

Ministerio  
de  
Hacienda

Transparencia y  
Responsabilidad  
Fiscal  
para el  
Desarrollo



S E M I N A R I O

# Marco institucional de la organización de propiedad y supervisión de las empresas públicas

Abril 2010  
Asunción - Paraguay



oportunidades para todos





Ministerio  
de  
Hacienda

Transparencia y  
Responsabilidad  
Fiscal  
para el  
Desarrollo



S E M I N A R I O

# Marco institucional de la organización de propiedad y supervisión de las empresas públicas

Abril 2010  
Asunción - Paraguay



Apoyan:



oportunidades para todos



© 2012 Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay  
Unidad de Monitoreo de Empresas Públicas

Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no comprometen al Ministerio de Hacienda ni a las organizaciones patrocinantes.

Este material fue realizado con la contribución de Alexandre Arrobio, Especialista Líder de Gestión Pública del Banco Mundial y de Santiago Pinto, Consultor.

La sistematización de los resultados se realizó con el apoyo del Banco Mundial, a través del Fondo Español para América Latina y el Caribe (P120699 PY Fortalecimiento de la efectividad del Sector Público / TF096259).

Diseño gráfico: Karina Palleros  
Cuidado de la edición: Eduardo Miranda Álvarez y Oscar Llamosas  
Impresión: Servicios Gráficos

Se terminó de imprimir en Junio de 2012  
Primera edición

Publicación de distribución gratuita, prohibida su venta.

## Prólogo

El presente libro expone a los lectores los importantes avances logrados por el Gobierno Nacional en el desarrollo de uno de los pilares definidos del Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013, consistente en “Mejorar las empresas públicas mediante una gestión más profesional, más eficiente y transparente”. Para este fin se ha establecido, por Decreto del Poder Ejecutivo, el Consejo de Empresas Públicas (CEP) con el objetivo de conducir, coordinar y ejecutar los planes, programas y estrategias de modernización y supervisión de las empresas públicas productoras de bienes y de las sociedades del Estado prestadoras de servicios públicos.

El CEP cuenta con una Unidad de Monitoreo de Empresas Públicas (UMEP) que ha implementado un sistema de supervisión a través del Contrato de Gestión por Resultados suscrito con las empresas públicas y de otras medidas relacionadas con el gobierno corporativo en las empresas estatales.

Cabe señalar que el desempeño de las empresas públicas en el Paraguay se ha caracterizado históricamente por la limitada eficiencia en términos de gestión y de provisión de servicios, debido a diversos factores como las distorsiones del mercado, la falta de inversión y la asimetría en la información entre el principal y agente.

El Capítulo II de este documento trata de los desafíos de gobernabilidad corporativa, que tienen que ver con el conjunto de prácticas, formales e informales, que gobiernan las relaciones entre los administradores y todos aquellos agentes que interactúan con las empresas públicas.

Luego, el Capítulo III describe, con sus ventajas y desventajas, los diferentes modelos institucionales existentes en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como ser (i) el modelo descentralizado, (ii) el modelo dual y (iii) el modelo centralizado, los cuales presentan diferencias que residen en quién ejerce las funciones de propiedad y supervisión de las empresas públicas.

Sigue una serie de directrices y recomendaciones basadas en prácticas observadas en varios países, a manera de asesoramiento general que ayude a los gobiernos a mejorar el desempeño de las empresas públicas. Estas orientaciones abarcan las siguientes áreas:

- Marco legal y regulatorio
- El Estado como propietario
- Trato equitativo a las acciones (shareholders)
- Relación con otras partes interesadas (stakeholders)
- Transparencia y reportes
- Responsabilidad de los directorios

En los Capítulos IV y V del libro se presentan dos exitosos modelos de supervisión de empresas públicas que ejemplifican las buenas prácticas reconocidas en el ámbito internacional, que son los casos de Chile con el Sistema de Empresas Públicas (SEP) y de España con la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).

Finalmente, en los Capítulos VI y VII, el libro expone las formas realizadas en materia de supervisión de las empresas

públicas del Paraguay, donde se describen el contexto existente antes de la creación del Consejo de Empresas Públicas, los resultados obtenidos con las reformas impulsadas a través del CEP y las tareas pendientes en el marco de la supervisión.

Uno de los desafíos es elevar el rango constitutivo del CEP para que alcance la jerarquía y la fuerza que organismos similares poseen en sus respectivos países. Es importante que el CEP esté respaldado por una Ley que garantice la sostenibilidad de sus acciones, de manera que el monitoreo del desempeño operativo y financiero, la formulación e implementación de los contratos de gestión, las auditorías independientes y los planes estratégicos para cada empresa pública conduzcan con mayor firmeza y rapidez a la adopción de mejores prácticas gerenciales.

Este documento recoge en detalle los temas abordados durante el seminario realizado por el CEP en abril del 2010 con el apoyo del Banco Mundial. Se trata de un material que enriquece el conocimiento sobre el tema de la gobernabilidad corporativa de las empresas públicas para avanzar en las reformas pendientes y continuar definiendo y perfeccionando el modelo de supervisión más conveniente para el Paraguay.

Asunción, mayo de 2012



**Dionisio Borda**  
Ministro de Hacienda

# Índice

|             |  |           |
|-------------|--|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>Introducción</b>  | <b>8</b>  |
| <b>II.</b>  | <b>Gobierno Corporativo en las Empresas Públicas</b>   | <b>10</b> |
| <b>III.</b> | <b>Tendencias Evidenciadas en Países de la OCDE</b>  | <b>14</b> |
|             | 1. Directrices   | 14        |
|             | 2. El Estado como propietario de las Empresas Públicas   | 18        |
|             | 3. Supervisión de las Empresas Públicas  | 20        |
|             | A. Elaboración y divulgación de informes   | 20        |
|             | B. Auditoría interna y externa   | 23        |
|             | C. Rol de los directorios de las Empresas Públicas   | 25        |
| <b>IV.</b>  | <b>Empresas Públicas y Gobierno Corporativo en Chile</b>   | <b>27</b> |
|             | 1. Empresas Públicas en Chile  | 27        |
|             | 2. Modelo de gobierno corporativo  | 29        |
|             | A. Establecer estándares de gestión para velar que el desempeño de las empresas se ajuste a los principios de eficiencia, transparencia y probidad | 30        |
|             | B. Validar planes estratégicos y presupuestos de las empresas  | 32        |

|  |           |
|--|-----------|
| C. Nominar, evaluar y remover directores   | 33        |
| D. Control de gestión estratégico y control de resultados de las empresas                              | 37        |
| ■ <b>V. Supervisión y Control de Empresas Públicas en España</b>                                       | <b>39</b> |
| 1. Descripción del Sector Público Empresarial  | 39        |
| 2. Marco legal y organización  | 42        |
| 3. Sistema de planificación, seguimiento y control de las empresas                                     | 43        |
| ■ <b>VI. Reformas en la Supervisión y el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas en Paraguay</b> | <b>47</b> |
| 1. Contexto actual   | 47        |
| 2. Reformas recientes  | 48        |
| ■ <b>VII. Logros y Reformas Pendientes en el Paraguay</b>  | <b>55</b> |
| 1. Logros alcanzados   | 55        |
| 2. Reformas pendientes   | 59        |

# I Introducción

El 15 de abril del 2010, el Ministerio de Hacienda del Paraguay organizó, con el apoyo del Banco Mundial, un seminario internacional sobre el Marco Institucional de la Organización de Propiedad y Supervisión de las Empresas Públicas (EP). El seminario se llevó a cabo en Asunción, Paraguay, y contó con la asistencia de más de 70 participantes, incluyendo representantes del Congreso, del sector privado, de los sindicatos y la prensa.

El evento tuvo como oradores (por orden de presentación) a Dionisio Borda, Ministro de Hacienda de Paraguay, Rossana Polastri, Gerente País del Banco Mundial, Alexandre Arrobbio, Especialista Sénior de Gestión Pública del Banco Mundial, Mónica Singer González, Presidenta del Sistema de Empresas Públicas (SEP) de Chile, Angel Fernández Álvarez, Director del Gabinete de Presidencia de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) de España, Javier Parquet, Consultor Legal y Manuel Caballero, Viceministro de Economía de Paraguay.

El objetivo principal del Seminario fue el de desarrollar un consenso acerca de la relevancia de las reformas que se están llevando a cabo en Paraguay en el ámbito de la supervisión de las EP. Durante el Seminario se describieron las principales tendencias evidenciadas en los países de la Organización para

la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y se presentaron diferentes experiencias internacionales, incluyendo los casos de Chile, España y Paraguay. Este documento está basado en las presentaciones de los oradores y tiene la finalidad de presentar los resultados principales del Seminario.

En el año 2008, las autoridades del Paraguay se proponen establecer un nuevo marco institucional que permita mejorar la supervisión y el monitoreo de las EP. Esta reforma incluye, entre otras cosas, la creación del Consejo de Empresas Públicas (CEP), la creación de su “brazo ejecutor”, la Unidad de Monitoreo de EP (UMEP) y la implementación de otras medidas relacionadas al gobierno corporativo en las EP.

A partir de la introducción de estas reformas, se han alcanzado importantes logros. Por ejemplo, se evidencia una mejora en el monitoreo del desempeño operativo y financiero de las EP a partir de la formulación e implementación de contratos de gestión, se observan avances en términos de mayor transparencia debido a la implementación de auditorías independientes a las empresas más importantes y se ha iniciado un proceso de conciliación y depuración de las cuentas entre las EP y la Administración Central.

Existen también una serie de desafíos y reformas pendientes que Paraguay aún debe afrontar. Uno de los desafíos principales es el de elevar el rango constitutivo del CEP. Para alcanzar la jerarquía y la fuerza que otros organismos similares tienen en sus respectivos países es importante que el CEP esté respaldado por una ley y no simplemente por un decreto presidencial.

A través del conocimiento técnico de otras experiencias exitosas y el diálogo con sus contrapartes en países de la región y de la OCDE, este Seminario ha resultado de gran relevancia para ayudar a Paraguay a continuar definiendo y perfeccionando su modelo de supervisión de EP y a avanzar en las reformas pendientes.

## II Gobierno Corporativo en las Empresas Públicas

Las EP representan una parte sustancial del PIB y de la fuerza laboral en muchos países. Ocupan, especialmente en Latinoamérica, una posición destacada en sectores de servicios básicos e infraestructura, como energía, transporte y telecomunicaciones. Dada su relevancia en la economía, el desempeño de las EP resulta decisivo en términos de eficiencia económica y competitividad global de un país.

En la última década se han evidenciado países con un creciente interés hacia la consideración de temas vinculados al gobierno corporativo de las EP, entendido como el conjunto de prácticas, formales e informales, que gobiernan las relaciones entre los administradores y todos aquellos que interactúan con las EP. En este sentido, el gobierno corporativo hace parte del entorno institucional (legislativo, regulatorio y de prácticas) e incide sobre su capacidad de generar valor de forma transparente y sostenible.

Es sabido que las EP afrontan retos propios relacionados a su gobierno corporativo. En primer lugar, las empresas estatales están sujetas a restricciones más suaves en términos presupuestarios, que pueden protegerlas contra acciones de toma de control vía mercado y quiebra. En segundo lugar, por su naturaleza, es frecuente que empresas estatales operen en áreas donde hay poca o ninguna competencia con el

sector privado, reduciendo las presiones externas del mercado (barreras a la entrada). En tercer lugar, los estándares de transparencia y rendición de cuentas son diferentes de aquellos realizados por el sector privado. Finalmente, aunque la empresa sea del Estado, muchas veces no es posible identificar con claridad la figura del propietario o controlador, sino varios posibles propietarios entre los diversos ministerios u otras organizaciones públicas, cada cual buscando orientar a la empresa para sus objetivos.

