber determinado o evaluado claramente sus riesgos asociados, o sin haberlos comunicado debidamente, suelen surgir graves problemas. La divulgación de los principales factores de riesgo es especialmente necesaria cuando las empresas públicas actúan en sectores recientemente desregulados y cada vez más internacionalizados, en los que se enfrentan a una serie de nuevos riesgos, ya sean políticos, operativos o relativos al tipo de cambio. Si no informan adecuadamente de los principales factores de riesgo, las empresas públicas pueden dar una imagen falsa de su situación financiera y de sus resultados generales. Esto a su vez puede conducir a una toma de decisiones estratégicas inadecuadas y a pérdidas financieras imprevistas. Los principales factores de riesgo han de hacerse públicos en el momento oportuno y con suficiente frecuencia.

Para que las empresas públicas puedan informar debidamente de la naturaleza y el alcance de los riesgos incurridos en sus actividades, es necesario establecer rigurosos sistemas internos de gestión que permitan determinarlos, gestionarlos, controlarlos y comunicarlos. Las empresas públicas deben divulgar información con arreglo a normas nuevas y cambiantes, así como divulgar la totalidad de sus activos y obligaciones fuera de balance. Cuando resulte adecuado, dicha información puede incluir las estrategias de gestión del riesgo, así como los sistemas establecidos para su aplicación. Las empresas que operan en sectores extractivos deben revelar sus reservas con arreglo a las buenas prácticas en este campo, dado que pueden ser un elemento clave para determinar su valor y perfil de riesgo.

7. Cualquier ayuda financiera, incluidas las garantías, recibida del Estado y los compromisos asumidos en nombre de la empresa pública, incluidos los compromisos contractuales y las obligaciones dimanantes de asociaciones público-privadas;

A fin de ofrecer una imagen fiel y completa de la situación financiera de la empresa pública, es necesario informar debidamente de toda obligación recíproca, ayuda financiera o mecanismo para compartir el riesgo concertados entre el Estado y las empresas públicas. Debe ofrecerse información detallada sobre cualquier ayuda o subsidio estatal recibido por la empresa pública, cualquier garantía otorgada por el Estado para realizar sus actividades, así como cualquier compromiso asumido por el Estado en nombre de la empresa pública. Las normas de información deben ser

acordes a las obligaciones legales existentes, por ejemplo, las que rigen las ayudas estatales. En cuanto a la información sobre las garantías, podría divulgarse tanto por las propias empresas públicas como por el Estado. Se considera una buena práctica que el legislador supervise las garantías del Estado, a fin de respetar los procedimientos presupuestarios.

También es necesario informar debidamente de las asociaciones público-privadas. Estas iniciativas suelen caracterizarse por la transmisión de riesgos, recursos y beneficios entre los socios público y privado para la prestación de servicios públicos o el desarrollo de infraestructuras públicas y, por consiguiente, pueden generar nuevos e importantes riesgos específicos.

8. Cualquier transacción importante con el Estado y otras entidades vinculadas;

Las operaciones entre empresas públicas y entidades vinculadas, como por ejemplo la inversión realizada por una empresa pública en el capital de otra, pueden constituir una posible fuente de abuso y deben hacerse públicas. La información relativa a las operaciones con entidades vinculadas debe incluir todos los datos necesarios para poder evaluar la imparcialidad y pertinencia de estas operaciones.

9. Cualquier aspecto importante relacionado con los empleados y los accionistas.

Las empresas públicas deben proporcionar información sobre los asuntos clave relacionados con los trabajadores y otros terceros interesados que puedan tener una incidencia significativa en los resultados financieros y no financieros de la empresa o en dichos terceros. La información podrá abarcar las relaciones entre la dirección y los trabajadores, que incluyen asuntos como la remuneración, la cobertura de la negociación colectiva y los mecanismos de representación de los empleados, así como las relaciones con otros terceros interesados, como acreedores, proveedores y comunidades locales. También podrá incluir cualquier aspecto significativo relacionado con medidas medioambientales, sociales, de derechos humanos y de lucha contra la corrupción.

