



Sindicatura General de la Nación
Presidencia de la Nación

Guía para rendición de cuentas y transparencia para Empresas de Propiedad del Estado



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La calidad de la Traducción y su coherencia con el texto original del Documento es de absoluta responsabilidad del autor(es) de la Traducción. En el caso de que exista alguna discrepancia entre el Documento original y la Traducción, deberá prevalecer el texto del Documento Original.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Conforme el Artículo 1 de la Convención firmada en París el 14 de diciembre de 1960, y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) promoverá políticas diseñadas para:

- lograr la máxima sustentabilidad del crecimiento económico y del empleo elevando el estándar de vida en los países miembros, al mismo tiempo que se mantiene la estabilidad financiera, y así contribuir al desarrollo de la economía mundial;
- contribuir a solidificar la expansión económica en los países Miembros y no miembros en el proceso de desarrollo económico y
- contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria en concordancia con las obligaciones internacionales.

Los países Miembros originales de la OCDE son Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, el Reino Unido y los Estados Unidos. Los siguientes países se convirtieron en miembros posteriormente con su adhesión en las fechas indicadas a continuación: Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), la República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas toma parte en el trabajo de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Originales publicados por la OECD en inglés y francés bajo los títulos:

Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership/ Transparence et responsabilité : Guide pour l'État actionnaire

© 2010 OECD

Todos los derechos reservados

© 2014 Sindicatura General de la Nación (SIGEN) para la edición en español

PRÓLOGO

Las empresas de propiedad del estado (EPE) juegan un papel importante en el escenario de propiedad y en los mercados globales. La manera en que se gobiernen estas empresas del estado tendrá un impacto en su desempeño y valor, como así también en las finanzas públicas, en el crecimiento económico y en la competitividad.

Los estados enfrentan complejos desafíos en mejorar la gobernación de empresas de propiedad el estado. Para colaborar con los estados a enfrentar estos desafíos, la OCDE adoptó en 2005 las Directrices sobre Gobierno Corporativo de las EPE. Los estados miembros de la OCDE y los no miembros han adherido ampliamente y acogido a dichas Directrices. Actualmente sirven como una referencia global para países que introducen reformas de gobernación en el sector público. Redes regionales en Asia y África actualmente discuten como implementar las Directrices en sus contextos específicos. En 2008, se lanzó una Red Global para compartir experiencias y proveer los medios para un mejor entendimiento de problemas nuevos emergentes y las tendencias en las empresas públicas, y para revisar prioridades y enfoques para la implementación de las Directrices.

Una prioridad en la implementación de las Directrices de la OCDE es garantizar una alta calidad de transparencia y de rendición de cuentas. Estas son las bases fundamentales de un régimen sólido de gobierno corporativo y forman parte de la recomendación central de las Directrices de la OCDE. Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas otorga sustancia a los derechos de los accionistas a través de la provisión de información esencial para su ejercicio. Son la solución recomendada para el fraude y la manipulación del mercado. Por último, son los requisitos preexistentes y forman la base de la confianza pública. La transparencia y la rendición de cuentas conllevan retos complejos pero son puntos de entrada eficientes para mayores reformas, ya que son factibles desde un punto de vista político, adecuados para una implementación gradual y efectivos en la movilización de apoyo para posteriores reformas.

Esta Guía tiene como fin facilitar la implementación práctica de las Directrices de la OCDE en el área de transparencia y rendición de cuentas. Apunta a ayudar a evaluar prácticas existentes y a apoyar las reformas. Provee opciones de políticas viables y un “plan de acción” de los pasos prácticos que podrían tomarse para implementar las Directrices, apuntando a las dificultades, riesgos y obstáculos típicos que pueden encontrarse durante el proceso de implementación. Provee además ejemplos de buenas prácticas que ilustran la implementación de disposiciones y que pueden servir como referencias e inspiración para los gobiernos que se encuentran afrontando desafíos similares. La OCDE utilizará esta Guía para continuar promoviendo buenos gobiernos corporativos de las EPE mediante un diálogo de políticas con países miembros y no miembros de la OCDE.

Esta Guía ha sido desarrollada por el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Privatización y Gobierno Corporativo de Activos Públicos [*OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Assets*] y publicada bajo su autoridad. Se nutrió de discusiones con representantes de los comités del TUAC (del inglés, *Trade Union Advisory Committee to the OECD*) y del BIAC (*Business and Industry Advisory Committee*). Se nutrió además en gran parte de consultas públicas y consultas a expertos, directores y altos funcionarios de las EPE, como así también de ejecutivos de gran cantidad de economías que no son miembros de la OCDE, dentro del marco de la Red Global sobre Gobierno Corporativo de las EPE que fue lanzado este año.

NOTA AL LECTOR

por

Lars-Johan Cederlund,
Presidente del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Privatización y Gobierno Corporativo de Empresas de Propiedad del Estado

Los estados enfrentan complejos desafíos en mejorar la gobernación de empresas de propiedad el estado. Luego de haber trabajado con el gobierno sueco en la administración de empresas públicas por más de 15 años, tengo experiencia directa como practicante en cómo los estados luchan para mejorar la gobernación de las EPE. Uno de los principales retos en lograrlo es poner en práctica los procesos de rendición de cuentas y transparencia de manera adecuada. Es únicamente con dichos sistemas que el estado como propietario podrá actuar como un propietario informado, sin interferir con la gestión cotidiana, dos recomendaciones esenciales de las Directrices de la OCDE. El gobierno sueco, tras haber sido un defensor de las reformas, ha podido apreciar cuán útil es poner el foco en el desempeño de las EPE y en cómo ejerce el estado su función de propietario. Una mayor transparencia es usualmente muy efectiva en desencadenar mayor apoyo para las reformas.

Luego de haber conducido con éxito el desarrollo y adopción de las Directrices de la OCDE, el Grupo de Trabajo se ha sorprendido de gratamente por el interés entusiasta que han recibido y por cuánto incrementó la demanda para discutir e implementarlas en diferentes contextos económicos, legales y políticos. Para poder enfrentar esta fuerte demanda, hemos decidido desarrollar una guía de cómo implementar las Directrices. El primer tema que pensamos que podría ser el más relevante fue el de transparencia y divulgación... y he aquí esta Guía. Lo que nos parece que será particularmente útil para los estados en esta Guía son las opciones de políticas que se describen de una manera muy organizada y sistematizada, así como también los ejemplos específicos provistos para ilustrar las recomendaciones más genéricas.

Para desarrollar esta Guía, todos los miembros del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Privatización y Gobierno Corporativo de Activos Públicos nos han brindado la experiencia de su país, compartiendo sus logros como también sus dificultades. Su conocimiento dedicado y colectivo hizo que este proyecto sea un éxito. En particular, debemos agradecer a los miembros de departamento del grupo, quienes trabajaron como comunicadores sociales activos para las redacciones posteriores de este documento, ellos son: el Sr. Morten Kallevig, Sr. Pekka Timonen, Sr. Arto Honkaniemi, Sra. Lucie Muniesa, Sr. Aimilios Stasinakis, Sr. Kyung-Ho Choo y el Sr. Petr Musil.

Los organismos consejeros de la OCDE, el Comité Consejero de Empresas e Industria (BIAC, por sus siglas en inglés) y el Comité Consejero de Sindicatos del Comercio (TUAC, por sus siglas en inglés) participaron en el proceso y contribuyeron con aportes invaluable. El Foro Global de Gobierno Corporativo y el Banco Mundial también hicieron contribuciones esenciales a este trabajo, y nuestros proyectos conjuntos en regiones que no son miembros de la OCDE, incluidas Asia y África, nos han permitido afinar nuestras ideas con respecto a cómo implementar las Directrices de la OCDE en entornos, a menudo, institucionalmente más débiles. En este sentido, quisiera agradecer

especialmente a nuestros funcionarios, expertos y practicantes de todo el mundo que han participado en nuestra consulta dentro del marco de la Red Global de la OCDE realizado en París, en marzo de 2008. Entre ellos, el Sr. John Lim, presidente de la Red de EPE de Asia, merece una mención especial por liderar nuestro trabajo en Asia. Pero todos los demás participantes (ver lista en el Anexo 2) nos brindaron comentarios relevantes y sugerencias útiles de cómo mejorar la Guía y hacerla completamente adecuada para los estados de todo el mundo. Además, el trabajo se nutrió de los comentarios y aportes de expertos del Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo y del Grupo de Trabajo sobre Privatización de la INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores).

Por último, mi agradecimiento a la Sra. Mathilde Mesnard, economista en la División de Asuntos Corporativos, quien ha participado en el Grupo de Trabajo desde el desarrollo de las Directrices de la OCDE bajo la supervisión del Sr. Mats Isaksson, Director de la División.

París, 30 de septiembre de 2008,



ÍNDICE

PRÓLOGO	2
NOTA AL LECTOR <i>por</i> Lars-Johan Cederlund, Presidente del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Privatización y Gobierno Corporativo de Empresas de Propiedad del Estado. 5	
1. ESTABLECER OBJETIVOS	9
1.1 Generalidades	11
1.2. Desarrollar una política de propiedad.....	12
1.3. Establecimiento de metas específicas para la entidad propietaria	18
1.4. Definición y revisión de los mandatos de las EPE	23
1.5. Identificación, estimación de costos y financiación de servicios públicos y otras obligaciones especiales	27
1.6. Definición de objetivos de las EPE y metas específicas.....	34
1.7. Desarrollar indicadores de desempeño relevantes	43
2. REVISIÓN DEL DESEMPEÑO.....	53
2.1. Descripción general	53
2.2. Supervisión continua del desempeño.....	54
2.3. Revisión de desempeño anual.....	62
3. AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO	69
3.1. Descripción general	69
3.2. Auditoría interna.....	71
3.3. Auditoría independiente y externa.....	73
3.4. Auditoría del estado	75
4. INFORME DE DESEMPEÑO.....	78
4.1. Descripción general	78
4.2. Publicación de informes globales por las entidades propietarias.....	80
4.3. Desarrollo y actualización oportuna de los sitios web por la entidad propietaria.....	85
4.4. Presentación de informes ante el Parlamento	87
5. GARANTIZAR UNA DIVULGACIÓN Y UNA TRANSPARENCIA ADECUADAS A NIVEL DE SOCIEDAD	95
5.1. Descripción general	95
5.2. Desarrollo de una política de transparencia y divulgación de la EPE	97
5.3. Implementación por parte de las EPE y fomento de buenas prácticas.....	100
5.4. Garantizar un trato equitativo de los accionistas por parte de las EPE;.....	103
5.5. Desarrollar un marco adecuado para hacer frente a las transacciones con partes relacionadas	108
5.6. Garantizar una divulgación adecuada sobre las relaciones con partes interesadas	112
RESUMEN.....	119

Establecer objetivos	120
Revisión de desempeño	123
Auditoría de desempeño	124
Informe de desempeño.....	126
Garantizar una divulgación y una transparencia adecuadas a nivel de sociedad	127
ANEXO 1 DIRECTRICES PERTINENTES Y TEMAS CORRESPONDIENTES PARA SER ABARCADOS EN LA GUÍA.....	130
ANEXO 2 PARTICIPANTES DE LA PRIMERA ASAMBLEA DE LA RED GLOBAL SOBRE PRIVATIZACIÓN Y GOBIERNO CORPORATIVO DE LAS EPE, PARÍS, MARZO DE 2008	135

Recuadros

Recuadro 1.1. Ejemplos de objetivos de propiedad.....	13
Las Metas Dominantes en la Propiedad Pública en Nueva Zelanda.....	13
Recuadro 1.2. Ejemplo del Contenido de una política de propiedad en Noruega	14
Recuadro 1.3. Implementación de la “Carta sobre las Relaciones entre las EPE y el Estado Accionista” en Francia	18
Recuadro 1.4. Indicadores específicos para evaluar el desempeño de la Propiedad Pública en Francia.....	19
Recuadro 1.5. Caso de estudio: Los pros y los contra de una Meta Única para la Entidad Propietaria en el Reino Unido	20
Recuadro 1.6. Ejemplos de Mandatos u Objetivos Generales para EPE Similares (Correo) en Diferentes países miembros de la OCDE.....	24
Recuadro 1.7. Descripción de una Revisión de Mandato	24
Recuadro 1.8. Ejemplo de una Declaración de Prioridades en Canadá	26
Recuadro 1.9. Descripción de Obligaciones de Servicio Comunitario en Australia	28
Recuadro 1.10. Métodos para Medir el Costo de las “Obligaciones Sociales”	29
Recuadro 1.11. Neutralidad Competitiva en Australia	33
Recuadro 1.12. Acuerdos de Servicios Públicos en Italia	34
Recuadro 1.13. Establecer objetivos en Suiza	35
Recuadro 1.14. Propósito de las Metas Financieras para las EPE en Suecia.....	36
Recuadro 1.15. Comparación de Calificación Crediticia en Nueva Zelanda.....	36
Recuadro 1.16. Negociación de Objetivos Corporativos en Nueva Zelanda.....	37
Recuadro 1.17. Revisión y Cuestionamiento de los Planes Corporativos en Canadá	39
Recuadro 1.18. Cartas de Expectativas en Columbia Británica.....	40
Recuadro 1.19. Cuestión de Confidencialidad relativa a Planes Corporativos en Canadá.....	42
Recuadro 1.20. Desarrollo de Indicadores de Desempeño Relevantes.....	44
Recuadro 1.21. Cuadro de Mando Integral.....	46
Recuadro 1.22. Trampas en el Establecimiento de Metas	48
Recuadro 2.1. Supervisión de la Supervisión del Desempeño de la EPE.....	56
Recuadro 2.2. Política de Cero Sorpresas en Nueva Zelanda.....	57
Recuadro 2.3. Relación entre las EPE y la Entidad Propietaria (APE) y los Puntos de Contacto en Francia.....	58
Recuadro 2.4. Revisiones de Propietario a Largo Plazo en Nueva Zelanda.....	62
Recuadro 2.5. Informe de Revisión de Corea.....	64
Recuadro 2.6. Estimar el Costo de Capital	65
Recuadro 2.7. Metodología para Medir el Incremento de Valor en el Reino Unido	66

Recuadro 2.8. Presentación de Información basada en Valor y Utilización de EVA en Nueva Zelanda	66
Recuadro 3.1. Auditoría de desempeño de una EPE en Italia.....	71
Recuadro 4.1. Cuentas combinadas en Francia	82
Recuadro 4.2. Razones para comparecer ante un Comité Especial en Nueva Zelanda	89
Recuadro 5.1. Directrices para la presentación de informes externa en Suecia.....	99
Recuadro 5.2. Criterios para la información de desempeño para el Premio por la Excelencia en la Presentación de Informes por parte de empresas del estado en Canadá.....	101
Recuadro 5.3. Trato equitativo con Respecto a Información y Reglas para Información Privilegiada en Noruega	105
Recuadro 5.4. Razones para modificar la NIC 24 sobre transacciones con partes relacionadas para entidades controladas por el estado.....	108
Recuadro 5.5. NIC 24 / Control del estado y la Definición de Parte Relacionada	109
Recuadro 5.6. Reglas en materia de transacciones con partes relacionadas en las EPE en Suecia.....	110
Recuadro 5.7. Requisitos para la presentación de informes sobre sustentabilidad en Suecia.....	112
Recuadro 5.8. Requisitos para la presentación de informes sobre partes interesadas por las EPE en Noruega	113
Recuadro 5.9. Responsabilidad Social Corporativa y Códigos de Ética en las EPE en Italia.....	114
Recuadro 5.10. Premios específicos relacionados con cuestiones de partes interesadas en Francia.....	115

Tabla 1.1. Pasos principales en el desarrollo de una política de propiedad.....	16
Tabla 1.2. Pasos principales para establecer metas específicas para la entidad propietaria:	21
Tabla 1.3. Los pasos principales en la definición y revisión de los mandatos de las EPE: ..	25
Tabla 1.4. Tratamiento de obligaciones especiales	30
Tabla 1.5. Los pasos principales en el desarrollo de los documentos de objetivos.	40
Tabla 1.6. Los pasos principales en el desarrollo de indicadores de desempeño relevantes y el establecimiento de metas adecuadas.....	46
Tabla 1.7. Los pasos principales y procesos para garantizar una supervisión continua efectiva del desempeño de la EPE por parte de la entidad propietaria	58
Tabla 2.1. Los pasos principales al realizar la revisión anual de desempeño de la EPE	63
Tabla 2.2. Los pasos principales en la comparación del desempeño de las EPE	67
Tabla 3.1. Descripción general de los elementos clave que una entidad propietaria debería exigir	72
Tabla 3.2. Recomendaciones sobre las medidas que podría adoptar el estado para garantizar que los estados financieros de la EPE sean auditados de manera adecuada por auditores independientes y externos.	73
Tabla 3.3. Recomendaciones sobre cuáles deberían ser el alcance	

	y el enfoque de las auditorías del estado	76
Tabla 4.1.	Pasos principales que podrían seguirse para la elaboración de un informe global	83
Tabla 4.2.	Comunicación basada en web	86
Tabla 4.3.	Presentación de informes al Parlamento.....	90
Tabla 5.1.	Orientación sobre cómo desarrollar una política de transparencia y divulgación para las EPE.....	97
Tabla 5.2.	Pasos o acciones principales que pueden llevarse a cabo para garantizar un trato equitativo de todos los accionistas en las EPE.....	105
Tabla 5.3.	Marco para hacer frente a las transacciones con partes relacionadas.....	110
Tabla 5.4.	Cómo desarrollar mecanismos efectivos de presentación de informes sobre las relaciones de las EPE con las partes interesadas	114

1. Establecer Objetivos

La rendición de cuentas implica comparar el desempeño con objetivos claramente definidos. Por lo tanto, el primer paso es definir objetivos en diferentes niveles: en primer lugar, para el estado como propietario, con una “política de propiedad” para objetivos de alto nivel y a largo plazo y luego metas anuales específicas; en segundo lugar, para las EPE mismas, con sus mandatos de alto nivel, luego sus objetivos anuales con indicadores de desempeño específicos. Este capítulo trata cómo desarrollar una política de propiedad para el estado como propietario, luego, cómo desarrollar metas anuales específicas para las entidades públicas. Además proveerá una descripción de cómo definir y revisar los mandatos de las EPE, por ejemplo, descripciones simples y breves de los objetivos de alto nivel y de las misiones de las EPE individuales en el largo plazo. Posteriormente, abordará cómo identificar los servicios públicos de las EPE y otras obligaciones especiales, decidir sobre su relevancia, evaluar su costo y financiarlas de manera transparente, que es un requisito previo fundamental para decidir los objetivos y metas de las EPE. Por último, revisará cómo desarrollar documentos objetivos e indicadores de desempeño específicos para las EPE individuales.

1.1 Generalidades

La rendición de cuentas implica comparar el desempeño con objetivos claramente definidos. Dado que la propiedad pública está normalmente caracterizada por objetivos poco precisos, complejos o contradictorios, una mejora en este área es usualmente el primer paso primordial hacia una mejor rendición de cuentas. Este capítulo brinda una guía de cómo formular y comunicar objetivos claros en todos los niveles relevantes posibles. Ofrece además sugerencias de cómo construir indicadores de desempeño útiles para la comparación del desempeño con estos objetivos.

A un nivel más general, el estado debería definir sus objetivos generales y prácticas de propiedad. Una manera efectiva de hacer esto es mediante el desarrollo de una **política de propiedad**, según lo recomiendan las Directrices (Directriz II.A.): “*El gobierno debería desarrollar y publicar una política de propiedad que defina los objetivos generales de la propiedad estatal, el papel del estado en el gobierno corporativo de las empresas públicas y de qué forma llevará a cabo su política de propiedad*”.

Una política de propiedad tiene muchas ventajas:

- Ayuda a los estados a evitar los inconvenientes típicos de una propiedad pasiva y de una interferencia excesiva, que a menudo surgen de múltiples objetivos contradictorios: “*En muchas ocasiones, es la existencia de múltiples objetivos contradictorios de la propiedad estatal lo que provoca bien una conducta pasiva de las funciones de propiedad o, por el contrario, lo que da lugar al exceso de intervención del Estado en temas o decisiones que deberían dejarse en manos de la empresa y de sus órganos de gobierno corporativo*” (Notas, pág. 23).
- La política de propiedad sirve además como una herramienta efectiva para la comunicación pública y provee a las compañías, al mercado y al público en general de un entendimiento claro de los objetivos del estado como propietario y de sus compromisos a largo plazo. Ayuda de esta manera al estado a posicionarse a sí mismo como un propietario previsible y a largo plazo.

Según los objetivos generales que son formulados en la política de propiedad, resulta útil la identificación de **metas más específicas para la entidad propietaria**. Este paso debería apuntar a la “operacionalidad” de los objetivos formulados en la política de propiedad. Llevar esto a cabo permite la comunicación y la evaluación del desempeño de la entidad propietaria, según se invoca en la

Directriz II.E. “La entidad propietaria debería informar sobre su propio desempeño en el ejercicio de la propiedad del estado y en el logro de los objetivos del estado” (Notas, pág. 27).

En empresas de propiedad total, el estado deberá **además definir y revisar el mandato de la empresa**. Este mandato está diseñado para tener validez durante un periodo de tiempo largo y para ser actualizado solamente en el caso de cambio fundamental en la misión general de la empresa.

Según el mandato general, las empresas deberán recibir un conjunto de **objetivos y metas específicos de la empresa**. Estos objetivos y metas ayudarán a nivel operacional y proveerán a los miembros del directorio de una guía importante (Directriz VI.A): “*Los Directorios de las EPE deberán desempeñar sus funciones de fiscalización de la gestión y orientación estratégica, de acuerdo a los objetivos establecidos por el estado y por la entidad propietaria*”.

Cuando la empresa no es de propiedad total del estado y no cotiza en bolsa, la tarea de formular el mandato, los objetivos específicos de la empresa y las metas difiere significativamente. El proceso y el marco para el establecimiento de objetivos son diferentes y ejercidos en primera instancia mediante la participación en la asamblea general. Cuando la Guía aborda el establecimiento de objetivos a nivel empresa, se hará la distinción entre diferentes tipos de empresas toda vez que sea relevante.

Cuando se formulan los objetivos específicos de las empresas, resulta esencial **identificar cualquier servicio público y otras obligaciones especiales** en forma clara. Las Directrices reconocen que dichas “*las obligaciones y responsabilidades que debe asumir una EPE en términos de servicios públicos y que estén más allá de las normas generalmente aceptadas*” existen en muchos casos. Por lo tanto, las Directrices tienen tres requisitos importantes: primero, que dichas obligaciones especiales estén “claramente impuestas por la ley o por las normas”; segundo, que sean “divulgadas al público general”; y finalmente, que sus “costos relacionados (sean) cubiertos de forma transparente” (Directriz I.C.). Además, se exige que se divulgue “*toda asistencia financiera, incluida una garantía, proveniente del estado*” (Directriz V.E.4.). Una implementación efectiva de estas Directrices es esencial para garantizar igualdad de condiciones entre las empresas de propiedad del estado y las sociedades del sector privado. Para cumplir con estos requisitos, deben realizarse trabajos específicos de mapeo, por ejemplo, la identificación de estas “obligaciones especiales”. Además, es necesario evaluar el costo de estas obligaciones, junto con sus fuentes de financiación.

Además de identificar las obligaciones especiales, otra dificultad central pero técnica es **desarrollar indicadores de desempeño relevantes**. Esto no es específico de las EPE, y se encuentra disponible una gran cantidad de trabajos y guía en este sentido tanto para empresas del sector privado como para el sector público en general. Debido a que es el punto central de la definición de objetivos de las EPE, debería brindarse alguna guía útil y este tema será abordado en una sesión específica.

Estos temas serán abordados en las páginas siguientes. Para cada tema, se proveerá asistencia sobre posibles procesos para cumplir con estas tareas y en pasos específicos que podrían ser llevados a cabo por el estado como propietario para garantizar una implementación adecuada de las Directrices en esta área. Toda vez que sea necesario, se realizará una distinción entre EPE de propiedad total o parcial.

1.2. Desarrollar una política de propiedad

La política de propiedad deberá redactarse en un documento corto pero de alto nivel de política que provea una declaración clara de los objetivos generales del estado como propietario y que sintetice los elementos más importantes de otros documentos relacionados a los objetivos generales del estado y

estrategia frente a las EPE. El recuadro 1.1 a continuación muestra ejemplos de cómo se han formulado estos objetivos generales en diferentes países.

Recuadro 1.1. Ejemplos de objetivos de propiedad

En Suecia, “El objetivo general del Estado es crear valor para los propietarios (*Política de propiedad del Estado, 2006*).

En Francia, el objetivo general es “contribuir con una mejor valorización de las acciones del estado en las EPE”. (*Loi Organique sur les Lois de Finance (LOLF), 2006, pág. 131.*).

En el Reino Unido, el objetivo general del Ejecutivo Accionista es “garantizar que las tenencias del Estado obtengan rendimientos continuos, positivos y que devuelvan un costo de capital a lo largo del tiempo dentro de los parámetros de política, normativos y de clientes establecidos por el Estado, actuando como un accionista efectivo e inteligente”.

En Finlandia, el fin primordial de la propiedad pública se define de la siguiente manera: “El estado busca lograr un resultado general económico y social que sea el mejor posible” (*2004 Decisión en los Principios sobre la Política de Propiedad Corporativa del Estado*). En práctica, lo que significa se aclara posteriormente: “El resultado general económico es la suma del desarrollo en valor de las acciones poseídas y su rendimiento de dividendos anual” (*Participaciones del Estado en Finlandia, 2005, página 4*).

En Noruega, “El propósito de la propiedad pública es atender el bien común. Como propietario, el Estado espera además que estas empresas asuman la responsabilidad corporativa y que mantengan nuestros valores fundamentales de una manera ejemplar” (*Informe de la Propiedad Pública, 2005, pág. 5.*).

Fuente: 10 Challenges in Setting Objectives and Reviewing Performance of State-Owned Enterprises, OECD, 2007.

Las Metas Dominantes en la Propiedad Pública en Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda, la política de tenencia a largo plazo tiene cuatro metas dominantes:

- Ser más claros con los directorios de las EPE acerca de las expectativas de los ministros accionistas de las empresas;
- Brindar a los ministros accionistas un mayor entendimiento del desempeño de las EPE, y por lo tanto más confianza él, mediante una comparación mejorada;
- Desarrollar estructuras de capital adecuadas que impongan una disciplina financiera sobre las EPE a la vez que garanticen que tengan capital suficiente para realizar decisiones de inversión operativas sin tener que recurrir al Estado; y
- Garantizar que todas las solicitudes de capital sean consideradas en congruencia con las necesidades de las actividades de las EPE, a la vez que se reconozca la preferencia del Estado de que se consideren grandes inversiones relativas a otras demandas de capital en todo el Estado mediante la incorporación de solicitudes de las EPE de capital para inversiones significativas en el proceso de presupuestación normal.

Fuente: CCMAU, “Owner’s Expectations Manual for State-Owned Enterprises,” 29 de octubre, 2007.

Además de establecer los objetivos generales, resulta útil si la política de propiedad define también (ver Recuadro 1.2 para obtener ejemplos de Noruega):

- **El mandato otorgado a la entidad propietaria** al ejercer los derechos de propiedad pública;
- Las **funciones principales** desarrolladas por las entidades propietarias;
- La **organización de la función propietaria** dentro de la administración estatal y su evolución;
- Los **principales principios aplicados o políticas implementadas** por la entidad propietaria relativos al ejercicio de los derechos de propiedad. Los temas cubiertos podrían incluir directivas sobre la designación de los directores de las EPE, el papel de las asambleas generales, el papel y funcionamiento del directorio, el nombramiento de auditores externos, la remuneración para la gerencia, etc.

Recuadro 1.2. Ejemplo del Contenido de una política de propiedad en Noruega

1. PRÓLOGO

2. LOS OBJETIVOS DEL ESTADO PARA LA PROPIEDAD PÚBLICA

2.1 Alcance

2.2 La declaración Soria Loria

2.3 Una base nacional

2.4 Garantizar la propiedad nacional y control de los ingresos provenientes de nuestros recursos naturales

2.5 Garantizar otros objetivos políticos importantes

3. LAS EXPECTATIVAS QUE TIENE EL ESTADO DE LAS EMPRESAS

3.1 Consideraciones importantes independientes del sector que deben tener en cuenta las empresas

3.2 División en categorías

3.3 Objetivos para la propiedad de empresas individuales

4. REQUISITOS DE LAS EMPRESAS

4.1 Empresas con objetivos comerciales – tasa de rendimiento exigida

4.2 El modelo de fijación de precios de activos de capital

4.3 Las empresas con metas de políticas sectoriales

4.4 Dividendos

4.5 Recompra de acciones

- 4.6 Presentación de informes de las empresas
- 5. LA POLÍTICA DEL ESTADO SOBRE LA REMUNERACIÓN DE PERSONAL DE LIDERAZGO**
- 6. LA DIVISIÓN DE ROLES EN LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL**
- 6.1 El propósito de distinguir entre roles
- 6.2 Sobre la administración de propiedad en los ministerios individuales
- 7. EL MARCO PARA LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL DE SU PROPIEDAD**
- 7.1 El marco constitucional
- 7.2 Legislación de sociedades
- 7.2 Tratamiento igualitario con respecto a la información y normas para información privilegiada
- 7.4 Subsidios públicos
- 7.5 Libertad de información
- 7.6 Regulaciones de administración financiera del estado
- 7.7 Principios de gobierno corporativo
- 7.8 Transparencia sobre propiedad y previsibilidad
- 8. LA RELACIÓN ENTRE EL DIRECTORIO, LA GERENCIA Y LOS ACCIONISTAS**
- 8.1 Contacto con empresas
- 8.2 Las responsabilidades del directorio
- 8.3 La elección del directorio
- 8.4 Período en los cargos y remuneración
- 9. APÉNDICE**
- 10. REFERENCIAS**

Fuente: The Government's Ownership Policy, Norwegian Ministry of Trade and Industry, 2006

Asimismo, resulta útil para la política de propiedad del estado incluir una breve reseña de las disposiciones que apuntan a garantizar una igualdad de condiciones con el sector privado.

Con el fin de documentar los diferentes elementos que influyen sobre la política de propiedad, podría además brindar una **síntesis de los documentos de referencia principales** que definen o dan un marco al ejercicio de los derechos de propiedad por parte del estado. Entre los ejemplos de dichas referencias útiles se encuentran:

- Las disposiciones específicas de la Constitución, leyes del Parlamento relevantes, leyes específicas, incluida la Ley de Sociedades, resoluciones y documentos regulatorios, que definen los roles respectivos y explican la delegación de autoridades entre el Parlamento, el gobierno, la entidad propietaria, los directorios de las EPE, etc.;
- Los principios no vinculantes o códigos a los que el estado desea adherir, incluidas las normas reconocidas internacionalmente, como ser las Directrices de la OCDE y los Principios de la OCDE;
- Una lista de leyes que regulan EPE específicas;
- Directrices orientadas adoptadas por la entidad propietaria sobre aspectos específicos de la supervisión propietaria.

El desarrollo de una política de propiedad es a menudo un proceso reiterativo que puede incluir a muchas partes y consultas. Si resulta exitoso, un grado de minuciosidad adecuado mejorará la relevancia y credibilidad del documento.

Mientras que en un documento de largo plazo, la política de propiedad debería, no obstante, cuando sea necesario, revisarse y actualizarse. Esto debería considerarse como una revisión del mandato de propiedad general, similar a las revisiones de mandato realizadas para las EPE individuales.

La siguiente tabla presenta los pasos principales en el desarrollo de una política de propiedad:

Tabla 1.1. Pasos principales en el desarrollo de una política de propiedad

Pasos principales	Breve descripción
Examinar documentos existentes	<p>Para desarrollar una política de propiedad, la entidad propietaria deberá en primer lugar examinar los documentos existentes, incluidos los textos jurídicos o normativos, declaraciones oficiales, políticas internas, códigos, etc., relacionados con el ejercicio de los derechos de propiedad.</p> <p>La entidad propietaria debería además revisar la implementación efectiva de estas disposiciones.</p>
Recibir direcciones impartidas por el estado	<p>La entidad propietaria podría además recibir direcciones impartidas por el estado sobre los objetivos de propiedad. Este es el caso, en particular, donde existe un cambio en el gobierno o un cambio en la política general del estado.</p>
Desarrollar un documento en borrador	<p>Según las instrucciones recibidas por parte el estado y de los documentos relevantes existentes, la entidad propietaria podría desarrollar un documento en borrador para discusión, síntesis de los elementos principales de las políticas existentes o de prácticas e identificar los posibles elementos potenciales a incluirse en la política de propiedad.</p> <p>Este documento en borrador debería además permitir la identificación de áreas donde existen algunas contradicciones con documentos existentes, o donde existe una necesidad de aclaraciones en términos de objetivos específicos.</p>
Consultar con todas las partes interesadas	<p>La entidad propietaria debería realizar consultas a todas las entidades gubernamentales interesadas y discutir de manera activa los elementos principales de la política de propiedad.</p> <p>Esto podría llevarse a cabo, por ejemplo, mediante un Grupo de Trabajo específico</p>

Pasos principales	Breve descripción
	<p>formado por representantes de la entidad propietaria, los comités parlamentarios correspondientes, otros ministerios interesados, la institución de auditoría estatal, reguladores relevantes, etc.</p> <p>El objetivo es garantizar un amplio entendimiento y apoyo por parte de todas las entidades involucradas sobre objetivos generales y prácticas del estado como propietario, y por lo tanto, sobre las funciones y responsabilidades de la entidad propietaria.</p>
<p>Consultar en forma amplia y anticipada</p>	<p>Puede ser muy fructífero consultar incluso de manera más extensa con miembros del directorio selectos y con la gerencia de las EPE, e incluso integrarlos a los Grupos de Trabajo.</p> <p>En el mismo sentido, los representantes del sector privado, incluidos los inversores y proveedores de servicios de mercado, así como también los representantes de los sindicatos podrían incluirse de manera anticipada en el proceso de consulta. Esto podría elevar los niveles de aceptación de esta política de propiedad mediante grupos de interés clave y participantes del mercado.</p> <p>De manera más general, la realización de un uso adecuado de la consulta pública será fundamental en la prueba de reacción de la política y del mercado.</p>
<p>Obtener y demostrar aprobación política de alto nivel</p>	<p>Si la política de propiedad no fue iniciada a nivel político, es importante, a medida que sea desarrollada, obtener y demostrar aprobación política de alto nivel. Este es específicamente el caso cuando el gobierno no imparte instrucciones claras con anterioridad al desarrollo de la redacción de la política de propiedad.</p> <p>Una aprobación de alto nivel y clara fortalecerá la credibilidad de la política de propiedad del estado y posicionará al estado como un propietario previsible.</p> <p>Esta aprobación política de alto nivel podría ser brindada mediante una introducción o prólogo firmado por el ministro a cargo de la propiedad pública o del primer ministro. Otra manera es organizar un evento político de alto nivel para “lanzar” una política de propiedad con la participación de los ministros correspondientes, invitando a todos los grupos de interés relevantes incluidos los participantes del mercado y garantizar una cobertura de prensa adecuada.</p>
<p>Apoyo por parte de servidores públicos relevantes</p>	<p>Para lograr que una política pública sea aun más creíble, podría además contar con el apoyo por parte de servidores públicos relevantes, particularmente aquellos que trabajan para la entidad propietaria.</p> <p>El apoyo oficial de servidores civiles fortalecerá la credibilidad del estado en “hacer lo que promete”, por lo tanto en implementar de manera efectiva la política anunciada.</p>
<p>Divulgación pública</p>	<p>Otro aspecto clave de la política de propiedad es su divulgación pública. “La política de propiedad y los objetivos societarios asociados deberán ser documentos públicos a los que el público en general deberá tener acceso, y deberán ser circulados ampliamente entre los ministerios, los organismos y directorios de las EPE, los gerentes y los legisladores”. (Notas a las Directrices, pág. 24).</p> <p>Para garantizar una amplia divulgación pública, la política de propiedad podría ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lanzada en un evento público de alto nivel con amplia cobertura de los medios; • Publicada en la página web de la entidad propietaria; • Incluida en las Memorias Globales, al menos por sus elementos más importantes; • Y pueden enviarse copias impresas a todos los órganos gubernamentales relevantes, directorios y gerencias de las EPE como así también a participantes

Pasos principales	Breve descripción
	del mercado.
Adaptar si fuera necesario, manteniendo los elementos principales estables	<p>Las EPE enfrentan cambios continuos en sus ambientes económicos, de mercado y en algunos casos, políticos. El estado como propietario deberá entonces adaptar su política de propiedad de manera periódica.</p> <p>Sin embargo, los elementos principales deberían ser lo más estables posibles y no estar sujetos a cambios frecuentes. El objetivo es dar una imagen clara del comportamiento del estado como propietario, y un aspecto importante de esto es apuntalar la percepción de que es un propietario previsible. En consecuencia, <i>“el estado debería esforzarse en ser consistente en su política de propiedad, y evitar modificar los objetivos generales demasiado a menudo”</i>. (Notas, página 23).</p>

1.3. Establecimiento de metas específicas para la entidad propietaria

Las metas para la entidad propietaria deberían consistir de una cantidad limitada de objetivos que permitirán evaluar su desempeño en la ejecución de la política de propiedad del estado.

Estos objetivos tienen que ser acordados por la entidad propietaria y las entidades o instituciones a las cuales reporta. El proceso de formularlas puede variar dependiendo del contexto institucional y la organización de la función de propiedad. Por ejemplo, la entidad propietaria podría proponer una serie de metas para aprobación ya sea por parte del comité parlamentario correspondiente, o el ministerio correspondiente. Independientemente del proceso exacto, resulta esencial que todas las instituciones que tienen voz posterior en la evaluación del desempeño de la entidad propietaria sean incluidas de alguna manera al discutir sus objetivos previos. Esto puede incluir al Parlamento, los ministerios correspondientes, agencias de auditorías estatales, etc.

Las metas pueden ser tanto cuantitativas como cualitativas. Una parte importante del trabajo de las entidades propietarias es conducida por el proceso, y dependiente de la calidad de la relación que administra para establecer con las EPE y sus directorios. Las metas cualitativas podrían por lo tanto relacionarse con su habilidad de recuperar y procesar información puntual y adecuada y devoluciones sobre el desempeño de las EPE. Nuestros objetivos podrían abarcar la calidad de los directorios de las EPE y el desempeño de las entidades propietarias en el proceso de designación del directorio. La entidad propietaria debería además responder por la implementación efectiva por parte de las EPE de instrumentos o códigos específicos de gobernación, etc. (comparar con el Recuadro 1.3).

Recuadro 1.3. Implementación de la “Carta sobre las Relaciones entre las EPE y el Estado Accionista” en Francia

La entidad propietaria en Francia, la APE (Agence des Participations d’Etat) ha desarrollado una “Carta sobre las relaciones entre las EPE y el estado accionista”. La APE realiza un seguimiento cada año de cuán efectiva es la implementación de la carta, con base en una evaluación específica realizada por los representantes de la APE en los directorios de las EPE. La APE expresa sus comentarios sobre los resultados de esta evaluación cada año en su memoria.

La mejora en la implementación de la Carta es uno de los objetivos de la APE. Este es un objetivo cualitativo. La evaluación origina los porcentajes de una implementación completa “deseada”, ya que evalúa hasta qué punto específico se ha puesto en práctica el proceso. Estos procesos abarcan, por ejemplo, las competencias de los directorios, la calidad y el funcionamiento efectivo de los comités de auditoría y estrategia

y la relación general con la APE.

El uso de esta evaluación como base para evaluar el desempeño de la APE podría, no obstante, resultar algo tendencioso. Es tendencioso sobre una evaluación realizada por algunos ejecutivos de la APE designados en los directorios de las EPE. En consecuencia, podría ser considerado como una autoevaluación indirecta. No obstante, esto constituye una evaluación de cómo los procesos decididos por la entidad propietaria relativos a la gobernación de las EPE son implementados de manera efectiva.

Hay un enfoque mayor en las metas cuantitativas y financieras que abarcan a la totalidad de la cartera estatal (ver Recuadro 1.4). Con el fin de medir el desempeño en este aspecto puede ser útil identificar una cantidad de indicadores diferentes, los que serán computados para la totalidad de la cartera estatal o para una parte significativa de la cartera (por ejemplo, las EPE que cotizan en bolsa si estas representan el grueso de las EPE en términos de valor). Estos factores incluyen indicadores financieros, como ser operativos y de rentabilidad financiera, coeficiente de endeudamiento y niveles de dividendos sostenibles.

Para asegurarse de que los indicadores reflejen realmente el desempeño de la entidad propietaria en lugar del desempeño de la EPE y el ambiente económico y de negocios, es importante que se brinden criterios de comparación adecuados con el desempeño del mercado.

Recuadro 1.4. Indicadores específicos para evaluar el desempeño de la Propiedad Pública en Francia

Objetivo 1: Garantizar el aumento de valor en las acciones del Estado

- Indicador 1: Rentabilidad operativa de capital (resultados operativos / activos)
- Indicador 2: Rentabilidad financiera (resultados netos/ patrimonio)
- Indicador 3: Margen operativo (resultados operativos/ facturación)
- Indicador 4: Sustentabilidad de la deuda (EBITDA/ deuda neta)

Objetivo 2: Garantizar el éxito de operaciones de venta

- Indicador 1: La diferencia entre recibos provenientes de ventas y valores intrínsecos o accionarios de acciones vendidas (basada en valuaciones realizadas por la Comisión sobre Participaciones y Transferencias)
- Indicador 2: Nivel de aranceles y comisiones pagadas a asesores

Objetivo 3: Contribuir con la reducción de la deuda estatal

- Indicador 1: Reducción en la deuda y cargos por intereses de las entidades en la administración pública, excepto el estado
- Indicador 2: Reducción en la deuda y cargos por intereses del estado

Otra meta útil es el valor combinado de la cartera de EPE del estado, que es utilizada en un número creciente de países. Los cambios en el valor de la cartera del estado podrían ser informados por medio de una memoria, en la que se pueden incluir comentarios. Cuando se definen las metas de valor hay varias opciones:

- Una **meta única** total para incrementar el valor de la cartera estatal en su totalidad o en una parte significativa de esta por cierto porcentaje durante un tiempo especificado. Esta opción es atractiva en términos de simplicidad y como una herramienta de comunicación eficiente. No obstante, cuenta con algunas limitaciones inherentes (comparar con el Recuadro 1.5). El

incremento total en valor podría ser sumamente dependiente del desempeño de una sola empresa y altamente influenciada por factores diferentes del desempeño de la entidad propietaria.

- Sub-metas para las EPE más importantes además de una meta de cartera general. El objetivo debería ser lograr al menos una parte de estas sub-metas, con peso adecuado asignado para reflejar el significado de diferentes EPE en la cartera general estatal.

Recuadro 1.5. Caso de estudio: Los pros y los contra de una Meta Única para la Entidad Propietaria en el Reino Unido

Las ventajas de una meta única

El Ejecutivo Accionista acordó un objetivo específico y cuantificado para incrementar el valor de seis emprendimientos principales en la cartera del estado, que representaba un 76 % de las ventas totales en su cartera general: *“Para incrementar por mil millones de libras en los tres años para 2007 el valor de la cartera central de los emprendimientos de propiedad del estado, dentro del marco de objetivos de política, de clientes y regulatorios claramente definidos”* (a).

Este objetivo cuantitativo y claro permite una comunicación mejorada acerca de metas significativas. Es considerado una importante herramienta “educativa” para resaltar el concepto de creación de valor y enfocarse en él. Es además muy útil en lograr que las EPE y el público en general entiendan que el capital no es gratis. *“La meta ayudará a incorporar el concepto de administración de empresas por valor en los objetivos del estado”* (a). *“La meta del Ejecutivo (...) ha concentrado gran atención en el valor para el accionista dentro de los emprendimientos públicos”*.

Críticas a la Meta Única por parte de la Oficina Nacional de Auditoría

“Sobre la marcha, no obstante, existen limitaciones en la meta que deberán ser abordadas. Es difícil conectar el logro de la meta con el propio desempeño del Ejecutivo en la administración de la participación en representación del estado. Además, las ganancias de estos emprendimientos objetivos pueden ser potencialmente volátiles y el desempeño de uno solo puede tener una influencia decisiva en si se logra o no la meta financiera. Proseguir con una meta única solamente a nivel cartera, es por lo tanto, inadecuado”.

El Ejecutivo Accionista debería establecer metas a nivel de emprendimientos individuales junto con las metas a nivel cartera total. Estas metas deben considerar los desafíos que enfrenta cada emprendimiento individual. *“Podría exigirse al Ejecutivo que cumpla una meta general a nivel cartera que podría desglosarse en una serie de metas a nivel de emprendimientos individuales... El Ejecutivo tendría, durante un periodo dado de presentación de información, que cumplir una cierta proporción de estas metas a nivel emprendimiento – ponderada de forma adecuada hacia emprendimientos más grandes para evitar una pérdida de enfoque en el valor general”*.

Críticas a la Meta Única por parte del Comité de Contadores Públicos

“La meta de incrementar el valor de seis de sus 27 emprendimientos por mil millones de libras no es una prueba adecuada de la efectividad del Ejecutivo. Uno o dos emprendimientos grandes, potencialmente afectados por las condiciones de mercado, pueden influir en que el Ejecutivo cumpla sus metas, independientemente del desempeño subyacente del Ejecutivo. Su régimen de administración de desempeño necesita incluir medidas más amplias que se basen en los resultados de los emprendimientos individuales, junto con la meta a nivel de cartera total.”

Fuente: “The Shareholder Executive and Public Sector Businesses,” National Audit Office, 28 de febrero, 2007 / House of Commons, Committee of Public Accounts, “The Shareholder Executive and Public Sector Businesses”, 27 de junio, 2007.

