

**ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO CORPORATIVO DE LAS
EMPRESAS DEL GSED FRENTE A LOS LINEAMIENTOS DE MEJORES
PRÁCTICAS EMITIDOS POR OCDE Y CAF**

ENSAYO DE GRADO

Presentado por

GERMÁN ARTURO GARCÍA NEIRA

Presentado como requisito parcial para optar al título de

ESPECIALISTA EN ALTA GERENCIA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA

Bogotá D.C., Colombia

(07 de abril de 2018)

Tabla de Contenido

	Pág.
1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
2 OBJETIVOS	4
3 INTRODUCCIÓN	6
4 MARCO TEÓRICO.....	8
5 EL GRUPO SOCIAL Y EMPRESARIAL DE LA DEFENSA – GSED	10
5.1 Industria Militar – INDUMIL.....	15
5.2 Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía – CAJA HONOR	15
5.3 Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. – CIAC.....	16
5.4 La Sociedad Hotelera Tequendama S.A. – SHT	16
5.5 Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S.A. – SATENA.....	16
6 LINEAMIENTOS DE LA OCDE Y LA CAF	17
6.1 Las directrices de la OCDE	17
6.2 Lineamientos de la CAF	20
7 SITUACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL GSED FRENTE A LAS GUÍAS/LINEAMIENTOS DE GOBIERNO CORPORATIVO DE LA OCDE Y CAF.....	22
7.1 Razones para la propiedad estatal.....	22
7.2 El papel del Estado como propietario.....	23
7.3 Empresas estatales en el mercado.....	25

7.4	Trato equitativo de los accionistas y otros inversores	27
7.5	Relaciones con los grupos de interés y negocios responsables	28
7.6	Divulgación y transparencia	29
7.7	Las responsabilidades de las juntas de las EPEs.	34
8	RECOMENDACIONES.....	36
9	CONCLUSIONES.....	39
10	REFERENCIAS.....	41

Análisis de la estructura de Gobierno Corporativo de las empresas del GSED frente a los lineamientos de mejores prácticas emitidos por OCDE y CAF

1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Teniendo en cuenta que una estructura de Gobierno Corporativa adecuada agrega valor a las empresas, ¿Cuál es la situación de la estructura de Gobierno Corporativo de las empresas del GSED¹ frente a los lineamientos de mejores prácticas emitidos por OCDE² y CAF³?

2 OBJETIVOS

a. GENERAL

- Identificar las particularidades de la estructura de Gobierno Corporativo de las empresas del GSED frente a los criterios de mejores prácticas emitidos por organismos internacionales.

b. ESPECÍFICOS

- Describir la estructura organizacional del GSED.
- Analizar los criterios de mejores prácticas corporativas.
- Identificar aspectos de Gobierno Corporativo del GSED que no concuerdan con las directrices emitidas por OCDE y CAF.
- Plantear rutas de acción y estrategias para incorporar los lineamientos establecidos por OCDE y CAF.

¹ Grupo Social y Empresarial de la Defensa

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

³ Banco de Desarrollo de América Latina

Resumen

La definición de reglas claras y coherentes en la relación entre las partes que actúan en las organizaciones le ha significado grandes beneficios a las empresas privadas. Por ese motivo, organismos multilaterales, como OCDE y CAF, han desarrollado lineamientos para que las Empresas Públicas del Estado - EPEs también puedan sacar provecho de esos mecanismos.

Por lo anterior, las empresas del GSED han venido realizando ajustes en sus modelos de gobierno, con miras a incorporar medidas de buenas prácticas que les generen valor agregado y les permita tener una gestión transparente y eficaz.

Con el presente trabajo se pretende identificar las áreas en las cuales deben seguir trabajando para fortalecer los órganos de administración y control.

Palabras clave: Empresas Públicas del Estado, Gobierno corporativo, Lineamientos/guías de mejores prácticas, Divulgación y transparencia, Trato equitativo.

Abstrac

Setting clear and coherent rules in the relationship of parties acting in organizations has brought great benefits to private companies. For this reason, multilateral organizations, such as OECD and CAF, have developed guidelines for SOEs so they can also take advantage of these mechanisms.

Therefore, the GSED companies have been making adjustments in their government models, in order to incorporate measures of good practices that are going to add value and allow them to have a transparent and effective management.

This paper aims to identify the areas in which it they required to work to strengthen the administration and control bodies.

Key words: State-owned enterprise, Corporate governance, Guidelines / best practice guides, Disclosure and transparency, equitable treatment.

3 INTRODUCCIÓN

Adoptar mejores prácticas de Gobierno Corporativo ha adquirido importancia en el sector empresarial, tomando especialmente gran relevancia a partir de principios de los años 2000, debido a fraudes como el de ENRON, WorldCom y TYCO, y al colapso inmobiliario (Freddie Mac, Fannie Mae y Lehman Brothers entre otros) que desató la crisis financiera de 2008. Casos más recientes que también pueden ser referenciados sobre este tema, es el de corrupción en PETROBRAS (conocido como Lava Jato), o el de sobrecostos de REFICAR - ECOPETROL. En todos estos acontecimientos, de alguna forma se ha puesto de manifiesto que sus efectos hubieran podido haber sido mucho menores, o que inclusive que se habrían podido evitar, si se hubieran seguido buenas prácticas de Gobierno Corporativo y si los órganos colegiados de dirección hubieran cumplido a cabalidad las funciones para las cuales fueron creados.

En Latinoamérica se ha venido tratando este tema desde cuando en el año 2000 empezó a reunirse la Mesa Redonda Latinoamericana de Gobierno Corporativo, de la cual hicieron parte diferentes empresas privadas y públicas, y que contó de igual manera con la participación de entidades multilaterales como la OCDE, la CAF, el BM⁴ y la IFC⁵.

Las EPEs en Latinoamérica, en comparación con empresas privadas, han presentado por lo general unos niveles de desempeño inferiores, y teniendo en cuenta la importancia que estas representan para la economía de los países (CAF, 2012), principalmente desde la última década se ha empezado a hacer un mayor énfasis para que adopten directrices semejantes a las del sector privado e implementen mejores prácticas de Gobierno Corporativo. Teniendo en cuenta las

⁴ Banco Mundial

⁵ Corporación Financiera Internacional

realidades de estas empresas, de igual forma tienen que operar de forma eficiente y efectiva para alcanzar los objetivos para los cuales fueron creadas, y al manejar recursos públicos deben dar ejemplo de transparencia y gestión. Por lo anterior, deberían estar alineadas con los guías de mejores prácticas de Gobierno Corporativo emitidas por Organismos Internacionales, para así garantizar su sostenibilidad, fortalecer sus capacidades institucionales y gerenciales, y maximizar la generación de valor, ya sea este económico y/o social.

Las creación de las entidades del GSED no obedeció a un proceso de planeación estratégica definido, sino a la respuesta de necesidades que se iban presentaron paulatinamente en el sector, y con las cuales se satisfacían los requerimientos de bienes y servicios específicos para la Fuerza Pública (Oportunidad Estratégica, 2007).

Mediante la expedición del CONPES⁶ 3520 de 2008, se traza el nacimiento del Grupo Social y Empresarial de la Defensa, el cual pretendía tener bajo una misma estructura de gobierno a las 18 entidades del sector con el objeto de generar sinergias, unificar criterios de direccionamiento estratégico y poder realizar seguimiento y monitoreo de forma centralizada.

Desde hace una década el GSED ha venido fortaleciendo su forma de gobierno y se ha vuelto un referente frente a las entidades que ejercen como propietarios de EPEs debido al sistema centralizado que se desarrolló en el Ministerio de Defensa. Sin embargo, todavía hay mucho por hacer, y teniendo en cuenta que el gobierno nacional está comprometido con las buenas prácticas, se pretende seguir adelantando cambios para mejorar la gestión de estas empresas.

Por lo anterior, el presente ensayo pretende identificar aquellos aspectos de gobierno de las empresas del GSED que son susceptibles de mejorar, para plantear una hoja de ruta que permita revertir las falencias encontradas.

⁶ Concejo Nacional de Política Económica y Social

4 MARCO TEÓRICO

El documento en el cual se establece la política general de propiedad de empresas estatales del orden nacional se refiere al concepto de Gobierno Corporativo como “a la estructura y los procesos para el direccionamiento de las empresas, y el ejercicio de control sobre ellas” (CONPES 3851, 2015, p. 17).

Una definición más completa y que aglutina varios intereses, es la que dio Cadbury (2003), quien citado en (BIRF, 2005), afirma que:

En su sentido más amplio, el gobierno corporativo consiste en mantener el equilibrio entre los objetivos económicos y los sociales y entre los objetivos individuales y los comunitarios. El marco de gobierno se establece con el fin de promover el uso eficiente de los recursos y, en igual medida, exigir que se rindan cuentas por la administración de esos recursos.

