



**INSTITUTO DE GOBIERNO  
CORPORATIVO - PANAMÁ**

**EVALUACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO  
CORPORATIVO DE 5 EMPRESAS DE PROPIEDAD  
ESTATAL PANAMEÑAS (EPE)**

# CONTENIDO

---

Glosario.....	1
Prólogo.....	2
Introducción y resumen.....	3
¿Cuál es el aspecto principal?.....	3
¿Cuál es el parámetro?.....	3
¿Qué es gobierno corporativo?.....	3
¿Por qué es importante el gobierno corporativo de las EPE?.....	3
¿Cuál es el propósito de este informe?.....	3
Enfoque.....	4
El grupo de estudio.....	4
Categorías e indicadores.....	4
Estructura del Informe.....	4
Parte I: Hallazgos Combinados.....	5
Clasificaciones de las EPE.....	6
Desempeño de las EPE por categoría de indicador.....	6
Lo mejor y lo peor del gobierno corporativo de las EPE.....	7
Las 10 mejores características.....	7
Las 10 peores características.....	7
Conclusión.....	11
Parte II: Informes Individuales de las Empresas.....	12
Estructura de los informes individuales de las empresas.....	13
Informe de Gobierno Corporativo de la ENA.....	14
Antecedentes.....	15
Principales desafíos de gobierno corporativo.....	15
Desempeño según categoría de gobierno corporativo.....	16
Desempeño según sub indicador de gobierno corporativo.....	16
Análisis y recomendaciones.....	17
Priorización del plan de acción de gobierno corporativo.....	24
Informe de Gobierno Corporativo de ETESA.....	25
Antecedentes.....	26
Principales desafíos de gobierno corporativo.....	26
Desempeño según categoría de gobierno corporativo.....	27
Desempeño según sub indicador de gobierno corporativo.....	27
Análisis y recomendaciones.....	28
Priorización del plan de acción de gobierno corporativo.....	35
Informe de Gobierno Corporativo del IDAAN.....	36

# CONTENIDO

---

Informe de Gobierno Corporativo del IDAAN.....	36
Antecedentes.....	37
Principales desafíos de gobierno corporativo.....	37
Desempeño según categoría de gobierno corporativo.....	38
Desempeño según indicador de gobierno.....	38
Análisis y recomendaciones.....	39
Priorización del plan de acción del gobierno corporativo.....	46
Informe de Gobierno Corporativo del Metro de Panamá.....	47
Antecedentes.....	48
Principales desafíos de gobierno corporativo.....	48
Desempeño según categoría de gobierno corporativo.....	49
Desempeño según sub indicador de gobierno corporativo.....	49
Análisis y recomendaciones.....	50
Priorización del plan de acción de gobierno corporativo.....	57
Informe de Gobierno Corporativo de Tocumen.....	58
Antecedentes.....	59
Principales desafíos de gobierno corporativo.....	59
Desempeño según categoría de gobierno corporativo.....	60
Desempeño según sub indicador de gobierno corporativo.....	60
Análisis y recomendaciones.....	61
Priorización del plan de acción de gobierno corporativo.....	68
Anexos.....	69
Metodología.....	70
El grupo de estudio.....	70
El parámetro.....	70
Fuentes de los datos.....	70
Limitaciones.....	70
Divulgaciones esenciales del gobierno corporativo.....	71
Información básica sobre la empresa.....	71
Información financiera.....	71
Políticas.....	71

# GLOSARIO

---

BVP.....	Bolsa de Valores de Panamá S.A.
BID.....	Banco Interamericano de Desarrollo
ENA.....	Empresa Nacional de Autopista S.A.
EPE.....	Empresas de Propiedad Estatal
ETESA.....	Empresa de Transmisión Eléctrica S.A.
IDAAN.....	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IGC-P.....	Instituto De Gobierno Corporativo-Panamá
Ley de Contratación Pública.....	Ley 22 de 2006 que Regula la Contratación Pública
Ley Laboral.....	Código del Trabajo Decreto de Gabinete No. 252 de 1971
Ley de Transparencia.....	Ley 6 de Acceso a la Información de 2002
Líneas Directrices de la OCDE.....	Líneas Directrices de la OCDE para el Gobierno Corporativo de Empresas de Propiedad Estatal de 2005 Revisadas en 2015
Metro.....	Metro de Panamá S.A.
NIA.....	Normas Internacionales de Auditoría
NIIF.....	Normas Internacionales de Información Financiera
OCDE.....	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ROSC.....	Reports on the Observance of Standards and Codes (Informes sobre Observancia de Códigos y Normas)
SMV.....	Superintendencia del Mercado de Valores
Tocumen.....	Aeropuerto Internacional de Tocumen S.A.
UNCTAD.....	Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

# PRÓLOGO

---

Siempre hemos sabido que el gobierno corporativo es un determinante fundamental en el desenvolvimiento de empresas del sector privado. Lo que no ha sido muy reconocido es cuán importante es el gobierno corporativo en el desempeño de las empresas de propiedad estatal (EPE). Destaquemos que al decir “desempeño” no solo nos referimos al desempeño económico, sino también al desempeño social de dichas empresas y a su capacidad de brindar servicios esenciales al público panameño.

Los estudios demuestran de manera consistente la correlación entre la calidad del gobierno corporativo y el desempeño de las EPE. El gobierno corporativo adecuado de las EPE adquiere aun mayor importancia cuando consideramos que ellas proveen la infraestructura crucial que permite funcionar a la economía, y que tocan profundamente diversos aspectos de nuestra vida diaria.

Conocedor de este hecho, en el 2015 el Instituto de Gobierno Corporativo-Panamá (IGC-P) comenzó a explorar el tema de gobierno corporativo en las empresas de propiedad estatal panameñas, y encomendó la realización de este estudio independiente para profundizar nuestra comprensión y generar información valiosa que promueva el análisis y el desarrollo de planes de acción en este campo.

El estudio compara el gobierno corporativo de cinco EPE panameñas con un parámetro internacional. En él se hacen observaciones sobre el gobierno corporativo de cada empresa seguido de recomendaciones. De igual manera realiza observaciones y recomendaciones generales sobre el gobierno corporativo de las EPE en Panamá. Estas recomendaciones no deben considerarse como la última palabra, sino como punto de partida para una discusión que acerque a Panamá a la mejor práctica reconocida en el contexto internacional.