Considerando el impacto de estos factores sobre el funcionamiento y el desempeño de las EP, la gobernabilidad corporativa enfrenta una serie de desafíos:

- ¿Cómo garantizar que la EP pueda alcanzar los objetivos derivados de las políticas públicas en lugar de responder a los intereses corporativos de los empleados, gerentes, grupos políticos, sindicatos u otros grupos?
- ¿Cómo evaluar el desempeño de la EP?
- ¿Cómo compatibilizar los objetivos económicos con los objetivos sociales de las EP?
- ¿Cómo puede el “dueño” (los ciudadanos) asegurar que el administrador enfrente los incentivos apropiados para responder justamente a los intereses del “dueño”?

La gobernabilidad corporativa en las EP busca, mediante la adopción de “buenas prácticas”, aliviar algunos de estos problemas, permitiendo, al mismo tiempo, lograr un uso más eficiente de los recursos públicos. Aunque la definición de “buenas prácticas” de gobierno corporativo no es tarea sencilla, existe una base conceptual establecida fundamentalmente por las “Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas”.<sup>1</sup> Estas directrices están basadas

---

<sup>1</sup> “OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”, OECD 2005. Las directrices pueden consultarse en <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>.

en la experiencia compartida de varios países (dentro y fuera de la OCDE) y constituyen un complemento y son totalmente compatibles con los “Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE”<sup>2</sup> aplicados a corporaciones que cotizan en bolsas de valores.

Uno de los ejes principales del gobierno corporativo en las EP es la organización de la función de propiedad, supervisión y gestión de estas empresas. Existen distintos modelos institucionales: (i) el modelo descentralizado, (ii) el modelo dual, y (iii) el modelo descentralizado. La diferencia fundamental entre los modelos reside en quien ejerce las funciones de propiedad y supervisión de las EP. Cada uno de estos modelos tienen sus ventajas y desventajas, las cuales se resumen en el cuadro 1.

En los capítulos subsiguientes se describe la estructura de organización adoptada por los países de la OCDE, haciendo hincapié en los casos de Chile y España. Luego, se describe el caso de Paraguay y se evalúan las reformas introducidas en el área de gobierno corporativo en ese país. El propósito final consiste en identificar prácticas que han resultado exitosas en otros países, y evaluar su posible implementación en el contexto de Paraguay.

---

2 “OECD Principles of Corporate Governance”, OECD 2004. La versión en inglés pueden consultarse en <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf> y la versión en español en <http://www.oecd.org/dataoecd/47/25/37191543.pdf>.

**Cuadro 1. Modelos Institucionales**

| MODELO                                    | RESPONSABILIDAD   | VENTAJAS  | DESVENTAJAS  |
|---|---|---|--|
| <b>Descentralizado<br/>(por sectores)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bajo responsabilidad de cada ministerio sectorial.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Conocimiento especializado del sector.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Conflicto de intereses del gobierno:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- interés social (regulación) – accionista.</li> <li>- consumidor de servicios de las EP (accionista).</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Dual</b>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Responsabilidad de supervisión compartida: ministerios sectoriales y ministerio o agencia "central" (Ministerio de Hacienda, Finanzas).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Menor conflicto de intereses.</li> <li>Mejor rendición de cuentas.</li> <li>Mejor balance entre regulación, política financiera, política industrial del gobierno.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Confusa asignación de responsabilidades.</li> <li>Administradores responden a "dos autoridades".</li> </ul>   |
| <b>Centralizado</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Responsabilidad de supervisión concentrada bajo una única institución (Ministerio de Hacienda, Finanzas, o agencia central).</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Clara definición de objetivos y expectativas de las políticas del gobierno.</li> <li>Clara identificación de responsabilidades/rendición de cuentas.</li> <li>Énfasis en eficiencia y tasa de rentabilidad.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Excesivo énfasis en aspectos financieros.</li> </ul>  |

# III Tendencias Evidenciadas en Países de la OCDE

## **Expositor:**

*Alexandre Arrobio, Especialista Sénior de Gestión Pública del Banco Mundial.<sup>3</sup>*

## **1. Directrices**

La OCDE ha desarrollado un conjunto de directrices y recomendaciones en el ámbito del gobierno corporativo, basadas en prácticas observadas en varios países. La intención de estas directrices consiste en ofrecer un asesoramiento general que ayude a los gobiernos a mejorar el desempeño de las EP.

Estas directrices están dirigidas fundamentalmente a EP comerciales, que son propiedad del Gobierno Central. Concretamente, las propuestas se centralizan en seis áreas de acción:

- (i) Marco legal y regulatorio
- (ii) El Estado como propietario
- (iii) Trato equitativo a los accionistas (*shareholders*)

---

<sup>3</sup> Para este capítulo se utilizó información provista por los siguientes documentos: "OECD Principles of Corporate Governance", OECD 2004, "An Implementation Guide to Ensure Transparency and Accountability in State Ownership", OECD 2008 y "Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries", OECD 2005.

- (iv) Relación con otras partes interesadas (*stakeholders*)
- (v) Transparencia y reportes
- (vi) Responsabilidad de los directorios

El cuadro 2 resume los principios de buen gobierno corporativo de la OCDE y las recomendaciones en cada área.

Las directrices descritas anteriormente proponen una guía de acción en el ámbito del gobierno corporativo de las EP. No debe interpretarse a partir de esto que los países de la OCDE siguen prácticas similares y que todas las experiencias son exitosas. Por el contrario, las prácticas difieren significativamente entre países. En las secciones a continuación se describen las tendencias evidenciadas en lo que respecta al ejercicio de la propiedad, supervisión y control de las EP.

**Cuadro 2. Principios de Gobierno Corporativo (OCDE)**

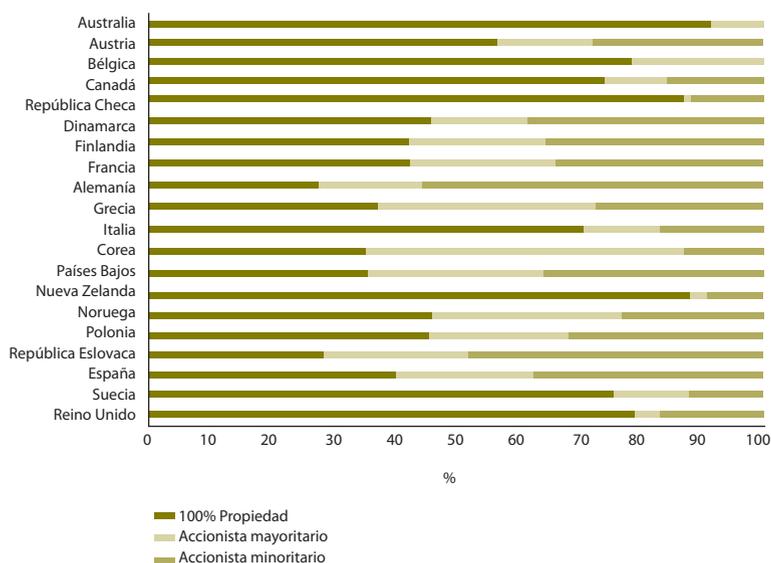
| AREAS   | PRINCIPIOS  | RECOMENDACIONES   |
|---|---|---|
| <p><b>Marco legal y regulatorio</b></p>                         | <p>El marco legal y regulatorio que aplican las empresas propiedad del Estado debe asegurar que éstas compitan bajo los mismos términos que las empresas del sector privado.</p>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe existir una clara separación entre la función de propiedad del Estado y las demás funciones, especialmente en lo que se refiere a la regulación del mercado.</li> <li>• Simplificar las prácticas operativas y el régimen jurídico con el que funcionan las EP.</li> <li>• El alcance de las obligaciones y responsabilidades de las EP (Ej. en términos de servicio público, de acuerdo a la legislación y regulación existentes) deben ser claras.</li> <li>• Permitir flexibilidad en la estructura de capital de las EP, asegurando que tengan acceso a fuentes de financiamiento competitivas.</li> </ul>  |
| <p><b>El Estado como propietario</b></p>                        | <p>El Estado debe actuar como un accionista informado y activo, asegurando que las empresas en las que participa se manejen con niveles de transparencia y profesionalismo adecuados.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer y hacer públicos una política clara y consistente de propiedad sobre las EP, incluyendo sus objetivos y el rol del Estado dentro del gobierno corporativo de las EP.</li> <li>• No interferir en la gestión cotidiana de las EP, y darlas plena autonomía operativa para que alcancen sus objetivos.</li> <li>• Permitir a los Directores de las EP ejercer libremente sus responsabilidades y respetar su independencia.</li> <li>• Tender a la centralización de la función de propiedad, y ser responsable ante órganos de representación, como Congreso, y mantener relaciones claramente definidas con los demás organismos públicos, incluyendo las instituciones superiores de control Estatal.</li> </ul> |
| <p><b>Trato equitativo a los accionistas (shareholders)</b></p> | <p>El Estado y las empresas propiedad del Estado deben reconocer los derechos de todos los accionistas, asegurando un trato equitativo y acceso a la información de las EP.</p>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La entidad responsable de la propiedad de las EP debe asegurar un trato equitativo a los accionistas.</li> <li>• Las empresas deben presentar un alto grado de transparencia hacia los accionistas.</li> <li>• Las empresas deben desarrollar una política clara de comunicación y consulta hacia los accionistas.</li> <li>• La participación de accionistas minoritarios en las Juntas Generales de Accionistas deben ser promovidas, a fin de permitir su participación en la toma de decisiones de la organización.</li> </ul>   |

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p><b>Relación con otras partes interesadas (stakeholders)</b></p> | <p>Las EP deben reconocer, a través de políticas claras, sus responsabilidades hacia otras partes interesadas.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Gobiernos y las EP deben reconocer y respetar los derechos de otras partes interesadas, establecidos por la ley o por acuerdos diversos.</li> <li>• Las EP más grandes y representativas en cuanto a tamaño, así como aquellas con objetivos públicos significativos, deben reportar sobre su relación con otras partes interesadas.</li> <li>• Los Directorios de las EP deben implementar y comunicar sus códigos de ética y su eventual cumplimiento.</li> </ul>   |
| <p><b>Transparencia y reportes</b></p>                             | <p>Las empresas propiedad del Estado deben mantener los más altos niveles de transparencia, en concordancia con las mejores prácticas de gobierno corporativo.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La entidad responsable de la propiedad de las EP debe desarrollar reportes periódicos sobre su desempeño.</li> <li>• Fortalecer los procedimientos y sistemas de control interno, que a su vez sean monitoreados por el Directorio.</li> <li>• Estar sujetos a auditorías externas independientes basadas en estándares internacionales.</li> <li>• Informar de manera pública aspectos críticos de su gobierno corporativo incluyendo cualquier asistencia financiera recibida por parte del Estado y sus transacciones con entidades relacionadas.</li> </ul> |
| <p><b>Responsabilidad de los directorios</b></p>                   | <p>Los Directorios de las empresas propiedad del Estado deben tener la suficiente autoridad, competencia y objetividad para ejercer sus funciones como guías estratégicos y supervisores de la Administración. Deben actuar con integridad y ser responsables por sus acciones.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Directorio debe recibir un mandato claro con respecto a sus responsabilidades en el desempeño de la compañía.</li> <li>• La composición del Directorio debe permitir que ejerzan un juicio claro e independiente.</li> <li>• Los Directorios deben realizar procesos anuales de evaluación a fin de determinar su nivel de efectividad.</li> </ul>   |

## 2. El Estado como propietario de las Empresas Públicas

En general, los gobiernos intentan mejorar el desempeño de sus EP implementando algunas prácticas seguidas en el sector privado. La idea es que así se obtendrán resultados similares.