Cuando se utiliza el valor como meta, el concepto de valor económico agregado (EVA, por sus siglas en inglés) podría ser una herramienta útil para calcular el cambio de valor en la cartera estatal. El valor económico agregado es una medida absoluta que permite una rendición de cuenta para el costo de capital y riesgo. Esto da una buena idea de la escala de creación de valor. Está bien establecido, es ampliamente usado y aplicable a una amplia gama de industrias de manera consistente (ver Recuadro 2.8 en el Capítulo 2).

Cualquiera que sea la meta elegida, siempre representará de manera imperfecta el desempeño real de la entidad propietaria. Cuando se habla de metas, las entidades propietarias y otras instituciones involucradas deberían por lo tanto esforzarse en enfocarse en su relevancia, garantizar que tengan una relación cercana con el objetivo general de la propiedad pública, y construirlas de manera que reflejen de manera efectiva el desempeño de la entidad propietaria, con la debida consideración para el ambiente de mercado y de los negocios.

La siguiente tabla describe los pasos principales al establecer metas específicas para la entidad propietaria:

Tabla 1.2. **Pasos principales para establecer metas específicas para la entidad propietaria:**

Pasos principales	Breve descripción
Identificar metas potenciales	<p>Un paso útil para la entidad propietaria es identificar una gran serie de metas potenciales que podrían reflejar/corresponderse con los objetivos generales de la entidad propietaria en el ejercicio de los derechos de propiedad pública del estado, según se describe en la política de propiedad.</p> <p>Si dicho objetivo es la creación de valor, una meta obvia es el incremento en el valor de la cartera estatal, o una serie de incrementos específicos en los valores de cada uno o de las principales EPE. Otros objetivos potenciales a nivel de cartera total son los indicadores financieros habituales como ser rentabilidad, endeudamiento, distribución de dividendos, etc.</p> <p>Podrían considerarse, además, metas más cualitativas basadas, por ejemplo, en los procesos que la entidad propietaria pone en práctica para ejercer de manera eficiente sus derechos de propiedad. Las metas podrían cubrir como deberían implementarse efectivamente los procesos recomendados. El conjunto total de metas debería, por supuesto, permanecer orientado a los resultados y no puramente basarse en procesos.</p> <p>Además de reflejar los objetivos generales según lo descrito por la entidad propietaria, las metas deben reflejar de la manera más cercana posible el desempeño de la propia entidad propietaria en el ejercicio de los derechos de propiedad del estado. Evidentemente, la cantidad de metas generales reflejará también otras condiciones, tales como el desempeño de la gerencia de la EPE, del ambiente del sector económico o de mercado general o específico, etc. En este caso, las metas deberían considerar el ambiente y las condiciones el mercado general, de los emprendimientos y económicas.</p>
Revisar las características de las metas	<p>La selección de metas significativas para reflejar el desempeño global de la entidad propietaria es compleja e involucra múltiples retos.</p> <p>Además de reflejar el desempeño de la entidad propietaria, las metas</p>

Pasos principales	Breve descripción
	<p>deberían tener las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser lo suficientemente específicas y ligadas a plazos; • Ser medibles, en lo posible a nivel cartera. Esto en muchos casos implicará algunas dificultades de agregación significativas (ver más abajo); • Ser realistas y al mismo tiempo desafiantes, para poder desarrollar un papel positivo de incentivo/motivador. <p>Se brinda una guía adicional en la selección de metas e indicadores de desempeños adecuadas en la Sección 1.7.</p> <p>Luego de haber abordado todas las metas potenciales conforme estas perspectivas diferentes, la entidad propietaria podría seleccionar una cantidad de metas apropiadas.</p>
<p>Seleccionar una mezcla adecuada.</p>	<p>Hay una compensación a realizarse con respecto al número de metas. Además de las dificultades habituales encontradas en la especificación de metas para una organización compleja, como ser una sociedad por acciones, las EPE podrían tener un conjunto de objetivos más complejos, que involucren los de índole comercial como así también de política, incluidos los servicios públicos y otras obligaciones especiales según se detalla en la Sección 1.5. Más aún, el estado como propietario puede tener otro set complejo de objetivos, y la fijación de metas a nivel cartera pueden implicar efectos de tamaño/agregación específicos.</p> <p>El hecho de tener múltiples metas podría dar una perspectiva más completa sobre el desempeño del estado como propietario. Sin embargo, tener un número limitado de metas generales bien seleccionadas facilitará su comunicación e información y puede resultar útil para mejorar la concentración estratégica. Es necesario encontrar un balance entre la integridad y la concentración.</p>
<p>Considerar los desafíos de la agregación</p>	<p>Además de las dificultades en la selección de indicadores significativos, existe además un número de dificultades mucho más técnicas en el cálculo de indicadores de agregación para la cartera general del estado, que tiende a ser mejor diversificada.</p> <p>Debería prestarse atención al peso que los resultados de una o varias EPE grandes pueden tener sobre el desarrollo general de la cartera del estado.</p>
<p>Probar metas de desempeños anteriores</p>	<p>Antes de acordar sobre un conjunto definitivo de metas, podría resultar útil probarlos sobre desempeños anteriores y verificar si sus logros podrían haber reflejado adecuadamente el desempeño basado en objetivos similares.</p>
<p>Discutir metas de manera interna y externa</p>	<p>Para ser efectivos en términos de motivación, se debe adherir a las metas, por lo tanto se las debe considerar como relevantes y justas. Podría por lo tanto ser útil discutir ampliamente el conjunto de objetivos de manera interna para la entidad propietaria con el fin de descubrir de manera más realista los impactos que podrían tener sobre la motivación y</p>

Pasos principales	Breve descripción
	<p>el comportamiento de los funcionarios individuales.</p> <p>En el mismo orden, podría ser útil discutir las posibles metas para la entidad propietaria con los directorios y gerencias de las EPE, para descubrir en forma más clara el impacto que podrían tener también a nivel de las EPE.</p>
<p>Acordar respecto de las metas con el gobierno y otras instituciones relevantes</p>	<p>Es asimismo necesario acordar respecto de las metas de la entidad propietaria con todas las instituciones a las cuales reporta la propiedad o que estarán involucradas, de una u otra manera, en la evaluación de su desempeño. Esto podría incluir ministerios de supervisión, el gobierno, los comités parlamentarios relevantes y la institución de auditoría estatal.</p> <p>Este acuerdo sobre metas podría ser útil para garantizar que las metas cubran efectivamente todas las dimensiones importantes del desempeño de la entidad propietaria, y que se establecen a un nivel adecuado. Este diálogo anterior garantizará además una revisión más fluida del desempeño posterior y alinear las expectativas relativas al desempeño de la entidad propietaria.</p> <p>Las metas definitivas deberían acordarse de manera clara y formal entre la entidad propietaria y el gobierno. Podría además ser aconsejable que las comisiones parlamentarias relevantes adhieran claramente al conjunto de metas acordado para la entidad propietaria.</p>
<p>Divulgar las metas generales</p>	<p>Las metas generales de las entidades propietarias, según sean acordadas con el gobierno, deberían ser claramente divulgadas. Esto incluirá una indicación clara en la página web de la propiedad, una referencia de las metas iniciales en los informes generales y una comunicación periódica durante el año por parte de la entidad propietaria.</p>

1.4. Definición y revisión de los mandatos de las EPE

Los mandatos de las EPE son descripciones simples y breves de los objetivos de alto nivel y misiones de una EPE a largo plazo. Los mandatos de las EPE pueden describirse en sus estatutos o en leyes relevantes. Los mandatos de las EPE son relevantes principalmente en el caso de EPE de propiedad total. En el caso de EPE de propiedad parcial, el estado podría no estar en una posición de “mandar” formalmente a la EPE para lograr los objetivos específicos o cumplir misiones. Puede dar alguna dirección, pero como accionista significativo y mediante los mecanismos habituales de “voz” de accionista. Esta sección, por lo tanto, aborda principalmente el caso de las EPE de propiedad total.

Los mandatos de las EPE definen normalmente la línea de negocios principal. Estos proveen además alguna indicación genérica relativa a la pretensión en términos de liderazgo de mercado, calidad de servicio o innovación (ver Recuadro 1.6). Pueden establecer además algunos objetivos o restricciones amplios en términos de sustentabilidad financiera y, muchas veces, incluyen alguna forma de servicios públicos y obligaciones o compromisos sociales, como los relacionados con asuntos laborales. Los mandatos de las EPE, por consiguiente, a menudo muestran claramente una mezcla de objetivos comerciales y de políticas.

Recuadro 1.6. Ejemplos de Mandatos u Objetivos Generales para EPE Similares (Correo) en Diferentes países miembros de la OCDE.

Canada Post Corporation / Canadá. Mandato: Operar el servicio postal de Canadá de manera auto-sostenible con un estándar de servicio que satisfaga las necesidades de los canadienses. Visión: Ser líder mundial en la provisión de soluciones innovadoras de entrega física y electrónica, en la creación de valor para los clientes, empleados y todos los canadienses. (*Crown Corporations Annual Report to Parliament*, 2005, pág. 161).

Posten Norge AS / Noruega. El Correo Postal de Noruega tiene como objetivo cumplir con sus obligaciones societarias y operativas de manera sólida, efectiva en cuanto a costos y, con estos parámetros, administrar efectivamente los bienes del estado y promover un buen crecimiento comercial de la sociedad. (*The State Ownership Report*, 2005, pág. 81)

Posti / Finlandia. El grupo tiene como objetivo desarrollar sus negocios hacia una gestión de información integrada y de flujo material, permitiendo una mensajería versátil y soluciones de logística (*State Shareholding in Finland*, 2004, página 22).

Posten AB / Suecia. La meta de rentabilidad de Posten es el 10 % de ganancias netas en relación con el patrimonio promedio, asumiendo una relación de capital/activos de un 25 % (*Annual Report State-Owned Companies*, 2004, página 61).

Royal Mail / Reino Unido. Visión: Garantizar la provisión universal de servicios postales en el Reino Unido. Dentro de la cual garantizar un Royal Mail Group de propiedad pública, completamente restaurado, que brinde servicios de excelente calidad a los clientes y que recompense el trabajo de su gente. _Objetivos: Que Royal Mail sea el mejor proveedor de servicios postales de la clase con negocios de largo plazo fortalecidos y sostenibles. La entrega de servicios gubernamentales y de otra índole de manera eficiente y adecuados para la finalidad prevista mediante una sucursal de la red Post Office RO. (*Annual Report 2004-2005*, Shareholder Executive, página 47)

Estos mandatos o misiones son válidos durante un período prolongado y son actualizados solamente en caso de cambios fundamentales en la misión (ver Recuadro 1.7).

Recuadro 1.7. Descripción de una Revisión de Mandato

En su informe del año 2000, el auditor general de Canadá advirtió que “solamente dos corporaciones de la Corona (*Crown corporations*) habían estado sujetas a revisiones obligatorias y sistemáticas de los mandatos. Otras llevaron a cabo dichas revisiones de manera *ad hoc generalmente*, y muchas revisiones no involucraron a la Tesorería, al ministro responsable, y al Parlamento o abordaron todas las cuestiones importantes”. El informe entonces recomendó al estado que desarrolle directrices para la realización de revisiones de mandato.

En la revisión del progreso correspondiente al 2005 realizada, el auditor general demuestra que las “corporaciones de la Corona que fueron sometidas a revisión de mandatos continúan siendo la excepción, y que las revisiones continúan realizándose en forma *ad hoc*” y que no se desarrollaron directrices.

En el informe al Parlamento del 2004 se comentó sobre un ejemplo de una sociedad que había cambiado sus actividades sin la revisión adecuada y correspondiente del mandato.

La definición en forma clara el mandato de cada EPE (de propiedad total) es necesaria para realizar una rendición de cuentas adecuada, para definir y limitar el alcance de los servicios públicos u otras obligaciones especiales y como una base para discutir metas más específicas para las operaciones de la sociedad.

Estos mandatos y objetivos generales deberían ser divulgados, según se solicita en la Directriz V.E.1. *“Las EPE deberían divulgar información material sobre todos los temas descritos en los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo y además enfocarse en áreas de preocupación significativa para el estado como propietario y el público general. Entre los ejemplos de dicha información se incluyen: una declaración clara al público de los objetivos de las empresas y su cumplimiento”*.

Tabla 1.3. **Los pasos principales en la definición y revisión de los mandatos de las EPE:**

Pasos principales	Breve descripción
Revisar documentos existentes	Un primer paso para definir claramente los mandatos de las EPE es revisar los documentos legales existentes que definen las misiones de las EPE o bien proveen el marco general para hacerlo.
Redacción del mandato	<p>Basados en estos documentos legales, la entidad propietaria podría elaborar una formulación adecuada o redefinición de los mandatos de las EPE de propiedad total. Las EPE mismas pueden entregar a la entidad propietaria los borradores de sus mandatos, especialmente cuando hay un gran número de pequeñas EPE. Debería, sin embargo, continuar siendo la prerrogativa de la entidad propietaria el establecimiento de mandatos definitivos y garantizar que estos se encuentren alineados con los objetivos generales del estado.</p> <p>Independientemente del proceso, la aclaración o formulación debería incluir una discusión adecuada con el presidente de la EPE y el directorio de la EPE debería discutirlo para garantizar un entendimiento común.</p>
Redacción de la declaración de prioridades	<p>Los mandatos de las EPE deberían además dar una indicación clara de cómo articular las compensaciones entre los objetivos comerciales y los de políticas.</p> <p>Para hacerlo, las entidades propietarias podrían redactar “declaraciones de prioridades” (ver el ejemplo de Canadá, Recuadro 1.8). Estos documentos sirven, durante un periodo fijo, para aclarar el mandato de las EPE y los posibles conflictos sobre los objetivos, para informar a la EPE sobre las prioridades estratégicas del estado y para garantizar su implementación a nivel de la EPE individual. Podrían ser útiles en garantizar un entendimiento mutuo entre la entidad propietaria y el directorio de la EPE respecto de un conjunto de expectativas de alto nivel. Podrían además brindar un marco para el desarrollo de planes corporativos más específicos.</p>
Divulgación pública	<p>Los mandatos amplios de las EPE deberían ser divulgados públicamente. Deberían publicarse en los sitios web de las EPE individuales y deben constar claramente en sus memorias. Además deberían integrarse con los informes de agregación de la entidad propietaria, al menos en forma de síntesis, en la sección donde se informa sobre las grandes EPE individuales.</p> <p>Documentos más específicos como ser las “declaraciones de prioridades” o cartas acuerdo celebradas entre la entidad propietaria y el presidente de los directorios pueden mantenerse confidenciales en los casos en que se involucre información que puede influir en</p>

	el comercio.
Revisión periódica	<p>Los mandatos u objetivos amplios para cada EPE deberán ser revisados periódicamente para mantener su relevancia y coherencia con el marco general y el ambiente económico. Los directorios y el Parlamento deberían garantizar que los mandatos de las EPE se mantengan relevantes para la política de objetivos del estado (ver el ejemplo de una convocatoria para Directrices en Canadá, Recuadro 1.7).</p> <p>Las revisiones de mandatos podrían realizarse toda vez que lo requieran los grandes cambios en la estrategia, el mercado o el ambiente político. Se podrían realizar diferentes tipos de revisiones de mandato, que varíen en términos de profundidad, inclusión y costos:</p> <p>Algunas podrían realizarse internamente, es decir, por parte de la EPE y la entidad propietaria con un aporte público limitado;</p> <p>Otras podrían ser desarrolladas por paneles independientes (designados por la entidad propietaria) con total aporte público y expertos contratados;</p> <p>En algunos casos excepcionales los comités parlamentarios relevantes podrían llevar a cabo las revisiones de los mandatos.</p> <p>La opción entre estos tipos diferentes de revisiones de mandatos estará basada en sus ventajas relativas (en términos de profundidad y apertura al debate público) y costos relacionados.</p> <p>No obstante, es necesario garantizar que estas revisiones de mandatos ocurran de manera periódica y sistematizada para mantener la relevancia de los mandatos de todas las EPE, tanto en relación con el ambiente operativo de la sociedad como con los objetivos de política del estado.</p>
Consultas a los grupos de interés involucrados	<p>Las revisiones de mandato deberían ser realizadas por la entidad propietaria junto con los funcionarios de alto nivel de las EPE interesadas. Ellos además deberían revisar si la EPE está haciendo lo que se supone que debe hacer y si necesita tener objetivos nuevos o cambiados.</p> <p>Para garantizar que la revisión de mandato aborde todos los asuntos relevantes, es también una buena práctica que la entidad propietaria se comprometa a realizarla con los grupos de interés involucrados, incluido el Parlamento. Las revisiones de mandato deberían realizarse de manera transparente y sus resultados deberían ser informados a todas las partes interesadas.</p>

Recuadro 1.8. Ejemplo de una Declaración de Prioridades en Canadá

Como miembro de la cartera de Comercio Internacional de Canadá, EDC tiene un papel crucial en dar apoyo a la agenda del estado. Para tal fin, el ministro de comercio internacional ha delineado para EDC la agenda del estado en una declaración de prioridades. Esta declaración, que sigue en una de las medidas anunciadas en el informe sobre el gobierno corporativo de la Corona, articula además las prioridades del ministro para EDC.

Se solicitó a EDC que apoye a la agenda de comercio internacional del estado en las siguientes áreas de prioridad:

- **Garantizar un lugar en el mercado estadounidense para Canadá-**

• Desarrollar lazos comerciales y de inversión con China, India y Brasil

Además, se solicitó a EDC que considere cómo podría expandir las herramientas disponibles para la financiación de capital. Del mismo modo, el estado y EDC considerarán cómo la sociedad puede ayudar a los negocios canadienses a desarrollar tecnologías prometedoras que fortalecerán la posición de Canadá como líder internacional de tecnología y comercialización. Por último, el ministro solicitó a EDC que haga un aprovechamiento total de su capital en respaldo a estos objetivos, mientras que al mismo tiempo continúe gestionando sus actividades de manera auto-sostenibles.

La estrategia de negocios que se presenta en el plan corporativo está alineada con estas prioridades, y articularán cómo EDC puede contribuir con esta agenda. Asimismo, la estrategia de negocios ilustrará cómo la cooperación continuada de EDC con sus socios de gobierno, tanto en la cartera de comercio internacional como en todo el gobierno de Canadá, apoya a las empresas canadienses. Esta colaboración es crucial para garantizar que los canadienses obtengan los beneficios totales de la gama de servicios brindados por el gobierno de Canadá.

Fuente: *EDC Corporate Plan Summary 2006-2010* (pág.13)

1.5. Identificación, estimación de costos y financiación de servicios públicos y otras obligaciones especiales

Las Directrices reconocen que “en algunos casos, se espera que las EPE cumplan responsabilidades y obligaciones especiales para fines sociales y de política pública... (que) pueden ir más allá de la norma generalmente aceptada para actividades comerciales (Notas, Directriz I.C., página 20)¹. Las Directrices requieren que estas obligaciones sean impuestas por ley o normas y que sean divulgadas al público general. Los costos relacionados deberían ser cubiertos de manera transparente y “toda asistencia financiera, incluida la garantía, recibida por parte del estado” debería ser informada. Las notas a las Directrices mencionan además que las remuneraciones deberían ser “estructuradas de manera que eviten la distorsión del mercado”².

Es importante identificar claramente los servicios públicos y otras obligaciones especiales ya que a menudo tienen un impacto significativo sobre el desempeño de las EPE. De hecho, el costo de estas “obligaciones especiales” podría ser muy alto y a menudo está oculto o al menos no identificable a simple vista. La divulgación de las “obligaciones especiales” debería además incrementar la transparencia relacionada con varios factores de riesgo que la EPE pueda enfrentar. Identificar claramente las “obligaciones especiales”, estimar sus costos de manera adecuada y divulgar la información relevante permiten un debate público informado acerca de su relevancia, sus implicancias presupuestarias como así también sus consecuencias en la distribución.

La identificación y la estimación de costos de “obligaciones especiales” representan un compromiso importante que requiere de tiempo, método y una buena dosis de discusión y negociación entre la entidad propietaria, las EPE mismas y, en muchos casos, también los grupos de interés relevantes. Es, no obstante, un paso necesario para permitir una discusión clara sobre los objetivos y el desempeño de la EPE.

Un ejercicio preliminar para el estado como propietario es acordar acerca de la definición de lo que constituye una “obligación especial”. La que brindan las Directrices (“*responsabilidades y obligaciones especiales para fines sociales y de política pública... (que) pueden ir más allá de la norma generalmente aceptada para actividades comerciales*”) podría necesitar de mayor elaboración para ser funcional en la economía y ambiente jurídico de un país específico (ver Recuadro 1.9).

Recuadro 1.9. Descripción de Obligaciones de Servicio Comunitario en Australia

“Una obligación de Servicio Comunitario surge cuando un estado exige específicamente a una empresa pública que lleve a cabo actividades relacionadas con resultados o producción que no elegiría realizar en una base comercial, y que el estado no exija a otros emprendimientos en los sectores privados o públicos para llevar a cabo generalmente, o que solamente haría de manera comercial a precios más altos”.

Fuentes: *“Community Service Obligations: Some definitional, costing and funding issues”*, 1994, Australian Industry Commission.

La entidad propietaria debería entonces solicitar a las EPE que identifiquen las “obligaciones especiales” existentes basadas en la definición acordada.

Las EPE deberían entonces proveer información sobre los costos reales de las “obligaciones existentes”, basadas en una metodología consistente. Es necesario desarrollar un enfoque consistente para estimar el costo de estas “obligaciones especiales”, ya que reducirá las inconsistencias en las medidas de desempeño entre las EPE, haciendo más fácil la comparación. (ver Recuadro 1.10).

Recuadro 1.10. Métodos para Medir el Costo de las “Obligaciones Sociales”

Existen cuatro métodos principales para evaluar los costos de las “obligaciones especiales”.

Costos marginales: Incluyen costos que aumentan como resultado de una producción o servicio incrementado. En principio, deberían utilizarse costos marginales a corto plazo, ya que estos reflejan el costo de oportunidad real de abastecer el producto o servicio adicional. Pero existe una serie de dificultades prácticas en la estimación de costos marginales, relacionadas por ejemplo con el tratamiento de costos comunes y conjuntos, especialmente cuando la misma empresa produce una variedad de bienes o servicios, o con determinación de la unidad marginal de producción correspondiente. La distinción entre costos marginales a corto y largo plazo podría además ser difícil en cuanto a depreciación, por ejemplo, o en casos donde la capacidad no es un equilibrio a largo plazo. Además, estos costos marginales podrían variar de manera significativa conforme al nivel de demanda, sin siquiera mencionar los problemas relacionados con la congestión en algunas industrias. Estas dificultades pueden hacer el cálculo de costos marginales extremadamente costos y complejos.

Costos totalmente distribuidos: La idea es incluir un costo promedio variable más un aumento de precio para cubrir los costos fijos. Una manera práctica de lograr esto es distribuir completamente los costos totales de las empresas asignándolos a todos sus productos o servicios diferentes. En este caso, nuevamente se puede utilizar una cantidad de métodos de asignación. Los costos distribuidos totalmente son considerados como “justos” pero tienden a sobreestimar los costos. Este método ignora las discrepancias que existen a menudo entre los costos promedio y marginales en el caso de industrias de infraestructura. Es correcto cuando las funciones de costo se aproximan a facturaciones constantes a escala.

Costos evitables: Incluye todos los costos asociados con un bloque adicional de producción, que incluye costos variables y de capital toda vez que se requiera de capacidad adicional. Los costos reales deberían considerarse, incluso cuando ellos difieran en comparación con la mejor práctica. La evaluación tiene en cuenta además la utilización de la capacidad, con costos evitables calculados a capacidad de carga máxima para incluir los costos de capital incurridos por la producción o servicios “adicionales” que derivan de las “obligaciones especiales”. Los costos evitables aumentan con el tamaño del nivel incremental de producción a considerar, ya que más costos de capital podrían por lo tanto considerarse como “evitables”. Debe hacerse una distinción entre los costos evitables a corto y a largo plazo, estos últimos permiten la incorporación de costos de capital adicionales. Una pregunta relacionada surge con el cálculo de los costos de capital y la tasa de rendimiento adecuada para utilizar para la medición del costo de oportunidad del capital. En algunos casos, un incremento en los precios podría además agregarse a los costos evitables para reflejar una contribución a los costos comunes.

Costos aislados: Los costos incurridos al producir un producto de manera aislada. Por definición, ellos ignoran las economías de escala y de alcance. Resultan en un cálculo sobreestimado del costo real de las “obligaciones especiales”.

Fuentes: “*Community Service Obligations: Some definitional, costing and funding issues*”, 1994, Australian Industry Commission.

Este ejercicio de mapeo es necesario para identificar las “obligaciones especiales” existentes. Sobre esta base es posible tener una discusión informada en primer lugar entre el Parlamento y la entidad propietaria sobre la relevancia de estas “obligaciones especiales”, y en segundo lugar, entre la entidad propietaria y las EPE sobre sus objetivos de desempeño. Es importante decidir si los objetivos deseados continúan siendo de relevancia. Es necesario dar un paso atrás y considerar, para cada una de estas obligaciones especiales, si se pudieron lograr o no los objetivos a través de otros mecanismos que tengan menor impacto en términos de distorsión del mercado o eficiencia de la EPE, como ser subsidios directos, adquisiciones o disposiciones regulatorias. La discusión sobre mecanismos de financiación para estas “obligaciones especiales” (según se describen más abajo) podrían también conducir a mecanismos menos distorsivos.

En forma paralela a la divulgación de “obligaciones especiales” y costos relacionados, las Directrices exigen además la divulgación de “toda asistencia financiera, incluida la garantía, recibida por parte del estado” (Directriz V.E.4.). El abordaje de las obligaciones especiales como de los

beneficios especiales o asistencia financiera es esencial para garantizar la “igualdad de condiciones” con el sector privado. Esto se infiere además de otras dos Directrices, a saber la Directriz I.C, que trata la aplicación de las leyes, y la I.F, que trata el acceso a las finanzas. Puede realizarse a través del desarrollo y la implementación de un “principio de neutralidad competitiva” (ver Recuadro 1.11).

Sin embargo, cada paso da origen a problemas y compensaciones más complejos³.

Tabla 1.4. **Tratamiento de obligaciones especiales**

Pasos principales	Breve descripción
<p>Acordar una definición de “obligaciones especiales”</p>	<p>Usualmente existen tres características principales necesarias para constituir una “obligación especial”:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ser específicamente exigida por el estado; • no realizarse sobre la base de una decisión puramente comercial; • lograr de manera efectiva un beneficio social o de política. <p>Esto deja aun un número de problemas abiertos y queda un lugar para la interpretación cuando estos criterios son aplicados en un caso práctico. Será necesario resolver las ambigüedades, muchas veces sobre la base de cada caso en particular. Ellas se relacionan, por ejemplo, con las siguientes preguntas:</p> <p>¿Cuáles son las directivas del estado a considerar? Estas directivas tienen que ser específicas, explícitas y públicas. No incluyen las directivas generales impartidas a todas las empresas en una industria o a todas las EPE, o directivas normativas generales. Pero podrían incluir directivas relativas a insumos, incluido el trabajo.</p> <p>¿Cuál sería la decisión de la EPE basada puramente en razones comerciales o, de manera más adecuada, una decisión comercial de buen ciudadano corporativo? La respuesta no es necesariamente obvia. Por ejemplo, “las obligaciones especiales” no incluirán necesariamente a todos los productos o servicios que generen pérdidas, como tampoco incluirán generalmente a patrocinadores corporativos o grupos filantrópicos. Todo puede resultar de decisiones comerciales adecuadas, basadas por ejemplo en consideraciones de marketing o fundamentos de utilización de capacidad.</p> <p>¿Qué constituye un objetivo social o de política efectivo? Esto puede incluir requisitos que apuntan a cumplir objetivos de capital verticales (como ser apuntar a grupos en desventaja específicos) u objetivos de capital horizontales (como ser provisión universal de servicios).</p> <p>“Las obligaciones especiales” incluirán por lo tanto, en general, el requisito para proveer un producto o un servicio a un precio razonable o unificado por debajo de su costo efectivo, para otorgar concesiones de precio específicas a grupos deseados para fines de redistribución, o utilizar insumos específicos con restricciones o condiciones que no apliquen a las firmas del sector privado.</p>
<p>Mapear “obligaciones especiales” existentes</p>	<p>Basados en la definición acordada, la entidad propietaria debería, en colaboración con la EPE, mapear las “obligaciones existentes”. El primer paso hacia garantizar una discusión efectiva sobre sus objetivos y desempeño es el acuerdo entre la entidad propietaria y la EPE en lo que constituye sus “obligaciones especiales” (ver Acuerdos de Servicios Públicos en Italia, Recuadro 1.12).</p> <p>Este no es un ejercicio directo y en muchos casos requerirá de discusión, incluso con los grupos de interés. Algunas actividades llevadas a cabo por las EPE podrían considerarse “obligaciones especiales” si bien ellas resultan solamente de tradiciones o prácticas establecidas. La entidad propietaria podría anunciar un cronograma para completar la identificación y revisión de “obligaciones especiales”, que provea un incentivo para todas</p>

	<p>las partes interesadas para completar el proceso de revisión.</p> <p>Un primer paso para las EPE es presentar a la entidad propietaria y a los ministerios de cartera relacionados una lista de lo que ellos consideran “obligaciones especiales”.</p> <p>La entidad propietaria luego revisa las presentaciones y evalúa que propuesta será aceptada, es decir, la que cumple todos los criterios exigidos para constituir una “obligación especial”. La revisión incluye discusión con otros ministros de cartera interesados. Estos últimos podrían tomar la oportunidad de evaluar los acuerdos existentes y revisar la especificación y el alcance de estas “obligaciones especiales”. El estado podría además considerar la medida en la cual estas “obligaciones especiales” continúan siendo prioridades dentro de su política y podría decidir en casos discontinuar con algunas de las “obligaciones especiales”.</p> <p>Debería realizarse una consulta adecuada con los grupos de interés en este tema, a la vez que se evita ocasionar una negociación política. Esta es la razón por la cual será necesario dar una definición clara con anterioridad al proceso para proveer una base clara para el ejercicio de mapeo.</p>
<p>Evaluar costos de “obligaciones especiales”</p>	<p>La medición del costo de las “obligaciones especiales es otro ejercicio complejo pero necesario. Es tratar de evaluar el costo de oportunidad de los recursos utilizados para cumplir con estas “obligaciones especiales”. Un método comúnmente recomendado es el de “costo evitable”, como una aproximación del costo marginal y una “comparación prácticamente alcanzable” (ver Recuadro 1.12).</p> <p>La entidad propietaria debería pedir a cada EPE que estime el costo de sus “obligaciones especiales”, indicando qué método ha sido utilizado y brindando suficiente información para justificar los cálculos. Alternativamente, la entidad propietaria podría imponer una metodología de estimación de costos.</p> <p>En la mayoría de los casos, surgen complejidades y el método tendrá que ser adaptado según cada caso en particular. Las dificultades están vinculadas especialmente a los niveles de capacidad con los cálculos, en principio, basados en la capacidad de carga máxima. Surgen además problemas específicos en industrias caracterizadas por costos en descenso en el largo plazo, que a menudo es el caso para las EPE en industrias de infraestructuras.</p> <p>En la práctica, deberán realizarse compensaciones entre la precisión y el tiempo y los recursos utilizados para evaluar estos costos. La capacidad de los sistemas de contabilidad para desagregar el costo de la información tiene un impacto sobre la precisión y la confiabilidad de los cálculos. La dificultad del ejercicio depende además de la claridad y precisión de la directiva recibida por parte del estado, es decir, hasta qué punto ellos dan lugar a la interpretación. Los compromisos probablemente variarán de una industria a otra y deberán considerarse criterios que incluyen una simplicidad administrativa e implicaciones de eficiencia. Por lo tanto, podría desarrollarse un enfoque industria por industria para medir el costo de “obligaciones especiales”.</p> <p>Donde hay dificultades significativas involucradas, no es necesario que tal ejercicio se realice cada año, pero podría ser realizado cada cuatro o cinco años, con una metodología más simple adoptada para mover hacia adelante los cálculos de costos en los años intermedios.</p>
<p>Revisión de obligaciones existentes</p>	<p>Una vez que se hayan identificado las obligaciones especiales existentes y los costos relacionados, es necesario evaluar su relevancia y efectividad, para tomar una decisión política explícita relacionada a estas “obligaciones especiales”.</p> <p>Dicha revisión apuntaría en principio a discutir si los objetivos son aún relevantes.</p> <p>Debería además evaluarse si las “obligaciones especiales” podrían remplazarse por otros mecanismos que podrían alcanzar los mismos objetivos a un menor costo, de manera más efectiva y/o sin el mismo impacto sobre la distorsión del mercado y eficiencia de la EPE. Podría ser el caso que los objetivos sociales, por ejemplo, se logren de manera más</p>

	<p>efectiva mediante un subsidio directo para la población deseada, para los procesos de adquisición u otras disposiciones reglamentarias.</p> <p>Las “obligaciones especiales” deben convertirse en el resultado de un proceso riguroso y de evaluación política explícita y económica, en lugar de una responsabilidad histórica o de “hecho consumado”.</p>
<p>Decidir sobre los mecanismos de financiación</p>	<p>Las Directrices recomiendan una financiación transparente de “obligaciones especiales” para hacer explícitos sus costos. Esto permite una supervisión del desempeño de la EPE y un debate informado acerca de su relevancia. Requieren además que sean financiadas del presupuesto del estado, utilizando mecanismos que eviten las distorsiones de mercado.</p> <p>Entre las diferentes opciones de financiación, una financiación directa del presupuesto del estado provee más transparencia, hace que los costos sean más explícitos y evita la distorsiones. Garantiza que los costos relacionados estén sujetos al escrutinio público y distribuye los costos sobre todos los contribuyentes⁴. Crea además la posibilidad de introducir competencia entre la EPE y los proveedores alternativos. En este caso, la financiación puede ir a un “ministerio de adquisiciones” que compra los servicios adicionales que la EPE no podría proveer en términos ampliamente comerciales. Desde la perspectiva de la EPE convierte al servicio provisto de carácter no comercial a comercial, con consecuencias positivas relacionadas con incentivos. Desde la perspectiva del ministerio, permite realizar un nivel de la subvención necesario para obtener ciertos objetivos societarios sujetos a un proceso de licitación.</p> <p>Otra opción de financiación común, “aceptar tasas de rendimiento más bajas⁵, parece equivalente a la financiación directa en términos de resultados finales financieros, pero básicamente saca la financiación del proceso presupuestario, de manera que reduce la rendición de cuentas. Otras opciones de financiación, como ser las imposiciones sobre los usuarios, transferencias de efectivo o sistemas de vouchers, presentan diferentes conjuntos de ventajas y desventajas⁶. Se debe evitar las subsidiarias cruzadas ya que reducen la transparencia y como tal podría dañar de manera significativa el escrutinio público sobre la relevancia y el costo de las “obligaciones especiales”. Más aún, tienen efectos de eficiencia negativos y alientan a las prácticas de inflación de costos. Solo son sostenibles en un monopolio o ambiente no competitivo y actúan como un impedimento para una reforma de la industria competitiva.</p> <p>Para alentar una entrega más eficiente de “obligaciones especiales”, debe considerarse financiarlas sobre la base de la “mejor práctica” en lugar de estructuras de costos reales. Toda vez que sea posible, la mejor práctica a niveles de precios debería establecerse basada en la industria y/o en sobre la base de criterios de comparación internacionales.</p> <p>Para poder administrar esta financiación directa de “obligaciones especiales”, podría desarrollarse un sistema contractual mediante el cual el estado especifique claramente la naturaleza y el alcance de “obligaciones especiales”, los indicadores para evaluar el desempeño relacionado y los mecanismos de financiación aplicados en la compensación de las EPE por costos relacionados.</p>
<p>Supervisar “obligaciones especiales”</p>	<p>Es importante para el estado como propietario, siempre y cuando solicite a las EPE que cumplan con “obligaciones especiales” y las recompense por hacerlo, supervisar su cumplimiento efectivo.</p> <p>Esto podría hacerse a través de un proceso general para establecer objetivos y revisar el desempeño de la EPE (ver las secciones a continuación). Una revisión específica podría además llevarse a cabo en forma separada. Otros departamentos y grupos de interés involucrados podrían participar en este proceso de supervisión.</p> <p>En caso de que se provea financiación mediante un “departamento de compras” (según se describe más arriba), elimina la supervisión del cumplimiento de “obligaciones especiales” por parte de la entidad propietaria que podría no ser de interés en particular o</p>

	experiencia en tales asuntos para el departamento involucrado.
Divulgar beneficios especiales o asistencia financiera	En forma paralela a la divulgación y financiación transparente de las “obligaciones especiales”, es además necesario que toda asistencia financiera proveniente del estado a las EPE sea completamente divulgada. Esta doble divulgación permitirá una discusión informada sobre los objetivos. Es además necesario para promover la igualdad de condiciones con el sector privado.

Recuadro 1.11. Neutralidad Competitiva en Australia

En Australia, el concepto de neutralidad competitiva busca abordar cualquier “beneficio especial” como un concepto único. Los principios de neutralidad competitiva fueron establecidos en un acuerdo celebrado entre todos los gobiernos australianos firmado en 1994, denominado Acuerdo de Principios de Competencia, administrado por el Consejo de Competencia nacional.

3. (1) El objetivo de la política de neutralidad competitiva es la eliminación de distorsiones en la asignación de recursos que surge de las entidades públicas que desempeñan actividades de negocios significativas: Los negocios del estado no deberían gozar de ninguna ventaja competitiva neta simplemente como resultado de pertenecer al estado. Estos principios se aplican solamente a las actividades comerciales de las entidades públicas, no a las actividades no comerciales, sin fines de lucro de estas entidades.

(2) Cada parte es libre de determinar su propia agenda para la implementación de principios de neutralidad competitiva.

(3) Una parte puede solicitar asistencia al Consejo en la implementación de los principios de neutralidad competitiva. El Consejo puede brindar dicha asistencia de conformidad con el programa de trabajo del Consejo.

(4) Con sujeción a la sub-cláusula (6), para las empresas de negocios del estado que sean clasificadas como “Empresas Abiertas” y de “Empresas de Finanzas Públicas” bajo la Clasificación de Estadísticas Financieras del Estado:

(a) Las partes adoptarán, toda vez que sea adecuado, un modelo de corporativización para estas empresas del estado (advirtiendo que un enfoque posible para la corporativización es el modelo desarrollado por el comité intergubernamental responsable del Monitoreo de Desempeño Nacional GTE); y

(b) Las partes impondrán sobre la empresa del estado: (i) sistemas de impuestos estatales y territoriales o impuestos equivalentes a la Mancomunidad total; (ii) aranceles de garantía de deudas dirigidos hacia la compensación de las ventajas competitivas provistas por garantías del estado; y (iii) aquellas normas a las cuales se encuentran sujetas normalmente las empresas del sector privado, como ser aquellas relativas a la protección del medio ambiente, y procesos de planificación y aprobación, sobre una base equivalente para competidores del sector privado.

Fuente: Sitio web del Consejo de Competencia Nacional: <http://www.ncc.gov.au/pdf/PIAg-004.pdf>

Recuadro 1.12. Acuerdos de Servicios Públicos en Italia

Las obligaciones especiales para las EPE que brindan servicios de interés general se establecen usualmente en el "Contrato de Servicio Público" ("*Contratto di programma*") suscrito por la sociedad y el ministerio relevante, de conformidad con la economía del ministerio, por un periodo de al menos tres años.

Este contrato tiene como fin garantizar que los usuarios finales puedan tener servicios confiables a precios razonables y que siempre haya competencia en el mercado. Un acuerdo debe además definir los estándares exigidos con respecto a:

- Características y calidad de servicios;
- Nivel de aranceles aduaneros (normalmente utilizando el método de límite de precios);
- Metas de productividad;
- Costos de producción por unidad.

Estos contratos han alcanzado en su mayoría resultados positivos en mejorar la eficiencia de los servicios públicos.

Además, los contratos definen los servicios que tienen que ser provistos por cada EPE, cuyos costos no son cubiertos por aranceles aduaneros, además establecen la compensación relacionada por parte del estado.

Se exige a las EPE que reciben fondos del estado por brindar servicios públicos que tienen otras actividades al mismo tiempo que mantengan una rendición de cuentas por separado para demostrar la distinción entre todas las actividades, los costos e ingresos asociados y los métodos para establecer y asignar los costos e ingresos.

Este sistema, de conformidad con las leyes de la UE, es obligatorio para las empresas que operan tanto en mercados monopolistas como competitivos para evitar que los subsidios cruzados dañen la competencia en el sector relevante.

1.6. Definición de objetivos de las EPE y metas específicas

Los documentos de objetivos son fundamentales para el marco de rendición de cuentas para las EPE. Deberían ser documentos relativamente cortos que aclaren las expectativas de alto nivel y los objetivos específicos acordados entre la entidad propietaria y los directorios de las EPE. En muchos casos, y particularmente para las EPE de propiedad parcial, los objetivos de la sociedad tendrán que ser debidamente aprobados por la asamblea general de accionistas. El estado tendrá que ejercer sus derechos de accionista pero no será más que un accionista significativo o controlante. En el caso de las EPE que cotizan en bolsa, se requiere de sumo cuidado ya que hay un mercado parcial para el control corporativo. Entonces se aplican mecanismos de mercado, como también la normativa sobre cotización. Esta sección, por lo tanto, aborda principalmente el caso de las EPE de propiedad total.

Resulta crucial que las expectativas del estado de las EPE sean comunicadas de manera formal, clara y pública. Estos documentos podrían llamarse "Declaración de Intención Corporativa", "Carta de los Accionistas" o "Carta de Entendimientos", "Memorando de Entendimiento", "Planes Comerciales o Corporativos", etc. Podrían tener diferentes estatus legales de acuerdo a los países. Normalmente, deberán contener la siguiente información:

- Una descripción de negocios y una declaración de misión;
- Elementos de visión corporativa y los objetivos generales de las EPE;
- Una declaración de rendición de cuentas (incluidas las obligaciones de presentación de información);
- Basados en los elementos previos, las expectativas del directorio sobre el desempeño financiero y no financiero con los indicadores de desempeño relacionados;
- Una estimación por parte del directorio del valor de la sociedad.

En muchos casos, los documentos de objetivos y las metas específicas relacionadas serán desarrollados en forma anual. No obstante, otra opinión es establecer metas en un marco de dos a cuatro años, con un control de desempeño que se siga realizando en forma anual (ver Recuadro 1.13 sobre Suiza).

Recuadro 1.13. Establecer objetivos en Suiza

Principio N° 16: Como propietaria, la Confederación establece objetivos más altos de mediano plazo (cuatro años) con el fin de proveer una dirección estratégica a las entidades independientes. Mediante estos objetivos estratégicos, que han sido ampliamente estandarizados, ejerce influencia sobre el desempeño de las entidades, ya sean organismos o empresas (“directivas relacionadas con las empresas”) y sus tareas (“directivas relacionadas con tareas”) basadas en este enfoque general. Cuánto asesoramiento se brinda a nivel de tareas varía dependiendo de si el desempeño de la tarea delegada: a) se describe solamente en un amplio lineamiento en la legislación y es a penas regulado por el mercado; b) es ampliamente financiado por ingresos fiscales generales; o c) podría implicar un alto riesgo para la Confederación.

Comentarios sobre el principio anterior: En su calidad de propietario, el Consejo Federal debe manejar todas las entidades independientes mediante el establecimiento de objetivos de mediano plazo y el mantenimiento de un control amplio... No es posible que la Confederación maneje el desempeño de sus entidades independientes solamente por ley, ya que la legislación regula los puntos principales sobre un plazo más largo. Necesita de un instrumento que le permitirá influir a la entidad independiente y al desempeño de sus tareas a mediano plazo, con el propósito de resguardar sus mayores intereses.

De ahora en adelante, el Consejo Federal, en su papel de propietario, deberá administrar a todas las entidades independientes mediante el establecimiento de objetivos estratégicos... Los objetivos estratégicos pueden relacionarse con el desarrollo de las entidades mediante *directivas relacionadas con las empresas*, y las tareas tercerizadas, mediante *directivas relacionadas con las tareas*... Las directivas relacionadas con la empresa, definen entre otras cosas, las prioridades de política comercial y apuntan a consolidar o incrementar el valor de la empresa. Las directivas relacionadas con tareas establecen prioridades para el desempeño de las tareas o el uso de alguna indemnización pagada.

Actualmente, el Consejo Federal ya aprueba objetivos estratégicos para las empresas activas en el mercado sin consultar al Parlamento... El Parlamento ya no tiene influencia directa sobre los objetivos estratégicos como regla general; el objetivo aquí es garantizar una separación adecuada de facultades y responsabilidades del legislativo y del ejecutivo.

Como regla general, los objetivos estratégicos son vinculantes para el directorio de las instituciones públicas y de sociedades por acciones públicas en la medida en que el acta constitutiva de la entidad lo disponga expresamente. Son además vinculantes en la práctica, aunque no lo son legalmente, para los directores de las entidades independientes establecidas como sociedades por acciones sujetas a la ley privada: el directorio no puede afrontar ignorar las intenciones del accionista principal o mayoritario, de lo contrario, se arriesga a ser removido de sus funciones o a no ser designado por segunda vez.

Fuente: *Corporate Governance Report, 2007.*

La calidad y utilidad de los documentos de objetivos podría variar mucho conforme la calidad del objetivo que se describe y la relevancia de los indicadores de desempeño acordados (ver Sección 1.7). Los objetivos financieros y los indicadores de desempeño relacionados permiten medir, realizar seguimientos y evaluar la rentabilidad, eficiencia y nivel de riesgo de la EPE. Los objetivos financieros apuntan a repetir la disciplina que los mecanismos de mercado, incluida la amenaza de absorción, podrían ejercer sobre el CEO y miembros del directorio de una firma en el sector privado y para construir un ambiente neutral competitivo (ver Recuadro 1.14).

