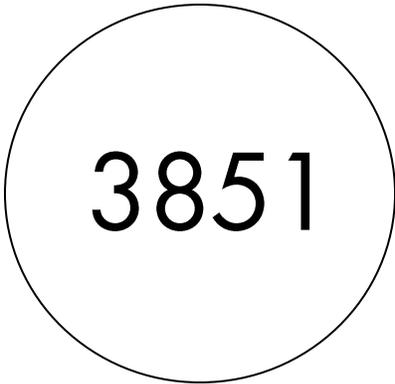


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3851

POLÍTICA GENERAL DE PROPIEDAD DE EMPRESAS ESTATALES DEL ORDEN NACIONAL

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 23 de noviembre de 2015

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

María Lorena Gutiérrez Botero
Ministra de la Presidencia

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Yesid Reyes Alvarado
Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Luis Eduardo Garzón
Ministro de Trabajo

Tomás González Estrada
Ministro de Minas y Energía

Cecilia Álvarez-Correa
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gina Parody d'Echeona
Ministra de Educación Nacional

Gabriel Vallejo López
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

David Luna Sánchez
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Natalia Abello Vives
Ministra de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate
Subdirector Sectorial

Manuel Fernando Castro Quiroz
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Resumen ejecutivo

Al término del año 2014, el valor de los activos de las participaciones accionarias del Gobierno nacional central en empresas estatales del orden nacional equivalía a 240 billones de pesos, o 32% del PIB. En el mismo año, la suma de las utilidades de estas empresas fue equivalente al 30% del presupuesto de inversión del Gobierno nacional para el 2014. A pesar de la magnitud de recursos públicos invertidos en empresas estatales, el Estado colombiano enfrenta grandes retos en el ejercicio de su rol como propietario; y la capacidad para generar valor de estas empresas se encuentra afectada por debilidades en el gobierno corporativo de las mismas, y rigideces en el complejo y disperso marco normativo que les aplica.

El presente documento plantea una política general de propiedad de empresas del Estado del orden nacional, cuyo objetivo principal es avanzar hacia un modelo de gobierno corporativo estatal estructurado, claro y eficiente. Este modelo se basa en la rendición de cuentas efectiva entre una única entidad nacional propietaria y las juntas directivas de las empresas, y en la autonomía de estas últimas en su rol como máximo órgano decisorio de la empresa.

Para implementar dicho modelo, esta política general de propiedad establece líneas de acción alrededor de dos ejes de trabajo. En primer lugar, fortalecer al Gobierno nacional en el ejercicio de su rol como propietario. Para ello, se creará una dirección en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que desarrolle las funciones de propiedad únicamente sobre las empresas del portafolio de dicho ministerio, como experiencia piloto. En 2019 y con base en las lecciones de este piloto, se creará una entidad nacional de empresas que ejercerá la función de propietario para todas las empresas estatales. Tanto en el piloto del sector Hacienda como a largo plazo, se desarrollará una política general de activos; se establecerán mandatos claros a las empresas; se implementarán procesos más estructurados para la identificación y evaluación de candidatos a ser representantes del Gobierno nacional en juntas directivas; esto último se logrará, desarrollando sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño de sus empresas más robustos.

En segundo lugar, se elevarán los estándares mínimos de gobierno corporativo de las empresas estatales y se ajustará su marco normativo para lograr que estas tengan condiciones más propicias para la generación de valor.

Las principales entidades ejecutoras de esta política son el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Administrativo de la Presidencia y los demás ministerios con portafolio de empresas estatales. La ejecución de esta política tiene un costo de 21.792 millones de pesos.

Clasificación: H11, H44, H82.

Palabras clave: Empresas estatales; gobierno corporativo; gestión de activos; propiedad estatal.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	8
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....	9
2.1. Marco normativo.....	10
2.2. Evolución del gobierno corporativo de las empresas del Estado en Colombia....	13
2.3. Prácticas y experiencias internacionales.....	14
3. MARCO CONCEPTUAL.....	17
3.1. El gobierno corporativo para el Estado propietario y sus empresas.....	17
3.2. Los objetivos de la propiedad estatal y el modelo general de gobierno corporativo para empresas del Estado	18
4. DIAGNÓSTICO.....	21
4.1. El Estado colombiano enfrenta grandes retos en el ejercicio de su rol como propietario	22
4.1.1. El portafolio de empresas estatales del orden nacional presenta ineficiencias	23
4.1.2. El mandato del Estado para algunas empresas no es lo suficientemente claro y explícito.....	24
4.1.3. Los procesos para la nominación de miembros de junta directiva no tienen el nivel de formalidad y estructura idóneo	25
4.1.4. El monitoreo actual de las empresas estatales no permite evaluar detalladamente el desempeño de las empresas.....	27
4.1.5. Las funciones de propiedad están dispersas en diversas entidades del Estado ...	27
4.2. Factores internos y externos afectan el desempeño de las empresas estatales	30
4.2.1. Las prácticas de las juntas directivas afectan su funcionamiento	30
4.2.2. Ciertas normas afectan la competitividad de las empresas del Estado.....	31
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	33
5.1. Objetivo general.....	33
5.2. Objetivos específicos.....	33
5.2.1. Fortalecer al Gobierno nacional en el ejercicio de su rol como propietario	33
5.2.2. Mejorar el gobierno corporativo y el marco regulatorio de las empresas estatales	34
5.3. Plan de acción.....	34
5.3.1. Fortalecer al Gobierno nacional en el ejercicio de su rol como propietario	34

5.3.2. Mejorar el gobierno corporativo y el marco regulatorio de las empresas estatales	47
5.4. Seguimiento.....	53
5.5. Financiamiento.....	56
6. RECOMENDACIONES.....	58
ANEXOS.....	61
Anexo A: Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	61
Anexo B: Lista de las empresas estatales del orden nacional.....	61
BIBLIOGRAFÍA.....	62

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Participaciones del Estado según sector económico.....	22
Tabla 2. Empresas del Estado según participación accionaria.....	24
Tabla 3. Presencia directa de ministros en juntas directivas de empresas del Estado	25
Tabla 4. Distribución de empresas por sector administrativo	28
Tabla 5. Prioridades de centralización de participaciones.....	29
Tabla 6. Naturaleza legal y regímenes normativos de las empresas del Estado	32
Tabla 7. Cronograma de seguimiento.....	53
Tabla 8: Financiamiento estimado, 2015-2018.....	57

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Estructura básica de gobierno corporativo para las empresas estatales.....	20
Figura 2. Círculo virtuoso en la elección de los miembros de junta directiva	38

SIGLAS Y ABREVIACIONES

APE	Agencia de Participaciones del Estado de Francia
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CGN	Contaduría General de la Nación
CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
CISA	Central de Inversiones S.A. (colector público del Estado)
COMU	Unidad para el Monitoreo de la Propiedad de la Corona de Nueva Zelanda
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGPPN	Dirección General de Presupuesto Público Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público
EICE	Empresa industrial y comercial del Estado
EOP	Estatuto Orgánico de Presupuesto
ESE	Empresa social del Estado
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
Findeter	Financiera de Desarrollo Territorial
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
FONADE	Fondo Financiero Nacional de Proyectos de Desarrollo
GSED	Grupo Empresarial del Sector Defensa
IFC	Corporación Financiera Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ROA	Retorno sobre los activos
ROE	Retorno sobre el patrimonio
SEM	Sociedad de economía mixta
SEP	Sistema de Empresas Públicas de Chile
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia

1. INTRODUCCIÓN

El Estado colombiano enfrenta grandes retos en el ejercicio de su rol como propietario de empresas estatales. No solo mantiene participaciones ineficientes en su portafolio, sino que el mandato que comunica a sus empresas no es lo suficientemente claro y explícito. Además, la elección de los representantes del Estado en las juntas directivas de sus empresas no sigue procesos suficientemente estructurados y el monitoreo a cada empresa no permite realizar una evaluación detallada de su desempeño. A lo anterior se suma que las funciones de propiedad están dispersas entre varios ministerios y departamentos administrativos, situación que genera inconsistencias en el ejercicio de dichas funciones.

Por otra parte, debilidades en el gobierno corporativo en la mayoría de las empresas estatales y rigideces en el complejo y disperso marco normativo que les aplica, afectan su capacidad para generar valor. Reconociendo estas debilidades, el Gobierno nacional, a través de normas como la Ley 964 de 2005¹ y el Código País, ha promovido el continuo desarrollo de buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas emisoras de valores², incluyendo a las grandes empresas estatales, en especial aquellas que han democratizado su capital³. Respecto al resto de empresas estatales, el Gobierno nacional se ha enfocado en desarrollar disposiciones que permitan alcanzar una mayor eficiencia en el portafolio estatal a través del aprovechamiento de activos y enajenaciones de empresas consideradas no estratégicas, como lo establece el documento CONPES 3281 de 2004⁴.

En contraste con lo anterior, se ha avanzado menos en mejorar el ejercicio de las funciones de propietario por parte del Estado, en elevar los estándares de gobierno corporativo dentro del conjunto de empresas estatales no emisoras de valores, y en garantizar que el marco normativo de las empresas estatales les permita competir en igualdad de condiciones con el sector privado.

Así, el presente documento establece la política general de propiedad de empresas del Estado del orden nacional. Específicamente, presenta los objetivos generales de la propiedad estatal y una visión de cómo el Estado colombiano debe ejercer su función de propietario de empresas. Esta visión se basa en un modelo de gobierno corporativo estatal estructurado,

¹ Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones.

² Entidades o unidades económicas que requieren financiamiento y acuden al mercado de valores para obtenerlo.

³ Es el proceso por el cual la propiedad de una empresa se transfiere total o parcialmente a un gran número de personas que desean participar de ella y que no mantienen necesariamente relaciones entre sí. Por ejemplo, la ciudadanía o los trabajadores de la empresa, entre otros.

⁴ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3281.pdf>

claro y eficiente que asegura la rendición de cuentas entre el Estado y sus empresas, empoderando a las juntas directivas de estas últimas con las condiciones internas y externas para generar mayor valor social y económico.

Esta política general de propiedad aplicará a las empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, y demás empresas de propiedad total o parcial del Estado del orden nacional que desarrollen una actividad económica. Dichas entidades, ciento once en total, actúan en mercados tanto competitivos como no competitivos. Se excluyen del ámbito de este documento las empresas estatales que desarrollan actividades relacionadas con la seguridad nacional. Esto sin perjuicio de que entidades territoriales con propiedad accionaria y el Ministerio de Defensa Nacional apliquen los lineamientos de este documento en sus empresas, si así lo desean.

El resto de este documento está organizado de la siguiente manera. La segunda sección describe el marco normativo de las empresas estatales, la evolución del gobierno corporativo de las empresas del Estado en Colombia y las experiencias internacionales en el ejercicio de la propiedad estatal. La tercera sección contiene el marco conceptual, el cual explica los elementos básicos del gobierno corporativo, y establece tanto los objetivos generales de la propiedad estatal como el modelo ideal de gobierno corporativo para las empresas estatales en Colombia. La cuarta sección presenta un diagnóstico de los principales retos del Gobierno colombiano como propietario, y los factores legales y de gobierno corporativo que afectan la capacidad de las empresas estatales para generar valor. La quinta sección establece los objetivos de la política general de propiedad de empresas estatales del orden nacional y el plan de acción para alcanzarlos, así como el seguimiento a su implementación, y su financiamiento. Finalmente, en la sexta sección se presenta una serie de recomendaciones a las entidades ejecutoras de la política, las cuales están acordes al plan de acción establecido para la misma.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Esta sección presenta tres elementos relevantes para la formulación de la política planteada en este documento. En una primera instancia, se identifican las normas nacionales y la jurisprudencia que enmarca y sustenta la política propuesta. En seguida, se resume la evolución que ha vivido el gobierno corporativo de las empresas estatales en las últimas dos décadas, con el fin identificar el punto de partida de la presente política. Por último, se analizan las experiencias y mejores prácticas internacionales con respecto al ejercicio del rol de propiedad estatal, que servirán como marco de referencia para la política planteada.

2.1. Marco normativo

Las empresas estatales operan dentro de un marco regulatorio complejo y disperso, compuesto por una gran cantidad de normas aisladas.

La Constitución Política de Colombia de 1991 reconoce a las empresas como la base para el desarrollo del país. El artículo 150 en sus numerales 7 y 10, da la potestad al Congreso para crear empresas industriales y comerciales del Estado (EICE) y sociedades de economía mixta (SEM) del orden nacional, así como para otorgar facultades extraordinarias al Gobierno nacional para crear o modificar las empresas del Estado. Asimismo, en el artículo 336 se establece que el Gobierno enajenará o liquidará sus empresas monopolísticas y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

Por su parte, el marco regulatorio general de las relaciones mercantiles y las empresas privadas es establecido por el Código de Comercio (Decreto 410 de 1971⁵); mientras que la Ley 489 de 1998⁶ contiene las normas particulares sobre la organización y funcionamiento de las entidades descentralizadas del orden nacional, en especial de las EICE (artículos 84 al 94) y de las SEM (capítulo XIV).⁷ Entidades que son organismos autorizadas por la ley y que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial. En el caso de las EICE, pueden ser creadas por ley y son de propiedad 100% estatal. Cada empresa estatal está vinculada a un Ministerio o Departamento Administrativo. Las SEM, por su parte, son constituidas bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, en las cuales la representación de las acciones directas de la nación corresponde a un Ministro o Jefe de Departamento Administrativo.

Si bien tanto las EICE como las SEM se rigen, en su gran mayoría, bajo las reglas del derecho privado, existen diferentes leyes que consagran algunas excepciones. Por ejemplo, la misma Ley 489, en su artículo 91, señala que los gerentes de la EICE son agentes del Presidente de la República y por lo tanto de su libre nombramiento y remoción, en consonancia con el numeral 13 del artículo 189 de la Constitución Política, que señala que el Gobierno nacional tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes. Asimismo, el artículo 93 de la Ley 489 plantea que si bien los actos que expidan las EICE para el desarrollo de su actividad propia se sujetarán a las disposiciones del derecho privado, los contratos que celebren para el cumplimiento de su objeto están sujetos al Estatuto

⁵ Por el cual se expide el Código de Comercio.

⁶ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

⁷ Asimismo, el artículo 83 remite a lo establecido por la Ley 100 de 1993 relacionado a las normas de las empresas sociales del Estado (ESE).

General de Contratación de las entidades estatales. Adicionalmente, el párrafo de los artículos 38 y 97 de la Ley 489, establece que a las SEM en las que el Estado posee una participación accionaria igual o superior al 90% se les aplicará el régimen de las EICE.

Finalmente, la referida Ley 489, en su artículo 84 establece que las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios y las entidades públicas que tienen por objeto la prestación de los mismos, se sujetarán además a la Ley 142 de 1994⁸.

Por otro lado, la Ley 100 de 1993⁹ crea la figura de empresas sociales del Estado (ESE). Empresas dedicadas específicamente a la prestación en forma directa de servicios de salud, y establece su régimen junto con la Ley 344 de 1996¹⁰.

En cuanto al presupuesto de las empresas estatales del orden nacional, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), agrupado en el Decreto 111 de 1996¹¹, establece que es función del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) aprobar y modificar el presupuesto de ingresos y gastos de las EICE y de las SEM, asimiladas al régimen de EICE, dedicadas a actividades no financieras. Al respecto, el Decreto 115 de 1996¹² establece normas sobre la elaboración y conformación de los proyectos de presupuesto y requiere a las EICE y las SEM tramitar la aprobación *ex ante* del CONFIS para asumir obligaciones que afecten su presupuesto de vigencias futuras.

Adicionalmente, para realizar modificaciones a sus plantas de personal, el artículo 29 del Decreto 115 de 1996 requiere a este tipo de empresas obtener un certificado de viabilidad presupuestal por parte de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Por su parte, el Decreto 1068 de 2015¹³, requiere que las empresas del orden nacional con participación estatal mayor al 50% soliciten autorizaciones al Departamento Nacional

⁸ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

⁹ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

¹¹ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP).

¹² Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras.

