

De lo pendular a lo medular: una política de propiedad para las empresas estatales

Resumen

Paula Núñez

En Argentina, las empresas estatales han realizado aportes significativos al desarrollo económico y social, con enfoques y niveles de participación diferentes según el momento histórico. Si bien es deseable que la intervención estatal posea flexibilidad ante coyunturas diversas, la falta de políticas de Estado sobre estas empresas ha derivado en movimientos pendulares que afectan su desempeño, conllevan costos políticos, económicos y sociales y envían señales de inestabilidad a los mercados.

El ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como miembro de pleno derecho plantea la oportunidad y el desafío de la adopción de estándares que países con economías avanzadas han adoptado para la gobernanza de sus empresas estatales, independientemente del tamaño que posea su Estado empresario.

La política de propiedad de empresas estatales es un conjunto de decisiones de alto nivel que adoptan los Estados sobre la gobernanza y gestión de estas empresas. Contar con esta permite a los ciudadanos, los mercados, el empresariado y otros grupos de interés conocer el comportamiento del Estado en la utilización de la actividad empresarial como instrumento de política pública económica y social, y ofrece un horizonte a largo plazo más previsible del accionar estatal.

Los principales componentes de este tipo de política son: i) las razones que justifican la propiedad estatal, ii) el rol del Estado como propietario en cuanto al funcionamiento de las empresas, designación del directorio, definición de objetivos, entorno de control, sistemas de reporte, divulgación de información y conducta empresarial responsable; iii) los arreglos institucionales para el ejercicio de la función de propiedad; iv) la neutralidad de condiciones para las empresas estatales respecto de sus competidoras y v) el tratamiento equitativo de los accionistas.

Algunos países poseen una política de propiedad explícita, mientras que en otros sólo algunos componentes se encuentran formalmente establecidos mediante planes gubernamentales y/o elementos de diversa jerarquía normativa. En Argentina, se encuentran normados los procesos de control sobre estas empresas, los aspectos principales de su funcionamiento y divulgación de información, y, en forma parcial, aspectos vinculados a la definición de objetivos y la conducta empresarial responsable.

Según la experiencia de países de la región y recomendaciones internacionales, la centralización o coordinación de la función de propiedad de empresas estatales promovería el desarrollo de políticas y prácticas de gobierno corporativo, mejorando su desempeño. Desde la reciente creación y re-estatización de empresas en Argentina iniciada en 2004, estuvieron bajo la órbita de los Ministerios en una lógica sectorial. A partir del año 2016 se han creado unidades o estructuras para la supervisión de las EPE en el ámbito de Jefatura de Gabinete o, más recientemente, del Ministerio de Economía, con un alcance en sus funciones que ha variado considerablemente en cada administración.

Para fortalecer la gobernanza y la gestión de las empresas estatales se recomienda: i) brindar al área de supervisión de EPE la institucionalidad, independencia, competencias



Este documento fue elaborado por el Programa de Estado y Gobierno, con el propósito de contribuir a la mejora del desempeño de las empresas estatales en Argentina.

y capacidades necesarias para su función; ii) definir una política sobre las razones de la propiedad estatal; iii) establecer compromisos de neutralidad competitiva y tratamiento equitativo de accionistas; iv) formalizar un mecanismo de designación del directorio transparente y que contemple la idoneidad profesional; v) formalizar un mecanismo de establecimiento y monitoreo de objetivos y vi) fortalecer directivas de gobierno corporativo, divulgación de información, sustentabilidad y conducta empresarial responsable, la verificación de su aplicación y la rendición de cuentas.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de los autores de esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Introducción

La gobernanza de las empresas estatales (EPE)¹ tiene un impacto significativo en su desempeño y su valor, así como sobre las finanzas públicas, el desarrollo y crecimiento interno, la competitividad, la confianza de los inversores y el mercado, por lo que es importante que el Estado –como propietario– defina y comunique sus objetivos y expectativas (OCDE, 2020). El propósito último de la propiedad pública de las empresas debe ser maximizar el beneficio para la sociedad, a través de una asignación de recursos eficiente.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico² (OCDE) elabora y actualiza las referencias primarias de gobierno corporativo para todo tipo de empresas, incluyendo directrices y lineamientos específicos para las empresas del Estado. Entre ellas se encuentra establecer las razones que justifican la propiedad pública, el rol que del Estado como propietario, las empresas estatales en el mercado –en particular el trato imparcial en el caso de que operen en sectores con competencia y aspectos particulares referidos al tratamiento de los accionistas–, la divulgación de información y transparencia y el rol de los consejos de administración (directorios en el caso argentino³).

Recomendaciones de la OCDE sobre las razones que justifican la propiedad del Estado y la necesidad de definir una política de propiedad

- El gobierno debe desarrollar una política de propiedad que establezca las razones que justifican la propiedad del Estado, el rol del Estado y otras instancias gubernamentales implicadas, así como la forma en que la política va a ser aplicada.
- Los objetivos que justifican la propiedad pública deben evaluarse con detenimiento, revisarse periódicamente y ser divulgados.
- El Estado debe revisar también periódicamente esta política de propiedad, que debe ser pública y estar sujeta a procedimientos de rendición de cuentas.

Las empresas estatales en Argentina y una comparación internacional

En Argentina, así como en varios países de la región, el desarrollo económico ha sido impulsado y acompañado en gran medida por las bases materiales provistas por las inversiones públicas (Schclarek, Crespo y Torres, 2012). Las empresas estatales han realizado aportes significativos, con enfoques y niveles de participación diferentes según el momento histórico (Diéguez y Valsangiacomo, 2016).

Un período de importante crecimiento se produjo entre 1943 y 1955, con el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Se otorgó al Estado un rol importante en la promoción de la actividad industrial primaria y la soberanía sobre recursos públicos de carácter estratégico adquiriendo o creando empresas estatales en los sectores de energía, agua, transporte, comunicaciones y siderurgia y comercio exterior⁴.

Entre 1955 y 1983 se liquidaron y privatizaron parte de las empresas creadas en el marco de la ISI, y se crearon y adquirieron nuevas empresas estatales asociadas a un proceso de industrialización secundario como energía hidroeléctrica y nuclear, minería y la aerolínea de bandera⁵.

1. A lo largo del documento se utiliza el término empresas estatales o EPE en forma indistinta para denominar a las empresas en las que el Estado es el único propietario y aquellas en las que tiene participación estatal mayoritaria.

2. La OCDE es una organización internacional creada en 1960 con la misión de diseñar y promover políticas públicas para la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar de las personas. Trabaja en colaboración con gobiernos, responsables de políticas y ciudadanos para establecer estándares internacionales y proponer soluciones basadas en evidencia a los desafíos sociales, económicos y medioambientales. Actualmente posee 38 países miembro, es decir, cuyas políticas públicas en temas relevantes están alineadas con sus estándares.

3. Si bien en la legislación argentina no hay consejos dentro de los tipos jurídicos existentes, los directorios son los órganos colegiados de dirección y administración encargados de fijar los lineamientos y la estrategia de la empresa y supervisar directamente a la gerencia por mandato del accionista o propietario.

4. Durante ese período el Estado adquirió los ferrocarriles, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), creó Agua y Energía Eléctrica de la Nación, Yacimientos Carboníferos Fiscales (YPF), Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA) y el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), entre otras empresas de relevancia en la economía.

5. En ese período se crearon empresas como Hidroeléctrica Norpatagónica (HIDRONOR), Combustibles Nucleares Argentinos (CONUAR) y Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas (ENACE), y se constituyó la responsabilidad estatal sobre otras de envergadura considerable como la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad. Algunas de las empresas adquiridas durante este período, como Aerolíneas Argentina y Yacimientos Mineros Agua de Dionisio, persisten en manos del Estado en la actualidad.

En los años ochenta, la crisis económica generalizada en América Latina llevó a un cuestionamiento del rol del Estado en la economía y, en consecuencia, del tamaño de la burocracia gubernamental (Diéguez y Valsangiacomo, 2016). Las privatizaciones surgieron como parte de un nuevo modelo económico que propugnaba los criterios de eficiencia y eficacia a través de la reducción del tamaño del Estado y el retiro de su intervención sobre la economía (Gerchunoff, 1994). En los años 90 fueron privatizadas un total de 67 empresas estatales vía liquidación, concesión o procesos de privatización, entre ellas, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Ferrocarriles Argentinos, Gas del Estado, y Aerolíneas Argentinas (Elena et. al, 2013).

Sin embargo, con posterioridad a la crisis económica y social de diciembre de 2001, el Estado volvió a tomar un rol importante en la provisión de bienes y servicios públicos, fenómeno que se verifica a su vez en varios países de la región. En este marco, se produjo la re-estatización y la creación de empresas estatales como instrumento de política pública económica y social, en particular en los sectores de energía, agua y saneamiento, transporte y telecomunicaciones. Actualmente, el nivel de participación del Estado en los sectores económicos a través de sus empresas se encuentra nuevamente en el centro del debate público.

Este repaso de la trayectoria del estado empresario argentino se expone a fin de ilustrar los profundos cambios que la han caracterizado. A lo largo de la historia, las empresas estatales se han enfrentado a una doble limitación: a la inestabilidad macroeconómica en tanto empresas, y a la inestabilidad política. Ante la falta de acuerdos sociales y legitimación que derivaron en movimientos pendulares respecto de su propiedad, la presencia estatal en los sectores productivos se ha caracterizado por ser errática, desarticulada y fragmentaria, lo cual lleva a un debilitamiento de sus capacidades (INAP, 2021).