Algunos países exigen que se divulgue una información exhaustiva en materia de recursos humanos. Las políticas pertinentes, como los programas para el desarrollo y la formación de los recursos humanos, las tasas de retención de los empleados y los planes de participación en la propiedad de los trabajadores, pueden revelar importante información sobre las fortalezas

competitivas de las empresas a los participantes en el mercado y otros terceros interesados.

B. Los estados financieros anuales de las empresas públicas deben someterse a una auditoría externa independiente basada en normas de alta calidad. La existencia de procedimientos estatales de control específicos no suple la necesidad de realizar auditorías externas independientes.

En aras del interés público, las empresas públicas han de ser tan transparentes como las cotizadas. Con independencia de su configuración jurídica, e incluso aunque no coticen en bolsa, todas las empresas públicas deben elaborar sus informes de conformidad con las normas de contabilidad y auditoría que constituyen las mejores prácticas.

En la práctica, las empresas públicas no tienen necesariamente la obligación de someterse a una auditoría externa e independiente. Esto suele deberse a que existen sistemas estatales específicos de auditoría que a veces se consideran suficientes para garantizar la calidad y la exhaustividad de la información contable. Estos controles financieros suelen llevarse a cabo por entidades de auditoría estatales o “superiores”, que pueden inspeccionar tanto a las empresas públicas como a la entidad propietaria. En muchos casos, también asisten a las reuniones de los Consejos de Administración y suelen informar directamente al legislativo de los resultados de las empresas públicas. Sin embargo, estos controles específicos están diseñados para supervisar el uso de fondos públicos y recursos presupuestarios, más que las operaciones de las empresas públicas en su conjunto.

A efectos de reforzar la confianza en la información proporcionada, el Estado debe exigir que, además de las auditorías públicas especiales, al menos todas las empresas públicas de gran tamaño se sometan a auditorías externas que se lleven a cabo de conformidad con las normas reconocidas internacionalmente. Deben establecerse procedimientos adecuados para la selección de los auditores externos, siendo de crucial importancia que sean independientes de la dirección así como de los principales accionistas, es decir, del Estado en el caso de las empresas públicas. Además, los auditores externos deben estar sujetos a los mismos criterios de independencia que los exigidos por las empresas del sector privado. Esto requiere una estrecha vigilancia del comité de auditores o del Consejo de Administración y, por lo general, implica limitar la prestación de servicios distintos del de auditoría a las empresas públicas auditadas así como la rotación periódica de los socios de auditoría o la licitación de la labor de auditoría externa.

C. La entidad propietaria debe ofrecer información sistemática y publicar anualmente un informe consolidado sobre las empresas públicas. Las buenas prácticas aconsejan recurrir a la comunicación a través de Internet para facilitar el acceso general a la información.

La entidad propietaria debe elaborar informes consolidados que abarquen todas las empresas públicas y convertirlos en la herramienta de comunicación fundamental dirigida a los ciudadanos, al legislador y a los medios informativos. La elaboración de informes debe permitir a todos los lectores hacerse una idea clara de los resultados generales y de la evolución de las empresas públicas. Además, los informes consolidados son esenciales para que la entidad propietaria pueda profundizar su conocimiento de los resultados de la empresa pública y clarificar su propia política.

Esta tarea de consolidación de informes debe materializarse en la publicación de un informe consolidado anual por parte del Estado. Este informe deberá centrarse primordialmente en los rendimientos financieros y en el valor de las empresas públicas, pero deberá incluir también información sobre los resultados relacionados con indicadores no financieros clave. Deberá, como mínimo, proporcionar una indicación del valor total de la cartera del Estado. También deberá incluir un enunciado general de la política de la entidad propietaria e información sobre cómo el Estado ha ejecutado dicha política. También deberá ofrecerse información sobre la organización de la entidad propietaria, así como un panorama general de la evolución de las empresas públicas, información financiera consolidada y la reseña de los cambios operados en los Consejos de Administración. El informe consolidado debe ofrecer los indicadores financieros clave, tales como el volumen de negocio, la rentabilidad, el flujo de caja de las actividades de explotación, la inversión bruta, el rendimiento del capital, la relación entre el capital y los activos, y los dividendos. La entidad propietaria debe reforzar la información sobre las relaciones con terceros interesados no sólo manteniendo una política clara, sino también poniendo a disposición de los ciudadanos información consolidada.