¹³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Derogó los decretos 1497 de 2002 y 3160 de 2011.

de Planeación o al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para celebrar operaciones relacionadas con crédito público, incluyendo empréstitos, emisión de títulos, operaciones de manejo de la deuda, entre otros. Al respecto, la Ley 781 de 2002¹⁴ establece que las empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales y mixtas del orden nacional, se deben sujetar a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas de dicho orden, con lo cual sin importar si estas empresas están sujetas a un régimen de derecho privado, deberán darle cumplimiento a la normatividad que regula lo relacionado con la celebración de operaciones de crédito público.

En cuanto a las prácticas de gobierno corporativo establecidas mediante norma, la Ley 964 de 2005 dicta las prácticas de gobierno corporativo obligatorias para las empresas emisoras de valores. En especial, establece las condiciones para el sistema de elección de los integrantes de las juntas directivas y del comité de auditoría de las emisoras de valores, además de los normas de transparencia al acceso de la información.

Por su parte, el Código País, publicado en 2007 por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), estableció medidas concretas de gobierno corporativo para las empresas en discusión. Este documento fue ampliamente actualizado y mejorado por medio de la circular externa de 028 de 2014 de la SFC (Superintendencia Financiera de Colombia, 2014).

Recientemente, la Ley 1753 del 2015¹⁵ introdujo algunos cambios importantes en términos del manejo de presupuesto de las empresas de energía, y de las participaciones accionarias que las entidades tienen sobre empresas en las que el Estado tiene participaciones minoritarias. El artículo 154 establece que las empresas de energía pueden comprar energía a largo plazo, con cargo a vigencias futuras que superen el respectivo período de gobierno, con previa autorización del CONFIS, o de las juntas directivas, cuando esa función les sea delegada por tal organismo. Por su parte, el artículo 162 establece que la nación podrá entregar al colector de activos de la nación (CISA¹⁶) participaciones accionarias que no superen el 10% de la propiedad accionaria de la empresa, que hayan sido adquiridas sin que haya mediado la voluntad expresa de la nación o que provengan de una dación en pago.

Este marco normativo se complementa con el documento CONPES 3281, el cual establece la estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la nación que no se consideren estratégicas o eficientes.

¹⁴ Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*.

¹⁶ Central de Inversiones S.A.

Lo anterior, con el fin de enfocar los recursos públicos hacia las actividades que se enmarcan dentro de las responsabilidades del Estado Social de Derecho en la Constitución Política. Esto, siguiendo los parámetros constitucionales dispuestos para la democratización y enajenación de la propiedad accionaria de la nación.

2.2. Evolución del gobierno corporativo de las empresas del Estado en Colombia

El gobierno corporativo de las empresas del Estado colombiano se ha desarrollado sostenidamente durante las últimas dos décadas. Este progreso se ha concentrado en las empresas estatales de mayor tamaño que han democratizado su capital, beneficiadas del robusto marco regulatorio de gobierno corporativo que se ha establecido para las empresas emisoras de valores en general.

En el año 2000 se efectuó la democratización accionaria de ISA, convirtiéndose así en la primera empresa pública en abrir su capital a privados. Para ello, el Estado publicó la Declaración como accionista mayoritario, estableciendo reglas claras que, entre otros, protegieran los derechos de los accionistas minoritarios de empresas del Estado.

En 2003 se separaron los diferentes roles que tenía Ecopetrol, en ese entonces de propiedad exclusiva del Estado. Sus funciones regulatorias pasaron a manos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, previniendo así conflictos de interés dentro de la empresa.

La Ley 964 de 2005 consolidó las prácticas de gobierno corporativo obligatorias para las empresas emisoras de valores. Con base en estos estándares, las principales empresas estatales adelantaron esfuerzos para aplicar las prácticas necesarias para emitir valores. Estos procesos culminaron en las ofertas públicas iniciales de Ecopetrol y de ISAGEN en el 2007, accediendo así a una nueva fuente de financiamiento y capital. Desde entonces, las tres empresas estatales cuyas acciones están listadas en la Bolsa de Valores de Colombia, a saber Ecopetrol, ISA e ISAGEN, han desarrollado notables prácticas de gobierno corporativo, dentro de las que se destaca que los miembros independientes son mayoría en las juntas directivas de las tres empresas.

El Código País, publicado por la SFC en 2007, se ha consolidado como un catalizador de mejores prácticas en empresas estatales emisoras de valores de renta fija¹⁷. Por ejemplo, en 2013, seis empresas estatales no listadas implementaron más del 80% de las buenas prácticas aplicables del Código País, dentro de las cuales se destacan Bancóldex, el Banco Agrario y Findeter (Superintendencia Financiera de Colombia, 2013). Parte de la efectividad del Código País ha radicado en que los emisores están sujetos a la disciplina del mercado de valores, el cual puede premiar y castigar a las empresas de acuerdo a su nivel de

¹⁷ Los valores de renta fija son instrumentos de deuda con una fecha de expiración que realizan las empresas dirigidos a un amplio mercado.

aplicación de las recomendaciones del Código País. Nivel que es reportado anualmente por la SFC a través de un ranking de los emisores.

Por otro lado, el Gobierno nacional contrató una consultoría privada en 2012 para diagnosticar las ineficiencias en el portafolio estatal y proponer lineamientos generales sobre la estrategia de gestión de participaciones a largo plazo. De manera complementaria, se solicitó un reporte a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que identificara las principales debilidades del Estado para actuar como propietario y presentara recomendaciones para corregirlas con base en las experiencias y las mejores prácticas internacionales.

Esta información, junto con las experiencias de éxito en Colombia, fue tomada como insumo para la formulación de los lineamientos de política de propiedad estatal presentados en este documento. Lineamientos que tienen como objetivo fortalecer las prácticas y la institucionalidad del Gobierno nacional para el ejercicio de su rol como propietario y resolver los retos que afectan la capacidad de las empresas estatales para crear valor económico y social.

2.3. Prácticas y experiencias internacionales

La OCDE, basada en las experiencias de éxito de sus países miembros a lo largo de los últimos cincuenta años, se ha constituido en un referente a nivel mundial sobre directrices y mejores prácticas de gobierno corporativo para las empresas del Estado. Estas directrices contienen lineamientos generales con el fin de asegurar que las empresas estatales sean transparentes, competitivas y exitosas, tanto desde el punto de vista financiero y comercial, como para alcanzar objetivos de política pública sin crear distorsiones en el mercado, ni generar ventajas o desventajas para las empresas del Estado con respecto a las empresas del sector privado.

No obstante, si bien los países de la OCDE siguen los lineamientos generales expuestos por las directrices de la organización, cada país exhibe diferentes niveles de aplicación de las mismas. A continuación se exponen de manera resumida algunas de las buenas prácticas aplicadas por la mayoría de los países de la OCDE.

La OCDE señala que dentro del Estado debe existir una separación entre el ejercicio de su función de propietario y el ejercicio de sus demás funciones, como las de regulación de mercados. En este sentido, la OCDE promueve un balance en el cual el Estado dirija sus empresas de forma activa, informada y responsable, pero evitando conflictos de interés con sus otras funciones estatales e impidiendo cualquier presión política indebida sobre el funcionamiento de sus empresas. Para ello, la mayoría de los países de la OCDE ha migrado hacia modelos institucionales centralizados, en los que una única entidad dentro del Estado ejerce la gran mayoría de las funciones estatales de propiedad. Así, cada vez menos países

mantienen modelos descentralizados en el que múltiples ministerios, cada uno con un portafolio de empresas de su sector, ejercen el rol de propietario.

En modelos de propiedad centralizada, la entidad propietario es constituida bajo la figura de una agencia estatal independiente, como por ejemplo en Francia y España, o dentro de una dependencia de un ministerio, como sucede en Noruega, Polonia y el Reino Unido (Banco Mundial, 2014). También hay experiencias exitosas en donde las empresas estatales consideradas no estratégicas son centralizadas bajo una sola empresa holding, como ocurrió en Israel en 2009 (OECD, 2011a).

La OCDE también destaca como una buena práctica garantizar la igualdad de condiciones entre las empresas del Estado y las empresas de propiedad totalmente privada. Esto implica minimizar las ventajas o desventajas que el marco normativo de las empresas estatales pueda generarles con respecto al de las empresas privadas. Un número importante de países, tales como Estonia e Israel, han adelantado reformas para que el marco legal y regulatorio de las empresas estatales con orientación comercial promuevan la competencia en igualdad de condiciones con las empresas privadas (OECD, 2011d). Países tanto desarrollados como emergentes han tenido experiencias exitosas en este aspecto, pues sus empresas públicas han mejorado su rentabilidad al tener igualdad de condiciones normativas (Bozec & Breton, 2013) (Aivazian, Ying , & Jiaping , 2005).

Además, la OCDE resalta que el Estado debe proporcionar lineamientos generales a las juntas directivas de sus empresas y los criterios con los cuales evaluará su gestión. Por ejemplo, en Chile el Sistema de Empresas Públicas (SEP) firma convenios de desempeño con la junta directiva de cada empresa en donde se establecen los objetivos generales de la compañía, se definen metas a largo y corto plazo, y se identifican indicadores puntuales a través de los cuales se medirá el desempeño de la empresa y su junta directiva.

Los países de la OCDE han estructurado cada vez más los procesos de selección y nominación de los miembros de las juntas directivas de las empresas estatales, con base en lineamientos generales desarrollados por la organización. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, la entidad encargada de monitorear empresas estatales, llamada COMU, identifica con meses de anterioridad los miembros de junta directiva que se van a retirar y establece el perfil y habilidades que debe tener quién lo reemplace. Luego, genera una amplia lista de posibles candidatos, para lo cual aspirantes al cargo tienen disponibles varios canales para acceder al proceso, incluida la inscripción a través de la página web del COMU. Los candidatos se evalúan entorno al perfil establecido, se analizan respecto al valor agregado que proporcionarían a la junta y se identifican posibles conflictos de interés. En este punto, el presidente de la junta directiva aporta la visión de la empresa al proceso de selección. Con base en este análisis, el ministro con la potestad nominadora selecciona el candidato

que considere mejor y solicita el visto bueno del gabinete. Todos los nombramientos son publicados a través de varios canales de difusión, incluida la página web de la COMU.

En línea con las directrices OCDE, la mayoría de países emplea sistemas robustos para el seguimiento a las actividades y el desempeño de las empresas. Igualmente, desarrollan diferentes medios para mantener informado al público general sobre dichas actividades. El estándar mínimo es publicar un reporte anual sobre la situación general de las empresas, como lo hace la Agencia de Participaciones del Estado de Francia (APE), donde se enfatizan las principales actividades realizadas y los resultados alcanzados por cada empresa (Agence des Participations de l'Etat, 2015).

De igual manera, la experiencia internacional liderada por la OCDE ha avanzado hacia establecer procesos formales para evaluar la gestión de los miembros de junta directiva. En el caso de Chile, se realizan evaluaciones anuales enfocadas en el desempeño de la junta directiva en su conjunto, con énfasis en el rol del presidente de la junta. Las evaluaciones se llevan a cabo por medio de centros de gobierno corporativo, reconocidos nacionalmente, los cuales son facilitadores externos y son responsables de preparar la evaluación, conseguir la información, las respuestas y realizar los respectivos análisis. Todo esto bajo la supervisión de la unidad de monitoreo de propiedad estatal, el SEP, que además los complementa con información sobre la asistencia de miembros de junta a las reuniones de la misma, el cumplimiento de metas propuestas y el desempeño de la empresa.

Finalmente, entre los países de la OCDE se ha formado un consenso con relación a que ministros y funcionarios de rango ministerial no deben participar directamente en las juntas directivas de las empresas estatales, pues pone en riesgo y en duda la objetividad de la junta directiva (OECD, 2013a). Incluso, en casos como Italia, algunos análisis han concluido que esta participación puede generar impactos negativos sobre la eficiencia operativa de las empresas (Menozzi & Gutiérrez, 2014). Un número importante de países, incluidos Alemania y Noruega, han prohibido de manera definitiva la nominación de ministros y miembros del Congreso a juntas directivas de empresas estatales.

De lo expuesto en esta sección, se puede concluir que (i) el marco normativo de las empresas estatales en Colombia es complejo, disperso y en algunos casos resulta en desventajas de las empresas estatales para competir con el sector privado; (ii) el desarrollo del gobierno corporativo se ha concentrado en un grupo reducido de empresas estatales, las emisoras de valores; y (iii) las buenas prácticas internacionales para el ejercicio de la función de propietario por parte del Estado distan considerablemente de lo que se observa en Colombia, como se analizará con mayor detalle en el Diagnóstico. En consecuencia, el presente documento establece la política general de propiedad de empresas del Estado del orden nacional que busca, en el largo plazo, solucionar los retos identificados.

3. MARCO CONCEPTUAL

Esta sección expone, en primer lugar, conceptos básicos sobre el gobierno corporativo y los retos particulares que enfrenta en el caso del Estado y sus empresas. En segundo lugar, establece los objetivos generales de la propiedad estatal y describe los parámetros básicos que debe tener un modelo de gobierno corporativo ideal para ejercer la propiedad estatal de manera informada, eficaz y transparente. Modelo hacia el cuál debe avanzar el Estado colombiano.

3.1. El gobierno corporativo para el Estado propietario y sus empresas

El gobierno corporativo se refiere a la estructura y los procesos para el direccionamiento de las empresas, y el ejercicio de control sobre ellas. El esquema de gobierno corporativo especifica claramente la distribución de derechos y responsabilidades de los accionistas, de las juntas directivas y de los gerentes de las empresas.

Los distintos modelos de gobierno corporativo de las empresas pueden variar en el nivel de influencia que el propietario ejerce. En un extremo del espectro, los accionistas se limitan a decisiones sobre invertir más o invertir menos en las empresas de su grupo, absteniéndose de influenciar las decisiones de dichas firmas. En el otro extremo, el propietario establece lineamientos y directrices puntuales frente a cada aspecto del funcionamiento de las empresas que constituyen su grupo empresarial, bien sea directamente o a través de una empresa matriz. El modelo de gobierno corporativo de un grupo empresarial debe adaptarse a los intereses de sus accionistas y a las particularidades del grupo.

En general, la implementación efectiva de estructuras de gobierno corporativo busca generar transparencia y consistencia frente a quién y cómo se toman las decisiones dentro de la empresa o grupo de empresas. Así, se genera mayor confiabilidad dentro y fuera de la empresa; y potenciales acreedores e inversionistas logran entender mejor su forma de operar, lo cual tiende a mejorar el acceso y los términos de financiamiento para las empresas, que a su vez mejora su capacidad de inversión y su potencial de crecimiento. Asimismo, reglas claras sobre el gobierno de las empresas pueden contribuir a mejorar el desempeño operativo a través de una mejor distribución de recursos y una gestión más eficiente (Banco Mundial, 2014). Finalmente, el buen gobierno corporativo mejora la relación con las partes interesadas, fortaleciendo las relaciones laborales y sociales, así como la protección ambiental.

Ahora bien, el diseño del gobierno corporativo para empresas estatales requiere de consideraciones especiales, pues el Estado tiene características particulares como propietario de empresas.

En primer lugar, el Estado debe asumir un gran número de roles diferentes, como la regulación sectorial, el diseño y la implementación de políticas públicas o velar por la sostenibilidad fiscal. Ejercer como propietario es tan sólo uno de esos múltiples roles, y sus intereses de accionista pueden entrar en conflicto con los intereses de alguna de las múltiples funciones estatales.

En segundo lugar, el Estado se enfrenta al reto de encontrar un equilibrio entre su responsabilidad de ejercer activamente las funciones de propiedad, y abstenerse de realizar interferencias políticas de corto plazo que comprometan la sostenibilidad de sus empresas en el largo plazo.

Finalmente, diferentes ministerios pueden tener distintos intereses con relación a sus empresas. El Estado debe lograr balancear estos intereses divergentes para lograr transmitirle a las empresas un único mandato claro y consistente. En muchos casos, este mandato incluye objetivos de política pública, definidos por la OCDE como responsabilidades y obligaciones especiales para fines sociales que van más allá de las actividades comerciales (OECD, 2005). Estos objetivos son en ocasiones difíciles de definir, comunicar y medir. Además, el Estado debe lograr la coexistencia eficiente y transparente entre los objetivos de política pública y los objetivos comerciales que usualmente tiene cualquier empresa.