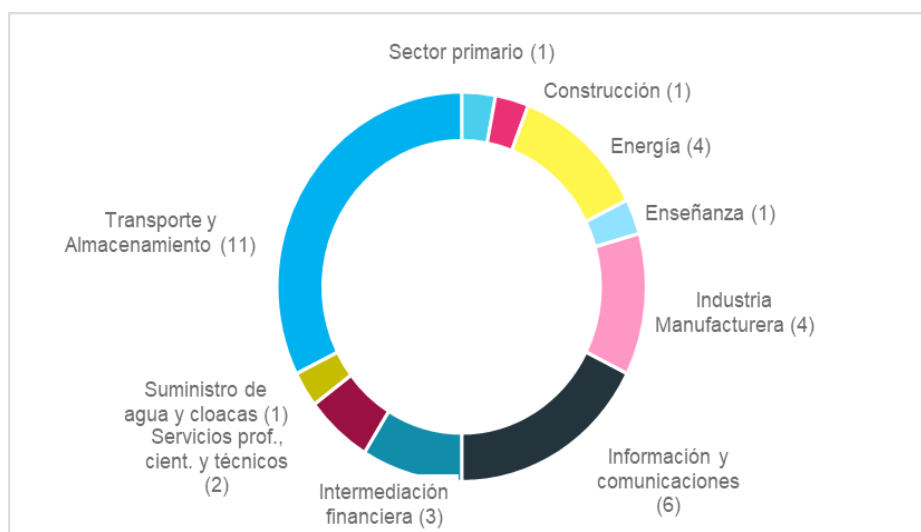
Empresas estatales por sector económico

El sector de empresas estatales argentino no es particularmente extenso en términos de envergadura y cantidad de empresas, siendo menor al promedio de la OCDE, y, sin embargo, incluye algunos activos estratégicos y provee servicios públicos clave que juegan un rol importante en el desarrollo (OCDE, 2018).

El sector público empresario a nivel nacional –en el cual el Estado es el único propietario de las acciones⁶– está integrado por 34 empresas y grupos de empresas de propiedad estatal, dentro de sectores económicos diversos y de formas jurídicas diferentes: en su mayoría, Sociedades del Estado (SE) o Sociedades Anónimas (SA). La mayoría de estas empresas de propiedad estatal (EPE) se concentran en los sectores de transporte y almacenamiento, información y comunicaciones, energía y manufacturas. El resto de las empresas provee servicios financieros, científicos y técnicos, agua y saneamiento, enseñanza y construcción (Gráfico 1).

6. Se excluye de este análisis a las empresas Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Banco Hipotecario, ya que si bien el Estado nacional es propietario del 51% de su capital accionario, cotizan sus acciones en el mercado de valores y funcionan en la práctica como empresas del sector privado, con un directorio compuesto por miembros independientes.

GRÁFICO 1. Distribución de EPE de nivel nacional por sector económico (2023)



Fuente: elaboración propia en base a Valsangiaco A., Brosio M., Montano F. y Nuñez P., 2016.

Las EPE de infraestructura -energía, agua y saneamiento, transporte y comunicaciones-, poseen una alta participación en sus respectivos sectores⁷, considerados clave para el desarrollo económico y el bienestar ciudadano. A su vez, una de las empresas estatales de intermediación financiera es el banco comercial de mayor envergadura en términos de participación de mercado y cobertura geográfica⁸.

La comparación internacional

De datos de la OCDE surgidos de un relevamiento efectuado en sus 34 países miembro y algunos adicionales⁹, emerge que éstos poseen en promedio 48 empresas con participación estatal mayoritaria¹⁰. Las EPE se concentran mayoritariamente en los sectores de transporte, intermediación financiera, manufacturas y electricidad y gas, así como otros servicios públicos..

Política de propiedad de empresas estatales

La política de propiedad de empresas estatales es un conjunto de decisiones de alto nivel que adoptan los Estados sobre la gestión de las empresas del sector público. La elaboración de una política de propiedad permite a los ciudadanos, los mercados, el empresariado y otros grupos de interés conocer el comportamiento del Estado en la utilización de la herramienta empresarial como forma de intervención y ofrece un horizonte a largo plazo más previsible del accionar estatal (Díaz, 2022).

Los principales componentes de la política de propiedad se detallan en la **Tabla 1**.

7. En algunos casos constituyen monopolios naturales, como es el caso de agua y saneamiento y trenes de pasajeros y carga.

8. Banco de la Nación Argentina.

9. El análisis está basado en un set de datos recopilados por la OCDE en el año 2015 de empresas estatales en los siguientes países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, India, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.

10. Se excluye China del cálculo por contar con 51.341 empresas estatales. Se incluyeron las empresas de participación estatal mayoritaria y se excluyeron aquellas que cotizan sus acciones en el mercado de valores, para que los datos fueran comparables con el análisis del universo de EPE en Argentina

TABLA 1. Componentes de una política de propiedad de empresas estatales	
1. Las razones que justifican la propiedad del Estado	
2. El rol del Estado como propietario	Funcionamiento de las empresas (formas legales, prácticas operativas y autonomía)
	Representación y proceso de designación de miembros del Directorio o Consejo de Administración, incluyendo la política de remuneración
	Definición de mandatos y objetivos
	Entorno de control, sistemas de reporte y rendición de cuentas
	Políticas de divulgación de información
	Relaciones con partes interesadas y conducta empresarial responsable
3. Ejercicio de la función de propiedad de las empresas	
4. Las empresas estatales en el mercado	
5. Tratamiento equitativo de los accionistas	
<small>Fuente: elaboración propia en base a las directrices de la OCDE de gobierno corporativo de empresas públicas (2015), la Guía para el gobierno corporativo de empresas estatales (2024), la revisión de la OCDE del gobierno corporativo de las empresas estatales argentinas (2018), "La organización de la propiedad estatal" publicada por la OCDE en 2020 y el Compendio de Prácticas Nacionales de Propiedad y Gobernanza de empresas estatales publicado por la OCDE en 2021.</small>	

Algunos países poseen una formulación de política de propiedad en forma explícita, mientras que en otros sólo algunos componentes se encuentran formalmente establecidos. En ambos casos, pueden estar definidos de diversas formas, ya sea a través de declaraciones gubernamentales, leyes, decretos, resoluciones o decisiones administrativas, e incluso una combinación de estos diferentes elementos (OCDE, 2021).

Argentina es uno de los casos en que algunos componentes de política de propiedad se encuentran establecidos en el marco normativo. En el año 2018 se promulgaron Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas con Participación Estatal Mayoritaria¹¹ (de aquí en más, "Los Lineamientos de Buen Gobierno"). Estos Lineamientos contienen recomendaciones para la gobernanza de las EPE en materia de transparencia, integridad, sustentabilidad, desempeño económico, alta gerencia, políticas de compras y abastecimiento y auditoría y control. En el informe de revisión del gobierno corporativo de las empresas estatales argentinas realizada por la OCDE en 2018 se indica que estos Lineamientos pueden considerarse "un estado embrionario" de una política de propiedad de empresas estatales, pero que se debe, sin embargo, continuar avanzado en la institucionalidad de la gobernanza de estas empresas.

A continuación, se profundiza en cada uno de los componentes de una política de propiedad identificados como prioritarios, se describe el marco normativo y el estado del arte en el país y se recopilan buenas prácticas internacionales, seleccionadas en función de su aplicabilidad al caso argentino en función de lo anterior. Este análisis permite identificar brechas en los componentes, así como prácticas de referencia, para arribar a las recomendaciones en la última sección del documento. Es importante aclarar que el análisis del funcionamiento, normas y mecanismos de supervisión y control se centran en las empresas estatales que no cotizan sus acciones en el mercado de valores- la gran mayoría del universo de nivel nacional-, aunque sí se aclara cuál es el marco o mecanismo aplicable para aquellas que sí lo hacen¹².

Las razones para la propiedad estatal

En las economías maduras las razones para la propiedad estatal de empresas se limitan mayormente a la necesidad de remediar las "fallas de mercado"¹³ y a proveer bienes y servicios para los cuales es improbable que surjan proveedores privados (OCDE, 2021). Sin embargo los países adoptan diferentes estrategias con respecto a las empresas de propiedad estatal.

El Estado ejerce la propiedad de las empresas en el interés de la ciudadanía en general, y debe evaluar, divulgar y revisar periódicamente las razones que justifican la existencia de empresas estatales (OCDE, 2024).

11. Decisión Administrativa 85/2018 de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

12. Actualmente, Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Banco Hipotecario.

13. En Economía, se considera que ocurre una "falla de mercado" cuando el funcionamiento del mercado sin intervención no asigna los recursos de manera eficiente para maximizar el bienestar social.

Argentina no posee actualmente un marco normativo general que haga referencia a las razones para la propiedad de empresas estatales. La razón específica para la constitución de cada empresa se encuentra establecida en cada normativa de creación.

Las visiones sustancialmente diferentes que han tenido los distintos gobiernos sobre la propiedad de empresas estatales podría ser el principal motivo por el que no existen razones articuladas para su propiedad ni una política de propiedad.

La experiencia internacional

En el caso de **Israel**, se ha formalizado una clasificación sobre la relevancia otorgada a la propiedad estatal de acuerdo con los siguientes criterios:

- Alta: mantener intereses estratégicos, proveer bienes y servicios públicos específicos cuando el mercado no puede proveerlos y conducir actividades empresariales que constituyen "monopolios naturales"¹⁴.
- Media: crear un monopolio gubernamental cuando es improbable imponer una regulación que sea realmente efectiva en el mercado y mantener la propiedad estatal existente.
- Baja: apoyar la economía nacional, promover políticas de desarrollo económico (vinculadas principalmente a la infraestructura y creación de empleo) y mejorar el desempeño de un Ministerio de Gobierno.

En el caso de **Noruega**, en su política de propiedad establece que la razón principal para la propiedad del Estado es que existen algunas formas de "fallas de mercado" que no resultan en el mayor bienestar de la ciudadanía. Se establecen además razones específicas como la protección civil y la preparación ante las emergencias, las "fallas de mercado" en sectores específicos, los ex monopolios naturales que son difíciles de regular para alcanzar puntos óptimos socio-económicos y los recursos naturales y la renta de la tierra.

En el caso de **Chile**, se indica que la razón principal es la promoción de empresas del Estado rentables que proveen productos y servicios de calidad a través de una asignación eficiente y transparente de recursos, bajo rendición de cuentas.

A nivel general, la revisión de las razones que justifican la propiedad estatal se realiza en algunos casos en ocasión de la formulación de planes de gobierno o con una periodicidad estipulada.

Fuente: OCDE (2020).

El Estado como propietario

El Estado debe actuar como propietario informado y activo (OCDE, 2024) y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa. Esto implica deberes y funciones que se detallan a continuación.

Funcionamiento de las empresas estatales

Se recomienda que las empresas estatales: i) se encuentren bajo formas legales simplificadas y normalizadas; ii) lleven delante prácticas operativas que respeten las normas empresariales generalmente aceptadas y iii) operen con autonomía en la consecución de sus objetivos definidos, respetando la independencia de los miembros del directorio. La regulación de la configuración jurídica de las EPE y que operen de acuerdo a las normas empresariales aceptadas incrementa la transparencia, facilita la supervisión y la evaluación comparativa (OCDE, 2015, 2024).