Deseamos agradecer y valorar el aporte de las EPE que participaron en el estudio, así como a W. Richard Frederick, consultor independiente que dirigió el análisis en nombre del Instituto de Gobierno Corporativo y preparó el informe final.

Miembros de la Junta Directiva IGC-P

## ¿CUÁL ES EL ASPECTO PRINCIPAL?

Este estudio compara el gobierno de cinco EPE con un parámetro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se presenta un reporte general de los hallazgos obtenidos combinados, así como un análisis detallado para cada una de las empresas estudiadas. En conclusión, las empresas seleccionadas muestran brechas considerables respecto al parámetro internacional, las cuales pueden cerrarse de manera rápida y a bajo costo.

## ¿CUÁL ES EL PARÁMETRO?

Los Lineamientos de la OCDE sobre el Gobierno de las Empresas de Propiedad Estatal (revisados en 2015) constituyen la única norma internacional existente sobre gobierno corporativo de las EPE. Los Lineamientos de la OCDE consisten en un conjunto de mejores prácticas de gobierno corporativo encontradas en los países más avanzados en lo económico y social. Los indicadores de desempeño utilizados en este estudio se desarrollaron con base en los lineamientos de la OCDE. Un mejor cumplimiento a través de las prácticas de la OCDE será de interés a largo plazo para Panamá.

## ¿QUÉ ES GOBIERNO CORPORATIVO?

Existen diferentes definiciones de gobierno corporativo. Una de ellas es simplemente la rendición de cuentas de la empresa a las partes interesadas. Una definición más específica podría ser el proceso mediante el cual aquellos a quienes se les encomienda un activo tienen que rendir cuenta de su uso adecuado. Este estudio se refiere a la supervisión adecuada de las EPE de Panamá, las que constituyen recursos nacionales que el Estado administra en nombre del pueblo panameño.

El buen gobierno corporativo lo constituyen estructuras y prácticas que contribuyen a lograr la rendición de cuentas. La estructura esencial es una buena junta de directores con roles, responsabilidades y poderes de toma de decisiones bien definidos. Las prácticas esenciales se definen mediante políticas y procedimientos escritos; sistemas que garantizan transparencia y confiabilidad de la información; sistemas que aseguren el cumplimiento, así como políticas para actuar con responsabilidad en lo que respecta a las partes interesadas.

## ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL GOBIERNO CORPORATIVO DE LAS EPE?

No se puede concebir la vida moderna sin los productos y servicios proporcionados por las EPE. Estas organizaciones facilitan el transporte, nos proporcionan el agua que tomamos, así como la electricidad para nuestros hogares y los equipos de los que dependemos. En la mayoría de los países, las EPE proporcionan la infraestructura imprescindible para el desarrollo económico y social.

No obstante, cuando las cosas no marchan bien, las EPE se pueden convertir en una carga financiera y política y podrían fracasar en el cumplimiento de sus compromisos sociales. Los estudios sobre el desempeño de las EPE muestran que el gobierno corporativo débil suele estar vinculado con el pobre desempeño de las EPE. El buen gobierno corporativo, por otro lado, se traduce en mejores resultados, aumenta el valor de la EPE así como la capacidad para cumplir con los compromisos sociales.

## ¿CUÁL ES EL PROPÓSITO DE ESTE INFORME?

Este informe es un primer intento de analizar el gobierno corporativo de las EPE en Panamá. En conjunto con el Report of Observance of Standard and Codes (ROSC) de 2004, que analiza el gobierno corporativo para las empresas privadas, permite tener una panorámica más completa sobre el estado de gobierno corporativo en empresas del sector público de Panamá. Se propone ser constructivo y efectuar recomendaciones que aporten soluciones. Se espera que sus hallazgos y propuestas sean considerados, debatidos y lleven al desarrollo de planes de acción para lograr una más cercana aproximación del gobierno corporativo de las EPE de Panamá al parámetro internacional.

## EL GRUPO DE ESTUDIO

Hay un total de 15 EPE en Panamá. Se escogió un subconjunto de 5 EPE para este estudio, debido al papel central que desempeñan en la economía panameña.

- ENA (Empresa Nacional de Autopistas S.A.)
- ETESA (Empresa de Transmisión Eléctrica S.A.)
- IDAAN (Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales)
- Metro de Panamá S.A. (Metro)
- Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. (Tocumen)

Cada EPE opera en un sector regulado y en la actualidad llevan a cabo proyectos de gran inversión, de los que se esperan beneficios sociales y económicos significativos, pero de manera similar son vulnerables a la ineficiencia y al potencial mal uso de los fondos públicos.