Las empresas del Estado también tienen condicionamientos particulares que influyen en su desempeño. Dentro de estas particularidades se destaca que, al tener normas especiales relacionadas a su insolvencia y a su venta, las empresas estatales están menos expuestas al riesgo de insolvencia o al riesgo de adquisición por parte de sus competidores, factores que constantemente motivan y presionan a las empresas privadas a desempeñarse bien. Asimismo, las empresas estatales pueden ser objeto tanto de interferencia política del Estado como de indiferencia y descuido por parte del mismo.

Dadas estas particularidades del Estado y sus empresas, es de vital importancia establecer un modelo de gobierno corporativo que resuelva los problemas específicos de su relación principal-agente¹⁸.

3.2. Los objetivos de la propiedad estatal y el modelo general de gobierno corporativo para empresas del Estado

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

¹⁸ El problema del principal-agente surge cuando un actor económico (el principal) depende de la acción o de la naturaleza de otro actor (el agente), sobre el cual no hay información perfecta. El principal debe buscar establecer medidas para que el agente actúe en el mejor interés del principal. En este caso, el principal es el Estado colombiano, cuya información acerca de la empresa estatal (agente) es incompleta, ya que mientras la empresa si tiene claro sus costos y beneficios, el Estado puede desconocer el verdadero valor de estos.

- 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.

Para direccionar cada empresa hacia la consecución de uno o varios de estos objetivos generales, el Estado debe establecer un modelo de gobierno corporativo claro y estructurado que le permita ser un propietario activo, informado y eficaz. A continuación se describe la estructura básica que debe tener un modelo de gobierno corporativo ideal para ejercer la propiedad estatal (Figura 1).

Según este modelo, el rol de propietario es ejercido por una sola entidad dedicada exclusivamente a dicho rol. Esto es similar a lo que ocurre con los demás roles estatales en los que existen diferentes entidades dedicadas a la regulación de cada uno de los sectores económicos, entidades dedicadas a la supervisión, vigilancia y control de diferentes grupos de actores económicos, una entidad enfocada al cobro y administración de impuestos, entre otros ejemplos.

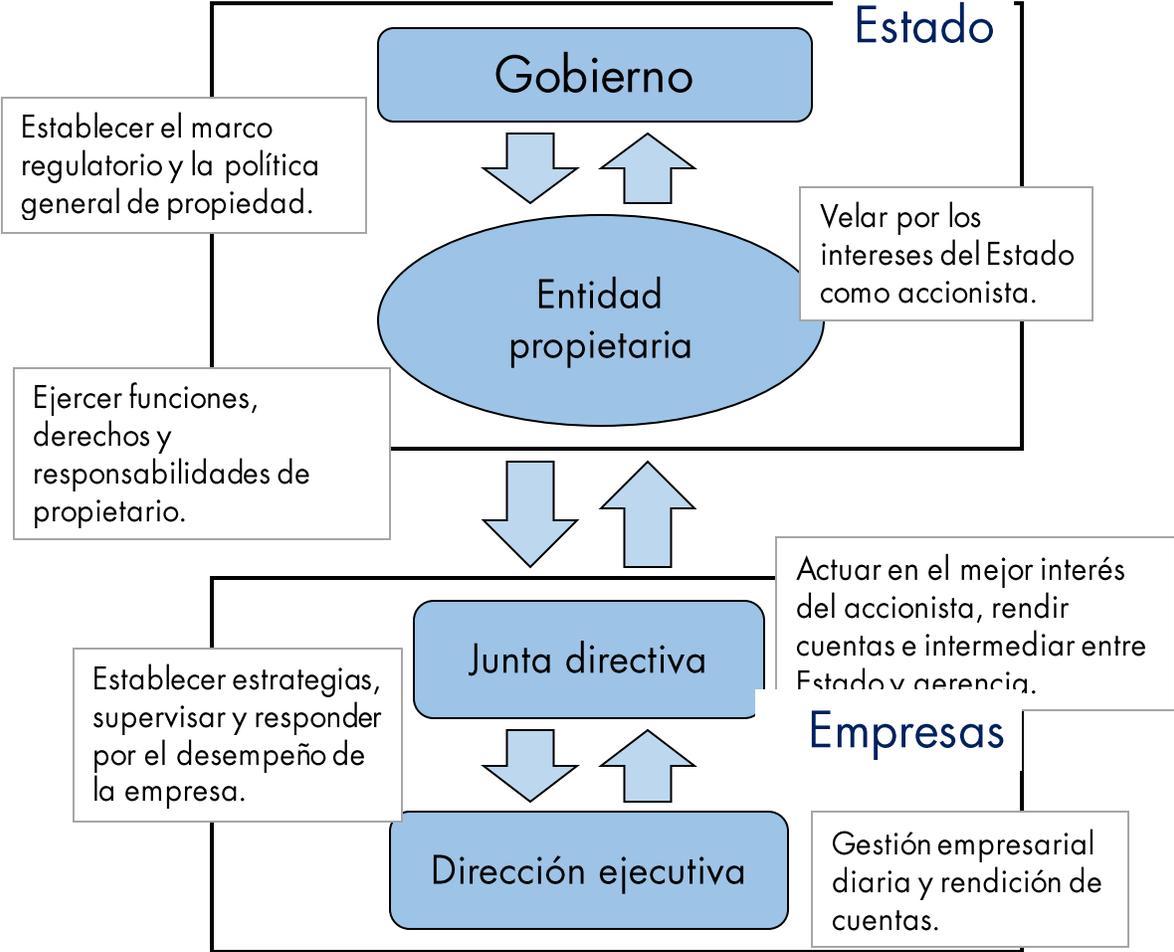
El rol de la entidad propietario es doble. Hacia arriba, vela por los intereses del Estado como accionista dentro de la multiplicidad de roles que asume el Gobierno nacional. Hacia abajo, la entidad ejerce las funciones de propietario sobre el grupo que conforman las empresas bajo su propiedad, en ejercicio de sus derechos de accionista y en virtud de su participación accionaria. La entidad propietario exige una rendición de cuentas a las juntas directivas de sus empresas respecto a la eficiencia operativa y la creación de valor económico y social.

En lo referente a la junta directiva, este modelo establece que esta es el órgano máximo de dirección de la empresa y debe gozar de la suficiente autonomía para desempeñarse como tal. Órgano que además actúa como intermediario entre la empresa y el Estado. La junta es responsable por el desempeño de la empresa y debe buscar la creación de valor para sus accionistas; debe no solo ejercer un rol supervisor sobre la gerencia, sino también impulsar el desempeño de la empresa estableciendo estrategias y trabajando de la mano con la gerencia para implementarlas (OECD, 2013a).

La junta directiva está típicamente compuesta por diferentes tipos de miembros: los miembros *patrimoniales* son aquellos expresamente nominados por uno de los accionistas y

que, por lo tanto, velan por los intereses de dicho accionista; los miembros *ejecutivos* representan la alta gerencia o participan en la gestión del día a día de la sociedad; los miembros *independientes* cumplen con los requisitos de independencia establecidos en la ley.

Figura 1. Estructura básica de gobierno corporativo para las empresas estatales



Fuente: Elaboración propia con base en (OECD, 2013a).

Finalmente, la dirección ejecutiva es responsable por la gestión de la empresa y sus operaciones diarias. Esta debe ejecutar con eficiencia y eficacia las estrategias propuestas por la junta directiva y obrar en el mejor interés de la empresa. Debe también promover valores y prácticas de gobierno corporativo durante la operación, facilitando además información clara y transparente, y rendir cuentas ante la junta directiva.

4. DIAGNÓSTICO

Al término del año 2014, el valor de los activos de las participaciones accionarias del Gobierno nacional en empresas estatales del orden nacional equivalía a 240 billones de pesos, o 32% del PIB. La suma de las utilidades de las empresas estatales en 2014 fue equivalente al 30% del presupuesto de inversión del Gobierno nacional para ese mismo año. Este portafolio de empresas del Estado presenta una amplia heterogeneidad en términos de su tamaño, los sectores de la economía en los que operan, la participación accionaria que posee la nación, los objetivos que persiguen y su naturaleza legal (Anexo B).

Respecto a los sectores económicos, las mayores participaciones del Estado operan en los sectores de petróleo y gas, finanzas y seguros, y energía (Tabla 1).

Tabla 1. Participaciones del Estado según sector económico
Miles de millones de pesos

Sector	Número de empresas	Activo	Pasivo	Patrimonio	Resultado neto
Petróleo y gas	8	153.836	61.586	92.250	9.031
Finanzas y seguros	19	59.485	49.701	9.784	670
Energía	21	18.846	6.762	12.084	803
Transporte y telecomunicaciones	38	2.772	2.050	1.586	14
Alimentos y agricultura	4	296	17	279	13
Salud	5	77	14	63	1
Otros	16	5.848	3.364	2.485	155
Total	111	241.159	123.494	118.531	10.657

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), 31 de diciembre de 2014.

El grupo de empresas estatales enfrenta grandes retos para generar valor económico y social, retos que se analizan a continuación, agrupados en dos frentes: los desafíos del Estado en el ejercicio de su rol como propietario; y los retos que enfrentan las empresas estatales, tanto internos como externos, para ser competitivas, rentables y sostenibles. En general, es evidente que el Gobierno nacional debe redoblar esfuerzos para que el ejercicio de la propiedad estatal, así como las prácticas de gobierno corporativo y el marco normativo de las empresas estatales, se acerquen a las mejores prácticas internacionales analizadas en la sección 2.3.

4.1. El Estado colombiano enfrenta grandes retos en el ejercicio de su rol como propietario

El Estado colombiano no ha hecho una reflexión profunda sobre los objetivos y las razones de la propiedad estatal que le permita determinar cuáles activos de su portafolio son estratégicos y cuáles no. Por esto, no solo mantiene participaciones ineficientes en su portafolio, sino que el mandato que comunica a sus empresas no es lo suficientemente claro y explícito. Además, la elección de los representantes del Estado en las juntas directivas de sus empresas no siguen procesos suficientemente estructurados, y el monitoreo a las empresas no permite realizar una evaluación detallada de su desempeño. A lo anterior se suma que las funciones de propiedad están dispersas entre varios ministerios y departamentos administrativos, situación que genera inconsistencias en el ejercicio de dichas funciones.

4.1.1. El portafolio de empresas estatales del orden nacional presenta ineficiencias

Entre 2011 y 2014, el retorno promedio sobre el patrimonio (ROE) y los activos (ROA) de las empresas del Estado del orden nacional fue de 13,5% y 7,0%, respectivamente. Sin embargo, este rendimiento fue impulsado primordialmente por las empresas estatales emisoras de acciones, mientras el portafolio de empresas no listadas ha mostrado un desempeño menor.

El ROE y el ROA promedio de las empresas estatales no listadas entre 2011 y 2014 fue de tan solo 3,6% y 1,5%. De hecho, 21 empresas, correspondientes al 19% del total de las empresas del Estado, presentaron una rentabilidad promedio negativa en los últimos cuatro años.

Ahora bien, que empresas estatales presenten una rentabilidad financiera baja o negativa no necesariamente señala una mala gestión. Puede ser el resultado de la ejecución de los objetivos de política pública que el Estado y demás accionistas le han encomendado. En estos casos, la creación de valor social a través de objetivos de política pública puede tener prelación sobre la generación de rentabilidad financiera.

Sin embargo, esta salvedad no aplica en el caso de las empresas donde el Estado tiene una participación minoritaria, pues el Gobierno nacional no cuenta con el control accionario para direccionar dichas empresas hacia objetivos diferentes a la rentabilidad financiera. Al respecto, se puede apreciar que el Estado colombiano mantiene participaciones accionarias minoritarias en cuarenta y seis empresas (Tabla 2). En promedio, el patrimonio y los activos invertidos en estas empresas han rentado al 2,2% y al 1,3%, respectivamente, en los últimos cuatro años. Esta rentabilidad es menor incluso que la tasa de inflación promedio para ese periodo, lo que significa que el patrimonio estatal invertido en estas empresas ha venido perdiendo valor en términos reales.

Además, si bien el patrimonio total invertido por el Gobierno nacional, en estas cuarenta y seis empresas, equivale a menos del 2% del patrimonio público en empresas, estas participaciones generan una carga administrativa para el Gobierno, el cual debe en todo caso ejercer sus responsabilidades como accionista. Esto representa para el Estado un costo de oportunidad importante, pues los recursos invertidos en dichas empresas podrían ser destinados a actividades que correspondan a su misión institucional.

Cabe anotar que el Estado colombiano ha adquirido sus participaciones accionarias de distintas maneras, no solo a través de la creación de nuevas empresas que le pertenezcan. Es así como dentro del portafolio del Estado hay participaciones que son el resultado de procesos de dación en pago, adjudicación forzosa o procesos de liquidación de otras entidades; como lo fue el caso de la liquidación del Instituto de Fomento Industrial (IFI). En

estos casos no medió la voluntad del Estado en adquirir estas participaciones, pero se suman a las responsabilidades que tiene como propietario.

Tabla 2. Empresas del Estado según participación accionaria

Participación accionaria	Número de empresas	Porcentaje de los activos del Estado en empresas	Porcentaje del patrimonio del Estado en empresas	ROA	ROE
Mayor a 90%	36	26,55%	13,43%	14,54%	8,77%
Entre 50% y 90%	29	72,00%	85,58%	15,10%	9,16%
Entre 10% a 50%	28	1,44%	0,99%	0,05%	0,27%
Menor a 10%	18	0,02%	0,00%	6,82%	5,21%
Total	111	100%	100%	7,0%	13,5%

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), 31 de diciembre de 2014.

De otra parte, existen en el portafolio estatal empresas exclusivamente dedicadas a funciones administrativas, regulatorias o de supervisión, que no desarrollan actividades comerciales. Por consiguiente, no cumplen con las características establecidas en la Ley 489 de 1998 para las EICE y SEM.

4.1.2. El mandato del Estado para algunas empresas no es lo suficientemente claro y explícito

El Estado colombiano carece de una política clara, consistente y explícita sobre los objetivos que pretende cumplir a través de sus participaciones accionarias (OECD, 2013b). Dicha política es clave para, entre otros, dar claridad sobre los objetivos de las empresas estatales, que a su vez impactan directamente en el desempeño de las mismas.

Es de gran importancia que las juntas directivas de las empresas del Estado tengan un mandato claro sobre lo que se espera de cada empresa, y los criterios y parámetros que utiliza para evaluar tanto la gestión comercial y financiera de la misma, como sus logros en términos de los objetivos de política pública que desarrolla.

La ausencia de un mandato explícito sobre las metas impuestas a las empresas genera ambigüedades entre los objetivos financieros y de política pública que deben perseguir. Esto puede derivar en que los objetivos no se cumplan de manera satisfactoria y, en cambio, la administración tenga total autonomía sobre el direccionamiento estratégico de la empresa. La falta de objetivos claros también dificulta el monitoreo y la evaluación de desempeño de las juntas directivas y los gerentes ejecutivos de las empresas, a la vez que aumenta el riesgo de que intereses políticos o privados capturen los recursos de las empresas estatales.

4.1.3. Los procesos para la nominación de miembros de junta directiva no tienen el nivel de formalidad y estructura idóneo

Los procesos encaminados a la nominación de miembros de junta directiva no tienen el nivel de formalidad y estructura recomendado por las mejores prácticas internacionales (OECD, 2013b).

Los ministros de cada cartera tienen la potestad de elegir a los miembros de junta directiva que les corresponda en virtud de la participación accionaria de su ministerio en cada empresa, o de las normas que regulen la conformación de cada junta directiva. Esto provee legitimidad política al proceso de nominación y asegura la autoridad del Estado como propietario sobre sus representantes en las juntas directivas.

