

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Programa de Maestría en Dirección de Empresas

La gestión de las empresas públicas de la función ejecutiva del Ecuador, puede mejorar con la incorporación de lineamientos de gobierno corporativo

Carmen Elena Simba Asipuela

Quito, 2016



CLAUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS

Yo, Carmen Elena Simba Asipuela, autora de la tesis intitulada “La gestión de las Empresas Públicas de la función ejecutiva del Ecuador, puede mejorar con la incorporación de lineamientos de gobierno corporativo” mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Dirección de Empresas en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría en
Dirección de Empresas

“La gestión de las Empresas Públicas de la función ejecutiva del Ecuador, puede mejorar con la incorporación de lineamientos de gobierno corporativo”.

Autora: Carmen Elena Simba Asipuela
Tutor: Carlos Alberto Puente Guijarro

Quito, 2016

Resumen

El presente trabajo aborda una problemática sobre la necesidad de conocer el tipo de decisiones que se han adoptado en los directorios de las empresas públicas de la función ejecutiva en el Ecuador en el año 2014, con el fin de conocer el desenvolvimiento de la gestión.

En virtud de ello, esta investigación tiene como objetivos en un primer paso analizar la normativa que determina el rol de las empresas públicas, para luego analizar las resoluciones, estableciendo una tipología en función del ámbito de resolución y finaliza con la determinación de varios lineamientos de gobierno corporativo que pueden aportar en el mejoramiento de la gestión de las empresas públicas de la función ejecutiva.

En el presente trabajo de investigación se utilizó el método empírico con el cual se capturó datos sobre los temas abordados en los Directorios de las empresas públicas, el método teórico fue importante para realizar el análisis y síntesis de los datos recolectados, a fin de transformarlo en información relevante que se presenta en esta investigación, así como para descomponer los ámbitos de gobierno corporativo en sus ejes y establecer la propuesta de políticas de gobierno corporativo.

Se ofrece como resultado de la investigación un análisis de las resoluciones adoptadas en directorios de empresas públicas, categorizado en cuatro ejes; direccionamiento estratégico, gestión administrativa, gestión financiera y desarrollo organizacional; para proponer en función de los resultados obtenidos una propuesta concentrada en cuatro ámbitos: directorio y administración, función de propiedad, de ambiente de control y de revelación de la información, los cuales aterrizan con varios lineamientos puntuales de gobierno corporativo, priorizando en gran medida a disminuir los problemas de agencia, es decir las actuaciones desleales que pueden cometer el gerente general de una empresa pública, tratando de maximizar su propio beneficio, en desmedro de los beneficios del dueño de la empresa, en este caso del Estado.

Empresas públicas; decisiones adoptadas; gobierno corporativo; problema de agencia.

Agradecimiento

A Dios por darme la voluntad, perseverancia y sabiduría para finalizar este trabajo académico; por su guía espiritual durante el transcurso de toda mi vida.

A los docentes del Área de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar; un agradecimiento especial al Econ. Carlos Alberto Puente Guijarro por su tutoría y guía permanente en el desarrollo de ésta tesis.

Dedicatoria

A mi esposo Fernando, por su gran apoyo, comprensión y fortaleza, por motivarme permanentemente para alcanzar esta meta.

A mis queridas hijas, Milena y Luciana, que son mi gran inspiración y mi motivación, para que consideren que con dedicación y esfuerzo podemos alcanzar todos nuestros sueños.

A mis queridos Padres por su amor, confianza, fortaleza y por su ejemplo incansable de luchar por lo que se anhela.

Tabla de contenidos

Capítulo primero.....	11
Empresas públicas de la función ejecutiva en el Ecuador	11
1. Antecedentes	11
2. Justificación	12
3. Objetivos	13
3.1 Objetivo general.....	13
3.2 Objetivos específicos	13
4. ¿Qué es una empresa pública? Definición y giro de negocio	13
5. Inventario de empresas públicas de la función ejecutiva.....	14
6. Funciones del Directorio.....	15
7. Funciones del Gerente General.....	16
Capítulo segundo	17
Gobierno corporativo en empresas públicas.....	17
1. Rol de las empresas públicas	17
2. Relaciones entre los ejes de acción del gobierno corporativo y las empresas públicas.	19
2.1. Conceptualización de gobierno corporativo	19
2.2. Sistemas de gobierno corporativo.....	21
2.3. Ejes de acción de gobierno corporativo.....	21
2.4 Experiencias de Gobierno Corporativo en empresas públicas en latinoamericana.....	23
2.5 Opinión de expertos en gobierno corporativo	26
2.6 Opinión de empresas públicas sobre gobierno corporativo.....	29
Capítulo tercero	31
Decisiones adoptadas en Directorios de Empresas Públicas.....	31
1. Sesiones de Directorios en Empresas Públicas.....	31
2. Metodología para clasificar el tipo de decisiones adoptadas.....	32
3. Clasificación del tipo de decisiones adoptadas.....	33
Capítulo cuarto	35
Análisis de las resoluciones adoptadas versus los lineamientos de gobierno corporativo que podrían mejorar la gestión en las Empresas públicas del Ecuador..	35
1. Análisis de las resoluciones adoptadas en Directorios	35
1.1 Análisis eje de desarrollo organizacional	35

1.2 Análisis eje de gestión financiera.....	36
1.3 Análisis eje de gestión administrativo.....	38
1.4 Análisis eje de direccionamiento estratégico	39
2. Ámbitos que se puede considerar en la propuesta.....	40
3. Lineamientos de gobierno corporativo	42
3.1. Directorio y Administración	43
3.2 Función de propiedad	46
3.3. Ambiente de control	49
3.4 Revelación de la información.....	52
3. Análisis de aplicabilidad.....	53
4.1 Análisis de aplicabilidad del ámbito de directorio y administración	53
4.2 Análisis de aplicabilidad del ámbito de función de propiedad.....	54
4.3 Análisis de aplicabilidad de ambiente de control	55
4.4 Análisis de aplicabilidad del ámbito revelación de la información..	55
Capítulo V	57
Conclusiones y Recomendaciones	57
1. Conclusiones.....	57
2. Recomendaciones	59
Bibliografía.....	61
ANEXOS.....	63

Introducción

Actualmente diversos países del mundo reconocen la importancia de contar con principios, lineamientos y reglas de gobierno corporativo, cuyas prácticas se encuentran determinadas y reglamentadas de formas diferentes en cada país, en España existen varios documentos como: el Informe Aldama, Código unificado de buen gobierno o Código Conthe, entre otros; en Chile la Ley Opas y en México el denominado Código de mejores prácticas corporativas. La importancia de este instrumento de gestión versa en permitir a las empresas llegar a una correcta asignación de responsabilidades entre el directorio y la alta gerencia, con el fin principal de orientar la gestión al cumplimiento de objetivos, a propiciar el control y la rendición de cuentas.

Al reconocer la importancia que tiene las prácticas de gobierno corporativo en el mundo, resulta trascendental analizar su implementación en empresas públicas del Ecuador, las cuales tanto por su tamaño, por los recursos que manejan, por las fuentes de empleo que generan son de vital importancia para la economía nacional.

En este contexto hasta diciembre de 2014 en Ecuador se contabilizó 27 empresas públicas de la función ejecutiva, de las cuales el 7% se encontraban trabajando en la definición de principios y lineamientos de gobierno corporativo, siendo las empresas del sector estratégico quienes presentaron el mayor interés, mientras que el 93% de empresas públicas aún no mostraban interés en trabajar en esta temática, de ahí nace el interés por analizar si con la incorporación de principios de gobierno corporativo se puede mejorar la gestión en las empresas públicas de la función ejecutiva.

Para lo cual es necesario contar con una base de información real que permita cumplir con la pregunta central del presente trabajo de investigación que consiste en determinar ¿Qué tipo de decisiones se están adoptando en los Directorios de las empresas públicas de la función ejecutiva y que lineamientos, herramientas o directrices de gobierno corporativo se pueden adoptar para mejorar la gestión de las empresas públicas de la función ejecutiva?. Con este fin se analiza las decisiones que se han adoptado en los directorios de empresas públicas en el año 2014, se

realiza una categorización por los siguientes ejes: direccionamiento estratégico, gestión administrativa, gestión financiera y desarrollo organizacional. Posteriormente se realiza un categorización por tema abordado en cada uno de los ejes, en base a este análisis se evidencia el eje en el cual se concentraron las decisiones del directorio, así como si los temas abordados contribuye al cumplimiento de sus objetivos estratégicos y direccionamiento estratégico de las empresas públicas.

Finalmente en función a los resultados obtenidos sobre el tipo de decisiones adoptadas, se plantea ciertos principios de gobierno corporativo que podrán aportar a disminuir los problemas de agencia que se presentan en las empresas, los cuales pueden contribuir al mejoramiento de la gestión y en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de las empresas públicas.

Capítulo primero

Empresas públicas de la función ejecutiva en el Ecuador

Este capítulo tiene por propósito conocer que es una empresa pública, su forma de creación, sus ámbitos de acción, así como establecer un inventario de empresas públicas con alcance a diciembre de 2014, se concluye con el análisis de las atribuciones y responsabilidades del Directorio y la Gerencia General.

1. Antecedentes

En el Ecuador los primeros pasos en la aplicación de los principios de gobierno corporativo se dio con la promulgación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicada en el Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de octubre de 2009, en la cual se establece las atribuciones del Directorio y del Gerente General como órganos de dirección y administración de las empresas públicas. Así la LOEP regula las relaciones y funcionamiento entre el Directorio y la Gerencia General, constituyéndose este marco normativo como el primer acercamiento en Ecuador a lineamientos de gobierno corporativo.

Los directorios de las Empresas Públicas de acuerdo con el artículo 7 de la LOEP determina la conformación de los mismos; siendo presididos por el Ministro del ramo correspondiente al giro de negocio de la EP o su delegado, el titular del organismo nacional de planificación o su delegado y un miembro designado por el Presidente de la República. La LOEP señala que tanto los delegados permanentes y el designado por el Presidente de la República deberán acreditar conocimiento y experiencia en el área correspondiente a la actividad de la empresa. Bajo la perspectiva de la conformación de los directorios y el número de empresas públicas existentes, veinte y siete a diciembre 2014, es necesario una evaluación de la gestión empresarial en base a las decisiones adoptadas.

Bajo este contexto es preciso analizar las decisiones que se han adoptado en los Directorios de Empresas Públicas con el fin de realizar una categorización por ámbito, la cual permitirá conocer qué porcentaje de las decisiones adoptadas son de carácter estratégico y a su vez si las mismas han permitido a las empresas públicas el cumplimiento de sus objetivos estratégicos enmarcados en sus decretos de creación.

2. Justificación

La principal razón de la vinculación con esta investigación fue al considerar que en Ecuador no hay evidencias claras que se hayan desarrollado principios de gobierno corporativo que regulen las relaciones y funcionamiento entre Accionistas, Directorio y Alta Administración en las empresas públicas, ante lo cual gana importancia el analizar su desenvolvimiento así como los principios y prácticas que podrían alinearse a las empresas públicas del Ecuador y si estas pueden mejorar su gestión. Adicionalmente cabe resaltar que a nivel mundial como en América Latina se ha dado gran importancia a las empresas de propiedad estatal es así que la OCDE¹ ha realizado varias publicaciones, entre las cuales resalta el libro Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las empresas estatales, en la cual se indica que “Las empresas públicas todavía representan una parte sustancial del PIB, del empleo y de la capitalización de mercado. (...) Por lo tanto, el gobierno corporativo de las empresas públicas resulta decisivo para garantizar su contribución positiva a la eficiencia económica y a la competitividad global de un país”.

Por su lado la CAF² también ha realizado estudios sobre la importancia del Gobierno Corporativo en Empresas de Propiedad Estatal en América Latina y señala “Las Empresas de Propiedad Estatal (EPE) deben dar ejemplo de los mejores principios y prácticas de Gobierno Corporativo como mecanismo para fortalecer sus capacidades tanto institucionales como gerenciales, y promover la transparencia y efectividad de su gestión”.

En general la propuesta de investigación busca determinar una línea base sobre las decisiones adoptadas en los directorios de las empresas públicas de la función ejecutiva, para que en función de los resultados obtenidos, sea posible el plantear si con principios, lineamientos o directrices de gobierno corporativo se logrará mejorar la gestión.

¹ OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, los países miembros son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.

² Corporación Andina de Fomento.

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Determinar el tipo de decisiones que se han adoptado en los Directorios de las empresas públicas de la función ejecutiva, con el fin de definir si con lineamientos, herramientas o directrices de gobierno corporativo se puede mejorar la gestión de las empresas públicas.

3.2 Objetivos específicos

- Analizar la normativa para la determinación del rol de las empresas públicas de la función ejecutiva en el Ecuador.
- Determinar el tipo de resoluciones que se han adoptado en los directorios de las empresas públicas de la función ejecutiva.
- Establecer si con lineamientos, herramientas o directrices de gobierno corporativo se pueden mejorar la gestión de las empresas públicas de la función ejecutiva.

4. ¿Qué es una empresa pública? Definición y giro de negocio

La Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicada en el Registro Oficial No. 48 del 16 de octubre de 2009, en su artículo 4, define a una empresa pública como: “entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión”. (LOEP 2009, 4).

En base a lo determinado en el artículo anterior, se considera que las empresas públicas deben ser ciento por ciento de propiedad estatal y son autónomas en los temas que ahí se señalan, en lo relacionado a los términos que establece la Constitución de la República, se menciona ampliamente los sectores en los cuales se puede crear empresas públicas, es así la Constitución en su artículo 315, señala: “El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos

naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas”. (CRE 2008, 60)

De esta manera la Constitución contempla claramente la posibilidad que tiene el Estado de crear a empresas públicas en diversos sectores, esto con el fin de planificar el desarrollo y participar en la economía del país. Las empresas públicas se crean mediante Decreto Ejecutivo en el cual se contempla ampliamente su objeto de creación, la constitución de su patrimonio inicial, así como la conformación de su Directorio, entre los aspectos principales.

Entre algunas de las particularidades que tiene una empresa pública, tiene relación con los excedentes que se generen, los cuales no son objeto de reparto entre el personal que presta sus servicios en una EP. Adicionalmente si bien las EP tienen la opción de invertir o reinvertir sus excedentes para el cumplimiento de sus proyectos, objetivos y metas, los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos son transferidos al Presupuesto General del Estado.

A más de la rentabilidad económica y financiera, existen empresas públicas que se han creado como un objetivo distinto, que es la búsqueda de rentabilidad social, estas EP están enfocadas principalmente en brindar servicios públicos y expandirse en zonas de difícil acceso, en sectores donde no se brinde el servicio por parte del sector privado. Entre las empresas públicas que buscan rentabilidad social están: CNT EP y TAME EP principalmente, la primera ha mejorado la conectividad, en 2014 se ha conectado a más de 4 millones de ecuatorianos de 3520 localidades en 23 provincias; mientras que TAME EP ha mejorado las conexiones en regiones aisladas del país, principalmente en la amazonia.