También debe ofrecerse información sobre los métodos utilizados para consolidar los datos. Asimismo, el informe consolidado debe incluir datos individualizados sobre las empresas públicas más significativas. Es importante subrayar que este informe no debe duplicar sino complementar otros, como por ejemplo los informes anuales al legislativo. Algunas entidades propietarias pueden centrarse en publicar únicamente informes consolidados “parciales”, esto es, sobre empresas públicas que operan en sectores comparables.

La entidad propietaria debería considerar la posibilidad de crear un sitio web para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información. Estos sitios web pueden ofrecer información tanto sobre la organización de la entidad propietaria y la política general en esta materia, como sobre el tamaño, la evolución, los resultados y el valor del sector público.

Notas al Capítulo VII: Responsabilidades de los consejos de administración de las empresas públicas

Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben contar con la suficiente autoridad, competencias y objetividad para realizar sus funciones de orientación estratégica y supervisión de la gestión. Deben actuar con integridad y asumir la responsabilidad por sus acciones.

Otorgar más poder y mejorar la calidad de los Consejos de Administración de las empresas públicas constituye un paso fundamental en la mejora del gobierno corporativo. Es importante que dicho órgano sea firme, capaz de actuar según los intereses de la empresa y de sus propietarios, supervisar eficazmente la administración y proteger a la dirección de cualquier injerencia en sus operaciones diarias. Para ello, es necesario velar por la competencia del Consejo de Administración, reforzar su independencia y optimizar su funcionamiento. Además, es imprescindible delegar en él la responsabilidad clara y plena del ejercicio de sus funciones, y garantizar que actúa con integridad.

A. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben recibir un mandato claro y asumir la responsabilidad final por el desempeño de la empresa. El papel de los Consejos de Administración debe estar claramente definido en la legislación, preferentemente en normas de derecho mercantil. El Consejo de Administración debe ser plenamente responsable ante los propietarios, actuar en interés de la empresa y tratar equitativamente a todos los accionistas.

Sus responsabilidades deben articularse en la legislación pertinente, la regulación, la política de propiedad estatal y los estatutos sociales. Es fundamental, y debe recalcar, que todos los consejeros estén obligados jurídicamente a actuar con arreglo a los intereses de la empresa y dispensar un trato equitativo a todos los accionistas. Debe definirse de manera taxativa, la responsabilidad tanto colectiva como individual, de cada uno de los miembros, independientemente de si su nombramiento depende del Estado o de otros accionistas o actores interesados. Deben impartirse

sesiones de capacitación en las que se informe de sus responsabilidades a los consejeros de las empresas públicas.

Para promover la responsabilidad del Consejo y para que su funcionamiento sea eficaz, debe adoptar las buenas prácticas formuladas en el sector privado. Debe ser de tamaño limitado, esto es, el número de consejeros ha de ser el necesario para garantizar su correcto funcionamiento. Como apunta la experiencia, cuando los Consejos tienen un tamaño reducido, permiten entablar un auténtico debate estratégico, además de ser menos proclives a convertirse en meros órganos de trámite. A los estados financieros anuales debe adjuntarse un informe del Consejo, que se remitirá también a los auditores externos. Dicho informe debe ofrecer datos y analizar la organización, los resultados económicos, los factores significativos de riesgo, los hechos relevantes, las relaciones con los actores interesados y las consecuencias de las directrices de la entidad propietaria.

B. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben desempeñar sus funciones de definición de la estrategia y supervisión de la gestión sobre la base de los objetivos más amplios establecidos por el gobierno. Deben disponer de la autoridad necesaria para nombrar y cesar al Consejero Delegado. Deben fijar niveles retributivos para los directivos acordes con el interés a largo plazo de la empresa.

Para cumplir su cometido, el Consejo debe, activamente, i) formular o aprobar, supervisar y revisar la estrategia corporativa en el marco de los objetivos generales de la empresa; ii) definir indicadores adecuados de resultados y reconocer los riesgos clave; iii) formular y supervisar estrategias eficaces de gestión de riesgos y procedimientos en lo referente a los riesgos financieros y operativos, así como a los derechos humanos y cuestiones de índole laboral, ambiental y tributaria; iv) supervisar los procedimientos de información y comunicación, con atención a que los estados financieros ofrezcan una imagen fiel de los asuntos de la empresa pública y reflejen los riesgos asumidos; v) valorar y realizar un seguimiento del desempeño de la dirección; y vi) fijar la remuneración del Consejero Delegado y elaborar planes eficaces de sucesión de los directivos clave.