Su propósito es lograr el mayor grado de coordinación posible entre los intereses de los individuos, las empresas y la sociedad. (p.3)

Según (Santonja, 2005):

Durante casi cuatrocientos años, en el ámbito del derecho de sociedades se ha venido debatiendo acerca de cuál podría ser la mejor forma de gobierno para las compañías, especialmente en lo referente a los problemas que se derivan de la división entre los intereses de los propietarios y los de los administradores de las grandes compañías. (p.10).

Es decir, es el conjunto de relaciones que se dan entre los órganos de dirección y administración de las empresas, los cuales deben repercutir positivamente en la gestión y en la sostenibilidad de largo plazo de las mismas, sin importar la naturaleza jurídica ni el tamaño de la empresa, así como tampoco el sector en el que se ubique.

En la década de los 80 y 90 se presentaron grandes cambios económicos, financieros y políticos a nivel mundial. Se realizaron un gran número privatizaciones de empresas públicas, se

dio la apertura de mercados de bienes y capitales, se estimuló la libre competencia y se presentó el fin de la Guerra Fría (Caída del Muro de Berlín en 1989 y disolución de la Unión Soviética en 1991). Estos acontecimientos hicieron que se empezaran a desarrollar códigos de Gobierno Corporativo a nivel país, como fue el caso del Código Cadbury del Reino Unido en 1992. Este documento fue pionero y sirvió de referencia para otros trabajos que le siguieron (Aguilera & Cuervo-Carruza, 2009), como los de Canadá, Sudáfrica, Australia, Francia, Holanda y España, entre otros, los cuales se adaptaron a las particularidades económicas y jurídicas de cada país.

El concepto empezó a tomar nuevamente resonancia a nivel mundial cuando se empezaron a dar los grandes escándalos en Estados Unidos a principios de década del 2000, lo que dio origen a la Ley “Sarbanes-Oxley” de ese país en 2002, dándole facultades a la reguladora de valores de los Estados Unidos de hacer un mayor control financiero y contable sobre las firmas que cotizan en bolsa, y permitiéndole penalizar duramente a todos aquellos que realicen corrupción corporativa.

De otro lado, la OCDE promulgó inicialmente sus “Principios de Gobierno Corporativo” para empresas privadas listadas en bolsa en 1999, realizando una primera actualización en 2004 y emitiendo la última versión en 2015. Esta organización cuenta con la participación 35 países con altos estándares económicos, políticos y sociales, y fue creada en 1961 con el objeto de “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo” (OCDE, s.f.).

De igual forma, y teniendo en cuenta que en muchos países las EPEs representan una porcentaje importante del PIB⁷ debido a que se encuentran en mercados estratégicos, “el gobierno corporativo de las empresas públicas resulta decisivo para garantizar su contribución positiva a la eficiencia económica y a la competitividad global de un país” (OCDE, 2011, p. 9),

⁷ Producto Interno Bruto

por lo cual la OCDE emitió unas Directrices sobre Gobierno Corporativo para esta clase de empresas en 2005, publicando la última actualización en el año 2015. La finalidad de estos documentos es la de emitir:

Recomendaciones a los gobiernos sobre cómo garantizar que las EPEs operen de manera eficiente, transparente y de manera responsable. Son el estándar internacional acordado sobre cómo los gobiernos debe ejercer la función de propiedad estatal para evitar ambas dificultades, un dueño pasivo o una intervención estatal excesiva. (OCDE, 2004, p. 3)

Así mismo, la CAF plasmó en un documento unas medidas y recomendaciones de carácter práctico sobre Gobierno Corporativo para empresas privadas de la zona andina, las cuales fueron basadas en los principales códigos internacionales emitidos en su momento. Después de casi una década, y teniendo en cuenta los nuevos retos a los que se enfrentan las empresas, la CAF actualizó estos lineamientos en 2013. La CAF, establecida en 1970, es una institución financiera multilateral de la cual hacen parte:

“19 países - 17 de América Latina y el Caribe, España y Portugal- y 13 bancos privados de la región, promueve un modelo de desarrollo sostenible, mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado de América Latina. (CAF, s.f.)

De igual forma, ante la importancia que representan las EPEs para los países de Latinoamérica, y con el objeto de contribuir a que en estas entidades se incorporen mejores prácticas empresariales en la gestión que desarrollan, este organismo multilateral publicó en 2010 unos lineamientos para este tipo de empresas.

5 EL GRUPO SOCIAL Y EMPRESARIAL DE LA DEFENSA – GSED

Con anterioridad al año 2008, el Ministerio de Defensa contaba con 18 entidades que funcionaban de forma dispersa, y a raíz del Plan de Desarrollo 2006-2010 “Estado comunitario:

Desarrollo para todos” y a la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional, se estableció como una de las iniciativas el “Plan para el GSED”, el cual buscaba desarrollar una Política para agrupar estas entidades en un grupo empresarial y establecer así una estrategia corporativa unificada, con el fin último de prestarle el mejor apoyo posible a la Fuerza Pública.

Mediante el CONPES 3520 de 09 de junio de 2008 se materializó la idea de emitir un documento que definiera la Política de Organización del Grupo Social y Empresarial de la Defensa – GSED. En dicho documento se precisó la estrategia corporativa, se determinaron los valores para el grupo, se determinó su foco principal a través de la creación de unas unidades estratégicas de negocio y estableció un sistema de gobierno corporativo.

Teniendo en cuenta las recomendaciones del documento CONPES 3250, y después de unos ajustes realizados a partir de las primeras experiencias, se emitió el Decreto 4177 del 3 de noviembre de 2011, mediante el cual se creó:

- El organismo Coordinador del Sector Defensa – Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa – GSED, del cual hacen parte los representantes legales de las entidades del GSED junto con el Ministro de Defensa o su delegado, y cuyo objetivo es el de garantizar y facilitar la implementación y ejecución de la política del sector en forma coherente, sincronizada y con unidad de criterio estratégico.
- Un organismo consultivo en el Sector Defensa denominado Junta Asesora del Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa –GSED, como una instancia deliberativa y consultiva para la formulación e implementación de la política de las entidades del Sector Defensa, del cual hacen parte el Ministro de Defensa Nacional, los Comandantes de Fuerza, el Director de la Policía Nacional, el Viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales, el

Viceministro para la Estrategia y Planeación, el Secretario General del Ministerio de Defensa Nacional y unos empresarios del sector privado.

En adición a esto, en el Decreto 4890 de 23 de diciembre de 2011 se plasma la estructura del Viceministerio del GSED⁸ y se le definen las funciones que debe adelantar, asignándole el control administrativo sobre las entidades del Sector Defensa, entendiéndose este como la manera en que el Centro Corporativo del GSED⁹ “se orientará a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente Ley y de conformidad con los planes y programas adoptados” (Ley 489 del 29 de diciembre de 1998, artículo 104).

Con base en la normatividad establecida y teniendo en cuenta la heterogeneidad de las entidades del sector en cuanto a su naturaleza jurídica¹⁰, tamaño, objeto y funciones, el Centro Corporativo del GSED las agrupó por sectores económicos quedando de la siguiente manera:

⁸ El Parágrafo del artículo 23 de la Ley 4890 de 2011 establece que las entidades que conforman el GSED son: la Industria Militar, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana, el Fondo Rotatorio de la Policía, el Hospital Militar Central, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, el Instituto de Casas Fiscales del Ejército, el Club Militar, la Sociedad Hotelera Tequendama, la Defensa Civil Colombiana, el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial, La Universidad Militar Nueva Granada, la Corporación General Gustavo Matamoros D’Costa y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Es de tener en cuenta que el Consejo Superior Universitario de la Universidad Militar Nueva Granada decidió no hacer parte del Organismo Coordinador del Sector Defensa, y debido a que el Ministerio de Defensa no ejerce control administrativo sobre esta entidad por no ser parte del Sector Defensa, esta no hace parte de las entidades del GSED.

La Corporación de Alta Tecnología para la Defensa se creó en diciembre de 2012, y de acuerdo a lo establecido en la Ley 489 del 1998, las entidades descentralizadas deben adherirse de forma automática al Sector que las crea, por lo anterior entró a hacer parte del GSED y participa en el Organismo Coordinador.

⁹ El Centro Corporativo del GSED está conformado por el Despacho del Viceministerio del GSED y las Direcciones de Planeación Estratégica y Finanzas Corporativas y la Dirección de Gestión Empresarial.