5. Inventario de empresas públicas de la función ejecutiva

Con corte a diciembre 2014, se contabilizaron veinte y siete empresas públicas de la función ejecutiva, las cuales están divididas en los sectores de hidrocarburos, electricidad, minería, telecomunicaciones, productivo, social, defensa y otros, en el siguiente cuadro se muestra las empresas públicas por sectores:

Cuadro No.1

Listado de empresas públicas de la función ejecutiva por sector

No.	SECTOR	NOMBRE DE LA EMPRESA PÚBLICA	No. DECRETO DE CREACIÓN	FECHA DE CREACIÓN
1	HIDROCARBUROS	PETROECUADOR EP	315	06/04/2010
2		PETROAMAZONAS EP	314	06/04/2010
3		FLOPEC EP	1117	26/03/2012
4	MINERO	EMPRESA NACIONAL MINERA ENAMI EP	203	31/12/2009
5	ELECTRICIDAD	COCASINCLAIR EP	370	26/05/2010
6		CELEC EP	220	14/01/2010
7		CNEL EP	1459	13/03/2013
8	TELECOMUNICACIONES	RTV ECUADOR E.P.	193	29/12/2009
9		CORREOS DEL ECUADOR EP	324	14/04/2010
10		CNT EP	218	14/01/2010
11	PRODUCTIVO	EMPRESA PUBLICA CEMENTERA DEL ECUADOR	207	07/01/2010
12		TAME EP	740	21/04/2011
13		EMPRESA PÚBLICA IMPORTADORA	92	21/08/2013
14		REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR EP	152	20/11/2013
15		UNIDAD NACIONAL DE ALMACENAMIENTO EP	12	30/05/2013
16		FERROCARRILES DEL ECUADOR EP	313	06/04/2010
17		INFRAESTRUCTURAS PESQUERAS DEL ECUADOR EP	1086	07/03/2012
18		EMPRESA PÚBLICA DEL AGUA	310	17/04/2014
19	SEGURIDAD	FABREC EP	1134	19/04/2012
20		EMPRESA SANTA BARBARA E.P.	1121	05/04/2012
21		ASTINAVE EP	1116	26/03/2012
22	SOCIAL	ENFARMA E.P.	181	21/12/2009
23		PARQUES URBANOS Y ESPACIOS PÚBLICOS EP	830	18/07/2011
24		CENTROS DE ALTO RENDIMIENTO EP	439	27/08/2014
25	CIENCIA Y TECNOLOGÍA	YACHAY E.P.	1457	13/03/2013
26	OTROS	ECUADOR ESTRATÉGICO EP	870	12/09/2011
27		ZONA DE DESARROLLO ELOY ALFARO- AZEDE EP	154	20/11/2013

Fuente: Decretos de creación de las empresas públicas, <http://decretosconsulta.gobiernoelectronico.gob.ec/> visitada el 19 febrero 2015.

Elaboración propia.

De las 27 empresas públicas de la función ejecutiva, el sector productivo concentra la mayor cantidad, con 8 EP, que representa el 30% respecto al total. Al considerar la fecha de creación, se evidencia que únicamente 3 empresas se crean en el 2009, año en el cual se promulgó la Ley Orgánica de Empresas Públicas, mientras que en el 2010, se dio la mayor creación con 8 empresas, concentradas en los sectores de hidrocarburos 2, electricidad 2, telecomunicaciones 2; es decir estas creaciones se dieron principalmente en los sectores considerados como estratégicos.

6. Funciones del Directorio

Con respecto al Directorio de una empresa pública la Ley Orgánica de Empresas Públicas promulgada en octubre de 2009, señala que la conformación de los directorios, está dado por: La Ministra o Ministro del ramo correspondiente o su delegado o delegada permanente, quien lo preside, el titular del organismo nacional de planificación o su delegada o delegado permanente; y un miembro designado por la Presidenta o Presidente de la República. Para el caso de empresas públicas que han permanecido bajo el control de las Fuerzas Armadas, se incluye también la participación del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y por el Comandante General de la Fuerzas Armadas más antiguo correspondiente o sus delegados (LOEP 2009, 5-28).

La Ley Orgánica de Empresas Públicas en su artículo 9 incluye un total de 16

atribuciones para el Directorio, constituyéndose este como un órgano de dirección, tiene bajo su responsabilidad la dirección estratégica, el establecimiento de políticas y metas, la aprobación de programas de inversión y reinversión, la autorización de créditos, la aprobación de planes estratégicos, objetivos de gestión y alianzas estratégicas, fijación de políticas de talento humano, aprobación de estructuras orgánicas y nombramiento del gerente general principalmente (LOEP 2009, 6).

Se debe considerar que la LOEP de acuerdo a las atribuciones contempladas da al Directorio un rol de dueño de la empresa, recayendo en este la responsabilidad de definir los objetivos empresariales, evaluar las metas operativas, financieras y económicas, así como velar por la eficacia y eficiencia empresarial.

7. Funciones del Gerente General

El gerente general de una empresa pública es nombrado por el directorio, de una terna propuesta por el presidente del directorio, se contempla como requisitos en el artículo 10 de la Ley, que deberá contar con título profesional de tercer nivel, conocimiento y experiencia relacionada con la actividad de la empresa pública.

La Ley Orgánica de Empresas Públicas en su artículo 11 incluye un total de 18 atribuciones para el Gerente General, entre las principales se encuentran preparar el plan anual de negocios, expansión e inversión y el presupuesto general de la empresa, suscribir alianzas estratégicas, presentar memorias anuales y estados financieros, aprobar el plan anual de contrataciones, contratar el talento humano y aprobar los reglamentos internos, es decir el gerente general tiene bajo su responsabilidad la administración y gestión de la empresa (LOEP 2009, 7-8).

La Ley Orgánica de Empresas Públicas en sus artículos 9 y 11 regula las relaciones y funcionamiento entre el directorio y la gerencia general, constituyéndose este marco normativo como el primer acercamiento a lineamientos de gobierno corporativo en Ecuador.

Capítulo segundo

Gobierno corporativo en empresas públicas

Este capítulo tiene por propósito analizar los diversos roles que tienen las empresas públicas actualmente, así como exponer que es el gobierno corporativo, analizar sus orígenes, sus diferentes ejes de acción, su relevancia en empresas públicas, analizar las experiencias de gobierno corporativo en empresas públicas a nivel de Latinoamérica, conocer las opiniones de personal expertos en el tema y hacer un acercamiento con empresas públicas del Ecuador.

1. Rol de las empresas públicas

El rol de las empresas públicas ha sido definido en el nuevo marco legal vigente, en primera instancia en la Constitución en el año 2008, la Ley Orgánica de Empresas Públicas en el 2009 y finalmente los distintos Planes Nacionales para el Buen Vivir, en los cuales se ha dado a las empresas públicas la importancia como instituciones vitales para el desarrollo del Ecuador.

En este sentido en el artículo 315 de la Constitución de la República, se establece que el Estado podrá constituir empresas públicas, para prestar servicios públicos, para gestionar los sectores estratégicos, para aprovechar sustentablemente los recursos naturales y bienes públicos y finalmente para desarrollar otras actividades económicas, complementariamente en el artículo 314 del mismo cuerpo legal señala que el Estado es el responsable de la provisión de servicios públicos, energía eléctrica, telecomunicaciones, viabilidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias. De esta manera el Estado está en capacidad de crear empresas públicas cuyo rol involucra participar en el desarrollo del país como agentes de la transformación productiva (CRE 2008, 144-145)

Con la promulgación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas como norma específica para las EP, más allá de regular su constitución, organización, fusión, escisión y liquidación, en su artículo 2 se incluyen los objetivos de la Ley, entre los cuales se contempla “Establecer los medios para garantizar el cumplimiento, a través de las empresas públicas, de las metas fijadas en las políticas del Estado ecuatoriano”

de esta manera se contempla a las empresas públicas como entes ejecutores de la política pública, es decir de contribuir en el cumplimiento de las metas establecidas en la planificación nacional. Es por esta razón que desde la promulgación de la LOEP las empresas públicas han tomado un rol de instrumentos empresariales puros del sector privado y políticas públicas para satisfacer necesidades y lineamientos como actores públicos (Senplades 2013, 204). Bajo esta consideración ya existe un marco normativo que respalda y guía la acción de las empresas públicas en el Ecuador.

Por su parte en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, en el objetivo uno se contempla el “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” (PNBV 2013, 470-472). La cual incluye la política 1.6 que menciona el fortalecer a las empresas públicas como agentes de la transformación productiva, en este contexto se debe considerar que el plan es vinculante para el sector público, por lo que las empresas públicas responden a una planificación nacional, las cuales tienen la responsabilidad de alinear sus objetivos empresariales a los señalados en el Plan, es de esta manera como las empresas públicas tienen el rol de ejecutar la política pública al ser agentes de transformación productiva y social.

En conclusión el rol que tienen las empresas públicas en la actualidad es diverso, por un lado son agentes de transformación productiva, a través de las empresas públicas como Santa Bárbara EP y Astilleros Navales Ecuatorianos ASTINAVE EP, las cuales contribuyen con la producción y comercialización de municiones, armamento y ropa de trabajo; así como de la construcción de Astilleros. También participan en la transformación social lo cual se consolida con empresas como Infraestructuras Pesqueras del Ecuador y Unidad Nacional de Almacenamiento EP, la primera brinda servicios de embarque, desembarque, almacenamiento y servicios conexos a los pescadores artesanales, con lo cual se mejora los niveles de higiene y calidad de sus productos, fortaleciendo al sector y la segunda contribuye al aseguramiento de la soberanía alimentaria del país, manteniendo la reserva de productos a través de la implementación de silos. Como un dato relevante también están las fuentes de empleo generadas alrededor de 36.000 y un presupuesto total de US\$ 17.700 millones al 2014.(Senplades 2015, 77). Las empresas públicas también contribuyen en la regulación de los precios de mercado, con los productos que ofrecen empresas como TAME EP y la Corporación Nacional de Telecomunicaciones EP principalmente.

2. Relaciones entre los ejes de acción del gobierno corporativo y las empresas públicas.

2.1. Conceptualización de gobierno corporativo

Al abordar el concepto de gobierno corporativo es importante iniciar con un breve análisis sobre el origen de este término, el cual aparece con el objetivo de solucionar los problemas de agencia en las empresas. Bajo esta consideración esta teoría fue analizada en un inicio por Adams Smith, en su libro *La riqueza de las naciones*, en 1776, en el cual se hace hincapié que los directivos de una empresa, al manejar grandes sumas de dinero de otras personas, no ponen el mismo cuidado que pondrían si fuese su dinero. Hasta el punto de afirmar que el manejo de esas empresas es caracterizado por la negligencia y probidad (Smith 1776).

Posteriormente la teoría de agencia fue analizada a profundidad por Jensen y Meckling en los años setenta, el cual señala que el problema de agencia se presenta cuando una persona denominada principal, encarga o delega ciertos derechos a otra persona denominada agente, el mismo que deberá defender los intereses del principal, para lo cual recibirá como contraprestación una remuneración (Jensen y Meckling 1976, 308).

Bajo este análisis la persona denominada principal es el dueño de la empresa y el denominado agente el administrador o gerente general de la misma, mientras que las atribuciones o responsabilidades que se delegan pueden darse de manera formal a través de la firma de un contrato, en el cual se contempla el comportamiento permitido para el agente, incluyendo ciertas restricciones especialmente en el ámbito de toma de decisiones, esto se realiza con el fin de evitar un comportamiento oportunista, también la delegación de responsabilidades del principal se puede dar de manera informal. Desde el instante en que se realiza la delegación surge conflictos de intereses, dado que el dueño de la empresa siempre va desear maximizar sus beneficios, mientras que el agente o administrador al no ser responsables de los resultados financieros y económicas que obtengan la empresa, puede realizar gastos excesivos que no siempre tendrán relación o apoyaran el cumplimiento de los objetivos estratégicos o metas empresariales.

La teoría de agencia parte de la hipótesis que tanto el principal y el agente no manejan el mismo nivel de información, dado que el agente llega a poseer

información privilegiada de la empresa y esto sumado a su expertiz, conocimiento y aptitudes, podría fácilmente presentar un comportamiento en perjuicio de la empresa debido a la complejidad que tiene controlar su desempeño y definir su reemplazo.

Bajo este contexto y considerando que el término de Gobierno Corporativo nace con el objetivo de disminuir los problemas e agencia, un concepto bastante acertado para profundizar el análisis es el contemplado por María del Mar Alonso, quien indica que el gobierno corporativo centra su función “en determinar los mecanismos adecuados para dirigir y controlar las compañías, así como la forma para obtener un mayor grado de responsabilidad de la dirección, un mayor control en la rendición de cuentas a los accionistas y un mayor índice de obtención de riqueza” (Alonso Almeida 2008, 32).

Es importante revisar también lo que señalan instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) las cuales han realizado diversos estudios, publicaciones y mesas de discusión sobre el tema.

Por su parte la OCDE define gobierno corporativo como “un conjunto de relaciones entre la dirección de la empresa, su consejo, sus accionistas y otras partes interesadas”. Adicionalmente señala que “las empresas públicas todavía representan una parte sustancial del PIB, del empleo y de la capitalización de mercado (OCDE 2011, 9).

La CAF define a gobierno corporativo como “la correcta asignación de poderes y responsabilidades entre el directorio, la administración y los propietarios de una empresa” (CAF 2012, 15). Este concepto profundiza aún más la razón de ser del gobierno corporativo, no sólo como un conjunto de principios y normas de estricto cumplimiento, sino que tiene que llegar a ser una conducta empresarial, con la cual se alcanza una buena relación entre todos los involucrados, lo que a largo plazo influye en la buena gestión de la empresa.

En conclusión los tres conceptos guardan un denominador común, que viene a ser, tanto el determinar los mecanismos adecuados, el establecer un conjunto de relaciones y finalmente una correcta asignación de poderes; es decir el gobierno corporativo tiene como función principal el llegar a una correcta asignación de responsabilidades entre el directorio y la alta gerencia de una empresa, con el fin de orientar la gestión al cumplimiento de objetivos, así como propiciar el control y la rendición de cuentas.

2.2. Sistemas de gobierno corporativo

Existen dos sistemas sobre gobierno corporativo, uno basado en principios y otro basado en normas. El sistema basado en principios es el más utilizado a nivel mundial y el preferido por las empresas públicas, en el cual se establecen una serie de principios de forma voluntaria y las empresas públicas están obligadas a cumplirlos, este sistema se considera flexible, por un lado, ya que otorga al directorio y a la alta gerencia la oportunidad de tomar decisiones distintas de los principios establecidos previamente, esto se lo hace con el objetivo de obtener mejores resultados para la empresa, sin embargo también es el sistema más riguroso ya que al tomar decisiones que contravengan los principios establecidos deberán presentar las justificaciones de tal incumplimiento y como estas decisiones influyeron positivamente en la gestión (CAF 2012, 17-18).

El sistema de gobierno corporativo basado en normas es utilizado principalmente por empresas de los Estados Unidos, estas normas son establecidos por organismos reguladores como las bolsas de valores, este sistema es considerado inflexible ya que las normas establecidas son de estricto cumplimiento (CAF 2012, 18).

2.3. Ejes de acción de gobierno corporativo

Existen una serie de directrices y recomendaciones de gobierno corporativo, que establece tanto la OCDE como la CAF, los cuales se pueden resumir en seis ejes comunes que son: el marco legal, la función de propiedad, directorio y administración, revelación de información, ambientes de control y resolución de controversias (CAF 2012; 28-31; OCDE 2011: 19-25). Sin embargo es necesario analizar que ejes son aplicables en función de la normativa y realidad del país.

El eje referente a marco legal se considera como principales lineamientos los relacionadas a diferenciar las funciones que cumple el Estado como propietario y como regulador; a simplificar el marco legal de las empresas públicas para que estas sean administradas bajo el mismo régimen correspondiente de las empresas privadas, así como evitar condiciones de mercado desiguales para la obtención de financiamiento, especialmente evitar garantías soberanas de forma automática para garantizar préstamos (CAF 2010, 19-20).