Sin embargo, en muchos casos hace falta establecer el perfil del miembro que se requiere en términos de experiencia laboral, calificaciones u otros criterios personales de elegibilidad, así como los conocimientos y habilidades que debe tener la junta en su conjunto. Adicionalmente, los medios y herramientas utilizadas para la identificación de candidatos resultan en un número limitado de candidaturas analizadas. Asimismo, los criterios utilizados para la evaluación de perfiles podrían ser más claros respecto a las partes involucradas en el proceso de toma de decisión. Esto puede limitar la transparencia del ejercicio de propiedad y aumentar el riesgo de que las juntas directivas sean objeto de influencias políticas.

Asimismo, en ciertos casos, la junta directiva no expresa su opinión respecto a las habilidades o experiencias que considera necesarias en su nuevo miembro.

Por otro lado, actualmente 12 de las empresas del Estado cuentan con la presencia directa de ministros en sus juntas directivas (Tabla 3). Las experiencias y buenas prácticas internacionales, señalan que esto puede generar riesgos tanto para el correcto funcionamiento de las juntas directivas, como para los ministros y funcionarios de rango ministerial

Tabla 3. Presencia directa de ministros en juntas directivas de empresas del Estado

Empresa	Número de ministros
Artesanías de Colombia ^(a)	1
Banco Agrario	1
Bancóldex ^(b)	1
Colombia Telecomunicaciones	1
Colpensiones ^(c)	1
Ecopetrol	3

Empresa	Número de ministros
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) ^(d)	1
Interconexión Eléctrica (ISA)	1
Financiera Desarrollo Nacional (FDN)	2
Financiera del Desarrollo Territorial (FINDETER) ^(e)	1
Fondo para el financiamiento del sector agropecuario (FINAGRO) ^(f)	1
Fondo Nacional del Ahorro (FNA) ^(g)	1
Total	15

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2015.

Notas: ^(a) La Ley 36 de 1984, artículo 9, establece la participación del Ministro de Cultura en la junta directiva. ^(b) El Decreto Ley 663 de 1993, artículo 281, establece la participación del Ministro de Comercio en la junta directiva. ^(c) La Ley 1151 de 2007, artículo 155, establece la participación del Ministro de Trabajo en la junta directiva. ^(d) La Ley 1002 de 2005, artículo 7, establece la participación del Ministro de Educación en la junta directiva. ^(e) La Ley 57 de 1989, artículo 12, establece la participación del Ministro de Vivienda en la junta directiva. ^(f) El Decreto Ley 663 de 1993, artículo 228, establece la participación del Ministro de Agricultura en la junta directiva. ^(g) La Ley 432 de 1998, artículo 15, establece la participación del Ministro del Trabajo en la junta directiva. ^(h) En el caso de las demás empresas, la participación de ministros en las juntas directivas no está definida por ley.

La presencia de un ministro o funcionario de rango ministerial del Estado en juntas directivas de empresas estatales puede resultar en fuertes conflictos de interés cuando, por ejemplo, un ministro es miembro de la junta directiva de una empresa de propiedad estatal que opera en el sector que dicho ministro regula.

Asimismo, un ministro o funcionario de rango ministerial no tiene el tiempo suficiente para ejercer su labor de miembro de junta de manera efectiva. O en caso contrario, la gran cantidad de tiempo que debe dedicar para cumplir con las responsabilidades que implica ser miembro de una junta directiva podría, en ciertos casos, invertirse en asuntos de mayor prioridad para sus labores como funcionario del Estado. Finalmente, experiencias internacionales han señalado que la percepción de importancia y poder de estos funcionarios, puede ser un factor intimidador que impide el desarrollo normal de debates necesarios para el buen funcionamiento de una junta directiva (Banco Mundial, 2014).

De otra parte, participar en una junta directiva expone a los ministros a riesgos de alcance político por alguna mala conducta de funcionarios de la empresa que en cualquier caso le hubiera sido imposible a la junta directiva prevenir.

Ahora bien, se debe reconocer que en ciertos casos excepcionales, la participación de un funcionario de rango ministerial en la junta directiva puede ser recomendable. Por ejemplo, cuando la magnitud de la empresa es tal que las decisiones de la junta tienen repercusiones que trascienden la empresa y afectan la economía del país o incluso la

sostenibilidad fiscal del Gobierno. En estos casos, la junta directiva se convierte en un escenario de coordinación para garantizar el buen manejo macroeconómico del país. La presencia de ministros no sólo resulta clave como herramienta de coordinación, sino que puede ayudar a mantener el balance de autoridad entre la junta y la gerencia, que en empresas de gran tamaño tiende a concentrar un gran poder. Por último, cabe anotar que en estos casos el efecto inhibitor de debate de la presencia ministerial no ocurre, pues los demás miembros de la junta tienden a ser profesionales del más alto nivel.

4.1.4. El monitoreo actual de las empresas estatales no permite evaluar detalladamente el desempeño de las empresas

Actualmente el Gobierno nacional no cuenta con sistemas de información automatizados y robustos para monitorear oportunamente las empresas con el detalle suficiente para evaluar su desempeño de manera idónea. Además, los diferentes ministerios encargados de dicha función usualmente recogen información que no es comparable a través de sectores, pues cada ministerio la define, la organiza y la almacena de manera distinta (OECD, 2013b).

En ocasiones, el Gobierno nacional no establece metas puntuales asociadas a los objetivos de la empresa, ni indicadores para medir el desempeño de la misma en alcanzar sus metas. Esto es especialmente importante en casos donde se establecen objetivos de política pública, pues de lo contrario se dificulta generar información sobre el valor social que agregan las empresas del Estado a través dichas actividades.

Lo anterior perjudica la habilidad del Gobierno nacional de exigir una rendición de cuentas y de sujetar a sus empresas a una disciplina de altos estándares operativos. De igual manera, resulta difícil mantener informado al público general, en nombre de quien el Estado ejerce la función de propietario.

4.1.5. Las funciones de propiedad están dispersas en diversas entidades del Estado

Actualmente Colombia tiene un modelo descentralizado de propiedad estatal en el que cada Ministerio sectorial ejerce la propiedad sobre las empresas de su sector. Más de ocho ministerios y departamentos administrativos diferentes tienen a su cargo funciones de propietario sobre ciento once empresas (Tabla 4). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, además de ejercer dicho rol sobre las empresas bajo su propiedad, realiza también funciones horizontales sobre sub-grupos específicos de empresas de distintos sectores. Por ejemplo, la DGPPN revisa anualmente los proyectos de presupuesto de las EICE y las SEM asimiladas bajo el régimen de EICE no financieras, las cuales en su mayoría no hacen parte del portafolio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Igualmente, la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) autoriza y adelanta un acompañamiento

respecto del endeudamiento de las empresas del orden nacional que cuentan con participación estatal superior al 50%, independientemente al sector al que pertenecen estas empresas y al ministerio o departamento administrativo al que se encuentran vinculadas.

Tabla 4. Distribución de empresas por sector administrativo

Ministerio	Número ^(a)	Porcentaje de los activos estatales en empresas	Porcentaje de patrimonio estatal en empresas
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	38	87,7%	92,0%
Ministerio de Transporte	25	0,0%	0,1%
Ministerio de Minas y Energía	12	0,8%	1,2%
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	8	0,2%	0,3%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	7	2,7%	0,7%
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	6	2,9%	2,2%
Ministerio de Salud y de la Protección Social	5	0,6%	0,2%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	3	2,8%	1,3%
Otros	7	2,3%	2,0%
Total	111	100%	100%

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), 2014.

Notas: ^(a) Las empresas donde más de un ministerio o departamento administrativo tienen participación accionaria se listaron en la fila del ministerio o departamento administrativo con la mayor participación.

El modelo descentralizado de propiedad, común entre países OCDE en las décadas de 1960 y 1970, viene de un modelo estatal en donde los ministerios sectoriales eran responsables tanto de desarrollar política sectorial como de proveer productos y servicios. Tiene la ventaja de que los ministerios sectoriales entienden mejor el mercado en el que operan sus empresas y pueden atender de manera más eficaz los retos que enfrentan. Asimismo, tienen mayor capacidad para definir los objetivos de política pública que debe adelantar cada empresa.

Sin embargo, este esquema presenta una serie de inconvenientes. En primera instancia, puede generar conflictos de interés cuando un ministerio es propietario de una empresa que compite en un mercado que el mismo ministerio regula. Adicionalmente, los ministerios sectoriales tienden a dar prioridad a los objetivos de política sectorial sobre el objetivo de maximizar el valor presente de la rentabilidad de sus empresas. Por ende, están sujetos a tomar decisiones de corto plazo que comprometen la eficiencia y sostenibilidad de sus empresas y la capacidad de estas para continuar desarrollando objetivos de política pública en el largo plazo.

Adicionalmente, el modelo descentralizado crea inconsistencias en la forma de ejercer la propiedad y confusión en las líneas de autoridad entre el Gobierno nacional y las empresas. Esto es particularmente problemático cuando varios ministerios tienen propiedad accionaria en la misma empresa, o cuando una empresa está vinculada al ministerio cabeza del sector en el que opera pero la participación accionaria del Estado está a cargo de un ministerio distinto. En estos casos, cada ministerio puede llegar a impartir directivas distintas a la misma empresa y la línea de autoridad del Gobierno nacional resulta confusa. Las empresas requieren claridad sobre a quién dentro del Estado deben rendirle cuentas y sobre como priorizar entre los distintos objetivos que le encomiendan.

Por último, bajo el modelo actual, los recursos humanos y técnicos dispuestos por el Gobierno nacional para ejercer la propiedad estatal se encuentran dispersos entre un gran número de entidades. Estos recursos podrían ser utilizados de manera más eficiente si se reunieran dentro de un solo equipo dedicado al universo total de empresas del orden nacional.

Ahora bien, al analizar en detalle el portafolio estatal, se puede apreciar que, si bien hay setenta y tres empresas por fuera del portafolio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tan solo ocho empresas concentran la mayoría de los activos estatales dispersos bajo la propiedad de otras entidades del orden nacional (Tabla 5). El resto de participaciones mayoritarias por fuera del grupo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (veinticinco empresas) representan tan solo el 2,1% y el 1,7% del patrimonio y los activos estatales invertidos en empresas, respectivamente. En el caso de las participaciones minoritarias fuera del grupo de empresas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cuarenta empresas), estas representan menos del 1% tanto del patrimonio como de los activos estatales invertidos en empresas.

Tabla 5. Prioridades de centralización de participaciones

Empresas y participaciones con respecto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Número de empresas	Porcentaje de los activos del Estado en empresas	Porcentaje del patrimonio del Estado en empresas
Empresas del Ministerio	38	87,6%	92,6%
Grandes empresas fuera del Ministerio	8	10,1%	5,5%
Otras participaciones mayoritarias fuera del Ministerio	25	2,1%	1,7%
Otras participaciones minoritarias fuera del Ministerio	40	0,2%	0,2%
Total	111	100%	100%

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), 2014.

4.2. Factores internos y externos afectan el desempeño de las empresas estatales

Actualmente, factores tanto internos como externos afectan la capacidad de las empresas estatales para crear valor económico y social. Bajos estándares de gobierno corporativo les impide a algunas juntas directivas ejercer su rol como máximo órgano decisorio de la empresa. Por otro lado, algunas disposiciones del marco normativo actual imponen rigideces con las cuales las empresas estatales no logran actuar y adaptarse oportunamente a los mercados donde operan.

4.2.1. Las prácticas de las juntas directivas afectan su funcionamiento

Algunas juntas directivas de empresas estatales no emisoras de valores carecen de ciertas herramientas de gobierno corporativo que les permita ejercer eficientemente su rol como máximo órgano decisorio de la empresa. Diferentes empresas enfrentan distintos retos, algunos de las cuales se enuncian a continuación. A nivel general, se puede apreciar que no existe un estándar mínimo obligatorio de gobierno corporativo para el portafolio de las empresas estatales, ni una entidad estatal encargada de supervisar el cumplimiento de dicho estándar.

Tal vez el reto más urgente es garantizar que toda junta directiva tenga suficiente autoridad sobre el gerente de la empresa para direccionar y supervisar las actividades de este último. Al respecto, como fue señalado en la sección 2.1, la Ley 489 de 1998 establece que el gerente de las EICE, y por ende, de las SEM asimiladas al régimen de las EICE, es un agente de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Por delegación del Presidente, esta facultad es frecuentemente ejercida por el ministro del sector al que pertenece la empresa. Por consiguiente, la junta directiva es marginada de las decisiones de nombramiento y remoción del gerente.

Este hecho debilita la autoridad de la junta directiva sobre su gerente, su capacidad de exigirle rendición de cuentas, y dificulta su habilidad para direccionar a la empresa hacia los objetivos que los accionistas le encomienden. Además, como los ministros y el Presidente de la República raramente tienen el tiempo y las herramientas para monitorear y evaluar periódicamente el desempeño del gerente, la rendición de cuentas sobre este es débil.

Otro reto de gran importancia es establecer comités especializados dentro de las juntas directivas que atiendan en detalle temas técnicos de auditoría, de nombramientos o de gobierno corporativo.

Se aprecia también que las políticas sobre el formato, la transmisión y la gestión de la información que se le debe hacer llegar a la junta directiva no son lo suficientemente rigurosas para que esta pueda tomar decisiones de manera efectiva y oportuna.

Asimismo, las juntas directivas de las empresas estatales más pequeñas tienden a ocuparse de asuntos del funcionamiento de empresas, en un rol de coadministración, en lugar de enfocarse en temas estratégicos y estructurales para proyectar la empresa hacia sus objetivos de mediano y largo plazo.

Por último, cabe señalar que en la mayoría de juntas directivas de las empresas estatales, funciones que deberían ser parcialmente responsabilidad del presidente de la junta son realizadas frecuentemente por el gerente de la empresa, como por ejemplo establecer el orden del día de las reuniones o moderar los debates. Asimismo, el secretario de la junta directiva típicamente es empleado de la empresa y subalterno del gerente. Esto reduce la capacidad de la junta directiva de mantenerse informada sobre aspectos relevantes de las actividades de la empresa y medir de manera efectiva el desempeño de la gerencia.

4.2.2. Ciertas normas afectan la competitividad de las empresas del Estado

El complejo y disperso conjunto de normas aplicables a empresas de propiedad total o parcial del Estado, menoscaba su capacidad para competir en igualdad de condiciones con empresas privadas. Algunas de estas regulaciones, herencias de un modelo estatal anterior, abordan a las empresas públicas de manera muy similar a los establecimientos públicos, ignorando el hecho de que los dos tipos de entidades operan bajo preceptos distintos.

En primer lugar, las EICE y las SEM asimiladas al régimen de EICE que adelantan actividades no financieras deben enviar su presupuesto para ser aprobado por el CONFIS. Las normas actuales exigen que los presupuestos se realicen de acuerdo a lineamientos diseñados para establecimientos públicos. Estos lineamientos se enfocan en el balance entre ingresos y gastos, sin tener en cuenta la naturaleza comercial de estas empresas, en donde el presupuesto no puede clasificarse con los mismos criterios que en otras entidades del Estado incluidas en el Presupuesto General de la Nación (PGN), toda vez que los ingresos y gastos de las empresas atienden al propósito operacional y comercial de las mismas y no se identifican con claridad dentro de la división de gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

De manera similar, este mismo grupo de empresas debe contar con la aprobación del CONFIS o de la DGPPN para contraer obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras. Esto incluye la ejecución de cualquier inversión o proyecto de mediano y largo plazo.

Asimismo, para poder realizar cambios en su planta de personal, estas empresas deben adelantar un proceso que incluye la certificación de viabilidad presupuestal de la DGPPN, la aprobación del DAFF, el concepto legal positivo de la secretaria general del ministerio al cual está vinculada la compañía, la firma del ministro correspondiente y la firma del Presidente de la República. En total, este proceso puede tardar entre dos y tres meses.