Recuadro 1.14. Propósito de las Metas Financieras para las EPE en Suecia

El propósito de las metas financieras desde la perspectiva del propietario es:

- Garantizar la creación de valor por parte del directorio y gerencia ejecutiva trabajando hacia metas ambiciosas y a largo plazo;
- Lograr un uso eficiente de capital mediante la aclaración del costo de capital;
- Mantener el riesgo de la sociedad a un nivel razonable;
- Asegurar al propietario dividendos sostenibles y previsibles considerando los requisitos futuros de capital de la sociedad y su posición financiera;
- Posibilitar y facilitar la medición, el seguimiento y la evaluación de la rentabilidad, eficiencia y nivel de riesgo de la sociedad.

Fuente: *Annual Report State Owned Companies 2005*, Government Offices, p. 30.

Entre los objetivos financieros, muchos documentos de objetivos incluyen⁷ objetivos de dividendos (sostenibles). El nivel de dividendos propuestos apunta a lograr una estructura óptima de capital de la sociedad dentro de un periodo de tiempo acordado. Debería por lo tanto basarse en una estructura de capital óptima, o ser impulsado por esta, por el nivel de rentabilidad actual y por cualquier gasto futuro de capital planeado. Una avenida posible para definir la estructura de capital deseada u óptima es usar una comparación de calificación crediticia. Una estructura de capital óptima es la que provee una adecuada calificación crediticia, mientras que impone al mismo tiempo una disciplina a la EPE para optimizar la eficiencia (ver Recuadro 1.15).

Recuadro 1.15. Comparación de Calificación Crediticia en Nueva Zelanda

El gobierno tiene una política de comparación de calificación crediticia por la cual se espera que las EPE tengan una estructura de capital consistente con una calificación crediticia BBB (plana) (a menos que la EPE pueda demostrar buenas razones para una comparación alternativa). Esto es para garantizar que todas las EPE tengan una disciplina financiera adecuada para administrar capital de manera eficiente en niveles de riesgo similares. La aplicación de esta comparación de calificación crediticia puede incluir moverse a una proporción entre deuda y fondos propios (*gearing ratio*) mayor. ... Los ministros esperan que los directorios realicen sus mejores esfuerzos para negociar niveles prudentes de préstamos para reflejar de manera más cercana las preferencias de los accionistas, y si fuera necesario explorar acuerdos bancarios alternativos. Los ministros accionistas esperan, además, que los directorios informen sobre el plazo posible para un cambio en los niveles de proporción deuda-fondos, para alinearse mejor con la comparación BBB (plana).

Fuente: CCMAU, *Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises*, 29 de octubre, 2007.

Es además útil para el documento de objetivos que el directorio incluya una estimación del valor de la sociedad. Esta estimación debería ser provista con información relevante sobre la metodología utilizada para la evaluación y sobre la base de alguna asunción realizada. Una metodología recomendada es la que se basa en los flujos de efectivo descontados. El valor de la evaluación podría ser realizado o revisado por un consultor externo con experiencia especializada en valuaciones. No obstante tendría que ser respaldado por el directorio, ya que se espera que “tenga un entendimiento actual del valor de la sociedad; cuáles son los conductores de valor y los efectos en términos de valor empresa”⁸. No obstante, la estimación de valor no debería ser necesariamente publicada. Esto podría ser información sensible, especialmente si la entidad propietaria considera llevar a cabo una venta de acciones en un futuro cercano.

Los documentos de objetivos, además, incluyen cada vez más indicadores de desempeño para objetivos no financieros y de política pública, que incluyen a los servicios públicos y otras obligaciones especiales. Estos son más difíciles de definir de manera clara y tienen a ser poco enfatizados. En lugar de objetivos claros no financieros con indicadores relacionados, algunos documentos de objetivos proveen solamente instrucciones estratégicas.

Algunos objetivos más “estructurales”, relacionados con la calidad del gobierno o gerencia, podrían también agregarse. Estos, por ejemplo, podrían cubrir la calidad y la efectividad de los directorios, la existencia y trabajo efectivo de los comités de auditorías y riesgos, la calidad de la política de recursos humanos, etc. Los objetivos específicos otorgados en este punto podrían respaldar una mejora general y gradual en el gobierno de las EPE en el mediano plazo.

Por último, junto con los documentos objetivos, la entidad propietaria podría requerir a las EPE que presente planes a largo plazo. Estos planes a largo plazo proveerán las bases y el marco para discutir su estrategia y documentos objetivos en forma anual.

Los documentos objetivos son documentos compartidos entre la entidad propietaria y el directorio de la EPE. Se basan en los planes corporativos, que son puramente documentos del directorio. En algunos casos los documentos de objetivos podrían ser planes corporativos en sí. En los casos donde contienen información que puede influir en el comercio, debería además prepararse una versión disponible para el público que excluya el material confidencial de contenido comercial. Esta información sensible podría incluir un cálculo del valor EPE.

El desarrollo de un documento de objetivos/plan de metas anuales/corporativo es usualmente el instrumento principal para expresar los objetivos a la sociedad. Es, en general, un proceso de colaboración con comunicación constante entre la EPE misma (su directorio y el CEO) y la entidad propietaria. Las Directrices recomiendan que el directorio participe en este proceso, ya que es responsable por el desempeño de la EPE (Directriz VI.A.) y debería desempeñar su función de orientación estratégica, sujeto a los objetivos establecidos por el estado y la entidad propietaria (Directriz VI.B.).

Es útil formalizar el proceso de desarrollo de documentos objetivos mediante legislación, normas y/o un protocolo (ver el proceso de Nueva Zelanda en el Recuadro 1.16). Esto es muy útil para la aclaración de los requisitos en términos de contenido, plazos y responsabilidades respectivas y facultades. Una pregunta importante que debe decidirse sobre la base de un documento formal es quién tiene la última palabra en caso de desacuerdo.

Recuadro 1.16. Negociación de Objetivos Corporativos en Nueva Zelanda

Los pasos principales en el ciclo de planificación de actividades son:

- Los ministros accionistas informan por escrito a cada uno de los directorios de las empresas de la Corona antes de comenzar con cada ronda de planificación para detallar los requisitos de información, los tiempos (fechas de cumplimientos de hitos) y todo asunto especial que la sociedad deba tratar durante la ronda de planificación;
- Los directorios luego tienen la obligación de: evaluar su ambientes de negocios; re-evaluar sus dirección estratégica; proveer un plan detallado para el año más próximo; y proveer proyecciones financieras para los próximos 2 a 4 años;
- Con posterioridad a la entrega del pronóstico y planes de negocios de los directorios a los ministros accionistas, los asesores preparan un informe sobre estos documentos para la consideración de los ministros accionistas. Redactar las DIC junto con los planes de negocios. La Ley de EPE, la Ley de Instituciones de Investigación de la Corona (*CRI Act*) y demás legislación relevante específica de sociedades exigen a los directorios que entreguen sus borradores de DIC a los ministros accionistas al menos un mes

antes de finalizar cada ejercicio fiscal;

- Los ministros accionistas pueden entonces, por medio de sus asesores, solicitar más información;
- Los ministros accionistas posteriormente consultan con sus directorios sobre los problemas o preocupaciones que tienen respecto de los planes de negocios y con la redacción de las DIC. Esto sucede por carta, o más a menudo, en reuniones entre los ministros accionistas, asesores y el directorio (referidas como las reuniones para planificación de negocios);
- Con posterioridad a las reuniones de planificación de negocios (si se celebraren) los ministros accionistas se dirigen por escrito a los directorios resumiendo su entendimiento de los principales resultados y cuestiones discutidas;
- Los directores luego consideran los resultados de las reuniones de planificación de negocios y los comentarios escritos de los ministros accionistas, y si fuera necesario, revisan sus planes de negocios y DIC. Los directores luego entregan a los ministros accionistas los planes de negocios y DIC finalizados;
- Los ministros accionistas someten las DIC finalizadas a consideración del Parlamento.

Fuentes: *Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Survey of OECD Countries*, OECD, 2005. *Reporting Requirements of Crown Companies, Owner's Expectation Manual*, Section 4.1., New Zealand CCMAU, (http://www.ccm.au.govt.nz/PDF/OEM%20Final%20Version_310502.pdf).

La tarea de desarrollar documentos de objetivos es bastante compleja, lo que requiere de conocimiento de la industria como también habilidades de modelación financiera. Requiere además un cierto nivel de experiencia operativa para determinar las palancas clave de desempeño y el plazo en el cual es razonable esperar resultados. La combinación de este conocimiento de la industria, capacidad financiera y experiencia operativa deber estar presente en todos los directorios de las EPE, y reflejada además dentro de la entidad propietaria para permitir un diálogo informado y equilibrado sobre el desarrollo de los documentos de objetivos. Para negociar como un propietario informado, la entidad propietaria debe desarrollar un conocimiento adecuado de la industria, basada en la investigación y el análisis como también en el historial de diálogo con los directorios de las EPE y de sus opiniones. Podría además buscar aportes de consultores y otros expertos (ver Recuadro 1.17).

Recuadro 1.17. Revisión y Cuestionamiento de los Planes Corporativos en Canadá

Con fundamento en las revisiones de 1996-2000, la revisión del gobierno de las EPE por parte del auditor general aconseja al estado que revise y cuestione los planes corporativos haciéndose una serie de preguntas típicas, como las siguientes:

- ¿La sociedad ha interpretado de manera correcta su mandato?
- ¿Son adecuados los objetivos corporativos, estrategias y metas y sus indicadores de desempeño proveen una base sólida para tenerlos en cuenta?
- ¿Son razonables las compensaciones que ha realizado la sociedad entre sus objetivos comerciales y sus objetivos de política pública?
- ¿Las metas de desempeño se “amoldan” lo suficientemente a la sociedad?
- ¿El plan ha tenido en cuenta las prioridades del estado?
- ¿La sociedad, se encuentra capitalizada de manera adecuada y las metas para dividendos y rentabilidad financiera son apropiadas?
- ¿Ha cumplido la sociedad con sus metas de desempeño pasadas?
- ¿Existe alguna necesidad de evaluar si el mandato de la sociedad continúa siendo relevante?

En **Canadá**, la revisión del gobierno de las EPE por parte del auditor general develó que hubo deficiencias significativas en un 38% de los planes corporativos aprobados, y menos problemas serios en un 28%:

“Muchos planes corporativos deficientes son aprobados, y el estado tiene capacidad limitada para cuestionarlos. Entre los problemas se incluían los siguientes: Ausencia de planes a largo plazo; Objetivos corporativos, metas, ambiciones poco claros o inexistentes, como así también planes de acción débiles; Poca información mediante la cual juzgar si la sociedad está logrando sus objetivos”⁹.

No obstante, esto representa una mejora significativa de rondas anteriores de exámenes especiales realizados por el auditor general, como ser: (i) un 62% de las EPE tuvieron deficiencias significativas en la planificación corporativa y estratégica y/o medición y presentación de información sobre el desempeño en 1984-90; (ii) un 78% tuvo deficiencias significativas en este área en 1990-96.

Una revisión del progreso realizada desde el 2000 en el informe del auditor general demostró que en 2005:

“Continúan limitadas las devoluciones recibidas del estado sobre los planes corporativos. Ni la Secretaría del Consejo del Tesoro ni los departamentos aplicables han definido claramente sus roles respectivos en el proceso de revisión y aprobación de planes corporativos o evaluado la capacidad y habilidades necesarias para cumplir con sus funciones”. “Muchas de las corporaciones de la Corona continúan sin establecer metas e indicadores de desempeño claros para sus objetivos de política pública. Algunos planes corporativos deficientes se siguen aprobando”.

Fuente: 2000 Report of the Auditor General of Canada, Chapter 18, Governance of Crown Corporations, p.22; 2005 Report of the Auditor General of Canada, Chapter 7, Governance of Crown Corporations, p.10-11.

El proceso completo de definir y acordar sobre los objetivos conlleva a preguntas importantes acerca de los roles respectivos del directorio y de las entidades propietarias. El hecho de que los objetivos tengan que ser aprobados de manera oficial, y de que en algunos casos los directorios no podrían ni siquiera tener la última palabra en caso de desacuerdo, puede ser percibido por los directorios y, con razón, como una usurpación a su autoridad. Esto además podría conducir a una rendición de cuentas reducida por parte del directorio, especialmente cuando se abordan problemas

estratégicos. Resulta así crítico garantizar una definición adecuada de los roles respectivos en el proceso de definición de objetivos y garantizar que van a mantener una adecuada rendición de cuentas del directorio.

Recuadro 1.18. Cartas de Expectativas en Columbia Británica

En el modelo de Columbia Británica, el ministro responsable de la Corporación de la Corona, como representante del gobierno, comunica la dirección estratégica del directorio y las expectativas según lo determine el gabinete. Esta dirección y expectativas formales para la corporación son comunicadas anualmente en una “carta de expectativas” que es firmada además por el presidente del directorio de la corporación de la Corona y publicada. Esta carta identifica además las acciones que tomará el gobierno para asistir a la corporación de la Corona en lograr el mandato y los objetivos operativos. El ministerio responsable de la corporación es la voz del estado. Al desempeñar un papel en el establecimiento de la dirección de la corporación y las expectativas del gobierno, el ministro refleja las expectativas de los propietarios y hay una base para la rendición de cuentas de los actos de la corporación. En este modelo, el ministro no asume el papel del directorio pero comunica formal y públicamente el desempeño que el gobierno espera de la corporación. El directorio es el responsable de gobernar la corporación dentro de ese marco.

Fuente: Office of the Premier, Province of British Columbia, Anexo 7.3 en Capítulo 7, página13, Report of the Auditor General of Canada – Febrero 2006.

La tabla siguiente describe los pasos principales en el desarrollo de los documentos de objetivos.

Tabla 1.5. Los pasos principales en el desarrollo de los documentos de objetivos.

Pasos principales	Breve descripción
Comunicación de expectativas de alto nivel	<p>Para aclarar la relación entre la corporación y el ministro responsable, podría ser útil para el gobierno comunicar sobre la dirección estratégica general y las expectativas para el año.</p> <p>Esto podría tomar la forma de una “carta de expectativas” anual, que será firmada por el presidente del directorio y publicada (ver el ejemplo de Columbia Británica, Recuadro 1.18).</p>
Interpretación de expectativas de alto nivel en objetivos	<p>El borrador del documento de objetivos es desarrollado por el directorio de EPE (con la alta gerencia) basado en objetivos de alto nivel definidos en el mandato de la EPE y comunicados por la entidad propietaria.</p> <p>La entidad propietaria definirá prioridades e interpretará las prioridades de política. Los directorios de las EPE tendrán que pedir aclaraciones y cuestionar a la entidad propietaria si es necesario.</p> <p>El directorio de la EPE deberá determinar los objetivos principales y específicos que permiten el cumplimiento del mandato de la EPE como así también de las prioridades de políticas de estado y de las expectativas de alto nivel.</p>
Desarrollar indicadores de desempeño relevantes	Favor de referirse a la Sección 1.7 para obtener lineamientos más precisos.
Poner en práctica los sistemas de información	Deberán ponerse en práctica los sistemas de información adecuados para recolectar datos confiables y precisos necesarios para el cálculo de los indicadores. La extracción automática de las aplicaciones de administración existentes es una manera útil de cortar

Pasos principales	Breve descripción
apropiados	costos mientras que se incrementa la confiabilidad.
Desarrollar documentos de objetivos en borrador	<p>Los directorios de las EPE desarrollarán un documento de objetivos en borrador en el que se describirán los principales objetivos para las EPE, los indicadores de desempeño clave y metas específicas, a menudo, de carácter anual.</p> <p>Resulta útil que los objetivos establecidos estén acompañados por comentarios que permitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • justificar la elección de indicadores asociados con él; • comentar sobre los resultados previos; • explicar la elección de una meta; • mencionar las principales palancas de acción para lograr los objetivos. <p>El primer borrador es presentado a la entidad propietaria.</p>
Negociación informal del borrador	<p>Se espera que los directorios lleven a cabo un proceso de diálogo con la entidad propietaria para arribar a un entendimiento adecuado de los objetivos de la sociedad basados en las prioridades de políticas del estado. Este diálogo específico entre los directorios de las EPE y el estado accionista no es posible o no está estrictamente reglamentado en el caso de EPE de propiedad parcial, ya que esto podría violar el principio de tratamiento equitativo de los accionistas.</p> <p>Esta negociación informal podría llevarse a cabo en diferentes etapas del desarrollo del borrador. El proceso será en su mayoría informal y no puede definirse de manera precisa, pero necesariamente involucra contactos y compartir información de manera intensiva entre las entidades propietarias y los directorios de las EPE. Podría haber una ronda de discusión y negociación mediante una o más reuniones para discutir los resúmenes de alto nivel y documentos detallados más desarrollados con la entidad propietaria.</p> <p>Esta negociación informal es clave para construir el consenso y garantizar la claridad acerca de la misión de la EPE. Los directorios están impulsando este proceso por el lado de la EPE. Es su responsabilidad buscar aclaraciones de parte de la entidad propietaria y/o desempeñar una función desafiante. Tanto la entidad propietaria como la EPE necesitan garantizar que las declaraciones de objetivos sean lo suficientemente específicas y brinden metas claras y relevantes a lograr.</p> <p>Un segundo borrador es luego acordado por la EPE interesada y la entidad propietaria.</p>
Comentarios formales	<p>Es importante que la entidad propietaria realice comentarios relevantes sobre el documento de objetivos en borrador recibido por parte de la EPE. Esto debería realizarse, ya sea de forma directa por parte de la entidad propietaria, o por parte del ministro, quien debe haber sido informado sobre los aspectos clave del plan por la entidad propietaria. Esto podría permitir que el ministro ajuste el documento para que pueda reflejar mejor las políticas y las prioridades del estado.</p> <p>Las EPE deberían recibir una devolución formal respecto de sus documentos objetivos en borrador dentro de un plazo limitado. Sin embargo, esta obligación de la entidad propietaria de dar una devolución formal no debería conducir a enfocarse en cuestiones menores que podrían desviar la atención de los aspectos principales y de las cuestiones más estratégicas (referirse al asesoramiento sobre cómo revisar y cuestionar los planes corporativos de las EPE en Canadá, Recuadro 1.17).</p> <p>La ausencia de comentarios podría enviar un mensaje poco claro. Ya sea que la entidad propietaria entienda de manera efectiva y esté de acuerdo con el documento en</p>

Pasos principales	Breve descripción
	borrador, o que no pueda o no desee hacer comentarios sobre él. Las razones para una devolución débil proveniente de la entidad propietaria podrían incluir la falta de conocimiento sobre la dimensión comercial de la EPE, la falta de entendimiento de su ambiente competitivo, la falta de tiempo y recursos para desarrollar comentarios informados, o incluso la incapacidad de leer e interpretar de manera correcta los documentos financieros.
Aprobación oficial	<p>Una vez acordado entre la EPE y la entidad propietaria de manera informal, el documento de objetivos podría ser aprobado de manera formal en ambos lados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • por el lado de la EPE, el documento de objetivos tendrá que ser debidamente aprobado por la asamblea general de accionistas; • por el lado del estado, el documento de objetivos podría ser aprobado ya sea a nivel oficial o por el ministerio a cargo. <p>El ministro accionista debería además garantizar que el documento de objetivos sea consistente con la política del estado y podría tener la decisión final de aprobarlo.</p> <p>En algunos casos otros ministros, y principalmente el Ministro de Finanzas, podría además tener que aprobar el documento de objetivos o partes de él. Este podría ser el caso, por ejemplo, cuando los niveles de dividendos de planes de préstamos podrían impactar el presupuesto del estado.</p>
Aprobación clara	Además de ser aprobado por la asamblea general de accionistas (si existe), y con el fin de darle más peso, el documento de objetivos podría además estar respaldado formalmente por el directorio y la alta gerencia.
Consideración del Parlamento	<p>De conformidad con diferentes marcos legales y administrativos, los documentos de objetivos podrían además tener que someterse a la consideración del Parlamento dentro de un plazo específico.</p> <p>Los documentos de objetivos tendrían que ser sometidos a la consideración del Parlamento como tales cuando son documentos simples y relativamente cortos. Cuando se trate de planes corporativos desarrollados completamente, solamente deben presentarse los resúmenes por cuestiones de confidencialidad (ver el ejemplo en Canadá, Recuadro 1.19). En este caso, hay una compensación a realizarse entre la rendición de cuentas anterior y las cuestiones de competencia</p>
Divulgación pública	Los documentos de objetivos podrían ser publicados en los sitios web de las EPE como también de las entidades propietarias.

Recuadro 1.19. Cuestión de Confidencialidad relativa a Planes Corporativos en Canadá

“Los planes corporativos son altamente confidenciales por naturaleza. Ellos contienen información altamente sensible y a menudo, comercialmente confidencial. Como presentaciones al gabinete y como confidencias al Consejo Privado, los planes corporativos son tratados de manera comparable a un memorando para el gabinete y están sujetos a las mismas medidas estrictas de protección. Se aconseja que las corporaciones colaboren en el mantenimiento de esta medida de seguridad mediante la adopción de sus propias medidas de seguridad, como ser restricción y limitación a la cantidad de copias de su plan.

El plan corporativo debería distinguirse del resumen del plan corporativo que es sometido a consideración del Parlamento. El material sensible contenido en los planes (por ejemplo, la información comercialmente perjudicial referida en la Sección 153(1) de FAA) no debería, por supuesto, ser incorporado en los resúmenes

de los planes corporativos ya que estos se convierten en documentos públicos”.

Fuente: *Guidelines for the Preparation of Corporate Plans*, Treasury Board of Canada, 1994.

1.7. Desarrollar indicadores de desempeño relevantes

Una dificultad central en el establecimiento de objetivos es desarrollar indicadores de desempeño relevantes. Esto es verdad para cualquier tipo de organización, desde agencias gubernamentales a empresas del sector privado. Una literatura extensa provee “consejos y trampas” en el desarrollo de estos indicadores. Las EPE en muchos países han tendido a compilar un conjunto integral creciente de indicadores no financieros. Ya que a menudo tienen objetivos tanto comerciales como de políticas, incluidos los servicios públicos y otras obligaciones especiales, enfrentan ambos desafíos encontrados en la elaboración de indicadores de desempeño por parte de las agencias gubernamentales y por parte de las empresas del sector privado. Pero los aspectos más difíciles que tienen que cubrir los indicadores de desempeño son los objetivos de política pública.

Los indicadores de desempeño son una medida numérica del grado en el cual se está cumpliendo un objetivo. Los indicadores de desempeño, por definición, no son medidas exactas del desempeño pero “indican” el nivel de desempeño relativo a los objetivos generales acordados. Ellos son intentos prácticos para mejorar la calidad y la consistencia de la medida de desempeño enfocándose en indicadores de síntesis clave.

Un “consejo” comúnmente usado para elaborar indicadores de desempeño efectivos es asegurarse de que ellos cumplan con la metodología “SMART” (en inglés, inteligente) es decir, Específicos, Medibles, Alcanzables, Realistas y Basados en el Tiempo. Puede ser útil además garantizar que los indicadores de desempeño no sigan el criterio “DUMB” (en inglés, tonto), es decir, Peligrosos, Inmorales, Maleables y Tendenciosos. Cualquiera sea la sigla utilizada para probar la calidad de los indicadores de desempeño, su calidad depende de tres características más importantes: su relevancia, precisión y confiabilidad (ver los ejemplos en el Recuadro 1.20).

Para ser relevantes, los indicadores de desempeño deberían estar muy relacionados con la estrategia de la EPE, es decir, reflejar los objetivos delineados en esta estrategia;

Para ser precisos, los indicadores de desempeño deberían estar bien definidos, ser cuantitativos, no subjetivos y lo más prácticos posibles (directos, sin cálculos complejos), y medir resultados en lugar de insumos;

Para ser confiables, los indicadores de desempeño no deberían ser considerados a valor nominal. La información provista por la EPE deberá ser auditada de manera adecuada.

Los indicadores de desempeño mal elegidos podrían influenciar las estructuras de incentivos y en consecuencia, tener efectos serios perversos o consecuencias no deseadas. Este será el caso cuando los indicadores de desempeño alientan las conductas que mejoran al indicador mismo pero que deterioran el desempeño de la EPE en relación con los objetivos elegidos. Las conductas disfuncionales incluyen, entre otras cosas, la apuesta, la mala interpretación, la falta de previsión, un enfoque acotado, entre otros.

Recuadro 1.20. Desarrollo de Indicadores de Desempeño Relevantes

A. Las pruebas SMART / DUMB para los Indicadores de Desempeño

Prueba SMART	Prueba DUMB
<p>Específico: claro y enfocado para evitar malas interpretaciones. Los ID (Indicadores de Desempeño) deben ser <i>sensibles</i> y <i>específicos</i>. Lo primero se refiere a la probabilidad de que los eventos establecidos como metas sean capturados por medida, mientras que lo último se refiere a la probabilidad de que los otros eventos sean excluidos correctamente.</p> <p>Medible: puede ser observado, cuantificado y comparado con otros datos, y utilizado en cuadros de tendencias. Debe haber un instrumento o técnica de medición disponible y adecuado.</p> <p>Alcanzable: razonable y creíble conforme las condiciones esperadas. Los ID deberían permitir a los analistas observar los cambios absolutos y proporcionales de aquellos que prevalecieron antes.</p> <p>Relevante, Realista, Confiable: se adapta a las limitaciones de la organización y es efectivo en cuanto a costos. Los ID deberán relacionarse ya sea con la estrategia general de objetivos o prestarse a sí mismos a una política de respuesta. Los ID deben ser confiables estadísticamente.</p> <p>Puntual y basado en el tiempo: realizable dentro de un plazo determinado. Esto es, la medición/análisis y la presentación de información deberían realizarse lo más cercanamente posible a las intervenciones, y los ID deberían referirse a un periodo de tiempo particular.</p>	<p>Dañino: El <i>Daño</i> se refiere a amenazas físicas/psicológicas y legales. La medición no debería implicar la exposición, ya sea del observador de la meta, a un riesgo en aumento.</p> <p>Inmoral: Los estándares <i>éticos</i> deben aplicarse en todo momento. La medición no debería involucrar actividades ilegales, y esto incluye invitaciones a cometer delitos, o la recolección de información por medios ilegales.</p> <p>Maleable: Los ID no deberían ser maleables; es decir deberían ser “a prueba de juego” – no sujetos a ser informados de manera diferente para “adecuarse a la ocasión”.</p> <p>Tendencioso: Los ID deben ser a prueba de inclinaciones y no orientados a factores de medición, personas o eventos que favorezcan un resultado positivo o que involucren estudios limitados que distorsionen deliberadamente los resultados.</p>

Fuentes: “SMART, QUEST and Fabric: Are they more than just acronyms?” Paul Williams, School of Social Sciences, Australian National University.

B. New South Wales (Australia)

Los Indicadores de Desempeño útiles presentan las siguientes características:

Adecuación: Capacidad de relacionarse con los objetivos de las EPE

Relevancia: Relacionado con el propósito principal de la EPE, que se enfoque en resultados de alto nivel, efectividad o eficiencia.

Oportunidad: Que presente la información más reciente disponible

Precisión: Que refleje la situación en forma verídica y tan libre de errores como sea posible, indicando el uso de estimados

Integridad y comprensión: Que muestre una verdadera imagen de los logros, mezclando las medidas cualitativas y cuantitativas

Fuente: Key Performance Indicators, Performance Audit Report by the New South Wales Audit Office, 1998

C. Francia

Relevante para evaluar los resultados obtenidos Consistente con los objetivos
Relacionado con el aspecto material de los resultados esperados
Que provea la base para emitir una opinión
Que no produzca efectos contrarios a aquellos buscados

Útil
Que sea provisto en intervalos periódicos
Que se preste a comparaciones en tiempo, espacio y entre participantes
Que sea explotado en forma inmediata por las agencias interesadas
Que sea comprensible o claramente explicado en forma inmediata

Confiable
organizativos
Que sea durable e independiente de imponderables
Que sea confiable más allá de toda duda
Capaz de ser elaborados a un costo razonable

Verificable

Fuente: *The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators*, June 2004, Ministry of Economy, Finance and Industry, pp. 24-30

D. Nueva Zelanda

Los indicadores de desempeño (financieros y no financieros) deben:

- Ser significativos para las actividades de las EPE y la Ley de EPE
- Ser específicos y medibles sin ambigüedades
- Ser oportunos y capaces de ser auditados, cuando corresponda
- Estar dentro de la responsabilidad o poder de control de la EPE
- Ser consistente e influir, según corresponda, con los propósitos y principios de operación o de actividades de las EPE
- Respetar a la sensibilidad comercial, cuando corresponda
- Alentar y reflejar la mejor práctica
- Cuando corresponda, garantizar la participación de los empleados y la titularidad en estos indicadores.

Fuente: CCMAU, *Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises*, 29 de octubre, 2007.

Más allá de desarrollar una mezcla relevante de indicadores de desempeño, una manera de evaluar el desempeño de la EPE es usar un “cuadro de mando integral” que pueda ayudar a supervisar el equilibrio entre los objetivos financieros y no financieros (ver Recuadro 1.21).

Recuadro 1.21. Cuadro de Mando Integral

Un cuadro de mando integral es un sistema de planificación estratégica y de administración que es utilizado ampliamente en los negocios y en la industria, por el estado y las organizaciones sin fines de lucro en todo el mundo para alinear las actividades comerciales a la visión y estrategia de la organización, mejorar las comunicaciones internas y externas y supervisar el desempeño de la organización contra los objetivos estratégicos. Fue originado por los Dres. Robert Kaplan (Escuela de Negocios de Harvard) y David Norton como un marco de medición de desempeño que agregó medidas de desempeño estratégico no financieras a las métricas financieras tradicionales para dar a los gerentes y ejecutivos una visión más “integral” del desempeño de la organización. Mientras que el término “cuadro de mando integral” fue acuñado a principio de los 90, las raíces de este tipo de enfoque son profundas, e incluyen el trabajo pionero de General Electric sobre presentación de información de medidas de desempeño en los años 50 y el trabajo de ingenieros en proceso franceses (que crearon la *Tableau de Bord* – literalmente, un “panel de instrumentos” de medidas de desempeño) a principios del Siglo XX.

El cuadro de mando integral ha evolucionado desde sus primeros usos como un simple marco de medidas de desempeño a un sistema completamente estratégico de planificación y administración. El “nuevo” cuadro de mando integral transforma un plan estratégico de una organización desde un documento atractivo pero pasivo en una “orden de marcha” para la organización en forma diaria. Provee un marco que no solo provee mediciones de desempeño, sino que también ayuda a los planificadores a identificar qué debería hacerse y medirse. Permite a los ejecutivos a ejecutar verdaderamente sus estrategias. El cuadro de mando integral es un sistema de administración (no solamente un sistema de medición) que permite a las organizaciones a aclarar su visión y estrategia y a traducirlas en acción. Provee una devolución acerca de los procesos de negocios internos como de resultados externos.

Fuente: Balanced Scorecard Institute Web site.

Por último, los indicadores de desempeño deben ser tomados y utilizados por lo que son, es decir “una foto del desempeño en el tiempo. Ellos no brindan una guía para el desempeño futuro ni explican por qué se ha alcanzado la meta”¹⁰. Al revisar el desempeño de la EPE, las entidades accionistas deben entonces considerar otras fuentes de información formales o informales. Deben solicitar devoluciones de las entidades interesadas para obtener una imagen más amplia y un mejor entendimiento de la situación actual y de las decisiones a tomarse para mejorar el desempeño futuro.

La tabla siguiente describe los pasos principales en el desarrollo de los indicadores de desempeño.

Tabla 1.6. Los pasos principales en el desarrollo de indicadores de desempeño relevantes y el establecimiento de metas adecuadas

Pasos principales	Breve descripción ¹¹
Identificar indicadores relevantes	<p>Los indicadores de desempeño deben estar claramente unidos a la estrategia de la EPE y reflejar de manera fehaciente los logros de los objetivos acordados, por lo tanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tienen una relación lógica fuerte con estos objetivos; • se relacionan con el aspecto material de los resultados esperados;

Pasos principales	Breve descripción ¹¹
	<ul style="list-style-type: none"> • Abordan todos sus aspectos relevantes. <p>Para garantizar esto, es necesario, en primer lugar, identificar (un número limitado de) dimensiones amplias de desempeño que sean importantes, y luego identificar para cada una de estas dimensiones, cuáles medidas o indicadores específicos podrían reflejar el desempeño.</p> <p>La calidad de la evaluación del desempeño general dependerá de la integridad y comprensión del conjunto de indicadores. La combinación de todos los indicadores deberá reflejar las prioridades generales en objetivos. En otras palabras, deberían ser “integrales y holísticas”¹².</p> <p>Los indicadores de desempeño deberán además proveer una base razonable para elaborar un juicio sobre el desempeño y evaluar su mejora. De manera práctica, deben entonces ser “computables” en intervalos regulares, ser fácilmente comprensibles y producidos con una desagregación adecuada o ajuste por contexto, y oportunidad para respaldar la evaluación de desempeño.</p> <p>Los indicadores de desempeño deberían ser propensos a las comparaciones en el tiempo, espacio y entre compañías comparables.</p> <p>No deberían inducir a inclinaciones, o hacerlo solamente en medida limitada.</p> <p>Deberían evitarse los indicadores compuestos y complejos, basados por ejemplo, en una serie de variables ponderadas con asunciones no entendibles fácilmente por inexpertos, cuando sea posible.</p>
Establecer niveles de metas apropiados	<p>Es crucial obtener metas que cumplan con el criterio SMART que sean desafiantes pero alcanzables. En el recuadro 1.22 se puede encontrar una serie de “trampas” en el establecimiento de metas.</p> <p>Las fuentes principales para decidir sobre metas apropiadas son los desempeños históricos, la comparación con semejantes y la evaluación de capacidades efectivas. Esto permite poner a los indicadores de desempeño en perspectiva, proveer valores pasados y valores de metas:</p> <p>Los indicadores de valor absoluto deben ser tratados con precaución, ya que pueden depender de factores externos o se les asigna una gama de valores.</p> <p>Debería preferirse los indicadores dispersos antes que valores promedio.</p> <p>Hay siempre asunciones detrás de las metas establecidas, relativas al ambiente económico, la evolución del mercado, etc. Estas asunciones deben ser explícitas. Esto permitirá una revisión adecuada de metas cuando estas asunciones sean cambiadas de manera significativa debido a factores fuera del control de la gerencia.</p>
Poner en práctica los sistemas y estructuras de información	<p>Los indicadores de desempeño no deberían ser dictados por la información disponible provista por los sistemas de información de la empresa. Debería ser al revés.</p> <p>Una vez que se hayan desarrollado los indicadores de desempeño relevantes, es necesario que los sistemas adecuados se pongan en práctica para recolectar datos precisos y confiables necesarios para el cálculo de los indicadores. Los datos medidos no deben ser cuantificados de manera rigurosa. El sistema de medición debería ser confiable.</p> <p>En la medida de lo posible, las mediciones de indicadores deberían ser extraídas directamente del sistema de información sin ninguna manipulación adicional manual. La extracción automática de los datos necesaria para medir los indicadores ayudará a limitar el costo de elaborarlas, mientras que se incrementa su credibilidad.</p> <p>Es además importante que los indicadores sean durables y no afectados excesivamente</p>

Pasos principales	Breve descripción ¹¹
	<p>por los cambios de la organización. La existencia de una unidad específica que confía en los sistemas de información para procesar la información de desempeño puede ser útil en asegurar esta consistencia.</p> <p>Estos datos pueden provenir principalmente de fuentes de información internas, del propio personal de la EPE y de los sistemas de información. Pero las fuentes de información externas o indirectas, como ser sondeos de clientes, podrían también utilizarse en muchos casos. En el caso de que los indicadores estén basados en sondeos, estos deben ser realizados por especialistas para que se cumpla con las reglas correspondientes, relativas, por ejemplo al tipo de pregunta realizada, las características de las muestras, etc.</p>
Resultados reales del documento	<p>Cuando se presentan indicadores de desempeño seleccionados, estos deberían estar acompañados por una tabla que muestre los resultados de años y metas anteriores, como también de fuentes de datos e información metodológica, cuando corresponda.</p> <p>Los indicadores de desempeño deberían además estar acompañados por medidas de incertidumbre.</p> <p>Los indicadores de desempeño deberían estar lo suficientemente documentados para permitir a sus usuarios verificar su relevancia y calidad de información (ministerios y otras agencias gubernamentales, MP, Instituciones de Auditorías Estatales, etc.).</p> <p>Sin embargo, los indicadores de desempeño no deberían ser divulgados en la mayoría de los casos, ya sea con anterioridad o con posterioridad, ya que se trata de información que puede influir en el comercio que una empresa del sector privado no divulgaría habitualmente.</p>
Auditoría	<p>Los indicadores de desempeño no deberían ser auditados ni por auditores externos ni del estado.</p> <p>Esta auditoría asegura al estado propietario, a los grupos de interés y al público sobre la calidad y precisión de la información provista por las EPE en relación con el logro de metas¹³.</p> <p>Sin una auditoría independiente adecuada de la información de desempeño, datos de mala calidad, un análisis débil o de presión política para que parezca bien pueden conducir a una imagen de desempeño distorsionada.</p>
Revisión	<p>Además de auditar a la información de desempeño, es necesario revisar de manera regular la relevancia de los indicadores de desempeño, y hacerlo independientemente de las EPE interesadas.</p> <p>Una revisión regular de los indicadores de desempeño garantiza una capacidad de respuesta suficiente, particularmente con respecto a las circunstancias económicas cambiantes y a las condiciones comerciales.</p> <p>Las revisiones deben considerar además los efectos adversos que han manifestado ellas mismas.</p> <p>La inclusión de los puntos de vista de los grupos de interés en la revisión de los indicadores de desempeño podría traer una perspectiva relevante e información adicional sobre la calidad de los indicadores existentes como así también de sus posibles efectos no deseados¹⁴.</p>

Recuadro 1.22. Trampas en el Establecimiento de Metas

Es poco sensato ignorar a la incertidumbre.

Es, y por razones similares, estadísticamente insensato mejorar a las metas de manera progresiva requiriendo que el desempeño del próximo año sea mejor que “lo mejor de la meta actual y desempeño actual”;

Es insensato escalar las metas mediante la imposición de la misma meta en niveles diferentes de operaciones;

Es usualmente una inadecuado establecer una meta de valor extremo;

Es poco sano ignorar la variación esencial bien entendida que sea familiar para los practicantes.

Fuente: *Performance Indicators: Good, Bad, and Ugly*, Journal of Royal Statistical Society, 2005, n°168, Part 1, págs. 1-27.

NOTAS

- 1 Estas “obligaciones especiales” incluyen a menudo “servicios de interés económico general” según se define en la Comisión Europea en su “Informe Blanco sobre Servicios de Interés General”.
- 2 Realizarlo permitiría además a los países miembro de la UE que estén alineados con la jurisprudencia establecida por el Tribunal de Justicia Europeo en lo relativo a la remuneración de los servicios públicos. La Sentencia emitida el 24 de julio de 2003, en el caso C-280/00 Altmark Trans, establece que la remuneración por obligaciones de los servicios públicos no debería considerarse como una asistencia estatal, y por lo tanto no debería notificarse a la Comisión, siempre y cuando se haya exigido a la empresa que cumpla sus obligaciones, los parámetros para evaluar la remuneración sean establecidos de manera transparente, objetivamente y *a priori*, que la remuneración no sea excesiva *en relación* a costos relacionados, teniendo en cuenta los recibos relacionados y “beneficios razonables”, y basadas en el análisis de costos de “una empresa promedio bien administrada y equipada de manera adecuada”.
- 3 Esta sección se apoya fuertemente en el trabajo anterior de la Comisión de Industria Australiana en este problema, que incluye particularmente las “*Obligaciones de Servicio Comunitario: Algunos problemas de definición, estimación de costos y de financiación*”, 1994, y *Obligaciones de Servicio Comunitario: Políticas y Prácticas de los Gobiernos Australianos*”, Documento informativo, febrero, 1997.
- 4 Este incremento resultante en los impuestos hace que esta opción sea muchas veces menos atractiva políticamente. La capacidad efectiva para imponer impuestos, particularmente a diferentes niveles de estado en países federales, podría por lo tanto tener un impacto sobre la elección de un mecanismo de financiación.
- 5 es decir, identificar de manera explícita los costos, pero no proveer una financiación en efectivo, y en lugar reconocer una tasa de rendimiento menor mediante el proceso de supervisión del desempeño. Otro de los grandes problemas de este enfoque, además de reducir la rendición de cuentas, es que muchas veces no es sustentable, particularmente en industrias de infraestructuras. En estos sectores hay a menudo un exceso de efectivo de forma anual debido a que los costos son, en gran medida, costos en libro relacionados con la depreciación de activos fijos para los cuales la inversión es abultada. En este caso el exceso de flujo de efectivo es financiar las “obligaciones especiales” en lugar de financiar las renovaciones de activos fijos.
- 6 Ver “*Obligaciones de Servicios Comunitarios: Algunos problemas de definición, costeo y de financiación*”, 1994, Comisión Australiana de la Industria, Capítulo 6.
- 7 Un enfoque en los dividendos deberá tener la advertencia que los niveles de dividendos sean sustentables, para evitar el uso de flujos de efectivo libre para sostener las finanzas del estado a expensas de una inversión de capital adecuada o gestión de un balance.
- 8 CCMAU, *Owner’s Expectations Manual for State-Owned Enterprises*, 29 de octubre, 2007.
9. *Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 18, Governance of Crown Corporations, pág. 22.
10. *Modernizing Government: The Way Forward*, OECD, 2005, p.75.
- 11 Esta tabla se basa en *The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators*, June 2004, Ministry of Economy, Finance and Industry, France, pp. 24-30.

12. *Intensifying Performance Management*, Blue Book Version 2, Guiding Principle, julio, 2005, Putrajaya Committee.
13. *Modernizing Government: The Way Forward*, OECD, 2005, p. 69.
14. *Key Performance Indicators*, Performance Audit Report by the New South Wales Audit Office, Recommendation pág. 6.

2. REVISIÓN DEL DESEMPEÑO

Este capítulo abordará cómo revisar el desempeño de la EPE, tanto en una base continua como anual. Describirá los diferentes sistemas y procesos que puedan ponerse en práctica para monitorear y revisar el desempeño de la EPE de manera habitual, con el fin de identificar problemas anticipadamente y reaccionar de inmediato ante ellos. Revisará además en profundidad como evaluar el desempeño de las EPE de forma anual, es decir, cuáles son los procesos involucrados y la información típica incluida en los documentos de desempeño. Por último, dará algunas indicaciones de cómo desarrollar una comparación relevante, como fundamento para discutir la estrategia de la EPE y evaluar la evolución de su valor y posibles riesgos.

2.1. Descripción general

La obligación del estado de revisar el desempeño de las sociedades de su cartera es central en las Directrices de la OCDE: *“Entre sus responsabilidades principales se incluyen el establecimiento de sistemas de información que permitan una supervisión y evaluación regular del desempeño de la EPE”* (Directriz II.F.3.). Para revisar el desempeño de manera efectiva, la entidad propietaria debe primero asegurarse de que tiene acceso a información precisa y relevante de manera puntual. La información debería permitir a la entidad propietaria que evalúe de forma continua el desempeño y, toda vez que sea necesario, comunicar sus preocupaciones a la sociedad. La información regular y oportuna reduce el riesgo de malas sorpresas y otorga típicamente más tiempo para que la entidad propietaria tome las medidas necesarias. La entidad propietaria debería, por lo tanto, supervisar el desempeño de las sociedades de la cartera tanto de forma continua como anual.

Cuando se pone en práctica un sistema para la supervisión y revisión del desempeño de la EPE, es necesario enfatizar el papel central del directorio. *“Los Directorios de las EPE deberán tener un mandato claro y una responsabilidad suprema con respecto al desempeño de la empresa”* (Directriz VI.A.). La implementación de los objetivos estratégicos de la EPE dependerá principalmente de la calidad del directorio. Como primer paso, la entidad propietaria debería, por lo tanto, garantizar que las EPE tengan directorios competentes. Es responsabilidad primordial del estado como propietario *“establecer procesos de designación transparentes y bien estructurados en las EPE donde la propiedad es por amplia mayoría o mayoría simple, y participar activamente en el nombramiento de los directorios en todas las EPE”* (Directriz II.F.2.).

Una vez que los directorios competentes sean designados, es necesario que tengan una capacitación continua y que evalúen de manera habitual su propio desempeño. *“Los directorios de las EPE deberán estar sujetos a una evaluación anual con respecto a su desempeño”* (Directriz VI.F.). Con fundamento en esta evaluación, la entidad propietaria podrá sancionar el mal desempeño mediante la renovación del directorio. Si bien esta Guía no se enfoca en el papel de los directorios de las EPE, su función principal en la supervisión del desempeño es importante para tener en cuenta.

El sistema para la **revisión de desempeño continua** normalmente combina mecanismos formales como informales. El sistema de evaluación necesita equilibrar las necesidades de información de la entidad propietaria con la autonomía de la administración de la EPE. Debe por lo tanto evitar establecer requisitos de presentación de información excesivos sobre las EPE y no sobrepasar el

directorío en la supervisi3n del desempeño de la administraci3n. Las entidades propietarias tambi3n tendr3n que desarrollar su propia capacidad para tratar esta informaci3n de manera productiva.