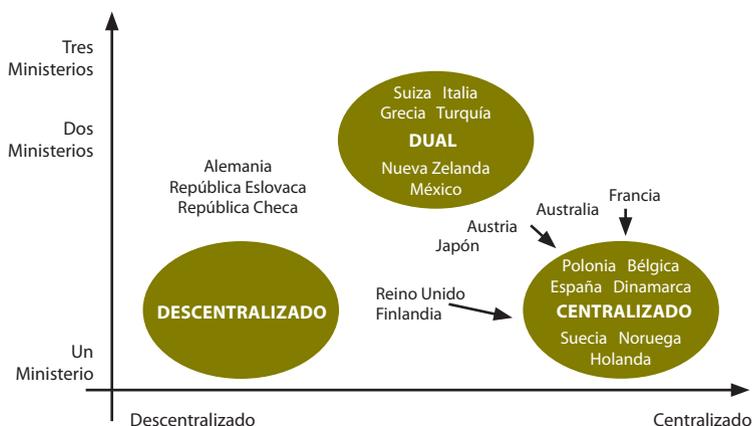
Sin embargo, esta proposición funciona en los países de la OCDE con ciertas diferencias. Por ejemplo, en Nueva Zelanda se han alcanzado logros muy importantes manteniendo el 100% de la propiedad pública. Por otro lado, en Noruega y en otros países nórdicos se determinó que la mejor forma de integrar el uso de prácticas del sector privado en las empresas públicas es a través de la incorporación de accionistas minoritarios y haciendo cotizar a las empresas públicas en bolsa (las EP son parcialmente privadas).



En cuanto al modelo institucional elegido por los países de la OCDE, la tendencia es hacia un modelo centralizado. Este es el caso de países como Polonia, Bélgica, España, Dinamarca, Suecia, Noruega y Holanda. Existe también un grupo de países con un modelo descentralizado (Finlandia y Alemania), y otro donde predomina el modelo dual (Suiza, Italia, Grecia, Turquía, Nueva Zelanda y México).

El modelo centralizado facilita, entre otras cosas, el logro de varios objetivos fundamentales en lo que respecta al gobierno corporativo, como por ejemplo:

- (i) El establecimiento de una clara separación de responsabilidades (accionario/supervisión, regulación, formulación de política sectorial, gestión);
- (ii) La centralización del papel del Estado como accionario para una supervisión más consistente y uniforme;
- (iii) La centralización de competencias y organización de grupos de expertos por temas;
- (iv) La posibilidad de garantizar una mayor calidad y transparencia de la información financiera y de gestión;
- (v) El fortalecimiento del manejo del riesgo fiscal agregado.



### 3. Supervisión de las Empresas Públicas

#### A. Elaboración y divulgación de informes

La transparencia y la divulgación de informes son aún más importantes en las EP por dos razones fundamentales. En primer lugar, las EP deben ser capaz de mostrar claramente sus objetivos y mostrar que la influencia política es mantenida bajo control. Y en segundo lugar, el grado de transparencia, supervisión y monitoreo del desempeño de las EP están estrechamente ligados a la disponibilidad y acceso a la información relevante.

En la mayoría de los países de la OCDE, se reúne una gran cantidad de información, tanto obligatoria como voluntaria. Esta información luego se pone a disposición de diferentes usuarios. Se promueve la elaboración de reportes que proporcionen información adecuada para una efectiva supervisión de las actividades de las EP. La elaboración de informes y su divulgación es generalmente anual, aunque algunos países exigen que se publique periódicamente, con carácter semestral o trimestral. En muchos casos, y dependiendo del carácter de la industria donde se desempeñan las EP, se elaboran informes que contienen una información mucho más amplia que la requerida.

Existen tres tipos fundamentales de reportes: (i) ex-ante, (ii) ex-post, e (iii) informes públicos. El cuadro siguiente describe los objetivos de cada una de los informes y el tipo de información proporcionada.

**Cuadro 3. Objetivos de acuerdo al tipo de informe**

| Tipo de Informes         | Descripción   | Objetivo   | Tipo de Instrumentos   |
|--------------------------|---|--|--|
| <b>Ex-ante</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Compromisos preliminares de las EP con relación a metas u objetivos específicos.</li> <li>Determinación de objetivos de desempeño (performance benchmarking).</li> <li>Definición de objetivos cuantificables.</li> <li>Objetivos a distintos niveles, distinto plazos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Formalización de mecanismos de monitoreo.</li> <li>Garantizar un alto grado de transparencia.</li> <li>Facilitar el proceso de evaluación del desempeño.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Contratos de gestión/desempeño.</li> <li>Planes corporativos (confidencialidad).</li> <li>Cartas de compromiso.</li> <li>Cada uno con distintos grados de formalidad y horizontes temporales (planes anuales o plurianuales).</li> </ul>  |
| <b>Ex-post</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación y control del desempeño.</li> <li>Información sobre resultados financieros y de gestión.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la previsibilidad del desempeño de las EP.</li> <li>Aumentar la transparencia (publicación en sitios web).</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estados financieros, informes al Directorio, cuentas consolidadas.</li> <li>Con distintos horizontes temporales (generalmente anuales).</li> <li>Pueden ser específicos y ad-hoc.</li> <li>Informes similares a los presentados por las empresas en el sector privado.</li> </ul> |
| <b>Informes Públicos</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Informes sobre el desempeño global de las EP.</li> <li>Informes a nivel agregado.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Informar al Congreso, grupos de interés y público general.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Resultados económicos y financieros.</li> <li>Generalmente anuales.</li> </ul>  |

En lo que respecta a las prácticas seguidas en la elaboración y presentación de informes, éstas no son completamente homogéneas en los países de la OCDE. Por un lado, no siempre toda la documentación relevante está disponible. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que en el caso de aquellas EP que operan en mercados competitivos, ciertos informes son necesariamente confidenciales.

En general, las EP en los países de la OCDE están sometidas a exigentes estándares informativos. En aquellos países con estándares más estrictos, el costo de confeccionar los informes requeridos es alto en relación al del sector privado. Una parte significativa de los recursos de las EP deben ser asignados a la confección de los informes requeridos. Sin embargo, los beneficios, en términos de mejor desempeño y mayor transparencia en el desempeño de sus funciones, más que compensan esos costos.

**Cuadro 4.** Elaboración de informes. Países seleccionados OCDE

| País                | Elaboración de Informes  |
|---------------------|--|
| Francia             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las "Revisiones Anuales de los Contratos de Gestión" son efectuadas por la Contraloría del Estado, reportando directamente al Ministerio de Economía.</li> <li>• No se publican.</li> </ul>   |
| Grecia              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los directorios deben remitir un "Informe Anual de Actividades" al Ministerio de Economía, al Ministerio del Sector, y al comité parlamentario pertinente.</li> <li>• El reporte contiene información acerca del alcance de los objetivos acordados en los planes de negocio/contratos de gestión.</li> </ul> |
| Italia              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las EP remiten un informe anual al Ministerio de Economía con la descripción de principales problemas de gestión y resultados financieros, en comparación a las predicciones realizadas.</li> <li>• Existen revisiones a medio año tanto en temas financieros y de gestión.</li> </ul>                        |
| Australia<br>Canada | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se exigen informes de progreso sólo a aquellas EP a las que se les solicitan planes corporativos ("corporate plans").</li> </ul>  |

## **B. Auditoría interna y externa**

En los países de la OCDE se implementan procedimientos de auditoría que tienden a garantizar una eficiente elaboración y divulgación de informes, reforzando la confianza en la información suministrada.

Si bien los estándares de auditoría y contabilidad a los cuales están sujetos las EP son, en general, similares a los existentes en el sector privado, los mecanismos e instancias de control suelen ser más exigentes. No solamente las EP deben responder a ciertos controles específicos del Estado, sino que también, en muchos casos se exige a las EP someterse a auditorías externas.

### *Auditoría interna*

Los controles internos son realizados por una entidad fiscalizadora superior (Auditoría o Contraloría). Existen diferencias entre los países de la OCDE en cuanto a quien responde de la entidad fiscalizadora. En algunos países, ésta responde directamente al poder ejecutivo (por ejemplo, en Francia), y en otros, al poder legislativo (por ejemplo, Reino Unido, Australia, Austria y Noruega).

Se han introducido medidas para aumentar la independencia de los auditores y para reforzar su responsabilidad frente a los accionistas. Por ejemplo, los auditores gozan de cierta seguridad y estabilidad laboral, pueden participar de las reuniones de directorio y tienen amplios poderes para solicitar y examinar todo tipo de información. En general, aquellas entidades de contralor que reportan directamente al poder legislativo cuentan con un nivel de independencia más alto y más recursos.

La responsabilidad principal de los auditores internos es la de evaluar la implementación de las políticas, pero no las

políticas del gobierno, aunque muchas veces este límite es un tanto difuso. Cabe remarcar que los controles específicos internos han sido diseñados con el fin de supervisar el uso de fondos públicos y recursos presupuestarios, y no la operación de la empresa pública en su conjunto.

### *Auditoría externa*

Con el fin de reforzar la supervisión de las auditorías y mejorar la confianza en la información suministrada, la mayoría de los países de la OCDE exigen, al menos a las grandes EP, someterse a una auditoría externa anual e independiente, con arreglo a estándares internacionales. Muchas veces esta auditoría está a cargo de una entidad privada.

El proceso de auditoría externa brinda una validación externa e independiente de los resultados financieros e indicadores de desempeño. Esta práctica también asegura que tanto los directorios como los administradores enfrenten los incentivos correctos para responder y reportar adecuadamente a los dueños de las EP.

El proceso de selección de los auditores externos es un tema que ha cobrado gran importancia en los últimos tiempos. Las prácticas difieren entre países.

- En algunos países, el auditor externo es seleccionado por la propia empresa. En otros, el auditor externo es elegido por la entidad de contralor interno. Existen incluso ocasiones en las cuales las EP deben ser auditadas por más de un auditor externo.
- Los auditores externos deben estar sometidos a los mismos criterios de independencia que en las empresas privadas. Entre otros requisitos, los auditores no pueden haber ofrecido otros servicios a la EP y los auditores deben ser rotados periódicamente.

- En general, se eligen los auditores mediante algún mecanismo competitivo de selección. El proceso de selección en los últimos tiempos tiende a asignar mayor importancia a la calidad del servicio que al precio.

### **C. Rol de los directorios de las Empresas Públicas**

En la mayoría de los países de la OCDE, los Directorios de las EP tienen un rol cada vez más importante en la toma de decisiones. En parte, se pretende de esta forma limitar la injerencia política y aumentar la independencia y capacidad de decisión de las EP. En general, la intención es asignar a los directores de las EP las mismas funciones y responsabilidades que los directores de corporaciones privadas.

La decisión de otorgar al Directorio mayor responsabilidad en la toma de decisiones estratégicas de la empresa es acompañada de otras medidas tales como:

- La profesionalización de los miembros del Directorio;
- El diseño de un proceso de nominación de directores transparente, con reglas claras;
- EL diseño de una estructura de incentivos adecuada, incluyendo remuneraciones que tienden a reflejar mejor el grado de responsabilidad y la carga laboral; y
- La evaluación del desempeño de los directores.