Si bien en algunos casos existen formas jurídicas específicas para limitar su actividad, diferenciar o salvaguardar algunos aspectos de su operatoria, en la medida en que esto no sea estrictamente necesario para sus fines de política pública, se recomienda que se utilice la legislación mercantil aplicable a las empresas privadas. Con respecto a la autonomía de las EPE, se recomienda que se definan mandatos y objetivos transparentes, evitando modificarlos con demasiada frecuencia e involucrarse en el proceso de toma de decisiones operativas para evitar decisiones discrecionales que no están sujetas a rendición de cuentas.

14. Los monopolios naturales son situaciones en las que –por los altos costos fijos y la economía de escala– es más eficiente que una sola empresa sea la proveedora de un servicio.

En Argentina existen principalmente tres formas legales bajo las cuales operan las EPE: i) Empresas del Estado; ii) Sociedades del Estado y iii) Sociedades anónimas.

Las Sociedades del Estado (S.E.) están reguladas por la Ley N° 20.705, que establece que se someten en su constitución y funcionamiento a las normas que regulan las sociedades anónimas, con algunas excepciones. Las más relevantes son que no admiten la incorporación a su capital de capitales privados -no pueden ser declaradas en quiebra si no únicamente liquidarse mediante autorización legislativa- y no les son aplicables las leyes de contabilidad, de obras públicas y de procedimientos administrativos. Las Sociedades Anónimas (S.A.) se rigen por la Ley N° 19.550 de Sociedades Comerciales, de la misma forma que las empresas del sector privado.

Dado que en la actualidad existe sólo una EPE bajo la forma jurídica Empresas del Estado (dentro del sector militar), y el resto se someten a las normas que regulan las sociedades anónimas -con las excepciones previstas para las S.E.-, las formas legales de las EPE estarían razonablemente simplificadas para los aspectos sustantivos de su funcionamiento.

Con respecto a la autonomía de las EPE, este aspecto se encuentra vinculado con la independencia de los miembros del directorio, que constituye el máximo órgano de gobierno en el que se toman las decisiones corporativas. La Resolución 37/06 de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) establecía que en las EPE debían crearse Comités de Auditoría integrados por tres directores independientes¹⁵. Sin embargo, este requisito no se cumplía en la práctica por la falta de directores independientes y también el tamaño de los directorios¹⁶ y fue modificada por la Resolución 206/22, que la deja sin efecto y resta competencias al Comité de Auditoría. La falta de independencia de los directorios se encuentra a su vez vinculada con el proceso de designación, que se abordará en la siguiente sección. Por otra parte, las empresas han expresado dificultades en encontrar directores independientes, lo cual se vincula a los niveles de remuneración, que se tratará también en la siguiente sección.

Las EPE se encuentran también regidas por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y aquellas que cotizan sus acciones en el mercado de valores, por la Ley 26.831 de Mercado de Capitales.

El Estado debe asegurar que la gobernanza de las empresas estatales se lleva adelante en forma transparente, con la apropiada rendición de cuentas, y un alto nivel de profesionalismo y efectividad (OCDE, 2024), aspectos que se desarrollan a continuación.

Representación y proceso de designación de miembros del Directorio o Consejo de Administración

Entre los deberes del Estado como propietario se encuentra estar representado en las Juntas Generales de Accionistas y ejercer de forma efectiva su derecho de voto. Esta representación se ejerce a través del directorio o consejo de administración, responsables por la gestión estratégica y la supervisión de la gestión operativa de las empresas. Cuando el Estado es el único propietario o accionista mayoritario de las empresas, es importante que se cuente con procesos de designación de directores bien estructurados, transparentes y basados en el mérito (OCDE, 2024). Los mecanismos de reclutamiento deben ser procesos competitivos que limiten la discrecionalidad (Díaz, 2022).

Se recomienda también que, dado el rol central que juegan los directorios en el desempeño de las EPE, deben ser profesionales y contar con ciertos niveles de autonomía en sus decisiones (OCDE, 2020). Esto incluye: i) establecer un criterio mínimo de calificación para su nominación; ii) contar con un tamaño y composición adecuados a la envergadura de la empresa; iii) contar con diversidad de género; iv) contar con capacitaciones y remuneraciones adecuadas; v) impulsar y supervisar el análisis de riesgo y vi) estar sujetos a evaluación de desempeño. Se recomienda definir una política retributiva clara promueva el interés de la empresa a medio y largo plazo y pueda atraer a profesionales calificados (OCDE, 2024).

15. La misma norma establece que un director no reúne la condición de independiente cuando represente los intereses de otros accionistas en el mismo directorio, está o estuvo recientemente en relación de dependencia con la empresa, vende o provee bienes o servicios a la empresa en forma directa o indirecta y por criterios de parentesco, entre otros.

16 De acuerdo a las buenas prácticas en materia de gobernanza de las EPE, los directorios deben tener entre 5 y 8 miembros (OCDE, 2015) para ser efectivos. En Argentina la mayoría tiene un tamaño pequeño, de entre 3 y 5 miembros (Rubio, et al. 2018).

En Argentina, más allá de que la Ley de Sociedades indica que los directores deben ser elegidos a través de la Asamblea de Accionistas¹⁷, los procesos de reclutamiento de directores no se encuentran formalizados y difieren entre las EPE, siendo en algunos casos decisión del Ministro en cuya órbita se encuentra la empresa, en otros del director ejecutivo de la compañía o incluso puede definirse desde los más altos niveles de gobierno.

El marco normativo tampoco establece requisitos formales comunes para todas las empresas (vinculados por ejemplo al nivel educativo, experiencia profesional o independencia política) para ser director. Los Lineamientos de Buen Gobierno mencionan la importancia de establecer requisitos para la designación del directorio y contar con un porcentaje de directores independientes, pero no avanzan en regulaciones complementarias específicas. La mayoría de los estatutos de las EPE tampoco detallan estos aspectos. A modo de referencia, la Resolución General 730/2018 que actualiza el criterio de independencia de los directores de las Normas de la CNV, establece que la calidad de “independiente” está dada porque la principal relación material con la empresa sea su cargo en el órgano de administración en el que se desempeña, y que debe ser designado teniendo en cuenta su trayectoria profesional, idoneidad, conocimientos calificados, independencia de criterio, económica y de intereses, considerando además que pueda desempeñar sus funciones de forma objetiva e imparcial. La resolución establece asimismo las circunstancias bajo las cuales un director no reuniría las condiciones de independencia.

Respecto de la diversidad del directorio, los Lineamientos para la Igualdad de Género en Empresas y Sociedades del Estado¹⁸ indican el respeto de un principio de paridad de género en la composición de los directorios de las EPE. Además de la importancia para promover una mayor participación laboral de las mujeres, existe evidencia sobre los efectos positivos que puede tener sobre el desempeño económico tanto a nivel de las empresas en particular como de la economía en general. Se ha encontrado una correlación positiva y significativa entre las empresas con una proporción de mujeres en los directorios que alcanza una suficiente “masa crítica” (mayor al 30%) y su ganancia marginal. Esta correlación puede explicarse por diversos mecanismos que afectan el desempeño organizacional de las empresas. Por ejemplo, la presencia de mujeres induce a un mayor foco en el gerenciamento de riesgos, una mejor comprensión de los mercados, una mayor atención a las tendencias en materia de innovación tecnológica y difusión del conocimiento y un estilo más colaborativo y abierto de liderazgo (CNV, 2018).

Por otra parte, no existe una política de remuneración específica en el marco normativo aplicable a las EPE, pero sí se encuentran topes. Dentro de la Ley N° 19.550 de Sociedades se establece que la remuneración no puede exceder el 25% de la rentabilidad de la empresa y en la ausencia de dividendos el monto cae al 5%¹⁹ (pero esta última disposición no aplica a las EPE²⁰). En algunos casos se asignan funciones ejecutivas a los miembros del directorio dentro de la empresa como forma de mejorar su remuneración, ya que las compensaciones por servicios adicionales están contempladas en la Ley de Sociedades, pero esto socava su independencia ya que el directorio debería evaluar el desempeño de la plana ejecutiva. Algunas Sociedades del Estado establecen en sus estatutos como honorarios de sus directores el valor que se defina para remunerar al cargo de Subsecretario o Secretario de la Nación o de Ministerio (A. Díaz, 2022). La Ley N° 22.790 faculta al Poder Ejecutivo Nacional a fijar las remuneraciones de los Presidentes, Directores y Síndicos que actúen en representación del Estado en las empresas del Estado. En la práctica se observa una alta heterogeneidad en las remuneraciones de los directorios de las EPE y de acuerdo a la SIGEN, si bien no existen parámetros precisos para las actividades específicas de algunas EPE, en general los niveles de remuneración son inferiores a los del sector privado.

17. Artículo 255

18. Decisión Administrativa 1744/2020 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

19. Artículo 261.

20. Artículo 311.

La experiencia internacional

En **Canadá**, se realiza una evaluación técnica del candidato a miembro del directorio previo al proceso de selección. El directorio desarrolla un perfil con las competencias requeridas, y el ministro responsable debe guiarse por este perfil para buscar y nominar potenciales candidatos.

En **Perú**, por el contrario, la evaluación técnica es posterior. Allí, los candidatos nominados por los ministerios deben pasar por un proceso de revisión de su experiencia educativa y profesional para confirmar su designación, que lleva adelante el Director Ejecutivo de la entidad que ejerce la función de propiedad de las EPE.

Fuente: OCDE (2021) y FONAFE.

Definición de mandatos y objetivos

Se recomienda a los Estados, en su rol de propietarios, definir los mandatos y objetivos generales de las empresas estatales, incluidos los objetivos financieros, la estructura de capital y los niveles de tolerancia al riesgo, y supervisar su aplicación (OCDE, 2024). Unos mandatos claramente definidos brindan un marco para definir objetivos a corto plazo de las empresas y supervisar su consecución. Además, se deberían comunicar también objetivos financieros, operativos y no financieros más específicos y supervisar su cumplimiento periódicamente.