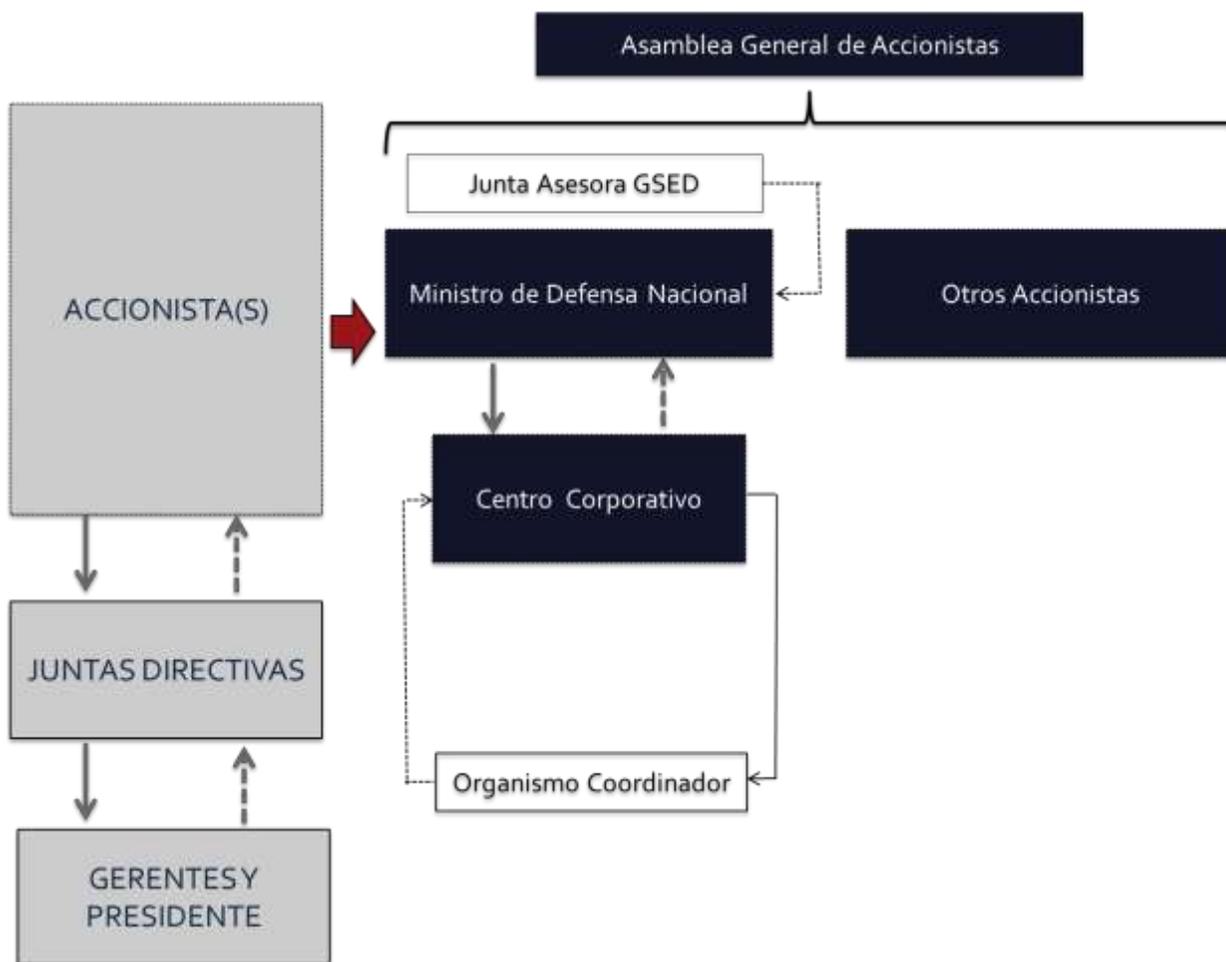
¹⁰ Se cuenta con 8 Establecimientos Públicos, 2 Empresas Industriales y Comerciales del Estado, 3 Sociedades de Economía Mixta, 2 entidades descentralizadas indirectas / entidades sin ánimo de lucro, 1 entidad privada / entidad sin ánimo de lucro, 1 Superintendencia con Personería Jurídica y 1 dependencia del Ministerio de Defensa Nacional.



Fuente: Dirección de Planeación Estratégica y Finanzas Corporativas – GSED – MDN

Es de tener en cuenta que cada entidad tiene sus propios estatutos, que definen claramente los órganos de dirección y administración de cada una de ellas, y allí se establecen claramente las funciones y atribuciones que tienen los mismos. Todas las entidades cuentan con una Junta o Consejo Directivos y están administradas por un Presidente/Gerente/Director. Únicamente las empresas que son Sociedades Anónimas, es decir que su capital está dividido en acciones, tienen como adicionalmente como su órgano supremo a la Asamblea General de Accionistas.

Basado en lo anterior, la estructura de gobierno del GSED quedó establecida de la siguiente forma:



Fuente: Adaptado por el autor con base en información de la Dirección de Planeación

Estratégica y Finanzas Corporativas – GSED – MDN

Teniendo en cuenta la figura anterior, en la función de propiedad están involucrados el Ministro de Defensa Nacional y el Centro Corporativo. En los casos de las Sociedades Anónimas en donde el Ministerio de Defensa Nacional no es el accionista mayoritario, es la Asamblea General de Accionistas quien ejerce esa función, sin embargo el Centro Corporativo presta de igual manera asesoría y hace seguimiento. Como se mencionó anteriormente, la Junta Asesora es solamente un órgano consultivo que le presenta recomendaciones al Ministro de Defensa y al

Viceministerio del GSED sobre la forma de como ejercer el control administrativo sobre las entidades y sobre las políticas que estas deberían seguir.

El Ministro de Defensa Nacional, con la colaboración y asesoría del Centro Corporativo, es quien establece la Política de Propiedad de las entidades del GSED, y con las directrices emanadas por el Ministro, el Centro Corporativo establece los lineamientos y objetivos estratégicos y realiza el seguimiento y el control al desempeño de las entidades.

Las Juntas Directivas se encargan de realizar el monitoreo a la gestión de la Dirección Ejecutiva y establecen la estrategia a seguir por cada una de las entidades. Finalmente, los Directores, Gerentes y Presidentes son los responsables de implementar la estrategia al interior de las entidades y de la gestión diaria de las mismas.

Teniendo en cuenta que la OCDE (2015) define a las EPEs como “cualquier entidad corporativa reconocida por la legislación nacional como empresa, y en la que el estado ejerce la propiedad, (...) si su propósito y actividades, o partes de sus actividades, son en gran parte de naturaleza económica” (p. 15), las empresas que se tuvieron en cuenta para el desarrollo de este trabajo fueron:

5.1 Industria Militar – INDUMIL (2001):

Es una empresa industrial y comercial del Estado - EICE, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, y cuyo objetivo es el de desarrollar la Política general del Gobierno en materia de importación, fabricación y comercio de armas, municiones y explosivos y elementos complementarios, así como la explotación de los ramos industriales acorde con su especialidad.

5.2 Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía – CAJA HONOR (2008):

Es una EICE de carácter financiero del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, de naturaleza especial, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital

independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia; su objeto es facilitar a sus afiliados la adquisición de vivienda propia mediante la realización o promoción de todas las operaciones del mercado inmobiliario, incluidas la intermediación, la captación y administración del ahorro de sus afiliados y el desarrollo de las actividades administrativas, técnicas, financieras y crediticias que sean indispensables para el mismo efecto.

5.3 Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. – CIAC (2001):

Es una sociedad de economía mixta - SEM, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, cuyo objeto es organizar, construir y explotar centros de reparación, entrenamiento aeronáutico, mantenimiento y ensamblaje de aeronaves, y sus componentes; así como la importación, comercialización y distribución de repuestos, piezas, equipos y demás elementos necesarios para la prestación de servicios aeronáuticos y demás de brindar apoyo logístico en el campo aeronáutico.

5.4 La Sociedad Hotelera Tequendama S.A. – SHT (2001) (2012)

Es una SEM, del orden nacional, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y sometida al régimen legal de las empresas industriales y comerciales del Estado (SHT, 2001), la cual tiene como objeto principal es la explotación de la industria hotelera y la administración directa o indirecta de hoteles, negocios conexos y servicios complementarios, incluidos los servicios de tecnologías de la información y comunicaciones y la gestión inmobiliaria propia y de terceros (SHT, 2012).

5.5 Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S.A. – SATENA (2011):

Es una SEM por acciones del orden nacional, de carácter anónimo, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, autorizada por la Ley 1427 de 2010 dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial y capital independiente, y tiene como objeto principal la prestación

del servicio de transporte aéreo de pasajeros, correo y carga en el territorio nacional y en el exterior y por ende la celebración de contratos de transporte aéreo de pasajeros, correo y carga de cualquier naturaleza, así como desarrollar la política y planes generales que en materia de transporte aéreo para las regiones menos desarrolladas del país, adopte el Gobierno Nacional.