Respecto a lo relacionado a la función de propiedad, se encuentran como

lineamientos principales la autonomía en el área operacional, la emisión de una política de propiedad en la cual se establezca la función del estado como accionista, así como su rol en la incorporación de prácticas de gobierno corporativo, la identificación de una entidad de propiedad centralizada y el directorio independiente del propietario (CAF 2012, 29).

En el eje de directorio y administración las recomendaciones tiene relación con la importancia de constituir un Directorio con sus atribuciones y responsabilidades y el determinarlo como responsable de la información financiera y de gestión de riesgos, la necesidad de contar con un reglamento de funcionamiento del directorio y con procesos claros de nominación en el cual se incluyan los criterios mínimos para ser director, la conformación de comités especializados que apoyo al Directorio y faciliten la toma de decisiones, así como la evaluación periódicas al directorio de la empresa (CAF 2012, 29).

Respecto al eje de ámbito de control, las recomendaciones principales son: disponer de un sistema de auditoría interna, establecer límites de tiempo para la contratación de auditores externos independientes, utilizar las normas de contabilidad y auditoría de las sociedades que se encuentran cotizando en bolsa (CAF 2012, 29).

En el ámbito de revelación de la información las recomendaciones están en someter a las empresas a procesos de auditorías externas bajo normas internacionales de contabilidad y la necesidad de contar con informes anuales de gobierno corporativo cuya responsabilidad es del Directorio, el cual debe ser publicado en la página web de la empresa (CAF 2010, 34-35).

En lo relacionado a la resolución de controversias se recomienda la necesidad de establecer de manera formal procesos alternativos para la resolución de conflictos los cuales se pueden llevar en el seno de la empresa, este proceso se da únicamente para aquellos asuntos que no contravengan la justicia ordinaria o administrativa (CAF 2010, 35).

En definitiva las recomendaciones emitidas en los distintos ejes, tanto por la OCDE como por la CAF tienen como objetivo disminuir los problemas de agencia que se presentan en las empresas, esto es tratar de reducir las actuaciones desleales que pudiera cometer el agente, administrador o alta gerencia, maximizando su propio beneficio, en desmedro de los beneficios del principal o dueño de la empresa; esto se da porque los incentivos del principal y del agente no se encuentran alineados (Navarro 2010, 284).

2.4 Experiencias de Gobierno Corporativo en empresas públicas en latinoamericana.

Se tiene algunas experiencias interesantes a nivel sudamericano, relacionadas a la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo, en las cuales sobresalen los resultados alcanzados en Brasil, Chile y Colombia principalmente.

En el Brasil, se tiene el caso de Petrobras que hoy en día se constituye como la empresa más grande³ en el país la cual también cotiza en la bolsa de valores. Para lo cual la empresa ha adoptado estándares internacionales de transparencia para reforzar la credibilidad en el mercado y perfeccionar la relación con sus grupos de interés (CAF, 2012: 37). Este lineamiento se aplica con la finalidad de atraer inversionistas. También ha sido trascendental el realizar varios cambios normativos a fin de incluir a las empresas públicas en el régimen legal aplicable a las sociedades anónimas, para lo cual en 2001 se promulgó la Ley de Sociedades Anónimas (Ley 10303) y posteriormente la Ley 11638 en el año 2007. Otro cambio de gran importancia está relacionado con el establecimiento de obligaciones sobre la contabilidad, la contratación de firmas auditoras independiente y normas para la elaboración de los estados financieros, estos cambios se han dado con el fin de que las compañías de capital abierto estén más alineadas con estándares internacionales (CAF 2012, 35; SENPLADES 2015, 66).

Brasil cuenta con un organismo de coordinación para la supervisión de las empresas públicas denominado (DEST) tiene entre sus responsabilidades: la planificación estratégica, la fijación de políticas de gobierno corporativo, los programas de inversión y la gestión de la organización y desempeño, este organismo hasta el 2014 tiene influencia en 122 empresas públicas, en las cuales monitorea la ejecución de la inversión y las metas establecidas, coordina la elaboración de los presupuesto y realiza informes sobre los resultados económicos, financieros y fomenta la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo. (Banco Mundial 2014:14).

En Brasil en el eje de Directorio y administración, existe una clara definición

³ Un monto de inversiones de US\$ 46.500 millones, patrimonio US\$ 168.000 millones y resultado operacional US\$ 14.000 millones (SENPLADES 2015, 65).

de los roles entre el directorio y el Gerente General de las EP. Mientras Directorio tiene entre sus responsabilidades la supervisión y evaluación como por ejemplo del informe de gestión anual, seleccionar y rechazar firmas de auditoría independientes, establecer las directrices generales para las actividades de los negocios de la EP y evaluar el desempeño del director de la EP, la responsabilidad del Gerente General se centra en administrar los negocios de la EP. Una tema a resaltar en Brasil es que los miembros de Directorio tiene una dedicación a tiempo completo, y se conforma por representantes técnicos especializados de los ministerios es decir se transforman en coadministradores (Banco Mundial 2014, 17-19).

En Chile los avances alcanzados se deben principalmente a la creación del SEP en 2001, como un organismo técnico asesor del Estado, el cual ha logrado centralizar toda la información de las empresas públicas bajo su control, contar con una memoria anual consolidada la cual es remitida al Presidente de la República. Las memorias anuales contienen principalmente una evaluación de los resultados y logros de cada una de las empresas públicas, así como los avances de los proyectos, inversiones y resultados obtenidos (Banco Mundial, 2014: 28). Los principios de gobierno corporativo establecidos en el Código SEP se plasman en 3 ejes: el marco de acción de las empresas del SEP, el ejercicio de la propiedad y las responsabilidades y funcionamiento del Directorio (SENPLADES 2015, 69).

Entre las prácticas de gobierno corporativo más relevantes son las incorporadas en CODELCO, las cuales están relacionados con el eje de roles y responsabilidades del Directorio. En 2010 con la emisión de la Ley de Gobierno Corporativo se definió un Directorio profesional, es decir sin considerar a ministros del ramo ni a representantes de las fuerzas armadas, en las cuales se pasó de no tener ninguna responsabilidad civil y penal a tener responsabilidades civiles y penales por las decisiones adoptadas, así como de tener un periodo presidencial para sus funciones a un período de 4 años escalonado (CAF 2012: 36-40). Las prácticas de gobierno corporativo promovidas han impactado positivamente, en el caso de CODELCO permitió la consolidación como una empresa competitiva y eficiente, proyectándose como una empresa líder a nivel mundial, actualmente cuenta con una organización y un modelo de negocios que incentivan la creación de valor y el crecimiento a largo plazo (SENPLADES 2015, 70). Los resultados evidentes en la gestión son: al 2011 excedentes brutos de US\$ 7.033 Millones, lo cual representó un 21,2% de incremento en comparación al 2010 (CAF 2012: 43).

En el caso de Colombia, el análisis sobre la importancia de los lineamientos de gobierno corporativo inicio en 2001, fue partir del cual se introdujeron un varias políticas públicas para fortalecer las prácticas empresariales. En el año 2007 se introduce el Código de Mejores Prácticas Corporativas, conocida como Código País, destinado a los emisores de valores colombianos. (Lehuedé 2013, 14 - 19; SENPLADES 2015, 75).

En este país se ha creado el Departamento Nacional de Planificación (DNP), institución que ejerce la función de control y supervisión de las EP, es dependiente de la Presidencia de la República y entre sus principales atribuciones están: evaluar los proyectos de inversión pública, consolidar los estados financieros y gestionar la información sobre posibles excedentes (Banco Mundial 2014, 26). Esta institución ha establecido principios orientadores de Buen Gobierno para la Administración Pública, en las áreas de transparencia y rendición de cuentas, gestión pública efectiva, participación y servicio al ciudadano. (SENPLADES 2015, 75). Al igual que en el Ecuador en este país los objetivos estratégicos, financieros y de desempeño, deben estar alineados con el Plan de Desarrollo Nacional.

En Colombia uno de los casos exitosos con la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo, es lo alcanzado por el Grupo EPM⁴ o Empresas Públicas de Medellín, la cual se ha convertido en un grupo estatal rentable, llegando a consolidarse como la segunda empresa más grande en Colombia, tanto por sus ingresos de US\$ 6.948 millones, una utilidad neta de US\$ 869 millones en 2013 y transferencias al Municipio de Medellín que ascendieron en 2013 a US\$ 640 millones (EPM2014, 13).

En conclusión las mejoras que han tenido las empresas públicas analizadas a nivel de Latinoamérica con la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo, son evidentes, para lo cual ha sido trascendental el contar con una institución que asuma el rol de coordinación, supervisión y evaluación de las EP, así como la definición clara de los roles del Directorio y alta gerencia, mayores niveles de transparencia, incluir a las empresas públicas dentro de las mismas exigencias que rigen a las empresas privadas y uno de los aspectos más relevantes ha sido que los

⁴ Este grupo es 100% de propiedad del Municipio de Medellín y comprende las empresas de energía eléctrica, gas natural, agua potable, tecnologías de información y comunicación, saneamiento básico, recolección, aprovechamiento y disposición final de basuras,

miembros que conforman el Directorio de las empresas Públicas tienen una dedicación a tiempo completo y están conformados por técnicos especializados.

Al realizar un acercamiento con el Ecuador se puede evidenciar que al igual que los países analizados en los que se cuenta con un organismo de coordinación, supervisión y evaluación como el caso del DEST en Brasil, SEP en Chile y DPN en Colombia, en Ecuador se ha creado una Empresa Coordinadora de Empresas Públicas EMCO EP, el 07 de diciembre de 2015, mediante Decreto Ejecutivo 842, la cual tiene por objeto planificar, articular, coordinar, controlar y validar las políticas y acciones de todas las empresas públicas, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión, técnica, administrativa y financiera. Como otro aspecto relacionado a las buenas prácticas de gobierno corporativo en Ecuador se puede señalar el Decreto Ejecutivo 822, emitido en diciembre de 2015, en el cual se aclara las atribuciones del Directorio y la Gerencia General, ya que como se evidenciará más adelante existe un traslape de funciones entre estos dos niveles de gobierno.

Una diferencia en Ecuador frente a Brasil y Chile, es que estos países están conformados por un Directorio profesional con una dedicación a tiempo completo, lo cual es un limitante en nuestro país, al considerar que la conformación de Directorio está integrada por el ministro del ramo, quien lo preside y delegados de la Senplades y de la EMCO EP, es decir en el Ecuador se tiene un Directorio político y los miembros no tienen una dedicación completa a este rol, ya que sus miembros tienen otras atribuciones y responsabilidades como Viceministro, Subsecretarios, asesores y adicionalmente actúan como delegados a los directorios de las empresas públicas.

2.5 Opinión de expertos en gobierno corporativo

Con el fin de conocer la opinión de expertos en el manejo de gobierno corporativo se llevó a cabo varias entrevistas con representantes de la Bolsa de Valores, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y de empresas públicas.

Un aporte importante es el que realiza el Magister Fausto Washima, Asesor de la Secretaría Nacional de Planificación y miembro de Directorio de varias empresas públicas; el cual comentó que es necesario trabajar en una construcción propia del Ecuador para cual coincide en los ejes considerado en la propuesta planteada y hace hincapié en la necesidad de una designación más meritocrática de los gerentes,

manejo ético y estados financieros auditados, entre los lineamientos principales de los cuatro ejes contemplados.

Señala que ciertos lineamientos de la OCDE y CAF, como el nivel de transparencia tiene como fin en las empresas privadas atraer inversionistas, mientras que en empresas públicas se daría para empresas que tienen un capital abierto, sin embargo en el país las empresas públicas no pueden emitir acciones, como si lo pueden hacer en países como Brasil y Colombia, sin embargo la normativa contempla el poder emitir obligaciones o titularizar. En este contexto se menciona que la orientación ha cambiado hacia un manejo transparente de las cuentas.

Actualmente se discute bajo que elementos pueden atraer socios para capitalizar a las empresas. Esto se da porque se llegó a los límites del modelo de las EP como instrumento de política pública, es decir las empresas públicas si es un instrumento de política pública, pero ese instrumento debe estar dimensionado, porque al no dimensionarse se corre el riesgo, de que ese instrumento termine desfinanciando a la empresa, y sin empresa no hay el instrumento, ni política pública.

También coincide que las empresas públicas son ejecutores de la política pública, las empresas son ciento por ciento del Estado y no es necesario consultar para tomar una decisión en política pública, sin embargo en temas financieros y presupuestarios puede ser riesgosa, porque se puede tomar decisiones de política pública que terminen desfinanciando a la empresa pública, como por ejemplo en la empresa pública Tame, los usuarios piensan que no se deben subir los precios y volar a todas partes; los trabajadores piensan que tienen derecho a pasajes baratos. Aquí hay que considerar que si bien el Directorio resuelve que ingresen a un destino, el gerente general debe poner las condiciones comerciales, analizar las frecuencias, establecer el precio de los pasajes, capacidades mínimas para ser rentable, en este contexto el gerente general tiene el mayor margen de decisión, mientras que si fuese en países como Chile y Perú el responsable sería el Directorio.

Ecuador en este momento está en un período de transición, antes se señalaba que la empresa era un instrumento de política pública, en el cual las circunstancias económicas obligan a cuantificar hasta donde llega ese alcance del costo del instrumento de política pública.

Respecto al marco normativo de las empresas públicas refiere que se trata de un marco particular, en el cual los ministerios son los que presiden el Directorio, y se

cuenta con un gerente general que no siempre es elegido meritocráticamente, y por otro lado las empresas públicas son ciento por ciento del Estado.

Considera que el directorio de nuestro país es más político que coadministrador. Dado que los miembros del directorio ejercen otras funciones, no es un directorio a tiempo completo, mientras que en los casos de Chile y Perú el Directorio se conforma con persona a tiempo completo, tienen mayor poder real y de definir quién sea el gerente y son los responsables de los resultados que tenga una empresa. Este es un tema que marca la diferencia.

En un acercamiento con la Bolsa de Valores de Quito, con Sylvia de Uribe, Directora del Programa de Buen Gobierno Corporativo, manifiesta que las prácticas de gobierno corporativo en empresas públicas buscan disminuir los conflictos de intereses, fruto de las relaciones entre quien ejerce la función de propiedad, de la administración y la gestión.

Señala que el gobierno corporativo debe ser adecuado, analizado, evaluado e implementado en función de la normativa de las empresas públicas, la bolsa de valores no tienen clara la normativa que cobija a las empresas públicas del Ecuador, sin embargo señala que el fin del gobierno corporativo en empresas públicas, es que sean rentables desde la perspectiva económica, eficientes y eficaces desde la perspectiva de generar inclusión y equidad social, por lo que claramente pueden mejorar la gestión.

El gobierno corporativo se lo debe considerar como un sistema, con un objetivo específico, en general las prácticas buscan reforzar la estructura de gobierno y actualmente es un instrumento para evitar la corrupción.

Entre los principales lineamientos que resaltan como importantes está el nivel de transparencia y la responsabilidad con los grupos de interés, con la sociedad ecuatoriana en general, al considerar que los recursos son limitados y que estos deben ser utilizados en el cumplimiento de metas y objetivos nacionales.

Al ser el gobierno corporativo un sistema, puede haber recomendaciones que no se pueden aplicar en un principio, pero en necesario realizar un plan, para aplicarlo en un tiempo determinado.

Se menciona que el gobierno corporativo busca dar valor a la empresas, pero que al igual que en empresas privadas, puede haber normativa que perjudique el gobierno corporativo. Señala que para emitir un criterio es necesario conocer la

normativa que aplica a empresas públicas de forma general.