Al mismo tiempo, se establecen de forma clara y concisa las funciones y responsabilidades del Directorio, las que incluyen:

- Supervisión estratégica de la empresa;
- Supervisión de los administradores de la empresa;
- Desarrollo y revisión de las estrategias de la empresa;

- Desarrollo y diseño de mecanismos para la evaluación de la gestión;
- Negociación con el/los ministerios respectivos del plan general de negocios y objetivos;
- Asegurar la difusión de la información; y
- Asegurar el apego a las normas y leyes.

Sin embargo, existen aún una serie de desafíos que los países de la OCDE aún deben afrontar. En primer lugar, la estructura del Directorio todavía cuenta en muchos países con un excesivo número de miembros (incluyendo representantes del estado, de los trabajadores, y de otras corporaciones). En segundo lugar, la influencia política en el proceso de nominaciones sigue siendo excesiva. En tercer lugar, en la práctica, las decisiones las siguen tomando la gerencia o los Ministros. En cuarto lugar, la falta de legitimidad en la designación de los directores, dificulta el ejercicio de la supervisión de la gerencia de la EP. En quinto lugar, existe una duplicidad de esfuerzos en la elaboración de informes, difusión de información, y supervisión con otros organismos e instancias. Por ejemplo, para tomar decisiones estratégicas, el Directorio debe contar con cierto tipo de información. Al mismo tiempo, la EP debe elaborar otros informes para presentar al Parlamento, auditores internos y externos, etc. Finalmente, no existe un monitoreo sistemático del desempeño del Directorio.

# Empresas Públicas y Gobierno Corporativo en Chile

## IV

*Expositora:  
Mónica Singer González,  
Presidenta del Sistema de Empresas (SEP) de Chile.*

### 1. Empresas Públicas en Chile

En el 2001, se crea el Sistema de Empresas – SEP, continuador legal del Sistema Administrador de Empresas (SAE), estableciéndose que éste debe servir al Estado como organismo técnico asesor con relación a la evaluación de la gestión de empresas del sector estatal, incluyendo la facultad de proponer a las personas que deban integrar sus Consejos o Directorios.

El Consejo Directivo del SEP está compuesto por nueve miembros:

- 3 designados por el Presidente de la República (uno de los cuales es nominado como Presidente);
- 2 por el Ministro de Hacienda;
- 1 por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción; y
- 3 por el Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de

Fomento de la Producción (CORFO), de los cuales dos de ellos podrán ser propuestos, uno por el Ministro de Minería y el otro por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones.

Además se impuso al SEP la obligación de confeccionar y presentar una Memoria Anual al Presidente de la República y a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, acerca de las actividades y resultados de las empresas en que tenga injerencia.

El Presidente de la República, junto a los Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y Secretario General de la Presidencia, dictan el Decreto Supremo N° 113 facultando al SEP para asesorar al Presidente de la República y a los Ministros de Estado, y a requerimiento de éstos, con relación a los nombramientos y remociones que dichas autoridades deben realizar en los Directores de ciertas empresas del sector estatal.

El SEP ejerce el control de gestión respecto de 26 empresas en que el Estado es dueño o accionista y que cubren diversos sectores:

**Cuadro 5.** Empresas controladas por el SEP

| SECTOR            | EMPRESA  |
|-------------------|--|
| <b>Minero</b>     | Empresa Nacional del Carbón S.A. – ENACAR S.A.<br>CIMM Tecnologías y Servicios S.A. – CIMM T&S S.A., filial del Centro de Investigación Minera y Metalúrgica – CIMM.   |
| <b>Transporte</b> | Empresa de Transportes de Pasajeros – METRO S.A.<br>Empresa de los Ferrocarriles del Estado – EFE.<br>10 Empresas Portuarias Estatales (Empresa Portuaria Arica; Iquique; Antofagasta; Coquimbo; Valparaíso; San Antonio; Talcahuano; San Vicente; Puerto Montt; Chacabuco y Austral).   |
| <b>Servicios</b>  | Empresa de Correos de Chile.<br>Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile – ENAER.<br>Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas – EMAZA.<br>Zona Franca de Iquique S. A. - ZOFRI S.A.<br>Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Ltda. - SASIPA Ltda.<br>Empresa Comercializadora de Trigo S.A. - COTRISA S.A.<br>Polla Chilena de Beneficencia S.A. – POLLA S.A.<br>Sociedad Agrícola SACOR Ltda. |

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>Sanitario</b> | Empresa Concesionaria de Servicios Sanitarios S.A. – ECONSSA S.A. (Ex ESSAN S.A.).<br>Empresa de Servicios Sanitarios Lago Peñuelas S.A.<br>El SEP, sin ejercer el control de gestión, representa los derechos de CORFO como accionista minoritario en:<br>Aguas Andinas S.A.<br>ESSBIO S.A.<br>ESVAL S.A.<br>Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S.A. - ESSAL S.A. |
| <b>Otros</b>     | Casa de Moneda de Chile S.A. – Casamoneda S.A.   |

## 2. Modelo de gobierno corporativo

El modelo de gobierno corporativo de las Empresas Públicas en Chile se basa en los siguientes cinco pilares fundamentales:

- (i) El SEP es la entidad mandatada para ejercer la labor del “dueño”.
- (ii) Cada empresa es administrada por su propio directorio.
- (iii) Se establecen normas claras respecto a las conductas de quienes gestionan las empresas.
- (iv) Los estándares y las exigencias a los que están sometidos los administradores de las empresas son superiores a los establecidos en las leyes que se les aplican.
- (v) La supervisión es ejecutada por un ente colegiado.

El SEP tiene bajo su responsabilidad la realización de una serie de tareas específicas tales como: (a) establecer estándares de gestión para velar que el desempeño de las empresas se ajuste a los principios de eficiencia, transparencia y probidad; (b) validar planes estratégicos y presupuestos de las empresas; (c) nominar, evaluar y remover directores; y (d) controlar la gestión estratégica y resultados de las empresas. A continuación se describen estas actividades con mayor detalle.

## A. Establecer estándares de gestión para velar que el desempeño de las empresas se ajuste a los principios de eficiencia, transparencia y probidad

En ejercicio de sus facultades reglamentarias y legales, el SEP ha elaborado un Código, conocido como Código SEP, en el cual se describen las conductas esperables de quienes ejercen la conducción de las empresas públicas y del sector estatal.

Específicamente, el Código establece, en un cuerpo armónico, los Principios Éticos, Buenas Prácticas de Gobierno Corporativo, normativas y políticas específicas de gestión, requerimientos de información a las empresas y marco legal.

Se pretende con estos lineamientos de aplicación general elevar los niveles de eficiencia, probidad y transparencia en las Empresas SEP a los estándares más exigentes de las sociedades anónimas abiertas nacionales y extranjeras, y al mismo tiempo, informar a los ciudadanos la forma en que se administran las empresas del Estado y sus resultados.

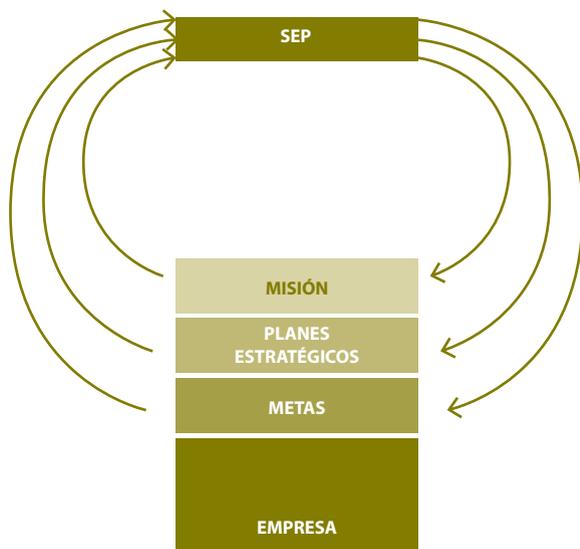
**Cuadro 6.** Contenido del Código SEP

|  |  |  |
|--|--|--|
| <b>I. Descripción y Funciones del SEP</b>    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Misión del SEP.</li><li>• Funciones y atribuciones.</li><li>• Misión de Empresas SEP.</li></ul>  |  |
| <b>II. Código de Ética para Empresas SEP</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Orientación preferente a la generación de valor.</li><li>• Probidad y confiabilidad.</li><li>• Apertura y transparencia.</li><li>• Respeto por la Constitución Política y la Ley.</li><li>• Respeto por los Derechos Humanos.</li><li>• Respeto por los trabajadores y sus organizaciones.</li><li>• Respeto por el medioambiente.</li><li>• Responsabilidad social empresarial.</li></ul> |  |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <b>III. Principios de Gobierno Corporativo para Empresas SEP</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco de acción de las Empresas SEP.</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prácticas de negocios comunes y de mercado.</li> <li>• Separación del rol empresario/ regulador.</li> <li>• Condiciones competitivas de acceso al financiamiento.</li> <li>• Transparencia de rol público y rentabilidad social.</li> </ul>  |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicio de la propiedad.</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado empresario.</li> <li>• Tratamiento equitativo de los accionistas.</li> </ul>  |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directorio.</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidades del Directorio.</li> <li>• Uso de comités.</li> <li>• La auditoría interna.</li> <li>• Riesgos del negocio.</li> <li>• Administración de los conflictos de interés.</li> <li>• Administración de información privilegiada.</li> <li>• Roles y responsabilidades del Presidente.</li> <li>• Transparencia e información.</li> </ul> |
| <b>IV. Compendio de Circulares e Instructivos</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas sobre probidad y transparencia.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre probidad.</li> <li>• Sobre transparencia.</li> <li>• Sobre declaración de patrimonio e intereses.</li> <li>• Sobre auditoría interna.</li> <li>• Sobre auditoría externa.</li> </ul>   |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas sobre directorios.</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre Comités.</li> <li>• Sobre viajes y viáticos.</li> <li>• Sobre libros y registros.</li> <li>• Sobre política comunicacional.</li> </ul>   |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas sobre personal y remuneraciones.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre selección, evaluación, remuneraciones e indemnizaciones de ejecutivos.</li> <li>• Sobre remuneraciones variables.</li> <li>• Sobre negociación colectiva.</li> </ul>   |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas sobre bienes y servicios.</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre adquisición y contratación de bienes y servicios.</li> <li>• Sobre adquisición de vehículos.</li> </ul>  |
| <b>V. Obligaciones de Información al SEP</b>                     |   |   |

## B. Validar planes estratégicos y presupuestos de las empresas

Una de las funciones más importantes del SEP es el control de gestión estratégica de las EP. Como parte de esta responsabilidad el SEP, entre otras cosas, valida la misión definida por cada empresa, cautelando que se ajuste a los lineamientos que el Estado ha determinado para ella, valúa y aprueba los planes estratégicos, verificando que se ajusten a la misión y una operación exitosa, y, a partir de las cifras e indicadores que le informa cada empresa, evalúa el grado de cumplimiento de sus metas y propone cursos de acción.



El SEP también interviene en la supervisión del proceso presupuestario y en la elaboración de los proyectos de inversión de las EP. En primer lugar, cada empresa presenta su proyecto de presupuesto anual y sus proyectos relevantes de inversión. Luego, el SEP verifica que los parámetros presu-

puestos sean razonables y que los proyectos de inversión estén alineados con la planificación estratégica. Finalmente, el Ministerio de Hacienda decide sobre su aprobación considerando la evaluación previa de SEP.