6 LINEAMIENTOS DE LA OCDE Y LA CAF

6.1 Las directrices de la OCDE (OCDE, 2015)

Basado en la experiencia de los países miembros de este organismo multilateral, la OCDE publicó en 2015 la última versión de las directrices de Gobierno Corporativo para EPEs. El propósito de estas pautas es hacerle ver a los entes que ejercen la propiedad de empresas públicas la importancia de tener buenas prácticas para que así asuman el papel de dueño de las mismas de manera idónea. Estas entidades deben ser dirigidas y controladas de manera transparente y eficiente, para que el público en general, como dueño final de estas, sea beneficiado de su gestión. Adicionalmente, el Estado debe ser garante para general condiciones de competitividad, por lo cual debe ponerse al frente de estas empresas para que puedan competir de igual a igual.

Las guías que publicó este organismo se dividen en siete secciones a tener en cuenta: I) Razones para la propiedad estatal; II) El papel del Estado como propietario; III) Empresas estatales en el mercado; IV) Trato equitativo de los accionistas y otros inversores; V) Relaciones con los grupos de interés y negocios responsables; VI) Divulgación y Transparencia; y VII) Las responsabilidades de las Juntas de la Empresas Propiedad del Estado.

Para el primer aspecto, el Estado debe desarrollar una Política de Propiedad en donde se divulguen los objetivos y la racionalidad que le de soporte para mantener empresas bajo su administración. Este lineamiento no está invitando al gobierno a privatizar las empresas que se tienen, pero si lo está invitando a que piense y justifique porque es conveniente seguir con ellas. El estado debe hacer el uso adecuado de los recursos que tienen disponibles y al mismo tiempo

debe buscar mecanismos para maximizar el beneficio del público en general mediante. En dicha Política deben establecer y e aclarar las responsabilidades de todas las entidades gubernamentales involucradas en el desarrollo de las empresas, y debe ser de público conocimiento.

El Estado debería comprometerse en ser un propietario activo e informado, debe asistir y participar en las Asambleas de Accionistas, debe solicitar información relevante y hacer un monitoreo efectivo al desempeño de las entidades. Sin embargo no debe inmiscuirse en aspectos administrativos ni operativos de la entidad, y le debe permitir a las Juntas Directivos cumplir con sus responsabilidades y respetar su independencia. En este capítulo se manifiesta la importancia de tener un sistema de propiedad centralizado, ya que se considera que un tipo de organización estructurada de esta forma ayuda a promulgar e implementar más fácilmente la Política de Propiedad, y a hacerle seguimiento y control a las empresas que se están bajo su espectro. Sin embargo menciona que de no ser posible la centralización, se recomienda tener una entidad que coordine todas las actividades en las que deban participar diferentes entes del gobierno. Y concluye que sin importar el sistema que se adopte, la entidad encargada de la propiedad debe tener una relación abierta y directa con las otras instancias del gobierno que se ven involucradas en la gestión de las empresas. De igual manera, esta debería asumir la responsabilidad por los resultados de las EPEs y al alcance logrado frente a los objetivos planteados. Pero para que esto sea posible, debería gozar de cierta autonomía y flexibilidad y la posibilidad de tomar ciertas decisiones (como por ejemplo tener cierto grado de autonomía presupuestal).

Para la tercera área se estipula, que cuando las EPEs entren en mercados competitivos, se debe propender por garantizar un marco regulatorio que sea equitativo para todos los involucrados, en donde se eliminen las posibles ventajas o desventajas que pudieran beneficiar o

perjudicar a cualquier sector. Además, como requisito fundamental de competitividad, las EPEs que participan de una actividad económica no deben ser quienes regulen el mercado en el cual intervienen, y en lo posible, cuando se combine una actividad económica con objetivos de política pública, se debe buscar separar estructuralmente estas actividades para evitar distorsiones, ya que los costos de la política pública deben ser asumidos por el Estado y no deberían figurar en la parte del proceso económico, ya que podría incorporarse como un subsidio que afectaría la libre competencia.

En el cuarto punto, en el caso de que las EPEs tengan otros dueños a parte del Estado, se les debe garantizar sus derechos y a que tengan acceso a toda la información corporativa de manera oportuna. Cuando el Estado tiene una posición dominante no debe ser abusivo frente a accionistas minoritarios y debe establecer mecanismos para protegerlos. Lo anterior es importante frente al mercado, para ser percibido como un propietario confiable y creíble, ya que en caso de necesitar recursos financieros externos, pueda tener la capacidad de atraer inversores o lograr el acceso a líneas de crédito sin restricción por parte de acreedores.

En cuanto al quinto aspecto, la OCDE establece que la Política de Propiedad del Estado debe estipular claramente las responsabilidades de las EPEs en cuanto a las relaciones con las partes interesadas, en donde estas empresas deben revelar de la existencia de cualquier derecho que les haya sido otorgado, y resalta la importancia con la cual deben asumir estas relaciones, las cuales deben respetadas por todo nivel estatal. De otro lado deben tener altos estándares de responsabilidad social para ser percibidas como empresas amigables.

En la sección de divulgación y transparencia se establece que las EPEs deben establecer Políticas de Revelación de Información para aspectos financieros y operativos, los cuales deben estén acorde a pautas internacionales, y al mismo nivel de los esquemas establecidos para

empresas listadas en bolsa, Lo anterior le otorgaría los órganos de dirección y administración un matiz de transparencia en su gestión.

Finalmente en cuanto a la responsabilidad de las Juntas Directivas de las EPEs, la OCDE enfatiza en que estos órganos colegiados deben contar con mandatos claros y específicos, y tener la autoridad, competencia y objetividad suficientes para cumplir sus funciones de forma independiente, teniendo siempre en cuenta el mejor interés de las empresas. Contar con Juntas Directivas competentes es un aspecto fundamental para poder establecer adecuadamente la estrategia que deben seguir las empresas, y para hacer monitoreo a la gerencia.

6.2 Lineamientos de la CAF (CAF, 2010)

La CAF impulsó inicialmente a que el sector privado incorporara mejores Prácticas de Gobierno Corporativo, pero teniendo en cuenta que en América Latina los Estados tienen importantes intereses en entidades públicas, los cuales, por encontrarse en sectores económicos estratégicos, son relevantes para la población en general, decidió publicar unas guías prácticas para las EPEs con el objeto de mejorar el desempeño de estas entidades mediante una gestión transparente y eficaz.

Las guías emitidas por este organismo son basadas en las Directrices de Gobierno Corporativo de la OCDE, y se dividen en las siguientes 5 dimensiones: 1- Necesidad de un marco legal y regulatorio efectivo, 2- Función de propiedad del Estado, 3- Derechos y trato equitativo de los accionistas, 4- Asamblea General de Accionistas, 5- Directorio, 6- Control e información de los estados financieros, y 7- Previsión en los estatutos sociales del arbitraje como forma de solución de controversias.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, una vez revisados uno a uno los 57 lineamientos de la CAF, estos están contenidos en gran medida en las guías que propone la OCDE, de la siguiente forma:

No	AREA / SECCION OCDE	No	AREA / DIMENSION CAF
I	Razones para la propiedad estatal	1	Necesidad de un marco legal y regulatorio efectivo
II	El papel del Estado como propietario	2	Función de propiedad del Estado
III	Empresas estatales en el mercado	3	Derechos y trato equitativo de los accionistas
IV	Trato equitativo de los accionistas y otros inversores	4	Asamblea General de Accionistas
V	Relaciones con los grupos de interés y negocios responsables	5	Directorio
VI	Divulgación y Transparencia	6	Control e información de los estados financieros
VII	Las responsabilidades de las Juntas de la Empresas Propiedad del Estado	7	Previsión en los estatutos sociales del arbitraje como forma de solución de controversias

Fuente: Adaptado de OCDE (2015) y CAF (2010)

Es de tener en cuenta que dentro de las áreas que convergen para ambos organismos multilaterales, se encontraron aspectos en los lineamientos de la CAF que complementan las diferentes guías emanadas por la OCDE de una forma más específica, y por lo tanto se sumaron al análisis realizado.

En cuanto a las dimensiones de la CAF no contenidas por la OCDE, se tiene en primer lugar el área de la Asamblea General de los Accionistas, en donde se establecen aspectos de los estatutos que deben reconocer a este organismo como la máxima instancia de dirección y administración de las EPEs, atribuyéndoles funciones que deben ser propias e indelegables de ente y se debe plasmar claramente unas normas generales para su funcionamiento.

Finalmente en lo relativo a resolución de controversias, determina que cuando la norma lo permita, se debe considerar como mecanismo alternativo para la resolución de conflictos el arbitraje.

7 SITUACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL GSED FRENTE A LAS GUÍAS/LINEAMIENTOS DE GOBIERNO CORPORATIVO DE LA OCDE Y CAF.

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo a la definición de EPEs, se analizó el estado de aplicabilidad de mejores prácticas en las siguientes empresas: INDUMIL, CIAC, SHT, SATENA y CAJA HONOR.