Concluye que con la implementación de prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas se puede atraer mayores niveles de inversión, mejorar los niveles de competitividad, mejorar la sostenibilidad y transparencia. Adicionalmente comenta que es un puntal muy importante que el Directorio este conformado por conocedores del giro de negocio de la empresa pública. En el caso de los delegados señala que asumen una responsabilidad personal y política, asumen un riesgo sin estar enterados e inteligenciados de todos los procesos y sin embargo en un futuro este delegado debe responder, rendir cuentas, dar respuesta de porque se tomó y no se tomó una determinada decisión.

2.6 Opinión de empresas públicas sobre gobierno corporativo

Una de las empresas públicas pioneras en gobierno corporativo es Ferrocarriles del Ecuador, esta empresa en el año 2012 tuvo una cooperación técnica con la CAF, lo cual ha permitido llevar a cabo la implementación en la aplicación de buenas prácticas en varios ejes, de acuerdo a lo comentado por Cristina Peñaherrera Gerente de Planificación de la empresa pública.

Entre las recomendaciones realizadas se encuentran en el eje relacionada a Directorio y administración, en el cual se planteó como buenas prácticas, el asegurar las políticas ambientales, sociales y de los grupos de interés, la empresa señala que se aplicó esta buena práctica como parte de la Responsabilidad social, ya que con la activación de la línea férrea en diversas partes del Ecuador, fue posible activar la economía de las diversas zonas. Adicionalmente se ha identificado los grupos de interés, los cuales se han considerado en el planteamiento de los objetivos de la empresa pública en su Plan Estratégico. Otra recomendación estaba relacionada con la conformación de comités de apoyo al Directorio, los cuales se están llevado a cabo desde 2014, la empresa resalta que en el año 2012 se llevaban a cabo únicamente dos sesiones de Directorio al año, con lo cual difícilmente el Directorio estaba en la capacidad de cumplir con su rol, mientras que en 2015 se han realizado siete sesiones de Directorio en los cuales se han logrado aprobar instrumentos como el Plan Estratégico y Plan de Negocios y cumplir otra de las recomendaciones relacionada con incrementar el número de sesiones.

Otro eje importante es el relacionado con la revelación de la información y ambiente de control, los cuales se han implementado satisfactoriamente, la empresa

cuenta con auditor interno y auditor externo independiente, se han cumplido con los límites de tiempo óptimos para la ejecución de la auditoria de los estados financieros, la empresa pública tiene auditados los estados financieros del año 2014.

Se concluye que con la implementación de los lineamientos en gobierno corporativo si se han logrado una mejora en la gestión es esta empresa, las cual paso de su resultado negativo en operaciones en los años 2012 y 2013 a una utilidad operativa de US\$ 1.3 Millones en 2015. La EP señala que entre las recomendaciones que no se logrado implementar está la evaluación al Directorio, justamente porque la normativa actual no lo contempla.

Otra de las empresas públicas que muestra interés en analizar e implementar las buenas prácticas de gobierno corporativo es Flopec EP, de acuerdo a lo comentado por la Gerente de Planificación señalo que la empresa se encuentra realizando un análisis interno de las prácticas y lineamientos implementados, así como en proceso de una asistencia en este tema.

Por su lado la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas se encuentra realizando un levantamiento a nivel de todas las empresas públicas de lineamientos y buenas prácticas de gobierno corporativo, a fin de cumplir con una de sus atribuciones que consiste en emitir políticas, lineamientos en gobierno corporativo.

Capítulo tercero

Decisiones adoptadas en Directorios de Empresas Públicas

En este capítulo se muestra el número de sesiones de directorio desarrolladas en el año 2014, se establece una metodología para clasificar las decisiones adoptadas en los respectivos directorios y se presentan los resultados obtenidos al aplicar la metodología, finalmente se concluye señalando en el ámbito en el cual se han centrado las decisiones adoptadas en el transcurso del 2014.

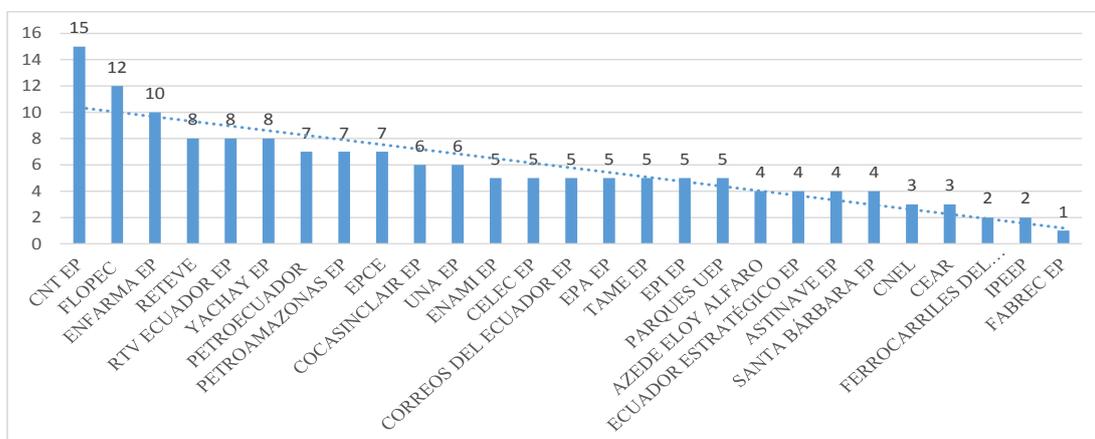
1. Sesiones de Directorios en Empresas Públicas.

Para el análisis y contabilización total de las sesiones de directorio se consideró 27 empresas públicas de la función ejecutiva, sin considerar a las empresas públicas Hidrolitoral EP y Eléctrica de Guayaquil EP, las cuales desaparecieron en el transcurso del año 2014 por razones de optimización, en el caso de la primera el Proyecto Baba pasó a ser administrado por CELEC EP y la segunda fue absorbida por CNEL EP.

En el transcurso del año 2014 se han mantenido un total de 156 sesiones de directorio, considerando las empresas públicas de la función ejecutiva que se encontraban en funcionamiento hasta diciembre, conforme se puede evidenciar en el siguiente gráfico.

Gráfico No.1

Sesiones de Directorio por empresa pública, año 2014.



Fuente: Sistema Nacional de Información -Seguimiento Resoluciones de Empresas Públicas 2014.

Elaboración propia.

En el presente gráfico se puede evidenciar que la empresa pública que más sesiones de directorio ha mantenido en 2014 es CNT EP con 15, así como FLOPEC EP que presenta 12 sesiones al año, es decir un promedio de una sesión mensual. Existen también empresas públicas que presentan un mínimo de sesiones al año, como son Ferrocarriles del Ecuador EP, Infraestructuras Pesqueras EP y Fabrec EP, las dos primeras han mantenido únicamente dos sesiones al año, es decir en promedio una sesión semestral, mientras que Fabrec EP presenta una sesión en el transcurso del 2014, bajo estas consideraciones es importante analizar cual deberá ser un mínimo de sesiones que deberán llevarse a cabo en una empresa pública al año, con el fin de no saturar al directorio con decisiones meramente administrativas o de conocimiento, ni por otro lado ocasionar que el directorio se desentienda de temas estratégicos de la empresa pública.

Adicionalmente es necesario considerar que un número elevado de sesiones de Directorio en una empresa pública, no implica necesariamente un aspecto positivo, lo ideal es analizar el tipo de sesiones que se han adoptado, con el fin de llegar a determinar y evaluar la gestión del Directorio y la Gerencia General principalmente.

2. Metodología para clasificar el tipo de decisiones adoptadas.

Con el fin de conocer las decisiones que se han adoptado en los Directorios de Empresas Públicas se van a categorizar las decisiones adoptadas en cuatro ámbitos, siendo estos: direccionamiento estratégico, desarrollo organizacional, gestión financiera y administrativa. Los temas a considerar en cada uno de los ámbitos tienen relación a las atribuciones contempladas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas como responsabilidades del Directorio de las empresas públicas.

Para lo cual en primera instancia se va a definir los temas que se van a considerar en cada uno de los ámbitos, posteriormente se van a tabular los temas que se han tratado en los 156 directorios de las empresas públicas, luego se contabilizarán el total de temas tratados, para finalmente dividirlos de acuerdo a los temas definidos por cada eje.

En el ámbito de direccionamiento estratégico se considerará temas como: Reglamentos de alianzas estratégicas, selección de aliados estratégicos, planes estratégicos, metas anuales, plurianuales y evaluación, convenios de asociación,

informes de gestión, informes de operaciones, declaración de información reservada y/o confidencial principalmente.

Respecto al ámbito relacionado a desarrollo organizacional se considerará aspectos como aprobación de escalas salariales y reajustes, remuneración variable, estructuras orgánicas, normas internas de administración de talento humano, y estatutos orgánicos por procesos principalmente.

En el ámbito de gestión financiera se considerara las decisiones relacionadas con: aprobación de presupuestos anuales, proforma presupuestarias, reformas presupuestarias, contratación de créditos, contratos para transferencia de excedentes, ejecución presupuestaria, estados financieros, planes operativos anuales, proyectos de inversión.

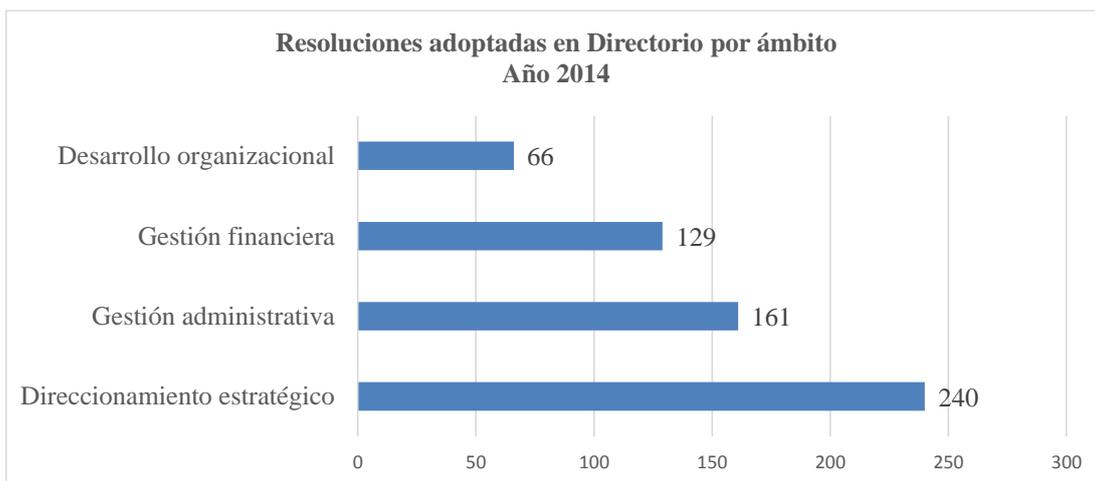
Finalmente en el ámbito administrativo se van a considerar las decisiones relacionadas con: Aprobación de Reglamentos de funcionamiento de directorio, posesión de los miembros de directorio, designación del gerente general y gerente subrogante, aprobación de actas, informes de cumplimiento y seguimiento a las resoluciones adoptadas, informes sobre cumplimiento de gestión y demás puntos de conocimiento como renuncia del gerente general.

3. Clasificación del tipo de decisiones adoptadas

Con el fin de clasificarlas las decisiones adoptadas en el año 2014, se tabularon los temas tratados en las 156 sesiones de directorio de las 27 empresas públicas de la función ejecutiva, dando un total de 635 puntos presentados, de los cuales 39 puntos no fueron tratados por suspensión de la sesión o por solicitud de información adicional por parte de los miembros de Directorio, con esta depuración se analizó un total de 596 decisiones adoptadas las cuales se encuentran distribuidas por eje, conforme se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico No.2

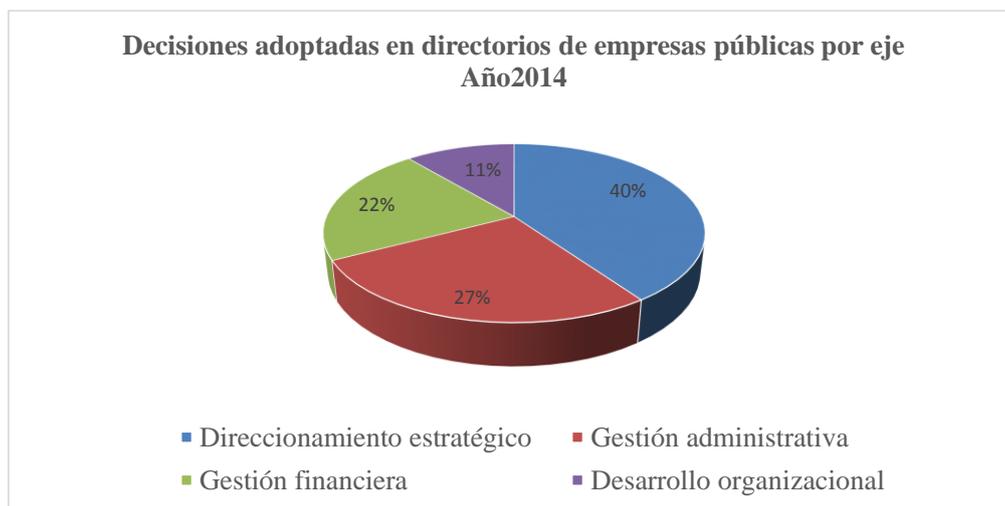
Resoluciones adoptadas en directorio por ámbito.



Fuente: Sistema Nacional de Información -Seguimiento Resoluciones de Empresas Públicas 2014.
Elaboración propia.

Gráfico No. 3

Análisis de las resoluciones adoptadas en directorio por ámbito.



Fuente: Sistema Nacional de Información -Seguimiento Resoluciones de Empresas Públicas 2014.
Elaboración propia.

Una vez procesado las 596 decisiones adoptadas en las sesiones de directorio se evidencia que el 40% fueron adoptadas en el ámbito estratégico de las empresas públicas, 27% son de carácter administrativo, 22% relacionados con la gestión financiera, mientras que el ámbito con menor decisión adoptada es el eje de desarrollo organizacional con un 11% de decisiones adoptadas.

Estos datos permiten por un lado evidenciar que las decisiones del Directorio han estado enmarcadas dentro del ámbito estratégico de las empresas públicas, lo cual responde en gran medida a las exigencias de los miembros del directorio en guiar el orden del día de las convocatorias de las sesiones al cumplimiento de su objeto de creación.

Capítulo cuarto

Análisis de las resoluciones adoptadas versus los lineamientos de gobierno corporativo que podrían mejorar la gestión en las Empresas públicas del Ecuador.

En este capítulo se realiza un análisis por eje de las resoluciones adoptadas en las sesiones de directorio desarrolladas en el año 2014, frente a los cuales se prioriza determinados ámbitos de gobierno corporativo, posteriormente se propone ciertos lineamientos en función de las mejores prácticas de gobierno corporativo que se han aplicado en la región y que podrían implementarse con el fin de lograr un mejoramiento en la gestión, se concluye con un análisis legal de la viabilidad de la propuesta.