Por otro lado, empresas con participación estatal superior al 50% deben solicitar la aprobación de la DGCPTN para celebrar la mayoría de sus operaciones de crédito. Cuando dichas operaciones tienen como objeto realizar gastos de inversión, el proceso de aprobación debe también incluir el visto bueno del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Se debe resaltar que estas disposiciones regulatorias afectan a diferentes subgrupos de empresas estatales, según su forma legal (EICE, SEM u otra), el porcentaje de participación estatal y el sector en el que operan, entre otros factores (Tabla 6).

Tabla 6. Naturaleza legal y regímenes normativos de las empresas del Estado

Naturaleza legal	Número	CONFIS aprueba presupuesto y vigencias futuras	DGPPN aprueba cambios en planta	Ministerio de Hacienda y Crédito Público aprueba operaciones de crédito público
EICE	6	3	3	6
SEM asimiladas al régimen de EICE	36	15	15	33
SEM	65	2	2	44
Otra	4	4	4	4
Total	111	24	24	87

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), 31 de diciembre de 2014.

Ahora bien, no se puede desconocer que estas normas fueron creadas con fines específicos importantes. Los procesos de aprobación de presupuesto y afectaciones a vigencias futuras buscan asegurar el manejo responsable del patrimonio público por parte de las empresas del Estado, blindan a las mismas de intereses políticos y minimizan los riesgos fiscales para la nación. El procedimiento para aprobar cambios de planta, además, asegura que cualquier costo fijo adicional se pague con recursos corrientes, protegiendo la sostenibilidad financiera de la empresa. Las normas referentes a operaciones de crédito permiten al Gobierno nacional consolidar la deuda pública, protegen a las empresas pequeñas de celebrar operaciones de crédito a tasas demasiado altas o con cláusulas leoninas, se aseguran que los recursos recibidos se utilicen de forma coherente con el programa de inversión del Gobierno y evitan que las empresas abusen de su capacidad de endeudamiento. Estos objetivos son de gran importancia y por ende, la flexibilización u optimización de estas disposiciones legales debe realizarse cuidadosamente, basada en estudios detallados de impacto normativo.

Sin embargo, es claro que este régimen normativo afecta la autonomía de las juntas directivas para determinar y ajustar su presupuesto, reestructurar su planta de personal

cuando sea necesario, ejecutar inversiones de mediano y largo plazo, gestionar su nivel de apalancamiento, entre otras. Estas son decisiones fundamentales para administrar una empresa de manera efectiva, decisiones que por lo general las empresas privadas pueden ajustar rápidamente.

Las experiencias internacionales señalan que los objetivos de las normas aquí expuestas pueden ser alcanzados a través de herramientas de gobierno corporativo que permitan mayor autonomía a las juntas directivas (OECD, 2013a). Dicha autonomía tiende a aumentar la capacidad de acción y reacción de las empresas y, bajo condiciones apropiadas, las hace más competitivas, sobre todo en mercados donde actúan también empresas privadas.

Por lo demás, es claro que el nivel de complejidad y dispersión del marco legal de las empresas estatales es de tal magnitud que constituye en sí mismo un motivo legítimo de reforma.

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. Objetivo general

Avanzar hacia la consolidación de un modelo de propiedad estatal como el descrito en la sección 3.2, estableciendo los lineamientos, la institucionalidad y la normatividad necesaria para que el Estado sea un propietario informado, activo y responsable que dirija de manera efectiva a sus empresas hacia la creación de valor económico y social asociado con los objetivos generales de propiedad estatal.

5.2. Objetivos específicos

Con el fin de alcanzar el objetivo general, se plantean objetivos específicos alrededor de dos ejes de trabajo. Primero, fortalecer las prácticas y la institucionalidad del Gobierno nacional para el ejercicio de su rol como propietario. Segundo, mejorar el funcionamiento de sus juntas directivas y ajustar su marco regulatorio para darles mayor flexibilidad.

5.2.1. Fortalecer al Gobierno nacional en el ejercicio de su rol como propietario

OE 1.1. Establecer una estrategia global de activos empresariales.

OE 1.2. Comunicar mandatos claros y explícitos a las empresas estatales.

OE 1.3. Formalizar procesos estructurados y transparentes de identificación, evaluación y recomendación de candidatos para la nominación de los miembros de junta directiva de empresas estatales.

OE 1.4. Desarrollar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación continuo del desempeño de las empresas del Estado.

OE 1.5. Crear un nuevo marco institucional para ejercer las funciones de propiedad.

5.2.2. Mejorar el gobierno corporativo y el marco regulatorio de las empresas estatales

OE 2.1. Funcionamiento robusto de las juntas directivas de las empresas estatales.

OE 2.2. Ajustar las normas aplicables a las empresas del Estado que minan la habilidad de estas para competir en igualdad de condiciones con las empresas privadas.

5.3. Plan de acción

A continuación se desarrolla el plan de trabajo para alcanzar los objetivos específicos enunciados en la sección 5.2. Para cada línea de acción, se caracteriza el objetivo a mediano o largo plazo y luego se presentan las medidas transitorias que serán adoptadas en el corto plazo. El detalle de las acciones aquí expuestas se puede consultar en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS), donde se señala a las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de las mismas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política (Anexo A).

5.3.1. Fortalecer al Gobierno nacional en el ejercicio de su rol como propietario

El Gobierno nacional debe desarrollar una política general de activos que defina cuáles activos son estratégicos y cuáles no, y establecer mandatos claros y explícitos a cada una de sus empresas. Debe también implementar procesos robustos de identificación y evaluación de candidatos a ser sus representantes en juntas directivas, con el fin de que estos sean más efectivos en ejecutar el direccionamiento que estableció para cada empresa. Asimismo debe desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación que le permita mantenerse informado sobre el desempeño de sus empresas en alcanzar los objetivos que les fueron trazados. Por último, debe crear un nuevo marco institucional centralizado de propiedad estatal en línea con lo descrito en la sección 3.2. Cada una de estas líneas de acción se desarrolla en detalle a continuación.

OE 1.1. Establecer una estrategia global de activos empresariales

El Gobierno nacional debe maximizar la eficiencia de su portafolio de acuerdo a las disposiciones del documento CONPES 3281. Este documento señala que el Gobierno nacional no debe mantener la propiedad sobre activos cuyos rendimientos son bajos, negativos o que no cumplen con los objetivos de la propiedad estatal, por tanto, el sector

público debe desvincularse de su participación accionaria en dichos activos para enfocar los recursos en inversión social con un mayor retorno para la sociedad.¹⁹

Para esto, es fundamental que el Gobierno nacional establezca una estrategia global de activos empresariales que determine cuáles empresas cumplen alguno de los objetivos de propiedad estatal establecidos en la sección 3.2. y son, por ende, estratégicas; y cuáles empresas no lo son o han dejado de serlo. Asimismo, la estrategia de activos debe identificar potenciales ineficiencias administrativas en el grupo de empresas estratégicas.

Con base en esta reflexión esencial, el Gobierno nacional deberá diseñar, coordinar y ejecutar las actividades de enajenación, democratización de capital, adquisición, fusión, escisión, entre otras, asociadas a la gestión del portafolio de participaciones estatales. Además, deberá buscar, estudiar y explotar sinergias, eficiencias administrativas, economías de escala y estrategias comerciales conjuntas en el grupo de empresas estatales. Todo lo anterior, siguiendo las disposiciones legales para el efecto.

Cabe aclarar, sin embargo, que el Estado implementará los lineamientos de buen gobierno establecidos en este documento tanto para aquellas empresas consideradas estratégicas en el largo plazo, como para las que no, estas últimas mientras permanezcan en el portafolio estatal.

En el caso particular de las participaciones minoritarias del Estado, dado que no le permiten a este direccionar a las empresas hacia los objetivos generales de propiedad estatal, los distintos ministerios y departamentos administrativos propietarios deben realizar estudios sobre la conveniencia de mantener participaciones minoritarias en su portafolio para más tardar el primer trimestre del 2017. De acuerdo a dichos estudios, deberán adelantar las enajenaciones, fusiones y otras operaciones necesarias sobre dichas participaciones que no cumplan con el objetivo general de generar rentabilidad alta como fuente alternativa de ingresos fiscales. De considerarlo conveniente, podrán también entregar a CISA participaciones accionarias que no superen el 10% de la propiedad accionaria de la empresa, siempre y cuando dichas participaciones hayan sido producto de un acto en el que no haya mediado la voluntad expresa de la nación como lo señala el artículo 162 de la Ley 1753 de 2015. Para ello, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá reglamentar dicho artículo durante el primer semestre de 2016.

¹⁹ El documento CONPES 3281 establece textualmente que “resulta inconveniente que el gobierno registre en sus balances o en el de sus entidades activos cuyos rendimientos son bajos, negativos o que no responden a su misión institucional. (...) Por tanto, es necesario que el sector público se desvincule de aquellas actividades y entidades donde no se amerita su participación a través de capital de riesgo y enfoque los recursos comprometidos en inversión social (...) toda vez que resulta más costoso para el erario público mantener las inversiones en empresas o en determinado tipo de patrimonios, que destinar esos recursos en actividades que se están financiando con deuda pública o a compromisos desfinanciados”.

OE 1.2. Comunicar mandatos claros y explícitos a las empresas estatales.

El Gobierno nacional deberá producir lineamientos de propiedad para cada empresa estatal, en virtud de sus derechos como propietario y el nivel de su participación accionaria, donde establecerá y comunicará claramente a la junta directiva los objetivos generales que la empresa debe perseguir. Estos lineamientos serán consagrados en una declaración de objetivos acordada entre el Gobierno nacional y la junta directiva de cada empresa (o grupo de empresas). Dicha declaración de objetivos puede consagrarse en los estatutos de la empresa u otro tipo de documento. Además, debe ser complementado con acuerdos anuales de desempeño entre el Gobierno y la junta directiva en los que, para cada objetivo de la empresa, se definirían parámetros, criterios y metas específicas de fácil seguimiento y medición que serán utilizadas para evaluar la gestión de la junta directiva y la gerencia.

Si los intereses del Estado en una de sus empresas son únicamente de rentabilidad comercial, esto debe quedar claro en su declaración de objetivos. De igual forma cuando los intereses son netamente de desarrollo de objetivos de política pública.

En los casos donde el Gobierno nacional establezca a una de sus empresas objetivos tanto comerciales como de política pública, buscará establecer un balance entre ambos objetivos de tal manera que le permita a sus empresas lograr una sostenibilidad económica a largo plazo. Asimismo, la empresa debe tener claridad sobre la priorización que debe hacer entre sus distintos objetivos.

El establecimiento de objetivos de política pública exige cuidado en la forma cómo se caracterizan dichos objetivos, cómo se evalúan y cómo se financian sus costos.

Cuando se establecen objetivos de política pública en la declaración de objetivos de una compañía, el Gobierno nacional debe:

- Verificar que los objetivos específicos de política pública están contenidos dentro de los objetivos generales de propiedad estatal establecidos en la sección 3.2.
- Asegurarse de que dichos objetivos estén claramente definidos y consagrados en los lineamientos comunicados a la junta directiva.
- Caracterizar los objetivos de política pública de manera que estos sean fácilmente medibles y verificables.
- Exigir que la compañía implemente las prácticas y metodologías necesarias para determinar la carga que la ejecución de sus actividades de política pública genera sobre la operación comercial de la compañía y sobre sus resultados financieros. Al reportar dicha carga, cada empresa debe indicar qué método ha sido utilizado para determinarlo, brindando suficiente información para justificar sus cálculos.

- Definir claramente el esquema de remuneración de las actividades de política pública. Esta podría darse a través de transferencias directas por parte del PGN o de las utilidades que la empresa obtenga en su operación comercial. En cualquier caso, se debe evitar establecer esquemas de subsidios.
- Dar lineamientos claros a la empresa sobre la priorización que debe hacer entre los objetivos de política pública y los objetivos puramente comerciales.
- Divulgar al público, en la medida de lo posible, los objetivos de política pública establecidos a cada empresa y la carga que estos representan para las empresas.

Para cada empresa, el Gobierno nacional debe mantener la mayor consistencia posible en los objetivos que establece en la declaración de objetivos, con el fin de brindar a las empresas estatales un direccionamiento coherente y un entorno estable para realizar sus actividades.

OE 1.3. Formalizar procesos estructurados y transparentes de identificación, evaluación y recomendación de candidatos para la nominación de los miembros de junta directiva de empresas estatales

Las decisiones de nombramiento y remoción de los miembros de las juntas directivas de las empresas estatales deben estar precedidas por procesos competitivos, estructurados y transparentes de identificación y evaluación de candidatos. Para ello, el Gobierno nacional debe diseñar, formalizar y aplicar de manera consistente metodologías para determinar criterios de elegibilidad, identificar candidatos, evaluar perfiles profesionales y hacer recomendaciones informadas a los ministros y directores de departamentos administrativos para la nominación de cada miembro de junta directiva.

La ejecución de estos procesos tiene como fin constituir un círculo virtuoso entre la elección, la gestión y la evaluación de cada miembro de junta que permita el empoderamiento, el fortalecimiento y la profesionalización gradual de las juntas directivas (Figura 2).

Este círculo virtuoso debe ser establecido gradualmente en el grupo de empresas del Estado, primero estableciendo un mandato claro y realizando actividades de entrenamiento a los miembros de junta directiva actuales, sometiéndolos luego a ejercicios de evaluación en el desempeño de sus funciones. Asimismo, se debe fortalecer la política de remuneración de las empresas estatales, con el fin de que estas puedan atraer y retener profesionales del nivel adecuado. De manera paralela, se deben diseñar e implementar procesos robustos de identificación y evaluación de candidatos para la nominación de nuevos miembros de junta directiva. A continuación se establecen lineamientos generales sobre cómo el Gobierno adelantará cada una de estas iniciativas.

Figura 2. Círculo virtuoso en la elección de los miembros de junta directiva



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2015.

Mandato claro y entrenamiento

A todos sus miembros patrimoniales de junta directiva, es fundamental que el Gobierno nacional les comunique claramente lineamientos sobre su mandato, su rol y sus responsabilidades como representante del Estado en la junta directiva de las empresas, así como información sobre la declaración de objetivos establecida por el Gobierno nacional para la empresa. Esto puede realizarse a través de manuales generales y específicos, o de sesiones presenciales.

Estas actividades deben también resaltar los deberes fiduciarios de cada miembro de junta, el cual debe actuar con objetividad, lealtad, honestidad, diligencia y eficiencia, procurando siempre tomar decisiones informadas, defender los intereses de la empresa y buscar la creación de valor para los accionistas.

Adicionalmente, el Gobierno nacional deberá realizar grandes esfuerzos en desarrollar actividades de entrenamiento general, mediante cursos o educación continuada, para sus actuales miembros de junta directiva. Estos programas buscarán fortalecer los conocimientos sobre principios de gobierno corporativo, ética empresarial, responsabilidad y confianza, comunicación, manejo de riesgo y liderazgo, así como habilidades técnicas en asuntos

legales, de contabilidad o de administración. Estas actividades estarán lideradas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y para finales del 2019, todos los representantes en juntas directivas del Gobierno nacional deberán haber participado en al menos una actividad de entrenamiento.

Evaluación sistemática

El Gobierno nacional deberá realizar una evaluación periódica del desempeño de su junta directiva, diseñando y publicando lineamientos generales para tal fin. Estos procesos de evaluación deben acordarse con la junta directiva y realizarse bajo el liderazgo y compromiso del presidente de la junta.

La evaluación de la junta directiva será realizada por el Gobierno nacional o la junta directiva puede autoevaluarse, bajo la supervisión del Gobierno. Dicha evaluación puede centrarse en el desempeño de la junta directiva en su conjunto, o incluir también evaluaciones individuales. En el caso de la evaluación individual, puede enfocarse en el cumplimiento de las obligaciones como miembro de junta o en la realización de gestiones adicionales que se reflejen en el desempeño de la empresa. La evaluación puede desarrollarse a través de una metodología de autoevaluación, una evaluación entre pares o a través de un evaluador externo independiente. Preferiblemente se debe aplicar una combinación de estas alternativas o usar distintas metodologías cada año, siempre y cuando se logre obtener resultados que sean comparables en el tiempo.