El análisis se va a presentar de manera general, debido a que muchos de los aspectos que se relacionan aplica para todas las empresas involucradas en este trabajo, sin embargo, cuando así lo amerite, se hará referencia a alguna entidad en particular que presente algún aspecto específico. De igual manera, se hará referencia a características que no son propias de las empresas, pero que se considera importante resaltar debido a que tienen incidencia en el Gobierno Corporativo de las mismas.

7.1 Razones para la propiedad estatal

El CONPES 3851 (2015) indica que:

Las razones por las que el Estado establece y mantiene propiedad sobre empresas se pueden resumir en:

- Participar en sectores estratégicos para la economía y el desarrollo del país.
- Adelantar política de desarrollo productivo.
- Resolver fallas y distorsiones de mercado.
- Crear mercados ausentes pero necesarios.
- Proveer servicios públicos y sociales en casos donde el mercado no los provea satisfactoriamente o por consideraciones de seguridad nacional.
- Mantener participaciones accionarias de alta rentabilidad como fuente de ingresos fiscales.

(p.18-19)

Basado en lo anterior, se puede extraer que INDUMIL por el objetivo que persigue es una entidad estratégica para la Defensa Nacional; la CIAC está encaminada a desarrollar la industria aeronáutica y aeroespacial; SATENA se encarga de ir a zonas del país a donde ninguna otra aerolínea va, y conectar a las regiones apartadas del país para sentar presencia y soberanía, sin embargo, y a pesar de prestar servicios valiosos, CAJA HONOR y la SHT pareciera que no encajaran dentro de las razones estipuladas.

En la actualidad Colombia carece de una Política de Propiedad que le permita al público en general conocer el raciocinio de la propiedad estatal.

7.2 El papel del Estado como propietario

Teniendo en cuenta que la normatividad establece que “la representación de las acciones que posea (...) la Nación en una Sociedad de Economía Mixta corresponde al Ministro (...) a cuyo despacho se halle vinculada dicha Sociedad” (Ley 489 de 1998¹¹), es el Ministro de Defensa Nacional quien representa las acciones del Estado en las reuniones de las Asambleas Generales de Accionistas - AGA y ejerce los derechos de votación de sus acciones. Lo anterior aplica para CIAC y SATENA únicamente, teniendo en cuenta que INDUMIL y CAJA HONOR no tienen AGA, por lo tanto que son 100% estatales. Y tampoco aplica para el caso de la SHT debido a que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – MDN no posee acciones de esta empresa.

De otro lado, no se cuenta con un proceso para nominar a los miembros de las Juntas Directivas, lo anterior debido a que para las EICEs por norma, los asientos están definidos en base a cargos preestablecidos; los de INDUMIL en un Decreto Legislativo y para CAJA HONOR en una Ley Estatutaria. En la CIAC se tiene la posibilidad de que la AGA nombre a 2 de sus 5 miembros, sin embargo desde marzo de 2004 este organismo aprobó que estos fueran ocupados por las personas que ocuparan unos cargos predeterminados. Para SATENA se tiene

¹¹ Estatuto Básico de la Administración Pública

algo parecido, ya que desde 2011 la AGA aprobó que 5 miembros fueran designados por cargo (3 principales y 2 suplentes), 2 miembros (principal y suplente) son designados por el Presidente de la República y los otros 3 (1 principal y 2 suplentes) son designados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP (accionista principal de la empresa). Finalmente la SHT tiene establecido que la AGA solo pueda nombrar 2 de los 7 cargos, en donde 1 de ellos debe ser designado por los accionistas minoritarios (4 asientos son basados en cargo y 1 nombrado por el Presidente de la República).

Se debe resaltar que en la designación de los miembros que deben ser elegidos por el Presidente de la República, el Ministerio de Defensa ha ejercido un papel activo para escoger a la persona que ha sido nombrada. Otro aspecto a resaltar es el alto porcentaje de Militares / Policías, ya sean activos o retirados, que hacen parte de las Juntas Directivas, como se presenta en la CIAC, en donde corresponden al 100%, en INDUMIL son 4 de 6 (80%), en la SHT representan el 71% (5 de 7 miembros), en CAJA HONOR son el 44% (4 de 9) y en SATENA son 2 de 5 miembros (40%).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, es fácil deducir que la nominación de los miembros de las Juntas Directivas en la mayoría de casos no se da en base a los méritos, competencias, habilidades ni experiencias de las personas.

El Centro Corporativo del GSED, que hace parte de la entidad que ejerce la propiedad de estas entidades, solicita de manera constante información a las empresas para mantenerse enterada de la situación de cada una de ellas y ha generado unos tableros de control, en donde se reflejan aspectos financieros, y los más importantes, indicadores claves de rendimiento, lo anterior para monitorear la gestión de la administración.

El sector defensa no tiene una política de remuneración coherente para los miembros de las Juntas Directivas y que esté basada en condiciones del mercado, tanto es así que en la CIAC no se reconocen honorarios. Por lo anterior, se dificulta atraer y retener miembros de altas cualidades profesionales. En la SHT se les paga 1 día de salario del Gerente de la entidad por sesión (\$270.000 aproximadamente), en SATENA se pagan \$300.000 únicamente a los miembros que son representantes del MHCP, en CAJA HONOR se reconocen honorarios por sesión de \$432.964 (55,42% de un SMMLV¹²), y en INDUMIL se paga el 1,25% de un SMMLV (\$976.533).

De acuerdo a la normatividad vigente, una de las funciones del Ministro de Hacienda y Crédito Público es la de:

señalar mediante resolución los honorarios de los miembros de juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta asimiladas a estas, o en aquellas en las cuales la Nación tenga participación mayoritaria.

(Decreto 4712 de 2008¹³)

Sin embargo lo anterior, SATENA y la SHT no cuentan con un acto administrativo emitido por ese funcionario en el cual se establezca los honorarios que deben cancelar a los miembros de las Juntas Directivas por sesión.

7.3 Empresas estatales en el mercado

En las empresas del GSED no se presentan problemas de roles compartidos en cuanto a ser reguladores del mercado y al mismo tiempo ser actores económicos del mismo. Sin embargo es importante aclarar que a pesar de que en el objeto de INDUMIL se establece que la entidad se encarga de desarrollar la Política general del Gobierno en materia de importación, fabricación y

¹² Salario mínimo mensual legal vigente

¹³ Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

comercio de armas, municiones y explosivos y elementos complementarios, esta función recae en el Comando General de las Fuerzas Militares por intermedio del Departamento Control Comercio de Armas Municiones y Explosivos.

El caso de SATENA es particular ya que se espera que esta empresa sea sostenible, compita en el mercado y adicionalmente cumpla con objetivos de política pública de comunicar, integrar y desarrollar económica, social y culturalmente zonas apartadas del país. Para darle cumplimiento a esta política debe ir a sitios a los que ninguna otra aerolínea va y en condiciones financieras desfavorables, ya que por ser estas regiones remotas, las personas no tienen un nivel económico con el cual puedan pagar a precios del mercado los servicios que esta empresa presta.

Solo hasta el año pasado se logró que el estado subsidiara los costos para llegar al punto de equilibrio que la operación de la política social generaba, logrando separar de forma clara estos valores de los que se incurren por la actividad económica propia de la entidad,

Se establece que las EPEs deberían competir en igualdad de condiciones que las empresas privadas, y que por lo tanto no deben recibir insumos a precios favorables. En el caso de las empresas del sector se identificaron 2 aspectos a tener en cuenta. Primero, la existencia de personal militar y policial trabajando en estas empresas, el cual es pagado directamente por las Fuerzas Militares o la Policía Nacional, haciendo que de alguna forma se distorsionen los costos de personal, ya que estos valores no son contabilizados.

Por otro lado, se identificó la entrega de bienes inmuebles en comodato a estas empresas, los cuales son utilizados en el funcionamiento de las mismas. Es así por ejemplo, que INDUMIL, SATENA y CIAC cuentan con sus sedes administrativas (y hangares, para las últimas 2) bajo esta modalidad, y por las cuales no se paga un arriendo a precio de mercado. Nuevamente, estos valores no son tenidos en cuenta en la contabilidad de las entidades.

7.4 Trato equitativo de los accionistas y otros inversores

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, INDUMIL y CAJA HONOR son 100% propiedad del estado. En la SHT el porcentaje de los accionistas particulares corresponde al 0,03%, y al ser esta entidad a su vez accionista de SATENA, con una participación del 0,000001%, indirectamente los particulares tienen participación en el patrimonio de la aerolínea de acuerdo a la proporción que les correspondería.

En cuanto a la CIAC, el 0,04% corresponde a privados, participación que le corresponde a la Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Empleados de la CIAC - Coopciac Ltda., sin embargo, la empresa ha informado que esa cooperativa lleva inactiva más de 15 años.

Como se puede observar, la participación de accionistas privados en el GSED es bastante reducida, y estas EPEs no han establecido acuerdos para otorgar derechos preferentes a estos accionistas.

