

Documento

Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

3384

**PRÁCTICAS DE GOBIERNO CORPORATIVO EN EMPRESAS DE
SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS –
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA**

Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Comunicaciones
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP
DNP

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 10 de octubre de 2005

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES– lineamientos de política para contribuir a la implementación y sostenibilidad de prácticas de Gobierno Corporativo en empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios con participación mayoritaria de la Nación.

1 INTRODUCCIÓN

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: “Hacia un Estado Comunitario”, se identificó la falta de gobernabilidad como uno de los problemas que enfrentaban las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación accionaria mayoritaria de la Nación y se definió la corrupción como un problema de Estado. En atención a estas problemáticas, el Plan Nacional de Desarrollo definió como política, la adopción de medidas que impulsen la gobernabilidad de las empresas, incorporando conceptos y prácticas de gerencia moderna para la gestión de las entidades públicas, e incluyó como uno de los objetivos de política, impulsar la lucha contra la corrupción.

Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo consideró como parte de la gestión empresarial la contribución de las empresas al desarrollo sostenible del entorno en donde llevan a cabo sus actividades, lo cual en términos de prácticas internacionales se enmarca en el concepto de responsabilidad social empresarial¹.

Las prácticas de gobierno corporativo, como instrumento para reforzar el trato equitativo de los accionistas y generar confianza en los grupos de interés², suelen concentrarse, de acuerdo con las prácticas internacionales, en el desarrollo de principios relacionados con: i) derechos y tratamiento equitativo de los accionistas; ii) responsabilidad hacia los grupos de interés; iii) comunicación y transparencia de la información; y iv) fortalecimiento de la junta directiva.

Entre los desarrollos internacionales y locales en materia de gobierno corporativo que pueden ser contemplados para el fortalecimiento de las empresas, vale destacar: i) los lineamientos consolidados y

¹ La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OECD, ha recomendado dentro del ámbito de la responsabilidad social empresarial, la adopción y aplicación de políticas ambientales, de propiedad intelectual, de inversión social y de estándares para el manejo de la información electrónica.

² Se entiende por grupos de interés los accionistas de la sociedad, los tenedores de sus títulos, los miembros de la junta directiva, los revisores fiscales, los altos ejecutivos, los empleados, los organismos de regulación, las superintendencias competentes, las bolsas de valores, los consumidores de servicios y bienes e instancias de representación de estos, los proveedores de servicios y bienes, los analistas, las firmas calificadoras de riesgo, los fondos de pensiones, los medios de comunicación, la comunidad en donde la empresa desarrolla su actividad, organizaciones de diversa índole del ámbito local, y el público en general.

recomendados por agencias internacionales; ii) las experiencias de los mercados internacionales y nacionales de capitales; y iii) los procesos de implementación de prácticas de gobierno corporativo adelantados por empresas estatales colombianas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

En el ámbito internacional, algunas organizaciones están brindando apoyo tecnológico e investigativo para que los países implementen prácticas de gobierno corporativo. Entre dichas organizaciones se encuentran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OECD, la Corporación Financiera Internacional³ –IFC, el Banco Mundial a través del Foro Global de Gobierno Corporativo, el Centro Internacional para la Empresa Privada –CIPE⁴, el Banco Interamericano de Desarrollo –IDB y la Corporación Andina de Fomento –CAF.

Los mercados financieros internacionales y el mercado colombiano de valores han convertido las prácticas de gobierno corporativo en un instrumento que tienen a su disposición las empresas para facilitar y mejorar la percepción de riesgo por parte de terceros en la consecución de financiación⁵. Este instrumento es valorado al acudir al mercado de capitales mediante emisiones de títulos de deuda o capital, o al acceder a la financiación a través de la banca comercial u otras entidades financieras.