En la empresa pública, el nombramiento y el cese del Consejero Delegado debe ser una función primordial del Consejo de Administración. Sin tal capacidad, el Consejo tendrá dificultades para ejercer plenamente su función de supervisión y asumir la responsabilidad de los propios resultados. En algunos casos, el nombramiento puede realizarse de forma conjunta con la institución de la que depende o previa consulta a la entidad propietaria.

Algunos países se apartan de esta buena práctica y, en el caso de las empresas públicas de exclusiva propiedad estatal, permiten al Estado nombrar directamente al Consejero Delegado. Para preservar la integridad del Consejo, debe, al menos, consultarse al Consejo de Administración. Al margen del procedimiento, el nombramiento debe atender a criterios profesionales y tener en cuenta los méritos de los candidatos. En el caso concreto de las empresas de mayor tamaño que se dedican a actividades económicas, se considera adecuado recurrir a expertos independientes que dirijan el proceso selectivo. Las normas y los procedimientos de presentación de candidaturas y nombramiento del Consejero Delegado deben ser públicos.

De su obligación de valorar y supervisar el desempeño de la dirección, se desprende que el Consejo de Administración debe decidir, con sujeción a las normas aplicables que defina cada Estado, la remuneración del Consejero Delegado, que debe vincularse a los resultados y publicarse adecuadamente. En el caso de los altos directivos, los paquetes retributivos deben ser competitivos, pero sin incentivar una gestión incongruente con los intereses a largo plazo de la empresa y sus propietarios. Se considera buena práctica incluir cláusulas de penalización y reembolso, pues, cuando la dirección incurre en una gestión fraudulenta u otras circunstancias, como, por ejemplo, cuando la empresa debe reformular sus estados financieros por incumplimiento sustancial de las normas de información contable, le otorgan el derecho a retener y recuperar los pagos abonados a los directivos. Distintos Estados han impuesto límites graduales a la remuneración de los ejecutivos de estas empresas, en función de su tamaño y sector de actividad.

C. La composición del Consejo de Administración de las empresas públicas debe permitir el ejercicio de una evaluación objetiva e independiente. Todos los consejeros, incluidos los funcionarios públicos, deben ser nombrados por razón de sus cualificaciones y estar sujetos a responsabilidades legales equivalentes.

Para dotar de poder al Consejo de Administración en la empresa pública, es fundamental estructurarlo antes, de tal manera que pueda evaluar conforme a criterios objetivos y con independencia, estar en situación de realizar un seguimiento de la alta dirección y adoptar decisiones estratégicas. El nombramiento de todos los miembros deberá realizarse mediante un proceso transparente y se destacará su obligación de actuar en interés de la empresa en su conjunto. No deben actuar como representantes individuales de quienes les propusieron. Asimismo, debe protegerse a este órgano de toda injerencia política, pues puede distraer su atención de los objetivos acordados con el Estado y la entidad propietaria. Debe atribuirse a

los representantes públicos que han sido designados para ocupar un cargo en el Consejo las mismas responsabilidades jurídicas que a los otros consejeros. Así, por ejemplo, no debe eximirseles, ni *de iure* ni *de facto*, de su responsabilidad individual.

Se considera buena práctica fomentar la diversidad en la composición del Consejo, tanto de género como de edad, geográfica, profesional y académica. Aquellas personas que guardan un vínculo directo con el poder ejecutivo —es decir, jefes de Estado y de Gobierno, así como ministros— no deben pertenecer a un Consejo, pues ello arrojaría serias dudas sobre su independencia. En el caso de las empresas públicas dedicadas a actividades económicas, se recomienda que los consejeros posean suficiente experiencia comercial, financiera y sectorial para el ejercicio de sus funciones. En este sentido, la experiencia en el sector privado puede resultar útil.

Deben adoptarse mecanismos para evaluar y mantener la eficacia del rendimiento y la independencia del Consejo. Entre ellos figuran, por ejemplo, el establecimiento de límites al número de veces que se puede renovar un nombramiento, así como la dotación de recursos suficientes al Consejo que le permitan acceder a información o conocimientos independientes.