### C. Nominar, evaluar y remover directores

El Código SEP incluye pautas para la nominación, evaluación y remoción de directores. El objetivo fundamental de estas recomendaciones es el de transparentar el sistema de selección y designación de directores en Empresas SEP. Entre otras cosas, el Código establece requisitos, inhabilidades y procedimientos para seleccionar y designar directores en Empresas SEP.

En lo que respecta a la nominación y conformación del directorio, se determina que la conformación de los Directorios

de las empresas deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Suficiencia en cuanto al prestigio de sus integrantes, que se trate de personas íntegras, con carácter, sentido común y habilidad para aprender de la organización;
- Diversidad de experiencias y conocimientos;
- Que sean capaces de trabajar como equipo y que se aporten los unos a los otros (complementariedad);
- Que velen por el mejor interés de la compañía, independiente de quién los haya designado (independencia);
- El tamaño del directorio debe ser adecuado a la empresa para permitir un funcionamiento eficiente y una toma de decisiones efectiva.

Existe un Comité de Nominaciones cuya función es la proponer al SEP, los postulantes para cada cargo de director. El Comité está conformado por el Presidente del Consejo del SEP, el Vicepresidente del Consejo del SEP y un Consejero designado por el Consejo del SEP. El Director Ejecutivo actúa como Secretario del Comité.

Por un lado, para ser director es necesario cumplir con una serie de requisitos:

- Poseer título profesional de una carrera de duración mayor o igual a cinco años, otorgado por una universidad del Estado o reconocida por este, o de un título de nivel equivalente otorgado por una universidad extranjera;
- Acreditar una experiencia profesional de a lo menos dos años, como director, gerente, administrador o ejecutivo principal en empresas públicas o privadas, o en cargos de primer o segundo nivel jerárquico en servicios públicos o experiencia como asesor estratégico en aspectos económicos y empresariales o de gestión del área específica de la empresa;

- Poseer antecedentes comerciales y tributarios intachables;
- Cumplir con los requisitos especiales de edad y nacionalidad establecidos en la normativa de la empresa a la cual postula;
- No haber sido condenado por delito que merezca pena aflictiva o de inhabilitación perpetua para desempeñar cargos u oficios públicos;
- No haber sido declarado fallido o no haber sido administrador o representante legal de personas fallidas que estén formalizadas o condenadas por delitos de quiebra culpable o fraudulenta y demás establecidos en los artículos 232 y 233 de la Ley de Quiebras;
- No haber sido afectado por la revocación a la que se refiere el artículo 77 de la Ley de S.A., es decir; por haberse rechazado en dos oportunidades el balance anual sometido a consideración de la junta de accionistas;
- No tener conflictos de intereses relevantes y continuos con la empresa respectiva.

Por otro lado, el Código establece que las personas que ejercen los siguientes cargos o desempeñan las siguientes funciones se encuentran inhabilitados para ser Directores:

- Senadores y Diputados;
- Ministros, Subsecretarios de Estado y Jefes de Servicios, salvo que la ley respectiva lo contemple;
- Funcionarios de la S.V.S., o de otras superintendencias que ejerzan fiscalización sobre la empresa respectiva, del S.I.I., de la Contraloría General de la República;
- Corredores de bolsa y agentes de valores;
- Intendentes, Gobernadores, Alcaldes, Concejales y miembros del Consejo Regional;

- Los Presidentes, Vicepresidentes, Secretarios Generales o Tesoreros en las directivas centrales, regionales, provinciales, distritales o comunales de los partidos políticos, y de las organizaciones gremiales y sindicales, de la respectiva zona donde opera la empresa, salvo en los casos contemplados en la ley;
- Candidatos a Alcalde, a Concejal o a parlamentario por las comunas, distritos o circunscripciones, según corresponda, donde opera la empresa, desde la inscripción de las candidaturas en Registro Electoral y hasta cumplidos seis meses desde la fecha de la respectiva elección;
- Las personas que sean formalizadas por delito que merezca pena aflictiva o de inhabilitación perpetua para desempeñar cargos u oficios públicos, las que sean declaradas fallidas o se desempeñen como administrador o representante de personas fallidas, que sean acusadas de quiebra culpable o fraudulenta y demás establecidos en los artículos 232 y 233 de la Ley de Quiebras. Esta inhabilidad cesará desde que sea decretado el sobreseimiento o absolución, por sentencia firme;
- Las personas que por sí, o a través de sus cónyuges, sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, ambos inclusive, o por personas que estén ligadas a ellos por vínculos de adopción, o a través de personas jurídicas en que tengan control de su administración, o en las que posean o adquieran a cualquier título interés superior al 10% del capital en empresas que operen de manera relevante en la misma industria y mercado en que se desempeña la empresa a que postula al cargo de director.

Existe también un Registro de Directores. Para ser incorporados a este Registro, los candidatos a directores deben cumplir con los requisitos descritos anteriormente y respal-

dar dicha información con: un curriculum, referencias, certificado de título profesional y otros antecedentes que ayuden a acreditar la experiencia o especialidad del postulante.

El Comité de Nominaciones, por iniciativa propia o a requerimiento del Consejo, puede utilizar los servicios de Head Hunter o Servicio Civil para seleccionar los directores y elaborar una lista de candidatos que luego es presentada al Comité de Nominaciones. Se establece que el proceso de Head Hunter sea llevado a cabo por una empresa especializada de reconocido prestigio internacional o nacional en selección de directivos. La empresa se compromete a entregar una lista de los postulantes al Comité de Nominaciones y éste presentará el o los postulantes al Consejo.

#### **D. Control de gestión estratégico y control de resultados de las empresas**

La finalidad del control estratégico y de resultados es verificar si las estrategias definidas por las EP se están implementando de acuerdo a lo planificado y determinar si los resultados producidos por estas estrategias son los esperados. Cuando este tipo de control se realiza efectivamente, permite una rápida identificación de las estrategias que se desvían de la trayectoria prevista. Si es necesario, puede dar lugar a un proceso de formulación de una nueva estrategia o la determinación de mejores medios para su implementación.

Es necesario para la implementación de este tipo de control la disponibilidad de cierta información específica acerca del desempeño de las EP. En este sentido, el SEP requiere la elaboración de los siguientes informes:

- Reportes de resultados mensuales sobre desviación respecto al presupuesto;

- Reportes trimestrales respecto al año anterior y al presupuesto;
- Reporte trimestral sobre el rendimiento de los recursos financieros;
- Reporte mensual sobre los Convenios de Programación;
- Reporte sobre el Convenio de Metas y el Plan de Gestión Anual; y
- Memoria anual.

# Supervisión y Control de Empresas Públicas en España

# V

**Expositor:**

*Angel Fernández Álvarez, Director del Gabinete de Presidencia de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) de España.*

## 1. Descripción del Sector Público Empresarial

Los entes empresariales y empresas propiamente dichas se ubican fundamentalmente en dos ministerios:

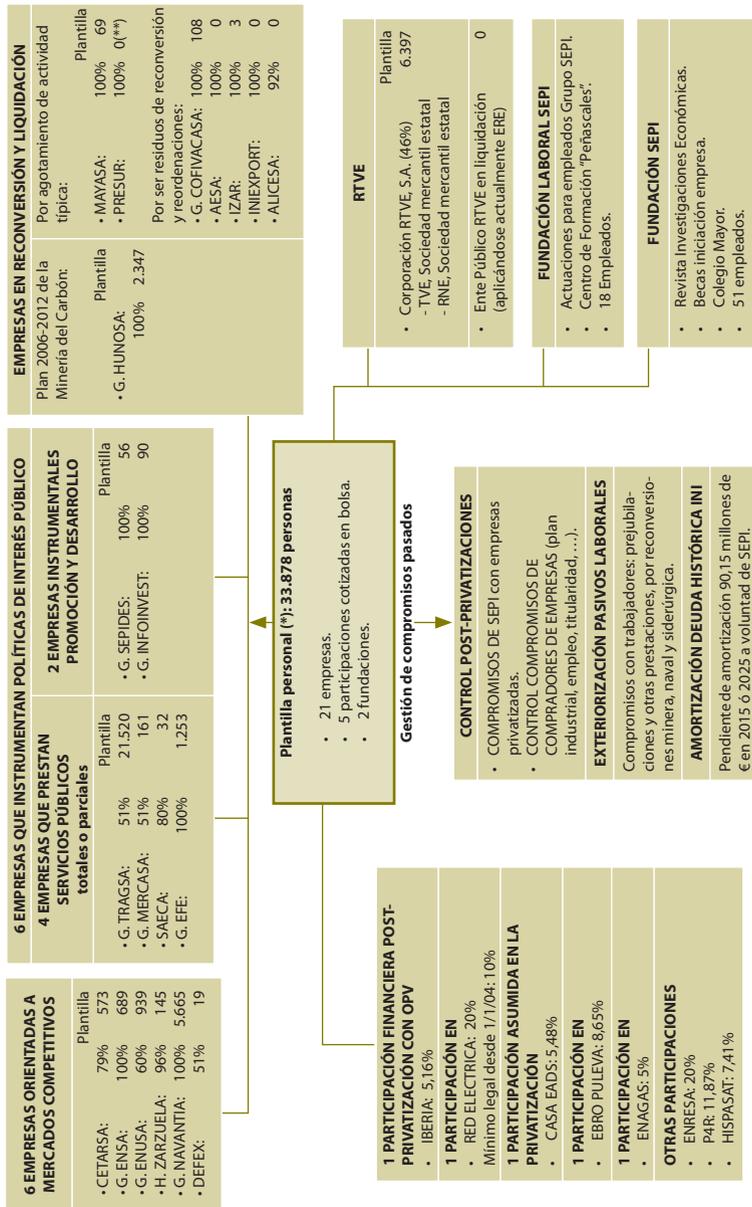
- (i) Ministerio de Fomento: Incluye los Entes Públicos Empresariales que gestionan las grandes infraestructuras nacionales logísticas y de transporte
  - Aeropuertos (AENA);
  - Puertos del Estado y ferrocarriles (diferentes empresas);
  - Ferrocarriles (ADIF, RENFE Operadora y FEVE).
- (ii) Ministerio de Economía y Hacienda (MEH): Abarca el conjunto de entidades encuadradas en los grupos Patrimonio y SEPI.
  - Grupo Patrimonio del Estado: Incluye un total de 33 empresas con 72.000 empleados. Sólo 3 empre-

sas están orientadas al mercado: Correos y Telégrafos (66.000), Paradores de Turismo (4.350) y CESCE (1.300). El resto son básicamente empresas instrumentales.

- Grupo SEPI: Constituido por SEPI matriz y 21 empresas de control directo.

En el siguiente cuadro, se presenta un resumen detallado de la composición del Grupo SEPI.

**Cuadro 7.** Estructura grupo SEPI. Datos al 31 Diciembre 2009



(\*) Datos de plantilla Grupo SEPI al 31/12/2009 (sin incluir: RTVE y fundaciones). Incluye las 209 personas que trabajan en SEPI matriz.

(\*\*) No incluye 10 personas que causaron baja el 1/1/2010.

## 2. Marco legal y organización

El SEPI se constituye por la Ley 5/1996 como Ente Público empresarial, integrado en la Administración del Estado y actualmente adscrito a la Vicepresidencia Segunda del Gobierno, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. Tiene personalidad jurídica propia, patrimonio propio y administración autónoma, y además cuenta con plena capacidad jurídica de obrar para el desarrollo de sus fines.