Existen experiencias locales en la adopción e implementación de prácticas de Gobierno Corporativo, entre las que vale destacar las de algunas empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Es el caso de Interconexión Eléctrica S.A. – ISA, empresa que ha adelantado un efectivo proceso de transformación empresarial, el cual ha contemplado la implementación de prácticas de Gobierno Corporativo y la emisión de acciones en el mercado público. Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía, a través de las empresas de servicios públicos domiciliarios de las cuales es accionista mayoritario, ha emprendido acciones para el desarrollo de prácticas de Gobierno Corporativo, en particular, en algunas empresas de generación, distribución y comercialización de energía eléctrica. En el ámbito de empresas industriales y comerciales del estado, se destaca a su vez la experiencia de Ecopetrol en la elaboración y adopción de su código de gobierno corporativo.

Sobre la base de las experiencias enunciadas, el presente documento define lineamientos de política que se recomienda sean tomados en consideración por las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación mayoritaria de la Nación, sin perjuicio de la autonomía que estas tienen para tomar sus propias

³ Organismo perteneciente al grupo Banco Mundial

⁴ Organismo afiliado a la Cámara de Comercio de los Estados Unidos de Norte América

⁵ La Resolución 275 de 2001 desarrolló el marco normativo para aquellas personas jurídicas interesadas en que sus valores sean adquiridos por los fondos de pensiones.

decisiones. En el Anexo del presente documento se exponen las principales recomendaciones relacionadas con las responsabilidades de la junta directiva, gerencia general, control interno, revisoría fiscal y auditoría externa de las empresas. No obstante lo anterior, cabe anotar que la aplicación de tales lineamientos de política por parte de las empresas que han sido tomadas en posesión⁶ por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, deben sujetarse a las disposiciones legales que regulan la actividad de las empresas intervenidas por la SSPD.

2 ANTECEDENTES

2.1 Contexto de las empresas

Durante las últimas décadas, en la administración de las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación accionaria mayoritaria de la Nación, se han encontrado, en algunos casos, fronteras dispersas entre objetivos sociales y de desarrollo empresarial. Aún cuando los resultados económicos han sido heterogéneos, se han presentado eventos recurrentes en las empresas, tales como: limitación en la rendición de cuentas, información dispersa y sistemas de información poco confiables, ausencia de prácticas de gobierno corporativo, gestión empresarial propensa a realizar decisiones de inversión no rentables y/o no sostenibles, elevados costos administrativos, altos pasivos laborales y pasivos pensionales no fondeados.

La planeación estratégica ha estado limitada por cambios de administración. A manera de ejemplo, Ecogas tuvo seis presidentes entre 1998 y 2002, incluyendo encargos, mientras que Electrolima ha cambiado de presidente cada dos años, en promedio, en la última década. En el período 2002-2005 esta tendencia se ha revertido, de manera que una muestra de 15 empresas de servicios públicos domiciliarios con mayoría accionaria de la Nación ha tenido 19 gerentes en este lapso. Así mismo, vale destacar que empresas con mayor estabilidad como ISA e ISAGEN, muestran un mejor desempeño financiero.

2.2 Avances en la implementación de las prácticas de gobierno corporativo

El interés del Gobierno Nacional por promover la adopción e implementación de prácticas de gobierno corporativo se ha venido reflejando en diferentes proyectos. En el marco del programa sectorial de servicios públicos domiciliarios que el Gobierno está adelantando con apoyo del BID⁷, se ha replicado la

⁶ Figura de intervención definida en la Ley 142 de 1994.

⁷ Crédito BID1578/OC/CO de diciembre de 2004

aplicación de prácticas de gobierno corporativo a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios con participación mayoritaria de la Nación durante el período comprendido entre el cuarto trimestre de 2003 y el primer semestre de 2005. Entre las empresas que en atención a tal interés han desarrollado prácticas de gobierno corporativo y las han elevado a estatutos, se tienen las presentadas en la Tabla No. 1.