De igual forma, el Ministerio de Defensa, como entidad que ejerce la propiedad del Estado, no ha establecido ni impartido instrucciones para desarrollar lineamientos encaminados a respetar los derechos de estos accionistas, sin embargo se han establecido mecanismos que les permiten acceder a la información de las empresas y a participar activamente en las asambleas de socios. Sin embargo, SATENA tiene contemplado en sus estatutos internos aspectos para garantizar el trato igualitario de todos los accionistas, y la SHT por reglamento, les permite nominar a un miembro de la Junta Directiva.

Teniendo en cuenta los lineamientos de la CAF, se hizo una revisión de los estatutos de las empresas, en donde se verificó, que para las empresas que aplica, se tiene estipulado la forma de funcionamiento de la Asamblea General de Accionistas. En este aspecto se resalta que las empresas de GSED no tienen previsto para este organismo de gobierno la posibilidad de votar

electrónicamente, ni la restricción para que los accionistas puedan otorgar poderes para que miembros de la Junta Directiva los represente en estas reuniones.

7.5 Relaciones con los grupos de interés y negocios responsables

Siguiendo la Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos, la cual se estableció por medio del CONPES 3654 de 2010, las empresas del GSED, a excepción de la SHT, llevan a cabo reuniones con los grupos de interés de rendición de cuentas, en las cuales se exponen las actividades desarrolladas por cada una de ellas, y a la cual se invita y pueden participar activamente los grupos de interés. Lo anterior, aun teniendo en cuenta que la Ley 1757 de 2015¹⁴ establece en su artículo 50 que las EICES y SEMs que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado están exceptuadas de tener que hacer rendición de cuentas a la ciudadanía.

De igual manera, se han establecido deferentes canales de comunicación con las partes interesadas, como por ejemplo SATENA en su página WEB invita a los ciudadanos a presentar propuestas, y habilitó una cuenta de correo para este propósito. De igual manera las empresas (SATENA, CIAC, CAJA HONOR) tienen canales de información establecidos en redes sociales, como Facebook, YouTube, Instagram y Twitter. La CIAC tiene publicado en su página WEB un documento denominado Carta de Trato Digno a la Ciudadanía, en donde establece la manera de interactuar con ella. Adicionalmente, las empresas publican revistas y folletos en los cuales comparten información acerca de la gestión que vienen adelantando.

Por otro lado, ante las facultades otorgadas a los ciudadanos en la Ley 1755 de 2015¹⁵ para presentar derechos de petición ante las autoridades, se ha observado que empleados de las

¹⁴ Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática

¹⁵ Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

empresas han presentan denuncias de posibles hechos de corrupción o de abuso por parte de las directivas para que sean investigados, los cuales, según la norma establecida deben ser resueltos en periodos establecidos, en donde se les debe dar respuesta clara a los peticionarios.

Adicionalmente, y de acuerdo a lo establecido en la Ley 1474 de 2011¹⁶ y al Decreto 124 de 2016¹⁷, las empresas han desarrollado Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, en los cuales se debe construir mapas de riesgos de corrupción y la forma de gestionarlos, y determinar la forma en que se va a racionalizar trámites, rendir cuentas y atender al ciudadano, y establecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información que se van seguir. De igual manera, las empresas han desarrollado Códigos de Ética, en donde se plasman entre otras cosas, los principios y valores a seguir y se resalta la protección a los derechos humanos

Por último, aspectos ambientales han empezado a tener mayor relevancia, como los referentes al manejo y disposición de residuos, política de 0 papel, los cuales hacen parte de los planes de acción de estas empresas, y sus resultados son referenciados en los informes de gestión anual.

7.6 Divulgación y transparencia

Para el aspecto de divulgación de información, se encontró diferente normatividad al aspecto, lo cual hace que los estándares que manejan las EPEs puedan ser comparados a los que se aplican en el sector privado. Para empezar, y como se anotó en el punto anterior, las empresas del GSED en los Planes de Atención al Ciudadano han articulado mecanismos para la transparencia y el acceso a la información.

¹⁶ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública

¹⁷ Por el cual se sustituye el Título IV de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, relativo al “Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano

De igual forma, estas empresas han desarrollado los parámetros de la estrategia legislativa denominada Gobierno en Línea, adoptada mediante el Decreto 2693 de 2012¹⁸, y han incorporado dentro de sus procesos el modelo para reportar la información en línea, teniendo en cuenta que este estipula que:

Los sujetos obligados disponen para los diferentes tipos de usuarios un acceso electrónico a toda la información relativa a su misión, planeación estratégica, trámites y servicios, espacios de interacción, ejecución presupuestal, funcionamiento, inversión, estructura organizacional, datos de contacto, normatividad relacionada, novedades y contratación (...) y dispuesta de forma tal que sea fácil de ubicar, utilizar y reutilizar. (Decreto 2693 de 2012)

El Ministro de Defensa Nacional publicó la Directiva Ministerial Permanente Número 30 de 2016¹⁹ en la cual se imparten instrucciones a los representantes legales de las empresas para que elaboren un informe de gestión anual, el cual debe contener como mínimo el avance en la consecución de los objetivos de la empresa y los resultados financieros y operativos alcanzados. Este reporte es publicado en la página WEB de las entidades.

Teniendo en cuenta aspectos sugeridos por la OCDE que deben ser revelados por las empresas, se acudió a las páginas de internet de ellas para verificar el grado de cumplimiento frente a ellos, dando como resultado lo siguiente:

¹⁸ Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamentan parcialmente las Leyes 1341 de 2009 y 1450 de 2011, y se dictan otras disposiciones.

¹⁹ Por medio de la cual se establece el funcionamiento del GSED.

JUNTA DIRECTIVA		INDUMIL	CAJA HONOR	SATENA	CIAC	SHT
1	Nombres de los miembros de la Junta Directiva	✓	✓	?	✓	?
2	Carácter de los miembros de la Junta Directiva (interno o externo)	X	X	X	X	X
3	Perfil de los miembros de la Junta	X	X	X	X	X
4	Remuneración de los miembros de la junta	X	X	X	X	X
5	Asistencia a las reuniones	X	X	X	X	X
6	Procesos de selección y elección de los miembros de la junta directiva	X	?	X	X	X
7	Nombres de los comités	X	X	X	X	X
8	Integrantes de los Comités	X	X	X	X	X
9	Evaluación Junta Directiva y resultados	X	✓	X		X
INFORMACIÓN DE LA EMPRESA						
10	Perfil de la empresa	X	✓	✓	X	✓
11	Estructura organizacional	✓	✓	✓	✓	✓
12	Principales directivos	✓	✓	✓	✓	✓
13	Perfil principales directivos	X	✓	✓	✓	X
14	Historia	✓	✓	✓	✓	X
15	Productos y servicios	✓	✓	✓	✓	?
16	Funciones	✓	✓	✓	✓	✓
17	Marco estratégico	✓	✓	✓	✓	✓
18	Misión	✓	✓	✓	✓	✓
19	Visión	✓	✓	✓	✓	✓
20	Plan de Acción	✓	✓	?	✓	?
21	Manual de contratación	✓	X	✓	✓	✓
22	Plan de compras	✓	X	✓	✓	?
23	Certificaciones y acreditaciones	✓	X	X	✓	✓
GOBIERNO CORPORATIVO						
24	Estructura de gobierno	✓	✓	✓	✓	✓
25	Código de buen gobierno	✓	X	✓	✓	X
26	Cumplimiento del código de buen gobierno	X	X	X	X	X
27	Código de Ética	✓	X	✓	?	X
28	Composición accionaria	N.A.	N.A.	X	✓	✓
29	Estatutos internos	X	X	✓	X	✓
30	Informe anual de gobierno corporativo	X	X	X	X	X
31	Procesos de selección y política de remuneración de altos directivos	X	X	X	X	X
32	Estructura de control interno	✓	✓	✓	✓	✓
33	Estructura de control externo	✓	✓	✓	✓	✓
34	Plan anticorrupción y servicio al cliente	✓	✓	X	✓	✓
35	Manual conflicto de intereses	X	✓	X	X	X
RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA						
36	Relacionamiento con grupos de intereses (rendición de cuentas)	✓	✓	✓	✓	?
37	Sistema PQRS	✓	✓	✓	✓	✓
29	Proyectos de protección ambiental	✓	✓	X	X	✓
INFORME ECONÓMICO						
38	Resumen del estado de resultados	✓	✓	✓	?	✓
39	Resumen del balance general	✓	✓	✓	?	✓
40	Notas a los Estados Financieros	✓	✓	X	X	✓
41	Informe Revisoría Fiscal	✓	✓	X	✓	✓
42	Indicadores financieros	✓	X	X	X	✓
43	Ejecución preupuestal	✓	✓	✓	?	?
GESTIÓN DE RIESGOS						
44	Identificación de riesgos	✓	✓	✓	✓	✓
45	Mapa de riesgos	✓	✓	✓	✓	✓
DIMENSION SOCIAL						
46	Perfil y clasificación de trabajadores (tablas salariales)	?	✓	✓	✓	X
47	Evaluación del desempeño	X	X	N.A.	X	X
48	Clima organizacional / ambiente laboral	✓	✓	✓	X	X
49	Proyectos de bienestar para los trabajadores	✓	✓	✓	✓	✓
50	Salud ocupacional	✓	✓	✓	✓	X
51	Ausentismo laboral	X	X	✓	X	X

Fuente: Adaptado por el autor de Trujillo y Guzmán (2015, p 36 – 41)

De otro lado, el Centro Corporativo del GSED se encarga de realizar informes agregados, no solo de las empresas objeto de este ensayo, sino de todas las entidades del grupo. Los informes que se adelantan son:

- Informe Estratégico: Este se elabora con corte a junio y a diciembre de cada vigencia y contiene información acerca del cumplimiento de las MEGAs²⁰
- Informe Financiero: El cual muestra los resultados de las empresas a diciembre de cada vigencia.