El SEPI se rige por el ordenamiento jurídico privado (Ámbito civil, Mercantil, Laboral, etc.), y se le aplica total o parcialmente el ordenamiento jurídico público (Ley de Contratos Sector Público, Ley General Presupuestaria fundamentalmente). Asimismo, se aplican las Normas Reguladoras de las Relaciones de SEPI, como sociedad matriz, con sus Sociedades filiales o participadas.

La responsabilidad fundamental del SEPI es la ejecución de la política del Gobierno en el sector público empresarial, salvaguardando el interés público, orientando a sus empresas hacia la rentabilidad y elaborando estrategias para cada una de ellas según su situación.

En el caso de empresas que tienen una situación económico-financiera saneada y una buena posición competitiva, el SEPI procura configurar y consolidar proyectos empresariales competitivos, apoyando su gestión ordinaria y controlando su eficacia. Para las empresas que son deficitarias pero que pueden ser viables, se implantan planes de saneamiento y futuro en los que se define las alternativas de viabilidad y se aportan los medios precisos, de acuerdo con la legislación nacional y de la Unión Europea, atendiendo el interés público. En el caso de empresas que operan en sectores en declive se aplican planes de actuación con aprobación previa por parte de la Unión Europea. Por último, cuando una empresa se considera inviable, se implementa un proceso de liquidación ordenada.

Todas estas actuaciones se realizan a través de un sistema de planificación, seguimiento y control que se ha ido adaptando a los sucesivos cambios que ha experimentado el perímetro del Grupo SEPI.

En cuanto a su financiación, el SEPI dispone de recursos generados por su propia actividad, tales como la gestión de su patrimonio, ingresos procedentes de privatizaciones, dividendos procedentes de sus participaciones, puede recibir transferencias de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), y puede endeudarse acudiendo al mercado financiero.

La gestión de la tesorería del SEPI y de sus empresas se realiza a través del mercado Inter-SEPI. Las empresas con excedentes de tesorería colocan sus fondos en este mercado y aquellas empresas con necesidades de financiamiento de corto plazo tienen la posibilidad de recurrir a estos fondos. Sin embargo, solamente pueden participar en este mercado las empresas de participación directa o indirecta que consoliden fiscalmente con SEPI.

El mercado inter-SEPI tiene varias finalidades: (i) permite una inmediata concesión de fondos, (ii) las empresas reducen costos vía comisiones y tipo de interés, y (iii) mejora la rentabilidad en la colocación de excedentes de Tesorería.

### **3. Sistema de planificación, seguimiento y control de las empresas**

El SEPI es el encargado de fijar la estrategia y los objetivos de sus empresas planificando su actuación mediante la aplicación del Sistema de Planificación, Seguimiento y Control.

En primer lugar, este sistema define una etapa de planificación (o presupuestación), en la cual la Empresa elabora el Plan Operativo Anual (POA) y el Plan a Medio y Largo Plazo (PL). Estos planes incluyen el presupuesto para un año y pro-

yecciones para los cuatro siguientes. El SEPI valora la estrategia de la empresa, con la coherencia POA-PL y las proyecciones económicas, aprueba el POA-PL junto con las inversiones, y fija los objetivos y los incentivos de las direcciones de las empresas.

En segundo lugar, el sistema incluye una etapa de seguimiento periódico. En esta etapa el SEPI evalúa, mensual o trimestralmente, la ejecución del POA-PL, examina la evolución del sector determinando el grado de avance en la implantación de las actuaciones a través del cumplimiento de ciertos indicadores específicos y actualiza trimestralmente las previsiones anuales.

Finalmente, en la etapa de evaluación del ejercicio (o comisión de cierre), el SEPI analiza la información facilitada por las empresas (evolución, posición competitiva, cuentas anuales, propuesta de aplicación de resultados, objetivos) y valora la gestión del equipo directivo y su adecuación al POA-PL (objetivos vinculados a incentivos). Al mismo tiempo, propone la aplicación de resultados para su aprobación en los órganos de gobierno.

El Sistema de Planificación, Seguimiento y Control tiene una serie de ventajas:

- Proporciona a las empresas un enfoque más empresarial y menos administrativo, potenciando el control de la eficiencia con una mejor utilización de sus recursos. Asimismo, supervisa la corrección de las desviaciones presupuestarias detectadas en el seguimiento continuo de la gestión.
- Impulsa y mejora de la planificación empresarial, mediante la supervisión y valoración de los Presupuestos previa a su aprobación, y la determinación de indicadores concretos de seguimiento.

- Reserva para el accionista (SEPI) las decisiones de carácter estratégico en los negocios como son grandes inversiones, adquisición/constitución de sociedades y establecimientos de alianzas, al objeto de salvaguardar el interés público.
- Brinda un asesoramiento homogéneo a las empresas tanto en la resolución de problemáticas comunes de carácter contable, fiscal y financiero como en la canalización de directrices correspondientes a la política económica del Gobierno.
- Constituye tanto un estímulo como un apoyo en la revisión periódica de la posición competitiva por parte de las empresas que operan en el mercado, y en su adecuación a los cambios del mismo.
- Genera un incentivo para la consecución de los objetivos de rentabilidad fijados por el accionista mediante la aplicación del Sistema de Dirección por Objetivos a los Directivos SEPI de las empresas.

A su vez, el SEPI está sujeto a una serie de controles que incluyen controles económico-financieros, laborales, políticos, e incluso de la Unión Europea. En el control económico - financiero intervienen diferentes órganos estatales:

- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE): A cargo de la auditoría de cuentas, y sobre privatizaciones.
- Ministerio de Economía y Hacienda: El presupuesto del SEPI está incorporado a los Presupuestos Generales del Estado.
- Tribunal de Cuentas: A cargo de la rendición de cuentas del SEPI y de las empresas a través del IGAE. También

tiene responsabilidad tanto sobre la supervisión de las contrataciones, avales, y presupuesto, como la fiscalización específica de las actividades del SEPI. El destinatario de la información recogida por el Tribunal de Cuentas es el Parlamento.

- Consejo Consultivo de Privatizaciones: Tiene la responsabilidad de elaborar dictámenes previos a las privatizaciones.

El control de la política laboral se realiza a distintos niveles. En primer lugar, los presupuestos generales del Estado fijan la subida salarial en el sector público. En segundo lugar, la Comisión de Seguimiento de la Negociación Colectiva fija las pautas de negociación colectiva del sector público y autoriza convenios a empresas del grupo SEPI. Finalmente, la Comisión Interministerial de Retribuciones autoriza el Convenio Colectivo y las modificaciones en la plantilla SEPI.

El Parlamento es el principal responsable del control político del SEPI. Las autoridades del SEPI pueden ser llamados a comparecer ante las Cámaras y Grupos Parlamentarios, deben remitir periódicamente información económico-financiera, y deben dar respuesta a diversas iniciativas parlamentarias, incluyendo preguntas, mociones, proposiciones, etc.

Finalmente, existen controles por parte de la Unión Europea a través de autoridades de competencia y políticas sectoriales.

# Reformas en la Supervisión y el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas en Paraguay

## VI

### 1. Contexto actual

Desde los años '50 hasta los principios de la década de 1990 las compañías más importantes del Paraguay estaban bajo la órbita estatal. Algunas de estas compañías fueron privatizadas en un proceso que se inició en 1991 y que se llevó a cabo en sucesivas etapas. Sin embargo, el número y la relevancia de las empresas bajo control del Estado es aún significativo.

Hoy en día existen en Paraguay un total de nueve EP. Varias de ellas cumplen un rol clave y estratégico en la economía del país. Estas nueve EP representan en su conjunto alrededor del 30 por ciento del gasto del sector público y están a cargo de la provisión de bienes y servicios esenciales, incluyendo petróleo, agua, telecomunicaciones y energía eléctrica. En general, las EP son monopólicas sin participación del sector privado.

Las EP muestran históricamente una baja performance en la provisión de servicios básicos a la población. Su gestión y gerenciamiento resulta por lo general deficiente, y a pesar de que suelen operar en mercados distorsionados o monopólicos, muestran en numerosos casos importantes niveles de sub-inversión, retrasos considerables en sus pagos, y altos niveles de endeudamiento.

Varios factores explican este desempeño, entre los que se

destacan falencias de “gobierno corporativo” de estas empresas a raíz de su gestión poco transparente, en particular en lo que respecta a la diseminación sistemática de información financiera confiable y oportuna, a la precaria composición accionaria debido a una organización sub-óptima del sistema de propiedad y a la existencia de un marco regulatorio poco efectivo y de escasa cobertura.

En agosto de 2008, el nuevo Gobierno del Paraguay propuso “mejorar las empresas públicas mediante una gestión más profesional, más eficiente y transparente” dentro de los objetivos y pilares estratégicos definidos para su Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013. De este modo, el Gobierno establece, como una de las prioridades de su estrategia global de crecimiento económico sostenible para el país, transformar a las EP promoviendo una gestión profesional más eficiente y transparente.

Pocos meses después de asumir su mandato, el actual Gobierno del Paraguay creó un nuevo marco institucional para brindar una mejor supervisión y monitoreo de las EP, que incluyó el establecimiento de un Consejo Interministerial de Empresas Públicas (CEP), compuesto por los ministerios de Hacienda, Industria y Comercio, Obras Públicas y Comunicaciones y la Procuraduría General del Estado, y la creación de lo que podría denominarse su “brazo ejecutor”, una Unidad de Monitoreo de EP (UMEP) dentro del ámbito del Ministerio de Hacienda.

## 2. Reformas recientes

El 25 de agosto de 2008, mediante Decreto N° 163, se creó el Consejo de Empresas Públicas (CEP) integrado por los Ministros de Hacienda, de Obras Públicas y Comunicaciones y de Industria y Comercio (posteriormente por Decreto N° 1532 del 20 de febrero de 2009 se incorporó al Procurador General

de la República), con el objeto de conducir, coordinar y ejecutar los planes, programas y estrategias de modernización y supervisión de las empresas públicas y sociedades del Estado prestadoras de servicios públicos.

El CEP se constituyó como una organización administrativa estructural y funcionalmente independiente, subordinada jerárquicamente a la Presidencia de la República, y que cuenta como órganos internos a la UMEP.

Entre las atribuciones del CEP, y que forman parte del contexto legal e institucional en que se desenvuelve la UMEP, figuran:

- Colaborar con el Poder Ejecutivo en la determinación de la política y estrategia de gestión de los servicios públicos;
- Participar en el diseño y ejecución de los planes, programas y proyectos referidos a la modernización de las empresas públicas y las sociedades del Estado prestadoras de servicios públicos;
- Controlar, supervisar, vigilar y fiscalizar la gestión, administración y gerenciamiento de las empresas públicas y las sociedades en las que el Estado tenga participación accionaria;
- Intervenir en el diseño, transformación y adecuación de la conducción gerencial de las empresas públicas, a los efectos de asegurar eficiencia y transparencia de gestión;
- Articular y ejercer mecanismos de control y fiscalización sobre la calidad y precio de los servicios prestados;
- Elaborar y proponer mecanismos de protección y resguardo al consumidor y el usuario, con arreglo a las atribuciones conferidas a otras dependencias del Estado;
- Coordinar las acciones que disponga el Poder Ejecutivo referidas a planes de tercerización, concesión, explotación

conjunta, capitalización o cualquier otra forma de integración del sector privado a la administración de las empresas públicas y sociedades con participación del Estado;

- Colaborar y participar en la determinación de las medidas y programas de reforma de la función pública y del servicio civil, en el ámbito de las empresas públicas y sociedades del Estado prestadoras de servicios públicos.