La **revisi3n de desempeño anual** requiere de un an3lisis por parte de la entidad propietaria, m3s all3 de las memorias de la sociedad. Esto incluir3 una evaluaci3n de los resultados financieros y no financieros en comparaci3n con los indicadores clave de desempeño que han sido establecidos en el proceso de definici3n de objetivos y metas corporativas. Basados en este an3lisis, se identificar3n las decisiones que deba tomar la EPE y la entidad propietaria. La evaluaci3n del desempeño anual deber3a adem3s utilizarse, junto con los criterios de comparaci3n correspondientes, como base para la discusi3n de objetivos para el año siguiente. Tambi3n servir3 como base para la discusi3n de la estrategia de la EPE y para evaluar la evoluci3n de su valor y posibles riesgos.

Con el fin de realizar el mejor aprovechamiento posible del proceso de revisi3n de desempeño, se recomienda que el desempeño corporativo sea comparado con los criterios de comparaci3n correspondientes. Esto tambi3n se recomienda en las notas a la Directriz II.F.3 que establece que, para supervisar el desempeño, la entidad propietaria *“podr3a apoyarse en el desarrollo de criterios sistem3ticos de comparaci3n del desempeño de la empresa p3blica, con entidades privadas o p3blicas, tanto locales como extranjeras. Dichos criterios de comparaci3n deber3an cubrir productividad y el uso eficiente de mano de obra, activos y capital. Dichos criterios de comparaci3n resultan especialmente importantes para las empresas p3blicas que act3an en sectores no competitivos”* (p3gina 31). Los **criterios de comparaci3n del desempeño** agregan informaci3n 3til a la revisi3n de desempeño. Brindan perspectiva y permiten considerar los efectos externos, como ser cambios en los precios de los insumos, etc.

En s3ntesis, el proceso de revisi3n del desempeño tiene tres elementos importantes. Cada uno de estos elementos se describen en mayor detalle m3s abajo con el fin de brindar asesoramiento respecto de los principales pasos involucrados:

- Supervisi3n continua del desempeño;
- Desarrollar sistemas robustos de revisi3n del desempeño anual de cada EPE;
- Comparaci3n del desempeño de la EPE.

Cuando se establece el proceso de supervisi3n y de revisi3n del desempeño, es importante mantener un balance, tanto legal como funcional, entre los requisitos de informaci3n de la entidad propietaria y la autonom3a de los directorios y gerencia necesaria para llevar a cabo sus responsabilidades. Debe considerarse adem3s, la capacidad interna de la entidad propietaria para procesar y hacer un uso relevante de la informaci3n solicitada a la EPE. El sistema de supervisi3n y evaluaci3n deber3a permanecer lo m3s balanceado y simple posible.

2.2. Supervisi3n continua del desempeño

Una supervisi3n continua del desempeño es el sistema que la entidad propietaria pone en pr3ctica para monitorear y revisar el desempeño en forma peri3dica. La entidad propietaria debe ser informada peri3dicamente sobre el desempeño de cada EPE con respecto a las metas acordadas. En el caso de las EPE de propiedad parcial, la informaci3n provista a la entidad propietaria, deber3a, en principio, ser adem3s provista a todos los dem3s accionistas.

Una supervisi3n continua garantiza una identificaci3n temprana de problemas y oportunidades. Le permite a la entidad propietaria reaccionar de inmediato sobre un bajo desempeño o sobre cambios

significativos en el ambiente de la empresa que puedan impactar sobre su desempeño. Permite además enfocarse en prioridades, que es a menudo un factor clave para un desempeño a mediano plazo.

Algunos países recurrirán principalmente a los representantes estatales dentro de los directorios de las EPE para mantenerse informados de manera adecuada del desempeño de la EPE (ver Recuadro 2.1 sobre el ejemplo de Italia). Algunos países pondrán en práctica una número de procesos más formales, como ser sistemas de administración de información con los requisitos de presentación de información detallados habituales. Esto podría conllevar una carga de trabajo significativa tanto para la EPE interesada como para las entidades propietarias. Debería, por lo tanto, realizarse una cuidadosa consideración del grado de formalidad adecuado de los procesos de supervisión. Un análisis de costo-beneficio relevante debería realizarse al respecto (ver Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Supervisión de la Supervisión del Desempeño de la EPE

A. En Italia

El Ministro de Economía y Finanzas, que es la entidad propietaria, realiza una supervisión constante del desempeño y administración de las EPE. Se exige así a cada sociedad que presente al ministerio la siguiente información detallada y documentos:

- el presupuesto anual para el año siguiente;
- informes semestrales sobre el desempeño y los resultados financieros, con detalles de las diferencias con el presupuesto y las cifras del año anterior;
- las cifras estimadas del cierre del ejercicio.

Se exige además a las EPE que indiquen las áreas críticas posibles y que entreguen toda información relevante, incluidos los planes de negocios acordados por el directorio.

Además, el accionista puede recibir información sobre cada EPE por medio de sus representantes designados tanto en el Directorio como en el Consejo de Auditores. (El Código Civil italiano (Art. 2449), permite al estado como propietario designar uno o más miembros del Directorio y del Consejo de Síndicos con los mismos derechos y deberes de los miembros elegidos por GSM).

B. Sistemas de Administración de Información Integrados en Grecia

Un proceso específico e interesante se está desarrollando en **Grecia** en el marco de las actuales reformas generales del gobierno de la EPE. Un Sistema de Administración de Información (MIS, por sus siglas en inglés) específico se ha puesto en práctica para recolectar directamente de los propios sistemas de información de las EPE los datos relevantes para supervisar su desempeño. Esto constituirá un sistema único para supervisar de cerca y de manera frecuente el desempeño de las EPE. Los datos mensuales serán comparados automáticamente con los datos contenidos en el presupuesto. La totalidad del sistema de planes de negocios, presupuesto y supervisión de desempeño estará basada en los mismos datos, permitiendo una supervisión más cercana y por lo tanto, una mayor transparencia y rendición de cuentas.

C. Semáforos en el Reino Unido

En el Reino Unido, se realiza para cada EPE una revisión trimestral al estilo "Semáforo".. Esta revisión evalúa la calidad de la relación del accionista, la implementación del modelo accionista, la calidad del directorio y del equipo de administración, la estrategia y el desempeño financiero.

Para cada una de estas categorías, el gerente de cartera tendrá que responder por "sí" o por "no" a una serie de preguntas y también tendrá la posibilidad de realizar comentarios. Todas, o casi todas, las preguntas "afirmativas" dan una luz verde general, algunas respuestas específicas "negativas" pueden activar una luz roja, de lo contrario, la luz es ámbar. (Este tipo de revisión a modo de "semáforo" es muchas veces criticada por carecer de sutileza).

Por cada categoría, además de la apreciación general, el gerente de cartera debe indicar la medida tomada para mejorar la situación.

Luego se elabora una tabla de supervisión total, indicando para cada EPE el color de la luz para cada una de las categorías mencionadas anteriormente. Este es un tipo de consejo de control para el trabajo del accionista ejecutivo.

EL sistema luego puesto en marcha para la supervisión continua debe, por un lado, garantizar la recolección de información suficiente para la entidad propietaria para poder reaccionar de manera adecuada y de inmediato en caso de bajo desempeño. Parte de este sistema podría incluir un requisito para una divulgación continua por parte de la gerencia y/o una política de “cero sorpresas”, similar a las reglas de cotización en bolsa pero además que abarcan supuestos con posibles impactos políticos (ver ejemplo de Nueva Zelanda en el Recuadro 2.2). Por otro lado, el sistema debe evitar los requisitos de información excesivos y pesados para las EPE en comparación con las empresas del sector privado. Encontrar este equilibrio puede ser una tarea delicada para la entidad propietaria, y por lo tanto, puede resultar útil el diálogo con las compañías individuales acerca de los costos y beneficios de los diferentes requisitos de información.

Recuadro 2.2 Política de Cero Sorpresas en Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda, la política de “cero sorpresa” se articula claramente de la siguiente manera: “*Los ministros accionistas esperan que los directorios de las Sociedades de la Corona adhieran a la política de “cero sorpresas” y pueden ser informados también de antemano de todo aquello que se considere potencialmente contencioso en el escenario público, ya sea que el problema esté dentro o fuera de la legislación y/o de la política propietaria.*”

Entre los ejemplos de asuntos que podrían configurar dentro de la política de “cero sorpresa” se incluyen:

- Cambios en los CEO
- Conflictos de interés posibles/actuales por parte de los directores
- Litigios posibles/actuales iniciados por la sociedad, sus directores o empleados, o en su contra
- Actos fraudulentos por parte de los directores o empleados de la sociedad
- Incumplimientos de las obligaciones de responsabilidad social corporativa de las EPE
- Reestructuración significativa de la sociedad
- Despidos por cese de producción a gran escala
- Conflictos industriales
- Adquisiciones significativas y desinversiones
- Cuestiones significativas de salud y seguridad
- La emisión de información significativa de conformidad con la Ley de Información Oficial de 1982 [*Official Information Act of 1982*]
- Cobertura de medios inmediata de alguna actividad que podría atraer comentarios críticos o sobre los cuales se pueda solicitar a los ministros accionistas que expresen su opinión.

Fuente: *Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises*, 29 de octubre, 2007, CCMAU, New Zealand.

Es además importante que la supervisión continua activa llevada a cabo por la entidad propietaria no sobrepase al directorio y que no interfiera en la administración. Se debe permitir al directorio que ejercite sus responsabilidades y que las conversaciones de la entidad propietaria sobre el desempeño deberían realizarse típicamente con el directorio, incluso si la propiedad también tiene un diálogo con la alta gerencia. Esto permite al directorio que conserve responsabilidad para supervisar el desempeño de la gerencia *per se*, según lo recomendado por las Directrices. Se debe encontrar un balance entre garantizar una supervisión continua efectiva del desempeño de la EPE y evitar una excesiva interferencia en la gerencia de la EPE.

Una gran cantidad de otros mecanismos y canales de información, como ser puntos de contacto dedicados dentro de las EPE o agencias calificadoras, pueden ser útiles para la entidad propietaria como medios adicionales de obtener una imagen mejor o más completa de la sociedad (ver el ejemplo de Francia en el Recuadro 2.3). Es importante, sin embargo, que la información complementaria no confunda los canales de información principales y que no dependa excesivamente de relaciones personales. Los lazos informales entre la entidad propietaria y la gerencia deberán estar sujetos a reglas formales, de acuerdo con las ley de sociedades y del mercado de capitales, que garanticen a la presidencia y al resto del directorio que todos los contactos sean transparentes.

Recuadro 2.3. Relación entre las EPE y la Entidad Propietaria (APE) y los Puntos de Contacto en Francia

En su función de interconexión entre las sociedades y el estado como accionista, la APE se encarga de los siguientes aspectos:

1. Implementación de presentación de información mensual: Las sociedades transmiten mensualmente a la APE informes de los directores fundamentados que contienen los principales indicadores financieros y, si fuera necesario, los indicadores cualitativos de la actividad basada en la presentación de informes interna del Comité Ejecutivo. La elección de los indicadores se adapta a cada sociedad y se revisa en forma periódica.

2. Reuniones sobre libros financieros habituales y preparación de hitos importantes: De forma habitual y al menos una vez al año, los equipos de administración de las sociedades se reúnen con la APE para presentar las principales operaciones y perspectivas estratégicas. Estas reuniones son además el momento oportuno para resaltar la relación entre la APE y las sociedades y para medir el cumplimiento de las normas de gobierno... Durante los trabajos sobre presupuestos anuales para las sociedades del estado se organizan reuniones de hitos entre las empresas de servicios públicos interesadas y la sociedad para discutir en detalle si se requiere de arbitraje. Las inversiones excepcionales y las operaciones de crecimiento externo se encuentran sujetas a presentaciones anticipadas antes de cualquier proceso de validación. Las reuniones son organizadas para definir los métodos de rendición de cuentas antes de la revisión de los libros por parte del Directorio.

3. En búsqueda de un mejor conocimiento operacional societario: Los equipos de gerencia definen corresponsales habituales como puntos de contacto dentro de la APE. Los equipos de gerencia proponen a sus contactos de la APE programas de reuniones fijas relativas a sus áreas específicas de actividad así como visitas en planta.

Fuente: *Rules Governing the Relations Between the APE and Companies With a Government Holding*, APE WEB SITE, [HTTP://WWW.APE.MINEFI.GOUV.FR/SECTIONS/QU_EST_CE_QUE_L_APE/WORKING_CHARTER](http://www.ape.minefi.gouv.fr/sections/qu_est_ce_que_l_ape/working_charter).

Luego de recolectar la información, la entidad propietaria debe tener la capacidad de analizar la información y tomar la decisión adecuada. Esto requiere de capacidades específicas y competencias que tiene que tener a disposición la entidad propietaria, ya sea en planta o a través de expertos externos. De esta manera, debería haber un balance entre la cantidad de información recolectada y la capacidad interna para manejarla.

Tabla 1.7. Los pasos principales y procesos para garantizar una supervisión continua efectiva del desempeño de la EPE por parte de la entidad propietaria

Pasos principales	Breve descripción
Información periódica del desempeño por parte de los directorios de las EPE	<p>Los directorios de las EPE deberían asesorar a la entidad propietaria de forma periódica (mensual o trimestralmente) acerca de la situación en la que están con respecto al logro de sus objetivos. Deberían brindar datos precisos sobre la realización de metas específicas.</p> <p>Con este propósito, es aconsejable que el directorio se reúna periódicamente para llevar a cabo una revisión detallada del desempeño de la EPE.</p>

Pasos principales	Breve descripción
	<p>Si hay representantes del estado en los directorios, la información de la entidad propietaria podría realizarse de “manera natural”. La supervisión continua es parte de su función en los directorios de las EPE.</p> <p>Si no hay representantes estatales en los directorios, un sistema específico y formal podría desarrollarse para proveer actualizaciones de desempeño a la entidad propietaria de manera periódica.</p> <p>Dichos informes de progreso o actualizaciones de desempeño podrían incluir generalmente una comparación del desempeño real con las metas, como así también una explicación cualitativa para el desempeño actual. Deberían además proveer los principales elementos de un plan de acción para abordar las discrepancias entre las metas y el desempeño efectivo. En caso de bajo desempeño grave, podría requerirse de una acción específica (ver más abajo).</p> <p>Los informes de progreso podrían además proveer información sobre las competencias clave de los recursos humanos y la facturación de los miembros senior del personal.</p> <p>Estos informes de progreso serán provistos a la entidad propietaria de manera confidencial. No obstante, en caso de que la estructura de capital de las EPE sea abierta a otros accionistas, la información provista al estado accionista no debería ser diferente de la información provista a todos los demás accionistas.</p>
<p>Poner en práctica procesos de información sistemáticos</p>	<p>Los procesos de información sistemáticos podrían desarrollarse para supervisar más de cerca y con mayor frecuencia el desempeño de las EPE. Dichos sistemas permitirían recolectar la información directamente desde los propios sistemas de información de las EPE los datos relevantes para supervisar su desempeño y compararlos automáticamente con los datos del presupuesto (ver el ejemplo del Sistema de Administración de Información en Grecia, Recuadro 2.1).</p>
<p>Desarrollar “información continua” específica y/o la política de “cero sorpresas”</p>	<p>La entidad propietaria podría desarrollar políticas específicas de “información continua” o de “cero sorpresas”. Estas serán similares al requisito de divulgación continua de información que puede influir en el mercado conforme las normas de cotización habituales, pero tendrán una cobertura más amplia. Estas políticas requieren que los directorios mantengan a la entidad propietaria puntualmente informada sobre hechos, desarrollos sustanciales o significativos o eventos de cualquier otra índole, que no solo puedan tener un impacto significativo sobre el desempeño y el valor de la EPE, pero además un impacto sobre los ministerios del sector, la entidad propietaria o el estado, ya sea siendo contencioso y con conciencia política o atrayendo la atención del público de cualquier manera.</p> <p>Una implementación adecuada de dicha política de “cero sorpresas” necesita que los directorios de las EPE entiendan y sean sensibles a las cuestiones de política más amplias del gobierno y que sean conscientes de los impactos políticos de problemas específicos de las EPE en una agenda política más amplia.</p> <p>La implementación de una política de “cero sorpresas” no debería, sin embargo, desviar la atención de los directorios de las EPE de sus obligaciones habituales ni tampoco que sean una avenida para una interferencia política indebida.</p>
<p>Canales de información complementarios</p>	<p>Las entidades propietarias podrían desarrollar mecanismos adicionales para facilitar el flujo de información de desempeño a la entidad propietaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estos podrían incluir una nominación dentro del equipo de alta gerencia de los “corresponsales” como puntos de contacto para los funcionarios de la entidad propietaria; • Podrían también incluir la instauración de un diálogo activo con los

Pasos principales	Breve descripción
	<p>auditores externos, e incluso el establecimiento de una presentación de información sistemática y extensiva de los auditores de forma habitual;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unos “controladores estatales” específicos podrían incluso posicionarse dentro de las EPE para tener acceso a la información que no sea fácilmente accesible para el estado como accionista.
Utilizar información externa disponible	<p>La información externa podría ser útil también para la entidad propietaria para complementar sus propios recursos. Los bancos, las agencias calificadoras, analistas de la industria y abogados podrían dar ideas específicas a la entidad propietaria sobre la estrategia de la EPE, diferentes percepciones de riesgos y otros análisis de desempeño.</p>
Chequeo de desempeño por parte de la entidad propietaria	<p>La entidad propietaria podría además desarrollar su propio sistema de evaluación para un chequeo de desempeño periódico.</p> <p>Esta evaluación podría basarse en información provista por la EPE misma. Además de la evaluación de desempeño financiero, podría incluir también la propia evaluación de la entidad propietaria de dimensiones clave y más cualitativas, como ser la calidad de la relación de accionistas, la calidad del directorio y la gerencia, y la calidad de la estrategia (ver el ejemplo del Reino Unido de Revisiones a modo de Semáforo en el Recuadro 2.1).</p> <p>Estas revisiones internas podrían reservarse para información de la entidad propietaria solamente y no compartirse con la EPE interesada.</p> <p>Dicha evaluación requiere de una capacidad adecuada dentro de la entidad propietaria para recolectar y analizar la información.</p>
Reuniones periódicas (trimestrales) entre los directorios y las entidades propietarias	<p>Además de la recolección de información, un mecanismo clave para una supervisión continua del desempeño podría ser, si la ley de sociedades y las leyes de mercados de capital lo permiten, las reuniones periódicas (trimestrales) entre las entidades propietarias y los presidentes de la EPE (en lo posible con altos ejecutivos).</p> <p>Estas reuniones permiten la discusión acerca de los logros de metas con una perspectiva hacia el futuro. Son una oportunidad para intercambiar e interactuar de manera más informal sobre los problemas actuales y tendencias emergentes. No obstante, estas reuniones deberían estar sujetas a reglas estrictas y transparentes para todos los miembros del directorio.</p> <p>Aparte de identificar problemas en el logro de las metas, estas reuniones podrían además discutir y recomendar una acción correctiva.</p>
Devolución emitida por la entidad propietaria sobre el desempeño actual	<p>La entidad propietaria o su ministro a cargo podría realizar por escrito comentarios y recomendaciones dirigidos a la EPE cuando corresponda sobre el desempeño actual y el logro de metas.</p> <p>Estos comentarios y recomendaciones se basan en la información recolectada sobre el desempeño actual y sobre discusiones que tuvieron lugar en reuniones informales.</p> <p>La EPE a su vez podría responder por escrito los comentarios recibidos sobre su desempeño.</p>
Revisión de metas	<p>Las metas podrían ser revisadas cuando el ambiente exterior haya cambiado significativamente, y afectado la relevancia de las hipótesis realizadas para respaldar las metas iniciales.</p> <p>Esta revisión de metas debería, no obstante, permanecer con carácter selectivo, y requiere de una discusión adecuada entre la entidad propietaria y el directorio.</p>

Pasos principales	Breve descripción
Reuniones <i>ad hoc</i>	<p>Se pueden convocar algunas reuniones específicas toda vez que surjan problemas específicos o que ocurran hechos significativos, que tengan un impacto potencial sobre el logro de las metas de desempeño.</p> <p>Un caso típico de cuándo debería haber un intercambio fluido y normalmente intenso entre las entidades propietarias y los directorios de las EPE es el caso de operaciones excepcionales, tales como adquisiciones o ventas y transferencias de activos sustanciales.</p>
Tomar decisiones en caso de desempeño bajo grave	<p>En caso de fallas significativas en el desempeño, se espera que los directorios provean una notificación clara a la entidad propietaria, propongan una acción correctiva y la mantenga informada del progreso en forma puntual.</p> <p>Se aconseja a la entidad propietaria que solicite información adicional y que trabaje de manera activa con el directorio para decidir sobre las acciones correctivas. Finalmente, puede revisar la composición del directorio y designar asesores especiales.</p>

2.3. Revisión de desempeño anual

Las revisiones anuales son análisis profundos del desempeño de una EPE específica realizados por la entidad propietaria. Estas revisiones anuales permiten una evaluación de los desarrollos durante el año y una evaluación de como fue el desempeño de la sociedad y el directorio en comparación con los objetivos específicos corporativos establecidos por el estado.

La parte central de la revisión de desempeño anual es la evaluación del desempeño financiero y no financiero en comparación con las metas anuales. Pero es útil además incluir una evaluación de los resultados operativos, valor y riesgos corporativos, desempeño del directorio y prácticas de gobierno corporativo.

La revisión anual es una parte central del proceso de rendición de cuentas. Provee la base sobre la cual la gerencia, el directorio y en última instancia la entidad propietaria, serán juzgadas.

La revisión anual es una herramienta importante para identificar las decisiones que necesitan realizarse en relación con las sociedades que tienen un bajo desempeño. Es además esencial para realizar ajustes a nuevas metas de desempeño y una base natural para la discusión del desarrollo de objetivos para el año siguiente.

Las revisiones de desempeño podrían variar de manera significativa en profundidad y en alcance. En algunos países, consisten en breves comentarios sobre las principales metas de desempeño que se adjuntan a las memorias de las EPE. En algunos países se realiza un análisis extenso sobre la base de informes específicos que deben presentar las EPE. Cada entidad propietaria tendrá que encontrar el equilibrio correcto en términos de costos y beneficios de requerir informes de desempeño específicos de las EPE, además de los informes que ya publicaron como empresas del sector privado. Cualquiera sea el nivel de detalle y profundidad de las revisiones de desempeño, deberían realizarse con rigor y proveer una imagen justa del desempeño anual.

En el centro de la revisión de desempeño anual se encuentra la discusión entre el directorio y la entidad propietaria. Esta discusión es mayormente informal y puede permitir un mejor entendimiento e interpretación de los indicadores de desempeño formales. Con este fin la entidad propietaria tiene una responsabilidad importante para desarrollar y articular un juicio claro sobre el desempeño de la EPE.

Los otros dos elementos cruciales para mejorar la rendición de cuentas son la auditoría de los indicadores de desempeño y su divulgación al público. Estas aún no son prácticas generalizadas. No obstante, sin la auditoría de los indicadores de desempeño su confiabilidad podría ser cuestionada. Además, sin la divulgación efectiva de estos indicadores, la rendición de cuentas al público general en lo que concierne al desempeño de la EPE continúa limitada (ver la Sección 1.7).

Aparte de las revisiones de desempeño anuales, más revisiones de mediano a largo plazo podrían realizarse. Estas revisiones a largo plazo podrían ayudar a establecer conexiones entre los mandatos de las EPE y los objetivos anuales. Apuntarían a lo que debería estar en las metas objetivas genéricas, a qué es el perfil de inversión y de riesgo de la EPE y por lo tanto lo que sería su estructura de capital deseada. Además, discutirían con cierto nivel de profundidad las posibles comparaciones (ver Recuadro 2.4).

Recuadro 2.4. Revisiones de Propietario a Largo Plazo en Nueva Zelanda

El objetivo de revisión de tenencia propietaria a largo plazo es, en términos generales:

- brindar asesoramiento a los ministros accionistas, para discusión entre los ministerios y el directorio, respecto de cualquier preferencia de accionista relativa a: (a) el contenido de la Declaración de Intención Corporativa (DIC) para el propósito estratégico de la sociedad, alcance de los negocios, actividad principal, umbrales de consultas o estrategia de inversión, a la luz de la dirección estratégica de la sociedad y del perfil de inversión; y (b) la estructura de capital de la sociedad, a la luz de su alcance de negocios y actividades principales, su perfil de inversiones, su perfil de riesgo y la comparación de calificación crediticia BBB(plana) acordada por los Ministros Accionistas y el criterio para excepciones;
- brindar un mejor entendimiento del desempeño de la sociedad mediante criterios de comparación para la medición del desempeño con empresas comparables y/o con el desempeño anterior de la sociedad, que incluye un conjunto de criterios de comparación genéricos para todas las EPE;
- brindar información sobre las posibles demanda de capital de la sociedad en el transcurso del tiempo, dado su perfil de inversión planificado y estructura de capital, y;
- establecer procesos (como ser, posiblemente, una revisión estratégica profunda) para apuntar a aspectos particulares del negocio de la sociedad donde la revisión inicial no da lugar a una profundidad o tiempo suficiente para examinar tales problemas.

Los términos de referencia para la revisión de tenencia a largo plazo serán acordados entre los ministros accionistas y el directorio de la EPE. Las expectativas de los ministros accionistas o preferencias que surgen de la revisión serán incluidas en una "Declaración de Preferencias de Accionistas", que estará disponible para consideración del directorio. La Declaración de Preferencias de Accionistas debería ser tomada como referencia por el directorio cuando desarrolla su DIC en rondas de planificación futuras.

Las revisiones no son un examen completo de la dirección estratégica de la sociedad. No obstante, pueden identificar aspectos de la dirección de la sociedad, y realizar las recomendaciones sobre cuestiones que serán examinadas fuera de la revisión.

Fuente: *Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises*, 29 de octubre, 2007, CCMAU, New Zealand.

La tabla siguiente describe y provee comentarios sobre los pasos principales al llevar a cabo la revisión anual de desempeño de la EPE. Podría haber una gran variedad en el modo que cada país elije realizar cada paso. Lo que hará una diferencia en términos de rendición de cuentas es la calidad y confiabilidad de las evaluaciones realizadas, cualquiera que sea el proceso utilizado para lograrlo. Estos pasos son, por lo tanto, en su mayoría indicativos y proveen solamente las principales acciones que tendrán que ser llevadas a cabo para garantizar una revisión de desempeño efectiva.

Tabla 2.1. **Los pasos principales al realizar la revisión anual de desempeño de la EPE**

Pasos principales	Breve descripción
Información provista por el directorio	<p>El directorio deberá proveer todos los elementos necesarios para evaluar el desempeño de la EPE con respecto a las metas acordadas. Esto incluye, en primer lugar, los indicadores de desempeño auditados junto con la explicación de por qué las metas fueron alcanzadas o no. Estos comentarios que califican el desempeño efectivo relativo a las metas constituyen la parte que más agrega valor de la información y será el centro de la discusión entre el directorio y la entidad propietaria.</p> <p>La entidad propietaria revisará además todos los elementos disponibles públicamente como ser memorias(e informes trimestrales).</p> <p>Algunos sistemas formales podrían desarrollarse exigiendo a las EPE que presenten revisiones o informes específicos a la entidad propietaria como base para la revisión anual (ver el ejemplo del informe de revisión específico de Corea, Recuadro 2.5). Estos podrían ser informes extensos y específicos en los que se realicen comentarios sobre una cantidad de indicadores de desempeño y se provea información mucho más significativa para el estado como propietario que lo que se</p>

Pasos principales	Breve descripción
	exigiría a una empresa del sector privado. Debe prestarse especial atención a los costos y a los beneficios de estos requisitos de información adicionales.
Recolectar elementos adicionales	<p>Además de los elementos provistos por la EPE misma, la entidad propietaria podría recolectar elementos adicionales, discutir y evaluar problemas específicos y realizar ajustes sobre temas importantes que podrían complementar la evaluación y ponerla en perspectiva.</p> <p>Esto podría realizarse, entre otras cosas, mediante los canales de información complementaria mencionados más arriba en la Sección 2.2, particularmente los auditores, tanto externos como del estado, como así también analistas de la industria, agencias calificadoras, etc.</p>
Discusión con el directorio	<p>Las revisiones anuales podrían ser discutidas con los directorios de las EPE interesadas.</p> <p>La discusión permitirá calificar el desempeño y proveerá más antecedentes a la entidad propietaria para entender los factores que explican dicho desempeño.</p> <p>Esta discusión formal o informal con el directorio de la EPE es la etapa central de la revisión de desempeño por parte de la entidad propietaria. Permite a la entidad propietaria desarrollar y confrontar su propio juicio sobre el desempeño de la EPE.</p>
Discusión interna profunda	<p>Algunos mecanismos específicos podrían ser desarrollados dentro de la entidad propietaria para discutir revisiones anuales a profundidad.</p> <p>Como ejemplo, los paneles internos incluyen a la alta gerencia de la entidad propietaria, además del funcionario a cargo habitualmente de seguir a una entidad específica, permitirían una perspectiva más amplia y más fresca sobre la evolución del desempeño de la EPE interesada.</p>
Resumen de la revisión de desempeño	<p>Un documento de resumen debería desarrollarse por la entidad propietaria que subraye los elementos más importantes del desempeño anual. Este documento debería proveer una evaluación general cualitativa del desempeño, junto con los principales indicadores de desempeño con respecto a metas originales.</p> <p>Este documento de resumen de desempeño podría ser compartido con la EPE interesada. Esto sería útil ya que el documento de resumen constituirá una buena base para el desarrollo de las metas de desempeño del año siguiente.</p>
Publicación de síntesis del documento	<p>Podría ser útil para el público general y los medios tener acceso a una síntesis del documento que provea una lista de los principales indicadores de desempeño o resultados comparados con metas para cada EPE.</p> <p>Esta síntesis presentada en una tabla podría al menos brindar resultados con las principales metas financieras, incluida la rentabilidad, estructura de capital y dividendo. Puede además mencionar la existencia o no de metas especiales u orientadas a las políticas.</p>

Recuadro 2.5. Informe de Revisión de Corea

Cada año el Ministro de Planificación y Presupuestos establece una serie de hasta 30 indicadores de desempeño para cada EPE. Cada año las EPE tienen que presentar "informes de finalización" sobre su desempeño tanto al Ministerio de Planificación y Presupuesto como a otros departamentos ejecutivos y operativos. Estos informes de desempeño pueden contener entre 200 a 1.000 páginas.

2.4. Comparación de desempeño

Comparar el desempeño de las EPE significa que las EPE son comparadas con empresas de la misma industria que tienen una dimensión similar y están sujetas a complejidades y riesgos similares. Estos “semejantes” podrían ser del sector privado o público, nacionales o extranjeras. El propósito primordial de la comparación es identificar lagunas en el desempeño y áreas de posible mejora. Permite considerar el impacto de la evolución del mercado o de otros factores “externos” sobre el desempeño.

La siguiente tabla presenta los pasos principales en la comparación de las EPE, a saber:

- Identificar semejantes relevantes
- Desarrollar investigación de la industria relevante
- Recolectar información de desempeño para los semejantes y compararla con el desempeño actual
- Interpretar comparaciones

Constituye a menudo un desafío comparar el desempeño de empresas del sector público ya que podrían hallarse en sectores donde no hayan empresas similares en el sector público o privado. En este caso, la comparación podría realizarse con sociedades extranjeras activas en el mismo sector.

La tasa de rendimiento es a menudo muy útil para la comparación del desempeño, ya que se enfoca en el costo de capital, que es frecuentemente subestimado o rechazado por la gerencia de la EPE. No obstante, estimar el costo de capital para las EPE no es siempre una tarea tan directa e incluye una serie de juicios y asunciones, incluidas las tasas de rendimiento sin riesgos, el activo beta y el riesgo sistemático (ver Recuadro 2.6).

Recuadro 2.6. Estimar el Costo de Capital

El costo de capital (k) estimado se basa sobre la asunción de que la EPE se encuentra sujeta a la imposición del impuesto a las ganancias y que es independiente de la proporción de la deuda y patrimonio en el capital de la EPE.

La fórmula básica es la siguiente: $k = R_f(1 - T) + \Theta\beta$, donde:

R_f = la tasa sin riesgos, representada por la tasa actual de acciones del estado de cinco años. Para la presentación de información basada en valores, es aconsejable tener una tasa que refleje la duración de valor de promedio ponderado de los flujos de efectivo futuros de la entidad. A menos que haya una razón clara para usar un plazo diferente, se recomienda la tasa de cinco años al inicio del periodo de presentación de información.

T = la tasa impositiva personal marginal sobre ingresos por intereses.

Θ = la tasa (estimada) de prima de riesgos de mercado ajustada por impuestos: el excedente ajustado por impuestos sobre la tasa sin riesgo (R_f) de la tasa de rendimiento esperada para inversores en una cartera completamente diversificada de títulos.

R_f - la tasa sin riesgo.

El uso de coeficientes financieros sintéticos podría además facilitar la comparación cuando las empresas no forman parte de la misma industria. Podrían utilizarse medidas diferentes de creación de valor (ver Recuadro 2.7 para la metodología de medir la creación de valor en el Reino Unido).

Recuadro 2.7. Metodología para Medir el Incremento de Valor en el Reino Unido

El Accionista Ejecutivo del Reino Unido seleccionó una metodología de ganancia económica para medir el incremento en valor accionista. La **Ganancia Económica** es la ganancia operativa luego de impuestos (EBITA) menos el costo de cargo de capital por activos operativos. Excluye por lo tanto las ganancias y pérdidas que surgen de los activos no operativos, de flujos financieros y de impactos impositivos de la estructura de capital deuda/patrimonio.

Esta medida de creación de valor tiene las siguientes ventajas:

- a) Se fundamenta en los impulsores fundamentales de la creación de valor económico, como ser crecimiento y rendimiento sobre capital invertido, y explícitamente cargos sobre el costo económico de capital invertido;
- b) Refleja prácticas generalmente aceptadas y entendidas en la comunidad financiera por cómo analizar valor y cambios de valor;
- c) Aplica a todas las empresas en diferentes sectores en toda la cartera;
- d) Demuestra un desempeño histórico, en lugar de cambios en futuras expectativas, como así también cambios en el desempeño continuo;
- e) Es lo suficientemente flexible para medir tanto el desempeño en el año, mediante la rentabilidad económica, y el desempeño a lo largo del año mediante cambio de valor.

Fuente: *Shareholder Executive Annual Report, 2005-2006.*

EVA es un ejemplo de medida bien establecida utilizada ampliamente que es aplicable a una amplia gama de industrias de manera consistente. Podría por lo tanto ser muy útil en la comparación de desempeño de las EPE entre sectores y en el transcurso del tiempo (ver Recuadro 2.8).

Recuadro 2.8. Presentación de Información basada en Valor y Utilización de EVA en Nueva Zelanda

Una expectativa central para los directorios de las EPE es que haya una concentración continua en la administración del valor... Los directorios deberían entender los conductores de valor de la sociedad y supervisar el valor empresa constantemente. Para entender esto... los ministerios además alientan el uso de VBR. VBR representa una herramienta útil para ayudar a los ministerios y directorios a que adelanten los objetivos de las EPE. La forma de VBR comúnmente más utilizada es la medida de desempeño de Valor Económico Agregado (EVA, por sus siglas en inglés).

EVA es una medida adicional útil de desempeño para cualquier propietario a largo plazo de empresas, y puede ser calculado de información disponible públicamente. EVA se enfoca en cambios en el valor económico de una sociedad desde la perspectiva de un accionista. A la luz de la actual política de tenencia de largo plazo del estado para las EPE, EVA puede ayudar a medir su desempeño económico en el transcurso del tiempo. Es una medida de desempeño reconocida internacionalmente.

En términos más simples, EVA es ganancia operativa neta menos un cargo adecuado para el costo de oportunidad de todo el capital invertido en una empresa. La EVA resultante es por lo tanto ganancia (o pérdida) en exceso (o por debajo) de un rendimiento exigido de un inversor. Un beneficio clave de EVA es que el sistema alienta una mentalidad en la cual los gerentes reconozcan que todo capital tiene un costo y por lo tanto, deberían asignar capital para su utilización más efectiva.

Mientras que se exige a cada EPE que sea tan rentable y eficiente como las empresas comparables del sector privado, una cantidad de EPE no tienen empresas con las cuales ser comparadas en cuanto a desempeño. EVA es una herramienta de comparación útil en tales casos. Algunas EPE ya usan EVA para fines internos y/o publican sus resultados EVA... Los ministros accionistas apoyan y alientan este enfoque. Al brindar

a los que encargados de la toma de decisiones información adicional que se enfoque en el valor accionista, EVA debería poder contribuir con mejorar el desempeño general en el transcurso del tiempo.

Fuente: *Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises*, 29 de octubre, 2007, CCMAU, New Zealand.

Cualquiera sea la empresa semejante elegida para la comparación, continuará habiendo diferencias en varias dimensiones. La realización de comparaciones robustas con semejantes siempre será un desafío. En consecuencia, siempre se requiere de cuidado cuando se interpretan las comparaciones de desempeño. La revisión de comparaciones genéricas utilizadas para evaluar el desempeño de una EPE podría realizarse de forma habitual dentro del marco de revisiones a mediano plazo según se describe en la Sección 2.3.

Tabla 2.2. Los pasos principales en la comparación del desempeño de las EPE

Pasos principales	Breve descripción
Identificar semejantes relevantes	<p>Es crítico y desafiante identificar a semejantes relevantes con los cuales comparar el desempeño de una EPE específica de manera significativa. En muchos casos, será difícil encontrar semejantes perfectos ya que las EPE son, a menudo, activas en industrias nuevas liberalizadas, con pocos, o aún, pequeños competidores del sector privado, etc. Para hacerlo, la entidad propietaria podría investigar en la misma industria, tanto en el sector privado como en el público, como así también en el exterior. Semejantes extranjeros podrían utilizarse en muchos casos para compensar por semejantes nacionales más reales.</p> <p>Cuando se eligen semejantes para la comparación, es además necesario identificar y tener en mente las diferencias más significativas con la EPE interesada. Esto podría ser en términos de tamaño, líneas de negocios específicas, estado, ambiente regulatorio, presencia en el mercado, etc., en la medida en que estas dimensiones pudieran tener un impacto sobre los objetivos y el desempeño.</p> <p>Podría ser útil discutir la elección de los semejantes relevantes entre la entidad propietaria y el directorio y la gerencia de la EPE. Ellos podrían tener un conocimiento más profundo del mercado y así brindar elementos útiles para identificar las coincidencias y diferencias principales, según lo descrito anteriormente.</p>
Desarrollar investigación de la industria relevante	<p>Resulta útil para la entidad propietaria que desarrolle un conocimiento relevante de la industria, o que tenga acceso a dicho conocimiento, al menos para sus EPE de mayor tamaño. La entidad propietaria debería entonces recolectar una serie de indicadores relevantes específicos de la industria, tanto financieros como no financieros.</p>
Recolectar información de desempeño para semejantes y compararla con el desempeño actual	<p>La entidad propietaria y la EPE misma deberían esforzarse por recolectar información de desempeño para los semejantes identificados.</p> <p>Las tablas de síntesis de indicadores de desempeño podrían ser elaboradas mostrando el desempeño de la EPE en una perspectiva comparativa con respecto a sus semejantes.</p>
Interpretar comparaciones	<p>Debería desarrollarse una interpretación cuidadosa de la comparación del desempeño con el fin de identificar lagunas en el desempeño y áreas de posible mejora.</p> <p>Debería darse la consideración apropiada a las diferencias entre los</p>

Pasos principales	Breve descripción
	semejantes deseados, incluidos aquellos relativos al ambiente regulatorio.

3. AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

En este capítulo, se discutirá cómo garantizar una auditoría adecuada del desempeño de las empresas de propiedad del estado (EPE). Se abarcarán tres tipos diferentes de auditorías, principalmente: internas, externas y del estado. Se discutirán sus respectivos roles, qué tipo de información e informes se proporcionan y a qué destinatarios, de qué manera y hasta qué punto estos se divulgan al público, y cuál es la relación entre estos diferentes auditores y el comité de auditoría.

3.1. Descripción general

Mediante la auditoría de desempeño, se les proporciona credibilidad a los indicadores de desempeño y al proceso de revisión de desempeño. Además, se garantiza una base sólida para el sistema de rendición de cuentas, es decir, establecimiento de objetivos, revisión de desempeño y divulgación de información.

En las recomendaciones de las Directrices, se abarcan tres tipos diferentes de auditorías: internas, externas y del estado. Las auditorías del estado no abarcarán necesariamente todas las EPE¹. Para garantizar un sistema de auditoría global sólido en líneas generales y evitar una duplicación, es importante definir con claridad los respectivos roles de dichas auditorías y explicar cómo se complementan entre ellas. Además, es necesario definir la relación, si existiere, entre el estado y estos diferentes tipos de auditores.

Los auditores internos se hallan en una posición única y pueden desempeñar un papel importante al examinar prácticas de dirección, informar rutinas, implementar políticas de gestión de riesgos y procesos de control interno, etc. En las Directrices, se recomienda que las EPE “*desarrollen procedimientos de auditoría interna eficientes y establezcan una función de auditoría interna que sea supervisada por el directorio y el comité de auditoría, o por el órgano equivalente de la sociedad, y que les informe a estos de manera directa*” (Directriz V.B.). Las notas también proporcionan una orientación clara sobre el rol y las funciones de los auditores internos: “*Los auditores internos son importantes para garantizar un proceso de divulgación sólido y eficiente, y controles internos adecuados en el sentido amplio*”(p. 42). Los auditores internos constituyen el primer nivel de revisión de calidad de la información relativa al grado de logro de los objetivos establecidos por la organización. Los auditores internos contribuyen a la mejora de los sistemas de gestión de riesgos y de control, lo cuales, en algunos casos, tienden a ser poco desarrollados en comparación con el sector privado. Son un instrumento importante para ayudar a las EPE a identificar y a evaluar mejor los riesgos. Esta evaluación de riesgos se torna cada vez más importante con la creciente desregulación e internacionalización de las industrias en las que las EPE a menudo operan.

En las Directrices, también se recomienda que “las EPE, en especial las grandes, deberían estar sujetas a una auditoría externa independiente anual basada en normas internacionales. La existencia de procedimientos de control del estado específicos no sustituye una auditoría externa independiente”. (Directriz V.C.). Esta recomendación se basa en la analogía de que las EPE son las sociedades públicas matrices, ya que son propiedad del público general, al cual el estado representa. Por

consiguiente, las EPE deberían estar sujetas, como mínimo, al mismo nivel de requisitos de transparencia y divulgación al que están sujetas las sociedades que cotizan en bolsa. Una consecuencia central es que las EPE deberían hallarse bajo la auditoría de un **auditor independiente externo**. En cuanto a las normas de auditoría, en las Directrices se recomienda que las EPE estén “sujetas a la mismas normas de auditoría (...) de alta calidad como las sociedades que cotizan en bolsa”.

Por último, en las Directrices se reconoce la presencia de **auditores del estado o “supremos”**: “La entidad propietaria o coordinadora debería (...) tener relaciones claramente definidas con los organismos públicos pertinentes, incluidas las instituciones auditoras superiores del estado” (Directriz II.E.). En las notas de esta Directriz, se proporcionan más recomendaciones para la entidad propietaria: “En particular, la entidad propietaria debería mantener la cooperación y el diálogo permanente con las instituciones auditoras superiores del estado responsables de la auditoría de las EPE. Debería apoyar la labor de la entidad auditora del estado y tomar las medidas apropiadas en respuesta a los hallazgos que surjan de la auditoría, siguiendo en este sentido la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización de la INTOSAI”. No obstante, en las Directrices no se especifica ni se detalla cuál debería ser el rol de los auditores del estado al auditar tanto el desempeño de las EPE mismas como el de la entidad propietaria o coordinadora. En las notas se menciona que “los sistemas específicos de control y de auditoría del estado (...) se consideran, a veces, suficientes para garantizar la calidad y la exhaustividad de la información contable” (p.42). También se mencionan los posibles límites a dichas auditorías del estado: “estos controles específicos están diseñados para supervisar el uso de los fondos públicos y los recursos presupuestarios, en lugar de las operaciones de la EPE en su conjunto” (p.43).

Por último, la implementación de las Directrices también requiere que el estado “mantenga un diálogo permanente con los auditores externos y con los órganos específicos de control del estado(...) cuando lo permita el sistema legal y el nivel de propiedad del estado (Directriz II.F.4.).

El comité de auditoría desempeña un papel central al fiscalizar la relación con los tres tipos de auditores. Los auditores internos deberían tener una línea de informes directa con el comité de auditoría, lo cual debería garantizar su independencia, apoyar su labor y discutir sobre sus hallazgos. El comité de auditoría es, además, responsable de nombrar o designar auditores externos independientes y de fiscalizar la relación con ellos. Por último, los comités de auditoría deberían, además, discutir los resultados de las auditorías del estado y, en general, garantizar que se tomen las medidas apropiadas ante los hallazgos que surjan de la auditoría.

En conclusión, el proceso de auditoría de desempeño contiene tres elementos principales (ver el ejemplo de Italia en el Recuadro 3.1):

- Se establecen sistemas efectivos de auditoría interna en las EPE;
- Los estados financieros de las EPE son auditados por auditores independientes y externos, conforme a normas internacionales;
- Se definen con claridad los roles de la auditoría del estado, en relación con las EPE, y de la entidad propietaria o coordinadora; se apoya su misión y se hace uso apropiado de las auditorías.

Estos temas se abarcarán en las páginas siguientes y se proporcionará orientación sobre los procesos y las principales medidas que el estado, como propietario, podría llevar a cabo para garantizar una implementación adecuada de las Directrices con respecto a la auditoría de desempeño.