1. Análisis de las resoluciones adoptadas en Directorios

1.1 Análisis eje de desarrollo organizacional

Al analizar las 596 resoluciones de directorio que se tomaron en el año 2014, se evidenció que 66 resoluciones, equivalentes al 11% se adoptaron en el eje de desarrollo organizacional, constituyéndose este eje el de menor concentración de temas abordados, esto se puede explicar en gran medida con la expedición del decreto ejecutivo No. 1487, del 12 de abril de 2013, con el cual se congelaba las remuneraciones del sector público por los años 2013 y 2014, en este contexto las empresas públicas siguieron la misma directriz, de no incrementar su remuneraciones. Las empresas que han presentado temas de escalas salariales han sido por la incorporación de puestos específicos, así como para el caso de empresas públicas de reciente creación.

Con el fin de profundizar aún más las decisiones que se adoptaron se realiza una sub clasificación por tema abordado, los resultados obtenidos se muestran a continuación:

Gráfico No.4

Subdivisión del eje de desarrollo organizacional por tema



Fuente: Sistema Nacional de Información -Seguimiento Resoluciones de Empresas Públicas 2014.
Elaboración propia.

Al realizar la subdivisión por tema, se puede apreciar que el 24% de las decisiones en este eje estuvieron relacionadas con las escalas salariales de las empresas públicas, seguidas de un 20% de Normas Internas de Administración de Talento Humano, 18% tanto de estructuras orgánicas, como de temas varios y finalmente un 8% estuvieron relacionados con remuneración variable. En este eje es importante resaltar que en varios se ha incluido temas relacionados a desarrollo organizacional, pero que no se encuentran claramente establecidos como atribución del Directorio de acuerdo al artículo nueve de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, los cuales estuvieron relacionados con planes de capacitación, códigos de ética y renuncia de gerente general.

Respecto a las escalas salariales aprobadas es importante destacar que corresponde a la fijación de escalas salariales de empresas nuevas como CEAR EP, AZEDE EP, EPA EP, RETEVE EP y EPI, así como de revisiones de escalas salariales de empresas que pasaron a ser empresas públicas, como FLOPEC EP y SANTA BÁRBARA y finalmente también se ha incluido la incorporación de nuevos grupos ocupacionales en empresas públicas que se encuentran en funcionamiento.

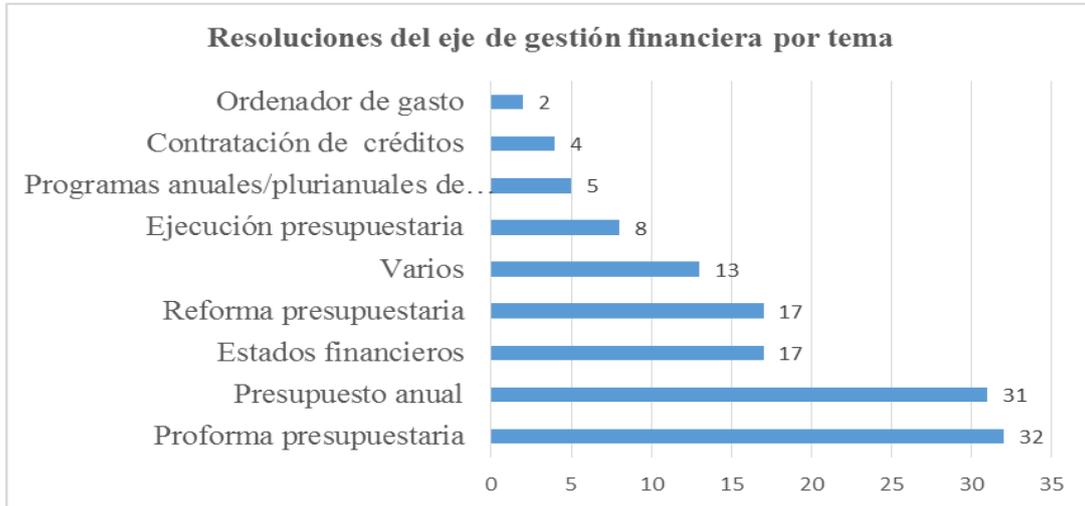
1.2 Análisis eje de gestión financiera.

En el eje de gestión financiera se encuentran el 22% del total de resoluciones

adoptadas en los directorios de empresas públicas en el año 2014, esto corresponde a 129 decisiones adoptadas, a continuación se muestra los resultados que se evidenciaron en la sub división por tema.

Gráfico No.5

Subdivisión del eje de gestión financiera por tema



Fuente: Sistema Nacional de Información -Seguimiento Resoluciones de Empresas Públicas 2014.
Elaboración propia.

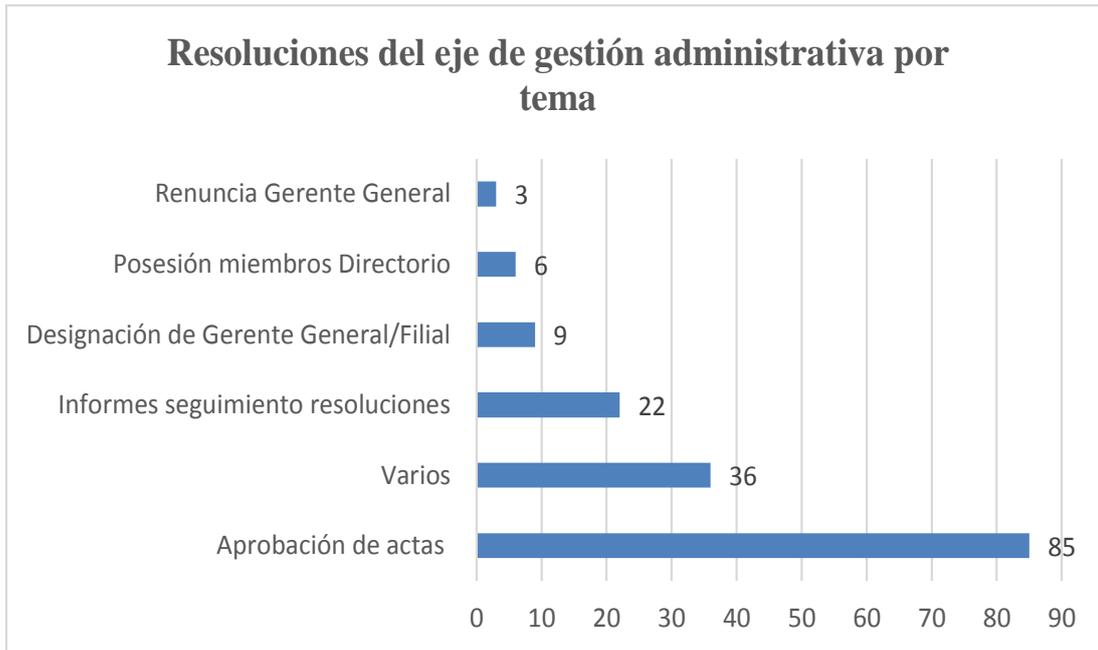
En la clasificación por tema se evidencia que el 49% de los temas tratados y abordados por los directorios de las empresas públicas en el eje financiero en el año 2014, estuvieron enfocados en las proformas presupuestarias y presupuestos anuales. Mientras que otros temas como el análisis y evaluación de los estados financieros y ejecución presupuestaria representan únicamente el 13% y 6% del total de temas abordados en este eje. En este contexto se puede concluir que si el Directorio concentra gran parte de las decisiones abordadas en la aprobación de los presupuestos anuales, en los cuales se analiza tanto gasto corriente, gasto de inversión, evolución de los ingresos y de los gastos, nivel de ejecución, los aportes de recursos fiscales que requieren las empresas públicas o el nivel de excedentes que se generaran para la transferencia al presupuesto general del estado, es importante resaltar que es necesario que también exista un análisis y evaluación periódica de los resultados obtenidos, los cuales deberían mantener un similar nivel de concentración en las sesiones de directorio.

1.3 Análisis eje de gestión administrativo

En el eje de gestión financiera se encuentran el 27% del total de resoluciones adoptadas en los directorios de empresas públicas en el año 2014, esto corresponde a 161 decisiones adoptadas, una vez realizada una sub clasificación por tema a continuación se muestran los resultados obtenidos

Gráfico No.6

Subdivisión del eje de gestión administrativa por tema



Fuente: Sistema Nacional de Información -Seguimiento Resoluciones de Empresas Públicas 2014.

Elaboración propia.

Como resultado de la categorización por tema, se puede apreciar que el 53% de las decisiones en este eje estuvieron relacionadas con la aprobación de actas de directorio, seguidas de un 22% de temas varios que engloban aspectos como aprobación de orden del día de las sesiones, nombramiento secretario de directorio, designación de liquidador, principalmente, el tercer tema importante en este eje está relacionado con el seguimiento a resoluciones que ocupa el 14% de las decisiones de este eje.

En este contexto se puede concluir que siendo el eje administrativo el que concentra el 27% de las decisiones adoptadas, y al ocupar el segundo lugar en concentración de los temas abordados en sesiones de directorio, los temas que se evidencian en esta categorización no muestran un nivel de elevada relevancia.

1.4 Análisis eje de direccionamiento estratégico

Al analizar las 596 resoluciones de directorio que se tomaron en el año 2014, se evidenció que 240 resoluciones, equivalentes al 40% se adoptaron en el eje de direccionamiento estratégico, para conocer los temas que se trataron en este eje se realiza una categorización por tema resuelto, los resultados obtenidos se muestran a continuación:

Gráfico No.7

Subdivisión del eje de direccionamiento estratégico por tema



Fuente: Sistema Nacional de Información -Seguimiento Resoluciones de Empresas Públicas 2014.

Elaboración propia.

En la clasificación por tema se evidencia que el 24% de los temas tratados y abordados por los directorios de las empresas públicas en el eje direccionamiento estratégico en el año 2014, estuvieron enfocados a la evaluación de varios temas como proyectos de inversión, procesos de contratación, informes de auditoría, indicadores de gestión, de convenios de asociación y de resoluciones adoptadas principalmente. Mientras el 21% de las decisiones adoptadas estuvieron relacionadas con reformas al objeto de creación empresas públicas, análisis de ampliación de líneas de negocio, liquidación de empresas y declaración de información confidencial.

El tercer tema tratado corresponde a informes de gestión y operaciones, el cual fue abordado 44 veces en los directorios y ocupa el 18% de las decisiones de este eje, este tema permite evaluar los resultados obtenidos en la gestión de la

empresa, en la aplicación de políticas, en la ejecución de proyectos y del presupuesto, por lo que este tema tiene gran importancia en la evaluación integral de una empresa pública. Los informes de gestión deben ser presentados obligatoriamente una vez al año para resolución del Directorio, sin embargo es atribución de la administración presentar su avances de forma trimestral o cuando el directorio lo solicite.

Los dos siguientes temas relevantes son planes y proyectos estratégicos los cuales se han tratado 43 veces y representan el 18% de los temas abordados en este eje en 2014. Los planes estratégicos revisten su importancia, porque en ellos se concentra el direccionamiento estratégico de la empresa para los próximos años, los cuales se cristalizan con el establecimiento de objetivos, metas e indicadores anuales, los cuales deben estar alineados a los objetivos nacionales y al objeto de creación de la empresa pública, incluyen también los programas y proyectos que permitirán el cumplimiento de esos objetivos, se acompaña con la forma de financiamiento. El cumplimiento de los objetivos estratégicos es evaluado por lo menos una vez al año, y en algunas empresas como PETROAMAZONAS EP, FLOPEC EP y CNT EP principalmente, está atada a su remuneración variable. Por su parte los proyectos estratégicos son revisados de forma global por el directorio en una fase de inicio y previo al proceso de contratación, esto con el objetivo de un análisis global y de su aprobación cuando los niveles de costos rebasan los rangos autorizados para el gerente general de la empresa pública.

Finalmente en este eje un tema importante se relaciona con las alianzas estratégicas y la selección de estos aliados los cuales se han tratado 15 veces en el 2014, en este contexto el directorio aprueba un reglamento general para que las empresas tengan la capacidad asociativa que permita ampliar su giro de negocio, tener acceso a tecnologías avanzadas y principalmente alcanzar sus objetivos estratégicos.

2. Ámbitos que se puede considerar en la propuesta.

Una vez que se han analizado las decisiones adoptadas en los directorios de empresas públicas, tanto por ámbito como por tema, se pudo evidenciar que si bien el eje de direccionamiento estratégico es el que concentra el 40% de los temas abordados, también es notorio que en todos los ejes se ha incluido en temas varios, aspectos que concentra puntos que en su mayoría corresponde a temas de

conocimiento, generalmente con un alcance administrativo. Es así que en los cuatro ejes analizados, 112 temas fueron considerados como temas varios, es decir el 18% del total de temas abordados en las sesiones de directorio en el 2014.

En este contexto consideró que es necesario incluir en la propuesta ámbitos que contribuyan a evitar el problema de agencia, por lo que es necesario analizar que mecanismo permitirán alinear los intereses del gerente general con los del Directorio, para de esta manera reducir la alta carga de temas administrativos, es decir ese 18% del total de temas abordados en los directorios en 2014 que se evidenció en el análisis.

En función de la problemática encontrada en el proceso de investigación, del análisis de las experiencias de otros países de Latinoamérica, así como de varias opiniones de expertos, se considera cuatro ámbitos principales que se podrían implementar que son: Directorio y administración, función de propiedad, ambiente de control y revelación de la información.

Respecto al marco legal de las empresas públicas, no se considera incluir en este eje ninguna recomendación, considerando que en Ecuador las empresas públicas se consideran como instrumento de política pública y la normativa actual tiene claramente establecida el marco legal y regulatorio para las empresas públicas, el cual viene dado desde la Constitución de la República del Ecuador, adicionalmente se tiene una norma específica para empresas públicas, la Ley Orgánica de Empresas Públicas la cual regula la dirección, administración y gestión, mientras que en el ámbito de control se tiene a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Respecto al financiamiento se realiza ciertas puntualizaciones en la LOEP, así como en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, de forma complementaria la normativa actual contempla que las empresas públicas están en la obligación de cumplir con la LOEP y otras leyes aplicables en función de la naturaleza del financiamiento (LOEP 2008: 18).

Respecto a la solución de controversias la Ley Orgánica de Empresas Públicas prevé en su artículo 32, que cuando se originen controversias en las relaciones laborales deben ser resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes y prevé como normas supletorias el Código de Trabajo (LOEP 2008: 13). Este ámbito no debe contravenir la justicia ordinaria o administrativa por lo que no se considera incluirlo en las empresas públicas en una primera etapa.

Los ámbitos relacionados con: Directorio y administración, función de propiedad, ambiente de control y revelación de la información que se consideran en la propuesta, en primer lugar se analizó que si bien en la Ley Orgánica de Empresas Públicas contempla ampliamente las atribuciones y responsabilidades del Directorio y de la Gerencia General de una empresa pública, en el día a día se evidencia ciertas actividades relacionadas a la gestión ordinaria de la empresa pública, las cuales son elevadas a Directorio como puntos de conocimiento, disminuyendo el tiempo disponible que tiene el directorio para la gestión estratégica, para la supervisión y evaluación de la gestión. En segundo lugar es importante ir cerrando las brechas de conocimiento, con el fin de disminuir los problemas de agencia que pueden generarse en las empresas públicas.

3. Lineamientos de gobierno corporativo

Es necesario considerar que previo a establecer ciertos lineamientos de gobierno corporativo para las empresas públicas del Ecuador, es imperativo responder a las siguientes preguntas ¿Para qué es necesario contar con mejores prácticas y lineamientos de gobierno corporativo?, ¿Qué se va a obtener?, ¿Qué costo tendrá su implementación?, esto con el fin de evidenciar su aporte y beneficios.