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la OCDE, se pudo verificar que este informe financiero no incluye aspectos como indicadores financieros y no-financieros clave, descripción de la política de propiedad del Ministerio de Defensa y su forma de implementación o cambios en las Juntas Directivas. Es de tener en cuenta que estos informes no son revelados al público en general, se socializan con el Viceministro de Defensa para el GSED y Bienestar, y una vez validados se envían a los Jefes de las Oficinas Asesoras de Planeación y a los de Directores Financieros de las empresas.

Por último, cabe resaltar que Viceministerio del GSED habilitó la página WEB www.gsed.gov.co, en ella no se publica información sobre el desempeño de las entidades, sino que se utiliza para informar sobre lo que es el GSED y como está conformado el Centro Corporativo y para publicar notas de prensa de acontecimientos importantes de las empresas.

En cuanto a transparencia se refiere, es de anotar que estas entidades públicas cuentan con un gran número de entes de control, a los cuales le tienen que reportar información de manera periódica. Es así que las empresas están sometidas a los siguientes controles:

²⁰ Meta Gigante y Audaz

ENTES DE CONTROL	CLASE DE CONTROL
Presidencia de la República	Administrativo
Congreso de la República	Político / Contable
Contraloría General de la República	Fiscal
Procuraduría General de la Nación	Disciplinario
Fiscalía General de la Nación	Penal
Contaduría General de la Nación	Normativo
Departamento Administrativo de la Función Pública	Administrativo
Departamento Nacional de Planeación	Institucional
Ministerio de Defensa Nacional	Institucional
Oficina de Control Interno	Ejercicio del control interno
Revisoría Fiscal.	Fiscal

Fuente: Adaptado por el autores con base en SHT <http://www.sht.com.co/entes-de-control>.

Por otra parte, en cumplimiento a la Ley 1314 de 2009²¹ y aplicando el marco normativo de la Resolución 414 de 2014²² de la Contaduría General de la Nación, las empresas del GSED a 2016 convergieron a las Normas Internacionales de Información Financiera – NIIF, las cuales son unos técnicas contables que son aceptables a nivel mundial que le brindan credibilidad a la información financiera de las entidades

Adicionalmente, en el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ”Todos por un nuevo país”, el cual hace parte integral de la Ley 1753 de 2015²³, estableció que las entidades del GSED deben contar con Revisorías Fiscales, por lo anterior, todas las empresas contrataron este servicio de auditoria externa independiente, incorporando así esta buena práctica empresarial.

²¹ Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento.

²² Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable para algunas empresas sujetas a su ámbito y se dictan otras disposiciones.

²³ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ”Todos por un nuevo país”

7.7 Las responsabilidades de las juntas de las EPEs.

En el análisis realizado a estos cuerpos colegiados se visualizaron los siguientes aspectos que se alejan de las directrices de mejores prácticas:

Para que las Juntas Directivas puedan cumplir con sus funciones, se tienen que dar dos cosas fundamentales, primero, la definición de los objetivos a seguir por estas empresas deben quedar completamente claros y estipulados en una política de propiedad. Segundo, se le debe dar un mandato claro y conciso a estos órganos de dirección de lo que se espera de ellos. En la revisión realizada, no se encontró ningún documento escrito en donde el Ministerio de Defensa, como entidad que ejerce la propiedad, plasme claramente la razón de ser de las empresas, ni tampoco lo que se espera de las Juntas Directiva.

A pesar que las Asambleas de Socios de la CIAC y SATENA tienen la posibilidad de establecer procedimientos para nombrar miembros de la Junta Directiva mediante procesos transparentes y claros, se optó por dejar esos asientos ligados a cargos militares específicos sin tener en cuenta las cualidades de las personas que los ocupan. Lo anterior, le ha impedido a estos cuerpos colegiados beneficiarse de poder contar con miembros independientes con experiencia empresarial comprobada en su seno, lo cual sería de gran provecho teniendo en cuenta que estas empresas participan en actividades económicas, y por lo tanto deben generar estrategias que les permitan ser eficientes y autosostenibles en el tiempo.

Como se había mencionado con anterioridad, en las Juntas Directivas de las empresas del GSED hay una presencia considerable de militares y policías, lo cual se podría entender por estar estas vinculadas al sector defensa, sin embargo, se debe tener en cuenta que debido al respeto por la jerarquía militar, se podría perder la independencia a la hora de tener que emitir juicios debido a que en ellas participan uniformados de diferente antigüedad.

Un caso particular se identificó en la composición de la Junta Directiva de la CIAC, ya que de ella hacen son miembros que son directos clientes de la entidad, lo cual claramente puede generar conflicto de intereses, sin embargo, no se encontró declaratoria de esos miembros de tener alguna clase de impedimento por esa causa.

Otro aspecto interesante, es que el Viceministro de Defensa para el GSED y Bienestar es el presidente de las Juntas Directivas de las 5 empresas analizadas, y de igual manera hace de presidente de las AGA de SATENA, CIAC y de la SHT, siendo curioso que lo sea de esta última entidad, ya que el Ministerio de Defensa no es accionista directo de ella, y por lo tanto él participa como presidente, con voz pero sin voto. Y yendo un poco más allá, este Viceministro adicionalmente preside los órganos colegiados de las otras 11 entidades del GSED.

Un aspecto que se considera crucial, es que por normatividad, las Juntas Directivas no pueden nombrar ni remover a los Gerentes de estas empresas ya que estos son agentes directos del Presidente de la República. Este hecho desvirtúa completamente la autoridad que los órganos colegiados deberían tener sobre la administración, y les quita una herramienta básica de persuasión, al no tener la capacidad de removerlos ante discrepancias en la forma de gerenciar la empresa. SATENA es la única empresa en donde la Junta Directiva tiene la discrecionalidad de nombrar al presidente de la entidad, sin embargo se considera que no se ha utilizado esa facultad ampliamente, ya que los presidentes siempre han sido oficiales de la Fuerza Aérea.

La única empresa en donde la Junta Directiva ha establecido comités para ayudar en su gestión, es el de la CIAC, entidad que recientemente creó el Comité de Auditoría. Sin embargo, en la página de internet de la entidad no se hace referencia al mismo. Las guías recomiendan que este debería ser integrado solamente por miembros independientes, pero al no tener esa clase de miembros la junta, se decidió que funcionarios de la entidad también participaran en él.

El Centro Corporativo adelantó un ejercicio interno de evaluación a las Juntas Directivas con el objetivo de identificar aspectos que se pudieran mejorar en el funcionamiento de estos órganos, sin embargo, los resultados obtenidos no resultaron confiables, ya que por ejemplo ante preguntas concretas sobre el funcionamiento de los comités, a pesar de no tenerlos instaurados, miembros de juntas directivas manifestaban estar satisfechos con su labor. Por lo anterior, se va a revisar la herramienta para tratar de ajustarla adecuadamente.

Finalmente, un aspecto que no se refleja en las mejores prácticas, pero que se considera muy importante para los miembros de las juntas directivas, especialmente para los independientes, es el de contar con cubrimiento legal por intermedio de una póliza de responsabilidad civil, en caso de presentarse alguna responsabilidad por actos cometidos en función de las actuaciones como miembros de la colectividad. En este aspecto la única empresa que no le presta esta clase de cubrimiento a las personas del cuerpo colegiado es la CIAC, que como se recordará, tampoco les reconoce honorarios.

8 RECOMENDACIONES

Una vez analizada la situación de las empresas del GSED frente a las recomendaciones de mejores prácticas de gobierno corporativo, se pueden identificar varios aspectos en los cuales se deben hacer esfuerzos para mejorar la gestión de estas empresas.