Recuadro 3.1. Auditoría de desempeño de una EPE en Italia

Auditoría interna: En todas las EPE, la oficina de auditoría interna informa directamente al Directorio, por lo general cada 6 meses, sobre las siguientes cuestiones: evaluación de la eficiencia de los procedimientos de auditoría interna, controles realizados con eficacia y posibles áreas de riesgo. Asimismo, el Ministro de Economía y Finanzas, como entidad propietaria, promovió activamente que todas las EPE designen un funcionario de jerarquía (por lo general, el CFO), responsable de los procedimientos contables y de los estados financieros de la sociedad. Este funcionario es designado por el Directorio, al cual debe informar. Debe rendir cuentas ante todas las partes interesadas respecto de la información financiera y de los Informes Anuales de la Sociedad.

Auditoría independiente y externa: Todas las EPE, coticen o no en bolsa, están sujetas a una auditoría anual realizada por auditores externos independientes, quienes son designados por el GSM. Los auditores externos de las EPE deben ser registrados debidamente por la Comisión de Valores italiana (CONSOB), para garantizar que cumplan con las mismas normas de auditoría de alta calidad de las sociedades que cotizan en bolsa.

Auditoría del estado: La actividad de las EPE está sujeta a la supervisión y auditoría de la Oficina de Auditoría Nacional (OAN) (Corte dei Conti). Un funcionario designado de la OAN asiste a las asambleas del Directorio de las EPE y la OAN envía al Parlamento una memoria anual sobre el desempeño de cada EPE.

3.2. Auditoría interna

“La auditoría interna es una actividad de asesoramiento y control objetiva e independiente que tiene como fin añadir valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a la organización a lograr sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de la gestión de riesgos, el control y los procesos de dirección”². En las notas de las Directrices, se proporcionan indicaciones útiles respecto de las funciones principales de los auditores internos: “Deberían definir procedimientos para reunir, compilar y presentar información suficientemente detallada. Además, deberían asegurar que los procedimientos de la sociedad se implementen de forma adecuada y poder garantizar la calidad de la información divulgada por la sociedad”. (p. 42).

En las Directrices, también se proporcionan indicaciones importantes acerca de la autoridad de los auditores internos y de los medios necesarios para aplicar dicha autoridad: “*A fin de aumentar su independencia y autoridad, los auditores internos deberían realizar su labor en nombre del directorio y su comité de auditoría, informándoles de forma directa bajo sistemas monistas; en nombre del consejo fiscalizador, informándole bajo sistemas dualistas, o en nombre de los consejos de auditoría, si existen. Los auditores internos deberían tener acceso ilimitado al Presidente y a los miembros de todo el directorio y su comité de auditoría. Sus informes son importantes en función de la capacidad del directorio para evaluar el desempeño y las operaciones reales de la sociedad*”.

La entidad propietaria debería exigir que las sociedades de su cartera tengan procedimientos adecuados para auditorías internas que cumplan con las *Normas Internacionales para la Práctica Profesional de Auditorías Internas*. Asimismo, debería fomentar que los auditores internos se centren no sólo en la verificación del cumplimiento, sino también en el riesgo, es decir, en garantizar que la política de gestión de riesgos se implemente de forma adecuada. Además, podrían recomendar, en primer lugar, que se lleven a cabo auditorías internas y, en segundo lugar, que los departamentos de auditoría interna de las principales EPE estén sujetos a auditorías regulares realizadas por los auditores independientes externos o por los auditores del estado.

A continuación, se encuentra una descripción general de los elementos clave que una entidad propietaria debería exigir para garantizar un proceso efectivo de auditoría interna en las EPE. Las recomendaciones basadas en las *Normas Internacionales para la Práctica Profesional de Auditorías Internas* previamente mencionadas.

Tabla 3.1. Descripción general de los elementos clave que una entidad propietaria debería exigir

Pasos/puntos principales	Descripción Breve
<p>Desarrollar políticas adecuadas respecto del rol de los comités de auditoría al apoyar la auditoría interna.</p>	<p>Las políticas de dirección o las directrices elaboradas por las entidades propietarias para las EPE deberían remarcar el rol de los comités de auditoría al apoyar la independencia y la autoridad de los auditores internos. Además, deberían fomentar la existencia de relaciones laborales cercanas entre el directorio, el comité de auditoría y los auditores internos.</p> <p>Los directorios de las EPE y sus comités de auditoría deberían comprender el rol inestimable de los auditores internos para fortalecer su propio rol de fiscalización. Deberían, también, asegurar que los auditores internos consigan recursos suficientes y que estén bien posicionados dentro de la EPE (es decir, en un nivel de suficiente jerarquía y separados de las áreas funcionales) para garantizar su independencia. Los auditores internos deberían, también, tener una línea de informe directa al comité de auditoría.</p> <p>Las entidades propietarias deberían, en particular, fomentar que los directorios de las EPE y sus comités de auditoría discutan cuestiones importantes de riesgo, control y dirección con los auditores internos.</p>
<p>Garantizar que se estén llevando a cabo evaluaciones de riesgo adecuadas en las EPE.</p>	<p>Las prioridades para la labor de la auditoría interna se determinan sobre la base de un análisis de los riesgos a los que la organización está expuesta. La evaluación de exposición a riesgos debería abarcar sistemas de operaciones, de dirección y de información.</p> <p>Esta evaluación de riesgos debería ser realizada por el Director de Auditoría y discutirse con la Alta Gerencia dentro del comité de auditoría. El plan de evaluación de riesgos debería discutirse y aprobarse a través de todo el directorio o del Consejo Fiscalizador.</p> <p>La entidad propietaria debería poner atención en la implementación de un sistema de gestión de riesgos en la sociedad, y recibir, al menos, un resumen de la evaluación de riesgos. Este es un elemento importante para completar su conocimiento de la industria y de la sociedad, y ofrece una perspectiva útil para discutir los objetivos y el desempeño de la estrategia.</p>
<p>Recomendar a los consejos el seguimiento de los planes de auditoría interna y su implementación.</p>	<p>Las entidades propietarias deberían exigir que se lleven a cabo auditorías internas. Los directorios de las EPE deberían discutir y realizar un seguimiento de la implementación de los planes de auditoría interna. En estos planes de auditoría, se debería incluir la evaluación de la relevancia y eficacia de los sistemas de control interno.</p> <p>Los comités de auditoría deberían, también, supervisar y evaluar la eficacia de las auditorías internas. A tales fines, el directorio debería garantizar que la Alta Gerencia emprendió un seguimiento adecuado sobre la base de las recomendaciones de la auditoría interna.</p>
<p>Hacer auditar los indicadores de desempeño por auditores internos</p>	<p>Al evaluar los sistemas de control interno, los auditores internos podrían, además, revisar el grado de consistencia entre el desempeño de la EPE y sus objetivos establecidos. Esto implica una revisión de los criterios o indicadores escogidos para evaluar el desempeño. Además, también implica una auditoría de los indicadores de desempeño proporcionados por los sistemas de información.</p>
<p>Fomentar una comunicación adecuada entre los directorios y los</p>	<p>Los procesos de gobierno de la EPE deberían garantizar una comunicación y una coordinación apropiadas entre el directorio, los auditores externos y los auditores internos.</p>

Pasos/puntos principales	Descripción Breve
auditores internos y externos.	Las entidades propietarias podrían desarrollar políticas que fomenten dicha comunicación y hacerles recordar a los auditores internos, cuando revisen la dirección de las EPE, que evalúen la comunicación y formulen recomendaciones para su mejoramiento.
Requerir a las EPE que incluyan informes de control interno en sus memorias anuales.	Se considera una buena práctica que se incluya en los estados financieros un informe de control interno que describa la estructura de control interno y los procedimientos de presentación de informes financieros. Las entidades propietarias deberían requerir a las EPE que incluyan estos informes de control interno en sus memorias anuales y que realicen un seguimiento de la efectividad con que cumplen con este requisito.
Requerir auditorías periódicas de los departamentos de auditoría interna	Los directorios de las EPE podrían requerir auditorías externas periódicas o evaluaciones de calidad de los departamentos de auditoría interna, con el propósito de evaluar la calidad de sus hallazgos y su estado dentro de la EPE. Con esto se haría hincapié de la importancia de la auditoría interna respecto de la calidad de la información divulgada por la EPE.

3.3. Auditoría independiente y externa

Mediante la auditoría externa anual, se les proporcionará al directorio y a los accionistas un informe objetivo, crítico e independiente sobre el modo de preparación y de presentación de los estados financieros. Estos se llevan a cabo para garantizar que las cuentas representen de manera precisa la posición financiera y el desempeño de la sociedad en todo aspecto material.

En las Directrices, se recomienda que la auditoría externa se realice sobre la base de normas internacionales (Directriz V.C.) y “*de las mismas normas de auditoría (...) de alta calidad como las sociedades que cotizan en bolsa*”. Se espera que el uso de estas normas mejore significativamente la credibilidad de la auditoría realizada, y por lo tanto, de la información proporcionada al propietario del estado, a otros inversores, así como al público general. También, mejorará su comparabilidad.

Además de la competencia y la calificación, la independencia efectiva de los auditores externos es otra consideración esencial. Por consiguiente, el estado, como propietario, debe requerir con claridad que exista adhesión a los principios o a las normas pertinentes destinadas a reforzar, entre otras cosas, la independencia de los auditores.

Un factor importante que favorece la independencia de los auditores externos es la manera en que son designados y ante quién deben rendir cuentas. Los auditores externos deberían rendir cuentas ante los accionistas a través de los directorios, y no ante los gerentes con los que trabajan durante el desempeño de sus tareas. En consecuencia, se considera una buena práctica que los auditores externos sean designados en la asamblea general ordinaria, siguiendo la recomendación del comité de auditoría.

Tabla 3.2. Recomendaciones sobre las medidas que podría adoptar el estado para garantizar que los estados financieros de la EPE sean auditados de manera adecuada por auditores independientes y externos.

Pasos principales	Descripción breve
Requerir una auditoría externa por un auditor	Las entidades propietarias deberían elaborar una recomendación específica, o hacer referencia a un código más general o a requisitos de cotización, para requerir que todas las EPE mayores a una dimensión determinada sean auditadas

Pasos principales	Descripción breve
independiente	<p>por un auditor independiente externo.</p> <p>Este requisito podría recordarse en la política de propiedad, en el código de dirección corporativa de la EPE o en cualquier otro documento relacionado con la transparencia y la divulgación de las EPE.</p>
Elaborar procedimientos para la selección de auditores externos	<p>Las entidades propietarias podrían elaborar recomendaciones específicas respecto de la selección y la designación de los auditores externos.</p> <p>Las buenas prácticas en el sector privado exigen que los auditores externos sean recomendados por el comité de auditoría del directorio o por un órgano equivalente. En el caso de las EPE absolutas, los auditores externos podrían ser designados de forma directa por la entidad propietaria sobre la base de la recomendación del comité de auditoría. En el caso de las EPE parciales, se aplica la buena práctica común, es decir, el nombramiento en la asamblea general ordinaria, siguiendo la recomendación del comité de auditoría.</p> <p>En el caso de las EPE absolutas, la designación realizada por la entidad propietaria permite que la rendición de cuentas de los auditores sea más estricta respecto del estado propietario. Cualquiera sea el caso, la entidad propietaria debería tener la capacidad de seguir el proceso global de adquisición, desde la definición de criterios hasta la evaluación de candidatos y la selección final.</p>
Definir criterios para la independencia de los auditores externos	<p>Es crucial que los auditores externos sean independientes de la gerencia, así como de los accionistas mayoritarios, es decir, el estado en el caso de las EPE.</p> <p>Los criterios para la independencia deberían ser similares a aquellos utilizados en el sector privado. Podrían incluir límites al proporcionar asesoramiento u otros servicios distintos de la auditoría a la EPE auditada, así como rotación periódica de los socios auditores o de las empresas de auditoría, tal como se menciona en las notas de las Directrices.</p> <p>Las entidades propietarias podrían desarrollar políticas que especifiquen criterios para la independencia de los auditores externos. Podrían inspirarse en la norma de la OICV <i>“Principios para la independencia del auditor y el rol del gobierno corporativo al supervisar la independencia del auditor”</i>, en la cual se establece que <i>“[l]as normas para la independencia del auditor deberían establecer un marco de principios, con el apoyo de una combinación de prohibiciones, restricciones, otras políticas, y procedimientos y divulgaciones, que aborden, al menos, las siguientes amenazas para la independencia: interés propio, auto-crítica, abogacía, familiaridad e intimidación”</i>.</p>
Adoptar normas de auditoría internacionales	<p>El estado, como propietario, debería requerir a sus grandes EPE que adopten normas de auditoría de alta calidad reconocidas a nivel internacional.</p> <p>Esto dependerá, también, de las circunstancias en las que las sociedades que cotizan en bolsa en el sector privado utilizan dichas normas, por ejemplo, si éstas se utilizan solo como opción o para consolidación. Dependerá, también, del grado en que las normas locales puedan considerarse efectivamente consistentes con las normas internacionales.</p>
Requerir fiscalización de la relación con los auditores externos por parte de los comités de auditoría.	<p>Las entidades propietarias deberían elaborar recomendaciones para garantizar una fiscalización de los auditores externos por parte de los comités de auditoría. Mediante esta fiscalización, se remarca el hecho de que los auditores externos deben rendir cuentas no solo ante los accionistas del estado, sino también ante el directorio. Su obligación es para con la sociedad y no para con los gerentes con los que interactúan en el curso de su auditoría.</p>

Pasos principales	Descripción breve
	Con el fin de garantizar que la EPE obtenga un valor adecuado de esta auditoría, es necesario que exista una fiscalización efectiva de la relación con los auditores externos por parte de los comités de auditoría. Además, es necesario que exista experiencia financiera adecuada dentro de estos comités. Los comités de auditoría deberían, también, seguir la implementación de los hallazgos de la auditoría y garantizar que las auditorías externas, así como las auditorías internas, se lleven a cabo.
Evaluar la labor de los auditores externos	La entidad propietaria debería tener la posibilidad de evaluar y rever con efectividad, de manera regular, la calidad de la labor de los auditores externos. Esta evaluación está destinada a corregir posibles deficiencias y proporciona una entrada para el proceso de selección. Además, le proporciona al propietario una oportunidad para aclarar las expectativas o los deseos específicos que pueda llegar a tener.
Informar sobre los auditores externos de las EPE y honorarios relacionados	La entidad propietaria puede proporcionar, en sus informes globales y en sitios web, información sobre qué auditores se encuentran auditando las EPE. Además, puede proporcionar información sistemática sobre los honorarios que perciben los auditores externos de las EPE, tanto por las auditorías del estado como por los servicios relacionados con la auditoría.

3.4. Auditoría del estado

La tarea tradicional de las instituciones de auditoría del estado (IAE) es auditar cómo las entidades gubernamentales hacen uso de los recursos públicos y, en particular, la legalidad y la regularidad de su contabilidad y gestión financiera. Los objetivos de las IAE pueden resumirse de manera útil como la auditoría de la “legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones”³. Las IAE se consideran instituciones independientes con una autonomía considerable. En general, estas deciden acerca de sus prioridades al mismo tiempo que actúan en representación de los Parlamentos, llevando a cabo auditorías sobre la base de sus instrucciones. A menudo, son una poderosa herramienta y fuente de información para los Parlamentos.

Se considera una buena práctica que las EPE que no cotizan en bolsa estén sujetas a auditorías por parte de las IAE “siempre que el estado disponga de una participación sustancial -que se da en el supuesto de participación mayoritaria- o ejerza una influencia decisiva”. Dichas auditorías deberían abordar cuestiones de economía, eficiencia y efectividad⁴. Cuando las EPE están, también, sujetas a una auditoría independiente externa de alta calidad, las IAE pueden concentrarse, con utilidad, en áreas donde complementen la auditoría independiente externa, es decir, auditorías de desempeño y auditorías de la entidad propietaria.

Las IAE se encargan cada vez más de realizar auditorías de desempeño, es decir, revisiones en profundidad del desempeño, de la economía, la eficiencia y la eficacia de una entidad. Las auditorías de desempeño abarcan todo el rango de actividades; no solo las operaciones financieras, sino también la organización y todos los sistemas operativos existentes. Dado que se recomienda que las EPE sean auditadas por auditores independientes externos, las auditorías del estado podrían hacer más hincapié en auditar el desempeño. Con respecto a las auditorías financieras, en algunos casos, estas podrían ser tercerizadas a auditores externos.

Tal como se recomienda en las notas de las Directrices, es importante que la entidad propietaria mantenga la cooperación y el diálogo permanente con la IAE responsable de auditar las EPE. En las Directrices, también se recomienda que las entidades propietarias apoyen la labor de la institución de

auditoría del estado, haciendo uso adecuado de sus auditorías y adoptando medidas sobre la base de sus hallazgos.

En la siguiente tabla, se proporcionan recomendaciones sobre cuáles deberían ser el alcance y el enfoque de las auditorías del estado respecto de las EPE y de las entidades propietarias. Además, proporciona orientación sobre cómo garantizar que las auditorías por parte de las instituciones de auditoría del estado sean útiles y conduzcan a acciones adecuadas.

Tabla 3.3. Recomendaciones sobre cuáles deberían ser el alcance y el enfoque de las auditorías del estado

Pasos principales	Descripción breve / comentarios
Definir, con claridad, el alcance de las auditorías del estado	<p>La entidad propietaria puede divulgar, con claridad, cuáles EPE están afectadas por las auditorías del estado, y cuál será el alcance y el calendario de dichas auditorías.</p> <p>La entidad propietaria puede discutir con la IAE y con otras instituciones pertinentes, como el Parlamento, qué criterios podrían ser los más adecuados para presentar EPE específicas a la auditoría del estado, como porcentaje de control, resultados financieros, etc. Podría ser útil si, además, podría requerir la auditoría de una EPE específica. El alcance de las auditorías del estado puede, también, discutirse sobre la base de cada caso para apuntar, de forma más específica, a las auditorías de acuerdo a desafíos o cuestiones estratégicas pertinentes.</p> <p>Podría llevarse a cabo una discusión genérica sobre el alcance adecuado de dichas auditorías, considerando los aspectos complementarios de las auditorías internas y externas. Esto podría conducir a un enfoque mayor sobre las auditorías de desempeño. Las instituciones de auditoría del estado, en consecuencia, deberían adquirir la capacidad para llevar a cabo auditorías de desempeño tanto en EPE como en entidades propietarias.</p>
Garantizar revisiones de desempeño regulares en las EPE	<p>Las entidades propietarias pueden desarrollar una política a través de la cual se le pedirá a la IAE que lleve a cabo una auditoría de desempeño en la mayoría de las EPE de manera regular. Estas auditorías de desempeño son fundamentales en la construcción de la base de conocimiento de la entidad propietaria. Además, contribuirán, de manera substancial, a la rendición de cuentas ante el Parlamento. Por último, podrían ser herramientas esenciales para la revisión de los mandatos de la EPE.</p>
Requerir auditoría de desempeño de las entidades propietarias	<p>El desempeño de las entidades propietarias, con respecto a los objetivos globales de la propiedad del estado, también podría estar sujeto a revisión, de manera regular, por parte de auditores del estado.</p> <p>La entidad propietaria debería cooperar, de manera adecuada, y apoyar esta auditoría. Esto incluye que se proporcione información adecuada y acceso al personal.</p> <p>Los resultados de la revisión de la entidad propietaria podrían, también, discutirse con el Parlamento y divulgarse al público general. Esto podría hacer que el público general esté mejor informado sobre el comportamiento efectivo del estado, como accionista, y permitir una participación más amplia en los debates relacionados.</p>
Apoyo de la labor de las instituciones de auditoría del estado	<p>La entidad propietaria puede elaborar directrices o recomendaciones que apoyen y faciliten la labor de auditoría de las IAE en las EPE. Esto implicará la existencia de requisitos específicos que garanticen que las EPE brinden un acceso adecuado a la información, tanto en términos de acceso a los documentos y registros, como a la capacidad para solicitar información complementaria y el acceso al personal.</p>
Discutir los resultados de las auditorías del estado con los	<p>Las entidades propietarias pueden elaborar procedimientos para discutir, de manera sistemática, los resultados de las auditorías del estado con los directorios pertinentes. Estas discusiones pueden abarcar los comentarios sobre los resultados de la</p>

Pasos principales	Descripción breve / comentarios
directorios de las EPE	<p>auditoría del estado, así como los planes de acción preparados por la gerencia de la EPE para abordar cuestiones identificadas por la auditoría.</p> <p>Para garantizar una acción de seguimiento y una cooperación adecuada, es importante que la entidad auditada esté de acuerdo con los hallazgos de la auditoría. En este sentido, el hecho de que exista una discusión abierta sobre estos hallazgos de la auditoría y que haya acuerdo sobre el informe final constituye un paso fundamental.</p>
Divulgar, de manera adecuada, los resultados de las auditorías del estado y de las revisiones de desempeño	<p>La entidad propietaria puede adoptar una política en virtud de la cual se divulguen al público, en principio, las auditorías del estado, incluidas las revisiones de desempeño de las EPE, o, al menos, resúmenes significativos que remarquen las cuestiones más estratégicas. Un medio eficaz para la difusión de las auditorías del estado es la publicación de éstas o de sus resúmenes en el sitio web de la IAE. Sin embargo, cualquier política de divulgación en esta área debería conceder una adecuada importancia a la necesidad de proteger secretos gubernamentales, comerciales, o industriales, y no poner a las EPE en una situación complicada en cuanto a sus competidores.</p>
Tomar medidas basadas en las auditorías de la IAE	<p>Las entidades propietarias y las EPE auditadas deben adoptar medidas adecuadas en respuesta a los hallazgos de las auditorías. Esto implica que se proporcionen comentarios sobre los hallazgos de la auditoría, de manera oportuna, y que se explique qué medidas se adoptarán para solucionar las deficiencias identificadas por la auditoría.</p> <p>La entidad propietaria puede desarrollar un seguimiento sistemático de las medidas adoptadas en respuesta a los hallazgos de la auditoría, lo cual incluye solicitarles a las EPE involucradas que presenten informes, de manera regular, sobre estas medidas y garantizar un diálogo con la IAE para validar su adecuación.</p>

NOTAS

- 1 En algunos países, todas las EPE, sin importar el nivel de propiedad del estado, estarán sujetas a auditorías del estado. En otros países, solo las EPE bajo control mayoritario o absoluto por parte del estado estarán sujetas a auditorías del estado. Cualquiera sea el caso, en algunos países, el auditor del estado puede tercerizar auditorías financieras a auditores externos, lo cual sucede con frecuencia.
2. Definición del Instituto de Auditores Internos (<http://www.theiia.org/>)
- 3 Artículo 4.3. del Capítulo I de la Declaración de Lima.
- 4 Declaración de Lima, artículos 23. 1. y 23.2.

4. INFORME DE DESEMPEÑO

En este último capítulo, se abarcará cómo informar sobre el desempeño de la EPE, tanto a nivel global para el estado, como propietario, como a nivel individual de EPE. Por lo tanto, se describirá cómo elaborar Informes Globales, es decir, qué procesos se deben llevar a cabo para reunir y sintetizar información pertinente en un informe corto y de fácil lectura para proporcionarle al público general un resumen de desempeño global del sector del estado. Además, se discutirá, de manera breve, sobre la comunicación basada en la web, como un medio para brindarle mayor transparencia al público general. Se revisará cómo las EPE y las entidades propietarias deberían informar a los Parlamentos, es decir, cuáles son los procesos adecuados para compilar, controlar, rever y cuestionar la información proporcionada por las EPE en el curso de sus desempeños. Aun así, se mantendrá un equilibrio adecuado entre la falta de rendición de cuentas y el exceso de fiscalización, en otras palabras, se evitará la interferencia política dentro de la gerencia de la EPE.

4.1. Descripción general

En las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de Empresas de Propiedad del estado, se proporciona una serie de recomendaciones respecto de la información de desempeño, que abarcan la publicación de los informes globales de la entidad propietaria, de la comunicación basada en la web y de la presentación de informes al Parlamento.

En la Directrices, se recomienda, en primer lugar, que “las entidades propietarias o coordinadoras deberían elaborar informes globales y consistentes sobre las empresas de propiedad del estado y que publicar un informe global anual sobre las EPE” (Directriz V.A.). En las Directrices, el **informe global** se considera una herramienta de divulgación fundamental dirigida al público general, al Parlamento y a los medios de comunicación.

Los informes globales cumplen una serie de objetivos complementarios y son útiles tanto para fines internos como externos. El proceso real de elaborar informes puede, a veces, ser tan importante como el producto final. Los informes tienen diferentes usuarios, desde el público general, los medios de comunicación y los parlamentarios hasta los bancos y otros participantes del mercado. Los informes globales son herramientas de comunicación fundamentales e instrumentos que fomentan la confianza. La elaboración de estos ayuda a las entidades propietarias a aclarar sus políticas y mejorar los sistemas de información internos. Además, son útiles para construir consenso sobre cuestiones específicas y alternativas de políticas sensibles.

Además de la publicación de informes globales, en las Directrices de la EPE, se observa que “se demostró que es útil que la entidad propietaria o coordinadora desarrolle un sitio web” (Anotación de la Directriz V.A.). Tener un sitio web y mejorar su contenido, de forma continua, es un modo de garantizar la transparencia pública. En la medida en que las Directrices de la EPE recomienden transparencia hacia el público general, **la comunicación basada en la web** debería formar parte de la estrategia de comunicación.

En las Directrices, se recomienda, también, que “la entidad propietaria o coordinadora rinda cuentas ante los órganos representativos, como el Parlamento” (Directriz II.E.). Esta rendición de

cuentas debería ser “*directa o indirecta, ante órganos que representen los intereses del público general, como el Parlamento*”. **Informar al Parlamento** es un elemento importante dentro del marco global de rendición de cuentas, ya que los Parlamentos representan a los propietarios finales de las EPE, es decir, el público general.

La rendición de cuentas de la entidad propietaria y de las EPE ante la legislatura debería definirse con claridad. En las notas de las Directrices, se proporciona un enfoque ambicioso para ello, definidas ampliamente en cuanto a que abarcan el desempeño de la entidad propietaria en el ejercicio de la propiedad de estado y en el logro de los objetivos del estado. Se “*debería ir más allá de garantizar que el ejercicio de la propiedad no interfiera con la prerrogativa del poder legislativo respecto de la política presupuestaria*”.

El control, la revisión y el cuestionamiento que se genera tras informar al Parlamento permiten la revisión de desempeño real de las EPE en contra de las expectativas públicas y, por tanto, es fundamental para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del estado, como propietario, y de las EPE mismas. Para informar de manera adecuada, en las Directrices se les solicita a las entidades propietarias que “*le proporcionen al público y a sus representantes información confiable y cuantitativa sobre cómo se gestionan las EPE en interés de sus propietarios*”. En las Directrices, también se requiere que se establezcan mecanismos específicos “útiles” como comisiones permanentes o *ad hoc* para mantener el diálogo con la legislatura. En las notas, también se recuerda que las leyes constitucionales, y las tradiciones y los roles parlamentarios podrían diferir mucho entre los países, lo cual genera un impacto directo sobre la forma, la frecuencia y el contenido de este diálogo.

Por último, en las notas se hace un llamado de atención sobre la delicada cuestión de la confidencialidad, en particular cuando las EPE operan en un sector competitivo. Podrían establecerse procedimientos específicos, como reuniones privadas o confidenciales. En las notas, también se advierte contra el requisito de una rendición de cuentas excesiva que “*restringiría de forma indebida la autonomía de la entidad propietaria o coordinadora en el cumplimiento de sus responsabilidades*”. En las notas, se requiere que se limiten los casos en los que las entidades propietarias tendrían que obtener una aprobación *previa* del Parlamento. También, se advierte contra el debilitamiento de la rendición de cuentas de las EPE en virtud de la relación intermediaria de presentación de informes a través de la entidad propietaria.

En las Directrices y en sus notas, se proporciona una serie de indicaciones sobre la presentación de informes globales, tanto para el público general como para el Parlamento. Con el fin de implementar las Directrices de la OCDE en términos de transparencia y rendición de cuentas, más específicamente las Directrices II. E y V.A., la entidad propietaria, por ende, debería:

- publicar informes globales y hacer uso activo de ellos;
- desarrollar y actualizar los sitios web;
- informar, de manera adecuada, al Parlamento, y mantener el diálogo con este.

Estos temas se abarcarán en las páginas siguientes y se proporcionará orientación sobre los procesos y las principales medidas para garantizar una implementación adecuada de las Directrices en esta área.

Los diferentes canales para informar sobre el desempeño podrían, además, utilizarse para proporcionales a los medios de comunicación información relevante, teniendo debida consideración por la información confidencial comercial. El hecho de contar con medios de comunicación

informados y activos respecto de desempeño de las EPE es una manera efectiva y fundamental de garantizar que haya presión pública sobre el desempeño. Las entidades propietarias deberían, por tanto, adoptar una postura proactiva en la comunicación con los medios de comunicación.

4.2. Publicación de informes globales por las entidades propietarias

Los informes globales son memorias anuales elaborados por la(s) entidad(es) propietaria(s) y abarcan todo el sector del estado. Estos le proporcionan al público general información accesible, concisa y con valor agregado sobre el desempeño global del sector del estado, de la política de propiedad del estado y de desempeño del estado como propietario.

Los informes globales son fundamentales para demostrar que el estado es un propietario previsible y que rinde cuentas. Además, son una herramienta efectiva para que la(s) entidad(es) propietaria(s) aclaren su(s) política(s), sistematicen y mejoren los informes internos, y construyan consenso sobre las buenas prácticas.

- Los informes globales son una importante herramienta de comunicación. Estos le proporcionan al público general y a las partes interesadas principales una síntesis de los principales desarrollos de la propiedad del estado y de desempeño del estado como propietario. Por ende, son un instrumento para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del estado en el ejercicio de su función de propietario.
- Los informes globales son, también, instrumentos que fomentan la confianza. Al facilitar una mejor comprensión del público y el control democrático de la propiedad del estado, los informes globales demuestran transparencia por parte de las autoridades, lo cual, a menudo, se considera como un fin en sí mismo. Además, demuestran consistencia en la política de propiedad y en la manera en la que el estado ejerce su función de propietario, ayudando a construir confianza de mercado en la competencia del estado como propietario. Asimismo, se envía un fuerte mensaje a las propias EPE para que cumplan con normas altas de transparencia.
- La elaboración de informes globales contribuye a generar información consistente y a mejorar los sistemas internos de presentación de informes. Esta función adquiere particular importancia cuando la función de propietario no está centralizada. Bajo estas circunstancias, los informes globales permiten que la entidad coordinadora surja como un centro de competencia y un órgano normativo para la propiedad del estado. Esto, a su vez, contribuye a que la propiedad sea más profesional entre el gobierno.
- La elaboración de informes globales contribuye a que las entidades propietarias aclaren sus políticas e identifiquen áreas para realizar mejoras. El proceso de recopilación de información proporciona un modo para comparar el desempeño entre las EPE. La información obtenida puede utilizarse, también, para proporcionar ejemplos de las buenas prácticas y de desempeño de las EPE líderes como palanca o punto de referencia para otras sociedades.
- Por último, el proceso de elaboración de informes globales es, además, útil para construir consenso sobre alternativas de políticas sensibles y sobre cuestiones específicas, ambas dentro de las entidades propietarias y dentro de la administración. Por ende, forma parte del proceso de establecer normas y prácticas estabilizadoras. Una vez que se logra el consenso y se lo formaliza en los informes globales, estos se utilizan como referencia y podrían ser útiles

para los funcionarios de las entidades propietarias al discutir con otros departamentos, con las EPE y con los políticos.

Los informes globales deberían ser de fácil lectura y acceso, y simples de comunicar al público general, al Parlamento y a los medios de comunicación. En términos de formato, los informes globales suelen ser similares a las memorias anuales de las sociedades. Añaden valor en términos de datos globales y análisis, pero permanecen concisos y centrados. Por lo general, son documentos de resumen más concisos y accesibles que los informes para los Parlamentos. En varios países, los informes globales se anexan a los informes para el Parlamento como documentos de síntesis útiles. No obstante, si los informes para los Parlamentos son lo suficiente concisos y sintéticos, y se divulgan al público, los informes globales podrían ser, en este caso, lo mismo que los informes para el Parlamento.

Los informes globales, en general, proporcionan información valiosa sobre la propiedad del estado, incluidos los siguientes elementos principales:

- La revisión de desempeño financiero es un componente esencial, lo cual incluye una presentación sintética de los balances generales, los estados de resultados y los flujos de efectivo globales. Es posible que, con su reciente evolución, también se proporcionen los ratios financieros principales para las EPE individuales y la cartera total del estado.
- Un repaso de los acontecimientos principales del año, incluidos los logros específicos destacados de las EPE y las grandes operaciones para informar al público general sobre el desarrollo de la cartera del estado.
- Elementos de fondo esenciales como un marco para evaluar el desempeño del estado como propietario. Esto incluye la política de propiedad del estado e información acerca de la organización de la función de propietario, sus actividades principales y las reformas relacionadas más importantes. Es posible que también se proporcione información sobre los sistemas para establecer objetivos y revisar el desempeño. Por último, es posible que también se abarquen cuestiones de especial interés para el estado o que sean de interés actual en vista de los acontecimientos políticos y económicos actuales, respecto de, por ejemplo, empleo, competencia, innovación y remuneración.
- Presentaciones sintéticas de todas las EPE, o de las más grandes, con comentarios y datos sobre su desempeño actual, lo cual incluye elementos esenciales de su mandato, objetivos y comentarios sobre sus logros. En general, se proporciona una descripción de los acontecimientos principales, el desempeño financiero del año corriente e información financiera resumida con los ratios principales. También, se proporciona información sobre los dividendos obtenidos por el estado, así como sobre la composición del directorio, la Alta Gerencia y los auditores. Por último, es posible que también se abarquen objetivos específicos de la política de propiedad y su implementación por las EPE, como políticas éticas, ambientales y de género.
- Información sistemática y de referencia sobre una serie de cuestiones prácticas, como cambios en la propiedad, ministerios de participación accionaria con personas específicas a cargo, los miembros del directorio, y documentos legales y normativos.
- El panorama de la propiedad del estado puede enriquecerse aún más con información de fondo adicional sobre la historia de la propiedad del estado y con artículos eventuales o de opinión.

En los informes globales se podría, también, proporcionar alguna forma de cuentas “combinadas” para todo el sector del estado, al ofrecer una imagen precisa y confiable de su volumen y situación financiera. Estas cuentas “combinadas” permiten la compilación de agregados principales confiables

sobre volumen de activos, endeudamiento, etc., y proporcionan una base sólida para un análisis más riguroso sobre el desempeño financiero del sector del estado en su conjunto. Sin embargo, estas cuentas “combinadas” no son las cuentas “consolidadas” en el sentido contable ordinario. Estas cuentas “combinadas” no indican, de ninguna manera, que el estado y las EPE puedan ser comparadas con un grupo de sociedades, ni tampoco que el estado sea una sociedad controlante en el sentido legal. Por lo tanto, la elaboración de las cuentas “combinadas” debería darse con una aclaración sobre su naturaleza y con información metodológica sobre la manera en que las cuentas fueron “combinadas” (ver Recuadro 4.1).

La elaboración de informes globales conlleva procesos específicos de desarrollo dentro de la entidad propietaria para recopilar y sintetizar información sobre las EPE. Estos procesos implican una consulta activa y coordinación entre las diferentes partes de la entidad propietaria para construir consenso sobre la estructura y el contenido de la síntesis. Asimismo, implican una recopilación de datos adecuada de las propias EPE y una coordinación adecuada con ellas. Las EPE deben formar parte del proceso de elaboración de informes globales y, en lo posible, integrarse de manera efectiva en este proceso por adelantado. Las EPE deberían tener interés en hacerlo, ya que los informes globales podrían, también, tener un impacto significativo en sus propias imágenes.

Recuadro 4.1. Cuentas combinadas en Francia

Desde 2004, el informe global de Francia ha proporcionado cuentas combinadas para el sector del estado. Los criterios de combinación no son los intereses económicos ni los vínculos organizativos existentes entre las entidades combinadas, sino el hecho de que son controladas por el estado. *“El propósito de las cuentas combinadas es presentar el capital, la situación financiera y los resultados de un conjunto de entidades, donde la cohesión surge de la propiedad del estado o, a otro nivel, de los vínculos organizativos que conducen a un comportamiento común social, comercial, técnico o financiero”* (L'Etat Actionnaire, 2003, p.43). Las cuentas combinadas, sin embargo, no abarcan todas las participaciones minoritarias y, en el estado *comptabilité patrimoniale*, puede encontrarse información exhaustiva al respecto.

Se elaboró un manual específico con el fin de explicar y describir la manera de proceder para desarrollar estas cuentas combinadas. Las cuentas combinadas se proporcionan acompañadas de principios contables y de notas. Son revisadas por un grupo de expertos independientes, quienes certifican la conformidad de los principios a combinar con los principios contables para las sociedades mencionadas que cotizan en bolsa en Francia, y que su implementación proporciona la mejor imagen posible del patrimonio del estado, su situación financiera y sus desempeños.

Elaborar un informe global es una tarea importante que involucra a diferentes personas dentro de la entidad propietaria: los funcionarios a cargo de las EPE, con las que tienen contacto directo, y los especialistas contables y financieros. Es necesario que se designen, con claridad, las respectivas responsabilidades de aquellos involucrados en el proceso de reunir todos los elementos. Las entidades propietarias podrían designar una o dos personas a cargo de la coordinación del proceso de reunir información y de la elaboración de la síntesis. Sin embargo, la elaboración del informe global involucrará, de manera intensiva, a toda la entidad al momento de la finalización y la publicación. Puede recurrirse a asistencia externa para el diseño y la publicación.

Asimismo, es aconsejable que el equipo responsable comience a elaborar informes globales lo antes posible. Una gran parte del contenido puede estar listo con antelación, mientras que el proceso entero lleva, en general, alrededor de 5 a 6 semanas. El equipo responsable tendrá aún que esperar por la disponibilidad de datos de las EPE para poder finalizar el informe. Lo ideal sería que los informes globales sean publicados poco después de las memorias anuales de cada sociedad, es decir, al final del primer semestre. Debe dejarse suficiente tiempo libre para la coordinación interna y externa, ya que el

aspecto que más tiempo consume es el discutir y el ponerse de acuerdo con todas las personas involucradas.

En la siguiente tabla, se describen los pasos principales que podrían seguirse para la elaboración de un informe global. Asimismo, se proporciona orientación y se destacan los aspectos críticos o los factores de éxito principales, en particular para las entidades propietarias que aún no han elaborado dichos informes globales.

Tabla 4.1. Pasos principales que podrían seguirse para la elaboración de un informe global

Pasos principales	Descripción breve
Aclarar los mensajes clave, y el contenido y la estructura principales.	<p>Un paso preliminar es que la entidad propietaria aclare los mensajes principales que desea comunicar, el destinatario y el motivo. Esto podría estar sujeto a un debate interna, y ser una oportunidad para que la entidad propietaria reflexione sobre su rol y sus misiones.</p> <p>El mensaje principal podría, por ejemplo, remarcar un importante y nuevo desarrollo en la política de propiedad del estado. Asimismo, podría explicar la evolución significativa en el desempeño de las EPE. Otra alternativa es que la entidad propietaria haga énfasis en algún tema en particular o en un conjunto de prioridades.</p> <p>Como aporte al desarrollo de este mensaje principal, podría ser útil tener en cuenta la forma de responder a las preguntas más frecuentes de los visitantes, de los medios de comunicación u de otras partes interesadas. Asimismo, podrían tenerse en cuenta los malentendidos habituales sobre la forma en que el estado lleva a cabo su función de propietario. Con los informes globales, debería poder aclararse la mayoría de estos malentendidos.</p> <p>Un paso útil e importante es ponerse de acuerdo dentro de la entidad propietaria sobre la estructura y los contenidos principales del informe. Esto implica estar de acuerdo con el análisis principal sobre el desempeño financiero y el enfoque específico que se abarcará, si corresponde.</p> <p>Este paso suele desencadenar un gran debate interno dentro de la entidad propietaria. Esto no debería ser reducido, ya que es <i>per se</i> un beneficio importante de la elaboración de este tipo de informes.</p>
Recopilar información pertinente	<p>Una etapa central en la elaboración de informes globales es la recopilación de información, tanto dentro de la entidad propietaria como de las propias EPE.</p> <p>Para ello, las entidades propietarias podrían desarrollar procesos sistemáticos de recopilación de información, acompañados con una orientación, que abarquen los diferentes funcionarios de la entidad propietaria y/o los miembros del directorio, así como las propias EPE.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Podrían enviarse hojas de datos específicos a las sociedades para que estas los completen con sus datos actualizados; • Asimismo, podrían formarse grupos de trabajo específicos con representantes de todas las EPE abarcadas en el informe; • Otra alternativa es identificar o utilizar “puntos de contacto” en cada EPE. Estos puntos de contacto podrían trabajar en estrecha relación con el funcionario a cargo de la EPE dentro de la entidad propietaria, no solo para proporcionar la información necesaria para elaborar el informe global, sino también como una forma más general de afianzar su relación;

Pasos principales	Descripción breve
	<ul style="list-style-type: none"> • Por último, las entidades propietarias podrían, además, recurrir a consultores externos para garantizar la consolidación de los datos de toda la cartera del estado. <p>Esta etapa de recopilación de información no solo es fundamental, sino que también permite que las EPE se involucren de forma temprana en el proceso. Esta participación activa es importante y necesaria.</p> <p>En la mayoría de los casos, la información solicitada de las EPE para elaborar los informes globales sería necesaria, también, para fiscalizar las EPE de manera activa y estratégica. Por lo tanto, la elaboración de informes globales podría, en algunos casos, ser fundamental para sistematizar la presentación de informes.</p>
Revisión de los datos de la sociedad por las EPE	<p>La información sobre EPE específicas siempre debería ser aprobada o revisada por las propias sociedades.</p> <p>Esto podría realizarse de manera formal o informal, a través del funcionario a cargo de la EPE dentro de la entidad propietaria. En algunos casos, la información de la sociedad podría, incluso, ser escrita directamente por las sociedades. El informe global tendrá impacto en su imagen y en su valor. Las sociedades que cotizan en bolsa, por ejemplo, podrían tener un cuidado particular con la información confidencial del mercado.</p> <p>No obstante, el informe debería aun reflejar las opiniones de la entidad propietaria como propietario.</p>
Coordinar con otros departamentos gubernamentales.	<p>La elaboración de informes globales conlleva, también, debatir y ponerse de acuerdo con otros departamentos gubernamentales sobre diferentes puntos. Este será el caso, en especial, cuando la función de propietario no esté centralizada por completo.</p> <p>Esta coordinación podría ser complicada desde lo político y dar lugar a rivalidades, conflictos de intereses o disputas de poder. En efecto, podría convertirse en el paso más difícil y más demandante, en cuanto a tiempo, en la elaboración de informes globales.</p> <p>Este paso no debería subestimarse, en particular al planificar la elaboración de dichos informes.</p>
Redactar los elementos principales y acordar un proyecto final.	<p>En virtud de la información recopilada, de los debates internos y de la coordinación externa, el equipo responsable podría redactar la síntesis y realizar comentarios sobre el desempeño global. Asimismo, el equipo completará las diferentes secciones, teniendo en cuenta los datos y los eventos más recientes.</p> <p>El proyecto final del informe global debería ser acordado por los funcionarios de mayor jerarquía de la entidad propietaria y por los funcionarios responsables de la relación con las sociedades abarcadas.</p>
Aval de la autoridad pertinente	<p>En la elaboración y la publicación de los informes globales, es posible que las entidades propietarias obtengan el aval de una autoridad pertinente y que se destaquen los elementos principales o las prioridades de la política de propiedad del estado.</p> <p>La presencia de un prólogo o de una declaración firmada por el ministro principal a cargo de la propiedad del estado podría brindar mayor visibilidad, peso político y, así, una posición más adecuada para esta herramienta de comunicación fundamental.</p> <p>Estos prólogos establecen el tono y proporcionan una buena indicación de</p>

Pasos principales	Descripción breve
	la política actual de la propiedad del estado. Se puede destacar, por ejemplo, la importancia de la propiedad del estado para las economías en cuestión y aclarar los objetivos de dicha propiedad para el gobierno actual.
1. Uso activo de los informes globales como una herramienta principal de comunicación.	<p>Las entidades propietarias podrían hacer uso activo de los informes globales de diferentes maneras.</p> <p>Para un uso interno, los informes globales podrían utilizarse como documentos de referencia actualizados. Una vez obtenido el consenso sobre las prácticas y habiéndose formalizado en los informes globales, estos pueden ser utilizados como una referencia útil para discutir con otros departamentos, con las propias EPE y con las autoridades políticas pertinentes.</p> <p>Para un uso externo, los informes globales podrían utilizarse, de forma activa, como un dispositivo principal de comunicación por parte de la entidad propietaria y sus funcionarios, con el fin de comunicarse con los medios de comunicación y con los visitantes externos. Asimismo, los informes globales pueden ser documentos útiles para explicar las prácticas del estado con respecto a la propiedad en foros internacionales.</p>
Uso de los medios de comunicación para mejorar la transparencia	<p>Las entidades propietarias deberían impulsar la cobertura activa de los medios de comunicación sobre el desempeño del sector del estado. La prensa, al plantear cuestiones complicadas, puede desempeñar un papel de suma importancia y contribuir con la rendición de cuentas.</p> <p>Las entidades propietarias deberían, por ende, adoptar una postura proactiva al proporcionar información pertinente para los medios de comunicación. Las entidades propietarias podrían utilizar el informe global como dispositivo principal de información y comunicación con los medios de comunicación.</p>

4.3. Desarrollo y actualización oportuna de los sitios web por la entidad propietaria

La presentación de informes basada en la web posee un gran valor potencial para el estado, como propietario, en términos de transparencia para el público general. Esta le proporciona al público general fácil acceso e información oportuna sobre el desempeño del sector del estado y la manera en que éste hace ejercicio de su función de propietario. Asimismo, es un canal importante para comunicarse con los medios de comunicación.