En este contexto y ante estos cuestionamientos se debe considerar que estos lineamientos alcanzarían su objetivo principal, si con ellos se logra alinear los intereses que tiene el directorio, que actúa como dueño de la empresa, en otras palabras que tiene el estado, con los del agente, administrador o gerente general de una empresa pública, con lo cual evitamos comportamientos desleales del gerente general que puede afectar tanto el cumplimiento de los objetivos estratégicos, así como de los resultados ya sean económicos o financieros de la empresa pública.

Ahora bien es necesario considerar que el estado crea empresas públicas para la ejecución de políticas públicas específicas, así como para la gestión de sectores estratégicos, por lo que contar con un gerente general comprometido y alineado con los intereses del estado, viene a ser un puntal trascendental para el logro de los objetivos empresariales, es decir para que la empresa pública cumpla con su decreto de creación y se perennice con su giro del negocio.

Respecto a lo que obtenemos, en general los logros son innumerables, ya que a más de lograr que la empresa gane valor, también se evita ciertas asimetrías de la información, se logra también seriedad, confianza y transparencia.

3.1. Directorio y Administración

En este eje se ha priorizado tres recomendaciones principales con el fin de evitar asimetrías de información, así como de disminuir la carga administrativa en los directorios de las empresas públicas, las cuales se muestran a continuación:

Cuadro No.2

Propuesta de gobierno corporativo ámbito directorio y administración

ÁMBITO	RECOMENDACIONES
Directorio y administración	Separación de la gestión ordinaria para la gerencia general de la empresa pública de su dirección (directorío).
	Disponer de información suficiente y oportuna a los directores.
	Conformar comités de apoyo para el Directorío.

Fuente: Directrices de la OCDE y CAF sobre gobierno corporativo para empresas públicas.

Elaboración propia.

El objetivo es lograr la separación de forma clara de la gestión ordinaria de la empresa pública, que es competencia exclusiva de la gerencia general, con la gestión estratégica o de dirección que es competencia estricta del directorío. Para lo cual se realiza en primera instancia un comparativo entre los lineamientos que recomienda la OCDE, frente a las directrices que se encuentran contempladas en la LOEP y a los lineamientos adoptados por las EP, con el objetivo que evidenciar con que lineamientos ya contamos y cuales se podrían incluir.

Cuadro No.3

Comparativo de responsabilidades para directorio

COMPARATIVO		
Principales responsabilidades recomendadas por OCDE y CAF	Responsabilidades y atribuciones establecidas en Ecuador	Observaciones
<p>Establecer la dirección estratégica y la supervisión de resultados de desempeño.</p>	<p>la LOEP, Art. 9, como atribución del Directorio: - Aprobar el Plan Estratégico de la empresa (...) y evaluar su ejecución. de Establecer las políticas y metas de la Empresa (...) y evaluar su cumplimiento.</p>	<p style="text-align: center;">SI CUMPLE</p> <p>Se contempla la recomendación de la OCDE y CAF, en la LOEP se establece claramente la dirección estratégica y la evaluación como Responsabilidad del Directorio.</p>
<p>Determinar la misión de la Compañía, sus metas y los resultados que espera.</p>	<p>LOEP, Art. 9, como atribución del Directorio: Establecer las políticas y metas de la Empresa (...) y evaluar su cumplimiento.</p>	<p style="text-align: center;">SI CUMPLE</p> <p>Se incluye en la LOEP esta recomendación, ya que el Directorio al aprobar el Plan estratégico de una empresa pública, también aprueba la misión, objetivos y metas.</p>
<p>Asegurar las políticas ambientales, sociales y de los grupos de interés.</p>	<p>LOEP, tercera disposición general, señala que las EP, preservarán el equilibrio ecológico, para lo cual observarán las políticas de control ambiental, con el objeto de ejecutar los planes de manejo ambiental. LOEP, Art. 9, contempla que el directorio aprueba políticas de responsabilidad social.</p>	<p style="text-align: center;">SI CUMPLE</p> <p>Ya que las empresas públicas deben cumplir con las políticas de control ambiental, esto es las normas relacionadas en este materia, mientras que el Directorio lo revisaran en el momento en el cual se expida la normativa general interna y Plan de Negocios y expansión.</p>
<p>Velar por la transparencia y una adecuada revelación de información.</p>	<p>LOTAIP, Art.1, El acceso a la información pública es un derecho que garantiza el Estado. LOEP, Art. 45 Las EP deberán divulgar la información financiera y contable del ejercicio fiscal anterior; la información mensual sobre la ejecución presupuestaria (...) informe de rendición de cuentas de los administradores, etc. Art. 20, como principios que orientan la administración del talento humano Transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos de la empresa”</p>	<p style="text-align: center;">SI CUMPLE</p> <p>Las EP en sus páginas web, en la sección de transparencia publican información de carácter administrativo, financiero, legal, de talento humano, incluso remuneraciones y presupuestos, adicionalmente los estados financieros auditados de las EP son publicados en la página de la Contraloría General del Estado.</p>

<p>Implementar una política de contabilidad y un proceso de auditoría eficiente y fidedigno.</p>	<p>LOEP, Disposición general quinta: la contabilidad que lleven las EP estará basada en los principios de contabilidad de general aceptación y normas internacionales de contabilidad, generando toda la información financiera necesaria para medir su gestión tanto administrativa y financiera. LOEP, Art. 47 señala que las EP están sujetas a tres controles: al de la CGE, que es quien determina la firma que realizará la auditoría. Al control de la unidad de auditoría interna y al control de la Consejo de Participación Ciudadana.</p>	<p>SI CUMPLE Se establece que la contabilidad que llevan las EP será bajo NIIF. Respecto a las firmas auditoras son elegidas por un organismo independiente especializado.</p>
<p>Vigilar la propia independencia y competencia de los directores.</p>	<p>No se tiene claramente establecido.</p>	<p>No es suficiente, se recomienda esta buena práctica.</p>
<p>Garantizar que la remuneración ejecutiva esté alineada con el largo plazo, la sostenibilidad y la competitividad de la empresa.</p>	<p>No se tiene establecido claramente como remuneración para ejecutivos, sin embargo en la LOEP se incluye en el numeral 4, del artículo 20, Sistemas de remuneración variable, que se orientan a bonificar económicamente el cumplimiento individual, grupal y colectivo de índices de eficiencia y eficacia (...) de acuerdo al cumplimiento de metas empresariales.</p>	<p>No es suficiente, se recomienda esta buena práctica.</p>
<p>Planear y prever la sucesión ejecutiva.</p>	<p>No se tiene considerado.</p>	<p>No se tiene contemplado, es necesario incluirlo.</p>
<p>Estructurar un clima de ética y un manejo adecuado de los conflictos de interés.</p>	<p>No se tiene considerado claramente, sin embargo de acuerdo a lo que establece la LOEP, el Directorio expide las Normas Internas de Administración del Talento Humano, en las cuales regulan los diversos mecanismos.</p>	<p>No es suficiente, se recomienda incluir esta buena práctica.</p>

Fuente: Directrices de la OCDE y CAF sobre gobierno corporativo para empresas públicas, 2012.

Elaboración propia.

Considerando que las funciones del directorio son el centro de Gobierno Corporativo y conforme el análisis anterior se puede evidenciar que existen ciertas recomendaciones que no se encuentran consideradas en la normativa que rige a las empresas públicas, entre las cuales se encuentran principalmente las siguientes:

- El planear y prever la sucesión ejecutiva, esto es sumamente importante ya que al contemplar e implementar esta recomendación se asegura la consecuencia de la línea estratégica de la empresa pública.
- Vigilar la propia independencia y competencia de los directores.
- Estructurar un clima de ética y un manejo adecuado de los conflictos de interés, esta recomendación contribuye a reducir el problema de agencia.
- Garantizar que la remuneración ejecutiva esté alineada con el largo plazo, la sostenibilidad y la competitividad de la empresa, esta recomendación al igual que la anterior contribuye a la reducción de los problemas de agencia, en la normativa actual no se realiza esta alineación.
- Disponer de información suficiente y oportuna a los directores, esta recomendación es de vital importancia, ya que de la calidad de la información que entregue la empresa pública, dependerá en gran parte las recomendaciones y disposiciones que emita el directorio, es necesario que la información se presente sin descuidar ninguna de los ámbitos, como legal, económico, financiero, técnico, el cual permita tener un conocimiento global del tema, con lo cual se evita asimetrías de información. Es importante también respetar los tiempos de entrega de información los cuales se establecen en los reglamentos de funcionamiento de directorios.
- Conformar comités de apoyo para el Directorio, esta práctica es muy importante dado la complejidad de ciertos temas y las limitaciones de tiempo en los directorios, por lo que al contar con equipos técnicos especializados puede contribuir a agilizar la toma de decisiones, profundizar en el análisis de los temas y evitar las asimetrías de información.

3.2 Función de propiedad

En este eje se ha priorizado una recomendación con el fin de evitar una alta carga de solicitudes de información a las empresas públicas, así como también

contribuye a reducir las asimetrías de información entre los miembros de directorio, las cuales se muestran a continuación:

Cuadro No.4

Propuesta de gobierno corporativo ámbito función de propiedad

ÁMBITO	RECOMENDACIONES
Función de propiedad	Identificación de una Entidad de Propiedad Centralizada.

Fuente: Directrices de la CAF sobre gobierno corporativo para empresas públicas (CAF 2012, 29).

Elaboración propia.

Actualmente todas las empresas públicas reportan información a diversas instituciones, muchos de las cuales realizan solicitudes de los mismos temas, pero con un alcance diferente, por lo que las empresas públicas se recargan de varias solicitudes de información. En este contexto al centralizar la información de las EP en una entidad facilita la planificación, articulación y coordinación de las acciones de todas las empresas públicas, esto con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión técnica, administrativa y financiera. Adicionalmente esta entidad puede contribuir a definir y aplicar políticas y prácticas de gobierno corporativo en la gestión de las empresas públicas.

Cuadro No.5

Comparativo de responsabilidades

COMPARATIVO		
Principales recomendaciones CAF	Marco Normativo del Ecuador	Observaciones
Identificación de una Entidad de Propiedad Centralizada.	<p>La LOEP en su artículo 5, contempla que se podrán constituir empresas públicas para la coordinación, articulación y para planificar las acciones de un grupo de empresas públicas, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión técnica, administrativa y financiera.</p> <p>Decreto Ejecutivo 842, del 07/12/2015 se crea la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas cuyo objeto es: planificar, articular, coordinar, controlar y validar las políticas y acciones de todas las empresas públicas con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión, técnica, administrativa y financiera.</p>	<p>SI CUMPLE</p> <p>Al considerar su objeto y sus atribuciones, sin embargo al considerar que la EMCO EP tiene pocos meses desde su creación sus resultados de su gestión podrán ser evaluados en los próximos años.</p>

Fuente: Directrices de la CAF sobre gobierno corporativo para empresas públicas, 2012.

Elaboración propia.

La recomendación que realiza la CAF respecto a la identificación de una entidad de propiedad centralizada es con el objetivo de contar con una entidad que ejerza los derechos de propiedad, para lo cual la institución deberá trabajar en fortalecer su institucionalidad (CAF 2010: 21). Se evidencia en Ecuador que al crearse la EMCO EP bajo el Decreto Ejecutivo 842, se estableció que las directrices y lineamientos emanados sean de cumplimiento obligatorio, así como que todas las EP deberán remitir la información y documentación que requiera, adicionalmente se establece que los miembros del Directorio ejercerán su delegación a tiempo completo, esto con el fin de concentrar su rol al cumplimiento de su objeto de creación.

Entre las principales atribuciones contempladas para EMCO EP se tiene: emitir políticas, lineamientos (...) en lo relativo a prácticas de gobierno corporativo, desarrollo organizacional, talento humano, planes estratégicos y de negocio, innovación tecnológica, gestión de la información, desarrollo financiero, expansión e inversión y demás temas que involucren la gestión contable y financiera; así como para el control de la gestión y control de riesgos en las empresas públicas coordinadas para la toma de decisiones en los directorios; y evaluar su aplicación y demás temas que involucren la gestión contable y financiera; definir metodologías para designación de gerente generales y diseñar modelos asociativos principalmente de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ejecutivo 842, en su artículo 2.

Por otro lado la OCDE considera como ventajas de contar con una unidad centralizada de propiedad, el permitir desarrollar una política pública unificada y armónica de propiedad sobre el funcionamiento de las empresas públicas (CAF 2010: 24), adicionalmente se recomienda que esta entidad debe cooperar y mantener un diálogo permanente con las instituciones superiores contraloras del Estado, en el caso de Ecuador con la Contraloría General del Estado, que es el organismo responsable de auditar a las empresas públicas y/o designar a las firmas auditorias (OCDE 2011: 33).

3.3. Ambiente de control

En este eje se ha priorizado tres recomendaciones con el fin de incrementar el nivel de control de la gestión de las empresas públicas, las cuales se muestran a continuación:

Cuadro No.6

Propuesta de gobierno corporativo eje ambiente de control

ÁMBITO	RECOMENDACIONES
Ambiente de Control	Contar con un sistema de auditoría interna.
	Contar con un auditor financiero externo independiente.
	Establecer las mismas normas de contabilidad y auditoría de las sociedades listadas en bolsa.

Fuente: Directrices de la OCDE y CAF sobre gobierno corporativo para empresas públicas.

Elaboración propia.

Las tres recomendaciones del ámbito de control están relacionadas con la información financiera, con el fin de visualizar la normativa del Ecuador se realiza el siguiente comparativo:

Cuadro No.7

Comparativo de las recomendaciones frente a la normativa vigente en Ecuador

COMPARATIVO		
Principales recomendaciones CAF y OCDE	Marco Normativo del Ecuador	Observaciones
Contar con un sistema de auditoría interna.	La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado prevé la creación de una unidad de auditoría interna, para lo cual ha emitido el Acuerdo 22 en el cual se indica la organización, funcionamiento y dependencia técnica de estas unidades (CGE 2008: LOEP, Art. 47 señala que la Unidad de Auditoría Interna de la empresa pública, ejecutará auditorías y exámenes especiales.	SI CUMPLE Las EP incluyen la unidad de auditoría interna con línea de reporte al Directorio.
Contar con un auditor financiero externo independiente.	LOEP, Art. 47 señala que la Contraloría General del Estado realizará el Control Externo mediante auditoría financiera a través de empresas especializadas calificadas de acuerdo a cada industria o sector, este organismo determinará el proceso de selección de las firmas.	SI CUMPLE La auditoría a los estados financieros se realiza con firmas externas especializadas de forma anual y mediante procedimientos de selección determinados por este organismo de control.

<p>Establecer las mismas normas de contabilidad y auditoría de las sociedades listadas en bolsa.</p>	<p>LOEP, disposición General Quinta determina que la contabilidad que lleven las EP estará basada en los principios de contabilidad de general aceptación y normas internacionales de contabilidad, generando toda la información financiera necesaria para medir su gestión tanto administrativa y financiera.</p>	<p style="text-align: center;">SI CUMPLE</p> <p>Las EP están obligadas a llevar contabilidad bajo NIIF y la auditora es realizada por una firma externa de forma anual al igual que las empresas listadas en bolsa.</p>
--	---	--

Fuente: CAF 2012; 30-31, OCDE 2011: 19 y normativa del Ecuador.

Elaboración propia.

La primera recomendación es contar con un sistema de auditoría interna, esta recomendación ha sido incluida en las empresas públicas, para lo cual ha sido necesario contemplar dos procesos.