Tabla No. 1
Empresas con Desarrollos de Prácticas de Gobierno Corporativo

Empresa	Fecha adopción código en estatutos	Año de inicio implementación	Observaciones
Centrales Eléctricas de Nariño	Marzo 31 de 2005	2005	
Centrales Eléctricas de Norte de Santander - CENS	Marzo 18 de 2005	2005	
Electrificadora del Caquetá	Marzo 14 de 2005	2005	
Electrificadora del Huila	Marzo 17 de 2005	2005	
Electrificadora del Meta			Aprobados por junta directiva y pendientes de elevarlos a estatutos en próxima asamblea extraordinaria
Electrificadora de Santander - ESSA	Marzo 30 de 2004	2004	Proyecto piloto ⁸ en la aplicación de las prácticas de gobierno corporativo del sector de distribución y comercialización de energía eléctrica
Empresa de Energía de Boyacá	Abril 1 de 2005	2005	
Empresa de Energía de Cundinamarca - EEC	Marzo 29 de 2005	2005	
Isagen ⁹	Mayo 6 de 2004	2004	

3 LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA CONTRIBUIR A LA SOSTENIBILIDAD DE PRÁCTICAS DE GOBIERNO CORPORATIVO

Sobre la base de los antecedentes expuestos y en el entendido de que este proceso debe obedecer a

⁸ Este proyecto piloto adelantado en el año 2004, se desarrolló a partir de los insumos desarrollados en el marco de la asesoría “Vinculación de inversionistas institucionales y de riesgo a proyectos de infraestructura” de 2003.

⁹ En ISA se implementó un esquema de remuneración variable, el cual está siendo analizado por ISAGEN para definir su adopción.

una dinámica de transformación de la cultura empresarial, el objetivo de este documento consiste en definir lineamientos de política que contribuyan a la sostenibilidad de las acciones adelantadas por las empresas de servicios públicos con participación mayoritaria de la Nación, en la implementación de prácticas de gobierno corporativo.

Para la efectiva implementación de los lineamientos que se presentan a continuación, se recomienda la adopción de las prácticas de gobierno corporativo en los estatutos, por iniciativa de la junta directiva o directamente de la asamblea general de accionistas, sin perjuicio de la autonomía que tienen las empresas para tomar sus propias decisiones. Estas recomendaciones se encuentran enmarcadas en las normas que rigen la actividad empresarial, por tanto con las prácticas de gobierno corporativo se desarrollan y fortalecen. Tales lineamientos y prácticas tienen como propósito orientar las actuaciones de las siguientes áreas o instancias: accionistas, asamblea general de accionistas, miembros de junta directiva, junta directiva, gerencia general, control interno, revisoría fiscal, auditoría externa y en general al conjunto de la estructura organizacional de las empresas. Las herramientas que se desarrollen y regulen las relaciones entre estas instancias deben contemplar el manejo y acceso a la información, la administración y resolución de controversias, el manejo de conflictos de interés y las relaciones con los grupos de interés, entre otros.

3.1 Política para el desarrollo de herramientas que contribuyan a la sostenibilidad de prácticas de gobierno corporativo

Gestión de la información

Como elemento central para la consolidación de la confianza de los grupos de interés y para reforzar la transparencia y la lucha contra la corrupción, es conveniente que la empresa complemente y fortalezca la gestión de los sistemas de información con mecanismos de revelación de información, estableciendo para los distintos grupos de interés un acceso a la información que sea: regular, equitativo, preciso, a un costo razonable, y de forma simultánea y oportuna. Para estos efectos se debe atender el principio de no poner en riesgo la posición competitiva de la empresa. En virtud de lo anterior, se recomienda desarrollar los portales de Internet como medio para canalizar información financiera y no financiera, solicitudes e inquietudes, divulgar con anticipación programas y presupuestos de contratación e inversión y las características de los proyectos que vayan a adelantar.