Las comunicaciones web de las entidades propietarias reflejan, por supuesto, la organización de la función de propietario:

- En caso de centralización, será más fácil desarrollar un sitio web para la función de propietario. Algunas entidades propietarias centralizadas poseen sitios web dedicados. Otras suelen tener sitios menos desarrollados, integrados dentro de sitios gubernamentales más grandes como suele ser el del Ministerio de Finanzas.
- Sin embargo, la comunicación basada en web también es posible, incluso si es más complicada, cuando la entidad propietaria no está centralizada. En este caso, la entidad coordinadora reuniría información necesaria de los diferentes ministerios o reparticiones gubernamentales y la pondrían a disposición en un único sitio web.

En general, la comunicación basada en web proporciona algo de información general y estructural, así como enlaces hacia documentos de referencia sobre los siguientes aspectos de la propiedad del estado:

- *Instrumentos constitutivos/estatutos de las entidades propietarias*, en general, disposiciones legales. Esta información puede presentarse de diferentes maneras, ya sea proporcionando enlaces hacia la legislación, integrando la información directamente en el sitio, o de ambas formas, proporcionando un sumario web con un enlace hacia el original.
- *Declaración clara de los objetivos de la propiedad del estado*: La discusión sobre los objetivos de la propiedad del estado podría visualizarse, de manera destacada, en el sitio con enlaces hacia la legislación o hacia informes globales.
- *Declaraciones de gobierno* que describan los principios de gobierno que se aplican a las EPE. Los principios resumidos podrían encontrarse, también, a través de un enlace hacia documentos separados, otras guías, o políticas de gobierno más específicas que el estado pueda emplear al fiscalizar las EPE. Esto podría incluir un código de gobierno, directrices para fijar remuneraciones o designar directores, etc.
- *Organigrama de la entidad propietaria* e información sobre el marco de la rendición de cuentas de la entidad propietaria dentro del estado.
- Información sobre la gerencia o los ejecutivos de la entidad propietaria, con enlaces hacia los CV, etc.

La principal ventaja de la comunicación basada en web es que puede actualizarse de manera oportuna y utilizarse para proporcionarle al público general las últimas noticias acerca de la cartera del estado. Asimismo, puede utilizarse como una forma de proporcionar informes parciales entre la publicación de los informes globales anuales.

Además, los sitios web brindan la posibilidad de llegar a un público internacional, al proporcionar la mayoría de su información, o parte de ésta, en inglés. Sin embargo, no siempre se traduce la legislación.

Tabla 4.2. Comunicación basada en web

Pasos principales	Descripción breve
Decidir sobre la estructura principal	<p>Discutir, de manera interna, cuáles deberían ser los elementos principales del sitio web y de su arquitectura (rutas principales, etc.).</p> <p>Para este propósito, es importante pensar acerca de los mensajes principales que la entidad propietaria desea comunicar al público general, respecto de su actividad, organización, desempeño, etc. Asimismo, podría ser útil inspirarse en otros sitios web e imaginar cuáles serán las preguntas frecuentes de los visitantes externos.</p>
Recopilar información pertinente	<p>Debería recopilarse toda la información pertinente respecto de los objetivos de la entidad propietaria, de la organización, de los instrumentos constitutivos, del volumen y de la composición del sector del estado, de los principios de gobierno, etc.</p> <p>Asimismo, deberían proporcionarse resúmenes acotados de los documentos más importantes con enlaces hacia las versiones completas.</p>

Pasos principales	Descripción breve
Páginas principales del proyecto	<p>Las páginas principales son estratégicas en términos de imagen. Su redacción es importante. La gerencia debería estar de acuerdo con ellas y revisarlas de manera regular.</p> <p>El administrador de la web tiene la responsabilidad total de garantizar la coherencia y la consistencia en términos de estilo, extensión, etc., aunque la responsabilidad de redactar las diferentes páginas debería recaer sobre los funcionarios pertinentes.</p>
Diseñar un sitio web simple y enriquecer la arquitectura de la página de forma progresiva.	<p>Es preferible que el sitio web se desarrolle paso a paso, manteniendo, al principio, la simpleza, y enriquecerlo de forma progresiva.</p> <p>Al mantener la simpleza, y al utilizar scripts ya preparados y plantillas fáciles de personalizar, se minimizarán los recursos requeridos. En términos de animación, el sitio debería ser simple, ya que los visitantes quieren obtener lo que desean de manera rápida, y la animación sofisticada suele tardar tiempo en cargar.</p>
Probar el sitio web	<p>Es importante probar el sitio web, explorándolo cómo lo haría un visitante cualquiera. El objetivo es que los visitantes más valiosos o selectivos tengan un fácil acceso a la información que están buscando. Debe proporcionarse la ruta del sitio y una guía precisa para lo que están buscando los visitantes.</p> <p>A fin de mejorar el sitio web, podría ser útil recibir comentarios periódicos sobre la calidad y la utilidad de éste.</p>
Poner en marcha los procesos de actualización	<p>Los sitios web son valiosos, siempre y cuando se actualicen con regularidad. Por ende, es importante designar responsabilidades internas para la actualización de las diferentes páginas en términos de contenido, y desarrollar rutinas internas para alertar a las personas pertinentes sobre la necesidad de actualizar sus páginas.</p> <p>Asimismo, debe desarrollarse un proceso claro para actualizar la sección de “novedades”.</p>

4.4. Presentación de informes ante el Parlamento

La presentación de informes ante el Parlamento es importante para todo el proceso de transparencia y rendición de cuentas, y está recomendada en las Directrices. Requiere de un proceso de recopilación y verificación que incluye una gran cantidad de partes como las EPE, los ministros, los parlamentarios, el personal de apoyo parlamentario, el público y los medios de comunicación. La rendición de cuentas se logra a través de la interacción entre varias partes, lo cual puede denominarse como una “divulgación dinámica”.

En la práctica, la responsabilidad de presentar informes ante el Parlamento suele ser compartida entre varios ministros y una entidad propietaria. La presentación de informes ante el Parlamento puede realizarse de manera directa a través de un departamento auxiliar, incluso cuando exista una entidad propietaria centralizada que no se encuentre bajo la autoridad este ministerio auxiliar. En este caso, los departamentos auxiliares podrían presentar informes sobre las EPE individuales, mientras que la entidad propietaria presentaría informes sobre la cartera global del estado. En general, los departamentos auxiliares se concentran en cuestiones de políticas, mientras que las entidades propietarias se enfocan en cuestiones de propiedad.

Existen tres tipos de presentación de informes al Parlamento: *periódica*, *ad hoc* y *para la obtención de aprobaciones*.

La *presentación de informes periódica* se produce, de manera habitual, una vez al año y, por lo general, se la asocia con la aprobación de los presupuestos del estado. La presentación de informes periódica puede realizarse sobre empresas individuales, o puede combinar o consolidar información sobre una cantidad de EPE. Además, puede utilizarse para reemplazar a las leyes presupuestarias o para proporcionar información sobre el desempeño de las EPE. Asimismo, las entidades propietarias pueden proporcionar informes periódicos sobre su desempeño en la administración de las sociedades que se hallan bajo su tutela.

La *presentación de informes ad hoc* deriva de la capacidad de los parlamentos para exigir y recibir información por fuera del proceso de la presentación de informes periódica. La *presentación de informes ad hoc* puede abarcar una amplia variedad de asuntos y resolver cuestiones de interés inmediato o hechos importantes de la actualidad. Los *informes ad hoc* pueden abarcar asuntos que tengan una carga política, como la venta de EPE o participaciones accionarias, obligaciones en materia de pensiones, niveles de empleo y despidos, remuneración, etc.

La *presentación de informes para la obtención de aprobaciones* proporciona la información necesaria para garantizar autorizaciones específicas respecto de, por ejemplo, la venta de acciones o determinadas decisiones fundamentales de gobierno, como nombramientos dentro del directorio, la aprobación del plan de negocios, etc. La presentación de informes para obtener aprobaciones es más estructurada, ya que abarca una cantidad de áreas que suelen estar especificadas con claridad en la ley.

La presentación de informes periódica presenta ventajas y desventajas:

- La ventaja principal de la presentación de informes periódica es que se crea un marco para las EPE rindan cuentas de manera regular. Puede contener una gran variedad de información, lo cual incluye: indicadores financieros; indicadores de impacto presupuestario; datos de transacción de privatización; hechos extraordinarios; asuntos relacionados con el gobierno corporativo; el desempeño de la entidad propietaria y su cartera; objetivos de política y desempeño, así como el desempeño en contra de estos objetivos; datos de recursos humanos; presentación de informes de cumplimiento; debate sobre sustentabilidad, etc.
- La desventaja principal de la presentación de informes periódica es que ésta se basa en el ciclo de presentación de informes anual de las EPE. Para cuando se reciba la información, y se la revise, consolide y ponga a disposición del Parlamento, el estado de los asuntos de la sociedad que se describirá, tendrá, por lo general, más de un año de antigüedad. Por ende, la presentación de informes periódica podría ser de uso limitado para la toma de decisiones. Además, el contenido de los informes periódicos tiende a concentrarse en las cuestiones financieras, lo cual no siempre genera gran interés entre los parlamentarios. Por consiguiente, es posible que la presentación de informes periódica no reciba la atención con profundidad que merece fuera de los comités parlamentarios especializados, como el comité de finanzas y presupuesto.

La presentación de informes ad hoc presenta un conjunto diferente de ventajas y desafíos:

- La presentación de informes *ad hoc*, en comparación con la presentación de informes periódica, suele considerarse más orientada a la acción y más sensible ante las necesidades y los intereses parlamentarios. Puede abarcar cualquier tipo de cuestión que sea de interés para los parlamentarios, desde cuestiones financieras hasta aquellas de interés social y ambiental.

Por lo general, los Parlamentos gozan de amplios poderes para exigir información a voluntad y, de ser necesario, pueden instar a un director ejecutivo para que proporcione testimonio directo (ver Recuadro 4.2).

- Sin embargo, debido a que la presentación de informes *ad hoc* se determina, en gran parte, por los intereses de los parlamentarios, algunas cuestiones importantes podrían no recibir la atención que merecen, al menos, en la opinión de los funcionarios a cargo de las EPE. Los tecnócratas y los políticos pueden tener visiones muy diferentes respecto de qué debe informarse, ya que los primeros, en general, desean presentar información consistente sobre el desempeño de la EPE, mientras que los últimos desean presentar información sobre cuestiones de interés actual o de impacto social. Los funcionarios podrían sentirse disconformes con la idea de una posible politización de la presentación de informes al Parlamento. *Por ende, a veces, se percibe que las sesiones de presentación de informes ad hoc carecen de estructura suficiente y están sujetas a la demagogia política.*

Recuadro 4.2. Razones para comparecer ante un Comité Especial en Nueva Zelanda

Existen varias razones por las cuales una EPE podría comparecer ante un comité especial.

- Una EPE podría ser solicitada para asesorar a un comité especial sobre legislación en etapa de proyecto.
- Una EPE podría querer presentar un proyecto de ley en calidad de testigo.
- Un comité especial podría recibir una solicitud presentada por ciudadanos respecto de una EPE, la cual podría ser requerida luego para una revisión.
- Todos los comités especiales tienen el poder de poner en marcha una investigación, y podrían requerirle a una EPE que proporcione evidencia.
- Asimismo, las EPE deben comparecer, de manera regular, ante el Comité de Finanzas y Gastos para una revisión financiera.

Fuente: *Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises*, 29 de octubre de 2007, págs. 23-24.

El nivel de participación del gobierno en la transmisión de información de la EPE al Parlamento podría variar:

- En comparación, el nivel de participación podría ser leve cuando no se requiera agregación por parte de una entidad propietaria y cuando los informes de las EPE individuales sean presentados en el Parlamento luego de una debida diligencia básica por parte del gobierno. Sin dudas, la presentación de informes de las EPE individuales no es posible en países donde existen muchas EPE. Los parlamentarios estarían desbordados de informes. Las ventajas principales de los ligeros procesos gubernamentales son la velocidad y el bajo costo.
- Por otro lado, la participación del gobierno en la preparación de informes parlamentarios podría ser muy intensa e incluir evaluación, diálogo con la EPE y análisis. Asimismo, podría implicar o requerir revisiones inmediatas por parte de ministerios específicos y comités especializados por fuera del Parlamento. Una participación extensa podría proporcionar más información y un análisis de valor agregado sobre el desempeño de la EPE, así como podría dar lugar a un debate más profundo. También, es probable que sea más costosa y onerosa, tanto para las EPE como para el gobierno, y podría dar lugar a una sobrecarga de información.

Los parlamentos parecen estar cada vez más preocupados por el problema de recibir información excesiva que es difícil de digerir o utilizar de manera efectiva. Presentar una mayor cantidad de informes no siempre equivale a una mayor transparencia o rendición de cuentas. En muchos casos, es probable que los parlamentos se beneficien con información más concisa y precisa, así como con debates mejor estructurados. Proporcionar el nivel correcto de información dependerá de la política específica o del contexto de negocios, así como de las costumbres administrativas y parlamentarias.

En algunos casos, existe preocupación por una posible interferencia política en la labor de la entidad propietaria o, incluso, en la administración de EPE específicas. En otros casos, podría necesitarse una fiscalización más activa y la participación parlamentaria para reforzar la rendición de cuentas de las EPE y de la entidad propietaria. Cómo encontrar el equilibrio correcto, es, por lo general, todo un desafío.

Aunque muchos aspectos de la presentación de informes al Parlamento derivan de requisitos legales que son difíciles de cambiar o que están integrados en costumbres parlamentarias que se encuentran más allá del alcance de este trabajo, algunos de ellos también derivan de procedimientos que evolucionaron con el tiempo y que podrían estar sujetos a mejoras.

Tabla 4.3. Presentación de informes al Parlamento

Pasos principales	Descripción breve
Elaborar directrices amplias para tratar con los diputados	<p>Las entidades propietarias deberían aclarar el proceso de presentación de informes a los parlamentos y proporcionar orientación para que todas las entidades pertinentes lo lleven a cabo.</p> <p>Con estas directrices, podría incentivarse a los funcionarios de las EPE para que sean abiertos y directos en el trato con los parlamentarios, para que se familiaricen con las funciones parlamentarias e, incluso, para que realicen capacitaciones específicas a este respecto, si fuere necesario.</p> <p>No obstante, en estas directrices, deberían incluirse garantías para el trato con cuestiones de confidencialidad (véase más adelante).</p>
Recopilación de informes de las EPE	<p>Los ministerios y/o las entidades propietarias deberían recibir o recopilar los estados financieros anuales auditados de las EPE individuales.</p>
Transmisión al Parlamento	<p>Es posible que los estados financieros anuales de las EPE deban ser revisados por la entidad propietaria o por departamento auxiliar y ser transmitidos al Parlamento, de conformidad con las leyes pertinentes. Los estados financieros anuales suelen utilizarse para generar suplementos presupuestarios como respaldo de las leyes presupuestarias, y pueden agregarse dentro de un informe combinado o resumido sobre el sector de la EPE confeccionado por una entidad propietaria.</p> <p>La participación de la entidad propietaria y la de otros ministerios en la transmisión de información de la EPE al Parlamento podría ser relativamente leve o muy intensa, lo cual implica evaluación extensiva, análisis y diálogo con las EPE. Debe lograrse un equilibrio correcto para ajustar las necesidades parlamentarias y garantizar una rendición de cuentas adecuada.</p> <p>Con el propósito de garantizar un libre flujo de información, es necesario que exista coordinación y cooperación activa, ya que tanto los departamentos ejecutivos y operativos como las entidades propietarias podrían estar involucrados en la revisión y en la transmisión de documentos al Parlamento.</p>
Elaboración de documentos de	<p>Cuando los informes para el Parlamento se presentan como anexos al</p>

Pasos principales	Descripción breve
desempeño específicos, más exhaustivos, pero concisos.	<p>presupuesto, estos suelen estar muy resumidos y se enfocan en el impacto fiscal de las operaciones de la EPE, sin proporcionar información suficiente sobre el desempeño de éstas.</p> <p>Las entidades propietarias (ya sean centralizadas o departamentos auxiliares sectoriales) deberían confeccionar documentos específicos y, a la vez, concisos que describan el desempeño de la EPE para permitir un debate de los parlamentarios enfocado en la forma en que el estado está ejerciendo sus derechos de propiedad.</p> <p>Si los informes de desempeño se encuentran detallados con evaluación extensiva y análisis, deberían proporcionarse resúmenes para garantizar abarcamiento y lectura efectiva por parte de los parlamentarios.</p>
Proporcionar alguna especie de datos agregados	<p>En el mismo sentido, se le debería proporcionar al Parlamento alguna especie de consolidación o agregación de datos financieros y de desempeño para permitir un debate pertinente sobre el desempeño global de la cartera del estado.</p>
Informe sobre el calendario de presentación de informes	<p>Cuando los estados financieros de las EPE individuales se presentan en el Parlamento, esto debe hacerse dentro de un plazo de tiempo determinado. En este caso, las entidades propietarias deberían informar acerca de cuán efectivamente se respetaron los plazos de tiempo, tanto por las propias EPE como por los ministerios/entidades propietarias a cargo de la transmisión de la información. Esto puede evitar que la transmisión se prolongue debido, simplemente, a dificultades en la coordinación y a los múltiples pasos involucrados.</p>
Fomentar el debate en los comités	<p>Debería hacerse uso de los comités especializados del Parlamento (por lo general, el comité de finanzas o el de presupuestos). Los comités especializados permiten un debate más técnico y exhaustivo sobre el desempeño de la EPE debido a su especialización y un tamaño más reducido. Estos cumplen la importante función de preparar y remarcar cuestiones fundamentales para los debates plenarios.</p>
Enfocarse en el debate plenario	<p>Dependiendo de la costumbre parlamentaria, así como de la importancia de una EPE particular, los informes podrían discutirse en una sesión plenaria. Esto podría llevarse a cabo en el contexto de la aprobación de la ley presupuestaria, como así suele suceder.</p> <p>Podría organizarse un debate específico y separado sobre el desempeño de las EPE para enfocarse en la discusión de aspectos importantes de la propiedad del estado, en lugar de hacerlo solamente sobre su impacto en el presupuesto del estado.</p>
Permitir un debate oportuno sobre el desempeño	<p>Asimismo, podría organizarse una debate especial acerca de desempeño de la EPE sobre la base de datos incompletos (y sin auditar) durante el ejercicio económico actual. Esto permitiría un debate más oportuno sobre el desempeño reciente.</p> <p>No obstante, esta comunicación sobre el desempeño del ejercicio económico actual debería tratarse con mucho cuidado, en especial, con respecto a las EPE que cotizan en bolsa. No debería interferir con la propia comunicación de las EPE.</p>

Pasos principales	Descripción breve
Desarrollar una presentación de informes de desempeño a largo plazo	<p>Las entidades propietarias podrían, además, desarrollar alguna forma de presentación de informes de desempeño a largo plazo, lo cual abarcaría entre cuatro y cinco años.</p> <p>La presentación de informes de desempeño a largo plazo permite un análisis periódico de la efectividad de la propiedad del estado, así como un debate y una revisión específica de los mandatos de las EPE. Asimismo, esta forma de presentación es muy adecuada para considerar si las EPE se encuentran mejor dentro de la cartera del estado o si otras formas de lograr objetivos de políticas son más apropiadas.</p> <p>Podrían adoptarse reglas específicas para garantizar que cada EPE sea discutida y revisada de esta manera por el Parlamento, al menos, cada 5 años.</p>
Prepararse para una presentación de informes <i>ad hoc</i> eficiente	<p>Las entidades propietarias y/o los departamentos auxiliares deberían prepararse para responder preguntas que abarquen una gran variedad de cuestiones, lo cual incluye responder, de forma oral, ante las audiencias del comité.</p> <p>Algunos sucesos habituales o cuestiones de interés público tenderán a provocar preguntas específicas. La entidad propietaria puede anticiparse hasta un cierto punto, incluso, si, por definición, la presentación de informes <i>ad hoc</i> es difícil de estructurar en una forma sistemática. La entidad propietaria debería prestar atención a los calendarios parlamentarios e, incluso, reunir elementos para dar respuesta a las preguntas habituales y/o anticipadas de manera sistemática.</p> <p>Debería limitarse el tiempo solicitado para que los funcionarios de mayor jerarquía de la EPE testifiquen o respondan preguntas de los parlamentarios. Asimismo, es importante evitar que la presentación de informes <i>ad hoc</i> conduzca a una interferencia excesiva, ya sea en el mandato de la entidad propietaria o en la administración de la EPE. Deben desarrollarse mecanismos para limitar la politización e instrumentalización excesiva de estos debates con otros fines políticos.</p>
Desarrollar garantías para el trato de cuestiones confidenciales	<p>Deberían desarrollarse, asimismo, procedimientos específicos para tratar cuestiones confidenciales, en particular, cuando las EPE afectadas se encuentran en sectores competitivos. La presentación de informes al Parlamento, en especial, la presentación de informes <i>ad hoc</i> y las audiencias específicas, no debería colocar a estas EPE en una situación difícil, lo cual las forzaría a divulgar información comercial confidencial.</p> <p>Estos procedimientos podrían incluir el requisito de que el comité reciba la información como evidencia privada o secreta y que la asamblea se mantenga de manera confidencial o privada. Estos procedimientos pueden ponerse en marcha, siempre que sea solicitado por la EPE por motivos legítimos.</p>
Limitar los casos en que se solicite una aprobación previa	<p>Aquellos casos en los que las entidades propietarias tuvieran que conseguir una aprobación <i>previa</i>, deberían limitarse a decisiones importantes, tanto desde lo político como en términos de consecuencias financieras. Esto evitaría una interferencia política indebida en el ejercicio de los derechos de propiedad, así como en las operaciones de la EPE.</p>
Poner los informes parlamentarios en disposición del público	<p>Los informes para el Parlamento, así como las minutas de los debates dentro del Parlamento, deberían ponerse a disposición del público general, por ejemplo, a través de los sitios web del Parlamento y de las entidades propietarias.</p>

Pasos principales	Descripción breve
	Esta divulgación pública permite que una serie de otros actores, dentro o fuera del gobierno y del Parlamento, tengan acceso a la información y que controlen el ejercicio de la propiedad del estado.

5. GARANTIZAR UNA DIVULGACIÓN Y UNA TRANSPARENCIA ADECUADAS A NIVEL DE SOCIEDAD

En este capítulo, se describirá la manera en que las entidades propietarias deberían elaborar una política de divulgación para las EPE y cómo deberían fomentar y hacer seguimiento de una implementación efectiva de los requisitos de transparencia por parte de las EPE. En una sesión específica, se abarcará la cuestión fundamental de cómo garantizar un trato equitativo y una comunicación activa con todos los accionistas. En otra sesión específica, se proporcionará orientación sobre cómo evitar transacciones abusivas con partes relacionadas. Por último, en este capítulo, también, se abordará la cuestión de cómo informar sobre las relaciones de las partes interesadas e incentivar a las EPE a que lo hagan.

5.1. Descripción general

Con el fin de ser transparente como un accionista, el estado debe garantizar que se divulgue información adecuada a nivel de EPE. Por consiguiente, debería establecerse un marco adecuado para garantizar que las EPE proporcionen toda la información necesaria para que: (a) el propio estado pueda llevar a cabo su función de propietario; (b) el Parlamento desempeñe su rol de rever el desempeño del estado como propietario; (c) los medios de comunicación creen conciencia sobre cuestiones importantes; (d) el público general tenga una claro panorama de desempeño de la EPE.

En las Directrices, se proporcionan varias recomendaciones respecto de la transparencia y la divulgación a nivel de EPE. Subyacente a todas estas recomendaciones, se encuentra el objetivo de que *“en interés del público general, las EPE deberían ser tan transparentes como las sociedades que cotizan en bolsa”* (Nota a la Directriz V.D., p. 43). En las Directrices, se hace referencia a los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE, los cuales se mencionan en la introducción del capítulo Transparencia y Divulgación: *“[l]as EPE deberían cumplir con normas de transparencia de alta calidad, de conformidad con los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE”*.

En las Directrices, los requisitos de transparencia y divulgación para las EPE son varios y no todos se encuentran en el capítulo de Transparencia y Divulgación. Por ende, algunos requisitos ya están abarcados en otras secciones de esta Guía. Estos incluyen: el requisito de divulgar “obligaciones especiales” sus costos y el mecanismo constitutivo (Directriz I.C.), abarcados en la Sección 1.5 de la Guía; el requisito de una declaración precisa de los objetivos de la sociedad y su cumplimiento (Directriz V.E.1.), abarcado en la Sección 1.6 y 2.3; el requisito de desarrollar procedimientos efectivos de auditoría interna (Directriz, V.B), abarcado en la sección 3.2.; el requisito de ser auditadas por auditores independientes y externos (Directriz V.C), abarcado en la Sección 3.3.

En esta sección, se proporcionará orientación sobre cómo cumplir con los requisitos restantes, lo cual incluye:

Utilizar normas de contabilidad y de auditoría de alta calidad: “[l]as EPE deberían estar sujetas a las mismas normas de contabilidad y de auditoría de alta calidad que las sociedades que cotizan en

bolsa. Las grandes EPE o las que cotizan en bolsa deberían divulgar información financiera y no financiera de conformidad con las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente” (Directriz V.D.);

Divulgar información de conformidad con los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE: “[l]as EPE deberán divulgar información material sobre todas las cuestiones descritas en los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y, además, centrarse en áreas de interés especial para el estado, como propietario, y para el público general” (Directriz V.E.);

Divulgar información adecuada sobre la estructura de propiedad y de votación, el riesgo y las transacciones con partes relacionadas: “[l]a estructura de propiedad y de votación de la sociedad” (Directriz V.E.2.); “Cualquier factor de riesgo importante, así como las medidas adoptadas para gestionar dichos riesgos” (Directriz V.E.3.); “Cualquier ayuda financiera, incluidas las garantías, recibida del estado y los compromisos asumidos en nombre de la EPE” (Directriz V.E.4.); “Cualquier transacción importante con entidades relacionadas” (Directriz VI.E.5.).

- Garantizar transparencia ante otros accionistas: “Las EPE deberían mantener un alto grado de transparencia ante todos los accionistas” (Directriz III.B.) y “[l]as EPE deberían desarrollar una política activa de comunicación y de consulta con todos los accionistas” (Directriz III.C.).
- Informar sobre las relaciones con partes interesadas: “Las grandes EPE o las que cotizan en bolsa, así como las EPE dedicadas a importantes objetivos de política pública, deberían informar sobre las relaciones con partes interesadas” (Directriz IV.B.).

En este capítulo, se proporcionará orientación sobre qué puede hacer el estado para garantizar transparencia y divulgación adecuadas a nivel de EPE. Esto requerirá que el estado:

- desarrolle políticas adecuadas en términos de divulgación y transparencia de la EPE;
- haga un seguimiento de la implementación de esta política en las EPE individuales y fomente las buenas prácticas.

Algunas áreas específicas de divulgación y transparencia podrían ser de interés especial. Éstas incluyen:

- Garantizar un trato equitativo de los accionistas minoritarios por parte de las EPE;
- Administrar las transacciones con partes relacionadas;
- Garantizar una divulgación adecuada de las relaciones de las partes interesadas.

5.2. Desarrollo de una política de transparencia y divulgación de la EPE

Para garantizar transparencia y divulgación adecuadas a nivel de EPE, el estado como propietario debería, en primer lugar, desarrollar una política de divulgación coherente para su cartera de sociedades. Con esta política debería identificarse qué información divulgar, de qué manera y a qué destinatario, y los procedimientos para garantizar la calidad de la información.

El desarrollo de una política de divulgación debería comenzar con un inventario de los requisitos existentes del marco legal y normativo, así como la práctica real a nivel de EPE. Esto permitirá una evaluación de las debilidades y la implementación actual en el marco global. En virtud de este análisis, el marco existente podría modificarse, adaptarse o complementarse para abarcar todos los requisitos de acuerdo a lo recomendado en los Principios y las Directrices de la OCDE.

En la revisión del marco legal y normativo, el estado debería centrarse en la información material, es decir, aquella cuya omisión o declaración errónea podría tener influencia en las decisiones tomadas por los usuarios de dicha información. Esto ayudará a evitar requisitos de divulgación innecesarios y a garantizar una igualdad de condiciones entre las empresas de propiedad del estado y las sociedades del sector privado.

Por último, en la revisión del marco legal y normativo para la transparencia de la EPE, el estado, además, debería hacer uso adecuado de las evaluaciones de impacto normativo. *“Las Evaluaciones de Impacto Normativo pueden, junto al uso de grupos de expertos y asesoramientos centrados en evidencia, proporcionar una manera de brindar métodos, rigor y cautela dentro el proceso de regulación en el área de gobierno corporativo”*. De manera precisa, esto conlleva establecer objetivos normativos y, siempre, considerar diferentes alternativas para lograr estos objetivos. La evaluación de costos y beneficios, a veces, es un desafío, en particular en el área de la transparencia, aunque puede superarse mediante representantes y técnicas de calidad. La OCDE publicó un manual útil sobre las prácticas y experiencias de la evaluación de impacto normativo en el área de gobierno corporativo¹.

Tabla 5.1. Orientación sobre cómo desarrollar una política de transparencia y divulgación para las EPE.

Pasos principales	Descripción breve
Revisar los requisitos existentes	<p>En primer lugar, la entidad propietaria debería revisar los requisitos legales y normativos existentes en términos de transparencia y divulgación de la EPE.</p> <p>Estos podrían diferir de acuerdo a las estructuras legales de las EPE y basarse en diferentes legislaciones y normativas, lo cual incluye leyes promulgadas, leyes específicas de la EPE, así como leyes generales de la sociedad, normativas específicas, principios o códigos, etc.</p> <p>La revisión de los requisitos de divulgación no solo implica revisar los diferentes elementos de información que deben divulgarse, sino también si existen mecanismos efectivos para hacer cumplir estos requisitos, así como la existencia de mecanismos efectivos de solución para aquellos perjudicados por una divulgación inadecuada o errónea.</p>
Revisar las prácticas efectivas de divulgación por parte de las EPE	<p>Además de revisar el marco legal y normativo existente, la entidad propietaria debería revisar las prácticas efectivas de las EPE.</p> <p>Con esta revisión, podrían identificarse áreas donde las EPE no implementan requisitos existentes, así como áreas donde las EPE desarrollaron, de manera voluntaria, buenas prácticas que se extienden más allá de los requisitos existentes.</p>

Pasos principales	Descripción breve
Identificar debilidades y discrepancias	<p>Los requisitos de transparencia y divulgación existentes deberían compararse con las recomendaciones de las Directrices y los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE, así como con la lista de requisitos.</p> <p>En virtud de esta comparación y de la revisión de la práctica efectiva, las entidades propietarias podrían identificar discrepancias o debilidades en el marco legal y normativo existente.</p>
Adaptar y completar el marco de transparencia y divulgación.	<p>En virtud de estas revisiones del marco legal y normativo, y de las prácticas efectivas, la entidad propietaria podría considerar las siguientes acciones para completar el conjunto de requisitos de transparencia y divulgación:</p> <p>Proponer enmiendas al marco legal y normativo actual;</p> <p>Desarrollar nuevas regulaciones específicas que abarquen tanto los requisitos existentes como aquellos adicionales y necesarios;</p> <p>Desarrollar códigos, directrices o principios específicos que complementen el marco existente y que encomienden o fomenten una mejor práctica a nivel de EPE (ver Recuadro 5.1).</p> <p>Al considerar estos diferentes tipos de instrumentos, la entidad propietaria debería tener en cuenta sus respectivas fortalezas y debilidades, lo que incluye su “exigibilidad”, adaptabilidad, etc.</p>
Consultar de manera adecuada	<p>En la revisión del marco legal y normativo, deberían realizarse consultas centradas y estructuradas, cualquiera sea el instrumento elegido.</p> <p>Estas consultas deberían incluir miembros de la gerencia y del directorio de la EPE, reguladores, organizaciones profesionales pertinentes, miembros del Parlamento, partes interesadas, etc. En el caso de principios y códigos, las partes fundamentales podrían, incluso, ser las fuerzas impulsoras en su desarrollo.</p>
Hacer uso apropiado de las EIN	<p>Cuando sea posible, el estado debería llevar a cabo evaluaciones de impacto normativo para basar en la evidencia los cambios legales o normativos propuestos.</p> <p>Para ello, será necesario aclarar los objetivos normativos, considerar enfoques alternativos y comparar los respectivos costos y beneficios. De este modo, podría hacerse uso apropiado de la orientación existente².</p>
Comunicar, de manera efectiva, acerca del nuevo marco	<p>La entidad propietaria debería comunicar, de manera activa, acerca del nuevo marco de transparencia para las EPE. Dicha comunicación podría dirigirse a EPE interesadas, a instituciones pertinentes, al público general y los medios de comunicación. Su objetivo sería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • garantizar que las EPE comprendan por completo sus obligaciones y la lógica subyacente para dicha divulgación; • brindarle una oportunidad a los miembros del Parlamento para aclarar sus propias expectativas y un mejor entendimiento de cómo podrían desempeñar un rol activo en el marco de la rendición de cuentas de la EPE; • crear conciencia en el público general y en los medios de comunicación acerca de aquello que se espera por parte las EPE en términos de divulgación.
Elaborar orientación adecuada en áreas sensibles	<p>Cuando sea necesario, la entidad propietaria debería, también, elaborar orientación adecuada para ayudar a que las EPE implementen el</p>

Pasos principales	Descripción breve
	nuevo marco con efectividad. Esta orientación debería centrarse en zonas donde: <ul style="list-style-type: none"> • se añadieron nuevos requisitos; • la implementación previa de requisitos existentes fue débil; • existe gran preocupación o complejidad.
Desarrollar mecanismos específicos y pertinentes para fomentar la implementación y hacer un seguimiento de ésta.	Además de un nuevo marco, la entidad propietaria podría establecer mecanismos específicos que garanticen, fomenten, refuercen y sigan la implementación de los requisitos de transparencia por parte de las EPE. Estos mecanismos se analizan con mayor detalle en la Sección 5.3. de esta Guía.

Recuadro 5.1. Directrices para la presentación de informes externa en Suecia

El 29 de noviembre de 2007, el Gobierno de Suecia adoptó las siguientes directrices para la presentación de informes externa por parte de empresas de propiedad del estado, y así complementó y extendió las directrices previas adoptadas en 2002. De conformidad con estas directrices, las sociedades deberán presentar sus informes, a más tardar, a partir el 1 de enero de 2008, lo cual incluye el ejercicio económico que comienza en dicha fecha.

“En aquellos casos en que el estado es uno de varios co-propietarios, el gobierno tiene la intención de, en consulta con la sociedad y los otros co-propietarios, esforzarse para que estas directrices se apliquen en las sociedades de propiedad compartida. Estas directrices se basan en el principio de “cumplir o explicar”, el cual significa que una sociedad puede desviarse de las directrices siempre y cuando proporcione una explicación clara y una justificación de dicha desviación. Este diseño permite que las directrices sean aplicables y pertinentes para todas las sociedades, independientemente de su tamaño o industria, sin tener que abandonar el propósito principal de la contabilidad y de la presentación de informes. El directorio deberá describir, en la memoria anual, cómo se aplicaron las directrices durante el ejercicio económico anterior, y comentar sobre cualquier desviación”.

“Los directorios de las empresas de propiedad del estado son responsables de la contabilidad y la presentación de informes de las sociedades cumplan con estas directrices adoptadas...El marco normativo al que están sujetas las sociedades se modifica y actualiza de manera continua. Se espera que las empresas de propiedad del estado sigan la evolución y los cambios en la legislación, en las normas y en las recomendaciones. El directorio deberá seguir la evolución y tomar decisiones, sin demora, sobre las medidas pertinentes que derivan de estos cambios”.

	Información no financiera	Información no financiera	
Razones	Seguir y evaluar el desarrollo financiero de las sociedades	Seguir y evaluar el gobierno corporativo de las sociedades, el trabajo de sustentabilidad y el desempeño de las tareas societarias.	
Fuente	Leyes y normas	Directrices	Decisión del propietario
Principios básicos	NIIF	El Código Corporativo GRI	Decisión de la asamblea general ordinaria (directrices del Gobierno) (decisiones del Riksdag)
Anual	Informe anual Informe de fin del año	Informe de sustentabilidad Informe corporativo Declaración sobre control interno	Informe sobre el cumplimiento con la tarea societaria

Durante el año	Informes trimestrales	Ratios principales	
Actual	Comunicados de prensa especiales/medidas de información. Transparencia hacia el público y los medios de comunicación		
Fuente: <i>Guidelines for External Reporting by State-Owned Companies</i> , Regeringskansliet, 2007.			

5.3. Implementación por parte de las EPE y fomento de buenas prácticas

Una vez que la política de transparencia y divulgación se encuentra en marcha, el estado debería asegurarse de que se implemente a nivel de sociedad.

Las entidades propietarias deberían ser proactivas al informar a las EPE sobre los requisitos de transparencia y divulgación. En primer lugar, esto conllevaría una comunicación activa sobre los requisitos específicos y su lógica. Asimismo, la orientación podría proporcionarse a través de manuales especiales o capacitaciones y seminarios específicos.

Las entidades propietarias, además, podrían incentivar a las EPE a que sigan buenas prácticas que no sean obligatorias. Esto podría incluir la presentación de informes sobre cuestiones ambientales, sociales y económicas más amplias.

También, pueden desarrollarse arreglos e iniciativas especiales para fomentar y apoyar una mejor divulgación. Un ejemplo es celebrar asambleas abiertas al público general, como imitación de una asamblea general ordinaria. Otros ejemplos incluyen premios especiales, seminarios especiales, etc. (ver recuadro 5.2).

La entidad propietaria debería, además, desarrollar mecanismos para medir o evaluar la implementación de los requisitos de divulgación por parte de las EPE y presentar informes sobre ello.

En la siguiente tabla, se proporciona orientación cómo garantizar una implementación efectiva sobre la política de transparencia y divulgación para las EPE.

Recuadro 5.2. Criterios para la información de desempeño para el Premio por la Excelencia en la Presentación de Informes por parte de empresas del estado en Canadá

Los criterios para el premio incluyen información sobre objetivos, estrategias, metas y desempeño, tal como se indica a continuación:

- Los objetivos son claros y expresados con un nivel de detalle adecuado. Estos incluyen objetivos comerciales, de orden pública y financieros. De ser posible, estos están sujetos a medición. Se remarcan los cambios importantes en los objetivos de la sociedad, de surgir, y se explican las compensaciones por objetivos en conflicto.
- La relación entre el resumen del plan corporativo (o la memoria anual anterior para las sociedades del estado que no tengan un requisito legislativo para elaborar un resumen separado del plan corporativo) y la memoria anual es clara. Los montos del presupuesto utilizados en el análisis financiero son consistentes con aquellos del plan corporativo o se explica la diferencia entre los dos conjuntos de números.
- El desempeño de la sociedad se compara con cada objetivo expresado en términos de productos, resultados o impactos secundarios.
- La presentación de informes de desempeño, incluida la información financiera y no financiera (en lo preferible, sujeta a algún tipo de validación externa), claramente, presenta resultados comparados con objetivos. Los números de resultado reales utilizados en el análisis financiero son consistentes con aquellos de los estados financieros auditados o se explica la diferencia entre los dos conjuntos de números.
- La sociedad evalúa su desempeño con respecto a sus objetivos de orden público.

Fuente: Auditor General of Canada, *Award for Excellence in Reporting by Crown Corporations*, http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/98award_e.html.

Pasos principales	Descripción breve
Actualizar a las EPE sobre los requisitos de transparencia y divulgación	<p>Las entidades propietarias deberían apoyar los esfuerzos de las EPE por estar actualizadas sobre los requisitos de transparencia y divulgación.</p> <p>Para ello, las entidades propietarias deberían, en primer lugar, proporcionar en sus sitios web información completa y actualizada sobre los requisitos legales y normativos. Asimismo, podrían poner en circulación documentos de síntesis claros que proporcionan referencias útiles y explican la lógica para la divulgación.</p> <p>Podrían nombrarse “puntos de contacto” específicos en las EPE, y ser reunidos por la entidad propietaria de forma regular para una actualización de la evolución de los requisitos de divulgación. Estas asambleas, además, podrían dar lugar a la discusión de dificultades específicas en la implementación, a la identificación de áreas donde se necesita más orientación, etc.</p>
Apoyar a las EPE en la implementación	<p>Las entidades propietarias podrían proporcionar a las EPE, cuando sea necesario, con orientación centrada en la implementación.</p> <p>Esto podría realizarse mediante la elaboración de documentos metodológicos centrados, la organización de capacitaciones y seminarios específicos, etc.</p>
Fomentar las mejores prácticas	<p>La entidad propietaria podría incentivar a las EPE a que sigan buenas prácticas que no sean obligatorias.</p>
Remarcar la responsabilidad del	<p>Debería remarcarse la responsabilidad de los directorios de las EPE</p>

Pasos principales	Descripción breve
directorio	<p>en garantizar una divulgación adecuada. Esta responsabilidad conlleva fiscalizar la divulgación de información material, así como la comunicación de las EPE con todos los accionistas.</p> <p>El rol particular de los comités de auditoría, cuando existan, también debería aclararse. El propósito es reforzar las competencias de los directorios y respaldar su responsabilidad fundamental en esta cuestión, aunque la responsabilidad final recaerá en todo el directorio.</p>
Organizar asambleas públicas para imitar las asambleas generales ordinarias	<p>Para las EPE absolutas, la entidad propietaria podría organizar asambleas públicas que desempeñen el rol de las asambleas generales ordinarias al permitir que el público se oponga a la gerencia y los directorios de las EPE. Dichas asambleas públicas podrían ser abiertas a todos los ciudadanos, previo registro.</p>
Organizar entrega de premios por transparencia para las EPE	<p>Un mecanismo clásico para fomentar una divulgación adecuada es organizar una competición y entregar premios por la excelencia en la presentación de informes (ver Recuadro 5.9).</p> <p>La entidad propietaria u otra institución pertinente podría organizar entregas de premios específicos que abarquen la transparencia de las EPE. De manera alternativa, la entidad propietaria debería incentivar a las EPE para que compitan en entregas de premios existentes y pertinentes para sociedades que cotizan en bolsa, como las mejores memorias anuales, etc.</p>
Medir la implementación	<p>Para medir una implementación efectiva, la entidad propietaria puede proceder de dos maneras diferentes:</p> <p>Evaluar directamente si la información publicada por las EPE cumple con los requisitos legales y normativos;</p> <p>Medir, a través de cuestionarios específicos, el grado de efectividad de implementación por las EPE;</p> <p>Incluir medidas o preguntas específicas en revisiones regulares de los desempeños;</p> <p>Pedirle a agencias de calificación, consultores o asesores externos que revisen la transparencia y la divulgación de la EPE de manera regular.</p> <p>Estas medidas podrían completarse con una evaluación “subjetiva” de la transparencia de la EPE por parte de los participantes del mercado.</p> <p>En cualquier caso, la evaluación tendrá que diferenciar entre los requisitos voluntarios y obligatorios.</p>
Informar sobre la implementación efectiva	<p>A fin de informar sobre la implementación efectiva por los requisitos de divulgación de las EPE, las entidades propietarias podrían hacer lo siguiente:</p> <p>Informar en sus informes globales anuales cómo las EPE implementan los requisitos de transparencia y divulgación más importantes. Esto podría incluir informar sobre la calidad y puntualidad de la publicación de memorias anuales.</p> <p>Proporcionar información pertinente en sus sitios web con un enlace adecuado hacia la información de la EPE.</p> <p>Proporcionarle al Parlamento una síntesis de cómo las EPE</p>

Pasos principales	Descripción breve
	implementan los requisitos de transparencia y divulgación.

5.4. Garantizar un trato equitativo de los accionistas por parte de las EPE;

En las Directrices, se destaca la importancia de que el estado, como propietario, garantice un trato equitativo de todos los accionistas por parte de las EPE. Dada su capacidad para dominar la asamblea general ordinaria, para controlar el nombramiento del directorio y para perseguir objetivos de políticas específicas a expensas de los accionistas minoritarios, al mismo tiempo, es crucial y un desafío que el estado *“se constituya como ejemplo y cumpla con las mejores prácticas con respecto al trato de los accionistas minoritarios”*. La construcción de una reputación de propietario justo, previsible y transparente tendrá un impacto significativo en la capacidad futura del estado para atraer financiamiento externo, así como en la valoración de las EPE.

Para garantizar un trato equitativo de los accionistas minoritarios, en las Directrices se recomienda que *“tanto el estado como las empresas de propiedad del estado deberían reconocer los derechos de todos los accionistas, y conforme a los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo, garantizar un trato equitativo y acceso igualitario a la información corporativa”* (Directriz III). En los Principios, se estipula que *“debería protegerse a los accionistas minoritarios de las acciones abusivas de los accionistas controladores, o que benefician a estos, tanto directa como indirectamente, y los accionistas minoritarios deberían disponer de medios de compensación efectivos.”* Asimismo, en los Principios se prohíbe el uso de información privilegiada y transacciones abusivas con partes relacionadas, y sugiere la existencia de derechos preferentes y mayorías cualificadas para determinadas decisiones de los accionistas como una forma de protección de los accionistas minoritarios.