Para contribuir a este proceso, CAF propone una clasificación de las EPE en América Latina: (i) creadas con el propósito de alcanzar objetivos de política pública; (ii) dedicadas a proveer servicios públicos (por ejemplo, agua, electricidad, gas, etc.); (iii) establecidas como proveedoras exclusivas de bienes o servicios requeridos por el Estado (por ejemplo, los proveedores militares) y; (iv) las responsables de producir ingresos para el Estado y competir con el sector privado en igualdad de condiciones. A partir de la clarificación del mandato, es posible acotar las expectativas en términos de rentabilidad económica y social, establecer un balance entre ambas, identificar objetivos, definir indicadores de eficiencia y eficacia y estructurar el gobierno corporativo de la empresa (CAF, 2021).

En Argentina, el objeto societario e incluso ciertos objetivos de las EPE se encuentran definidos en su normativa de creación o sus estatutos. En cuanto a la divulgación de información, la mayor parte de las EPE de nivel nacional publica las definiciones de su visión o misión, que explican la estrategia para el cumplimiento de su objeto de creación, dos tercios publican además objetivos estratégicos y un tercio objetivos operativos (CIPPEC, 2023).

La ausencia de una política de propiedad genera mandatos no claros para las EPE, que quedan sujetas a planes sectoriales de los ministerios en cuya órbita se encuentran (OCDE, 2018). Con respecto a los objetivos financieros, el Poder Ejecutivo eleva al Congreso un presupuesto anual, cuyo desvío es monitoreado en forma trimestral²¹. La estructura de capital de las EPE se encuentra definida en su normativa de creación y, con respecto a los niveles de tolerancia al riesgo, no existen objetivos específicos, pero es una de las funciones del Comité de Auditoría monitorear la política de riesgos de la empresa.

La experiencia internacional

En **Grecia, Israel, Nueva Zelanda** y el **Reino Unido**, se establecen para las EPE Key Performance Indicators (KPIs) –indicadores clave de desempeño– que permiten monitorear la gestión en función de objetivos financieros y no financieros.

Islandia, Finlandia, Lituania, Noruega y Suecia han clarificado las expectativas del Estado para cada SOE clasificándolas en grupos de acuerdo a sus objetivos, por ejemplo, empresas con objetivos solamente comerciales, empresas con objetivos solamente de política pública y empresas con una combinación de este tipo de objetivos.

Fuente: OCDE (2021)

21. La consolidación presupuestaria y el monitoreo de ejecución trimestral es realizada por la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

Entorno de control, sistemas de reporte y rendición de cuentas

Entre las recomendaciones para la elaboración de una política de propiedad de EPE se encuentra establecer los papeles y obligaciones correspondientes a las instancias estatales implicadas en su aplicación. El Estado como propietario debe establecer mecanismos de información que hagan posible el seguimiento, la fiscalización y la evaluación regular del desempeño de la EPE, así como la supervisión y el control del cumplimiento de las normas de gobierno corporativo aplicables (OCDE, 2024). Se recomienda que se desarrollen reportes consistentes de las EPE y la información sea publicada en forma agregada en un único reporte.

En Argentina, de acuerdo con la Ley N° 24.156 de Administración Financiera las EPE²² se deben ajustar al régimen presupuestario que implica la remisión anual de sus proyectos de presupuesto con los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y recursos humanos a la Oficina Nacional de Presupuesto²³ (ONP) del Ministerio de Hacienda de la Nación. La ONP es el órgano rector del sistema presupuestario, quien consolida los presupuestos y monitorea su ejecución en forma trimestral, solicitando que se informen con anticipación potenciales desvíos. El Ministerio de Hacienda posee la potestad de aprobar los presupuestos de las EPE, que, junto con las resoluciones de aprobación de los presupuestos, se publican en el Boletín Oficial²⁴. La Contaduría General de la Nación consolida información de la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (CAIF) de las EPE.

La Ley también establece que las EPE deben presentar su presupuesto de acuerdo a las normas contables de la Contaduría General de la Nación²⁵. En la práctica, cada empresa posee autonomía para definir su sistema contable en tanto siga las normas establecidas. Actualmente, los sistemas que utilizan no difieren de los del sector privado. Para la remisión de información a la ONP se creó en 2017 un sistema web con validaciones para la consistencia de la información enviada y la inclusión de indicadores estratégicos y operativos, mejorando además en forma significativa la proporción de EPE que efectivamente reportaban información a la ONP.

La Ley N° 24.156 también establece que la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN) son los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente²⁶.

La SIGEN es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional. Las EPE cuentan con Unidades de Auditoría Interna (UAI) que reportan directamente al directorio de la empresa, y a la vez son técnicamente coordinadas por la SIGEN. Entre las competencias de estas Unidades se encuentran: i) asegurar el cumplimiento de políticas, planes y procedimientos en vigencia; ii) evaluar la aplicación de controles operacionales, contables y legales y iii) elaborar reportes sobre las actividades de la empresa, realizando observaciones y comentarios. El tipo de control que llevan adelante es ex post pero pueden brindar asesoramiento ex ante²⁷. Las UAI elaboran planes de auditoría que son aprobados por la SIGEN y se requiere a las EPE que conformen Comités de Auditoría.

La Auditoría General de la Nación (AGN) es un organismo con rango constitucional que asiste al Congreso en el control externo de la administración pública nacional²⁸. La Ley N° 24.156 le asigna la potestad de realizar auditorías presupuestarias, financieras y legales.

22. Artículo 8, inciso b.

23. Artículo 46.

24. Artículo 49 y 51.

25. Artículo 8, inciso b.

26. Artículo 7.

27. Las normas globales de auditoría interna (NOGAI) clasifican las actividades de las auditorías internas en aseguramiento y asesoramiento, lo cual es concordante con la visión prevista en la Ley de Administración Financiera.

28. Ofrece asesoramiento técnico en materia de supervisión y administración de auditorías, pero no puede imponer sanciones o presentar una demanda en la Corte Penal. La AGN tampoco puede obligar a los organismos a darle información. Si se detectan irregularidades durante la auditoría que sugieran mala gestión o fraude, lo único que puede hacer la AGN es informarlo al Congreso. Luego, corresponde a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas la decisión sobre cómo proceder. La CMRC puede adoptar una serie de medidas, que van desde la presentación de una demanda, solicitar más información a los organismos correspondientes, ordenar una evaluación de sus responsabilidades y daño fiscal e informar a los organismos anti corrupción, o presentar una demanda ante la Cámara Nacional de Apelaciones. Sin embargo, el examen de la CMRC raramente condujo a posteriores investigaciones administrativas o a la presentación de causas penales contra funcionarios públicos (Aquilino et al, 2016).

Las EPE deben requerir auditorías externas a estudios o firmas contables privadas sobre sus estados contables cuando éstos no son auditados por la AGN.

Por su parte, la Oficina Anticorrupción posee competencias en llevar el registro de las declaraciones juradas de quienes ejercen la función pública, así como evaluar y controlar su contenido, elaborar políticas de transparencia y prevención de la corrupción y asesorar a organismos públicos en su implementación, recibir denuncias de irregularidades, realizar investigaciones preliminares y puede a su vez denunciar ante la justicia y constituirse en querellante, si bien la recomendaciones de la OCDE en el proceso de revisión del año 2018 han sido fortalecer el foco en la prevención.

Los miembros del directorio de las EPE son considerados funcionarios públicos y como tales, sujetos a la Ley N° 25.188 de Ética en el ejercicio de la función pública que define deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables. Tal como indica esta Ley, deben presentar al inicio y cese de sus funciones y en forma anual una Declaración Jurada Patrimonial Integrada. Un elemento faltante en el marco normativo argentino sobre ética en la función pública (La Ley N° 25.188 data del año 1999) es la divulgación y tratamiento de los conflictos de interés, considerados claves en la prevención de ilícitos. Existieron en la última década dos proyectos de Ley para su actualización, que no prosperaron. Sin embargo, en 2022 la OA implementó el Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriores al ejercicio de la función pública (MAPPAP)²⁹ para posibilitar la detección y el escrutinio ciudadano de posibles conflictos de intereses de los funcionarios públicos vinculados con otras actividades profesionales que realizan o han realizado en un pasado inmediato.

Las EPE son además sujeto alcanzado por la Ley N° 27.401 que establece el régimen de responsabilidad penal aplicable a las personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal, por irregularidades y actos ilícitos³⁰. En la Ley se sugiere que las empresas desarrollen Programas de Integridad para prevenir, detectar y corregir este tipo de actos. La Oficina Anticorrupción publicó en 2019 unos primeros lineamientos sobre el tema³¹ y en 2022 una Guía con lineamientos y herramientas para el desarrollo de políticas de integridad en las EPE³². De acuerdo con información publicada en esta guía, sólo una de cada tres EPE posee un responsable de Integridad o un enlace designado, una de cada cuatro posee un código de ética y un canal de denuncias, y una de cada seis posee identificados sus riesgos de integridad.

Por otra parte, la Agencia de Acceso a la Información Pública es el organismo que debe garantizar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y el Registro Nacional “No Llame”. Tal como se desarrollará en la sección sobre Políticas de divulgación, las EPE son sujeto alcanzado por la Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información.

Respecto del gobierno corporativo, tras la publicación de los Lineamientos de Buen Gobierno se implementó desde la Jefatura de Gabinete un cuestionario voluntario del tipo “Cumpla o explique” sobre los estándares de gobierno corporativo incluidos en los mismos. Este mecanismo fue discontinuado luego de 2019 con el cambio de gestión y la disolución de unidad de supervisión centralizada de empresas estatales.

Con respecto a la rendición de cuentas al Poder Legislativo, el Ministerio de Economía es responsable por la consolidación de la información en un reporte anual del sector público que es presentado al Congreso. Este reporte presupuestario y de implementación es también publicado en el Boletín Oficial. La información de los reportes incluye el desempeño financiero y la dotación de empleados, y no incluye información como los objetivos de política pública, la composición y remuneración de directorio y las actividades de EPE individuales. La Contaduría General remite la información consolidada de la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (CAIF) a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso junto con un informe elaborado por la SIGEN sobre el funcionamiento de los sistemas de

29. Resolución Resolución OA N° 7/22

30. Estos comprenden los delitos de cohecho y tráfico de influencias, negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública, concusión, enriquecimiento ilícito y balances e informes falsos agravados.

31. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/lineamientos_para_la_implementacion.pdf

32. Resolución 10/22 de la OA.

información que alimentan a la CAIF. Por último, la Constitución Nacional brinda al Congreso la potestad de citar a los Ministros a los efectos de pedir “explicaciones e informes”³³ y la reforma de 1994 que creó la figura de la Jefatura de Gabinete de Ministros introdujo entre sus principales deberes el de rendir informes de gestión alternadamente frente a ambas Cámaras³⁴. Estos informes de gestión se brindan en forma oral a partir de preguntas de los legisladores previamente remitidas.

La experiencia internacional

El SEP de **Chile** divulga públicamente informes consolidados de los estados financieros de las EPE en forma mensual.

El FONAFE de **Perú**, divulga públicamente en forma anual una memoria en que se consolidan los principales aspectos operacionales, financieros y de gobierno corporativo de las EPE.

La OCDE recomienda la divulgación de información agregada sobre las EPE que incluya cómo se implementó la política de propiedad, una visión general de su evolución, el valor total de la cartera del Estado (tamaño, desempeño y valor), información financiera agregada e indicadores de desempeño clave por empresa, con información ampliada para las EPE más relevantes, cambios en los directorios, estructura de votación y relaciones interesadas cuando hay accionistas privados y riesgos y transacciones con partes relacionadas.

Fuente: OCDE (2021).

Políticas de divulgación

Las políticas de divulgación de información son claves para fortalecer la rendición de cuentas de las EPE hacia la ciudadanía. Las EPE deben tener al menos los mismos estándares que las empresas que cotizan sus acciones en el mercado de valores, guardando relación con el tamaño de la empresa y su orientación comercial (OCDE, 2024).

Se recomienda publicar: i) información financiera y no financiera relevante conforme estándares de calidad reconocidos internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo especialmente las actividades relacionadas con políticas públicas; ii) los objetivos de la empresa; iii) los resultados financieros y de explotación, incluyendo costos y financiación; iv) la estructura de propiedad, gobierno y voto, incluyendo políticas o códigos de gobierno corporativo; v) la remuneraciones de los directores y principales cargo directivos; vi) las calificaciones profesionales de los directorios, su participación en directorios de otras empresas, el procedimiento de nombramiento y la política de diversidad; vii) factores de riesgo y medidas adoptadas; viii) ayuda financiera del Estado y compromisos asumidos, incluidos los contractuales y de asociaciones público-privadas; ix) transacciones importantes con el Estado y otras entidades vinculadas; x) cualquier aspecto importante relacionado con los empleados y los accionistas. Recientemente, y en línea con las tendencias corporativas actuales, se ha adicionado información relativa a la gestión de riesgos y la sustentabilidad (OCDE, 2024).

Adicionalmente, se recomienda la publicación anual de un informe consolidado sobre las EPE disponible a través de Internet para facilitar su acceso general y elaborar una política de divulgación para las EPE que especifique el tipo de información que debe hacerse pública, los canales apropiados para su difusión y los mecanismos para asegurar su calidad.

En Argentina, el marco de divulgación de información de organismos públicos está establecido por la Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública. Las EPE son sujeto alcanzado por esta Ley, que entró en vigencia en 2017. La Ley posee un apartado de Transparencia Activa³⁵, que indica la obligación de publicar proactivamente información tal como el organigrama y funciones, la nómina de autoridades y personal, las escalas salariales, las transferencias de fondos y el listado de compras y contrataciones, entre otros. La

33. Artículo 71.

34. Artículo 101.

35. Artículo 32.

Ley establece que la divulgación de información debe realizarse a través de los sitios web oficiales de los organismos, estableciendo de esta forma el canal de difusión³⁶.

En el caso de las EPE, esta Ley está complementada por los Lineamientos de Buen Gobierno, que se dirige hacia las particularidades que distinguen la actividad empresarial de otros tipos de organismos. Los Lineamientos recomiendan la publicación de: i) un informe anual de gestión, que cuente con información medible para evaluar el cumplimiento de objetivos y demás políticas y acciones ejecutadas, en formato claro y conciso que resulte comprensible para la ciudadanía; ii) su estructura, políticas corporativas y funciones y antecedentes de los miembros del directorio; iii) la estructura destinada a cumplir con lo establecido por la Ley de Derecho de Acceso a la información; iv) información de compras y contrataciones y v) sus vacantes laborales.

En la práctica, el nivel de cumplimiento del marco normativo es dispar, lo cual en parte se explica por la envergadura de la EPE, con algunas excepciones (CIPPEC, 2023).

La publicación de objetivos se incluye en los Lineamientos, y en la práctica, dos tercios de las EPE publican objetivos, proporción que sube al 100% en las EPE grandes y 71% en las medianas (CIPPEC, 2023). La publicación de estados contables es una llamativa omisión en el actual marco de divulgación, que no incluyen la Ley ni los Lineamientos. En la práctica, un tercio de las EPE publica estados contables actualizados y con revisión externa, proporción que sube al 90% en las empresas grandes, y al 42% en las medianas. La publicación de estructura está contemplada en la Ley y los Lineamientos. En la práctica, la mayoría de las empresas publica información sobre su estructura y composición de capital y una porción menor publica políticas corporativas (90% en el caso de las grandes y 50% en las medianas). La publicación de remuneraciones de los directorios está incluida en la Ley, pero en la práctica, sólo se encuentran remuneraciones hasta los cuadros gerenciales, en una de cada cuatro EPE, y la mitad en el caso de las grandes (CIPPEC, 2023). Existe un consenso generalizado sobre la no conveniencia de publicar estas remuneraciones por su baja competitividad con el sector privado. La publicación de antecedentes de los directorios está incluida en los Lineamientos. En la práctica, la mitad de las EPE los publica, proporción que sube a 90% en el caso de las EPE grandes y 80% en las medianas. Con respecto a los riesgos, se requiere que las empresas envíen a la Sindicatura General de la Nación un plan de auditoría que debería estar vinculado con la evaluación de riesgos. La ley establece la obligatoriedad de la publicación de auditorías internas, ofreciendo la posibilidad de tachas para la información sensible. Destacan los bajos niveles de publicación de actas del directorio, políticas de gobierno corporativo, declaraciones juradas patrimoniales de los miembros del directorio, escalas salariales, e indicadores operativos y financieros (CIPPEC, 2023).

Por último, la Oficina Nacional de Presupuesto publica en su sitio web el presupuesto y ejecución presupuestaria trimestral de cada EPE, lo cual no exime a las EPE de incluir la misma información o un enlace en su sitio web oficial.

Las empresas que cotizan sus acciones se encuentran sujetas al código de gobierno corporativo y las disposiciones de divulgación de información de la CNV y, tanto éstas como los bancos oficiales, están obligados a presentar su evaluación de riesgos a sus organismos reguladores correspondientes (la CNV y el BCRA, respectivamente).

36. En 2021 y en 2023 la Agencia de Acceso a la Información Pública divulgó un ranking de cumplimiento de la Ley de Derecho de Acceso a la Información que elabora la Agencia de Acceso a la Información e incluye a las EPE más relevantes. Sin embargo, al estar basado en la Ley 27.275 que aplica a todos los organismos, no incluye elementos clave sobre la gestión empresarial, y no incluye tampoco a todo el universo de EPE.

La experiencia internacional

En **Perú** el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado de Perú (FONAFE) estableció un lineamiento corporativo de transparencia que constituye una política en la materia para las empresas bajo su supervisión. Incluye no sólo los elementos de información específicos que las EPE debe publicar, si no que establece también: i) obligaciones y responsabilidad de los involucrados; ii) el canal de divulgación; iii) los formatos de la información; iv) indicaciones de tratamiento y conservación de la información, v) actualización y el mecanismo de evaluación. Estos lineamientos complementan la Ley de Acceso a la Información de Perú en lo referente a la especificidad de las EPE. Entre los elementos a considerar hace especial hincapié en la información de balances y estados contables.

Fuente: FONAFE.

Relaciones con partes interesadas y conducta empresarial responsable

La política de propiedad de EPE debe contener expectativas sobre sus responsabilidades con partes interesadas y la exigencia de informar sobre sus relaciones con éstas. Esto incluye: i) el respeto por los derechos de terceros reconocidos en leyes y acuerdos recíprocos, la relación con los trabajadores, acreedores y comunidades afectadas (para EPE que cotizan sus acciones en el mercado de valores o de gran envergadura); ii) la adopción y supervisión de métodos de control interno, códigos de ética y programas de integridad; iii) la actuación bajo altos niveles de responsabilidad empresarial, que el gobierno haga públicas sus expectativas al respecto y establezca claramente los mecanismos para su cumplimiento y iv) la no utilización de las empresas como vehículo de financiamiento de la política (OCDE, 2024). A estos aspectos se ha adicionado recientemente la expectativa de que el esquema de gobernanza corporativa provea incentivos para que las EPE tomen decisiones y gestionen sus riesgos de una forma en que contribuya a su sustentabilidad y resiliencia y asegure la creación de valor de largo plazo (OCDE, 2024).

Con respecto a los derechos de terceros reconocidos por leyes y acuerdos recíprocos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) pone énfasis en la relevancia de que los Estados lideren con el ejemplo en sus EPE en materia de respeto los Derechos Humanos³⁷ (DD.HH.) y el impacto que la actividad empresarial puede tener en éstos. El Estado es el garante del respeto por los DD.HH. En línea con esto, los Principios Rectores sobre Empresas y DD.HH. de la ONU –la principal referencia en la materia- requieren a los Estados que adopten medidas adicionales para proteger contra daños generados por las EPE, exigiendo cuando fuera apropiado la debida diligencia en DD.HH.³⁸. Adicionalmente, las EPE poseen altos niveles de participación en sectores como de infraestructura, que son considerados como especialmente riesgosos en materia de DD.HH. por sus potenciales impactos negativos (ONU, 2023).

Por último, los sectores vinculados a la infraestructura generan altas emisiones de dióxido de carbono. A escala mundial, se estima que las EPE generan más de una quinta parte de las emisiones de carbono y por lo tanto tienen un efecto significativo en el cambio climático, incluida la capacidad de los estados para cumplir con sus compromisos climáticos (OCDE, 2022).

En Argentina, los Lineamientos de Buen Gobierno son la principal referencia para las EPE sobre conducta empresarial responsable. Como fuera mencionado, están basados en las recomendaciones de la OCDE y abarcan temas sobre Transparencia, Integridad, Sustentabilidad, Desempeño Económico, Alta Gerencia, Políticas de compras y abastecimiento y

37. Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna. La Declaración Universal de los Derechos Humanos ([Resolución 217 A \(III\)](#)), proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas En 1948, marcó un hito en la historia de los derechos humanos. Junto con el [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) y con el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), la Declaración Universal de los Derechos Humanos forman la conocida como [Carta Internacional de Derechos Humanos](#).