Complementariamente, mediante el Decreto N° 955 del 26 de noviembre de 2008 se reglamentan las funciones de la UMEP, a saber:

- Ejercer, en una primera etapa, la supervisión de la gestión de las siguientes empresas públicas: Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. (COPACO S.A.), Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP S.A.), Industria Nacional del Cemento (INC), Petróleos Paraguayos (PETROPAR), Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), Cañas Paraguayas S.A. (CAPASA) y Ferrocarriles del Paraguay S.A. (FEPASA);
- Elevar a consideración del CEP las recomendaciones técnicas necesarias tendientes a mejorar la gestión en general, como la eficiencia, estructura de incentivos, calidad de cobertura en la provisión de bienes y/o servicios en las Empresas Públicas y Sociedades del Estado;
- Redactar los Contratos de Gestión, de Administración o de Regulación, según corresponda, cuyo contenido contemplaran los indicadores representativos de las metas cualitativas y cuantitativas de gestión que serán suscriptos entre el Consejo de Empresas Públicas y empresas afectadas;

- Evaluar, calificar e informar al Consejo de Empresas Públicas, la gestión de las Empresas Públicas y Sociedades del Estado, proveedoras de bienes y/o servicios públicos, sujetas a la supervisión de la UMEP, de conformidad a los indicadores representativos de las metas establecidas en los respectivos Contratos de Gestión, Administración o de Regulación, según corresponda;
- Preparar y elevar al Consejo de Empresas Públicas, en caso de incumplimiento reiterado, en períodos consecutivos, de las metas establecidas en el Contrato de Gestión, un Informe Especial con las recomendaciones pertinentes orientadas a la superación de las dificultades detectadas, tendientes al mejoramiento de gestión;
- Administrar el funcionamiento del Tablero de Control informático o software, a ser implementado en el control de gestión, cuya utilización, por parte de las Empresas Públicas y Sociedades del Estado, será obligatoria en todo el proceso inherentes a la carga de datos;
- Participar en la preparación de los Términos de Referencia para la contratación de Consultores que eventualmente sean requeridos para asistir técnicamente en el diseño de Planes de Negocios e Inversiones de las empresas monitoreadas; dictaminar sobre los mismos y elevar recomendaciones a consideración del Consejo de Empresas Públicas para su aprobación;
- Monitorear la ejecución de los Planes de Negocios e Inversiones, presente y futuro, de las Empresas Públicas y Sociedades del Estado proveedoras de bienes o servicios públicos, conforme a sus cronogramas respectivos;
- Participar en la preparación de los Términos de Referencia para la contratación de auditorías externas, nacionales y/o internacionales, que tendrán a su cargo auditar las

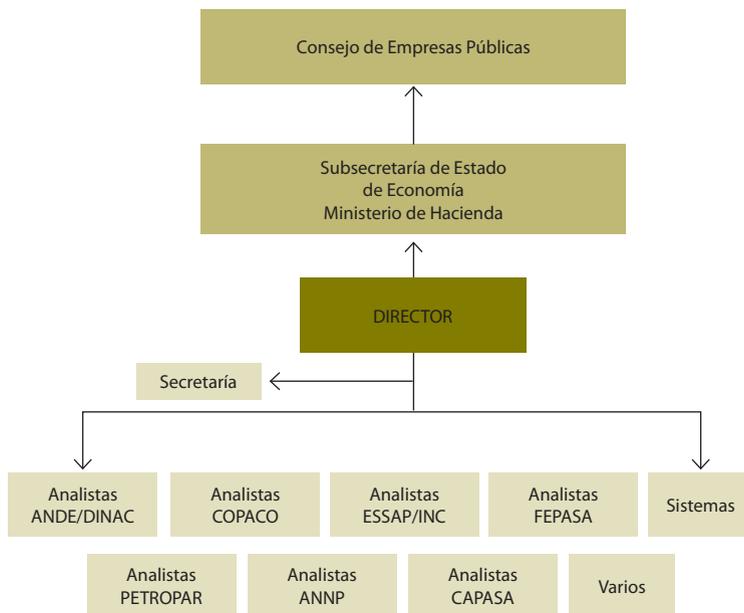
Empresas Públicas y Sociedades del Estado bajo su supervisión;

- Promover e impulsar la implementación de procesos y buenas prácticas administrativas y financieras en las Empresas Públicas y Sociedades del Estado, buscando el fortalecimiento y la transparencia de la gestión mediante la aplicación de medidas correctivas orientadas a subsanar las observaciones detectadas por las auditorías realizadas;
- Realizar trámites de carácter administrativos u operativos en forma directa ante las empresas sujetas a supervisión, tales como: requerir toda información relacionada a dichas tareas, convocar a reuniones interinstitucionales, realizar verificaciones in-situ las veces que se considere necesaria y cualquier otra actividad relacionada con el monitoreo.

De este modo, la UMEP se inserta en un contexto legal y estratégico signado por una política clara del Gobierno respecto de las empresas públicas y sociedades del Estado y en una dinámica institucional propia de la Administración Pública Central, en la que confluyen prácticas propias del sector público e interacciones con múltiples dependencias y personal del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Industria y Comercio, del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, de la Contraloría General de la República, de la Procuraduría General de la República, de los entes reguladores de servicios públicos (CONATEL, ERSSAN), de la Comisión Nacional de Valores, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, además de las precitadas normativamente.

La UMEP, que se constituyó dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda bajo la dependencia de la Subsecretaría de Economía y con rango de Dirección, está conformada actualmente con un Director y un equipo multidis-

ciplinario de aproximadamente 15 profesionales organizados en grupos de 2 para supervisar las distintas empresas bajo su órbita. Dado que la cantidad de empresas supera la disponibilidad de recursos, algunos profesionales están abocados a la supervisión de más de una empresa.



De esta manera dos profesionales analizan y supervisan la gestión de la ANDE (a la fecha en etapa de formulación del contrato de gestión), y de la DINAC (a la fecha en etapa preliminar del proceso de formulación del contrato de gestión), 2 profesionales supervisan la gestión COPACO S.A., 3 profesionales supervisan la gestión ESSAP S.A. e INC simultáneamente, 1 profesional supervisa la gestión PETROPAR, 1 profesional analiza la gestión ANNP (a la fecha en etapa pre-

liminar del proceso de formulación del contrato de gestión), 1 profesional analiza la gestión CAPASA (a la fecha en etapa de simple supervisión de la gestión), y 1 profesional analiza la gestión FEPASA y ACEPAR simultáneamente (a la fecha en etapa de simple supervisión de la gestión).

Entre las tareas concretas que se realizan para cumplir con las atribuciones de la UMEP, cada uno de los equipos citados anteriormente elaboran recomendaciones técnicas al CEP sobre problemas puntuales de la gestión de la empresa bajo su órbita, contribuyen a la formulación de los contratos de gestión por resultados y convienen con los equipos técnicos de cada empresa los elementos del contrato (diagnósticos, planes de negocios, proyecciones económico-financieras, metas de gestión, etc.), monitorean la gestión de cada empresa a partir de visitas in-situ, contacto directo con los gerentes y técnicos, analizan información secundaria de las empresas (balances, informes, etc.).

Adicionalmente, estos equipos de profesionales identifican múltiples problemas para los cuales la UMEP puede colaborar en su solución, realizan gestiones interinstitucionales con organismos del Estado relacionados con las empresas públicas y sociedades del Estado para promover soluciones a los problemas identificados, investigan sobre buenas prácticas administrativas y financieras así como experiencias exitosas de gestión de empresas públicas en países de la región y mercados comparables para promoverlas entre las empresas a su cargo, preparan términos de referencia para asistencias técnicas así como colaborar en la interacción con organismos multilaterales financiadores, y realizan todo tipo de gestiones administrativas derivadas del CEP.

# Logros y Reformas Pendientes en el Paraguay

## VII

*Expositor:*  
*Javier Parquet Villagra, Consultor Legal.*

### 1. Logros alcanzados

Se han alcanzado una serie de resultados importantes en el ámbito de la supervisión de las EP en Paraguay a partir de las reformas introducidas recientemente. Se describen a continuación algunos de estos logros.

En primer lugar, desde su creación el CEP ha participado activamente en el diseño e implementación de medidas de gobierno corporativo en el ámbito de las EP. Los miembros del CEP se han reunido en forma periódica desde 2009 para tratar una agenda de temas prioritarios. La implementación de las decisiones dictadas por el CEP ha estado a cargo de la UMEP.

En segundo lugar, en lo que respecta al monitoreo de la performance operativa y financiera de las EP, la UMEP ha alcanzado logros significativos mediante la formulación e implementación de contratos de gestión. En particular, la UMEP ha definido un modelo estandarizado de contrato de gestión

de las EP, y ha trabajado con las principales EP del país para definir los objetivos estratégicos de mediano plazo y metas concretas vinculadas a dichos objetivos.

### **Contratos de gestión en Paraguay**

Los contratos de gestión cuentan con la firma del presidente de la EP en cuestión y de los cuatro miembros ministeriales que componen el CEP. Dichos contratos incluyen mecanismos de monitoreo y seguimiento mensuales y trimestrales, que cuentan en varios casos con un sistema automatizado que permite el acceso en línea por parte de la UMEP a la información financiera y de gestión de cada empresa sujeta a monitoreo y seguimiento.

Los equipos de profesionales de la UMEP han trabajado a lo largo del último año en forma conjunta con cada EP en la confección de contratos estandarizados de gestión por resultados, que incluyen la formulación de objetivos y metas cuantitativas y cualitativas, relacionadas a aspectos financieros, administrativos, y de calidad en la provisión de bienes y servicios de cada empresa, así como el establecimiento de un cronograma para su cumplimiento progresivo a lo largo de tres años a partir del momento de su firma.

El objeto de este tipo de contratos de gestión por resultados ha sido definido por la UMEP del siguiente modo:

- (i) Establecer un mecanismo objetivo, eficaz y transparente para mejorar el desempeño de las EP y así contribuir con los objetivos del programa de Gobierno;
- (ii) Establecer un sistema de metas de gestión multianual para el gerenciamiento de las EP durante el período 2009/2012 que permita promover mejoras en la cali-

dad de sus bienes y servicios a los clientes, en su situación patrimonial, y en la gestión de la organización; e

(iii) Impulsar la implantación de un modelo de gerenciamiento público por resultados.

De esta forma, cada empresa propone un plan de acción, con sus respectivos lineamientos estratégicos y resultados esperados, los cuales son revisados por la UMEP y a su vez dan sustento a las metas cualitativas y cuantitativas de gestión fijadas en el contrato de gestión durante 2009-2012.

El CEP, con la asistencia de su brazo ejecutor, la UMEP, tiene contemplado realizar una evaluación trimestral de la gestión de cada EP firmante, basada en el eventual cumplimiento de las metas cualitativas y cuantitativas fijadas, calificando la gestión de acuerdo al siguiente criterio, acordado por todas las partes involucradas en la firma del contrato de gestión:

| <b>Cuando en el trimestre cumplió:</b>                            | <b>Calificación</b> |
|---|---------------------|
| Más del 85% de las metas cualitativas y cuantitativas sumadas     | Satisfactoria       |
| Entre 65% y 85% de las metas cualitativas y cuantitativas sumadas | Aceptable           |
| Menos del 65% de las metas cualitativas y cuantitativas sumadas   | Insatisfactoria     |

En caso que una determinada EP exhiba una calificación “insatisfactoria” en dos trimestres consecutivos, el CEP eleva al Poder Ejecutivo un informe de alerta con las recomendaciones pertinentes.