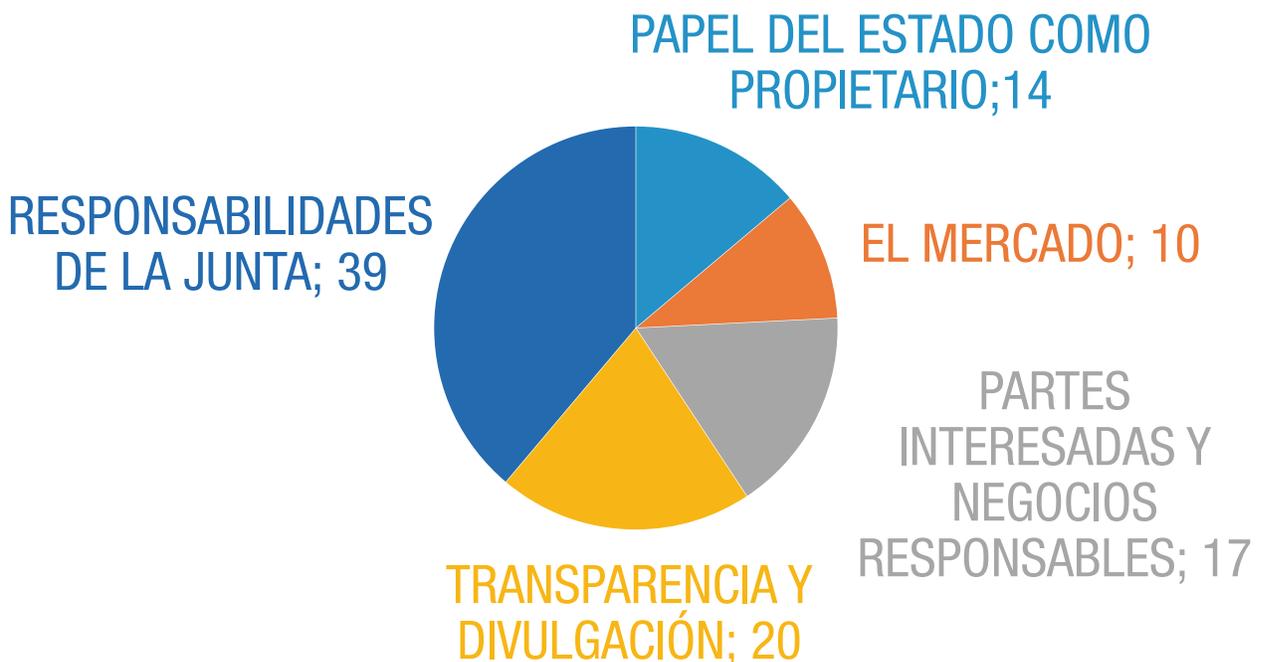
## CATEGORÍAS E INDICADORES

Se extrajeron 100 indicadores de los Lineamientos de la OCDE. Luego, estos indicadores fueron usados para medir las prácticas de gobierno corporativo de cada EPE individual. Las cinco grandes categorías de gobierno corporativo y el número de indicadores por categoría se muestran a continuación.

## ESTRUCTURA DEL INFORME

El resto del informe está dividido en dos partes. La Parte I: Hallazgos combinados ofrece un enfoque resumido del gobierno corporativo de 5 EPE panameñas, al igual que extrae algunas conclusiones generales. Esta parte se dirige en particular al lector general. La Parte II: Informes individuales de las Compañías presenta los análisis de cada una de las 5 EPE con recomendaciones específicas. Los informes individuales de las compañías están dirigidos con énfasis a las propias organizaciones.

## CATEGORÍAS DE GOBIERNO CORPORATIVO



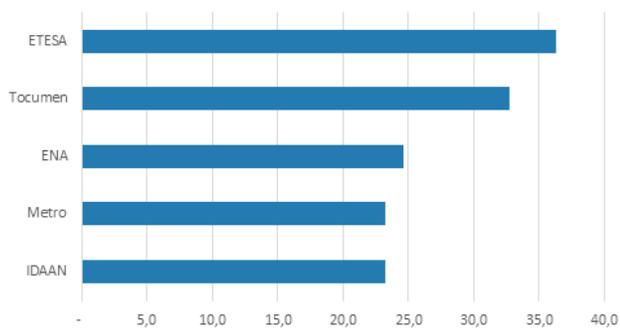
# **PARTE I:**

## **HALLAZGOS COMBINADOS**

# CLASIFICACIONES DE LAS EPE

El nivel combinado de cumplimiento en las EPE encuestadas oscila entre 23% y 36% de los indicadores seleccionados. El nivel promedio de cumplimiento es de 28%.

Clasificación de Gobierno Corporativo de EPE



Este bajo nivel de cumplimiento se explica, en cierta medida, por el alto nivel de desempeño establecido por el parámetro de la OCDE. Aunque los Lineamientos de la OCDE fueron desarrollados con el conocimiento de las prácticas globales en el gobierno corporativo de las EPE, en su mayor parte reflejan las mejores prácticas en los países más avanzados de la Organización. Como consecuencia, se puede esperar una brecha considerable al momento de comparar dichas prácticas.

Resaltamos que los puntajes individuales de las EPE están agrupados alrededor de la media. En otras palabras, las prácticas no difieren dramáticamente entre una EPE y la siguiente. La razón es que muchas prácticas de gobierno corporativo en Panamá son establecidas mediante la ley y el reglamento, por lo que las EPE disponen de poca libertad para alterar sus prácticas dentro de este marco.

Cuatro de las 5 EPE están establecidas como sociedades anónimas con documentos constitutivos basados en un prototipo similar. El IDAAN es un tanto diferente por cuanto se erige como Entidad Autónoma del Estado, con personalidad jurídica independiente y activos separados del Estado, así como características de gobierno corporativo un tanto diferentes.

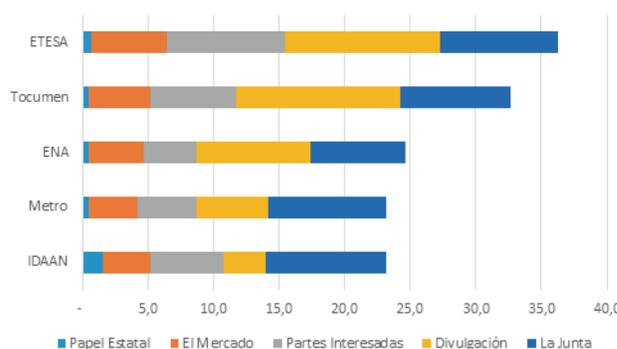
El lado positivo de documentos constitutivos similares es que crean un enfoque claro y uniforme para el gobierno corporativo. El inconveniente es que las EPE generalmente disponen de flexibilidad limitada para adoptar mejores prácticas. Así, por ejemplo, una mayor independencia y diversidad en las juntas directivas de las EPE solo podría lograrse mediante cambios en la legislación.

Todas las EPE están sujetas a las mismas leyes que el sector privado (leyes laborales, por ejemplo) así como leyes adicionales que son específicas para el sector público (adquisición de bienes y servicios, reglas del servicio civil, código de ética del sector público, etc.).

# DESEMPEÑO DE LAS EPE POR CATEGORÍA DE INDICADOR

Aunque las leyes constitutivas y otras normas y reglamentos ofrecen un marco común, se pueden discernir algunas diferencias entre las EPE. Estas diferencias surgen mayormente en el área de las prácticas de divulgación.