38. La debida diligencia en DD.HH. es el proceso que consiste en identificar, prevenir, mitigar y/o remediar daños a los DD.HH. potenciales o reales derivados de la actividad de las empresas.

Auditoría y control, con énfasis en las prácticas de gobierno corporativo de las EPE consideradas más relevantes de acuerdo con las prioridades locales.

El lineamiento de Sustentabilidad establece la expectativa de que las empresas adhieran a prácticas sustentables reconocidas internacionalmente acordes a sus circunstancias particulares, tanto sectoriales como de propiedad estatal. Se identifican como prácticas relevantes la elaboración de una política de sustentabilidad -que incluya el perfil corporativo de la empresa (misión, visión, valores), su enfoque en diversidad de recursos humanos, la distribución de sus recursos entre los distintos actores, sus esfuerzos en materia ambiental, su desempeño como empleador, su contribución al desarrollo del sector y del país en general y una comparación con empresas similares en Argentina y otros países- y la promoción de la interacción y vínculo frecuente con partes interesadas que puedan ser beneficiarias o resultar perjudicadas por la actividad de la empresa.

En la práctica, una porción minoritaria de las EPE grandes y medianas publica reportes de sustentabilidad. Mientras que la mayoría de las EPE divulga información sobre su desempeño como empleador y relaciones del trabajo, sólo la mitad de las grandes y un tercio de las medianas elaboran reportes de sustentabilidad, y, a nivel ambiental, poco más de la mitad de las grandes y medianas realizan estudios de impacto y acciones para reducirlo, mientras que sólo una EPE mide su emisión de gases de efecto invernadero (CIPPEC, 2023). Por otra parte, ninguna de las EPE divulga información que permita evidenciar que lleva adelante procesos completos de debida diligencia en DD.HH. Sólo en dos empresas se observan esfuerzos incipientes en la elaboración de una política de respeto por los DD.HH. y en la evaluación de impacto (CIPPEC, 2023).

Las empresas que cotizan sus acciones se encuentran sujetas al cumplimiento de un código de gobierno societario cuyos principios básicos son emitidos por la entidad reguladora (CNV).

La experiencia internacional

En **Noruega, Suecia y Francia**, la política de propiedad de las EPE incluye expectativas respecto al cambio climático en el marco de una política de sustentabilidad, incluyendo para los primeros metas específicas. En **Irlanda**, se desarrollaron objetivos climáticos nacionales para el sector público, que involucran a las EPE. En **Bulgaria, Lituania y Filipinas**, sólo se requiere a las EPE de sectores económicos de alto impacto el desarrollo de metas. En **Chile**, algunas EPE han adoptado los compromisos nacionales referidos al cambio climático en forma individual y voluntaria. En **Austria**, se utilizan benchmarks o análisis comparado para evaluar el desempeño ambiental de las EPE. En **Chile, Colombia, Croacia y México** se han desarrollado talleres para fortalecer las capacidades de las EPE en prácticas y divulgación de impacto climático.

En **España**, en 2011 se estableció por Ley que las EPE deben presentar reportes de sustentabilidad, aplicar criterios ambientales a su producción de bienes y servicios, fomentar la conducta empresarial responsable en sus proveedores, incluir condiciones y criterios ambientales en sus contrataciones y optimizar el consumo energético, entre otras obligaciones.

En **Brasil** la Ley N°13.303 sobre EPE establece la obligación de que publique anualmente un informe de sostenibilidad. Sin embargo, la edición 2021 del Indicador de Gobernanza del Ministerio de Economía (SEST) -que ejerce parte de la función de propiedad de las EPE- junto con el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, determinó que los organismos públicos de nivel federal deben crear mecanismos para respetar y promover los DD.HH. Las acciones serán evaluadas anualmente de acuerdo a un “índice de cumplimiento”, con foco políticas de diversidad, divulgación de información sobre conducta en materia de DD.HH. y canales de denuncia preparados. Por otra parte, a la fecha de edición de este documento tanto en **Brasil**, como **Chile** y **México** existen proyectos de ley para que las empresas deban realizar procesos de debida diligencia en DD.HH.

Fuente: OCDE (2021)

Arreglos institucionales para el ejercicio de la función de propiedad de las empresas

Las EPE funcionan bajo diferentes modelos de gestión por parte del propietario, lo que depende de diversos factores como el nivel de desarrollo económico, el tamaño del sector público empresarial, el desarrollo institucional, etc. (Banco Mundial, 2016). En términos generales, existen tres modelos: el centralizado, el descentralizado y el dual.

En la Tabla 2 se sintetizan las principales ventajas y desventajas de los diferentes modelos.

TABLA 2. Ventajas y desventajas de los modelos de ejercicio de la propiedad del Estado		
Modelo	Ventajas	Desventajas
<p>Centralizado Existe un único propietario, que puede adoptar diferentes figuras.</p>	<p>Posibilita un enfoque estratégico del sector público empresarial.</p> <p>Favorece la independencia, complejizando la injerencia política, ya que existen más “capas intermedias” en la toma de decisiones.</p> <p>Facilita la coherencia de mandatos, evaluación de desempeño y reclutamiento de directores.</p> <p>Facilita la separación entre la función de regulador y propietario.</p> <p>Facilita las políticas de gobierno corporativo, la definición de objetivos, los sistemas de monitoreo y evaluación y calidad de gestión.</p> <p>Mejora la coordinación con otros organismos gubernamentales.</p>	<p>Demanda un fuerte compromiso político de autonomía y otorgamiento de atribuciones.</p> <p>Demanda recursos adecuados y especializaciones sectoriales.</p>
<p>Dual Dos ministerios ejercen los derechos de propiedad con funciones diferenciadas.</p>	<p>Posibilita un reparto equilibrado de funciones, responsabilidades y capacidades.</p> <p>Dado que uno de los ministerios suele ser Economía o Hacienda, es posible introducir cierta disciplina fiscal y financiera.</p> <p>Puede mitigar el problema de que el regulador y el propietario sean la misma figura.</p>	<p>Objetivos numerosos y posiblemente contradictorios.</p> <p>Complejidad de coordinación, asignación de responsabilidades y toma de decisión en algunas situaciones.</p>
<p>Descentralizado La propiedad es dispersa y no existe un organismo de coordinación. Un gran número de ministerios gubernamentales u otros funcionarios públicos de alto nivel ejercen los derechos de propiedad.</p>	<p>En su labor de propietario, el ministerio cuenta con experiencia dentro del sector y la posibilidad de alinear todas sus políticas públicas.</p>	<p>Las funciones de propietario, regulador y responsable de la emisión de políticas públicas confluyen en una sola figura (conflicto de intereses).</p> <p>Falta de un enfoque estratégico global y políticas corporativas y operativas transversales.</p> <p>Menores capacidades de gestión (comercial, financiera, etc.).</p>

Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial 2016 y OCDE 2021.

No existen modalidades exactamente iguales de ejercicio de la función de propiedad entre países, y también es común que algunas EPE queden excluidas de este esquema de gobernanza. Sin embargo, en la mayoría se observa una centralización o coordinación de la función de propiedad de las EPE³⁹.

En la mayor parte de los casos, la centralización genera mejoras en el gobierno corporativo de las EPE (OCDE, 2020). Los modelos centralizados pueden variar dependiendo el grado de concentración de poder, identificándose en términos generales dos tipos: i) una institución gubernamental se desempeña como accionista de las EPE -ya sea como agencia

39. Modelo centralizado: Austria, Bélgica, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, España, Finlandia, Francia, Filipinas, Grecia, Hungría, India, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Kazajstán, Letonia, Lituania, Malasia, Marruecos, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Perú, Rusia, Eslovenia, Sudáfrica y Suecia, Polonia y Reino Unido y Turquía. Modelo dual: Australia, Brasil, Croacia, República Checa, Estonia, Indonesia, Rumania y Suiza. Modelo descentralizado: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Canadá, Dinamarca, Japón, México, Túnez y Ucrania

de propiedad especializada o un ministerio designado- estableciendo objetivos financieros, ocupándose de asuntos técnicos y operativos, siguiendo su desempeño y designando o teniendo un rol importante en la designación de directorios y ii) una agencia o departamento de coordinación con injerencia sobre las EPE –aunque los poderes “formales” sean ostentados por Ministerios u otras instituciones, que actúe en capacidad de unidad especializada que realiza asesoramiento técnico y operativo a los Ministerios y monitorea el desempeño (OCDE, 2020). El Banco Mundial establece a su vez una diferencia entre el tipo i y los holdings, que suelen estar regidos por el derecho privado y gozan de independencia presupuestaria y de gestión (Banco Mundial, 2016).

Se recomienda que el ejercicio de la función de propiedad se encuentre claramente definido dentro de la Administración del Estado, centralizado en una única entidad titular o, si no es posible, en un organismo coordinador con capacidad y competencias para desarrollar sus funciones en forma efectiva (OCDE, 2024). La entidad propietaria debería además ser responsable ante los órganos de representación y mantener unas relaciones definidas con los organismos públicos correspondientes, incluidas las instituciones de fiscalización del Estado. También debería estar situada de tal forma que pueda ejercer sus funciones con independencia de influencias indebidas, por ejemplo, ministros o miembros del directorio y la gerencia de las EPE con conexiones políticas.

Las actividades más importantes del ejercicio de propiedad de las EPE son: i) el nombramiento de los miembros del directorio; ii) el establecimiento y monitoreo de objetivos y iii) el voto accionario en representación del Estado (OCDE, 2020). El ejercicio centralizado asegura una visión gubernamental integral para coordinar acciones y políticas llevadas adelante por los Ministerios, por lo cual esta entidad debería ser responsable también de establecer una política general de propiedad, desarrollar lineamientos específicos y unificar prácticas entre los distintos Ministerios.

En Argentina, desde el proceso de creación y re-estatización de empresas de la década de 2000, las EPE han estado dentro de la órbita de los Ministerios con una lógica sectorial.