Es importante que la evaluación de la junta directiva derive en un plan de mejoramiento para fortalecer áreas de debilidad o corregir falencias, el cual debe incluir un programa de implementación y de seguimiento. En todo caso, los resultados de dicha evaluación deberán ser presentados a todos los accionistas y el Gobierno nacional debe utilizarlo como un insumo en la toma de decisiones sobre mantener o remover los miembros de cada junta. Esto garantiza una rendición de cuentas clara y efectiva entre el Estado como propietario y la junta directiva de cada empresa.

Remuneración competitiva

El Gobierno nacional debe buscar establecer una política de remuneración de los miembros de junta directiva competitiva dentro del mercado en que opera la empresa estatal, permitiendo así que los procesos de selección logren atraer y retener a profesionales suficientemente calificados, sin pagar más de lo necesario. Para lograrlo, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizarán un estudio que evalúe el conjunto de políticas actuales de remuneración enfocado en las empresas estatales no listadas en la bolsa de valores y los diferentes sectores económicos donde estas actúan, presentando recomendaciones para mejorar dichas políticas de remuneración.

Procesos robustos de identificación y evaluación de candidatos

La selección y nombramiento de miembros de junta directiva debe ser el producto de procesos competitivos, estructurados y transparentes que surtan ciertos pasos básicos. El Gobierno nacional deberá desarrollar manuales de procedimiento que rijan estos procesos y que cumplan con los pasos generales descritos a continuación.

En un primer momento, el Gobierno nacional debe trabajar conjuntamente con la junta directiva para identificar la composición tentativa de perfiles funcionales mínimos que requiere la junta en su conjunto, asociados a aspectos tales como conocimientos, habilidades, experiencia profesional o incluso género. A manera de ilustración, se puede establecer que una determinada junta directiva debe tener mínimo una persona con cierta experiencia financiera, una persona con cierta experiencia jurídica, una cuota mínima de mujeres y al menos un miembro independiente. También puede establecer requerimientos mínimos respecto a perfiles personales para los miembros de la junta vinculados con trayectoria, reconocimiento, prestigio, disponibilidad, liderazgo o educación.

Cuando se presente una vacante, el Gobierno nacional debe emplear herramientas transparentes para tener acceso a un universo lo más amplio posible de candidatos potenciales. Por ejemplo, puede publicar vacantes disponibles y recibir aplicaciones a través de distintos medios o, alternativamente, construir y mantener una base de datos de candidatos potenciales, que se actualice periódicamente.

Respecto a la evaluación de candidatos, se establecerán criterios de elegibilidad teniendo en cuenta la composición pre-establecida para la junta y los retos actuales de la empresa, sin perjuicio de que se utilice información adicional disponible u otros factores. Por ejemplo, si algún candidato es o ha sido miembro de la junta directiva de otra empresa estatal, los resultados de la evaluación de su gestión en dicho rol deberán constituir una pieza fundamental en el análisis de su candidatura. Un factor importante puede ser la intención de nominar un miembro de junta independiente, para lo cual el perfil debe cumplir con los requisitos de independencia establecidos en la Ley 964 de 2005.

Asimismo, es importante que se le brinden espacios a la junta directiva para expresarse respecto a perfiles personales que haya identificado como necesarios con base en los retos inherentes en el plan estratégico de la empresa para periodos siguientes. En todo caso, es primordial que el Gobierno adelante todos estos procesos de acuerdo con los lineamientos aprobados.

De considerarlo conveniente, el Gobierno nacional podrá realizar los primeros filtros del proceso de selección con base en currículos "ciegos", es decir, que no incluyen el nombre de las personas evaluadas.

Cabe resaltar que en todos los casos, la sola evaluación de las hojas de vida es un recurso insuficiente para determinar la idoneidad de los candidatos. Esta debe ser complementada por un procedimiento para evaluar posibles conflictos de interés, además de incompatibilidades e inhabilidades de carácter legal.

El resultado de este conjunto de evaluaciones será una lista plural de máximo cinco candidatos seleccionados y cualquier información relevante para tomar la decisión de nominación. Los nombramientos deberán ser publicados para informar a las partes interesadas de la empresa.

En casos donde el Gobierno nacional lo considere necesario dada, entre otros, la importancia de la empresa estatal en cuestión, esta podrá contratar firmas especializadas cazatalentos que asesoren y apoyen el proceso de selección de candidatos.

Los representantes del Estado en las juntas directivas de sus empresas no necesariamente tienen que ser funcionarios, pueden ser profesionales del sector privado.

Disminuir la presencia de ministros en las juntas directivas de las empresas del Estado

En el corto plazo, como se señaló en el diagnóstico y en línea con las mejores prácticas internacionales, es importante disminuir la presencia directa de ministros y funcionarios de rango ministerial en las juntas directivas de las empresas del Estado.

El primer paso en este esfuerzo es discontinuar la participación de ministros y funcionarios de rango ministerial en juntas directivas que no estén consignadas en la Ley, remplazándolos por otros miembros de junta patrimoniales. Específicamente, esto se refiere a las juntas directivas del Banco Agrario, Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) y Colombia Telecomunicaciones.

En el caso de las juntas directivas de Artesanías de Colombia, Bancóldex, Colpensiones, FINAGRO, el FNA, FINDETER e ICETEX, donde diferentes leyes establecen la participación de uno o más ministros o sus delegados, los respectivos ministros deberán nombrar delegados que los representen en lugar de asistir personalmente a las reuniones de las juntas. Esto evitará algunos de los problemas relacionados con la presencia de ministros en juntas directivas señalados en la sección 4, como su tiempo invertido en dicha función y el factor inhibitor de debate abierto por el poder que representa un ministro o funcionario de rango ministerial. Las delegaciones deben hacerse por un periodo fijo de mínimo un año.

Así, el Gobierno nacional, liderado por la Presidencia de la República, deberá discontinuar la presencia directa de ministros y funcionarios de rango ministerial en las juntas directivas de estas diez empresas durante el primer semestre de 2016.

Adicionalmente, el Gobierno nacional debe buscar institucionalizar esta buena práctica a largo plazo. Para ello, antes de finalizar el año 2019, impulsará un proyecto de ley que

permita cambiar la composición de estas juntas, conservando la potestad del Gobierno nacional de nombrar representantes suyos en las juntas directivas de dichas empresas según su participación accionaria.

La reforma a la junta directiva de Ecopetrol se realizará de último, con el fin de evaluar primero el éxito de las medidas adoptadas en las demás juntas directivas. Dado que el impacto de las decisiones de la junta directiva de Ecopetrol va más allá de la empresa, es prudente poder aplicar cualquier lección aprendida durante las experiencias en las demás empresas.

OE 1.4. Desarrollar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación continuo del desempeño de las empresas del Estado

El Gobierno nacional someterá a cada empresa pública y su junta directiva a un seguimiento y evaluación de desempeño en cuanto a la rentabilidad de sus actividades comerciales, la eficiencia en sus actividades de política pública, si las hay, y la efectividad en la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo.

Para ello, el Gobierno nacional diseñará e implementará instrumentos efectivos, eficaces y transparentes de seguimiento y evaluación del desempeño de cada una de sus empresas, que deberán incluir parámetros e indicadores puntuales de medición de resultados establecidos con base en las declaraciones de objetivos que el Gobierno nacional determine para cada empresa.

En relación con los objetivos de carácter comercial y financiero, el seguimiento y la evaluación de las empresas se regirán por los protocolos, criterios y estándares usualmente utilizados para medir el desempeño de una empresa, enfocados en la rentabilidad, la creación de valor para los accionistas y las sostenibilidad financiera. Esta evaluación del desempeño financiero y operacional de las empresas del Estado debe incluir ejercicios comparativos con otras empresas del sector, tanto privadas como estatales.

En relación con las metas y objetivos de política pública, el seguimiento y la evaluación de las empresas se regirán por los criterios y metas establecidas en las declaraciones de objetivos suscritas por el Gobierno nacional con cada una de ellas. Este seguimiento requerirá que las juntas directivas de las empresas envíen directamente al Gobierno nacional reportes detallando los adelantos en la consecución de sus objetivos de política pública. La evaluación del desempeño de estas empresas supone invariablemente comparar sus resultados de política pública con los costos incurridos para lograrlos. Esto permitirá al Gobierno nacional reflexionar periódicamente sobre la creación de valor social de estos objetivos y sobre si se pueden lograr a través de diferentes mecanismos que tengan menor impacto en términos de distorsión del mercado o eficiencia de la empresa. En caso tal, se puede reevaluar la participación o establecimiento de dichos objetivos.

En general, el Gobierno nacional efectuará todas las acciones necesarias para garantizar que las empresas en las que posee participación accionaria, en la medida de lo posible, produzcan y reporten información debidamente estandarizada y comparable entre diferentes tipos de empresas y distintos sectores de la economía. Es clave, sin embargo, que los procesos de seguimiento no impongan demasiada carga de reporte y, mucho menos, restricciones operacionales a las empresas.

Finalmente, así como las buenas prácticas internacionales y nacionales exigen a las empresas emisoras de valores divulgar y publicar sus resultados con el ánimo de informar oportunamente a sus accionistas y acreedores sobre el desempeño de la empresa, el Gobierno nacional debe garantizar que las empresas estatales adopten prácticas similares con el fin de mantener debidamente informado al público general. Por tal motivo, el Gobierno nacional debe producir, publicar y divulgar anualmente un reporte que consolide información de las empresas del Estado, en especial sobre su situación comercial y financiera, su desempeño en la consecución de sus objetivos de política pública y su adopción de mejores prácticas de gobierno corporativo.

A corto plazo, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pondrá en funcionamiento a más tardar en agosto de 2016 un sistema de seguimiento y evaluación de la situación financiera y operativa de las empresas del Estado, a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP). Al utilizar los datos que las empresas reportan trimestral y anualmente a la Contaduría General de la Nación (CGN) como insumo para el monitoreo de la empresa, se minimiza la carga de reporte sobre la administración de las empresas y se cuenta con el apoyo de la CGN para asegurar la veracidad de la información. De manera paralela a la puesta en funcionamiento de este sistema, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá asegurar que la información recopilada esté en un formato y categorización que permita un análisis adecuado del desempeño financiero y operativo de cada empresa, desarrollando también los ajustes normativos necesarios para que el conjunto de empresas con participación estatal consignen en el CHIP la información solicitada. Posteriormente, deberá desarrollar las acciones de socialización y capacitación con las empresas para asegurar el correcto reporte de la información, acciones que deberán terminar en junio de 2017.

Utilizando la información obtenida a través del CHIP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público preparará y publicará anualmente un reporte sobre la situación y el desempeño de las empresas del Estado, a partir del año 2017. A medida que el sistema de monitoreo y evaluación se complemente y sofisticue, el reporte anual de empresas estatales incluirá información más detallada y completa.

OE 1.5. Crear un nuevo marco institucional para ejercer las funciones de propiedad

Es primordial transformar el modelo de propiedad estatal descentralizado actual y establecer en Colombia un marco institucional en línea con el modelo de gobierno corporativo establecido en la sección 3.2.

Para ello, el Gobierno nacional tramitará ante el congreso de la República la creación de una nueva entidad nacional encargada de ejercer de manera centralizada las funciones de propiedad para todas las empresas del Estado actuales o creadas con posterioridad. Esta entidad propietario deberá tener autonomía administrativa y presupuestal, y representará a la nación en todas sus participaciones estatales (salvo las empresas excluidas por realizar actividades asociadas a la seguridad nacional). Será responsabilidad del Gobierno nacional establecer la naturaleza legal y el código de gobierno corporativo de la entidad, así como garantizar que la entidad tenga los recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para adelantar sus funciones de manera idónea.

La entidad nacional de empresas estará encargada de ejercer las funciones de propietario de empresas estatales del orden nacional (salvo las empresas asociadas con seguridad nacional), implementando la política general de propiedad consignada en este documento a través de las herramientas dispuestas por el mismo o generadas con posterioridad. En especial, a través de las funciones establecidas en las líneas de acción OE 1.1 a OE 1.4 de esta sección. Para cada empresa, la entidad propietario podrá determinar su nivel de interacción con cada junta directiva a través de un protocolo de interrelación, el cual dependerá también de factores como su participación accionaria y las características de cada empresa estatal.

La entidad nacional de empresas deberá adelantar sus funciones bajo los más altos estándares de transparencia para que el público en general tenga la certeza de que la participación del Gobierno en las empresas estatales busca proteger y dar el mejor uso al patrimonio público invertido en ellas. Además, periódicamente debe evaluar y publicar las razones que motivan sus participaciones accionarias y el retorno o costo asociado a estas.

La entidad nacional de empresas tendrá un Consejo Directivo compuesto por ministros y directores de departamento administrativo en cuyos sectores operen empresas, o están relacionados al ejercicio de las funciones de propietario. Dicho consejo directivo tendrá un número impar de miembros y al menos un miembro proveniente del sector privado.

El Consejo Directivo será el que tome las decisiones de nominación y remoción de los miembros de junta directiva, con base en los procesos de identificación y evaluación de candidatos que desarrolle el equipo técnico de la entidad, de acuerdo a los lineamientos estipulados en este documento. Esto mantiene la legitimidad política de las nominaciones y asegura la autoridad del Gobierno nacional como propietario sobre sus representantes en

las juntas directivas. Al mismo tiempo, tal y como lo recomiendan las buenas prácticas internacionales, permite que las decisiones de nominación y remoción de miembros de junta directiva estén sujetas a un consenso o coordinación de varios ministros, lo cual tiende a generar juntas directivas más diversas, con una mayor variedad de habilidades y experiencias (OCDE, 2013a).

Este marco institucional permitirá:

- Separar claramente el rol de propietario de roles de política pública y de regulación sectorial, minimizando así conflictos de interés entre los diferentes roles estatales.
- Mantener en cabeza de los ministros la habilidad del Gobierno nacional de ejercer un direccionamiento estratégico de las empresas donde la nación tiene una participación accionaria mayoritaria, a través de una entidad diseñada para ello.
- Aprovechar el mayor entendimiento que tienen los ministros sectoriales sobre los retos inherentes de las participaciones en cada sector económico.
- Generar una estructura de gobierno corporativo transparente para direccionar a las empresas estatales hacia los objetivos del Gobierno sin necesidad de que los ministros o funcionarios de rango ministerial participen directamente en juntas directivas
- Crear una instancia única donde se puedan dar discusiones estratégicas y técnicas para definir los objetivos que debe perseguir cada empresa estatal y lograr comunicarle un único mandato claro y consistente, en ejercicio de los derechos del Estado como accionista.
- Simplificar y dar claridad sobre las líneas de autoridad del Estado frente a las juntas directivas de las empresas, reduciendo así el problema asociado a la relación principal-agente y promoviendo la rendición de cuentas y la transparencia.
- Asegurar una aplicación consistente, coherente, eficaz y oportuna de la política de propiedad estatal, y de los estándares de gobierno corporativo en todos los sectores de la economía y todos los tipos de empresas estatales.

Concentrar en una sola entidad las capacidades especiales y recursos escasos que tiene el Gobierno nacional para ejercer la propiedad estatal.

Ahora bien, el proceso hacia este nuevo marco institucional debe ser gradual, de forma tal que dentro del Gobierno nacional se vayan desarrollando paulatinamente la experiencia y capacidad técnica necesaria para el desarrollo pleno de las funciones de propiedad.

Como medida transitoria, antes de finalizar el año 2015 se creará por medio de decreto una dirección general de participaciones estatales dentro del Ministerio de Hacienda

y Crédito Público que ejerza las funciones de propiedad únicamente para el grupo de empresas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La creación de la dirección constituirá una experiencia piloto en el sector Hacienda de cara a crear eventualmente una entidad propietario para todas las empresas estatales (incluidas la del sector hacienda). Durante dicho piloto, los demás ministerios y departamentos administrativos mantendrán su autonomía en el ejercicio de la propiedad sobre sus empresas actuales, sin perjuicio de que implementen herramientas de política desarrolladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Departamento Administrativo de la Presidencia creará instancias o espacios para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pueda compartir los avances y las herramientas desarrolladas durante el piloto con las demás entidades que tengan empresas y estén interesadas, tanto del orden nacional como territorial.