A nivel de sociedad, en las Directrices se recomienda que las EPE *“deberían mantener un elevado nivel de transparencia con todos los accionistas”* (Directriz III.B.) y *“desarrollar una política activa de comunicación y consulta con todos los accionistas”* (Directriz III.C.). Asimismo, debería facilitarse la participación de los accionistas minoritarios en las asambleas de accionistas (Directriz III.D).

Con el propósito de garantizar una implementación efectiva de las recomendaciones de los Principios y de las Directrices con respecto a los accionistas minoritarios, el estado, como accionista, debería desarrollar una política clara respecto del trato de accionistas minoritarios en las EPE, y garantizar que las EPE implementen con efectividad esta política, así como incentivarlas a que adopten buenas prácticas en términos de nombramiento del directorio, participación en asambleas generales de accionistas y divulgación de la información a todos los accionistas.

El estado debería, también, aclarar su propia política con respecto al trato de los accionistas y a la comunicación con estos, como parte dominante (ver Política de Noruega en Recuadro 5.3). Esto incluirá, *entre otras cosas*, una consulta adecuada de otros accionistas significativos o minoritarios antes de que se tomen decisiones importantes en el directorio y/o en las asambleas generales ordinarias cuando el estado pueda garantizar un dominio a través del proceso formal de votación. Asimismo, esto requiere que el estado sea claro sobre sus objetivos, como propietario, y sobre los objetivos de las EPE (ver Capítulo 1, Secciones 1.3 y 1.6 de esta Guía), le permite al directorio ejercer sus responsabilidades una vez que se hayan definido los objetivos de la sociedad, y no interfiere con la gestión de la sociedad (Directriz II.B y II.C). Por último, el estado no debería hacer abuso, a expensas de otros accionistas, de cualquier información que adquiriera como accionista dominante o a través de

sus otros roles con respecto a cualquier EPE. Es necesaria una clara separación entre las diferentes funciones del estado (Directriz I.A.). Por consiguiente, el trato equitativo de todos los accionistas requiere la implementación efectiva de Directrices que no estén relacionadas directa o principalmente con la divulgación o la transparencia.

Recuadro 5.3. Trato equitativo con Respecto a Información y Reglas para Información Privilegiada en Noruega

El estado ejerce la administración de su propiedad dentro de los límites establecidos en la legislación relacionada con el mercado de valores, así como en consideración de un trato equitativo de los accionistas. De conformidad con el primer párrafo del inciso 8 del artículo 23 de las Normas de la Comisión de Valores, una sociedad no debe hacer distinción injustificada entre sus accionistas. Por consiguiente, el ministro normalmente no recibirá más información que otros actores del mercado.

Sin embargo, las sociedades deben tener una necesidad legítima para proporcionarles a algunos accionistas, y a los accionistas mayoritarios en particular, más información de la que se halla disponible para otros accionistas y para el mercado. Esto podría darse, por ejemplo, en discusiones preliminares acerca de un futuro aumento de capital, en negociaciones sobre una fusión, en una decisión sobre una escisión y en decisiones similares que, conforme a la Ley de Sociedades Públicas de Responsabilidad Limitada [Public Limited Liability Companies Act], requieran las mismas mayorías que para la modificación del estatuto societario. Los accionistas que reciban dicha información estarán sujetos a la prohibición general de negociar del inciso 1 del artículo 2 hasta que la información se haya hecho pública o de común conocimiento en el mercado.

De conformidad con las Normas de la Comisión de Valores, las sociedades tienen la obligación de obtener declaraciones de confidencialidad o declaraciones de status quo cuando dicha información privilegiada sea compartida con terceros, cf. inciso 1 del artículo 5 de las Normas de la Comisión de Valores. La sociedad emisora debe enviar la notificación sobre dichas cuestiones a la Comisión de Valores. La declaración se envía a la Comisión de Valores solo bajo pedido.

Fuente: *Government's Ownership Policy*, Naerings Og Handelsdepartmetet, 2007, p.55.

Tabla 5.2. Pasos o acciones principales que pueden llevarse a cabo para garantizar un trato equitativo de todos los accionistas en las EPE

Pasos principales	Descripción breve
Desarrollar una política clara de trato equitativo de todos los accionistas	<p>El estado, como accionista importante, debería “atarse de manos” y desarrollar una política clara de trato equitativo de todos los accionistas (ver Recuadro 5.10).</p> <p>Esta política debería proporcionarles a todos los accionistas un menú consistente de mecanismos, que en general, se adoptan para prevenir abuso de los accionistas minoritarios por parte de los directorios, la gerencia y los accionistas mayoritarios. Estos mecanismos incluyen derechos preferentes, mayorías calificadas para determinadas decisiones, capacidad de los accionistas minoritarios para convocar una asamblea y ser representados en los directorios, acceso a medios de resarcimiento, etc.</p> <p>Esta política debería incluir un equilibrio razonable entre los mecanismos <i>anteriores</i> y <i>posteriores</i>, y tener debida consideración de las características legales del país en cuestión. Como mínimo, debería proporcionar tanta protección como las disposiciones legales y normativas destinadas a proteger a los accionistas minoritarios en las sociedades que cotizan en bolsa.</p> <p>Todos los elementos pertinentes de esta política deberían integrarse en los códigos de gobierno para las EPE, así como en la política de propiedad del estado. También, podrían integrarse en los estatutos de las EPE individuales.</p>

Pasos principales	Descripción breve
	<p>Una opción simple y efectiva consiste en poner en conocimiento de todas las EPE el derecho societario general, los requisitos para cotizar en bolsa y los códigos de gobierno corporativo válidos para las sociedades del sector privado, en especial cuando éstas deben garantizar de manera efectiva un trato justo para los accionistas minoritarios. Cuando este no sea el caso, el estado podría negociar con otros accionistas mejores disposiciones de gobierno en materia de protección de accionistas, más allá de aquellas requeridas para las sociedades que cotizan en bolsa.</p>
Comunicar esta política de forma activa	<p>Esta política debería comunicarse de forma activa a todas las EPE, al mercado y a las partes interesadas. Esto es necesario para generar confianza en el estado accionista y garantizar que sea percibido como un propietario justo y previsible.</p> <p>Se facilitará la comunicación si los elementos importantes de esta política se integran en la política de propiedad del estado y en los códigos de gobierno corporativo de las EPE.</p>
Fomentar la representación de los accionistas minoritarios en los directorios	<p>El estado debería desarrollar procesos de nombramiento que sean favorables para la representación de los accionistas minoritarios en los directorios, como la votación acumulativa. Cuando sea posible, en los estatutos de las EPE individuales podría brindarse información sobre dichos procesos de nombramiento.</p> <p>De manera alternativa, el estado podría suscribir contratos de sindicación de acciones para otorgarles a los accionistas minoritarios representación en los directorios.</p> <p>Asimismo, los accionistas minoritarios podrían ser representados en los comités de nombramiento para el nombramiento del directorio.</p>
Aclarar el deber de lealtad de los miembros del directorio de la EPE	<p>El marco legal y normativo para las EPE debería establecer con vigor y articular con claridad el deber de lealtad de los miembros del directorio hacia la propia EPE y todos sus accionistas, aunque no así hacia el estado en caso de que sean nombrados por éste.</p> <p>Este es un requisito previo fundamental para controlar el abuso de accionistas minoritarios y para permitir todo resarcimiento <i>posterior</i>.</p>
Fomentar la participación activa de los accionistas minoritarios en las asambleas generales ordinarias	<p>La participación activa de los accionistas minoritarios en las asambleas generales ordinarias podría fomentarse, a nivel de EPE, a través de mecanismos que permitan el voto <i>in absentia</i> y el desarrollo de medios electrónicos para reducir los costos incurridos.</p> <p>Esto podría incluir, además, mecanismos que faciliten la participación del empleado-accionista a través de, por ejemplo, el voto en representación.</p>
Fomentar que las EPE se comuniquen de forma activa con todos sus accionistas	<p>La entidad propietaria debería requerir que las EPE parciales identifiquen a sus accionistas minoritarios y los mantenga informados de manera oportuna y sistemática sobre toda información material, siguiendo la práctica exigida para las sociedades que cotizan en bolsa.</p> <p>Una buena práctica al respecto es que las EPE organicen consultas activas con los accionistas minoritarios para cuestiones específicas.</p>
Evitar abuso de información por parte de las entidades propietarias	<p>Con el propósito de garantizar que las entidades propietarias no hagan abuso de la información que reciban como accionistas mayoritarios o importantes, deben desarrollarse mecanismos y procedimientos específicos</p>

Pasos principales	Descripción breve
	respecto de las EPE parciales que no coticen en bolsa.

5.5. Desarrollar un marco adecuado para hacer frente a las transacciones con partes relacionadas

Las transacciones abusivas con partes relacionadas se presentan en frecuencia en el mundo como una de las violaciones más graves al buen gobierno corporativo. Los accionistas mayoritarios o los miembros de la sociedad utilizan dichas transacciones como mecanismo para obtener beneficios privados a costa del resto de los accionistas. A tal fin, en los Principios de la OCDE se recomienda *“revelar al mercado todos los detalles relativos a posibles operaciones materiales con partes relacionadas, ya sea de forma individual o en grupo, y con independencia de si se han llevado a cabo a precios y en condiciones normales de mercado”*.

En muchas jurisdicciones, la divulgación y la aprobación de las transacciones relacionadas son requisitos legales. Las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC 24) también proporcionan orientación para garantizar que la información financiera incluya toda la información necesaria para llamar la atención sobre el hecho de que los estados financieros podrían haber sido afectados por la existencia de partes relacionadas y por transacciones con dichas partes. Sin embargo, incluso si el marco normativo es satisfactorio, la implementación y la exigibilidad continúan siendo un desafío. En muchos casos, detectar una transacción relacionada es difícil y, más aún, demostrar que hubo abuso.

En el caso de las EPE, la definición general de las partes relacionadas podría considerarse muy extensa, ya que incluye *“entidades que controlan la sociedad o que están sometidas a un control común con ésta, accionistas importantes, incluidos los miembros de sus respectivas familias, así como el personal directivo de alto nivel”*. Podría ser difícil identificar cuándo, efectivamente, se relacionan las contrapartes de las transacciones, así como cuándo son controladas por el estado. Esto sucede, en particular, en aquellos países donde la propiedad del estado es extensiva. Asimismo, los costos de divulgar toda la información pertinente sobre transacciones relacionadas podrían ser excesivos con respecto a sus beneficios. Por último, incluso en el caso de transacciones relacionadas mayores, puede ser difícil identificar si las transacciones son abusivas, en especial ante la inexistencia de un precio de mercado. Una cuestión crítica es si la relación conduce, de hecho, a condiciones modificadas para las partes (ver Recuadro 5.4).

Recuadro 5.4. Razones para modificar la NIC 24 sobre transacciones con partes relacionadas para entidades controladas por el estado

Las principales razones de preocupación con respecto a los requisitos de divulgación para las entidades controladas por el estado son:

(a) Para una entidad controlada por el estado, es sumamente oneroso, si no imposible, identificar todas sus partes relacionadas. La identificación consistirá en un extenso trabajo, cuya exactitud será limitada debido a las dificultades prácticas. Esto puede conducir a divulgaciones incompletas y, por lo tanto, al incumplimiento de la NIC 24.

(b) La cantidad de transacciones que deben divulgarse podría ser excesiva y, en algunos casos, podría significar la divulgación de un gran porcentaje de las transacciones totales de una entidad. Por ejemplo, las compras, las ventas, los depósitos de efectivo, etc. podrían tener que ser identificadas y divulgadas como transacciones con partes relacionadas. La importancia de estas divulgaciones es de valor escaso para los usuarios de los estados financieros.

El problema no solo es extensivo en todo el mundo, sino que también está causando divergencia en la práctica. Algunas entidades divulgan información extensiva respecto de todas las transacciones “conocidas” con todas las partes relacionadas “identificables”. Sin embargo, otras divulgan el hecho de que son una

entidad controlada por el estado, aunque indican que los directores/gerentes no creen que las transacciones con otras entidades controladas por el estado sean transacciones con partes relacionadas. Esta divergencia crea una falta de comparabilidad entre las entidades.

Fuente: *Amendments to IAS 24 Related Party Disclosures*, IASB, septiembre 2007.

Esta es la razón por la cual la NIC 24 está siendo modificada en el caso de control del estado. El mero hecho de que dos entidades estén sumamente influenciadas por el mismo estado no significa que estén relacionadas entre ellas. Se propone un enfoque indicador para identificar cuándo debería hacerse una excepción para las entidades controladas o sumamente influenciadas por el estado. Sin embargo, el ejercicio efectivo de influencia impediría el uso de esta excepción (ver Recuadro 5.5).

Recuadro 5.5. NIC 24 / Control del estado y la Definición de Parte Relacionada

Resumen: En septiembre de 2006, el consejo (*IASB*) acordó, de manera tentativa, que debería brindarse compensación a las entidades que son partes relacionadas simplemente por la existencia de un control común del estado. Sin embargo, el consejo (*IASB*) observó que si hay algún indicio de que existan transacciones o circunstancias que den la impresión de que la relación debería ser divulgada, la entidad, entonces, no recibirá compensación por parte de los requisitos de divulgación con respecto a esa relación.

El consejo decidió, de manera tentativa, que en una lista de indicadores podría incluirse: (a) La existencia de una dirección o imposición del estado para que las entidades obren de una manera determinada; (b) la existencia de transacciones a tipos de cambio no comerciales entre dos entidades (por fuera de regulación); el uso de recursos compartidos; o (e) transacciones económicamente importantes entre dos entidades controladas en común.

Esta lista no taxativa y podría existir otros indicadores que requieran que una entidad divulguen la relación y las transacciones como una relación con partes relacionadas. El término "estado" hace referencia a gobiernos nacionales, regionales o locales.

Texto reformado propuesto de las NIC 24:

17A: Las entidades informantes estarán exentas de los requisitos de divulgación del párrafo 17 en relación con una entidad cuando: (a) la entidad sea una parte relacionada solo porque la entidad informante y la otra entidad están controladas o sumamente influenciadas por el mismo estado; y (b) no haya indicadores de que la entidad informante influyó a esta entidad o viceversa.

17B: Los indicadores de que existe la influencia mencionada en el párrafo 17A(b) surgen cuando las partes relacionadas: (a) realizan transacciones comerciales a tipos de cambio no comerciales (por fuera de regulación); (b) recursos compartidos; o (c) realizan transacciones económicamente importantes entre ellas.

17C: La existencia de una dirección o imposición del estado para que las partes relacionadas obren de una manera particular podría indicar que la influencia mencionada en el párrafo 17A(b) existe. Asimismo, la presencia de miembros comunes entre los directorios de la entidad informante y de la otra entidad podría conducir a que la relación tenga impacto en el resultado del ejercicio y en la situación financiera. Las entidades deberán considerar si la existencia de una dirección o imposición del estado o la existencia de miembros del directorio en común indican que la influencia mencionada en el párrafo 17A(b) existe.

17D: Los indicadores de influencia descritos en los párrafos 17B y 17C no son taxativos. Las entidades informantes podrían identificar otros factores o circunstancias que sugieran que la entidad informante podría influenciar a la parte relacionada, o ser influenciada por ésta, y que requieran que la entidad informante

cumpla con los requisitos del párrafo 17.

17E: Cuando no existan indicadores de que la entidad informante influyó a otra entidad, o fue influenciada por esta, la cual es controlada o sumamente influenciada por el estado, como se dispone en el párrafo 17A, la entidad informante deberá divulgar una declaración a tales efectos. Cuando una entidad informante no califica para la excepción del párrafo 17A, ésta debe cumplir con todos los requisitos de divulgación de esta norma para esa parte relacionada.

Fuente: *Amendments to IAS 24 Related Party Disclosures*, IASB, septiembre 2007.

El estado, como accionista importante y, a menudo, como miembro del directorio, debería garantizar que las EPE no se involucren en transacciones abusivas con partes relacionadas. Para ello, el estado podría desarrollar una política clara a este respecto y proporcionar orientación adecuada a las EPE para garantizar que éstas identifiquen debidamente a las transacciones relacionadas, las divulguen y tomen decisiones al respecto. Por último, la entidad propietaria podría, además, incentivar a los periodistas y a los medios de comunicación a que permanezcan alerta para identificar y divulgar transacciones abusivas (ver Recuadro 5.6).

Recuadro 5.6. Reglas en materia de transacciones con partes relacionadas en las EPE en Suecia

Con respecto a las transacciones con partes relacionadas, las EPE italianas cumplen con las mismas normativas que las sociedades privadas, establecidas por el Código Civil y, en el caso de las sociedades que cotizan en bolsa, establecidas por el TUF (*Testo Unico della Finanza*).

Esta cuestión se trata en las memorias anuales, en los informes de los síndicos y, en el caso de las sociedades que cotizan en bolsa, en el informe semestral previsto por el artículo 2828 del Código Civil y el artículo 154 ter del TUF.

Asimismo, de acuerdo con el Código Civil (artículo 2391 bis), las reglas establecidas por la Comisión de Valores italiana (CONSOB - *Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*) para las sociedades que cotizan en bolsa son obligatorias para todas las sociedades que emitan acciones o bonos. Debe proporcionarse información específica acerca de las características de las transacciones y la consecuente ventaja económica para la sociedad.

Fuente: *Código Civil italiano y TUF*

En la siguiente tabla, se proporcionan algunas de las principales acciones que podrían llevarse a cabo

Tabla 5.3. Marco para hacer frente a las transacciones con partes relacionadas

Pasos principales	Descripción breve
Proporcionar una definición de transacciones con partes relacionadas	<p>El estado debería proporcionar una definición precisa de qué debería considerar la EPE como una transacción con partes relacionadas. Debería basarse en la NIC 24, tomando en cuenta exenciones específicas previstas para el caso de control del estado.</p> <p>La entidad propietaria debería tener en cuenta, en particular, que en caso de dar una dirección para que se obre de una determinada manera o si las transacciones entre dos entidades controladas por el estado se realizan a un precio fuera del mercado, se considerará que dichas transacciones están relacionadas. De mismo modo se considerará en el caso de que dos EPE que realicen una transacción específica tengan miembros del directorio en común.</p>

<p>Desarrollar una política clara para hacer frente a las transacciones con partes relacionadas</p>	<p>Esta política debería encomendar procesos de decisión adecuados para la aprobación de estas transacciones. Esto incluye el requisito de que los miembros del directorio y los ejecutivos principales divulguen si poseen un interés material en una transacción, ya sea de manera directa o indirecta, o en nombre de un tercero. En el caso de una transacción con partes relacionadas entre dos EPE, se considerará que los representantes del estado en los directorios poseen un interés material. Por lo tanto, estas personas no deberían participar en ninguna toma de decisiones en relación con esta transacción. Una opción es requerir la mayoría de accionistas minoritarios para aprobar las transacciones con partes relacionadas.</p> <p>Asimismo, esta política debería requerir que las EPE sigan normas adecuadas respecto de la divulgación de transacciones con partes relacionadas, que hagan referencia a la NIC 24 reformada y que sean compatibles con ésta. Dichas normas deberían encomendar que la EPE informe en sus estados financieros todas las transacciones materiales con partes relacionadas (ver el ejemplo de Italia en el Recuadro 5.6).</p> <p>La política podría prohibir de manera categórica ciertos tipos de transacciones relacionadas, como préstamos personales y garantías para los directores de la sociedad, para los funcionarios de mayor jerarquía y otros miembros, sobre la base de una estimación adecuada de los costos y beneficios.</p>
<p>Proporcionarles orientación específica a las EPE para que garanticen una implementación adecuada.</p>	<p>Podría proporcionarse orientación específica a las EPE respecto de la identificación con partes relacionadas pertinentes y de transacciones relacionadas. Esto podría incluir algún límite mínimo basado en la importancia de una transacción, que mantenga la flexibilidad de forma tal que no exista una manera simple de eludir el requisito mediante la ruptura de transacciones grandes en otras más pequeñas.</p> <p>Asimismo, podría proporcionarse orientación sobre cómo tratar con la aprobación de estas transacciones y su divulgación, y remarcar el papel central de los comités de auditoría al revisar las transacciones con partes relacionadas y al garantizar una divulgación adecuada.</p> <p>Podría fomentarse que las EPE desarrollen una política específica a nivel de sociedad sobre transacciones con partes relacionadas controlantes, de modo tal que todos los actores comprendan sus respectivos roles y obligaciones.</p>
<p>Incentivar a los periodistas y a los medios de comunicación a que permanezcan alerta.</p>	<p>La entidad propietaria podría incentivar a los auditores externos a que permanezcan alerta respecto de la divulgación de partes relacionadas por las EPE. El incumplimiento de la política respecto de las transacciones con partes relacionadas y, en particular, la falta de una divulgación adecuada, debería conducir a una opinión “calificada” sobre los estados financieros.</p> <p>El papel de los medios de comunicación al exponer transacciones relacionadas abusivas también podría ser importante. Podría proporcionarse información y capacitación adecuada para fomentar una cobertura profesional.</p>

5.6. Garantizar una divulgación adecuada sobre las relaciones con partes interesadas

En las Directrices, se recomienda que las EPE reconozcan la importancia de las relaciones con partes interesadas a la hora de crear empresas sostenibles y sólidas financieramente, y que reconozcan por completo sus derechos creados por ley o de mutuo acuerdo. Las relaciones con partes interesadas presentan una importancia especial en el caso de las EPE, *“ya que pueden resultar decisivas para el cumplimiento de obligaciones de servicios generales, en caso de haberlos, y dado que las EPE pueden tener, en algunos sectores de infraestructura, un impacto fundamental sobre el potencial de desarrollo económico y sobre las comunidades en las que son activas*(Notas, p. 37).

En las Directrices, también se hace hincapié en que el estado no debería utilizar a las EPE para perseguir objetivos que difieran de los existentes en el sector privado. Cualquiera sea el derecho otorgado a las partes interesadas, los accionistas en asamblea general ordinaria y el directorio deberían mantener sus poderes decisivos. En cuanto a la transparencia y a la rendición de cuentas, en las Directrices se establece, claramente, que los derechos específicos otorgados a las partes interesadas, así como la influencia sobre el proceso de toma de decisiones, deberían ser explícitos. La divulgación de relaciones con partes interesadas también puede abarcar la presentación de informes, o ser complementada por ésta, sobre aspectos cubiertos por diversas normas voluntarias sobre sustentabilidad, como la Global Reporting Initiative [Iniciativa de Presentación de Informes Global]. En el Recuadro 5.7, se proporciona un ejemplo de dicho requisito para que las EPE se refieran a la GRI para la presentación de informes sobre sustentabilidad.

Recuadro 5.7. Requisitos para la presentación de informes sobre sustentabilidad en Suecia

En las “Directrices para la Presentación de Informes Externa por parte de Empresas de Propiedad del estado” (ver Recuadro 5.1), en **Suecia**, se requiere que las EPE publiquen “informes sobre sustentabilidad”: “De acuerdo con la Global Reporting Initiative, los informes sobre sustentabilidad deben ser publicados en el respectivo sitio web de la sociedad, junto con la publicación de la memoria anual de la sociedad. El informe sobre sustentabilidad puede ser un informe separado o formar parte del documento de la memoria anual. El informe sobre sustentabilidad debe estar sujeto a un control de calidad mediante examen y verificación independientes. La fecha de publicación del informe deberá cumplir con el ciclo de presentación de informes para la memoria anual”.

“De acuerdo con las **Directrices GRI**, el informe sobre sustentabilidad deberá incluir, por ejemplo:

- Un informe y un análisis breve de las cuestiones de sustentabilidad que se consideren tan importantes (...) y las razones de esto.
- Un informe preciso sobre los riesgos y las oportunidades, teniendo en cuenta las cuestiones de sustentabilidad, en particular los riesgos no financieros y las oportunidades que se necesitan para comprender el desarrollo, el rendimiento y la posición de la empresa.
- Un informe preciso sobre el análisis y el diálogo respecto de la parte interesada con el propósito de identificar y adoptar una posición sobre riesgos y oportunidades importantes, teniendo en cuenta las cuestiones de sustentabilidad para las partes interesadas más importantes de la sociedad.
- Una explicación de las estrategias y de la adaptación a los requisitos de un desarrollo sostenible, y la forma en que la estrategia y la adaptación afectan los resultados de la sociedad y la posición, ahora y en el futuro.
- Un informe sobre las posiciones que adoptó la sociedad en los documentos de su propia política y en la forma de convenciones internacionales, como el Pacto Mundial de la ONU.
- Una explicación de cuán activamente se persigue el trabajo de sustentabilidad, con objetivos, planes de acción, asignación de responsabilidad, educación y formación, y sistemas de incentivo y control para el seguimiento.
- Un informe preciso sobre los resultados y los objetivos basados en indicadores de desempeño selectos. Estos deberán complementarse con explicaciones en el cuerpo del texto donde se

explica el resultado en relación con los objetivos, junto a un informe sobre los nuevos objetivos.

- Principios contables que aclaran los puntos de partida de la sociedad para el informe y (su delimitación”.

Fuente: *Guidelines for External Reporting by State-Owned Companies*, Regeringskansliet, 2007, págs. 3-4.

En las Directrices, se hace hincapié en la presentación de informes sobre relaciones con partes interesadas (Directriz, IV.B), en primer lugar, para EPE grandes o que coticen en bolsa, así como para EPE que persigan objetivos de políticas importantes. Esta presentación de informes permite que las EPE demuestren su compromiso para cooperar con partes interesadas. Mediante una comunicación y una presentación de informes adecuada, las EPE obtendrán reconocimiento público, generarán confianza y mejorarán su reputación. Asimismo, será una herramienta importante para gestionar riesgos relacionados con las expectativas de la parte interesada (Recuadro 5.8).

Recuadro 5.8. Requisitos para la presentación de informes sobre partes interesadas por las EPE en Noruega

En la “Política de Propiedad del Estado”, en **Noruega**, se mencionan requisitos específicos para las EPE en términos de relaciones con partes interesadas: “El estado espera que las sociedades en las cuales posee una participación mantengan un diálogo abierto con sus alrededores acerca de cuestiones financieras, sociales, medio ambientales y de responsabilidad, y que dichas sociedades tomen medidas para proporcionar información sobre cómo hacen frente a esas cuestiones en la práctica y los resultados obtenidos. En este contexto, tanto las memorias anuales de las sociedades como sus sitios web son canales adecuados. Las grandes sociedades con operaciones internacionales deberían considerar el uso de la norma para presentación de informes “Global Reporting Initiative”. Esta norma tiene un amplio apoyo y es apoyada por el programa medio ambiental de la ONU, PNUMA”.

Fuente: *Government's Ownership Policy*, Naerings Og Handelsdepartementet, 2007, p.42.

En las Directrices, se recomienda que se presenten informes sobre cuestiones relacionadas con las partes interesadas, en particular para grandes sociedades y aquellas que cotizan en bolsa, así como para las EPE que persiguen objetivos de políticas importantes o que tengan obligaciones de servicios generales, con debida consideración de los costos implicados. En las Directrices, se hace referencia a las mejores prácticas existentes y a las directrices desarrolladas recientemente en materia de divulgación de responsabilidad social y ambiental. Asimismo, se requiere un examen independiente de esta presentación de informes para reforzar su credibilidad. Por último, el propio estado, como propietario, podría presentar informes, a nivel global, sobre relaciones con partes interesadas, y así dar el buen ejemplo e indicar con claridad su política al respecto.

En las Directrices, también se recomienda que las EPE “*desarrollen, implementen y comuniquen programas de cumplimiento de códigos éticos internos*” (Directriz IV.C.). Garantizar credibilidad en los compromisos éticos y un comportamiento efectivo se considera de particular importancia en las EPE, considerando la interacción de los objetivos comerciales y políticos, y la influencia que las EPE podrían tener en las prácticas comerciales generales. Las partes interesadas son destinatarios importantes para tener en cuenta a la hora de elaborar e implementar los códigos; asimismo, son los primeros impactados por las decisiones corporativas relacionadas. Por ende, la presentación de

informes sobre relaciones con partes interesadas cumpliría con los códigos de ética internos (ver Recuadro 5.9).

Recuadro 5.9. Responsabilidad Social Corporativa y Códigos de Ética en las EPE en Italia

El Ministerio de Economía y Finanzas, como accionista, desarrolló principios de gobierno corporativo y las mejores prácticas para sociedades de propiedad del estado que cotizan y que no cotizan en bolsa.

La promoción de la responsabilidad social corporativa es un elemento importante del modelo de gobierno corporativo de la EPE. Las sociedades de propiedad del estado más grandes declaran de forma pública en su memoria anual y en su declaración de objetivos los compromisos para la promoción de la responsabilidad social corporativa, así como la satisfacción y el crecimiento profesional de sus miembros. Algunas sociedades, como Enel, Eni y Trenitalia (la empresa de servicio de transporte ferroviario), publican “informes de sustentabilidad medioambiental y social” anuales con indicadores, objetivos y resultados sobre seguridad, medio ambiente y calidad de servicio.

Por otro lado, la mayoría de las EPE publicaron un “Código Corporativo de Ética” donde se define claramente las obligaciones específicas respecto de sus partes interesadas. En el código de ética, se establece que los principios generales que rigen las relaciones de la sociedad con sus partes interesadas, así como los compromisos y las responsabilidades cumplidas en el desempeño de sus actividades comerciales y operaciones corporativas.

Tabla 5.4. Cómo desarrollar mecanismos efectivos de presentación de informes sobre las relaciones de las EPE con las partes interesadas

Pasos principales	Descripción breve
Requerir que la EPE presente informes sobre relaciones con partes interesadas	<p>La entidad propietaria debería requerir con claridad que las EPE presenten informes sobre sus relaciones con partes interesadas, ya sea en su memoria anual o en un informe específico sobre la parte interesada. Esta política podría establecerse, por ejemplo, en la política de propiedad del estado, en cualquier código específico de gobierno o en directrices más orientadas a la transparencia (ver Recuadro 5.8).</p> <p>La entidad propietaria debería establecer un límite mínimo claro y los criterios para determinar cuáles EPE están involucradas. Estos deberían incluir a las grandes EPE y a las que cotizan en bolsa, así como a aquellas que persiguen objetivos de políticas importantes.</p> <p>La entidad propietaria debería, también, indicar con claridad cuál debería ser el contenido principal del informe sobre la parte interesada y elegir una referencia específica para dicho fin. Esto podría ser una norma nacional adecuada o, en lo preferente, normas internacionales para las EPE que realicen operaciones internacionales (ver Recuadro 5.7). Esto debería realizarse con debida consideración de los costos incurridos, la importancia de los ítems abarcados y la disponibilidad de orientación específica para facilitar la implementación.</p>
Garantizar que la presentación de informes sobre partes interesadas abarque el cumplimiento del código de ética	<p>La presentación de informes sobre partes relacionadas debería incluir información acerca de cuán efectivamente las EPE cumplen con sus códigos de ética internos.</p> <p>Asimismo, debería indicar si las EPE establecieron mecanismos para proteger los informes de partes interesadas sobre conductas ilegales o poco éticas por parte de funcionarios de la sociedad, como acceso confidencial al</p>

Pasos principales	Descripción breve
	directorio o un ombudsman.
Aclarar las responsabilidades de los directorios en la presentación de informes sobre partes interesadas	<p>La entidad propietaria debería garantizar que los directorios de las EPE estén bien al tanto de sus responsabilidades respecto de las cuestiones sobre partes interesadas y que fiscalizan con efectividad la presentación de informes sobre partes interesadas, más particularmente los miembros del directorio nombrados por el estado.</p> <p>Los directorios de las EPE deberían ser responsables por la exactitud del contenido de los informes sobre partes interesadas. Esta responsabilidad incluye, al menos, una discusión anual acerca de la cuestión de la parte interesada, una discusión efectiva del informe sobre la parte interesada y su aprobación formal. Esto puede realizarse a través de un comité especializado, de ser necesario, es decir, cuando las relaciones con partes interesadas se consideren estratégicas, cuando impliquen costos o riesgos significativos.</p>
Someter los informes sobre partes interesadas a una auditoría	<p>Asimismo, el estado, como propietario, podría requerir que los informes sobre partes interesadas se sometan a una auditoría por auditores independientes y, en lo posible, especializados.</p> <p>Esto podría realizarse por iniciativa de cada EPE. De manera alternativa, el estado accionista podría contratar auditores especializados para que auditen todos los informes de las EPE sobre partes interesadas. Esto podría permitir una evaluación de la práctica actual y del desarrollo de orientación específica para mejorar la calidad de la presentación de informes sobre partes interesadas.</p>
Dar el buen ejemplo al presentar informes a nivel global sobre las relaciones con partes interesadas	<p>El propio estado, como propietario, debería presentar informes, a nivel global, sobre sus relaciones con partes interesadas.</p> <p>Esto podría realizarse dentro del informe global anual publicado por la entidad propietaria. En este informe global, podría exponerse qué política de estado está relacionada con las relaciones con partes interesadas y proporcionarse información sobre la práctica actual al respecto entre las EPE.</p>
Fomentar que las EPE presenten informes de manera adecuada	<p>La entidad propietaria podría fomentar que las EPE presenten informes sobre las relaciones con partes interesadas de manera adecuada mediante una serie de acciones específicas. En primer lugar, podría proporcionar orientación específica sobre la presentación de informes sobre partes interesadas. Además, podría organizar entrega de premios por la presentación de informes sobre partes interesadas o incentivar a las EPE a que compitan por premios pertinentes específicos (ver Recuadro 5.3).</p>
Adoptar una política de comunicación activa	<p>La entidad propietaria podría desarrollar una política de comunicación activa con respecto a las cuestiones sobre partes interesadas, informando a los medios de comunicación sobre políticas relacionadas y prácticas de las EPE, así como invitándolos a que realicen un seguimiento del comportamiento efectivo de la EPE en este sentido.</p>

Recuadro 5.10. Premios específicos relacionados con cuestiones de partes interesadas en Francia

En **Francia**, se identificaron varias EPE por tener buenas prácticas en términos de “diversidad” en sus recursos humanos por una autoridad especializada a cargo de luchar contra la discriminación. En su informe

de 2006, por ejemplo, se felicitó a Thales por integrar la diversidad a su estrategia global, a Areva por integrar personas discapacitadas, igualdad de género, empleados jóvenes y diversidad de capacitación, a EDF por su política de género y reducción de desigualdad salarial, a La Poste por su diversidad de diagnóstico, a Air France por una encuesta interna sobre diversidad y a ADP por su diversidad de capacitación. Una mayor cantidad de EPE adoptaron las Directrices sobre Sustentabilidad de GRI, incluidas GDF y EDF.

Fuente: *L'Etat Actionnaire*, 2007, p. 18.

NOTAS

- 1 Para una mayor orientación sobre el uso de las EIN para cuestiones relacionadas con el gobierno corporativo, por favor consulte: *Towards Better Regulation in Corporate Governance, Experience in Implementing Regulatory Impact Assessment*, OCDE (2008), de próxima publicación.
- 2 Ver nota al pie 28, *Towards Better Regulation in Corporate Governance, Experience in Implementing Regulatory Impact Assessment*, OCDE (2008), de próxima publicación.

RESUMEN

El objeto de esta Guía es facilitar la implementación práctica de las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de Empresas de Propiedad del Estado* (las “Directrices para las EPE”). Se centra en garantizar una alta calidad de transparencia y de rendición de cuentas, que es la base misma de cualquier régimen de gobierno corporativo. Su objetivo es ayudar a evaluar las prácticas existentes, identificar sus fortalezas y debilidades y proporcionar ejemplos de prácticas exitosas. La Guía proporciona opciones de políticas viables y un “plan de acción” de los pasos prácticos que podrían seguirse para implementar las *Directrices para las EPE*, apuntando a las dificultades, riesgos y obstáculos habituales que pueden encontrarse durante el proceso de implementación. Además, proporciona ejemplos que ilustran la implementación de disposiciones y que pueden servir como referencias e inspiración para los gobiernos que se encuentran afrontando desafíos similares.

Esta Guía fue desarrollada por el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Privatización y Gobierno Corporativo de Activos Públicos [OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Assets]. También se benefició, considerablemente, de una amplia consulta con los países no pertenecientes a la OCDE, en el marco de la Red Mundial sobre Privatización y Gobierno Corporativo de las Empresas de Propiedad del Estado [Global Network on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Enterprises].

Esta Guía abarca todas las recomendaciones pertinentes sobre rendición de cuentas y transparencia de las *Directrices para las EPE*. Estas recomendaciones se agruparon en cinco grandes áreas, a saber, establecimiento de objetivos, revisión de desempeño, auditoría sobre el desempeño, presentación de informes sobre el desempeño y divulgación por parte de las EPE individuales.

Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas es una recomendación central de las Directrices de la OCDE: “*El estado debería actuar como un propietario informado y activo (...) garantizando que el gobierno corporativo de las empresas de propiedad del estado se realiza de forma transparente y responsable, con el nivel necesario de profesionalismo y efectividad*” (Directriz Principal, capítulo 2). Le otorga sustancia a los derechos de los accionistas a través de la provisión de información esencial para su ejercicio. Además, es una solución recomendada para el fraude y la manipulación del mercado. Por último, es un requisito previo para la confianza pública y forma la base de ésta. Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas implica desafíos complejos, pero, asimismo, es un punto de partida eficiente para futuras reformas de gobierno de las EPE. Es factible desde el punto de vista político, adecuado para una implementación gradual y efectivo en la movilización de apoyo para futuras reformas.

Esta Guía está dirigida, principalmente, a los ministerios y a otras ramas del estado responsables por contribuir con los esfuerzos de reforma nacionales. Entre otros usuarios, puede incluirse a los Parlamentos, así como a evaluadores independientes que buscan una herramienta para hacer una evaluación de las prácticas y del marco de rendición de cuentas y de transparencia.

Al igual que las *Directrices*, la Guía está “orientada a los resultados”. En lugar de ser prescriptivo en términos de disposiciones específicas, se reconoce que puede haber diferentes maneras de lograr el mismo resultado. Debido a la existencia de competidores, de accionistas minoritarios, de la situación específica legal de la EPE en cuestión, así como de la forma en que la función de propietario está

organizada dentro de la administración del estado, es posible que no se produzca un impacto trivial sobre la forma en que se implementan las Directrices. No hay un enfoque “universal”. Esta Guía, por ejemplo, se refiere a la “entidad propietaria” para abarcar diferentes modelos de propiedad identificados en la Encuesta de Gobierno Corporativo de las EPE en los países de la OCDE [Survey of Corporate Governance of SOEs in OECD countries] (OCDE, 2005). La mayoría de las recomendaciones u opciones de políticas incluidas en esta Guía están destinadas, principalmente, a las EPE que no cotizan en bolsa. En cuanto las EPE comienzan a cotizar en bolsa, el estado debe ejercer sus derechos de accionista, pero no será más que un accionista controlante o importante. Luego, se aplican los mecanismos de mercado, así como las normativas sobre la cotización en bolsa. En este caso, se aplican las normas internacionales en materia de transparencia y de rendición de cuentas; las medidas adicionales de transparencia que aplican los estados deberían complementar a dichas normas y ser coherentes con éstas.

Establecer objetivos

La rendición de cuentas puede facilitarse, en gran medida, a través de un proceso de evaluación comparativa entre desempeño y objetivos claramente definidos. Esto requiere definir objetivos en diferentes niveles: en primer lugar, para el estado como propietario, con la “política de propiedad” para objetivos de alto nivel y a largo plazo y, luego, metas anuales específicas; en segundo lugar, para las propias EPE, con sus mandatos de alto nivel y, luego, sus objetivos anuales con indicadores de desempeño específicos.

Dado que la propiedad del estado, en general, está caracterizada por objetivos poco precisos, complejos o contradictorios, mejorar el establecimiento de objetivos suele ser el primer paso hacia una mejor rendición de cuentas. A nivel global, el estado debería definir sus objetivos generales y sus prácticas de propiedad. Una manera efectiva de lograrlo es desarrollar una **política de propiedad para el estado accionista**, según se recomienda en las Directriz II.A (Sección 1.2). La política de propiedad sirve como una herramienta efectiva para la comunicación pública y proporciona a las compañías, al mercado y al público general un entendimiento claro de los objetivos del estado como propietario y de sus compromisos a largo plazo.

La política de propiedad es un documento de política corto pero de alto nivel que proporciona una declaración clara de los objetivos generales del estado como propietario. Dichos objetivos generales también podrían definirse a nivel sectorial. Asimismo, es conveniente que la política de propiedad defina el mandato otorgado a la entidad propietaria, sus principales funciones y su organización, así como los principios fundamentales a seguir para el ejercicio de los derechos de propiedad del estado. Por último, podría, además, brindar una síntesis de los documentos de referencia principales que definen o dan un marco al ejercicio de los derechos de propiedad por parte del estado.

Desarrollar una política de propiedad es, a menudo, un proceso integral y reiterativo que puede incluir a muchas partes y una amplia consulta. Se basa en las instrucciones recibidas por parte del estado en sus objetivos de propiedad, así como en una encuesta adecuada de los documentos existentes y su implementación efectiva. Para mejorar su relevancia, amplia comprensión y apoyo, la entidad propietaria podría consultar a todas las entidades interesadas (las comisiones parlamentarias pertinentes, otros ministerios interesados, la institución de auditoría del estado, organismos reguladores pertinentes, etc.). También podría ser fructífero consultar ampliamente con los miembros del directorio y con la gerencia de las EPE, y hacer un uso adecuado de la consulta pública para probar el mercado y la reacción política. Una vez que la política de propiedad esté finalizada, será importante obtener y demostrar un apoyo político de alto nivel para reforzar su credibilidad. La política de propiedad podría, además, ser avalada por los funcionarios públicos pertinentes y divulgarse al público con amplia difusión.

En virtud de los objetivos generales formulados en la política de propiedad, resulta útil la identificación de **metas más específicas para la entidad propietaria**(Sección 1.3.). Esto da lugar a la comunicación y a la evaluación de desempeño de la entidad propietaria, según se invoca en la Directriz II.E. Las metas podrían ser tanto cuantitativas como cualitativas, incluidas las metas financieras que abarcan toda la cartera del estado, así como el valor combinado de esta cartera. Una **meta única** global para incrementar este valor, o una parte significativa de la cartera por un cierto porcentaje sobre un tiempo especificado es atractiva en términos de simplicidad. No obstante, cuenta con algunas limitaciones inherentes y necesita ser complementada por metas secundarias para las EPE más importantes. Cualquiera sea la meta elegida, siempre representará de manera imperfecta el desempeño real de la entidad propietaria. Debería seleccionarse una combinación adecuada de metas, con consideración adecuada para las dificultades de agregación. También deben discutirse, ampliamente, y de manera interna, para analizar su impacto práctico en la motivación y en el comportamiento de los funcionarios individuales. Al discutir las metas, se debería hacer hincapié en su pertinencia, para garantizar que tengan una relación cercana con el objetivo general de la propiedad del estado. Es necesario que las metas reflejen el desempeño de la entidad propietaria, con debida consideración por el ámbito comercial y de mercado.

El proceso de formular metas puede variar dependiendo del contexto institucional y de la organización de la función propietaria. Sin embargo, es esencial que todas las instituciones que tengan voz *posterior* en la evaluación de desempeño de la entidad propietaria sean incluidas, de alguna manera, en la discusión de sus objetivos *previos*. Esto puede incluir al Parlamento, a los ministerios correspondientes, a agencias de auditorías del estado, etc. Por último, las metas generales de las entidades propietarias, conforme a lo acordado con el estado, deberían divulgarse con claridad.

En caso sociedades de propiedad total del estado, es necesario que éste **defina y revise los mandatos de las EPE** (Directriz V.E.1 y Sección 1.4.), es decir, descripciones similares y breves de los objetivos de alto nivel y de las misiones de las EPE individuales a largo plazo. Se necesitan mandatos claros para construir una rendición de cuentas adecuada y como base para discutir metas anuales más específicas. Los mandatos de las EPE suelen definir las principales líneas de negocios y proporcionar alguna indicación general respecto de la ambición en términos de liderazgo comercial, calidad de servicio o innovación y sustentabilidad financiera. A menudo, presentan una clara combinación de objetivos comerciales y de políticas y necesitan brindar alguna indicación clara de cómo articular las compensaciones entre ambos. Los mandatos están destinados a ser válidos durante un largo período de tiempo y a ser actualizados solamente en caso de cambios fundamentales. Deberían divulgarse al público a través de los sitios web de las EPE individuales y constar claramente en las memorias anuales.

El proceso de definir y revisar los mandatos de las EPE lo realiza el estado, sobre todo la entidad propietaria. Pero la entidad propietaria, al hacerlo, también debería discutir con los directorios de las EPE y sus presidentes, así como verificar, de manera adecuada, los documentos existentes que definan las misiones de las EPE o que proporcionen el marco general para tal propósito. Los mandatos de las EPE deberían revisarse de forma periódica y sistemática para mantener su relevancia y consistencia con el marco general de propiedad y el ámbito económico. Las revisiones del mandato podrían realizarse de manera interna, es decir, por parte de la EPE y de la entidad propietaria, bajo la conducción de paneles independientes con entrada completa del público y expertos contratados, o mediante comités parlamentarios pertinentes. Cualquiera sea el proceso, es necesario que se lleve a cabo de manera transparente y con una consulta adecuada a las partes interesadas involucradas.

En virtud de sus mandatos generales y como paso preliminar para establecer **objetivos específicos y metas al nivel de sociedad** (Directriz VI.A), es necesario **identificar con claridad todos los servicios públicos y otras obligaciones especiales**, decidir sobre su relevancia, **evaluar su**

costo y financiarlas de manera transparente (Sección 5). Esto es esencial para garantizar una igualdad de condiciones con el sector privado, ya que sus costos podrían ser altos y, a menudo, se hallan ocultos o, al menos, no son identificables a simple vista. Estas “obligaciones especiales” suelen tener un impacto significativo en el desempeño de las EPE y en los riesgos que enfrentan. La identificación clara y el cálculo de costos permiten un debate público informado sobre su relevancia, sus repercusiones presupuestarias, y sus consecuencias distributivas. Es un compromiso importante, pero complejo que requiere tiempo, métodos, y muchas discusiones y negociaciones entre la entidad propietaria, las propias EPE y, en muchos casos, las partes interesadas pertinentes.