Clasificación con Desglose de Categorías



Tanto ETESA como Tocumen se distinguen por las diferencias en su divulgación de información. ETESA demuestra mayor fortaleza en la presentación de informes sobre partes interesadas, mientras que Tocumen se diferencia del resto por su divulgación del gobierno corporativo.

En el área de presentaciones de informes financieros, cada una de las EPE que está constituida como sociedad anónima; debe producir y divulgar informes financieros recopilados conforme a las NIIF (Normas Internacionales de Información Financiera). Estos informes deben ser auditados por un auditor reconocido utilizando las NIA (Normas Internacionales de Auditoría).

En la práctica, el nivel de cumplimiento varía considerablemente. El Metro de Panamá, aunque está obligado a elaborar estados financieros auditados según las NIIF, no los ha publicado en su página web. Por otro lado, ETESA elabora y divulga con regularidad estados financieros que cumplen con las NIIF. La ENA divulga estados financieros, pero estos recibieron opiniones “con salvedades” del auditor externo durante cuatro años consecutivos. Tocumen presenta informes financieros periódicamente; sin embargo, los informes del 2013 fueron corregidos en el 2014. Los fideicomisos de la ENA garantizan el financiamiento de bonos y divulgan estados financieros trimestrales firmados pero no auditados, además de informes anuales auditados en el sitio web de la BVP. El fideicomiso en el caso de Tocumen es de garantía pero no divulga estados financieros.

El IDAAN, la entidad estatal autónoma, se basa en las reglas contables y de presentación de informes del sector público.

Esto trae como resultado informes financieros que no son comparables con los informes basados en las NIIF y menos útiles para el usuario general.

## LO MEJOR Y LO PEOR DEL GOBIERNO CORPORATIVO DE LAS EPE

A continuación aparecen las mejores y las peores características genéricas del gobierno corporativo de las EPE. Se refieren a las prácticas generales de gobierno corporativo (y no a las prácticas específicas de las EPE que se analizan en la Parte II: Informes Individuales de las Compañías).

### 10 MEJORES CARACTERISTICAS

1. Mayoría de EPE son constituidas como corporaciones
2. Estados financieros usan NIIF y son auditados según las NIA
3. Todas las EPE tienen sitios web y los usan para fines de transparencia y divulgación
4. Los tamaños de las juntas están en línea con la mejor práctica
5. Las posiciones de Presidente y Director General están separadas en línea con las mejores prácticas
6. El marco legal ofrece guías claras sobre muchas prácticas de gobierno corporativo
7. Ley de transparencia establece requerimientos de divulgación
8. Las reglas de contrataciones públicas son claras
9. EPE tienen funciones de auditoría interna que responden directamente a las juntas
10. La obligación de denunciar está enmarcada en la ley

### 10 PEORES CARACTERISTICAS

1. Débil implementación de la ley de contrataciones públicas
2. Composición excesivamente sesgada de la junta hacia nombramientos políticos y grupos de interés
3. Juntas tienen poca autoridad o autonomía y ninguna independencia
4. Procesos de nombramientos de las juntas están orientados políticamente, son opacos y no explícitamente basados en mérito
5. Débil monitoreo por la junta de sistemas de gobierno corporativo, control y presentación de informes
6. Ausencia de comités de auditoría constituidos según mejor práctica

7. Una falta casi total de transparencia con respecto al gobierno corporativo
8. Sistemas limitados para controlar y divulgar conflictos de intereses
9. Cultura de administración pública
10. Falta de conocimiento de buenas prácticas de Gobierno Corporativo.

Una de las conclusiones generales a las que se puede llegar es que las leyes y políticas que establecen el gobierno corporativo de las EPE en Panamá son por lo general apropiadas. El problema radica en que las estructuras y sistemas para implementar estas leyes y políticas (especialmente en relación con las juntas directivas) no son suficientemente efectivas para proveer la rendición de cuentas y garantías que el público y el Estado requieren.

Por consiguiente, aunque se requiere trabajar en la legislación y en las normas, se debe enfocar en su mayoría en la implementación y asegurarse de que los sistemas para garantizar el cumplimiento existan y sean funcionales. En la siguiente sección se analizan con mayor detalle las mejores y peores características.

### LAS 10 MEJORES CARACTERISTICAS (CON MÁS DETALLE)

1. *La mayoría de EPE son constituidas como corporaciones:* La organización de una función estatal como corporación o de una entidad estatal autónoma se considera como el primer paso para mejorar su gobierno corporativo. La meta consiste en crear incentivos positivos sometiendo la actividad estatal a las mismas leyes de las compañías del sector privado.

**Recomendación:** Organizarse como corporación siempre que resulte práctico y asegurarse de que las diferencias en el trato legal entre compañías privadas y EPE sean minimizadas.

2. *Los estados financieros usan NIIF y son auditados según las NIA:* Los estados financieros que cumplen con las NIIF conjuntamente con una auditoría independiente que cumplan con las NIA proveen información y garantías esenciales. Los estados financieros preparados según las NIIF proveen información sobre transacciones de partes relacionadas, subsidios y garantías gubernamentales, riesgos, y responsabilidades para gestionar el riesgo que de otro modo no estaría disponible.

**Recomendación:** El pleno cumplimiento con las NIIF parece ser un desafío para algunas EPE, trayendo como consecuencia estados financieros con salvedades,

corregidos o no divulgados. Tales incidentes deben ser minimizados. Además deben establecerse sistemas a nivel de la junta para supervisar al auditor externo y ofrecer garantías de que permanezca independiente.

*3. Todas las EPE tienen sitios web y los usan para fines de transparencia y divulgación:* Todas las EPE cumplen a diferentes grados con la ley de transparencia, proporcionando divulgaciones bien organizadas en sus sitios web. Sin embargo, en algunos casos la divulgación es superficial.

**Recomendación:** Se debe proveer más material e información analítica y no simplemente datos no analizados.

*4. Los tamaños de las juntas directivas están en línea con la mejor práctica:* Los tamaños de las juntas directivas oscilan entre 5 a 7 miembros. Esto se considera óptimo, aunque juntas de mayor tamaño podrían ser útiles con el fin de permitir una mayor diversidad de criterios.