La dirección general del Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá tener en su estructura un equipo operativo, compuesto de profesionales con conocimiento de los sectores en donde actúan las empresas bajo la propiedad del ministerio; como el sector financiero, el petrolero y el energético. Asimismo, deberá tener un equipo dedicado al monitoreo y seguimiento de las actividades y del desempeño de las empresas, que además estará a cargo de la organización y administración de toda la información referente a las empresas.

La nueva dirección general ejercerá las funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como propietario, implementando la política general de propiedad consignada en este documento. En particular, deberá evaluar el portafolio actual de participaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y establecer una estrategia global de gestión de portafolio que busque mejorar la eficiencia de los recursos invertidos, de acuerdo a los objetivos generales de propiedad estatal que desarrolla o no desarrolla cada empresa. Esta estrategia de activos deberá estar lista para diciembre de 2016 y deberá señalar las reestructuraciones, democratizaciones de capital, enajenaciones, fusiones, adquisiciones, capitalizaciones y demás operaciones de transformación empresarial necesarias o convenientes para generar eficiencia dentro del portafolio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Procesos que luego serán diseñados y ejecutados por la nueva dirección a partir de 2017. Además, la dirección general prestará asistencia técnica y acompañamiento en operaciones de esta naturaleza a los otros ministerios con participaciones estatales que así lo soliciten.

Asimismo, la dirección general producirá lineamientos de propiedad para cada una de las empresas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo a los parámetros consignados en la línea de acción OE 1.2., en virtud de la participación accionaria de dicho ministerio. Esta labor deberá estar terminada para el primer semestre de 2019.

Por otra parte, la dirección general formalizará los procesos de identificación y selección de candidatos para miembros de juntas directivas en un manual de procedimientos, teniendo en cuenta los lineamientos generales presentados en la línea de acción OE 1.3 de esta sección. A partir de los resultados de la selección de candidatos, el director general presentará su lista de candidatos al Comité de Activos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del cual hará parte y que es liderado por el Ministro, con el fin de que se tomen las decisiones de nominación de miembros de junta. De manera similar, la dirección desarrollará los manuales de procedimientos para la evaluación periódica de juntas directivas. Ambos manuales deberán estar listos antes de finalizar el año 2016.

Tanto el manual de procedimientos de identificación y selección como el de evaluación de junta directiva servirán de referencia para los que los demás ministerios y departamentos administrativos realicen sus propios procesos de nominaciones y evaluación.

Finalmente, la dirección general gestionará el sistema de monitoreo y evaluación basado en el CHIP y liderará la preparación y publicación anual del reporte sobre la situación y el desempeño de las empresas del Estado. Asimismo, velará porque todas las empresas del portafolio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realicen evaluaciones periódicas de sus juntas directivas.

Todos los procesos, procedimientos y buenas prácticas desarrollados en el ejercicio de estas funciones deberán ser debidamente formalizados en manuales y guías institucionales. El Gobierno nacional, liderado por la Presidencia de la República, preparará durante el primer trimestre del año 2019 un reporte sobre las lecciones y conclusiones derivadas de la experiencia piloto en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuando se cree la entidad nacional de empresas, esta podrá retomar dichos manuales y demás insumos, fortaleciéndolos y ajustándolos al nuevo marco institucional de propiedad estatal.

5.3.2. Mejorar el gobierno corporativo y el marco regulatorio de las empresas estatales

El Gobierno nacional debe elevar los estándares mínimos de gobierno corporativo de las empresas estatales para que sus juntas directivas sean órganos más efectivos de decisión, supervisión y direccionamiento estratégico. De igual manera, debe ajustar las disposiciones del marco normativo que erosionan gravemente la capacidad de sus empresas para competir.

OE 2.1 Funcionamiento robusto de las juntas directivas de las empresas estatales.

El Gobierno nacional debe evitar involucrarse en las funciones diarias de las juntas directivas y la gestión cotidiana de las empresas. Lo anterior, dándoles, en la medida de lo posible, autonomía operativa para ejercer sus funciones, entre las que cabe resaltar:

- Aprobar y hacer seguimiento al direccionamiento estratégico de la compañía.

- Buscar la creación de valor económico y social de la empresa según su mejor criterio, basada en los lineamientos establecidos por los accionistas.
- Cumplir cabalmente con su deber fiduciario de objetividad, lealtad, honestidad, diligencia y eficiencia, actuando siempre en interés de la empresa sobre el propio.
- Nombrar y remover a la gerencia de la compañía o, como mínimo, jugar un rol fundamental en el proceso de nombramiento y remoción.
- Comunicar al gerente de la empresa directivas estratégicas para la compañía, así como monitorear y evaluar regularmente la gestión del gerente.

Con el fin de que las juntas directivas sean cada vez más efectivas en el ejercicio de sus funciones, el Gobierno nacional debe promover activamente la implementación de buenas prácticas. Para ello, el Gobierno nacional, liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá desarrollar un código de buen gobierno corporativo para las empresas del Estado que contenga reglas puntuales respecto a las prácticas de gobierno corporativo mínimas que todas las juntas directivas de las empresas estatales deben aplicar. Dicho código deberá publicarse antes de finalizar el año 2016.

Dada la heterogeneidad de empresas en el portafolio estatal y la poca familiarización de algunas de ellas con las buenas prácticas de gobierno, el código deberá ser un documento breve, que no imponga demasiadas rigideces sobre la estructura y la gestión de las empresas. El código tendrá alrededor de diez medidas de carácter obligatorio y, de considerarlo conveniente, recomendaciones adicionales de carácter voluntario.

Cabe señalar la importancia de que la implementación del código de gobierno corporativo de las empresas estatales se desarrolle de manera paralela o posterior a un esfuerzo considerable por parte del Gobierno nacional en actividades de entrenamiento de los miembros de junta directiva que sigan los lineamientos establecidos en la sección 5.3.1. Así, se garantiza que las juntas directivas tengan los conocimientos y las habilidades necesarias para aplicar las consignas del código y se asegura que este último genere mayor impacto.

Como mínimo, el código de gobierno corporativo para empresas del Estado asegurará estándares básicos respecto a ciertos aspectos del funcionamiento de sus juntas directivas. En primer lugar, requerirá la conformación de comités especializados dentro de las juntas directivas y como mínimo un comité de auditoría.

En segundo lugar, buscará fortalecer el rol del presidente de la junta directiva, el cual debe estar involucrado en la convocación de las reuniones y el establecimiento de su orden del día, velar por la oportuna transmisión de información útil y relevante a los miembros de la junta, liderar el establecimiento de la estrategia global de la empresa, manejar los debates

y monitorear la participación activa de los miembros de la junta, y hacer seguimiento a la ejecución de los acuerdos, encargos y decisiones de la junta directiva.

Adicionalmente, el código establecerá lineamientos concisos sobre las características y la elección del revisor fiscal de la empresa. Propenderá también por aumentar el número de miembros independientes en las juntas directivas.

Finalmente, para alcanzar Los objetivos de la propiedad estatal y el modelo general de gobierno corporativo para empresas del Estado definido en la sección 3.2, es vital que el código busque que la junta directiva tenga la autoridad sobre el gerente para establecer y hacer respetar la estrategia corporativa de la empresa, definir metas y exigir una rendición de cuentas por parte de su gerente. Solo así puede el Estado exigir resultados a las juntas directivas. De lo contrario, las líneas de autoridad y la rendición de cuentas sobre la cual se basa la estructura de propiedad estatal se rompen.

El código debe requerir a las juntas directivas establecer procesos competitivos, robustos y transparentes de identificación, selección y nombramiento de su gerente, de acuerdo a lineamientos generales similares a los que se detallan en la Sección 5.3.1 (OE 1.3) para la selección de miembros de junta directiva por parte del Gobierno nacional.

En los casos en que la Ley o los estatutos de la empresa establecen que su gerente es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, de un Ministro, o de un Director del Departamento Administrativo, el código de gobierno corporativo requerirá que la junta directiva:

- Adelante un proceso de identificación, evaluación y selección competitiva de candidatos con base en los lineamientos establecidos en la Sección 5.3.1 (OE 1.3) para la selección de miembros de junta directiva.
- Con base en dicho proceso, presente una lista de dos o más candidatos al Presidente, o a su ministro delegado para tal fin, para su elección y nominación.
- Redacte y envíe anualmente al Presidente, o ministro delegado, un reporte sobre el desempeño y la gestión del gerente.
- Envíe, en el momento que lo considere en el mejor interés de la empresa, una comunicación formal al Presidente, o Ministro delegado, recomendando la remoción del gerente de su cargo, con su debido soporte.

A partir de la publicación del código, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público liderará esfuerzos durante el primer semestre de 2017 para socializar y capacitar a las empresas estatales sobre su implementación tanto en la práctica como en términos de cualquier modificación estatutaria que se requiera realizar en la empresa. Además, dicho Ministerio divisará y ejecutará herramientas para monitorear la aplicación de las medidas

establecidas en el mismo. Este seguimiento deberá hacer parte integral del monitoreo que se realice sobre las empresas estatales.

A largo plazo, el Gobierno nacional buscará elevar gradualmente los estándares del código, con el fin de fortalecer paulatinamente las prácticas de gobierno corporativo de las empresas estatales.

OE 2.2. Ajustar las normas aplicables a las empresas del Estado que minan la habilidad de estas para competir en igualdad de condiciones con las empresas privadas

El espíritu de la igualdad de condiciones entre las empresas del Estado y privadas está consagrado en el artículo 87 de la Ley 489 de 1998, el cual establece que las EICE que compitan con empresas privadas no podrán ejercer privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas.

Así, el objetivo del Gobierno nacional debe ser el de proveer un marco normativo robusto y claro que:

- Asegure que las empresas del Estado no sean eximidas de leyes y regulaciones de carácter general.
- Traslade a la junta directiva la ejecución de las funciones como máximo órgano de dirección de la empresa, para garantizar la distribución y ejecución eficiente de recursos, a través de procesos estrictos de análisis y aprobaciones, tal y como ocurre típicamente en el sector privado.
- Garantice que el Estado tenga como propietario las herramientas legales adecuadas para direccionar sus empresas hacia los objetivos estratégicos que este considere y para velar por el uso responsable del patrimonio público por parte de sus empresas.
- Procure proteger los derechos de los accionistas minoritarios de las empresas estatales y que estas mantengan buenas relaciones con las partes interesadas.

En el largo plazo, entonces, el Gobierno nacional adelantará reformas de Ley con base en estos lineamientos generales, a través de las cuales se modernice la normatividad que rige a las empresas estatales (lo cual en el ámbito presupuestal y de endeudamiento no se adelanta de forma estructural hace varias décadas). Idealmente, estas reformas deben permitir contar con reglas generales a nivel de decreto, estableciendo así un sistema más flexible de modificaciones normativas a nivel de resolución, con el fin de adaptar esta reglamentación a los constantes cambios a los que está sometida esta materia.

A corto plazo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DAFP deben buscar ajustar el marco normativo de las empresas estatales de tal manera que este ofrezca la suficiente flexibilidad a cada junta directiva para tomar decisiones relacionadas a su

presupuesto, planta laboral, estructura de capital, inversiones a largo plazo y demás aspectos de la gestión empresarial, con la celeridad y oportunidad adecuadas para ser competitivas, en especial cuando la empresa actúa en mercados donde operan también empresas privadas.

En particular, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá adelantar análisis legales y económicos sobre la conveniencia y eficiencia de la normatividad relacionada con la aprobación del presupuesto anual, el compromiso de vigencias futuras y la realización de operaciones de endeudamiento de ciertos subgrupos de empresas estatales para los que dichos procedimientos se rigen por normas diferentes a las aplicables a las empresas privadas. El DAFP deberá hacer lo propio sobre la normatividad relacionada a los cambios en la planta de personal de las empresas estatales. Estos estudios deben realizarse durante los primeros nueve meses del 2016.

En cada estudio, se debe determinar si persisten procedimientos y trámites que han perdido utilidad dadas las nuevas condiciones de las empresas e identificar alternativas regulatorias que cumplan con el mismo objetivo sin afectar la capacidad de la empresa para actuar y reaccionar de manera oportuna a situaciones normales de mercado.

Con base en dichos análisis, el Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá impulsar las modificaciones normativas y procedimentales a los que haya lugar, buscando evitar una duplicidad de funciones entre entidades encargadas de dar aprobaciones y autorizaciones, de forma que cada una de éstas pueda enfocarse en el desarrollo de sus competencias, así como evitar duplicidad de funciones entre entidades del orden territorial y el orden nacional. Asimismo, estableciendo tiempos máximos para el trámite de autorizaciones y aprobaciones por parte del Gobierno Nacional.

En el caso de la aprobación de presupuestos, por ejemplo, el CONFIS podría delegar en las juntas directivas de las empresas la aprobación del presupuesto de su empresa. Lo anterior, lo permite el parágrafo del artículo 26 del EOP, siempre y cuando la compañía cumpla con los requisitos definidos en el literal b) del artículo 2.8.3.1.9 del Decreto 1068 de 2015, requisitos que además deben ser claramente establecidos y regulados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en especial el asociado con prácticas de gobierno corporativo.

En el caso de las operaciones de crédito, se pueden generar modificaciones regulatorias y reglamentarias que eviten trámites innecesarios para obtener las autorizaciones requeridas para la celebración de operaciones de crédito público, así como adoptar y difundir metodologías unificadas, tales como minutas de contrato generales, de forma que

las entidades sepan cuáles son los estándares generalmente aceptados para las diferentes operaciones de crédito público.

También se pueden evaluar mecanismos para dotar a algunas empresas de mayor autonomía respecto de cómo adelanta su endeudamiento, como por ejemplo autorizaciones generales o sistemas de información permanente en lugar del otorgamiento de conceptos y autorizaciones previas y específicas para cada operación. Para ello se deben tener en cuenta criterios como la madurez financiera de la empresa, la regulación a la que está sometida en virtud del desarrollo de sus negocios (vigilancia por otras entidades del Estado, estándares de gobernanza por estar listada en bolsa o por imposición del mercado en el que desarrolla su actividad, etc.), la especialización y solidez demostrada en el ejercicio de su actividad comercial, su calificación de riesgo nacional e internacional, además de la aplicación de otros principios como la descentralización territorial. Una posibilidad es supeditar la flexibilización de requerimientos para empresas que cumplan con las recomendaciones de carácter voluntario del código de gobierno corporativo al que se refiere esta Sección.

Además, se deben generar acciones que permitan a las entidades estatales contar con información más clara y concreta de cuál es la regulación que le aplica en lo referente a crédito público, así como respecto de qué trámites y ante quién deben adelantar lo respectivo para obtener las autorizaciones sobre su endeudamiento. De manera complementaria, se debe buscar mejorar el sistema de información de forma que permita por un lado que las entidades estatales y el público en general conozcan cuáles han sido las operaciones autorizadas y se adopten prácticas usualmente aceptadas que permitan trámites más expeditos, pero que por el otro lado procure darle seguridad a las operaciones específicas, de forma que al momento de realizarse no sean conocidas previamente por el mercado, para evitar con ello distorsiones que afectan las condiciones del endeudamiento.

A medida que se desarrollen los demás objetivos específicos de este documento, habrá condiciones más propicias para que el marco regulatorio otorgue mayor autonomía a las empresas, reduciendo la necesidad de condicionar las operaciones presupuestales y crediticias de una empresa a una revisión estatal ex ante que retrasa la toma de decisiones propias de su actividad comercial normal.

Por otro lado, a más tardar en septiembre de 2017, el DAFP debe liderar un análisis sobre si existen actualmente entidades constituidas bajo la figura legal de empresa que no tienen ninguna vocación económica o comercial, exclusivamente dedicadas a ejercer poderes, funciones o programas del Estado, que por lo tanto deban ser transformados en establecimientos públicos. Así, deberá luego impulsar las modificaciones de naturaleza legal de las empresas estatales que dicho estudio indique como pertinentes.