D. Los consejeros independientes, en su caso, deben carecer de cualquier participación sustancial en la empresa o relación con ella, sus órganos de gestión, otros accionistas mayoritarios y la entidad propietaria que pueda poner en peligro la objetividad de su criterio.

En la empresa pública, debe exigirse un número mínimo de consejeros independientes para mejorar la objetividad. Algunos países obligan a la empresa a aplicar a estos consejeros las mismas normas que en el sector privado. Aunque el significado de “independencia” varía enormemente de un país a otro, se entiende que deben estar libres de todo vínculo o interés significativo en relación con la empresa, la dirección o los propietarios que puedan poner en entredicho la objetividad. Asimismo, se considera buena práctica excluir a personas que mantengan una relación conyugal, familiar o personal de otra índole con los directivos o accionistas mayoritarios de la empresa.

Los consejeros independientes deben poseer la competencia y experiencia oportunas para mejorar la eficacia del Consejo de la empresa pública. Si ésta se dedica a actividades económicas, es aconsejable recurrir al sector privado, ya que puede contribuir a fomentar una mentalidad más

comercial. Dicha experiencia puede abarcar, asimismo, cualificaciones asociadas con las obligaciones concretas y los objetivos estratégicos de la propia empresa.

E. Deben crearse mecanismos para evitar los conflictos de intereses que pudieran impedir que los consejeros lleven a cabo sus deberes como tales de forma objetiva y para limitar la injerencia política en los procedimientos del Consejo.

Puesto que todos los consejeros pueden experimentar conflictos de intereses, también deben adoptarse medidas para abordarlos cuando se produzcan. Todos los consejeros deben revelárselos al Consejo, que debe decidir sobre el tratamiento a dispensar. Deben diseñarse medidas concretas que impidan la intromisión política en dicho órgano. Cuando la empresa esté obligada a prestar un servicio público importante, puede justificarse una cierta supervisión política. Por el contrario, si se dedica a actividades económicas sin objetivos propios de interés general, es buena praxis evitar que haya en él representación de las altas instancias del poder político, incluidos del ejecutivo y del legislativo, lo que no obsta para que funcionarios y otros empleados públicos ocupen cargos en él.

F. El Presidente se responsabilizará del funcionamiento eficaz del Consejo y, en coordinación con otros consejeros, si fuera necesario, actuará de enlace en las comunicaciones con la entidad pública propietaria. Una buena práctica exige la separación de los cargos de Presidente y Consejero Delegado.

El Presidente desempeña un papel fundamental en la promoción de la eficacia y la eficiencia. Es su cometido conseguir que un grupo de personas forme un equipo eficaz, para lo que se requieren capacidades específicas, incluidas ejercer el liderazgo, motivar a un equipo, entender distintos puntos de vista y planteamientos y solucionar conflictos, además de ser una persona capaz y competente. Asimismo, debe actuar como primer punto de contacto entre la empresa y la entidad propietaria, y, adicionalmente, puede asumir un papel fundamental en el nombramiento del Consejo, ayudando a la entidad propietaria, con información extraída de las autoevaluaciones anuales, a detectar las carencias de la composición del actual Consejo en lo que a competencias se refiere.

Se considera buena práctica que los cargos de Presidente y primer ejecutivo de la sociedad estén separados, pues esto contribuye a lograr un equilibrio adecuado de poder, mejora la rendición de cuentas y refuerza la capacidad del Consejo de tomar decisiones objetivas sin injerencias

indebidas de la dirección. Una definición clara y adecuada de las funciones del Consejo y del Presidente contribuye a evitar situaciones en las que la separación pueda dar lugar a una confrontación ineficiente entre estos dos cargos de la empresa. De la misma manera, se considera buena práctica que el máximo responsable del Consejo de Administración (si procede) no presida el Consejo de Supervisión cuando cese de su cargo.