Uno de los primeros pasos que hay que hacer, es el de la definición de la política de propiedad. Es fundamental que el Ministerio de Defensa, junto con el gobierno, determine los objetivos de propiedad del sector y los roles que las diferentes instancias involucradas deben seguir. Esta política debe estar soportada y justificada desde aspectos, técnicos, económicos y financieros, entre otros, tratando de tener la menor cantidad posible de influencia política en su definición.

Definir una estrategia al respecto consiste en definir qué empresas deben quedar bajo la administración del ministerio debido a su trascendencia y cuáles no, y de ahí definir claramente la forma a proceder para fortalecer a unas y para definir qué se debe hacer con las otras, ya sea que esto implique enajenar, liquidar, transferir, etc.

En la política de propiedad debe quedar explícito que clase de objetivo debe buscar la empresa y la forma de hacerlo. En los casos en que las empresas deban prestar servicios sociales, se debe plasmar la forma de financiar esa gestión, ya que no se le puede pedir a una empresa que sea auto sostenible, prestando esa clase de servicio y sin recibir subsidios para aliviar los costos en los que incurre.

La política de propiedad de estas empresas debe ser divulgada y socializada ampliamente, para que todas las partes involucradas conozcan y entiendan los propósitos de la propiedad. Este es un insumo indispensable para que las Juntas Directivas puedan desempeñar su trabajo.

De igual manera, es importante que el Ministerio de Defensa, como entidad que ejerce el rol de propietario de estas empresas, defina cuáles son las expectativas que tiene de cada una de las empresas e imparta lineamiento sobre hacia donde deben dirigirse las empresas.

Tanto la política de propiedad como la declaración de expectativas deben quedar plasmadas en un documento para poderles hacer la trazabilidad necesaria y deben ser claras y concisas, tratando de evitar que no den pie para que se puedan dar diferentes clases de interpretación y así para evitar malos entendidos.

Sin los insumos anteriores es muy difícil exigir resultados, ya que sin ellos nadie sabe para dónde dirigirse ni tienen a qué atenerse. Pero una vez estén estos definidos, se puede comprometer y exigir a la Junta Directiva para que se haga responsable de los resultados de la empresa.

Otros aspectos importantes que se deben definir el Ministerio de Defensa de forma centralizada son los de esquemas de remuneración y cubrimiento para miembros de Juntas, y de revelación de información de las empresas. Se debe trazar una política uniforme sobre los mismos para todas las empresas, dependiendo claro está, de sus particularidades.

Para profesionalizar la gestión de las Juntas Directivas, se debe empezar a incorporar dentro de esos cuerpos colegiados, a miembros independientes que tengan experiencia en la empresa privada y/o en el sector en el que se desempeña la empresa.

Adicionalmente, se debe empezar a modificar los estatutos de las entidades para que los asientos en las Juntas Directivas no queden atados a cargos específicos sino a perfiles determinados. Lo anterior debe ser un mandato para realizarse a corto plazo especialmente en las empresas en donde la AGA tiene la facultad de hacer estas modificaciones.

En este aspecto también se recomienda en lo posible eliminar la figura de delegados y/o suplentes, ya que al tener esta figura, se puede dar discontinuidad en la persona que asiste a las reuniones, y por lo tanto se pueden ver afectadas decisiones estratégicas. Con esta medida adicionalmente se busca que se nombren personas comprometidas con las empresas.

Para los otros casos se deben adelantar las gestiones ante las dependencias respectivas con el objeto de tramitar las modificaciones ante las instancias del caso.

Los requisitos para ser considerado como miembro independiente de las empresas del sector deben ser por lo menos las mismas exigidas que el sector privado, y debe desarrollarse un formato para que sea firmado por el miembro de la junta en donde certifique que puede ser considerado como tal.

Desde el Centro Corporativo deben impartirse instrucciones para para que todos los miembros de las Juntas Directivas revelen si tienen conflicto de intereses que los puedan afectar para tomar

decisiones objetivas en beneficio de las empresas. Para los casos que se presenten, se deben adelantar acciones para mitigar sus efectos.

Por último, el Centro Corporativo debe definir la política de divulgación de información que propenda hacia la transparencia de la gestión y la participación de la ciudadanía, Se busca con esto tener unos estándares mínimos de información que debe ser revelada y actualizada constantemente, y se manejen protocolos homogéneos.

9 CONCLUSIONES

Son indiscutibles los beneficios de implantar mejores prácticas de gobierno corporativo en las empresas. La coyuntura actual está encaminada a aprovechar las oportunidades que se están presentando.

Por un lado, en la actualidad se cuenta con un Gobierno que está comprometido con la causa. El Presidente creo la Fundación Buen Gobierno, y uno de los propósitos de su gobierno es ser parte de la OCDE, la cual básicamente se convirtió en una política de estado. Este proceso inició desde 2013 y uno de los aspectos que se trataron fue el de mejorar las prácticas corporativas en las EPEs. Una realidad es que ya está próximo a concluir su mandato, pero no se percibe, sea quien sea el nuevo presidente, que se vaya a dar un retroceso en las acciones adelantadas en este aspecto, por lo cual se recomendaría empezar a adelantar tramites al respecto para radicarlos una vez se tenga nuevo Presidente.

Por otro lado, al estar establecido el GSED, se cuenta con una ventaja muy grande al ya tener un marco jurídico y administrativo establecido, y una función de propiedad centralizada. Por lo anterior, se deben buscar los mecanismos apropiados para aprovechar de la mejor manera posible esta situación.

De otro lado, no se percibe injerencia política en la gestión de las empresas, lo cual da un aire de tranquilidad y de transparencia. Sin embargo, sí parece haber alguna clase de injerencia institucional, refiriéndome a esta como a las posibles presiones que se puedan dar dentro de las instituciones militares y de policía. Lo anterior, como fue mencionado en el trabajo, debido a que en todas ellas personal uniformado hace parte de las Juntas Directivas y también acaparan las gerencias de las entidades. Con esto no se quiere decir que eso sea malo, pero sí debe ser tenido en cuenta para un análisis más detallado. De todos modos, se recalca que sería importante para las empresas contar con más personal con experiencia certificada en los cargos gerenciales.

Finalmente, se resaltan los adelantos que han sido realizados por el GSED. Sin duda se ha recorrido un gran camino, pero todavía hace falta mucho por recorrer. Y para poder llevar a cabo los cambios necesarios, se necesitan varias cosas. Por un lado, el compromiso político. Este aspecto debe quedar en manos del Ministro de Defensa, quien debe hacer las gestiones políticas para sacar adelante los proyectos que se presenten en este campo. De otra parte, el compromiso de la alta gerencia. Ellos debe ser los encargados de vender los beneficios que trae la adopción de buenas prácticas, sin el apoyo de ellos, los esfuerzos que se realicen van a terminar en punto muerto. Por último, el compromiso de todos los involucrados. Las personas por naturaleza son adversos al cambio, pero hay que tener en cuenta que estas transformaciones van a traer grandes beneficios a futuro.

Por último, recomendaría adelantar un estudio independiente sobre los cambios normativos que se tienen que dar al interior del GSED para terminar de incorporar la mayor cantidad de sugerencias de los organismos internacionales.

10 REFERENCIAS

Aguilera, R., & Cuervo-Carruza, A. (2009). *Codes of good governance. Corporate Governance: An International Review* (Vol. 17).

BIRF. (2005). *Elaboración de códigos de las mejores practicas para el Gobierno Corporativo*. Washington, D.C.

CAF. (2010). *Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado* .

CAF. (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal*. Corporación Andina de Fomento - CAF.

CAF. (s.f.). Obtenido de <https://www.caf.com/es/sobre-caf/quienes-somos/>

CAJA HONOR. (2008). Acuerdo Número 8 de 2008, por el cual se adopta el Estatuto Interno de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía .

CIAC. (2001). ACUERDO NUMERO 06 DE 2001, Por el cual se adoptan los estatutos internos de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A.

CONPES 3851. (2015). *Política General de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional*. Bogota, D.C.

INDUMIL. (2001). ACUERDO NÚMERO 0439 DE 2001, Por el cual se adoptan los Estatutos Internos de la Industria Militar.

OCDE. (2004). *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*.

OCDE. (2011). *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*.

OCDE. (2015). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*.

OCDE. (s.f.). Obtenido de <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

Oportunidad Estratégica. (2007). *Consultoría para el Fortalecimiento del Grupo Social y Empresarial de la Defensa GSED*. Bogotá D.C.: Grupo Social y Empresarial de la Defensa - GSED.

Santonja, A. O. (2005). *Teoría y práctica del buen gobierno corporativo*. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

SATENA. (2011). *Estatutos Sociales de la Sociedad SATENA S.A.*

SHT. (2001). Escritura Pública 2294 de la Notaría 31 de Bogotá.

SHT. (2012). Escritura Pública 2771 de la Notaría 23 de Bogotá.