Por último, corresponde a las juntas o consejos directivos de las EICE del orden nacional aprobar los aportes de capital de las mismas en otras empresas, con base en las responsabilidades que como máximo órgano social le competen, teniendo en cuenta la viabilidad e impacto de dicho aporte en la sostenibilidad financiera de la entidad y la capacidad de desarrollar satisfactoriamente su objeto social. Cuando en una EICE del orden nacional de carácter financiero se requiera efectuar aportes de capital en un porcentaje superior al 50% del patrimonio total, se requerirá concepto previo favorable del CONFIS. El Gobierno nacional realizará los ajustes normativos que sean necesarios para este fin.

5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de este documento se detallará en la segunda sección del PAS (Anexo A). Plan de acción que se enmarca en los dos ejes de trabajo establecidos: fortalecimiento del Gobierno nacional para ejercer su rol de propietario (veintiún acciones) y mejorar el gobierno corporativo y el marco regulatorio de las empresas estatales (siete acciones).

El cronograma de seguimiento se detalla en la Tabla 7.

Tabla 7. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	30 de junio de 2016
Segundo corte	31 de diciembre de 2016
Tercer corte	30 de junio de 2017
Cuarto corte	31 de diciembre de 2017
Quinto corte	30 de junio de 2018
Sexto corte	31 de diciembre de 2018
Séptimo corte	30 de junio de 2019
Informe de cierre	31 de diciembre de 2019

Para el primer corte de seguimiento (30 de junio de 2016), se espera que la implementación de la política se encuentre en un 11%, porcentaje que corresponde al cumplimiento de las siguientes acciones:

- Creación dentro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público una dirección general de participaciones estatales que centralice las funciones de propiedad para el grupo de empresas de este ministerio.

- Descontinuar la participación de ministros y funcionarios de cargos ministeriales en las juntas directivas del Banco Agrario, ISA, Colombia Telecomunicaciones, FNA, FINAGRO, Colpensiones, Artesanías y FINDETER, a través del nombramiento de un representante distinto o a través de la delegación a otros profesionales, según el caso.
- Reglamentación del artículo 162 de la Ley 1753 de 2015.

Para el segundo corte de seguimiento (31 de diciembre de 2016), se espera que la implementación de la política se encuentre en 40%, porcentaje que corresponde al cumplimiento de las siguientes acciones:

- Realización de un documento interno sobre la estrategia global de gestión de activos para el grupo de empresas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Realización de estudios que determinen cuáles participaciones minoritarias no son convenientes mantener, pues no persiguen ninguno de los objetivos generales de la propiedad estatal, por parte de los diferentes ministerios y departamentos administrativos con portafolio de empresas.
- Monitoreo trimestral del desempeño financiero de las ciento once empresas estatales a través de este sistema en operación. Adaptación de la categorización de las cuentas financieras de las empresas que realiza el CHIP y finalización de los ajustes normativos necesarios para que todo el conjunto de empresas con participación del Estado consignen en el CHIP la información solicitada.
- Desarrollo y aprobación de un manual de procedimiento para la identificación y selección de candidatos para juntas directivas y otro manual de procedimiento para la evaluación de juntas directivas de empresas estatales, ambos por parte de del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Publicación de un código general de gobierno corporativo para las empresas del Estado.
- Realización de un análisis legal y económico sobre los cambios en la planta de personal de las empresas del Estado del orden nacional.

Para el tercer corte (30 de junio de 2017) se espera que la implementación de la política se encuentre en 51%, porcentaje que corresponde al cumplimiento de las siguientes acciones

- Realización de actividades de socialización y capacitación con todas las empresas estatales monitoreadas sobre cómo reportar su información financiera.
- Realización de actividades de socialización y capacitación con todas las empresas estatales sobre la implementación de las medidas del código de gobierno corporativo

para empresas del Estado. Realización de estudio sobre las políticas actuales de remuneración, enfocado en las empresas estatales no listadas en bolsa, para los diferentes sectores donde estas actúan.

Para el cuarto corte de seguimiento (31 de diciembre de 2017), se espera que la implementación de la política se encuentre en 61%, porcentaje que corresponde al cumplimiento de las siguientes acciones:

- Publicación del primer reporte anual de empresas estatales, con base en información a diciembre 2016.
- Realización de un análisis legal y económico sobre el régimen presupuestal, de vigencias futuras y de operaciones de crédito público de las empresas del Estado del orden nacional.
- Realización de un estudio sobre las empresas estatales que no adelantan actividades económicas y cuya naturaleza legal deba ser modificada, por parte del DAFP.

Para el quinto corte (30 de junio de 2018) se espera que la implementación de la política se encuentre en 66%, porcentaje que corresponde al cumplimiento de las siguientes acciones:

- Aplicación de las medidas obligatorias del código general de buen gobierno corporativo por parte de todas las empresas con participación estatal mayoritaria.
- Organización y realización de tres eventos anuales (en 2016, 2017 y 2018) en el que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pueda compartir las experiencias de su proyecto piloto con las demás entidades estatales propietarias de empresas que así lo deseen.

Para el sexto corte de seguimiento (31 de diciembre de 2018), se espera que la implementación de la política se encuentre en 73%.

Para el séptimo corte de seguimiento (30 de junio de 2019), se espera que la implementación de la política se encuentre en 79%, porcentaje que corresponde al cumplimiento de las siguientes acciones:

- Establecimiento y distribución de los lineamientos de propiedad para todas las empresas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Finalización del reporte sobre las lecciones y conclusiones del ejercicio de la propiedad en la dirección general del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, para el cierre del informe (31 de diciembre de 2019), se espera que la implementación de la política llegue al 100%, dando cumplimiento de las siguientes acciones:

- Ejecución de al menos el 15% de las actividades de enajenación, democratización de capital, fusión, capitalización y demás operaciones establecidas en la estrategia global de activos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ejecución de al menos el 15% de las actividades de enajenación, democratización de capital, fusión, capitalización y demás operaciones establecidas como necesarias luego de los estudios llevados a cabo en ese sentido por parte de los ministerios y departamentos administrativos con portafolio de empresas.
- Ejecutar actividades de entrenamiento para todos los miembros de junta directiva nominados por el Gobierno nacional.
- Elección de al menos 50% de los nuevos miembros de junta elegidos por Ministerio de Hacienda y Crédito Público siguiendo los lineamientos del manual desarrollado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Evaluación de 50% de las juntas directivas de empresas donde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tenga participación mayoritaria siguiendo los lineamientos del manual desarrollado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Radicación ante el Congreso de la República de un proyecto de ley que elimine los requerimientos legales que la participación directa de ministros en juntas directivas.
- Radicación en el Congreso de un proyecto de ley para crear la entidad nacional de empresas estatales, en la cual se centralice el ejercicio de la propiedad para todas las empresas con participación accionaria de la nación.
- Realización de cambios de naturaleza legal al 30% de las empresas estatales para las cuales el estudio del DAFP concluya que es necesarios.
- Realización de los cambios administrativos, regulatorios o de ley en los asuntos presupuestales, de vigencias futuras, de endeudamiento y cambios de planta que se concluya sean necesarios con base en los estudios previamente realizados.

En cada informe de seguimiento se deberá reportar también el nivel de ejecución de todas las acciones ya iniciadas pero aún no concluidas.

5.5. Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de esta política, las entidades involucradas en su ejecución, en el marco de sus competencias, gestionarán y priorizarán recursos para la financiación de las estrategias que se proponen, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.

En la Tabla 8 se encuentran los recursos solicitados por año dentro del marco del proyecto de inversión *Apoyo al aprovechamiento de activos y enajenación de la participación accionaria de la nación*, durante el horizonte de ejecución de la política de gobierno corporativo de las empresas estatales que este documento define. Será usual que los recursos asignados en el marco del proyecto de inversión que financiará la política sean menores a los solicitados, esto explica la diferencia entre el costo esperado para los años 2016 - 2018 (15.692 millones) y el financiamiento estimado para los mismos.

Tabla 8: Financiamiento estimado, 2015-2018^(a)

Millones de pesos

Entidad	2016	2017	2018	Total
Ministerio de Hacienda y Crédito Público ^(b)	7.728	7.960	8.199	23.887

Fuente: Ministerio Hacienda y Crédito Público, 2015.

Notas: (a) Los costos esperados de la política para 2019 (6.100 millones) están desfinanciados. (b) Fuente de recursos: proyecto de inversión "Apoyo al aprovechamiento de activos y enajenación de la participación accionaria de la nación". Código BPIN 2013011000430.

6. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar la Política general de propiedad de empresas del Estado.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - a. Crear una nueva dirección general dentro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que ejerza las funciones de propiedad para el grupo de empresas en las que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público representa las participaciones accionarias de la nación, fortaleciendo así su capacidad para desarrollar dichas funciones y constituyendo una experiencia piloto en la ejecución de los lineamientos establecidos en esta política general de propiedad (diciembre de 2015).
 - b. Liderar el desarrollo de un código de buen gobierno corporativo de empresas estatales y generar lineamientos sobre procesos de identificación y selección de miembros de junta directiva, procesos de evaluación de juntas directivas, entre otros, que puedan ser herramientas para el ejercicio de propiedad de los demás ministerios y departamentos administrativos (diciembre de 2016).
 - c. Realizar análisis legales y económicos sobre el régimen presupuestal, de vigencias futuras y de operaciones de crédito público aplicable a las empresas del Estado del orden nacional (septiembre de 2017).
 - d. Realizar e impulsar los cambios administrativos, regulatorios o de ley en los asuntos presupuestales, de vigencias futuras, de endeudamiento y de cambios de planta, según las conclusiones de los estudios realizados para tal efecto (diciembre de 2019).
3. Solicitar a todos los ministerios y departamentos administrativos del orden nacional que tengan participaciones accionarias en empresas del Estado:
 - a. Analizar y evaluar sus portafolios con base en los criterios de eficiencia establecidos en el CONPES 3281 de 2004 y determinar cuáles participaciones minoritarias no son estratégicas de cara a adelantar los objetivos generales de propiedad señalados en este documento (marzo de 2017).
 - b. Diseñar y ejecutar las actividades de enajenación, democratización de capital, fusión, capitalización y demás operaciones que establezcan los estudios llevados a cabo en ese sentido (a partir de enero de 2017).
 - c. En la medida de lo posible, ejecutar actividades de entrenamiento de sus miembros de junta directiva, procesos de identificación, selección competitiva y nominación de los miembros de junta directiva y procesos de evaluación de juntas directivas, entro

otros, teniendo en cuenta los lineamientos generales señalados en este documento CONPES (septiembre de 2019).

- d. Participar de manera activa y constructiva en un esfuerzo interinstitucional liderado por la Presidencia de la República para diseñar y crear una empresa nacional de empresas estatales, donde se centralicen las funciones de propiedad estatal para todas las empresas estatales del orden nacional, según las pautas generales señaladas en este documento (diciembre de 2019).
 - e. Bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, trabajar conjuntamente para producir un código de buen gobierno corporativo para las empresas del Estado del orden nacional, de acuerdo con los aspectos generales señalados por este documento, como un instrumento fundamental la implementación de estándares mínimos de buenas prácticas en el funcionamiento de las juntas directivas de dichas empresas (diciembre de 2016).
4. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Minas y Energía descontinuar la participación directa de su respectivo ministro en las juntas directivas de Colombia Telecomunicaciones, Banco Agrario de Colombia e Interconexión Eléctrica S.A., reemplazándolo por un representante del respectivo ministerio (junio de 2016).
 5. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Cultura y al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Nombrar delegados que representen a los ministros o directores de departamento administrativo en las juntas directivas cuya participación está consignada en la ley, teniendo en cuenta los lineamientos generales señalados en este documento CONPES (junio de 2016).
 - b. A largo plazo, apoyar la presentación de un único proyecto de ley que elimine los requerimientos legales de la participación directa de ministros o jefes de departamento administrativo en las juntas directivas de sus empresas estatales vinculadas (diciembre de 2019).
 6. Solicitar a la Presidencia de la República:
 - a. Propender y supervisar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura

- y el Departamento Nacional de Planeación descontinúen la participación de sus respectivos ministros y directores de departamento administrativo en las juntas directivas de las empresas estatales (junio de 2016).
- b. Liderar la redacción de un único proyecto de ley que elimine los requerimientos legales de que ministros o sus delegados hagan parte de juntas directivas de empresas estatales (diciembre de 2019).
 - c. Liderar el esfuerzo interinstitucional para diseñar y crear una entidad nacional de empresas estatales, donde se centralicen las funciones de propiedad estatal para todas las empresas estatales del orden nacional, según las pautas generales señaladas en este documento (diciembre de 2019).
7. Solicitar al Departamento Administrativo de la Función Pública:
- a. Realizar un análisis legal y económico sobre el régimen de los cambios de planta de personal de las empresas del Estado del orden nacional y sobre las empresas estatales que no adelantan actividades económicas y cuya naturaleza legal deba ser modificada (septiembre de 2017).
 - b. Apoyar y asistir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los cambios administrativos, regulatorios o de ley en los asuntos presupuestales, de vigencias futuras, de endeudamiento y de cambios de planta, con base en las conclusiones de los estudios realizados para tal efecto y los lineamientos generales señalados en este documento CONPES (a partir de octubre de 2016).
 - c. Realizar los cambios de naturaleza legal que concluya el estudio que son necesarios y teniendo en cuenta los lineamientos generales señalados en este documento CONPES (a partir de octubre de 2017).
8. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
- a. Liderar la realización de un estudio sobre las políticas actuales de remuneración de las juntas directivas en las empresas estatales no listadas en bolsa (junio de 2017).
 - b. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 7.

ANEXOS

Anexo A: Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel.

Anexo B: Lista de las empresas estatales del orden nacional

Ver archivo en Excel.

BIBLIOGRAFÍA

- Agence des Participations de l'Etat. (2015). *L'État Actionnaire: Rapport Annuel 2014-2015*. Paris.
- Aivazian, V., Ying, G., & Jiaping, Q. (2005). *Can Corporatization Improve the performance of State-Owned Enterprises Even without Privatization?* . Journal of Corporate Finance.
- Andrés, L., Guasch, J., & López Azumendi, S. (2011). *Governance in State-Owned Enterprises Revisited: The Cases of Water and Electricity in Latin America and the Caribbean*. World Bank .
- Banco Mundial. (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprise: A toolkit*. Washington DC.
- Bozec, R., & Breton, G. (2013). *The Impact of the Corporatization process on the Financial Performance of Canadian State-Owned Enterprises*. International Journal of Public Sector Management.
- Corporación Financiera Internacional. (2010). *Guía Práctica de Gobierno Corporativo*. Washington DC.
- Menozzi, A., & Gutiérrez, M. (2014). *Board composition and performance in State-Owned Enterprises: evidence from the Italian public utilities sector*. Récupéré sur http://www.webssa.net/files/Gutierrez-Menozzi_Board_composition_in_SOEs.pdf
- OECD. (2005). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Practices*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Corporate Governance in Israel* . París: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*. París: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises*. París: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *State-Owned Enterprise Governance Reform: An inventory of recent change*. París: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *State-Owned Enterprise Governance Report: An inventory of recent change*. París: OECD Publishing.
- OECD. (2011a). *Corporate Governance in Israel*. París: OECD Publishing.
- OECD. (2011b). *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*. París: OECD Publishing.

- OECD. (2011c). *Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises*. París: OECD Publishing.
- OECD. (2011d). *State-Owned Enterprise Governance Reform: An inventory of recent change*. París: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An overview of National Practices* . París: OECD Publishing.
- OECD. (2013a). *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An overview of National Practices*. París: OECD Publishing.
- OECD. (2013b). *Review of the corporate governance of State-owned enterprises: Colombia*. París: OECD Publishing.
- OECD. (2014). *Guía para rendición de cuentas y transparencia para Empresas de Propiedad del Estado*. París: OECD Publishing.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2013). *Resultados Encuesta Código País*. Bogota.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2014). *Código de Mejores Prácticas Corporativas - Código País* -. Bogotá. Récupéré sur <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsp?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10083770>