Separar el cargo de Presidente del de Consejero Delegado cobra especial importancia en las empresas públicas, en las que normalmente se considera necesario fomentar la independencia del Consejo respecto de la alta dirección. El Presidente desempeña un papel fundamental de orientación al Consejo, garantizando su funcionamiento eficiente y fomentando la participación activa de los consejeros en la orientación estratégica de la empresa. Cuando el Presidente y el primer ejecutivo no coinciden en la misma persona, también debe aquel consensuar con la entidad propietaria las capacidades y la experiencia que debe reunir el Consejo para garantizar su funcionamiento efectivo.

G. En caso de que se exija la representación del personal en el Consejo de Administración, habrá que crear mecanismos que garanticen que dicha representación se ejerza de forma efectiva, contribuyendo a la mejora de las habilidades, información e independencia del Consejo.

En la empresa pública, la representación de los trabajadores en el Consejo tiene por objeto reforzar la rendición de cuentas frente a éstos en su calidad de actores interesados y facilitar la puesta en común de información entre los empleados y el Consejo. Esta representación enriquece las negociaciones con el Consejo y facilita la ejecución de las decisiones de dicho órgano. Cuando esta representación está prevista por la ley o en convenios colectivos, debe aplicarse de tal manera que contribuya a la independencia del Consejo, así como a su competencia e información. Los representantes de los trabajadores deben compartir las mismas obligaciones y responsabilidades que el resto de los consejeros, actuar según los intereses de la empresa y tratar a todos los accionistas de manera equitativa. En sí misma, no debe considerarse una amenaza a la independencia del Consejo.

Deben definirse procedimientos que faciliten el acceso a la información, la formación y la experiencia, así como la independencia de los miembros del Consejo que representan a los trabajadores frente al Consejero Delegado y la alta dirección. Deben comprender, asimismo, procedimientos adecuados, transparentes y democráticos de nombramiento, el derecho a informar periódicamente a los empleados —a condición de que se observen

debidamente las obligaciones de confidencialidad del Consejo—, la capacitación, así como un procedimiento claro de gestión de los conflictos de intereses. Una aportación positiva a la labor del Consejo exigirá, asimismo, la aceptación y la colaboración constructiva por parte de otros de sus miembros, así como de la dirección.

H. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben considerar la posibilidad de constituir comités especializados, compuestos por miembros independientes y debidamente cualificados, para ayudar al pleno del Consejo en el desempeño de sus funciones, especialmente en materia de auditoría, gestión del riesgo y remuneraciones. La creación de comités especializados mejorará la eficacia del órgano sin eximir de su responsabilidad al pleno.

En la empresa pública, la constitución de comités puede ser fundamental para mejorar la eficacia del Consejo, al reforzar su competencia y subrayar su responsabilidad crítica. Además, también pueden ser un instrumento eficaz para transformar la cultura del Consejo y fortalecer su independencia y legitimidad en ámbitos en los que pueden darse conflictos de intereses, tales como en lo referente a las contrataciones, operaciones con partes vinculadas y remuneraciones. En la línea de las prácticas del sector privado, la creación de estos comités especializados se considera una buena práctica, en especial en las grandes empresas públicas. Entre los que pueden aportar valor a los Consejos destacan aquéllos en el ámbito de la auditoría, la remuneración, la estrategia, la ética, los riesgos y la contratación.

En ausencia de comités especializados, la entidad propietaria puede elaborar unas pautas en las que se definan los casos en los que el Consejo de la empresa pública debe plantearse constituirlos. Dichas directrices deben basarse en distintos criterios, incluidos el tamaño de la empresa, los riesgos concretos a los que se enfrenta o las competencias que deben reforzarse en el seno del Consejo. En el caso de las grandes empresas públicas, debe ser obligatoria, como mínimo, la existencia de un comité de auditoría u órgano equivalente facultado para reunirse con cualquier directivo de la empresa.

Es fundamental que los comités especializados estén presididos por un miembro no ejecutivo e integrados por un número suficiente de miembros independientes. La proporción de estos últimos, así como el tipo de independencia necesario (por ejemplo, de la alta dirección o del principal propietario) dependerá del tipo de comité, lo sensible que sea la cuestión a los conflictos de intereses y el sector de la empresa. El comité de auditoría, por ejemplo, debe estar formado únicamente por consejeros independientes

con conocimientos financieros. Para garantizar la eficacia, debe haber miembros cualificados y competentes que posean experiencia técnica adecuada entre los integrantes de los comités.