**Recomendación:** Cierta flexibilidad en el tamaño de la junta directiva podría resultar útil para algunas EPE. Las juntas de 5 miembros podrían ser demasiado pequeñas para dotarlas de capacidad, independencia, experiencias diversas o comités efectivos. Se podría considerar la posibilidad de que el número de integrantes de las juntas oscile entre 5 y 10 personas.

*5. Las posiciones de Presidente de la Junta y Director General están separadas:* Esto se considera mejor práctica. La razón consiste en asegurar que las funciones de supervisión y las ejecutivas sean distintas así como para prevenir la excesiva concentración de poder. Sin embargo, dicha separación no ofrece garantía contra la excesiva intervención del gobierno o la junta directiva en las operaciones de la EPE o la acumulación de poderes por una sola persona.

**Recomendación:** No se recomienda cambio alguno. Las EPE deben ser conscientes de que el objetivo final de la separación de Presidente de la Junta y el Director General es un balance de poderes entre la gerencia y supervisión.

*6. El marco legal ofrece guías claras sobre muchas prácticas de buen gobierno corporativo:* La ley sobre contrataciones públicas y el derecho laboral sirven eficientemente como guía respecto a la ética y las prácticas de negocio responsables que pueden ser aplicadas uniformemente entre las EPE. Las EPE pueden confiar en documentos comunes, tales como un código de ética, y no requieren gastar recursos desarrollando el suyo propio. Además, tales políticas comunes tienen fuerza legal.

**Recomendación:** La ley puede fomentar un cambio general. Al mismo tiempo, la ley debe ofrecer flexibilidad a las EPE para que adapten sus políticas a sus necesidades y

circunstancias.

*7. La ley de transparencia establece requerimientos de divulgación:* La Ley 6 sobre Transparencia establece con claridad requerimientos de divulgación para todas las EPE. Una característica positiva es que la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) evalúa el grado de cumplimiento de las EPE con la Ley 6. Un problema significativo es que conforme a la Ley 6, no se requiere divulgación del gobierno corporativo.

**Recomendación:** La Ley 6 sobre Transparencia debería requerir la divulgación de información esencial sobre el gobierno corporativo. Dicha divulgación debería incluir:

- a. Información sobre miembros de la junta;
- b. Políticas sobre conflicto de interés;
- c. Información sobre potenciales conflictos de interés y declaraciones de miembros de la junta;
- d. Información sobre los sistemas que garanticen que los conflictos de interés son controlados y que las transacciones entre partes relacionadas ocurren según el principio de plena competencia;
- e. Procesos de nombramiento de miembros de la junta directiva;
- f. Estatutos de las juntas y comités; etc.

*8. Las reglas de contrataciones públicas son claras:* Se espera que las EPE cumplan con las reglas del sector público. Al igual que con el marco general de gobierno corporativo, las reglas uniformes resultan útiles. No obstante, las reglas fuertes pueden ser desvirtuadas y, en efecto, existen varios informes de manipulación en las licitaciones y corrupción en las contrataciones públicas.

**Recomendación:** El peligro del acto ilícito radica menos en las reglas que en la debilidad de los sistemas de control que deben garantizar que el acto ilícito sea difícil, sino imposible. Las EPE deben llevar a cabo una revisión de sus sistemas de control que garanticen el cumplimiento con las reglas de contrataciones públicas y revisar el papel que tiene la junta de supervisar los sistemas de control.

*9. EPE tienen funciones de auditoría interna que responden directamente a las juntas:* En todos los casos existen funciones de auditoría interna que se reportan a la junta directiva. Esto es corresponde con la buena práctica. Por otro lado, no se pudo determinar si las juntas directivas reciben pasivamente planes o informes de auditoría, o si utilizan de manera activa la auditoría interna para asegurar que existan sistemas efectivos de control y gestión de riesgo.

**Recomendación:** Las juntas directivas requieren utilizar de manera activa la función de auditoría interna para asegurar a sí mismas y al público que existen sistemas de control, cumplimiento y gestión de riesgo y que están funcionando

debidamente. Las funciones de auditoría interna deben poder evaluar los sistemas de control y cumplimiento y garantizar su propia observancia de las normas de las mejores prácticas de auditoría interna.

10. *La obligación de denunciar irregularidades está enmarcada en la ley.* Los empleados de las EPE tienen obligación conforme a los códigos de trabajo de reportar actividades ilegales y contrarias a la ética. Un problema es que ninguna de las compañías proporciona información en sus sitios web sobre los procedimientos de denuncia, puntos de contacto o garantías de anonimato.

**Recomendación:** Todas las EPE deben desarrollar su propia política de denuncias que describa los procedimientos y garantías de anonimato. Esta política deberá colocarse en el sitio web de la EPE. Las compañías deberán considerar el uso de proveedores de servicios independientes para administrar sus programas de denuncias.

## LAS 10 PEORES CARACTERÍSTICAS (CON MÁS DETALLE)

1. *Débil implementación de la ley de contrataciones públicas:* Las contrataciones públicas dan la impresión de estar bien reglamentadas. Sin embargo, las estructuras de gobierno corporativo no parecen ser lo bastante fuertes como para garantizar que las contrataciones públicas se realizan de manera justa o transparente y que no ocurren transacciones abusivas y actos ilícitos entre partes relacionadas.

**Recomendación:** Los sistemas de control deben ser lo bastante fuertes para garantizar contrataciones públicas justas y transparentes, a pesar de los intentos por desvirtuar las reglas. Las juntas deben gozar de mayor independencia para supervisar los controles.

2. *Composición de la junta directiva sesgada en exceso hacia nombramientos políticos y grupos de interés:* Las juntas directivas están dominadas por funcionarios públicos y, en ocasiones, por figuras políticas de alto nivel, así como representantes de grupos de interés cuya lealtad no radica ante todo con la EPE. Ninguna de las EPE del estudio pudo demostrar que cuentan con miembros independientes y casi no hay diversidad de género.