La información corporativa, según lo establezca cada empresa, puede incluir, entre otros: los objetivos, la misión y la visión, las políticas de gobierno corporativo, la estructura, la composición

accionaria, los cambios de control, los derechos y procedimientos de votación, la composición de los órganos de administración, los informes sobre la gestión de sus principales órganos, los cambios en la estrategia corporativa, la información sobre posibles conflictos de interés, la información sobre auditoría técnica, legal, financiera y contable y el informe anual de gobierno corporativo. En cuanto a la información sobre la situación financiera, se pueden tener en cuenta los estados financieros, con sus notas, incluyendo una descripción de las garantías otorgadas, así como la información relativa al endeudamiento de la empresa.

Adicionalmente, estas medidas se pueden fortalecer con el desarrollo de un sistema de información específico para revelar a la junta directiva y a los accionistas, en tiempo oportuno y de forma integral, información relativa a eventos financieros extraordinarios de la empresa, tales como: la necesidad de una nueva inversión, una pérdida repentina, indemnizaciones, gastos de litigios, la necesidad de una destinación de fondos o la necesidad de disponer de reservas legales o voluntarias. Así mismo, información sobre factores de riesgo previsibles y las medidas para afrontarlos.

Prevención y manejo de conflictos de interés

Se recomienda que las prácticas de gobierno corporativo contemplen, ante la posible ocurrencia de conflictos de interés, que la empresa desarrolle mecanismos para facilitar su prevención, manejo y divulgación, como una actuación liderada por la junta directiva.

Interacción con grupos de interés

La proyección de una empresa depende, en buena medida, de las buenas relaciones internas y externas. Por tanto, se aconseja que la empresa desarrolle procedimientos para identificar y revelar al mercado quiénes son sus grupos de interés. Adicionalmente, estas medidas pueden ser fortalecidas con el desarrollo de lineamientos de manejo y coordinación con cada uno de los distintos grupos de interés.

Gestión de riesgos y control interno

El control interno en la empresa, entendido como un proceso realizado para los miembros de la junta directiva, la gerencia general y demás personal de la entidad, está diseñado para proporcionar seguridad razonable en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos de la empresa y la definición de acciones para la gestión de riesgos en las actividades de la misma, por medio de instrumentos que permitan:

- i) identificar de manera ágil la variación significativa de las cifras, con el objetivo de proporcionar

información oportuna como medida de alerta temprana; ii) facilitar la efectividad y la eficiencia en las operaciones; iii) permitir alcanzar la suficiencia y confiabilidad de la información financiera; y iv) permitir el cumplimiento de la regulación aplicable.

3.2 Política para fortalecer las principales instancias de gobierno de las empresas

Accionistas

Se recomienda a la empresa fortalecer los instrumentos para mantener informados a los accionistas, de manera equitativa, bajo el principio que estos puedan acceder a los datos relevantes de la empresa, tales como información general, informes de la asamblea, reportes a las Superintendencias, entre otra información privilegiada inherente a la condición de accionista.

Junta directiva

Con el propósito de fortalecer los instrumentos a disposición de los miembros de la junta directiva para la toma de decisiones, se recomienda estandarizar los procedimientos para solicitar a la administración la elaboración y presentación de análisis, soportes y evaluaciones, de los asuntos de su competencia.

Así mismo, se recomienda contar con un procedimiento para que a petición de la junta directiva, la gerencia general de la empresa constituya comités transitorios en los que participen miembros del equipo de gestión de la empresa, para trabajar con la junta directiva en el estudio y evaluación de temas específicos.