Cuatro de las principales EP del país (COPACO, ESSAP, INC y PETROPAR) firmaron sus respectivos contratos de

gestión en octubre de 2009, con el aval de su respectivo presidente y de cada uno de los ministros que conforman el CEP. Se espera además que otras tres EP (ANDE, ANNP y DINAC) firmen próximamente sus contratos respectivos. De esta manera, se espera que en el muy corto plazo un total de cinco EP, que representan aproximadamente un 80% del gasto consolidado presupuestado de las EP durante 2009, estarán funcionando bajo este nuevo esquema estandarizado de monitoreo y evaluación.

Los profesionales de la UMEP, en coordinación con el staff de cada una de las cuatro EP que firmaron sus respectivos contratos de gestión en octubre de 2009, han recopilado la primera muestra de datos trimestrales sobre performance de dichas empresas y están efectuando su monitoreo en tiempo y forma. Forma parte de las actividades ya en marcha de la UMEP, llevar a cabo un seguimiento minucioso de los indicadores definidos para cada empresa firmante en forma mensual y trimestral, de acuerdo a lo estipulado en cada contrato.

Finalmente, se verificaron avances en términos de lograr una mayor transparencia financiera de las EP. De hecho, el CEP ha solicitado a las principales EP del país, incluyendo PETROPAR, que provean a la UMEP de auditorías independientes anuales sobre el estado de sus balances financieros. De este modo, durante 2009, la UMEP ha recibido y revisado los estados financieros auditados de seis de las principales EP del país, y ha generado en forma consecuente con los resultados obtenidos en dichas auditorías algunas medidas correctivas. Por ejemplo, como resultado de la revisión de la auditoría financiera de PETROPAR, la UMEP, con la asistencia técnica del Banco Mundial, está llevando a cabo un análisis pormenorizado sobre la situación financiera crítica de dicha

empresa y estudiando la determinación de mecanismos de precios al público de combustibles que puedan ir corrigiendo dicha situación.

En la actualidad, las principales EP del Paraguay han contratado, con la asistencia técnica de la UMEP, servicios profesionales de auditoría externa contable sobre el estado de sus balances financieros de 2009. Además de esto, los resultados de las auditorías sobre los estados contables financieros de varias de estas empresas para el año 2008 están disponibles en la página web del Ministerio de Hacienda.

La regularidad y continuidad de las tareas de auditoría externa, de revisión del sistema de control interno y de seguimiento de la efectiva implementación de recomendaciones y medidas correctivas que surjan de las mismas será de vital importancia para darle sustento y efectividad al proceso de transformación de las EP iniciado por el Gobierno del Paraguay.

## 2. Reformas pendientes

Existen en Paraguay un consenso generalizado sobre la idea de mejorar la gobernabilidad de las EP. Para alcanzar este objetivo es necesario contar con herramientas institucionales efectivas. En este sentido, el gran desafío para el Gobierno de Paraguay es el de desarrollar un marco institucional que garantice:

- Una adecuada propiedad y supervisión de las empresas públicas;
- Un efectivo control de la ejecución de los objetivos y las metas específicas asociadas con un plan de acción, convenidos con cada empresa; y
- Un informe transparente de la administración financiera,

planificación comercial e inversión de las empresas públicas.

El CEP y la UMEP están actualmente trabajando en el diseño de un Plan de Acción con el propósito de establecer un marco de referencia para el accionar futuro del CEP, dentro de la política fijada por el Gobierno Nacional para mejorar la eficiencia y la transparencia de la gestión de las EP.

Este Plan de Acción está siendo confeccionado sobre la base de tres objetivos estratégicos:

- (i) Otorgar jerarquía de ley al nuevo marco institucional de monitoreo y supervisión de las EP creado por el Gobierno del Paraguay en 2008;
- (ii) Avanzar en la firma de contratos de gestión y en la realización periódica de auditorías financieras y de gestión; e
- (iii) Iniciar un proceso de conciliación / depuración de cuentas entre las EP y la Administración Central de Gobierno.

En cuanto al primer objetivo estratégico, las autoridades del Gobierno y el personal jerárquico de las EP han coincidido en que la sostenibilidad y la efectividad en el tiempo de las medidas iniciadas por el Gobierno en 2008 en busca de lograr una más efectiva y transparente gestión de las EP en Paraguay dependerá en forma crítica de la posibilidad de poder otorgarle jerarquía de ley al nuevo marco institucional compuesto por la CEP y la UMEP.

Es por ello que el Gobierno, y en particular el CEP y su brazo ejecutor, la UMEP, se han propuesto como objetivo elevar a consideración del Congreso Nacional un proyecto que otorgue rango de Ley al establecimiento del CEP. Dicho proyecto, que se estima será presentado al Congreso Nacional en mayo de 2010 y está siendo elaborado mediante una minuciosa revisión de la legislación existente sobre EP en Paraguay, pretenderá fortalecer el marco jurídico que hoy sustenta al CEP, que

por el momento podría quedar sin más efecto a través de la mera emisión de un decreto del Poder Ejecutivo. En la sección siguiente se describe con más detalle la propuesta de elevar el rango constitutivo del CEP.

### **Marco Legal del CEP: Propuesta**

Es de primordial importancia elevar el rango constitutivo del Consejo de Empresas Públicas (CEP) para que esté respaldado por una ley y no simplemente por un Decreto Presidencial (N° 163/2008). Pareciera que así como fue concebido el CEP en Paraguay no puede tener la fuerza que alcanzan en otros países organismos similares.

Al originarse el CEP en una ley se podrá impedir que el organismo sea subordinado a la coyuntura política, a criterios circunstanciales y se podrá enmarcar su funcionamiento a ordenamientos lógicos y coherentes que contemplen claramente su desempeño.

Es necesario cumplir con una formalización legal que encuadre la actuación y la gestión de los funcionarios afectados por el CEP. En el Derecho Administrativo la gestión administrativa está plenamente subordinada a lo que la ley autoriza. La CEP no podría tomar intervención o realizar ciertas gestiones, sin que exista una norma legal que lo respalde. Actualmente este consejo opera bajo la buena voluntad de quienes de alguna manera orientan a los funcionarios involucrados en el organismo. Es necesario asegurarle efectividad y coercitividad para que tenga la posibilidad de hacer cumplir sus propias decisiones y medidas tomadas. De esta forma, el CEP funcionaría y se administraría por imperio de la ley y no por la coyuntura o el ánimo de los políticos.

El sistema legal de respaldo al CEP no solamente debe contemplar la organización administrativa del consejo. También debe incluirse la figura del ciudadano común que tiene el derecho de recurrir ante la autoridad legítimamente constituida cuando se ve afectado en sus intereses cuando recurre a una empresa pública. Debe pensarse la organización y el funcionamiento de las EP para beneficiar a sus verdaderos “dueños”, los “accionistas” genuinos, que en definitiva son todos los ciudadanos.

A continuación se resume la propuesta.

| <b>Resumen de la Propuesta</b>             |  |
|--|--|
| <b>Propuesta Normativa</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación legal de entidad jurídica.</li> <li>• Órgano ejecutivo.</li> </ul>   |
| <b>Creación por Ley:<br/>Justificación</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorización legal y competencia.</li> <li>• Sistema obligatorio.</li> <li>• Organización y el ciudadano.</li> <li>• Institucionalización en forma, tiempo y espacio.</li> <li>• Ejecutividad y coercibilidad.</li> <li>• Funcionamiento en virtud a la ley y no coyuntura.</li> <li>• Formalizar función pública de coordinación y asesoramiento.</li> <li>• Legitimar acción frente a otras competencias.</li> <li>• Incorporación formal al presupuesto de la nación.</li> <li>• Formación de recursos humanos.</li> <li>• Respaldo jurídicamente el control y fiscalización.</li> <li>• Apuntalar su gestión en términos generales.</li> <li>• Transferencia técnica de potestades.</li> </ul>  |
| <b>Funciones</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas, estrategias, planificación.</li> <li>• Reactivación y saneamiento.</li> <li>• Formación de recursos.</li> <li>• Gestionar asistencia externa.</li> <li>• Colaboración relaciones interinstitucionales.</li> <li>• Asesorar régimen de adquisiciones.</li> <li>• Asesorar estrategias comercialización y marketing.</li> <li>• Asistencia intereses y necesidades individuales.</li> <li>• Gobierno electrónico.</li> <li>• Representación.</li> <li>• Facultades registrales.</li> <li>• Controles y supervisiones.</li> <li>• Colaboración otras entidades de competencia concurrente.</li> <li>• Creación de servicios comunes.</li> <li>• Elaboración de monitoreo y diagnóstico permanente.</li> <li>• Planes de incorporación de iniciativa privada.</li> </ul> |

En cuanto al segundo objetivo estratégico, los profesionales de la UMEP, en coordinación con el staff de cada una de las cuatro EP que firmaron sus respectivos contratos de gestión el pasado mes de octubre, seguirán llevando a cabo su tarea de monitoreo y evaluación de indicadores y metas cualitativas y cuantitativas, y elevarán un informe al CEP en caso de que se ponga en riesgo el cumplimiento de dichas metas pre-acordadas. La UMEP está trabajando actualmente en la firma de un contrato de gestión para la empresa de provisión de energía eléctrica (ANDE), que espera concretarse antes de finalizar el primer semestre de 2010. También se tiene previsto la firma de dos contratos adicionales durante 2011, con las empresas ANNP y DINAC. De este modo, 7 empresas públicas, que representan en su conjunto un 90% del presupuesto consolidado de las EP de 2010, estarían operando bajo el nuevo régimen de monitoreo, seguimiento y evaluación.

El tercer objetivo estratégico en el que se ha comprometido a avanzar el Gobierno del Paraguay en el terreno de las EP es en la determinación/cálculo y gradual cancelación de pagos atrasados entre estas empresas y la Administración Central (AC). Este tema es de suma importancia para avanzar en términos de transparencia fiscal en el país, más aún, teniendo en cuenta que en algunos casos ni siquiera se conoce con precisión el monto correspondiente a las deudas o créditos generados entre estas empresas y la AC a lo largo del tiempo.

En su intención de ir corrigiendo estas distorsiones acumuladas en el tiempo, la UMEP se encuentra trabajando en forma simultánea con varias otras instituciones de gobierno, incluyendo las EP, la Procuraduría General, y la Abogacía del Tesoro, en la conformación de una “Comisión Técnica Interinstitucional de Conciliación de Compromisos por prestación de Bienes y Servicios entre el Estado Paraguayo, las Empresas Públicas y las Sociedades con participación accionaria del Estado”. El principal objetivo de esta comisión será

avanzar en la determinación/cálculo y gradual cancelación de pagos atrasados entre la AC y las EP.

Un aspecto central ligado a este proceso de depuración de cuentas es la regularización de pagos entre la AC y cada una de las empresas a partir del año fiscal 2010, para evitar una mayor acumulación de créditos y deudas atrasadas en el tiempo. Otro aspecto central consistirá en la firma de “acuerdos de reconciliación de cuentas” entre la AC y las EP, para dar inicio de este modo a la regularización de pagos pendientes entre dichas instituciones. Cada acuerdo incluirá, entre otras especificaciones, los montos correspondientes y el cronograma multianual para la regularización de pagos atrasados. En particular, se espera que la elaboración del Presupuesto Nacional y de cada EP para el año 2011 incluya previsiones que contemplen el comienzo del proceso de regularización de dichos pagos.



Ministerio  
de  
Hacienda

Transparencia y  
Responsabilidad  
Fiscal  
para el  
Desarrollo