**Recomendación:** La Presidencia de la República debe usar su autoridad para aprobar los nombramientos en la junta a fin de reducir los nombramientos políticos, introducir independencia y mejorar la competencia. Esto ayudaría a la Presidencia desarrollando una política de nombramientos que especifique que tales designaciones deben basarse en

méritos y en la necesidad de independencia. Se debe permitir que ciudadanos que no sean panameños también puedan ser directores y miembros de la junta directiva.

3. *Juntas directivas tienen autonomía limitada y ninguna independencia:* Las juntas directivas se establecen con la finalidad de aportar supervisión política y de servir de imperativos de alto nivel políticamente impulsados. Funcionan como mecanismos de cumplimiento y tienen capacidad limitada para tomar decisiones independientes.

**Recomendación:** Las juntas directivas deben asumir más responsabilidad con respecto al desempeño de las EPE. Sus papeles y responsabilidades deben ser actualizados conforme a las prácticas de buen gobierno. Así también, deben tener un número mínimo de miembros independientes. Podría ser útil desarrollar una definición oficial de independencia y utilizarla en la búsqueda de directores. Se debe divulgar el estatus como miembro independiente de la junta, al igual que la definición de independencia utilizada para determinar el estatus.

4. *Procesos de nombramientos de las juntas directivas son opacos y no explícitamente basados en mérito:* Los procesos de nombramientos de las juntas no son transparentes. Dado el dominio de los perfiles y nombramientos políticos, queda claro que el principal criterio favorece los contactos personales y lealtades políticas.

Las identidades de los miembros de las juntas directivas no fueron divulgadas en las páginas web de 3 de las 5 EPE.

**Recomendación:** Debe haber una política central que defina los criterios de selección y que requiera que la selección esté basada en el mérito. Algunos cargos de la junta directiva deberían ser públicamente anunciados. Además, se debería considerar el uso de consultores de búsqueda independientes.

5. *Débil monitoreo por la junta directiva de sistemas de gobierno corporativo, control y presentación de informes:* Las juntas directivas no asumen responsabilidad por los procesos cruciales de gobierno corporativo que garanticen que existan y funcionen en debida forma los sistemas de cumplimiento, control, salvaguarda de la independencia de la auditoría externa, gestión de riesgo, control de transacciones de partes relacionadas y conflictos de interés.

**Recomendación:** deben evaluarse y actualizarse los roles y responsabilidades legales de las juntas directivas. Podría requerirse una revisión de las leyes o que se desarrollen estatutos para las compañías. Todos los miembros de la junta directiva, tanto actuales como potenciales, deben ser capacitados en el tema de buen gobierno corporativo. Deben contratarse servicios técnicos de proveedores acreditados para que actúen como auditores o consultores,

de tal modo que se puedan fortalecer los sistemas.

6. *Ausencia de comités de auditoría de mejor práctica:* Solo una de las EPE divulga formalmente un comité de auditoría. Tres más informan que están en el proceso de establecer uno.

**Recomendación:** Las juntas directivas deberían asegurarse de que los comités de auditoría cumplan con la mejor práctica, y dotarlos, en la medida de lo posible, con miembros independientes que tengan experiencia en finanzas. Los miembros del comité deben comprender y cumplir con las mejores prácticas de los comités de auditoría. Las EPE, a su vez, deberán divulgar información sobre el comité de auditoría incluyendo su estatuto y composición.

7. *Una falta casi total de transparencia con respecto al gobierno corporativo:* Se carece casi por completo de divulgación sobre el gobierno corporativo. Con frecuencia hace falta hasta información básica, como la identidad de los miembros de la junta directiva. Además, la información requerida para evaluar las juntas y sistemas de control es aún menos frecuente.

**Recomendación:** Se requiere mejorar de manera significativa la divulgación del gobierno corporativo. La Ley 6 sobre Transparencia tendría que ser revisada para que se exija la divulgación del gobierno corporativo. La Guía de Buenas Prácticas en la Divulgación del Gobierno Corporativo, de UNCTAD, puede servir como modelo para tal fin. Por otro lado, se debe divulgar suficiente información sobre los miembros de la junta directiva para evaluar la competencia, independencia, integridad y potencial de conflictos de intereses.

8. *Sistemas limitados para controlar y divulgar conflictos de intereses:* Las prohibiciones sobre conflictos de intereses aparecen en las leyes de establecimiento de las EPE, la ley sobre ética para los funcionarios públicos y las leyes de contrataciones públicas. Sin embargo, los documentos legales con frecuencia carecen de detalles. Además, los informes de prensa sugieren que los sistemas para controlar los conflictos de intereses pueden fallar.

**Recomendación:** Se requieren políticas, reglas, documentación de apoyo más detalladas y mejor divulgación para desalentar el abuso. La reforma también deberá asegurar la efectiva implementación.

9. *Cultura de administración pública:* Las EPE con frecuencia operan bajo las reglas y prácticas de administración pública. Lo anterior conlleva a una cultura administrativa que, en ocasiones, puede ser burocrática y hasta inflexible.

**Recomendación:** Las EPE no deben ser extensiones de la

administración pública. Siempre que sea posible, el sector privado debe servir de modelo en lo que respecta a sus reglas y prácticas, en especial en las áreas de gestión de recursos humanos, compensación de incentivo y gestión por objetivos (GPO).

10. *Falta de conocimiento de buenas prácticas:* Muchas de las deficiencias existentes en el gobierno corporativo de las EPE obedecen a una falta de conocimiento de buenas prácticas. Por ejemplo, no es ampliamente conocido que las EPE deben dar a conocer su gobierno corporativo en un informe consolidado, que los informes anuales deben ser precedidos de una declaración de la junta directiva, o de que es necesario realizar un informe anual sobre las relaciones de las partes interesadas.

**Recomendación:** Los ejecutivos, miembros de las juntas directivas y funcionarios públicos de las EPE, todos deben ser capacitados en las prácticas de buen gobierno corporativo. Las EPE deberían llevar a cabo evaluaciones anuales sobre su gobierno corporativo y divulgarlo para compararlas con las mejores prácticas y, luego, desarrollar planes de acción correctivos.