Luego de acordar una definición precisa de qué constituye una “obligación especial”, lo cual no es trivial, la entidad propietaria podría requerir que las EPE identifiquen y **mapeen las “obligaciones especiales” existentes**. Asimismo, las EPE deben proporcionar información sobre su costo real, basado en una metodología consistente con el propósito de reducir inconsistencias entre las EPE y realizar una evaluación comparativa de manera más simple. Esta no es una tarea sencilla y, en muchos casos, requerirá de una discusión, así como compensación entre precisión, tiempo y recursos. Una vez debidamente identificadas y con los costos calculados, estas obligaciones especiales deberán revisarse para garantizar su relevancia y efectividad, y lograr que sean el resultado de un proceso bien pensado y de una decisión política explícita. Mediante esta revisión, se evaluaría hasta qué punto estas obligaciones especiales podrían ser reemplazadas por otros mecanismos y cómo podrían financiarse para poder lograr los mismos objetivos a un menor costo, con una mayor eficacia y/o sin tener el mismo impacto en términos de distorsión de mercado y/o eficiencia de las EPE. El estado debería, además, supervisar el cumplimiento efectivo de las EPE de sus obligaciones especiales.

Una vez que se hayan revisado las “obligaciones especiales” y sus costos, es esencial que las expectativas del estado sobre la EPE (absoluta) se comuniquen de manera formal, clara y pública en forma de “documentos de objetivos”. Estos documentos podrían ser relativamente cortos y acordados, en general, de manera anual. Los documentos aclaran expectativas de alto nivel y objetivos específicos acordados entre la entidad propietaria y los directorios de las EPE, y deben ser debidamente aprobados por los accionistas en asamblea general ordinaria cuando sea adecuado, por ejemplo, para empresas de propiedad parcial del estado. Los documentos de objetivos incluyen objetivos financieros (incluidos los niveles de dividendos sustentables) e indicadores de desempeño relacionados que permiten la medición, el seguimiento y la evaluación de la rentabilidad, la eficiencia y el nivel de riesgo de las EPE. Asimismo, es útil que los documentos de objetivos incluyan, aunque no necesariamente publiquen, una estimación de los directorios sobre el valor de la sociedad, con información pertinente sobre la metodología utilizada y las suposiciones realizadas. Los documentos de objetivos, además, incluyen, cada vez más, indicadores de desempeño para los objetivos no financieros y de orden público, así como algunos objetivos más “estructurales”, relacionados, por ejemplo, con el gobierno o con la política de recursos humanos.

El desarrollo de un documento de objetivos (Sección 1.6) es, en general, un proceso colaborativo con comunicación continua entre la propia EPE (su directorio y su CEO) y la entidad propietaria. Es útil formalizar este proceso para aclarar los requisitos en términos del contenido, del marco de tiempo y de las respectivas responsabilidades y facultades. Sobre la base de la comunicación por parte del estado sobre sus objetivos de alto nivel, bajo la forma de “cartas de expectativas”, por ejemplo, se espera que los directorios de las EPE presenten proyectos de documentos de objetivos que describan los principales objetivos para la EPE, los indicadores de desempeño clave y las metas anuales específicas. La negociación informal del proyecto es fundamental para construir consenso y garantizar claridad. Debe recibirse una devolución formal por parte de las entidades propietarias dentro un límite de tiempo definido. El documento final debería aprobarse de manera oficial, avalado claramente, en algunos casos presentarse en el Parlamento y siempre divulgarse al público.

Desarrollar documentos de objetivo es, además, una tarea compleja que requiere una combinación de conocimiento industrial, capacidad financiera y experiencia operativa. Estas competencias deben estar presentes en los directorios de las EPE y reflejarse dentro de la entidad propietaria para permitir un diálogo informado y balanceado. El proceso completo, además, plantea importantes cuestiones sobre las respectivas funciones del directorio y de las entidades propietarias, y puede ser percibido por los directorios como una usurpación de su autoridad. Por ende, requiere un equilibrio delicado que respete al directorio en el ejercicio del control estratégico.

Una dificultad central, aunque técnica, en este proceso es **desarrollar indicadores de desempeño pertinentes** (Sección 1.7). Los indicadores de desempeño, por definición, no son medidas exactas de desempeño, sino que “indican” el nivel de desempeño con respecto a los objetivos generales acordados. Son intentos prácticos de mejorar la calidad y la consistencia de la medición del desempeño al centrarse en indicadores de síntesis fundamentales. Una extensa literatura ofrece “consejos y trampas” en el desarrollo de estos indicadores. Un “consejo” utilizado a menudo para construir indicadores de desempeño efectivos es asegurarse de que sean “SMART” (por sus siglas en inglés), es decir, Específicos, Medibles, Alcanzables, Orientados al Resultado y Basados en Tiempo. Cualquiera sea la abreviatura utilizada, la calidad de los indicadores depende de tres características principales: su relevancia, exactitud y confiabilidad. Con respecto a los niveles de las metas, estos deben ser desafiantes, pero alcanzables, sobre la base de desempeños históricos, de una evaluación comparativa con sus pares y una evaluación de las capacidades efectivas. Pueden desarrollarse estructuras y sistemas de información adecuada para reunir datos confiables y exactos que sean necesarios para calcular los indicadores, posiblemente, extraídos de manera directa desde los sistemas de información. Los resultados reales, a su vez, deben documentarse debidamente, y mostrar los resultados de los años anteriores acompañados de medidas de incertidumbre, así como las fuentes de datos e información metodológica, cuando sea pertinente. Por último, los indicadores de desempeño deberían, además, ser auditados y revisados, de manera regular, para garantizar su confiabilidad y mantener su relevancia. Los indicadores de desempeño escogidos de manera incorrecta podrían inclinar las estructuras de incentivo y, en consecuencia, producir efectos perjudiciales graves o consecuencias no deseadas.

Revisión de desempeño

La obligación de un estado de revisar el desempeño de las sociedades de su cartera es central para las Directrices de la OCDE: *“Entre sus principales responsabilidades se encuentran el establecimiento de sistemas de divulgación que hagan posible el seguimiento y la evaluación regular de desempeño de la EPE”* (Directriz II.F.3.). Para revisar el desempeño de manera eficaz, la entidad propietaria debe, primero, asegurarse de tener acceso a información precisa y pertinente en el momento oportuno, y hacer un seguimiento del desempeño de las sociedades de la cartera, tanto de manera continua como anual.

El sistema de **revisión continua del desempeño** (Sección 2.2) rastrea y revisa el desempeño de manera regular, al garantizar una identificación temprana de los problemas y de las oportunidades, y al permitir una reacción rápida ante el bajo desempeño. Conforme al derecho corporativo y de mercado de capitales, por lo general, se combinan mecanismos formales e informales, lo cual incluye representantes del estado en los directorios, asambleas con los directorios o las gerencias, o procesos de presentación de informes más formales. Podrían desarrollarse procesos sistemáticos para hacer posible que se reúnan datos directamente desde los sistemas de información de las EPE. Asimismo, podrían adoptarse políticas de divulgación continuas o “no sorprendidas”, que requieran que los directorios de la EPE mantengan informada a la entidad propietaria de manera oportuna sobre cualquier acontecimiento material o significativo. Podrían utilizarse canales de información complementarios, como el diálogo con los auditores externos, los puntos de contacto en las EPE y el

uso de fuentes externas como analistas de industria, etc. Cualquiera sea el proceso utilizado, es necesario que exista un equilibrio para no imponer una cantidad excesiva de requisitos de presentación de informes sobre las EPE o para no eludir al directorio. Las entidades propietarias deberían, además, desarrollar su propia capacidad para tratar esta información. Deberían intentar proporcionarles a las EPE recomendaciones y comentarios escritos, cuando sea adecuado, sobre los logros actuales, y tomar medidas cuando sea necesario.

La **revisión de desempeño anual** (Sección 2.3) requiere un análisis profundo por parte de la entidad propietaria sobre el desempeño de la EPE. Podría variar de manera significativa en profundidad y alcance, pero siempre incluirá una evaluación de los resultados financieros y no financieros en contra posición de los indicadores de desempeño clave, sobre la base de la información y de los comentarios proporcionados por el directorio. Asimismo, podría incluir una evaluación de los resultados operativos, de los riesgos y el valor corporativo, del desempeño del directorio y de las prácticas del gobierno corporativo. Los costos y los beneficios de los requisitos de esta información deben considerarse con atención. En el centro de la revisión de desempeño anual se halla la discusión, en su mayor medida, informal entre el directorio y la entidad propietaria. Podrían desarrollarse mecanismos específicos dentro de la entidad propietaria, como paneles internos, para dar lugar a una perspectiva más amplia y nuevos puntos de vista en la discusión de la evolución de desempeño de una de las EPE. La entidad propietaria podría elaborar un documento de resumen que, en lo posible, se comparta entre las EPE interesadas e, incluso, se divulgue de forma pública. Las revisiones de desempeño anuales son una herramienta importante para identificar medidas que deben tomarse en relación con sociedades que tengan un bajo desempeño. Asimismo, son una base natural para la discusión de futuros objetivos. Además, podrían llevarse a cabo algunas revisiones más de mediano a largo plazo, junto con una evaluación comparativa adecuada, como base para la discusión de la estrategia de la EPE y la evaluación de la evolución de su valor y de los riesgos potenciales.

Las entidades propietarias deberían, también, esforzarse en realizar una **evaluación comparativa de desempeño de la EPE** (Sección 2.4), es decir, realizar una comparación con pares pertinentes de la misma industria, de tamaño similar, y sujetos a un riesgo y a una complejidad similar, del sector privado o público, locales o extranjeros. El objetivo principal es identificar las brechas de desempeño y las áreas de mejora potencial, teniendo en cuenta el impacto de la evolución del mercado u otros factores “externos”. La tasa de retorno suele ser muy útil, ya que centra el costo del capital, el cual suele ser subestimado o descuidado por parte de la gerencia de la EPE. Asimismo, el uso de ratios financieros sintéticos podrían facilitar la evaluación comparativa cuando las empresas no estén en la misma industria, lo cual incluye diferentes mediciones de creación de valor como el EVA (Valor Económico Agregado). Cualquiera sea el par elegido para la evaluación comparativa, siempre se requiere atención para interpretar las comparaciones de desempeño, y el uso de la investigación de la industria es útil.

Auditoría de desempeño

La **auditoría de desempeño** proporciona credibilidad a los indicadores de desempeño y al proceso de revisión, y garantiza una base sólida para el sistema de rendición de cuentas general. Con el propósito de garantizar un sistema de auditoría general sólido, es importante definir con precisión los respectivos roles de los tres diferentes tipos de auditorías, es decir, auditoría interna, externa y del estado, y así evitar la duplicación y fomentar la complementariedad. El comité de auditoría desempeña un papel central en el apoyo y en la fiscalización de los tres tipos de auditoría. Debe garantizarse una adecuada coordinación y comunicación entre el directorio y los auditores internos y externos.

Los **auditores internos** constituyen el primer nivel de control (Sección 3.2). Estos pueden desempeñar un papel importante a la hora de examinar y contribuir a la mejora de las prácticas de

gobierno, de la presentación de informes sobre rutinas, de la gestión de riesgos y de los procesos de control internos. Esto se está tornando importante con la creciente desregulación e internacionalización de las industrias en las que las EPE a menudo operan. Las entidades propietarias deberían exigir que las EPE tengan procedimientos adecuados de auditoría interna, que cumplan con las “*Normas Internacionales para la Práctica Profesional de Auditorías Internas*”, y que incentiven a los auditores internos para que se centren no solo en el cumplimiento, sino también en la gestión de riesgos. Los estados financieros de las EPE deberían incluir un informe de control interno que describa la estructura de control interno y los procedimientos de presentación de informes financieros. Los auditores internos deberían tener una línea de informes directa con el comité de auditoría, lo cual, a su vez, debe garantizar su independencia, apoyar su labor y discutir sobre sus hallazgos. Por último, podrían requerirse también auditorías periódicas de los departamentos de auditoría interna.

En las Directrices, también se recomienda que “*las EPE, en especial las grandes, deberían estar sujetas a una auditoría externa independiente anual basada en normas internacionales*” (Directriz V.C.). La **auditoría externa** anual (Sección 3.3) deberá proporcionar al directorio y a los accionistas un informe independiente, crítico y objetivo para garantizar que las cuentas representen de manera fiel la posición financiera y el desempeño de la sociedad en todo aspecto material. Para mejorar la credibilidad y la comparabilidad, en las Directrices se recomienda que las EPE estén “*sujetas a las mismas normas de auditoría (...) de alta calidad como las sociedades que cotizan en bolsa*”. Otra consideración esencial es la independencia efectiva de los auditores externos. Los criterios para esta independencia incluyen límites para proporcionar asesoramiento u otros servicios no relacionados con la auditoría, así como rotación periódica de los socios auditores o de las empresas de auditoría. Los auditores externos son responsables ante los accionistas a través de los directorios, por ende, son nombrados en la asamblea general ordinaria, siguiendo la recomendación del comité de auditoría. El comité de auditoría es, también, responsable por la fiscalización de su labor y debe seguir la implementación de los hallazgos de la auditoría. Más allá de ello, las propias entidades propietarias deberían “*mantener un diálogo continuo con los auditores externos*” (Directriz II.F.4). y ser capaces de evaluar y revisar, con efectividad, la calidad de su labor de manera regular. Podrían proporcionar información sobre los auditores externos y honorarios relacionados en sus memorias anuales y sitios web.

Suele suceder que, al menos, las grandes EPE que no cotizan en bolsa estén sujetas a auditoría por las **instituciones de auditoría del estado** (IAE) (Sección 3.4). Su tarea tradicional es auditar el uso de los recursos públicos y, en particular, la legalidad y la regularidad de su contabilidad y gestión financiera. A menudo, las IAE son una poderosa herramienta y fuente de información para los Parlamentos. Sin embargo, debe definirse, con claridad, el alcance de sus auditorías y evitarse la duplicación, con auditorías financieras llevadas a cabo por auditores externos o por auditores del estado, en función de la legislación y de su respectiva calidad. Las IAE podrían centrarse cada vez más en las auditorías de las propias entidades propietarias y en las auditorías de desempeño, es decir, revisiones en profundidad del desempeño, de la economía, de la eficiencia y de la efectividad de una entidad. Las entidades propietarias pueden elaborar procedimientos para discutir, de manera sistemática, los resultados de las auditorías del estado con los directorios pertinentes. Es importante que mantengan un diálogo continuo con las IAE y que apoyen su labor, garantizándoles acceso adecuado a la información, haciendo uso adecuado de sus auditorías y tomando medidas sobre la base de sus hallazgos. La divulgación de hallazgos de auditoría al público, con debida consideración por la protección de secretos comerciales e industriales, puede ser también instrumental a este respecto por crear presión pública para que se actúe.

Informe de desempeño

En las Directrices se proporciona una serie de recomendaciones respecto de la información de desempeño, del abarcamiento de la publicación de los informes globales, de la comunicación basada en la web y de la presentación de informes al Parlamento.

Los informes globales (Sección 4.2) son informes cortos, de fácil lectura y regulares elaborados por las entidades propietarias. Estos informes le proporcionan al público general información accesible, concisa y con valor agregado sobre el desempeño general del sector del estado. Son herramientas de comunicación fundamentales e instrumentos que fomentan la confianza dirigidos al público general, al Parlamento y a los medios de comunicación. Asimismo, son instrumentales para demostrar que el estado es un propietario previsible y que rinde cuentas. El proceso real de desarrollo de estos informes ayuda a aclarar políticas, hacer que la información sea consistente y mejorar los sistemas de presentación de informes internos. Los informes globales son útiles para construir consenso sobre cuestiones específicas y alternativas de políticas sensibles. Su componente central es la revisión de desempeño financiero, lo que incluye una presentación resumida de los estados financieros globales con los ratios financieros principales para las EPE individuales y para la cartera general del estado. En general, se proporcionan los aspectos destacados de los principales acontecimientos del año, así como presentaciones breves sobre las EPE más grandes, junto con la información de fondo esencial sobre el marco para el ejercicio de la propiedad del estado. En los informes globales podrían, también, proporcionarse cuentas “combinadas”, al ofrecer una imagen clara de la situación financiera de todo el sector del estado.

El desarrollo de informes globales conlleva procesos específicos dentro de la entidad propietaria para reunir y sintetizar información sobre las EPE. También implica coordinación y consulta activa entre las diferentes partes de la entidad propietaria, y con las EPE y otros departamentos gubernamentales en cuestión, lo cual podría llevar mucho tiempo y no es necesariamente fácil. Aclarar mensajes clave podría desencadenar muchas discusiones internas dentro de la entidad propietaria. Reunir información dentro de la entidad propietaria y desde las propias EPE es la etapa central. El uso de hojas de datos específicos, grupos de trabajo o puntos de contacto dentro de las EPE podría ser útil, y las EPE deben revisar la información allí proporcionada. El aval del borrador final por parte de la autoridad pertinente aporta mayor visibilidad y peso político. Las entidades propietarias podrían, luego, hacer uso activo de los informes globales, incluidos los medios de comunicación.

Además de publicar informes globales, **la comunicación basada en web** (Sección 4.3) es un medio poderoso para garantizar la transparencia hacia el público general. Esta proporciona fácil acceso e información oportuna sobre el desempeño del sector del estado, los objetivos de la propiedad del estado, y la manera en que éste hace ejercicio de su función de propietario. Su ventaja principal es que puede actualizarse de manera oportuna. Puede utilizarse para proporcionar las últimas noticias e informes parciales. Además, puede ser un canal principal y el apoyo para la comunicación con los medios de comunicación.

Informar al Parlamento (Sección 4.4) es otro elemento importante dentro del marco global de rendición de cuentas, ya que los Parlamentos representan a los propietarios finales de las EPE, es decir, el público general. Esto requiere un proceso de compilación, verificación, revisión y cuestionamiento, lo cual incluye una gran cantidad de partes. La rendición de cuentas se logra a través de su interacción en lo que puede denominarse como “divulgación dinámica”. Existen tres tipos de presentación de informes al Parlamento. *La presentación de informes periódica* crea un marco para que las EPE deban rendir cuentas de manera regular, pero la información, en general, está desactualizada al momento en que llega al Parlamento. *La presentación de informes ad hoc* deriva de la capacidad de los Parlamentos para exigir información que abarca una amplia variedad de asuntos y

que resuelve cuestiones de interés inmediato o hechos importantes de la actualidad. Este tipo de presentación, a veces, carece de estructura suficiente y está sujeta a la demagogia política. Por último, la presentación de informes *para la obtención de aprobaciones* podría desalentarse o, al menos, estar limitada de forma estricta a decisiones significativas políticas y financieras para evitar una interferencia política indebida. En la práctica, la responsabilidad de presentar informes ante el Parlamento suele ser compartida entre varios ministros y entidades propietarias. Cuando se presentan informes sobre EPE individuales en el Parlamento luego de una diligencia debida básica, la participación del estado en la transmisión de la información al Parlamento podría ser, en comparación, leve; o muy intensa, lo cual incluye evaluación, diálogo con la EPE, análisis y revisiones intermedias. En muchos casos, es probable que los Parlamentos se beneficien con información más concisa y relevante, así como con debates mejor estructurados. No es fácil encontrar el equilibrio correcto entre la falta de rendición de cuentas y el exceso de fiscalización, lo cual podría conducir a una interferencia política.

Las entidades propietarias deben aclarar el proceso de presentación de informes a los Parlamentos. Con el propósito de garantizar un libre flujo de información, es necesario que exista coordinación y cooperación activa, ya que tanto los departamentos ejecutivos y operativos como las entidades propietarias podrían estar involucrados en la revisión y en la transmisión de documentos. Podrían elaborarse documentos específicos y, a la vez, concisos que describan el desempeño de la EPE, en lo posible, con alguna forma de datos globales, para permitir una discusión centrada por parte de los parlamentarios. Asimismo, debería hacerse uso de comités especializados para fomentar una discusión más técnica y profunda y para preparar y remarcar cuestiones fundamentales para los debates plenarios, donde podría organizarse una discusión separada de desempeño de las EPE. Las entidades propietarias podrían, además, desarrollar una presentación de informes de desempeño al largo plazo, y así permitir un análisis periódico de la efectividad de la propiedad del estado y una revisión sistemática de los mandatos de las EPE. Deben desarrollarse mecanismos para limitar una politización inadecuada de los debates. Deben desarrollarse procedimientos específicos para tratar cuestiones confidenciales, incluidas reuniones confidenciales o privadas, en particular, cuando las EPE afectadas se encuentran en sectores competitivos. Por último, con el fin de facilitar la “divulgación dinámica” mencionada anteriormente, los informes para el Parlamento, así como las minutas de las discusiones dentro del Parlamento, deberían ponerse a disposición del público general.

A las entidades propietarias también se les recomienda ser proactivas en la **comunicación con los medios de comunicación**. El hecho de contar con una prensa educada, profesional y activa respecto del desempeño de las EPE es una manera efectiva y fundamental de garantizar que haya presión pública sobre el desempeño. El papel de los medios de comunicación al exponer transacciones relacionadas abusivas podría ser importante.

Garantizar una divulgación y una transparencia adecuadas a nivel de sociedad

Con el fin de ser transparente como un accionista, el estado debe garantizar que se divulgue información adecuada a nivel de EPE. Esto permitirá que el propio estado pueda llevar a cabo su función de propietario, que el Parlamento desempeñe su papel de fiscalizador, que los medios de comunicación creen conciencia sobre cuestiones importantes, y que el público general tenga un claro panorama de desempeño de la EPE. En las Directrices, se proporcionan varias recomendaciones a este respecto, con el objetivo subyacente de garantizar que las EPE sean tan transparentes como las sociedades por acciones que cotizan en bolsa.

Con el propósito de garantizar una transparencia y una divulgación adecuada a nivel de EPE, el estado como propietario debe, primero, **desarrollar una política de divulgación coherente** (Sección 5.2) para su cartera de sociedades e identificar qué información debe divulgarse, de qué manera y a

qué destinatario, y los procedimientos para garantizar su calidad. El desarrollo de esta política comenzaría con un inventario y una revisión de los requisitos existentes legales y normativos, así como con la práctica real a nivel de EPE. Luego de identificar las debilidades y las discrepancias, podría adaptarse y completarse el marco. De este modo, la entidad propietaria consultaría de manera adecuada, se centraría en la información material para evitar requisitos innecesarios, y haría un uso adecuado de las evaluaciones de impacto normativo.

Podrían ponerse en marcha mecanismo específicos para **fomentar y hacer un seguimiento de la implementación efectiva de los requisitos de transparencia por parte de las EPE** (Sección 5.3). La entidad propietaria debe desarrollar orientación en áreas sensibles bajo la forma de manuales centrados o de capacitación y seminarios específicos. Asimismo, podría remarcar las responsabilidades de los directorios y el papel particular del comité de auditoría al garantizar una divulgación adecuada. Las entidades propietarias deben expresarse, de manera efectiva, sobre el nuevo marco, para garantizar que las EPE comprendan por completo sus obligaciones y creen conciencia en el público general y en los medios de comunicación. Mediante iniciativas especiales podría fomentarse y respaldarse una mejor divulgación, como celebrar asambleas abiertas al público general, como imitación de una asamblea general ordinaria, premios especiales por transparencia, etc. Las EPE deberían ser incentivadas para traspasar los límites de los requisitos y adoptar las mejores prácticas, por ejemplo, con respecto a la presentación de informes sobre sustentabilidad. Las entidades propietarias deben medir y evaluar una implementación efectiva por parte de las EPE y presentar un informe al respecto.

En las Directrices, se destaca la importancia de que el estado, como propietario, garantice **un trato equitativo de todos los accionistas** por parte de las EPE (Sección 5.4). La construcción de una reputación de propietario justo, previsible y transparente tendrá un impacto significativo en la capacidad futura del estado para atraer financiamiento externo, así como en la valoración de las EPE. El estado como accionista debería “atarse de manos” y garantizar una protección clara de los accionistas minoritarios. Un requisito previo esencial es establecer con firmeza y articular con claridad el deber de lealtad de los miembros del directorio de la EPE hacia la propia EPE y todos sus accionistas. Esta política, entonces, podría proporcionar un menú consistente de mecanismos, en general, adoptados para prevenir abuso a los accionistas minoritarios, con un equilibrio razonables de los mecanismos *anteriores* y *posteriores*, y con consideración debida de las características legales del país en cuestión. Estos mecanismos incluyen derechos preferentes, mayorías calificadas para determinadas decisiones, capacidad de los accionistas minoritarios para convocar una asamblea, acceso a medios de resarcimiento, etc. El estado podría desarrollar procesos de nombramiento que sean favorables para la representación de los accionistas minoritarios en los directorios, como votación acumulativa o participación en el nombramiento de los comités. Asimismo, podría fomentarse la participación activa de los accionistas minoritarios en las asambleas generales ordinarias mediante la facilitación del voto *in absentia* o a través del voto en representación desde los empleados-accionistas. Una opción simple y efectiva consiste en poner en conocimiento de todas las EPE el derecho societario general, los requisitos para cotizar en bolsa y los códigos de gobierno corporativo válidos que aplican a las sociedades del sector privado. Con el propósito de garantizar que las entidades propietarias no hagan abuso de la información que reciban como accionistas mayoritarios o importantes, también deben desarrollarse mecanismos y procedimientos específicos.

Esta política debe comunicarse de forma activa a todas las EPE, al mercado y a las partes interesadas. La entidad propietaria debería garantizar que la política se implemente de manera efectiva e incentivar a las EPE **para que se comuniquen activamente con todos los accionistas** y adopten buenas prácticas en términos de nombramiento del directorio, de participación en las asambleas generales ordinarias y de divulgación de información a todos los accionistas.

Las transacciones abusivas con partes relacionadas (Sección 5.5) se presentan en frecuencia en el mundo como una de las violaciones más graves al buen gobierno corporativo. En muchas jurisdicciones, la divulgación y la aprobación de transacciones relacionadas son requisitos legales. Pero la implementación y la exigibilidad continúan siendo un desafío, ya que detectar una transacción relacionada es difícil y, más aún, demostrar que hubo abuso. En el caso de las EPE, la definición general de las partes relacionadas podría considerarse muy extensa, en particular en el caso de aquellos países donde la propiedad del estado es extensiva, ya que incluye “*entidades que controlan la compañía o que están sometidas a un control común con ésta, accionistas importantes (...) así como el personal directivo de alto nivel*”. Esta es la razón por la cual las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC 24) está siendo modificada en el caso de control del estado. Podrían otorgarse excepciones para las entidades bajo el control o una gran influencia del estado, aunque el ejercicio real de la influencia impediría el uso de esta excepción.

El estado, como accionista importante y, a menudo, como miembro del directorio, debería garantizar que las EPE no se involucren en transacciones abusivas con partes relacionadas. Para dicho propósito, el estado debería, en primer lugar, definir claramente qué debería considerar la EPE como una transacción con partes relacionadas, en virtud de la NIC 24. Luego, el estado desarrollará una política clara al respecto, al imponer procesos adecuados de decisión para la aprobación de estas transacciones, normas firmes respecto de su divulgación, así como una prohibición total de determinados tipos de transacciones relacionadas. Asimismo, el estado debe proporcionar orientación adecuada a las EPE para garantizar que éstas identifiquen debidamente a las transacciones relacionadas, las divulguen y tomen decisiones al respecto. Esta orientación abarcaría la identificación de partes relacionadas pertinentes y de transacciones relacionadas, y remarcaría el rol del comité de auditoría en su revisión y divulgación. Por último, la entidad propietaria podría, además, incentivar a los periodistas y a los medios de comunicación a que permanezcan alerta para identificar y divulgar transacciones abusivas.

En las Directrices, se recomienda que las EPE reconozcan la importancia de las relaciones con partes interesadas a la hora de crear empresas sostenibles y sólidas financieramente, y que reconozcan por completo sus derechos creados por ley o de mutuo acuerdo. Sin embargo, los derechos específicos otorgados a las partes interesadas, así como la influencia sobre el proceso de toma de decisiones, deberían ser explícitos. Una adecuada **presentación de informes sobre las relaciones con las partes interesadas** (Sección 5.6) permite que las EPE, en particular aquellas grandes y que cotizan en bolsa, así como a aquellas que persiguen objetivos de políticas importantes, para demostrar su compromiso con las partes interesadas, generar confianza y mejorar su reputación. Asimismo, es una herramienta importante para la gestión de riesgos relacionados con las expectativas de las partes relacionadas.

El estado como accionista, por lo tanto, debería requerir con claridad y fomentar que las EPE sigan las mejores prácticas y las directrices desarrolladas, recientemente, acerca de la presentación de informes sobre sustentabilidad, con debida consideración de los costos implicados. Esta presentación de informes debe examinarse de manera independiente para reforzar su credibilidad. Además, podría incluir información sobre cumplimiento con códigos de ética internos y mecanismos que protegen la presentación de informes de partes relacionadas sobre conductas ilegales o poco éticas por parte de los funcionarios de la sociedad, como acceso confidencial al directorio o un ombudsman. Debería incentivarse, también, a los directorios de las EPE para que cumplan con su responsabilidad respecto de la presentación de informes sobre sustentabilidad y para que tengan, al menos, una discusión anual al respecto.

ANEXO 1

**DIRECTRICES PERTINENTES Y TEMAS CORRESPONDIENTES
PARA SER ABARCADOS EN LA GUÍA**

1. Establecer Objetivos	
<p>II.A. El estado debería desarrollar y publicar una política de propiedad que defina los objetivos generales de la propiedad estatal, el papel del estado en el gobierno corporativo de las EPE y de qué forma llevará a cabo su política de propiedad</p> <p>VI.A Los directorios de las EPE deberían desempeñar sus funciones de seguimiento de la gestión y orientación estratégica, de acuerdo a los objetivos establecidos por el estado y por la entidad propietaria</p> <p>V.E.1. Las EPE deberían divulgar información material sobre todos los temas descritos en los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo y, además, enfocarse en áreas de preocupación significativa para el estado <i>como propietario y el público general. Entre los ejemplos de dicha información se incluyen:</i> una declaración clara al público de los objetivos de las empresas y su cumplimiento.</p> <p>I. C. La legislación o las normativas deberían establecer claramente cualquier obligación y responsabilidad que se exija a una EPE en términos de servicios públicos más allá de las normas generalmente aceptadas. Dichas obligaciones y responsabilidades también deberían divulgarse al público general, y los costos relacionados deberían cubrirse de forma transparente.</p>	<p>1.2. Desarrollo de una política de propiedad</p> <p>1.3. Establecimiento de metas específicas para la entidad propietaria</p> <p>1.4. Definición y revisión de los mandatos de las EPE</p> <p>1.6. Definición de los objetivos de las EPE y de las metas anuales</p> <p>1.7. Desarrollo de indicadores de desempeño pertinentes</p> <p>1.5. Identificación, costeo y financiación de obligaciones especiales</p>
2. Revisión de desempeño	
<p>II.F El estado, en su condición de propietario activo, debería ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada sociedad. Entre sus principales</p>	<p>2.2. Seguimiento permanente del desempeño</p> <p>2.3. Revisión anual de desempeño</p>

responsabilidades se encuentran el establecimiento de sistemas de divulgación que hagan posible el seguimiento y la evaluación regular de desempeño de la EPE.	2.4. Evaluación comparativa de desempeño
3. Auditoría de desempeño	
V.B. Las EPE deberían desarrollar procedimientos de auditoría interna eficientes y establecer una función de auditoría interna que sea supervisada por el directorio y el comité de auditoría, o por el órgano equivalente de la sociedad, y que les informe a estos de manera directa.	3.2. Auditoría interna
V.C. Las EPE, en especial las grandes, deberían estar sujetas a una auditoría externa independiente anual basada en normas internacionales. La existencia de procedimientos de control del estado específicos no sustituye una auditoría externa independiente.	3.3. Auditoría independiente y externa
II.E. La entidad coordinadora o propietaria debería ser responsable ante los órganos de representación, como el Parlamento, y mantener relaciones claramente definidas con los organismos públicos pertinentes, incluidas las instituciones auditoras superiores del estado.	3.4. Auditoría del estado
II.F El estado, en su condición de propietario activo, debería ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada sociedad. Entre sus principales responsabilidades se encuentran: [c]uando el sistema legal y el nivel de propiedad estatal lo permitan, el mantenimiento de un diálogo continuo con los auditores externos, así como con órganos específicos de control del estado.	
4. Informe del desempeño	
V.A. Las entidades propietarias o coordinadoras deberían elaborar informes globales y consistentes sobre las empresas de propiedad del estado y publicar un informe global anual sobre las EPE.	4.2. Publicación de informes globales por las entidades propietarias. 4.3. Desarrollo y actualización oportuna de los sitios web por las entidades propietarias.
II.E. La entidad coordinadora o propietaria debería ser responsable ante los órganos de representación, como el Parlamento, y	4.4. Presentación de informes ante los Parlamentos

<p>mantener relaciones claramente definidas con los organismos públicos pertinentes, incluidas las instituciones auditoras superiores del estado.</p>	
<p>5. Garantizar una divulgación adecuada por las EPE</p>	
<p>V.D. “Las EPE deberían estar sujetas a las mismas normas de contabilidad y de auditoría de alta calidad que las sociedades que cotizan en bolsa. Las grandes EPE o las que cotizan en bolsa deberían divulgar información financiera y no financiera de conformidad con las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente.</p> <p>V.E. Las EPE deberían divulgar información material sobre todos los temas descritos en los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo y, además, enfocarse en áreas de preocupación significativa para el estado como propietario y el público general.</p> <p>VI.E.2. La estructura de propiedad y de votación de la sociedad</p> <p>VI.E.3. Cualquier factor de riesgo importante, así como las medidas adoptadas para gestionar dichos riesgos.</p> <p>IV. B. Las grandes EPE o las que cotizan en bolsa, así como las EPE dedicadas a importantes objetivos de política pública, deberían informar sobre las relaciones con partes interesadas.</p> <p>VI.E.4. Cualquier ayuda financiera, incluidas las garantías, recibida del estado y los compromisos asumidos en nombre de la EPE.</p>	<p>5.2. Desarrollo de una política de transparencia y divulgación de la EPE</p> <p>5.3. Seguimiento de la implementación y fomento de buenas prácticas</p>
<p>VI.E.5. Cualquier transacción importante con entidades relacionadas</p>	<p>5.5. Desarrollar un marco adecuado para hacer frente a las transacciones de partes relacionadas.</p>
<p>III.B. Las EPE deberían mantener un elevado nivel de transparencia con todos los accionistas.</p> <p>III.C. Las EPE deberían desarrollar una política activa de comunicación y consulta con todos los accionistas.</p>	<p>5.4. Garantizar un trato equitativo de los accionistas por parte de las EPE;</p>
<p>IV.B. Las grandes EPE o las que cotizan en bolsa, así como las EPE dedicadas a importantes</p>	<p>5.6. Garantizar una divulgación adecuada sobre las relaciones con partes</p>

objetivos de política pública, deberían informar sobre las relaciones con partes interesadas.	interesadas.
---	--------------

ANEXO 2

PARTICIPANTES DE LA PRIMERA ASAMBLEA DE LA RED GLOBAL SOBRE PRIVATIZACIÓN Y GOBIERNO CORPORATIVO DE LAS EPE, PARÍS, MARZO DE 2008

<i>País</i>	<i>Participante</i>	<i>Designación</i>
Austria	Sr. Johannes RANFTL	Director de Inversiones Públicas y Bienes Raíces, Ministerio de Finanzas
Bélgica	Sr. Piet RAEPSAET	Directeur de l'Administration de la Trésorerie, SPF Finances
	Sra. Hilde VAN DEN HOUTEN	Premier attaché, Service Support de la Dette, Service Public Fédéral Finances
<i>Brasil</i>	Sr. Francklin FURTADO	Gestor Gubernamental – EPPGG, Departamento de Coordinación y Control de Empresas de Propiedad del Estado, Ministerio de Planificación de Presupuesto y Gestión
	Sra. Luciana PONTES	Coordinadora, Departamento de Coordinación y Control de Empresas de Propiedad del Estado, Ministerio de Planificación de Presupuesto y Gestión
Bulgaria	Sr. Todor NIKOLOV	Director Ejecutivo, Organismo de Privatización
Canadá	Sr. Sebastian BEAULIEU	Secretario Primero, Delegación Permanente de la OCDE
Chile	Sra. Leticia Celador IZQUIERDO	Asesor del Ministro, Ministerio de Finanzas
República Popular China	Sr. Jun HAN	Coordinador del Programa, Agencia de Asuntos Exteriores, SASAC
	Sr. Tingyu HUANG	Secretario, Comité de Auditoría, China Netcom (Group) Company Ltd
	Sr. Yongfa QIN	Jefe Adjunto, Oficina del Consejo de Proyecto Piloto, SASAC
	Sr. Guijun WU	Secretario del Consejo, Oficina de

		Directores, Departamento General, China Netcom (Group) Company Ltd
Croacia	Sr. Ivo RADKOVIC	Asesor, División de Investigación y Exportaciones, Ministerio de Economía, Trabajo y Empresas
República Checa	Sr. Petr MUSIL	Asesor, Ministerio de Finanzas
Egipto	Dr. Ashraf GAMAL EL DIN	Director Ejecutivo, Instituto Egipcio de Directores
Estonia	Sr. Tarmo PORGAND	Jefe de División, Ministerio de Finanzas
Finlandia	Sr. Arto HONKANIEMI	Asesor Financiero Senior, Departamento Directivo de Propiedad, Oficina del Gobierno
	Sr. Ilkka PUROQ	Asesor Financiero Senior, Departamento Directivo de Propiedad, Oficina del Primer Ministro
Francia	Sra. Lucie MUNIESA	Secretaria General, APE (Organismo de participación estatal)
Alemania	Dr. Wilhelm WILTING	Referato VIII B 1, Ministerio Federal de Finanzas (BMF)
Grecia	Sr. Aimilios STASINAKIS	Secretario Especial para Empresas y Entidades, Ministerio de Economía y Finanzas
	Sra. Dimitra PANAGOPOULOU	Asesora Económica de la Secretaría Especial para Empresas y Entidades Públicas, Ministerio de Economía y Finanzas
	Sr. Dimitri ANDREOU	Secretario Primero, Delegación Permanente de la OCDE
India	Sr. Sumant BATRA	Socio Senior, Kesar Dass B & Associates
	Dr. Sikander DEWAN	Director General, Conferencia Permanente de Empresas Públicas (SCOPE, por sus siglas en inglés)
	Sr. K PADMAKUMAR	Secretario, Gobierno de Kerala, Departamento de Industrias de la Junta de Auditoría Interna y de Reestructuración del Sector Público
	Sr. K D TRIPATHI	Cosecretario, Departamento de Empresas Públicas, Ministerio de Empresas Públicas e Industrias Pesadas
Indonesia	Sr. Mas Achmad DANIRI	Presidente, Comité Nacional de Indonesia sobre Gobernación
	Sr. Pandu DJAJANTO	Personal experto en Gobierno

		Corporativo, Ministro Estatal de Empresas del Estado
Israel	Sra. Avitak BIRGER	Asesor Legal Adjunto, Autoridad de Empresas del Gobierno de Israel
Italia	Sr. Giovanni FINO	Director, Dirección VII – Oficina 5, Ministerio de Hacienda
Japón	Sr. Takashi KAMIYA	Secretario Primero, Delegación Permanente de la OCDE
Corea	Sr. Kyung-Ho CHOO	Consejero para Economía y Finanzas, Delegación Permanente de la OCDE
	Dr. Jiyoung KIM	Miembro Visitante, Instituto de Corea de Finanzas Públicas
	Sr. Heechul MIN	Miembro de Investigación, Instituto de Corea de Finanzas Públicas
Malasia	Sr. Abdul Wahab JAAFAR SIDEK	CEO, Minority Shareholder Watchdog Group
Marruecos	Sr. Abdesselam ABOUDRAR	Président de la Commission Lutte contre la Corruption, CGEM
Mozambique	Sr. Abilio Justino INGUANE	Director-Personal Consultivo, Organismo de Gestión de Acciones del Estado, IGEPE
	Sr. Daniel TEMBE	Presidente, IGEPE
	Dr. Maria Iolanda WANE	Director Ejecutivo, IGEPE
Noruega	Sr. Morten KALLEVIG	Director General Adjunto, Ministerio de Comercio e Industria, Departamento de Propiedad
Pakistán	Sr. Rana Assad AMIN	Cosecretario de Finanzas Corporativas, Ministerio de Finanzas
Perú	Sr. Mario GONZALEZ	Operaciones Gerenciales, FONAFE
Filipinas	Sr. Jonathan Juan MORENO	Vicepresidente, Jefe de la División de Gobierno Corporativo, la Bolsa de Valores de Filipinas
	Sr. Jeremius PAUL	Subsecretario, Ministerio de Finanzas
Polonia	Sr. Andrzej ZADRUZYNSKI	Consejero, Delegación Permanente de la OCDE
Portugal	Sr. Carlos Lopes PEREIRA	Jefe de Gabinete, Empresas, Sociedades y Concesiones, Hacienda.
Rumania	Sr. Valentin MACEC	Director, Ministerio del SME
	Sra. Mihaela POPESCU	Consejero de la Oficina de la OCDE,

		Embajada de Rumania en París
Federación Rusa	Sra. Elena KURITSINA	Jefe Adjunto, Servicio Federal para el Mercado Financiero (FSFM, por sus siglas en inglés)
	Mme Tatiana MEDVEDEVA	Experto Legal Senior, Servicio Federal para el Mercado Financiero (FSFM)
	Sr. Ivan Oskolkov	Director, Departamento de Gobierno Corporativo, Ministerio de Economía
Singapur	Sr. John LIM	Presidente, Instituto de Directores de Singapur (SID, por sus siglas en inglés)
Eslovenia	Sra. Anka CADEZ	Secretaria, Ministerio de Finanzas
	Sr. Leonardo PEKLAR	Presidente, Socius Consulting Inc.
	Sra. Nevenka REBRICA	Jefe de Pruebas y Análisis del Sector Público, Ministerio de Finanzas
Sudáfrica	Sr. Mohamed ADAM	Secretario Corporativo y Asesor Legal, Eskom Holdings Ltd.
	Sr. Bernard MHANGO	Secretario Corporativo, Banco de Desarrollo de Sudáfrica
	Sr. Higgo du TOIT	Director de Gobierno Corporativo, Gestión de Activos y Pasivos, Finanzas Públicas, Hacienda Nacional
España	Sr. Juan Munuira GONZÁLEZ	Asesor Legal, Asuntos Internacionales, Commission Nationale du Marché des valeurs (CNMV)
	Sr. Dioniso Usano CRESPO	Director General, FUNEP/SEPI, Ministerio de Economía y Finanzas
	Sra. Paloma AVILA DE GRADO	Asesor Económico y comercial, Delegación Permanente
Suecia	Sr. Lars Erik FREDRIKSSON	Funcionario Responsable, Ministerio de Energía y Comunicaciones
Suiza	Sr. Robert MÜLLER	Secretario Primero, Delegación Permanente de la OCDE
Tailandia	Dr. Areepong BHOOCHA-OOM	Director General, Oficina de Políticas de Empresas Estatales (SEPO, por sus siglas en inglés)
	Dr. Sathit LIMPONGPAN	Secretario Permanente Adjunto, Ministerio de Finanzas
Turquía	Sr. Volkan TASKIN	Consejero Económico Principal, Delegación Permanente de la OCDE
	Sr. Ali Gokhan ASLAN	Experto, Departamento de Finanzas Corporativas, Consejo de Mercados de

		Capitales de Turquía
	Sra. Arzu ATIK	Jefe de Grupo, Administración de Privatización
	Sr. Mustafa KORHAN	Miembro del Directorio, Departamento de Finanzas Corporativas, Consejo de Mercados de Capitales de Turquía
	Sr. Salih KOSE	Jefe de Departamento, Organización de Planificación Estatal
	Sr. Mehmet Akif KÖSEOGLU	Experto, Organización de Planificación Estatal
	Sr. Sefa PAMUKSUZ	Director General, para SEE, Hacienda Turca
	Sra. Filiz Ipek YIKILMAZ	Jefe de Departamento, Administración de Privatización
Estados Unidos	Sra. Rebecca FONG	Asesor de Políticas de Inversión, Delegación Permanente de la OCDE
Vietnam	Sra. Thuy TRAN THI PHUONG	Director Adjunto, Oficina Operativa, Departamento de la Secretaría, Empresa de Inversiones de Capital Estatal (SCIC, por sus siglas en inglés)
Zambia	Sr. Derrick SIMUKOKO	Economista Senior, Unidad de Gestión de Deuda e Inversión, Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional
	Sra. Rachel ZYAMBO	Economista Principal, Unidad de Gestión de Deuda e Inversión, Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional
	Sr. Eugene CHANDI	Director (No ejecutivo), Instituto de Directores
	Sr. Mumba KAPUMPA	Presidente, Instituto de Directores
Banco Mundial	Sr. Philip ARMSTRONG	Jefe, Foro de Gobierno Corporativo Global, Departamento de Gobierno Corporativo del Banco Mundial/IFC
	Sr. Sebastian Lopez AZUMENDI	Red de Desarrollo Sustentable, Latinoamérica y Región del Caribe
	Sr. David ROBINETT	Economista, Unidad de Gobierno Corporativo