En el año 2016 el gobierno inició una serie de procesos de revisión y reformas con el objetivo de formar parte de la OCDE como miembro de pleno derecho, lo cual implica el cumplimiento de estándares en distintos ámbitos dentro de la esfera gubernamental, entre ellas, la gestión de las empresas estatales. Como parte de esta decisión, se estableció “el ordenamiento de la gestión de las empresas públicas” dentro de las cien iniciativas prioritarias de gobierno. Dentro de la Jefatura de Gabinete de la Nación se estableció un equipo de trabajo específico para seguir el desempeño de las empresas de mayoría estatal en temas de gobernanza y eficiencia. Esta unidad centralizó la supervisión del desempeño de las EPE con independencia de los ministerios y organismos que siguieron ejerciendo los derechos de propiedad sobre las empresas.

En este contexto se publicaron los mencionados Lineamientos de Buen Gobierno. Para realizar un seguimiento de su cumplimiento se creó el Comité Asesor en Buen Gobierno de Empresas de Propiedad Estatal integrado por representantes de la JGM, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Oficina Anticorrupción (OA), la Comisión Nacional de Valores (CNV) y un miembro externo independiente (Resolución 1/2018 de la JGM)⁴⁰. El Comité disponía de facultades para requerir a las EPE información relativa al cumplimiento de los estándares y les remitía un cuestionario del tipo cumpla o explique y posteriormente se reunía con representantes de las EPE para hacer una evaluación de los avances y escuchar las explicaciones de las empresas sobre las razones de incumplimientos. A su vez, esta Unidad elaboró el primer reporte con información agregada sobre el desempeño de cada una de las EPE en concordancia con lo que establecen las buenas prácticas en materia de gobernanza. Ello implicó un importante avance en materia de rendición de cuentas pues hasta ese momento el único reporte con información agregada sobre las EPE era el que se incluye en el Proyecto de Ley de Presupuesto que se envía al Congreso anualmente. Durante 2019, el gobierno publicó un informe en el que dio cuenta de la reducción de las transferencias del Tesoro a las empresas como consecuencia de sus planes de eficiencia, pasando a representar del 1,51% del PBI en 2015, al 1,14% en 2016, 0,81% en 2017, 0,94% en 2018

40. En un principio participaron algunos ministros y dos directores independientes.

y proyectando un 0,74% para 2019⁴¹. Esta Unidad fue disuelta hacia principios de 2019.

Durante la gestión 2019-2023 se creó una dependencia con rango de Subsecretaría dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros con funciones relativas a las EPE, enfocada en el seguimiento económico y financiero.

Tras el cambio de administración, en enero de 2024, se creó la Secretaría de Empresas y Sociedades del Estado, también en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que estableció entre sus objetivos representar al Estado como accionista en las empresas, monitorear su desempeño, realizar seguimiento a sus presupuestos y planes de acción y asistir a la Jefatura de Gabinete en la designación de miembros del directorio, la elaboración de directivas y lineamientos de actuación y en sus competencias de liquidación, privatización o centralización de las empresas estatales. Recientemente, las EPE pasaron a estar bajo la órbita de una Unidad Ejecutora Especial Temporaria “Agencia de transformación de empresas públicas”⁴² en el ámbito del Ministerio de Economía, con los objetivos de coordinar los “Procesos de Reorganización de Empresas Públicas”⁴³. Esto incluye asistir a los Ministerios en la administración, coordinación y ejecución de las políticas y acciones que hacen al ejercicio de los derechos societarios del Estado Nacional, dirigir y administrar la obtención de datos e información relevante o prioritaria de las empresas, entender en todas las cuestiones vinculadas con los aspectos normativos y participar en los procedimientos de concesión y privatización.

De esta trayectoria se concluye que en la última década se implementaron prácticas intermitentes vinculadas a modelos de gestión de EPE centralizada o dual, sin que llegaran a cristalizarse o formalizarse en un modelo de gestión propiamente dicho a través del tiempo y los cambios de administración.

41. Recuperado de https://www.casarosada.gob.ar/pdf/Informe_3_aos-ONLINE-1308.pdf

42. Decreto 644/2024.

43. Transformación de las empresas y sociedades contempladas en el inciso b) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificatorias, así como en lo relativo a la transformación de su estructura jurídica, fusión, escisión, reorganización, reconfiguración, transferencia a las provincias o a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, y lo relativo a los procesos de intervención, concesión, privatización total y/o parcial, liquidación de empresas cuando hayan sido declaradas sujetas a privatización, enajenación de las participaciones accionarias y/o de los activos, establecimientos o haciendas productivas y/o disposición estratégica de tales entidades incluyendo cualquier tipo de figura asociativa ya sea con entidades del ámbito público y/o privado, nacionales o extranjeras.

La experiencia internacional en la función de propiedad

En **Chile**, el Comité Sistema de Empresas (SEP) es un organismo creado en 2001 que representa los intereses del Estado en cada empresa estatal con énfasis en tres ejes: i) asignación eficiente y transparente de recursos públicos; ii) cuidado de su patrimonio y iii) maximización del beneficio que aportan a la sociedad. Surge de la necesidad de separar la función de administración de las EPE de la del impulso de la actividad productiva, ejercida ambas hasta ese momento por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO). Tiene bajo su órbita 20 EPE.

Está estructurado en: i) Directorio compuesto por 9 integrantes (3 designados por Presidente de Chile, 2 por el Ministro de Hacienda, 1 por el de Economía y 3 por el Vicepresidente de CORFO); ii) un Director Ejecutivo y iii) un equipo especializado en control de gestión, evaluación de proyectos y análisis financiero, una fiscalía especializada en gobierno corporativo y derecho administrativo y un área de administración.

Entre sus funciones se encuentran: i) asesorar a los Ministerios en materia de control de gestión, finanzas y gobierno corporativo; ii) designar y remover miembros del directorio; iii) evaluar la gestión estratégica, controlando el cumplimiento de objetivos estratégicos, brindando orientación y proponiendo buenas prácticas de gobierno corporativo; iv) asesora al Ministerio de Hacienda en los procesos presupuestarios de las empresas.

En **Colombia**, la Dirección General de Participaciones Estatales creada en 2015 dentro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es responsable de asesorar al Ministerio en el diseño de los lineamientos, institucionalidad y normas necesarias para fortalecer el rol del Estado como propietario para que las empresas generen valor económico y social.

Entre sus funciones se encuentran: i) establecer estrategia global de activos y gestión para maximizar la eficiencia; ii) desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación de desempeño, rentabilidad, sostenibilidad financiera y creación de valor social; iii) estructurar los procesos de evaluación e identificación de candidatos a miembros del directorio de las empresas; iv) evaluar los estándares de gobierno corporativo y v) apoyar la estructuración financiera de los sistemas de transporte masivo cofinanciados por la Nación.

En **Perú**, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) es una empresa de derecho público dentro del sector Economía y Finanzas, que posee bajo su órbita 35 empresas estatales. Fue fundado en 1999 con el objetivo de crear una institución que lidere el sector empresarial del Estado, contribuyendo a una articulación estratégica y coherente de estas empresas, y a lograr una mayor eficiencia.

El FONAFE se encuentra estructurado con: i) un Directorio compuesto por los Ministros de Economía y Finanzas, Transporte y Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Energía y Minas, y el Presidente del Consejo de Ministros; ii) una Dirección Ejecutiva que ejerce su representación legal; iii) un plano ejecutivo con Gerencias de Planeamiento y Control de Gestión, Asuntos Legales, Servicios Compartidos y Desarrollo Corporativo.

Entre sus funciones se encuentra: i) ejercer titularidad de las acciones del Estado; ii) brindar orientación estratégica, iii) establecer normativa y lineamientos; iii) designar directores; iv) aprobar presupuesto; v) aprobar transferencias del Estado; vi) definir políticas de endeudamiento; vii) asesorar sobre aspectos financieros, de gestión y gobierno corporativo; viii) contribuir a las buenas prácticas de gobierno corporativo; ix) centralizar la información y x) elaborar reportes de situación y desempeño.

Fuente: SEP, Ministerio de Hacienda de Colombia y FONAFE.

Las empresas estatales en el mercado

El marco regulatorio y legal de las EPE debería asegurar que éstas no posean ventajas sobre sus competidoras en el mismo sector económico. Esto incluye: i) una clara separación entre la función de propiedad de las empresas estatales y las funciones regulatorias de mercado del Estado; ii) mecanismos de reparación arbitrales o judiciales imparciales para terceros

que pudieran considerarse afectados como acreedores o competidores; iii) cuando la empresa combine actividades económicas con objetivos de interés general, altos niveles de transparencia sobre su estructura de ingresos y gastos, especificando su asignación; iv) en caso de existir exoneración de aplicación de leyes generales y códigos y normas tributarias, ser limitadas y transparentes; v) acceso a la financiación de la deuda y la inversión en capital en condiciones de mercado (excepto en lo referente a los objetivos de política pública, que deben ser financiados por el Estado) y vi) trato igualitario en procesos de compras y contrataciones públicos (OCDE, 2024).

En Argentina, este aspecto no posee actualmente particular relevancia ya que la mayoría de las EPE son proveedoras monopólicas de servicios públicos y, con algunas excepciones, muy pocas desarrollan sus actividades en competencia con el sector privado.

Un déficit que se observa en los reportes de sustentabilidad, de gestión o las memorias y balances disponibles de las EPE es que en ningún caso se desagrega el costo real de las operaciones versus los subsidios recibidos por el Estado. Esto es particularmente relevante en los sectores de energía, agua y transporte.

Tratamiento equitativo de los accionistas

Cuando las EPE cotizan sus acciones en el mercado de valores o existan accionistas minoritarios, se deben reconocer los derechos de todos y garantizar un trato equitativo y el acceso igualitario a la información corporativa. Esto implica: i) la aplicación de los principios del gobierno corporativo en la gestión de la empresa y adherencia a códigos de gobierno corporativo nacionales; ii) la puesta a disposición de la misma información en forma simultánea para todos los accionistas, en especial sobre objetivos de política pública; iii) el desarrollo de una política activa de comunicación y consulta con todos los accionistas; y iv) la toma de decisiones fundamentales sólo en el marco de la Juntas Generales de Accionistas, incorporando mecanismos de participación de accionistas minoritarios como mayorías cualificadas o voto electrónico (OCDE, 2024).