# CONCLUSION

---

El gobierno corporativo de las EPE en Panamá dispone de algunas características muy fuertes, pero existen otras muy débiles. En general, no cumple con el parámetro establecido por la OCDE, por lo que debe considerarse cerrar esas brechas. La buena noticia es que resulta bastante fácil identificar las debilidades y desarrollar un plan de acción correctivo. Algunas acciones serán responsabilidad del Gobierno. Otras se pueden llevar a cabo a en el contexto de las EPE. Se requerirá la colaboración y coordinación entre ambos para garantizar el avance.

Aunque este estudio hace muchas recomendaciones, no se propone cubrir todos los temas o brindar todas las respuestas. Su propósito es llamar la atención al tema de gobierno corporativo, hacer algunas propuestas razonadas y dar paso a una discusión. Se espera que estos hallazgos animen al Gobierno y a las EPE a desarrollar sus propios planes de acción. La Parte II de este informe incluye un plan de acción básico para cada EPE.

Para lograr resultados se requiere prestar mucha más atención a la implementación. Panamá es un país en el cual el marco legislativo es fuerte de muchas maneras, pero donde las reglas también son burladas con facilidad. Por lo tanto, deben fortalecerse los sistemas de monitoreo y control así como desarrollar estructuras de gobierno corporativo sólidas. En conclusión, Panamá requiere reconocer el buen gobierno corporativo de las EPE. Eso constituye una inversión, sin la cual estará en riesgo la inversión financiera y física que se haga en la infraestructura y en la sociedad.

*No es infrecuente que las personas se quejen de los costos del buen gobierno corporativo. Considere que Panamá invirtió \$18 mil millones en infraestructura bajo la última administración y sigue invirtiendo. ¿Cuánto se invirtió en buen gobierno corporativo? Relativamente poco o nada. ¿No deben ser las bases de gobierno corporativo de nuestras EPE tan sólidas como las de nuestros puentes, carreteras y canales? Solo un sólido gobierno corporativo puede garantizar que nuestra infraestructura esté debidamente construida, operada y mantenida en el interés del público”.*

*Carlos Barsallo, ex Superintendente SMV y ex miembro de la Junta Directiva IGC-P*



# **PARTE II:**

**INFORMES INDIVIDUALES  
DE LAS EMPRESAS**

# ESTRUCTURA DE LOS INFORMES INDIVIDUALES DE LAS EMPRESAS

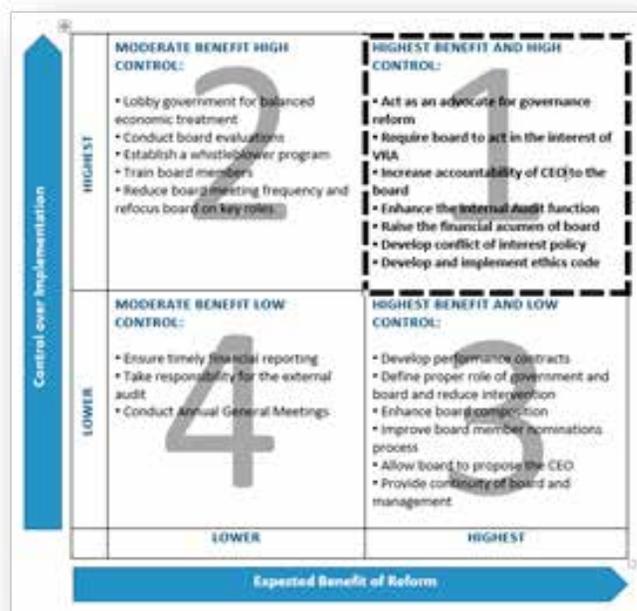
La Parte II del estudio incluye un análisis de las prácticas individuales de gobierno de cada una de las 5 EPE. Cada informe individual de las EPE se basa en la siguiente estructura:

- Antecedentes
- Principales desafíos de gobierno
- Desempeño según categoría de gobierno corporativo
- Desempeño según sub indicador de gobierno corporativo
- Análisis y recomendaciones
- Priorización del plan de acción de gobierno corporativo

Las diferentes secciones se explican por sí solas casi sin excepción. No obstante, la priorización del plan de acción requiere explicaciones adicionales.

La sección sobre priorización del plan de acción de cada informe resulta útil para categorizar las acciones potenciales en términos de su facilidad de implementación y el beneficio que se espera de las reformas. A tal fin, se utiliza una matriz que muestra, en primer término, el beneficio esperado de la reforma (utilidad marginal) sobre el eje x, y en segundo lugar el grado de control de la EPE sobre la reforma propuesta en el eje y.

Las EPE deben enfocarse en actividades en que puedan ejercer un alto grado de control sobre la reforma propuesta y donde haya un alto grado de retorno marginal (Casilla 1).



Posteriormente, la EPE debe enfocarse en las recomendaciones de apoyo (Casillas 2-4). En cada casilla, las recomendaciones están ordenadas de acuerdo con el mayor beneficio. Por supuesto que estas evaluaciones, tanto de control como beneficio esperado, se basan en opiniones y deben ser tema de discusión al nivel de la junta.

**INFORME DE GOBIERNO  
CORPORATIVO DE LA ENA**

## ANTECEDENTES

Datos resumidos de la ENA	
Estructura legal: Sociedad Anónima	Tamaño de la Junta: 7
Ley de creación: Ley 76 de 2010	<p>Independiente, 0</p> <p>Gobierno, 4</p> <p>Grupos de Interés, 3</p>
Actividad: Transporte terrestre	
Porcentaje de propiedad estatal: 100%	
Financiamiento de bonos: Sí, mediante fideicomisos	
Informes financieros: NIFF, 2015 con salvedades	
Auditor: Deloitte	Mujeres: 1, de los sindicatos
Composición de la Junta	
<b>Gobierno</b>	
Representante del Órgano Ejecutivo (1) quien será el Presidente	Representante del Órgano Ejecutivo (2)
Representante de Órgano Ejecutivo (3)	Representante de Órgano Ejecutivo (4)
<b>Sociedad Civil</b>	
Cámara de Comercio	Cámara Panameña de la Construcción
Consejo Nacional de Trabajadores Organizados y Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente	