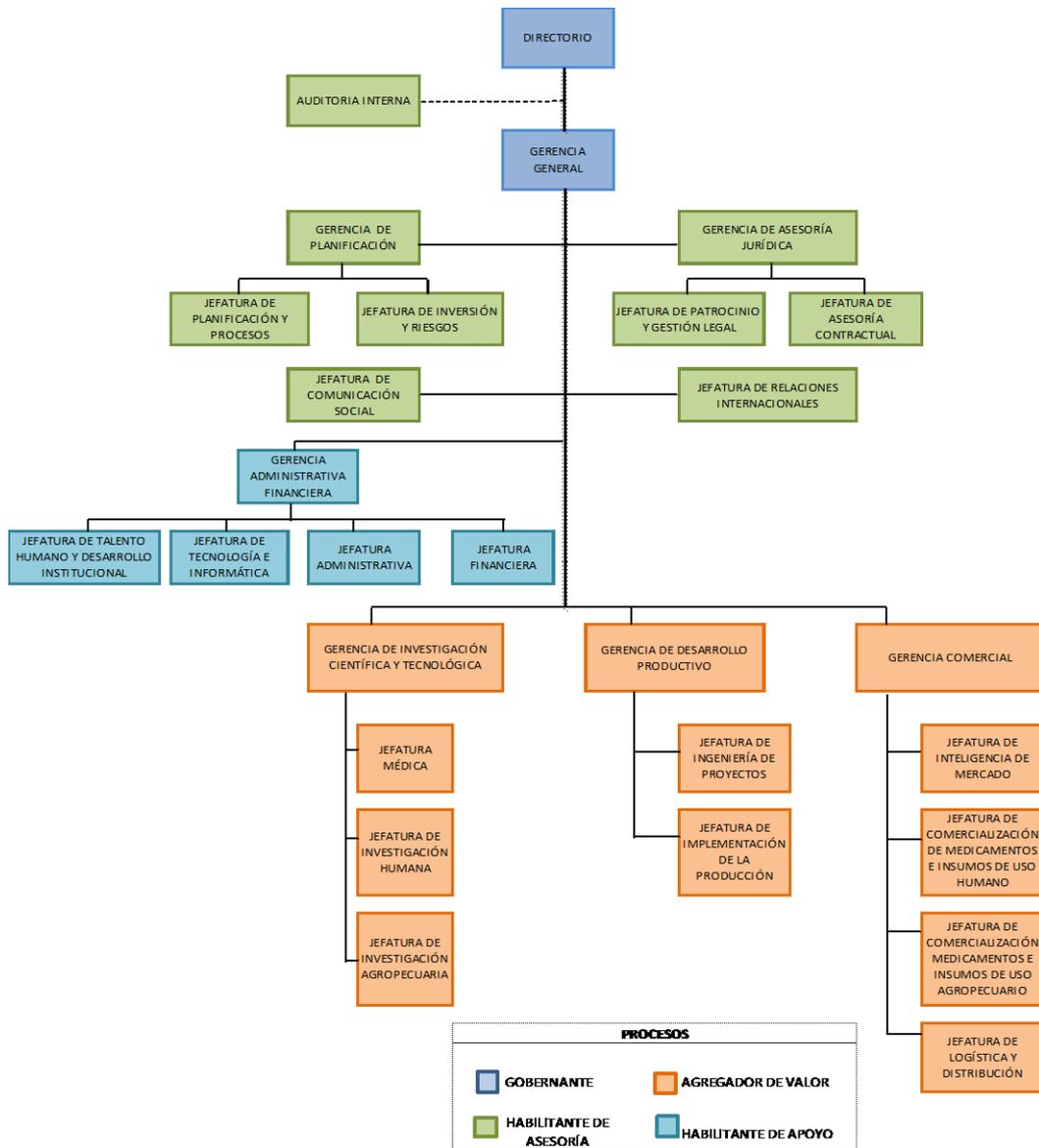
Un proceso importante se da partir de la aprobación de la estructura organizacional y estatuto orgánico en los directorios de las EP, en los cuales se incluye la unidad administrativa de auditoría interna con una línea de reporte directamente al directorio. En consideración de lo que determina las directrices de la Contraloría General del Estado, las mismas que indican que para alcanzar la mayor independencia en el cumplimiento de sus atribuciones debe ubicarse orgánicamente en el nivel asesor de la máxima autoridad, en el nivel jerárquico más altos de la empresa (CGE 2008:3). Estas directrices tienen con objetivo de garantizar la rendición de cuentas.

El siguiente proceso lo realiza la Contraloría General del Estado la cual analiza varios aspectos como: las necesidades empresariales, volumen del presupuestos, proyectos de inversión, productos, procesos y complejidad de las actividades, entre otros (CGE 2008: 3) con el fin de determinar la conformación del equipo de auditoría de acuerdo a la complejidad y realidad de la empresa pública. En este aspecto un tema importante es la planificación anual que realiza el equipo de auditoría interna, con el fin de cumplir con el control previo y concurrente, debe incluirse los requerimientos de controles de ciertos ámbitos que requiera el directorio de la EP.

En la siguiente estructura orgánica se puede evidenciar la ubicación de la unidad de auditoría interna, la cual tiene nivel de reporte directo al directorio de la empresa pública, con el fin de garantizar la respectiva rendición de cuentas.

Gráfico No.8

Estructura orgánica de ENFARMA EP



Fuente: <http://www.farmacos.gob.ec/transparencia/> Visitado: 04 de marzo 2015.

Esta buena práctica se encuentra implementada en las empresas públicas de la función ejecutiva, conforme se ha revisado las páginas web, en la sección de transparencia de las empresas.

En lo relacionado a contar con un auditor externo independiente, los procesos de selección los realiza la Contraloría General del Estado, quienes realizan el control

externo a través de empresas especializadas en cada industria o sector, calificadas para realizar auditorías financieras.. La problemática que se han evidenciado en los últimos años, es que los procesos que lleva cabo la Contraloría General del Estado, son en algunos casos tardíos, por lo que varias empresas públicas, no cuentan con sus balances auditados de los últimos años.

Con respecto a establecer las mismas normas de contabilidad y auditoría de las sociedades listadas en bolsa, es importante esta recomendación, al considerar que todas las empresas privadas presentan su información bajo Normas de información financiera NIIF, lo ideal es que se implemente en las empresas públicas ya que de acuerdo a lo contemplado en la disposición general quinta, la contabilidad que lleven las EP debe estar basada en los principios de contabilidad de general aceptación y normas internacionales de contabilidad, para la generación de información financiera, lo cual es necesario para medir su gestión.

3.4 Revelación de la información.

En este eje se ha priorizado dos recomendaciones con el fin de contar con información financiera auditada en el menor tiempo posible, así como una evaluación de gobierno corporativo, las cuales se muestran a continuación:

Cuadro No.8

Propuesta de gobierno corporativo ámbito revelación de información

ÁMBITO	RECOMENDACIONES
Revelación de Información	Establecer límite de tiempo para los auditores externos con el fin de preservar su independencia.
	Informe Anual de Gobierno Corporativo.

Fuente: Directrices de la OCDE y CAF sobre gobierno corporativo para empresas públicas.

Elaboración propia.

Como se detalló anteriormente los procesos de selección de la firma auditora externa están bajo la responsabilidad de la Contraloría General del Estado, sin embargo en los últimos años han existido demoras, por lo que pese a la insistencia de las empresas públicas, no ha sido posible que los exámenes de auditoría financiera puedan realizarse una vez que culmina un año, por lo que muchos exámenes de auditoría que están realizando las firmas especializadas es por dos, tres y hasta cuatro años, bajo este contexto es de vital importancia el definir un límite de tiempo para la ejecución de las auditorías. Por ejemplo de acuerdo a revisión realizada en la página de la Contraloría General del Estado, en la sección de informes finales, se puede ver

que el informe de auditoría a los estados financieros del año 2013 de la empresa pública Petroamazonas, presenta como fecha de aprobación a enero 2016.

Con respecto al informe anual de gobierno corporativo, es necesario que las diversas prácticas de gobierno corporativo implementadas hasta el momento, así como las nuevas prácticas que van incluyéndose en los directorios, puedan ser evaluados con un informe anual, con el objetivo de palpar claramente los avances, así como comprometer a la administración y al directorio en su implementación.

Se ha revisado información y normativa legal del Ecuador, respecto a las dos recomendaciones que realiza la CAF y la OCDE, a fin de analizar y evidenciar si en el país se cuenta con estas directrices, pero las mismas no se encontraron en la normativa legal vigente, tanto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, como en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. En este contexto se hace aún más importante el contar estos lineamientos que contribuyen a mejorar la gestión. Esto en consideración que al contar con estados financieros auditados en el menor tiempo, posibilita al directorio y a la gerencia general de las empresas públicas adoptar las medidas correctivas a fin de subsanar las observaciones y recomendaciones emitidas.

3. Análisis de aplicabilidad.

De acuerdo a la propuesta de lineamientos y buenas prácticas de gobierno corporativo, es importante determinar su aplicabilidad en función de la normativa legal vigente para empresas públicas en Ecuador, en función de la cual se presenta el siguiente análisis por ámbito.

4.1 Análisis de aplicabilidad del ámbito de directorio y administración

Para el presente ámbito se han propuesto seis buenas prácticas que se podrían adoptar, esto con el objetivo de disminuir los problemas de agencia en las empresas públicas, en base a las cuales se realiza el siguiente análisis:

Cuadro No.9

Análisis de aplicabilidad de la propuesta

Propuesta de buenas prácticas	Aplicabilidad en el Ecuador	Observación
--------------------------------------	------------------------------------	--------------------

Planear y prever la sucesión ejecutiva.	Si parcialmente	Es posible planear la sucesión de la Gerencia General de una empresa pública, pero no del Directorio, ya que al considerar su conformación (), en el momento en que se renueve el gabinete presidencial, varía la conformación del directorio de la EP.
Vigilar la propia independencia y competencia de los directores.	Si	
Estructurar un clima de ética y un manejo adecuado de los conflictos de interés	Si	Acogiendo lo que señala la LOEP en su artículo 9, numeral 1, establecer las políticas (...) de la empresa.
Garantizar que la remuneración ejecutiva esté alineada con el largo plazo, la sostenibilidad y la competitividad de la empresa.	Si	En base a lo que señala la LOEP, en su art. 17, establece que el directorio expedirá las normas internas de administración de talento humano, en la que se regulará (...) las remuneraciones.
Disponer de información suficiente y oportuna a los directores	Si	El contar con información oportuna facilita la toma de decisiones.
Conformar comités de apoyo para el Directorio	Si	

Fuente: Directrices de la OCDE y CAF sobre gobierno corporativo para empresas públicas.

Elaboración propia.

Bajo el análisis de la normativa se evidencia que cinco lineamientos son aplicables plenamente, mientras que el lineamiento relacionado con planear y prever la sucesión ejecutiva, es viable su aplicación para el caso de los puestos de gerentes generales, pero no para los miembros de directorio.

4.2 Análisis de aplicabilidad del ámbito de función de propiedad.

En este ámbito se ha propuesto la creación de una entidad de propiedad centralizada, al revisar la Ley Orgánica de Empresas Públicas, se evidencia que la ley faculta la creación de empresas públicas coordinadoras con el fin de articular y planificar las activas de las EP, en su artículo señala que su objetivo es obtener mayores niveles de eficiencia en la gestión técnica, administrativa y financiera (LOEP 2009, 4). Por lo que esta buena práctica es aplicable en Ecuador, ya que su ley específica si lo contempla y aún no se ha implementado en el país, lo cual ha ocasionado que las empresas públicas destinan buena parte de su tiempo a rendir

cuentas a un gran número de instituciones públicas como: Ministerio de Finanzas, Ministerios Coordinadores, Ministerios Sectoriales, Senplades, Agencia de regulación y control, SRI, entre otros, lo cual se evitaría al contar con una institución encargada de planificar, articular y coordinar las acciones de todas las empresas públicas.

4.3 Análisis de aplicabilidad de ambiente de control

Las recomendaciones emitidas en este eje son: contar con un sistema de auditoría interna, contar con un auditor financiero externo independiente y establecer las mismas normas de contabilidad y auditoría de las sociedades listadas en bolsa, las tres recomendaciones se encuentran claramente contempladas en la LOEP, en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y en la Constitución de la República, es decir es viable su aplicación.

4.4 Análisis de aplicabilidad del ámbito revelación de la información

En este eje se ha establecido como lineamientos y recomendaciones de gobierno corporativo las siguientes: establecer un límite de tiempo para los auditores externos con el fin de preservar su independencia y contar con un informe anual de gobierno corporativo. Respecto a la primera si bien es ideal el planificar un tiempo para que se realice la auditoría externa, es decir conforme se contempla en la LOEP, en su artículo 47, la auditoría financiera se realiza a través de empresas especializadas en cada industria o sector, las cuales son calificadas por la Contraloría General Estado, así como también se determina el proceso de selección de las firmas especializadas, por lo que este lineamiento no es viable su aplicación al ser la Contraloría General del Estado un ente independiente. Respecto al lineamiento de emitir con un informe anual de gobierno corporativo es viable su aplicación al no contrarrestarse con ninguna normativa.

En conclusión de acuerdo al análisis y evaluación realizada a la problemática de las empresas públicas, a la opinión de expertos del Ecuador, así como en función de la opinión emitida por los gerentes de planificación de empresas públicas, es necesario trabajar en una construcción propia de lineamientos de gobierno corporativo para Ecuador, bajo esta consideración se ha establecido la propuesta en cuatro ámbitos: directorio y administración, función de propiedad, ambiente de control y revelación

de la información. En este contexto entre los lineamientos más importantes son: el planear y prever la sucesión y que este tenga una designación meritocrática. Vigilar la independencia y competencia de los Directorios, una buena referencia a nivel de Latinoamérica en este caso de Brasil y Chile, que tienen miembros técnicos para directorios con una dedicación a tiempo completo. Adicionalmente es necesario resaltar la importancia de contar con una entidad centralizadora de empresas públicas, esta buena práctica ha sido de vital importancia para los buenos resultados que muestran los tres países latinoamericanos analizados, sin embargo este proceso de controlar, coordinar y supervisar les ha tomado varios años para alcanzar estos resultados. Finalmente el contar con un límite de tiempo para los auditores externos, permite preservar la independencia y contar con un informe anual de auditoría, que posibilita al directorio la toma de medidas de acción y el manejo de riesgos financieros de forma oportuna. Es decir con la implementación de prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas se puede atraer mayores niveles de inversión, mejorar los niveles de competitividad, mejorar la sostenibilidad y transparencia, sin embargo en Ecuador un problema fundamental es tener un Directorio político y con una dedicación parcial.

Capítulo V

Conclusiones y Recomendaciones

En este capítulo se detallan las conclusiones y recomendaciones que surgieron una vez concluido con: el proceso de investigación, análisis de experiencias de otros países y de las entrevistas realizadas a expertos, bajo lo cual se establecen las conclusiones y recomendaciones.

1. Conclusiones

El presente estudio de investigación permitió cumplir con el objetivo general, en el cual se determinó las decisiones que se han adoptado en los Directorios de las empresas públicas de la función ejecutiva, para lo cual se analizó las decisiones adoptadas en los directorios de las 27 empresas públicas en el transcurso del año 2014, tanto por ámbito como por tema, en el cual se pudo evidenciar que de las 596 decisiones adoptadas, el 40% fueron adoptadas en el ámbito estratégico, un 27% de las decisiones adoptadas fueron en temas administrativos, 22% de las decisiones estuvo relacionada a la gestión financiera y un 11% en temas relacionados con desarrollo organizacional.