3.3 Evaluación de la implementación de prácticas de gobierno corporativo

Salvo que exista una regulación específica sobre aspectos concretos del gobierno corporativo¹⁰, el gobierno corporativo es una práctica empresarial que se adopta por libre voluntad, y se desarrolla en el ámbito de la autonomía que tiene la empresa para tomar sus propias decisiones. Su adopción obedece a una cultura de cambio que se irrigue a partir de la junta directiva, hacia la alta dirección de la empresa y a los

¹⁰ La Ley del Mercado de Valores (Ley 964 de 2005), en sus artículos 38 a 48 referentes a gobierno corporativo, establece medidas tales como: miembros independientes en las juntas, conformación de comités de auditoría interna integrados con por lo menos tres de los miembros de la junta directiva, y el establecimiento y mantenimiento de adecuados sistemas de revelación y control de la información financiera.

demás empleados. Reconociendo esta dinámica, se propone promover el desarrollo de medidas que permitan a la empresa, por voluntad propia, en los ámbitos de la administración y gestión, velar por la sostenibilidad de las acciones emprendidas relacionadas con prácticas de gobierno corporativo. En este sentido se recomienda que la junta directiva evalúe y apruebe un informe anual de gobierno corporativo y que éste sea presentado a la asamblea general de accionistas. Se propone que este informe contenga una evaluación que contenga el análisis de los resultados y de las medidas adoptadas, considerando, entre otros: acciones emprendidas, medidas de verificación del cumplimiento de las prácticas de gobierno corporativo, y el manejo de la información y su disponibilidad.

En desarrollo de lo anterior y adicionalmente con el fin de establecer mecanismos objetivos de análisis de resultados, se desarrollará una evaluación de las acciones realizadas en el año 2005 por tres (3) empresas seleccionadas de aquellas enunciadas en la Tabla No. 1, para lo cual se tendrán en cuenta los lineamientos desarrollados por las organizaciones internacionales en este tema. Este informe, que será coordinado por el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía y la Superintendencia de Valores, permitirá la retroalimentación de este proceso de cambio en la cultura de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios con participación accionaria mayoritaria de la Nación.

4. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial recomiendan al CONPES, con sujeción a la autonomía que tienen las empresas para tomar sus propias decisiones:

1. Aprobar los lineamientos de política para contribuir a la implementación y sostenibilidad de las prácticas de gobierno corporativo en las empresas de servicios públicos domiciliarios con mayoría accionaria de la Nación, contenidas en el presente documento.
2. Encargar al Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adelantar las acciones necesarias para apoyar la implementación de prácticas de gobierno corporativo en las empresas del sector de energía eléctrica con participación mayoritaria de la Nación de acuerdo con el marco legal vigente.

3. Encargar al Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía y la Superintendencia de Valores, la coordinación de una evaluación de la implementación de prácticas de gobierno corporativo, para lo cual se elaborará en el segundo trimestre de 2006 un informe sobre los resultados en materia de gobierno corporativo obtenidos en el 2005 por tres (3) empresas de las presentadas en la Tabla No. 1 del presente documento.
4. A partir de los parámetros establecidos en el presente documento, el Gobierno Nacional impulsará la adopción y evaluación de las mejores prácticas y lineamientos de gobierno corporativo en otras entidades del sector público, tanto del nivel central como descentralizado, tales como Ecopetrol.

Anexo

A continuación se presenta una síntesis de las principales recomendaciones relacionadas con la junta directiva, gerencia general, revisoría fiscal, auditoría externa y control interno que recoge planteamientos de organismos internacionales y experiencias locales en el desarrollo de prácticas de gobierno corporativo.

Junta directiva

Como práctica general en los estatutos se desarrollan las características y perfiles mínimos para la conformación de una sólida junta directiva. Las responsabilidades de los miembros de la junta directiva de la empresa, relacionadas con prácticas de gobierno corporativo y que pueden ser atendidas a través de comités estructurados al interior de la junta con especialidades complementarias, se pueden clasificar en los siguientes grupos:

- a) Administración: supervisión de su propio desempeño en relación con las funciones y responsabilidades que asignadas según los estatutos, y que incluyen a su vez el seguimiento del código y las prácticas de gobierno corporativo y supervisión de las comunicaciones, del suministro de información y de la transparencia de su gestión.
- b) Negocio: orientación y revisión de la estrategia y los principales proyectos, el estatuto de contratación, la política de riesgos, la estrategia comercial, los recursos financieros, plan estratégico, las metas de desempeño y el seguimiento a las principales inversiones y desinversiones.
- c) Alta Gerencia: perfiles y evaluaciones del desempeño de los ejecutivos de la empresa, con base en las metas y desarrollo de un enfoque de manejo estratégico del recurso humano.
- d) Control: evaluación de la integridad y adecuado funcionamiento de los sistemas de control gerencial, financiero, contable, de auditoría, de riesgos y de cumplimiento legal.
- e) Transparencia: información sobre la gestión de conflictos de interés de la administración, de la junta directiva y de los accionistas, del uso de activos corporativos, de transacciones con partes relacionadas

Considerando lo anterior, se recomienda que la junta directiva de la empresa evalúe y apruebe un informe anual de gobierno corporativo para ser presentado a la asamblea general de accionistas.

Gerencia general

El gerente general tiene la misión de ejecutar la estrategia corporativa aprobada por la junta directiva. Entre las funciones y responsabilidades asignadas a la gerencia general de la empresa se encuentran: su representación jurídica; la dirección de todos los negocios y actividades; el someter a consideración de la junta directiva cualquier acto que requiera su aprobación; convocar a la junta directiva con una periodicidad adecuada y a reuniones extraordinarias cuando sea necesario; mantener informada adecuada y oportunamente a la junta directiva sobre la marcha de la empresa, haciendo uso de tecnologías de información; velar por el cumplimiento de las determinaciones de la asamblea general de accionistas y de la junta directiva; cuidar la recaudación y la adecuada inversión de los fondos de la empresa; propender por el pago oportuno de los servicios; presentar a la asamblea general de accionistas conjuntamente con la junta directiva, informes anuales sobre su gestión y sobre los sistemas, medidas o innovaciones que estime convenientes para el mejoramiento de la empresa; preparar los presupuestos anuales, los programas de inversión y un plan de gestión y resultados de corto, mediano y largo plazo y someterlos a consideración de la junta directiva; someter a consideración de la junta directiva la planta de personal y las modificaciones que proponga introducir; aplicar las tarifas aprobadas para la empresa por la autoridad competente; informar en las reuniones de junta directiva acerca del comportamiento de los indicadores en cuanto a los diferentes aspectos inherentes a su gestión, así como a las metas a que se hubiere comprometido la empresa en sus planes de gestión y resultados o en convenios con otras entidades; adoptar las medidas necesarias para una eficiente prestación del servicio a los usuarios; crear controles adecuados para evitar las pérdidas; y revelar posibles conflictos de interés.

Revisoría fiscal

La revisoría fiscal vela por la protección de los derechos de los accionistas, y actúa con criterio independiente de los ejecutivos, miembros de junta directiva y accionistas, evaluando con periodicidad la preparación y presentación de los estados financieros.

En desarrollo de sus actividades, el revisor fiscal establece procedimientos para apoyar y reportar a la junta directiva. Dentro de las funciones del revisor fiscal está el dar oportuna cuenta, por escrito, a la asamblea general de accionistas, a la junta directiva o al gerente general, según el caso, de las irregularidades que ocurran en el funcionamiento de la empresa y en el desarrollo de sus negocios.

Teniendo en consideración el marco legal, se recomienda considerar medidas preventivas para eventuales conflictos de interés relacionados con los servicios de revisoría fiscal y consultoría.

Auditoría externa

Como complemento a la revisoría fiscal, la Ley 142 de 1994 previó que se podrá contar con una auditoría externa de gestión y resultados, encargada de la verificación de las metas sobre los indicadores previstos como instrumento de control. Las actividades de los auditores externos se adelantan de acuerdo con el respectivo marco normativo.

Control interno

Se recomienda que el proceso de control interno dependa directamente de la junta directiva de la empresa, así como la selección del principal responsable del mismo, tal y cómo se estableció en los códigos de gobierno corporativo adoptados por las empresas del sector eléctrico con mayoría accionaria de la Nación.