En Argentina, este aspecto no posee actualmente particular relevancia ya que en los pocos casos en que existen accionistas minoritarios en las empresas que no cotizan sus acciones en el mercado de valores, éstos son gobiernos provinciales, otros organismos gubernamentales u otras EPE o incluso sus empleados. Las empresas que cotizan sus acciones se encuentran sujetas al código de gobierno corporativo y las disposiciones de divulgación de información de la CNV).

Recomendaciones

La configuración de las EPE argentinas ha variado a través de su historia, con un marcado movimiento pendular. Actualmente esta configuración no difiere sustancialmente, en cuanto a cantidad y sectores económicos, de la de los países desarrollados. Sí se observan brechas en el marco normativo y en las prácticas vinculadas a su gobernanza tomando en cuenta las recomendaciones internacionales. Observando además la experiencia de otros países, estas brechas pueden marcar una diferencia significativa en el desempeño de las EPE, contribuir a “nivelar la cancha” en los sectores económicos en los que operan o incluso si se desea promover la participación del sector privado en su composición accionaria.

Se recomienda desarrollar una política de empresas estatales que contenga decisiones de alto nivel claras y concisas, con los siguientes componentes:

- **Razones de la propiedad estatal:** gran parte de los países que establecen razones para la propiedad estatal hacen referencia a “fallas de mercado” que justifican la intervención estatal e intereses estratégicos, que naturalmente varían de acuerdo al país. Establecer puntos centrales de acuerdo al respecto dentro del arco político podría contribuir a reducir a futuro los marcados movimientos pendulares que se han realizado en torno a las EPE con sus consiguientes costos políticos, sociales, económicos y la falta de previsibilidad del accionar estatal que erosiona la confianza de ciudadanos, mercados y otros grupos de interés.

- **Designación de miembros del directorio de las empresas:** el nivel de profesionalización del directorio, en tanto pueda funcionar a su vez con una cierta autonomía, es clave para el desempeño de las EPE. Dados los altos niveles de discrecionalidad con los que se maneja el reclutamiento de miembros del directorio, se recomienda formalizar un proceso que involucre: i) la definición de criterios y competencias requeridas para los candidatos; ii) la inclusión de una instancia de valoración técnica de los perfiles; iii) la inclusión de una instancia de análisis de conflictos de interés de los candidatos y iv) la existencia de una autoridad que supervise el proceso de designación y garantice que se realice de manera transparente y de acuerdo a lo formalmente establecido. El criterio político puede ser el factor último de decisión, pero debe garantizarse un piso de idoneidad técnica. Esto está vinculado también con la independencia y la política de remuneración; debería establecerse un mínimo de directores independientes para las empresas y definirse una política de remuneración que permita el reclutamiento de candidatos competitivos. Es importante también que el Estado actúe en coherencia con los compromisos asumidos en materia de derechos humanos y objetivos de desarrollo sostenible respecto de la igualdad de género, a la vez que para dotar a sus empresas de directorios diversos que mejoren su desempeño.
- **Definición de mandatos y objetivos:** los mandatos y objetivos para las EPE deben ser claros, estableciendo incluso una distinción, cuando aplique, entre objetivos comerciales y objetivos de política pública, que actualmente no se encuentra establecida. Se recomienda que las EPE mejoren sus niveles de divulgación de objetivos estratégicos y especialmente objetivos operativos. También es deseable que los objetivos cuenten con métricas para evaluar su desempeño. Ambos aspectos se vinculan con la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas de las empresas.
- **Divulgación de información:** dada la disparidad de prácticas observadas en las EPE, se recomienda el desarrollo de una política de divulgación de información que, además de referir al cumplimiento de la normativa vigente: i) incluya los estados contables; ii) realice hincapié en la normalización de formatos, ya que actualmente éstos son dispares y dificultan la comprensión y reutilización de la información; iii) defina elementos de una política como responsabilidades, periodicidad, tratamiento y guarda de información y iv) establezca un mecanismo de evaluación, habida cuenta del alcance restringido del ranking que realiza la AAIP en cuanto a elementos de información y cobertura del universo de EPE que se realiza en la actualidad.
- **Relaciones con partes interesadas y conducta empresarial responsable:** las empresas estatales de envergadura deben funcionar con altos estándares de conducta empresarial responsable, lo cual no se verifica en una proporción significativa de ellas. Esto implica la actualización en las tendencias corporativas, lo cual también va de la mano de directorios idóneos, pero en especial en aquellos temas en que el Estado es garante y debe liderar con el ejemplo, como en los compromisos relativos a los derechos humanos y el ambiente. El Estado debería formular una política al respecto que incluya los conceptos de sustentabilidad y desarrollo sostenible, y aliente al desarrollo de relaciones con las partes interesadas para el relevamiento no sólo de los impactos positivos, sino también de los impactos negativos de su actividad.
- **Arreglos institucionales para el ejercicio de la función de propiedad:** la experiencia argentina reciente ha demostrado que la supervisión centralizada de empresas estatales puede generar mejoras en su desempeño. Ha evidenciado también que la falta de institucionalización de esta función la deja sujeta a la voluntad del gobierno de turno. Se recomienda por lo tanto brindar al área de supervisión de EPE la institucionalidad, independencia, competencias y capacidades necesarias para las funciones principales de representar al Estado en sus intereses en las empresas, intervenir en el proceso de designación de directorios, aprobar presupuestos, definir de mandatos y objetivos, establecer y monitorear el cumplimiento de políticas corporativas, elaborar informes centralizados sobre la situación de las EPE y articular las actividades con las entidades de fiscalización superiores como la SIGEN.
- **Las empresas estatales en el mercado y tratamiento equitativo de los accionistas:** Se ha establecido que estos aspectos de la gobernanza de las EPE no resultan ac-

tualmente de particular relevancia dada la conformación actual del Estado empresario. Sin embargo, teniendo en cuenta que una política de propiedad de empresas estatales debe elaborarse pensada para perdurar en el tiempo y la conveniencia del fomento de la inversión privada -considerada motor del desarrollo y el crecimiento- las recomendaciones de la OCDE respecto de estos aspectos deberían ser incluidas. Esto incluye, por un lado, compromisos de neutralidad competitiva y transparencia sobre la asignación de costos y compensaciones por objetivos de política pública y, por el otro, el desarrollo de una política activa de comunicación, circulación de información y mecanismos de participación de accionistas minoritarios en la toma de decisiones.

Por último, desde una perspectiva integral sobre la gobernanza de las EPE, se recomiendan reforzar las funciones de control, velando y supervisando la independencia de los auditores internos y su participación en las decisiones relevantes, fortalecer el control de la AGN, establecer una comisión específica de seguimiento de EPE en el Poder Legislativo y asegurar la separación de la función regulatoria del sector económico en el que se desempeña la EPE respecto de su función de propiedad.

Bibliografía

- Banco Mundial (2016), Gestión de empresas públicas: las ventajas de los modelos centralizados. Documento para discusión N° IDB-DP-454
- CAF – Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (2021), Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado
- Comisión Nacional de Valores (2018), Informe de sobre género en los directorios de las empresas bajo el régimen de oferta pública.
- Díaz, Alejandro Fabián (2022). Gestión de Empresas Estatales. 1a. ed. - Buenos Aires: Osmar D. Buyatti - Librería Editorial.
- Diéguez, G. y Valsangiacomo, A. (Febrero de 2018) Empresas públicas, gobernanza y desarrollo: el rol de los directorios. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°202. Buenos Aires: CIPPEC.
- Elena, S.; Pichón Rivière, A.; y Ruival, A. (noviembre de 2013). La brecha de implementación del decreto de acceso a la información en las empresas públicas. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°125. Buenos Aires: CIPPEC.
- Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1994). Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macro-económicos. Proyecto Regional de Reformas de Política Pública. CEPAL. Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2021), Cuaderno del INAP N° 76, Año 2, "Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas", Marcelo Rougier
- Kaczmarczyk, E. y Núñez, P. (julio de 2023). Transparencia y sustentabilidad en empresas de propiedad estatal. Documento de Trabajo N°219. Buenos Aires: CIPPEC.
- OCDE (2015), Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es>
- OECD (2016), Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264259171-es>.
- OECD (2017), The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280663-en>
- OECD (2018), OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina
- OECD (2020), "Organising the State Ownership Function", <http://www.oecd.org/corporate/organising-state-ownership-function.pdf>.
- OECD (2021), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices 2021, <https://www.oecd.org/corporate/ownership-and-governance-of-state-owned-enterprises-a-compendiumof-national-practices.htm>.
- OECD. (2022). Climate change and low-carbon transition policies in state-owned enterprises, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/publications/climate-change-and-low-carbon-transition-policies-in-state-owned-enterprises-e3f7346c-en.htm>.
- OECD (2024), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises
- Naciones Unidas (2023), Liderando con el ejemplo en América Latina y el Caribe: Estado, empresas de propiedad estatal y derechos humanos. Nota informativa del grupo de trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos. <https://empresasyderechoshumanos.org/wp-content/uploads/2023/04/EMPRESAS-PUBLICAS-VF.pdf>
- Rubio, J., Diéguez, G. y Nuñez, P. (Noviembre de 2016) El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina? Documento de Políticas Públicas / Análisis N°178. Buenos Aires: CIPPEC.
- Schclarek, A; Re Crespo, S y Torres, L. (Agosto de 2012). Empresas del Estado: Errores del Pasado, Soluciones a Futuro. CIPPES.
- Valsangiacomo A., Brosio M., Montañó F. y Nuñez. P. (2016) Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015 Principales características e impacto económico. Buenos Aires: CIPPEC.



La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional del CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de los autores

Paula Núñez

pnunez@cippec.org

— Investigadora asociada del programa de Estado y Gobierno

Magíster en Políticas Públicas y Gestión del Desarrollo (Georgetown University). Posgrado en Dirección de Proyectos (Instituto de Formación Empresarial de España). Licenciada en Administración (Universidad de Buenos Aires).

Proceso de Calidad

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para Alejandro Díaz, y María Clara Troncoso y Danilo Gregorio (IBGC) quienes colaboraron en ese proceso.

Agradecimientos

Otro agradecimiento es para Emilia Kaczmarczyk, analista de Estado y Gobierno quien colaboró en la edición del documento, y para el equipo del Programa de Estado y Gobierno de CIPPEC por sus aportes.

Para citar este documento:

Núñez, P. (julio de 2024). De lo pendular a lo medular: una política de propiedad para las empresas estatales. *Documento de Políticas Públicas N°247*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