Los temas estratégicos están relacionados con la aprobación y evaluación de temas como: planes estratégicos, proyectos de inversión, informes de gestión, políticas y metas empresariales, alianzas y proyectos estratégicos, principalmente, con lo cual se evidencia que el desenvolvimiento de las empresas públicas, estuvo enfocado mayoritariamente en la aprobación y evaluación de la línea estratégica de las empresas públicas, lo cual responde a los requerimientos de los miembros del directorio en guiar el orden del día de las convocatorias de las sesiones al cumplimiento de su objeto de creación. Mientras que los temas administrativos se relacionan con: aprobación de actas, informes de seguimiento, posesión de los miembros del directorio, entre los principales. La gestión financiera concentra temas como: proforma presupuestaria, presupuesto anual, estados financieros, reformas presupuestarias, niveles de ejecución, ordenador de gasto, principalmente. Finalmente los temas de desarrollo organizacional concentran temas de escalas salariales, normas internas de talento humano, estructura y estatutos orgánicos, entre

los principales.

Respecto al objetivo relacionado con definir si con lineamientos o directrices de gobierno corporativo se puede mejorar la gestión de las empresas públicas, si se logra cumplir, ya que en base a los resultados del proceso de investigación, al análisis de experiencias de otros países y de las entrevistas realizadas a expertos se evidenció que los resultados concretos de una mejora en la gestión de las empresas públicas dependerá de las circunstancias y de que el rol que tienen actualmente las empresas públicas continúe como ejecutores de la política pública, ya que la planificación nacional se establece cada cuatro años y este podría cambiar. Sin embargo las recomendaciones y buenas prácticas de los cuatro ámbitos propuesta, contribuyen a una mejora en la gestión, al permitir al Directorio cumplir el rol de la Dirección estratégica y supervisión, ya que de acuerdo al análisis y levantamiento de la información de las empresas públicas se evidenció que hay un traslape de funciones entre directorio y la gerencia general, consecuente al contar con información suficiente y oportuna facilita la toma de decisiones y al propiciar comités de apoyo para el Directorio, se logra que los temas a tratarse en los directorios sean desarrollados con mayor profundidad y cuenten con un pronunciamiento técnico de las propuestas.

Sin embargo los lineamientos de gobierno corporativo por si solos no garantizan una mejora de la gestión en las empresas públicas ya que existen ciertas debilidades del modelo del Ecuador, respecto a gobierno corporativo ya que los miembros de Directorio dedican un tiempo marginal en función de su agenda de trabajo, lo cual no permiten a los delegados enterarse a profundidad de los temas, Bajo este principio aunque pudiera haber una presentación política, si hace falta una representación de profesionales técnicos como miembros de Directorio que estén dedicados a tiempo completo, como es el caso de Brasil y Chile. En el caso de Brasil fue necesario cambiar el marco normativo, mejorar el nivel de transparencia a fin de atraer inversionistas, mientras que Chile eliminó la participación de los ministros del ramo de los directorios, lo cual ha repercutido en los resultados obtenidos en estas empresas Públicas.

Finalmente el estudio realizado permitió el análisis de la normativa para la determinación del rol de las empresas públicas de la función ejecutiva en el Ecuador, bajo el cual se concluye que las empresas públicas son ejecutores de política pública, que contribuyen al cumplimiento de las metas establecidas en la planificación

nacional, adicionalmente se evidenció que las empresas públicas se encuentran en un período de transición, en el cual las circunstancias económicas obligan a cuantificar hasta donde llega el alcance de una empresa pública para cumplir con la política pública a fin de no afectar a la empresa pública.

2. Recomendaciones

Implementar la propuesta de lineamientos de gobierno corporativo en el ámbito de Directorio y administración los cuales incluyen como buenas prácticas las relacionadas a conformar comités de apoyo al directorio, el disponer de información suficiente y oportuna, estructurar un clima de ética y un manejo adecuado de los conflictos de interés, vigilar la propia independencia y competencia de los directores, el planear y prever la sucesión y que este tenga una designación meritocrática y una remuneración ejecutiva esté alineada con el largo plazo, la sostenibilidad y la competitividad. Con estos lineamientos se soluciona los problemas de asimetrías de información, permite alinear los intereses del directorio con los del gerente general de la empresa pública, al establecer que su nivel de remuneración este alineada al cumplimiento de los objetivos estratégicos, adicionalmente al considerar las experiencias de países como Brasil y Chile es evidente la necesidad de que los miembros de Directorio de las empresas públicas tenga una dedicación a tiempo completo y que estén conformados por técnicos especializados en los diferentes sectores lo cual se ve reflejado en los resultados obtenidos por las empresas públicas.

Desarrollar el ámbito de función de propiedad, relacionado con la identificación de una entidad de propiedad centralizada y considerando que se ha avanzado en la creación de la Empresa Pública de Coordinación en diciembre de 2015. Con este lineamiento se busca obtener mejores niveles de eficiencia en la gestión técnica, administrativa y financiera, ya que una de las atribuciones de la entidad coordinadora es evaluar la gestión de las empresas públicas en función de criterios de eficacia, rentabilidad económica, financiera o social, así como sostenibilidad e impacto en la política pública, adicionalmente se debe considerar que esta buena práctica ha sido de vital importancia para los buenos resultados que se evidencian en Brasil, Chile y Colombia, este proceso de controlar, coordinar y supervisar les ha tomado varios años para alcanzar estos resultados.

Implementar el ámbito relacionado con ambiente de control, el cual recomienda: contar con un sistema de auditoría interna, contar con un auditor financiero externo independiente y establecer las mismas normas de contabilidad y auditoría de las sociedades listadas en bolsa, para garantizar su cumplimiento es necesario un seguimiento conjunto entre los administradores de las empresas públicas y el directorio. Con esta recomendación se lograría un mejor control de las empresas públicas en el ámbito financiero, ya que permitirá al Directorio y la Gerencia General de la empresa pública tomar las medidas correctivas e incluir las recomendaciones emanadas en los informes de auditoría.

Finalmente implementar el ámbito relacionada a la revelación de la información, en el cual se recomienda establecer un límite de tiempo para los auditores externos con el fin de preservar la independencia y contar con un informe anual de gobierno corporativo. Estas recomendaciones solucionan las demoras en los tiempos de fijar un auditor externo para la realización de la auditoría a los estados financieros, esto permite preservar la independencia y permitir al directorio la toma de medidas de acción y el manejo de riesgos financieros de forma oportuna, así como al contar con un informe de gobierno corporativo anual permite al dueño de la empresa pública, en este caso al estado tener una visión general de los avances y de las mejoras que requiere la empresa, y es un elemento clave para la sostenibilidad y crecimiento de las empresa.

Bibliografía

Alonso Almeida, María. 2008. Responsabilidad social corporativa y buen gobierno: el uso de la TICs para construir un gobierno corporativo social electrónico de las empresas. España, Revista AECA, no 82.

Banco Mundial. 2014. Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas en América Latina. Disponible en:
<http://www.oecd.org/daf/ca/WorldBankCorporateGovernanceofSOEsinLASpanish.pdf> . Visitado el 19 de septiembre de 2014

Bernal, Andrés, Andrés Oneto, Michael Penfold, Lisa Schneider y John Wilcox. 2012. *Gobierno Corporativo en América Latina: Importancia para las empresas de propiedad estatal*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva N° 6. S. L.: CAF

CAF (Corporación Andina de Fomento). 2010. Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado. Publicaciones.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina).2012. *Gobierno Corporativo para América Latina. "Importancia para las empresas de Propiedad Estatal"*. Editorial Cyngular.

EPM (Empresas Públicas de Medellín). 2014. Dialogo de rendición pública de cuentas. Disponible en:
http://www.epm.com.co/site/Portals/0/centro_de_documentos/IS2013/RendicionDeCuentas_abril_29_Publico%20externo.pdf . Visitado el 4 de marzo de 2016.

Jensen, Michael y Meckling, William. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, Journal of Financial Economics, University of Rochester, n° 3.

Lehuedé, Hector .2013. "Colombian SOEs: A review Against the OECD Guidelines on Corporate Govenances of State-owned Enterprises", en OECD Corporate Governance Working Papers, No. 12, OECD Publishing. Disponible en

<http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1ts5s4f6-en>. Visitado el 9 de octubre de 2014

Navarro Matamoros, Linda. 2010. “*Gobierno corporativo, economía sostenible y responsabilidad social de la empresa*”. En Rosalía Alfonso Sánchez, *Economía social y economía sostenible*. Pamplona: Editorial Aranzadi, S.A.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2011. “*Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*”. OECD Publishing. Disponible en. <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf> . Visitado el 9 de octubre de 2014.

Presidencia de la República del Ecuador. 2008. Constitución de la República del Ecuador.

Presidencia de la República del Ecuador. 2008. Ley Orgánica de Empresas Públicas.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación de Desarrollo). 2015. *Guía Metodológica de planificación estratégica para empresas públicas de la Función Ejecutiva*. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-de-planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-para-empresas-p%C3%BAblicas-de-la-Funci%C3%B3n-Ejecutiva.pdf>. Visitado el 03 de marzo de 2016.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación de Desarrollo). 2013. *Empresas Públicas y Planificación, Su rol en la Transformación Social y Productiva*. Ecuador. Editorial el telégrafo.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación de Desarrollo). 2015. *Empresas Públicas Ecuatorianas, Perspectiva y reflexiones de su gestión en el contexto sudamericano*. Ecuador. Editorial El Telégrafo EP.

Smith, Adams. 1776. La riqueza de las naciones. Disponible en: https://www.marxists.org/espanol/smith_adam/1776/riqueza/smith-tomo1.pdf. Visitado el 20 de junio de 2015.

ANEXOS

ANEXO 01

Ministerios que presiden los directorios de las empresas públicas y número de sesiones de directorio en 2014.

MINISTERIOS QUE PRESIDEN DIRECTORIO DE EMPRESAS PÚBLICAS	EMMPRESA PÚBLICA	Número de sesiones de directorio 2014
MINISTERIO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES	EP PETROECUADOR	7
	PETROAMAZONAS EP	7
	EP FLOPEC	12
	ENAMI EP	5
MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE	COCASINCLAIR EP	6
	CELEC EP	5
	CNEL	3
MINISTERIO DE TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN	CNT EP	15
	CORREOS DEL ECUADOR EP	5
MINISTERIO COORDINADOR DE SECTORES ESTRATEGICOS	AZEDE ELOY ALFARO	4
	ECUADOR ESTRATÉGICO EP	4
SECRETARÍA NACIONAL DEL AGUA	EPA EP	5
MINISTERIO DE INDUSTRIAS Y PRODUCTIVIDAD	EPCE	7
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	TAME EP	5
MINISTERIO DE TURISMO	Ferrocarriles del Ecuador EP	2
MINISTRO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA	IPEEP	2
	UNA EP	6
MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR	EPI EP	5
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	RETEVE	8
MINISTERIO DE INDUSTRIAS Y PRODUCTIVIDAD	ENFARMA EP	10
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	ASTINAVE EP	4
	SANTA BÁRBARA EP	4
	FABREC EP	1
SECOM	RTV ECUADOR EP	8
MINISTRO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA EDUCACIÓN	EP PARQUES UEP	5
MINISTERIO DE DEPORTES	CEAR	N/D
SENESCYT	YACHAY EP	8

Fuente: Decreto de creación y SIN.

ANEXOS 02

Matriz de Articulación de la planificación estratégica de las Empresas Públicas con los objetivos nacionales de Plan Nacional del Buen Vivir, políticas sectoriales e intersectoriales.

PNBV Vigente		Ministerio Coordinador	Ministerio sectorial	Empresa Pública
Objetivo	Política	Políticas intersectoriales	Políticas sectoriales	Objetivos estratégicos

Fuente: Senplades 2015: 21.

Guía metodológica de planificación estratégica para empresas públicas de la función ejecutiva.

ANEXOS 03

Resumen del Plan Estratégico

OBJETIVOS DEL PNBV Vigente	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS EMPRESARIALES	ESTRATEGIAS	PROGRAMAS / PROYECTOS	INDICADOR		ÍNEA BASE	METAS			ÁREA RESPONSABLE
				NOMBRE	FÓRMULA DE CÁLCULO		ÑO 1	ÑO 2	ÑO 3	

Fuente: Senplades 2015: 27. Guía metodológica de planificación estratégica para empresas públicas de la función ejecutiva.

ANEXOS 04

Formato de entrevistas realizadas a expertos en gobierno corporativo

TEMA: “La gestión de las Empresas Públicas de la función ejecutiva del Ecuador, puede mejorar con la incorporación de lineamientos de gobierno corporativo”.

La siguiente encuesta tiene como objetivo conocer la opinión sobre de expertos en Gobierno Corporativo y establecer si su aplicabilidad en empresas públicas contribuiría a mejorar la gestión.

El tiempo aproximado de la encuesta es 25 minutos.

Considera que los principios de Gobierno Corporativo son valorados en el país.

Qué opinión le merece la aplicabilidad de principios y lineamientos gobierno corporativo en empresas públicas del Ecuador?

De los siguientes ejes, cuales considerar son relevantes para mejorar la gestión en las Empresas Públicas (Si/ No).

a. Directorio y Administración

Las recomendaciones tiene relación con la importancia de constituir un Directorio con sus atribuciones y responsabilidades y el determinarlo como responsable de la información financiera y de gestión de riesgos, la necesidad de contar con un reglamento de funcionamiento del directorio y con procesos claros de nominación en el cual se incluyan los criterios mínimos para ser director, la conformación de comités especializados que apoyo al Directorio y faciliten la toma de decisiones, así como la evaluación periódicas al directorio de la empresa (CAF 2012, 29).

POR QUÉ RAZONES:

b. Marco Normativo/legal

Se considera como principales lineamientos los relacionadas a diferenciar las funciones que cumple el Estado como propietario y como regulador; a simplificar el marco legal de las empresas públicas para que estas sean administradas bajo el mismo régimen correspondiente de las empresas privadas, así como evitar condiciones de mercado desiguales para la obtención de financiamiento, especialmente evitar garantías soberanas de forma automática para garantizar préstamos (CAF 2010, 19-20).

POR QUÉ RAZONES:

c. Resolución de controversias

Se recomienda la necesidad de establecer de manera formal procesos alternativos para la resolución de conflictos los cuales se pueden llevar en el seno de la empresa, este proceso se da únicamente para aquellos asuntos que no contravengan la justicia ordinaria o administrativa (CAF 2010, 35).

POR QUÉ RAZONES:

d. Revelación de la información

Las recomendaciones están en someter a las empresas a procesos de auditorías externas bajo normas internacionales de contabilidad y la necesidad de contar con informes anuales de gobierno corporativo cuya responsabilidad es del Directorio, el cual debe ser publicado en la página web de la empresa (CAF 2010, 34-35).

POR QUÉ RAZONES:

e. **Ámbito de control**

Las recomendaciones principales son: disponer de un sistema de auditoría interna, establecer límites de tiempo para la contratación de auditores externos independientes, utilizar las normas de contabilidad y auditoría de las sociedades que se encuentran cotizando en bolsa (CAF 2012, 29).

POR QUÉ RAZONES:

f. **Función de propiedad**

Se encuentran como lineamientos principales la autonomía en el área operacional, la emisión de una política de propiedad en la cual se establezca la función del estado como accionista, así como su rol en la incorporación de prácticas de gobierno corporativo, la identificación de una entidad de propiedad centralizada y el directorio independiente del propietario (CAF 2012, 29).

POR QUÉ RAZONES:

Otros ámbitos no considerados que cree puede aplicarse en empresas públicas

Considera que con la aplicación de principios y lineamientos gobierno corporativo en EP contribuirán a mejorar la gestión?