La existencia de comités especializados no exime al Consejo de su responsabilidad colectiva en todos los asuntos. Debe otorgarse a estos comités un mandato por escrito en el que se definan sus obligaciones, sus facultades y composición. Por último, deben informar al pleno del Consejo y las actas de sus reuniones deben distribuirse a todos los miembros de dicho órgano.

I. Los Consejos de Administración de las empresas públicas, bajo la supervisión de su Presidente, deben realizar una evaluación anual y bien estructurada, con el fin de evaluar su desempeño.

La evaluación sistemática es un instrumento necesario para mejorar la profesionalidad del Consejo de la empresa pública, pues pone de relieve las responsabilidades de este órgano y las obligaciones de sus miembros. Además, es fundamental para detectar las competencias necesarias y el perfil de los miembros. La evaluación debe centrarse en los resultados del Consejo como entidad, si bien puede abordar la eficacia y la aportación individual de cada consejero. Sin embargo, esta última evaluación no debe ser óbice para que prime el carácter colegiado, no sólo deseable, sino también necesario, de su labor.

La evaluación debe llevarse a cabo bajo la responsabilidad del Presidente y conforme a las buenas prácticas que vayan surgiendo. Cuando sea necesario, debe recurrirse a expertos externos o independientes. La evaluación debe centrarse en cuestiones tales como el tamaño del Consejo, su composición y la remuneración de sus miembros. Además, puede ser clave para elaborar programas eficaces y adecuados de capacitación y formación de los consejeros, ya sean nuevos o antiguos. Durante la misma, el Consejo debe solicitar asesoramiento a expertos externos e independientes, así como a la entidad propietaria.

El resultado de las evaluaciones puede ser una fuente útil de información para los futuros nombramientos a este órgano. Sin embargo, debe buscarse un equilibrio: la evaluación del Consejo puede servir para poner a la entidad propietaria sobre aviso acerca de la necesidad de contratar, en el futuro, consejeros con unas competencias concretas, necesarias en un determinado Consejo. Sin embargo, no deben convertirse en una herramienta para “apartar” a consejeros individuales con mandato

vigente, pues podría desalentarles de desempeñar un papel activo, quizá crítico, en los debates del Consejo.

J. Las empresas públicas deben establecer procedimientos eficientes de auditoría interna y crear una función de auditoría interna bajo la supervisión y dependencia del Consejo de Administración y del comité de auditoría u órgano societario equivalente.

Al igual que en las grandes empresas cotizadas, es necesario que las empresas públicas de gran tamaño adopten un sistema de auditoría interna que lleve a cabo evaluaciones independientes y objetivas que ayuden a la empresa a mejorar la gestión del riesgo, el control y la gobernanza. La figura del auditor interno es importante para que exista un proceso de información eficiente y sin fisuras, así como los controles internos adecuados en sentido amplio. Deben definir los procedimientos para recabar, recopilar y presentar información con suficiente grado de detalle. Además, deben velar por la correcta implantación de los procedimientos de la empresa.

Para reforzar su independencia y autoridad, los auditores internos deben trabajar en nombre del Consejo y de su comité de auditoría, de los que dependen directamente, o del consejo de auditoría, cuando exista. Los auditores internos mantendrán un contacto sin restricciones con el Presidente y los miembros del Consejo y su comité de auditoría. Esta información influye en la capacidad del Consejo de evaluar las operaciones y los resultados reales de la empresa. Debe incentivarse la consulta entre los auditores externos e internos. Por último, se recomienda, asimismo, como buena práctica, incluir un informe de control interno en los estados financieros, en el que se describa la estructura interna de control y los procedimientos de información financiera. Los hechos relevantes observados durante la auditoría interna deben comunicarse al Consejo y, en los casos que proceda, al comité de auditoría.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015

Índice

Recomendación del Consejo relativa a las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas

Acerca de las Directrices

Ámbito de aplicación y definiciones

- I. Razones que justifican la propiedad pública
- II. El papel del Estado como propietario
- III. Las empresas públicas en el mercado
- IV. Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores
- V. Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial
- VI. Publicidad y transparencia
- VII. Responsabilidades de los consejos de administración de empresas públicas

Notas a las Directrices

Consulte esta publicación en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