## PRINCIPALES DESAFÍOS DE GOBIERNO CORPORATIVO

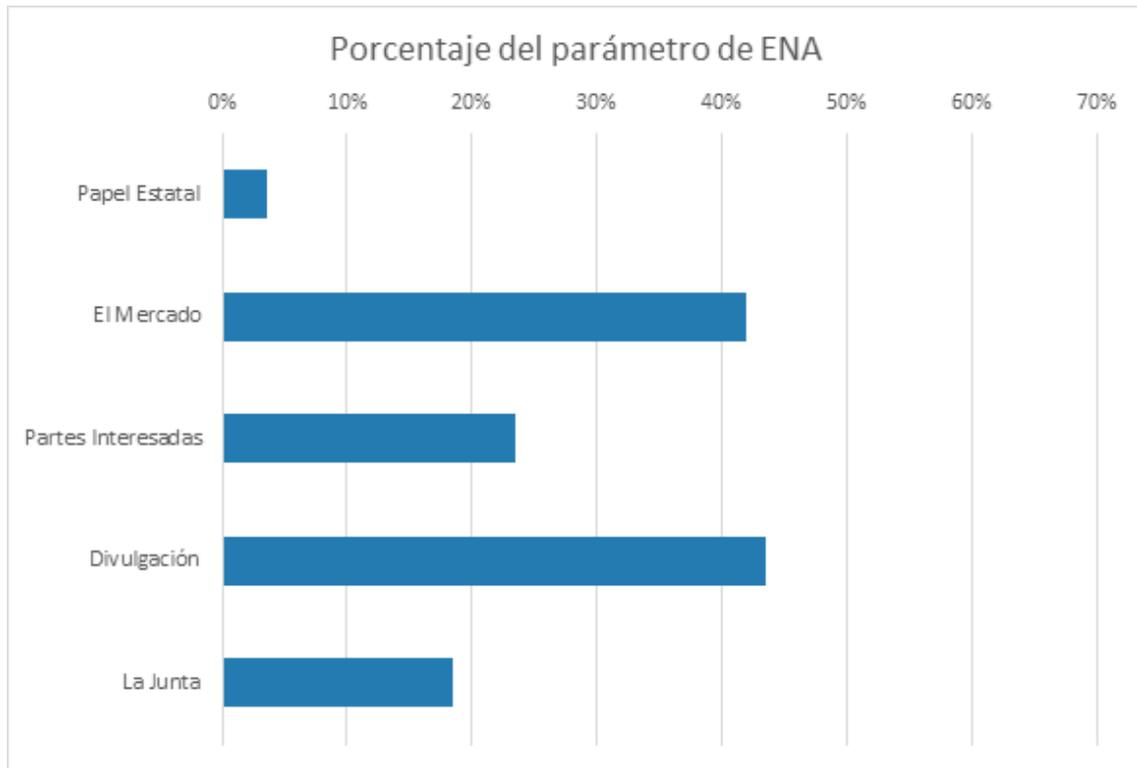
La ENA no se destaca positiva ni negativamente, de acuerdo con la información disponible al público. Por otro lado, la información recopilada mediante entrevistas aclara de manera un tanto positiva la situación. Los cambios recientes en el Gobierno han llevado a disponer de una junta directiva y un Director General más profesionales, al tiempo de permitirle a la ENA tomar decisiones que, en lo económico, resultan más acertadas. La presente junta está compuesta por personas con experiencia en los negocios y la ENA puede actuar libre de influencias políticas, sin interferencia en la contratación, despidos o celebración de contratos. Se ha introducido mayor transparencia en los procesos de contratación, a la vez que se ha contratado personal motivado con experiencia en el sector privado.

No obstante, aún queda más por hacer. Los desafíos esenciales son dos: una absoluta falta de transparencia con respecto a las prácticas de gobierno (ya sean buenas o malas), así como un gobierno corporativo vulnerable a los cambios en las administraciones políticas.

Se requiere entonces establecer prácticas y sistemas que sean mejores y más estables para profesionalizar y estabilizar tanto el gobierno corporativo como a la junta de la ENA. Esta última debe compararse con las mejores prácticas y desarrollar un plan de acción correctivo que cierre las brechas, en particular en lo que respecta los roles y responsabilidades de su junta.

# INFORME DE GOBIERNO CORPORATIVO DE LA ENA

## DESEMPEÑO SEGÚN CATEGORÍA DE GOBIERNO CORPORATIVO



## DESEMPEÑO SEGÚN SUB INDICADOR DE GOBIERNO CORPORATIVO

Categoría GC	Sub indicador de gobierno corporativo	Evaluación
<i>El papel del Estado como propietario</i>	Interferencia indebida del Estado y autonomía de la EPE	🔍
	Procesos de nombramientos en la Junta	❌
<i>El mercado</i>	Ventaja o desventaja indebida en relación con el sector privado	🟡
	Distinción y separación de funciones del Estado de las de la EPE	🔍
<i>Partes interesadas y negocio responsable</i>	Partes interesadas y conducta responsable del negocio	🟡
	Responsabilidad de la junta sobre los controles	❌
	Uso de la EPE para fines políticos	🔍
<i>Transparencia y divulgación</i>	Presentación de informes financieros	🟡
	Divulgación de compromisos de interés público	🟡
	Gobierno	❌
	Riesgo	🟡
	Partes relacionadas	🟡
	Auditoría	✅
<i>Las responsabilidades de la junta</i>	Rol y poderes	🟡
	Nombramientos	❌
	Composición	❌
	Independencia	❌
	Conflicto de interés	❌
	Estructura y procesos	🟡

# ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

## INTERFERENCIA INDEBIDA DEL ESTADO EN LA EPE Y SU AUTONOMÍA

Las mejores prácticas sugieren que el Estado no debe interferir de manera indebida en el negocio ni en las decisiones operacionales de la EPE. Sugieren además que la junta debe actuar en forma autónoma, sin interferencia política y que, a fin de cuentas, debe ser responsable y rendir cuentas del desempeño de la EPE.

**?** La información pública disponible resulta insuficiente para llegar a una conclusión razonable. De hecho, se puede decir que las prácticas de gobierno en la ENA son mejores que las que podrían sugerir los datos públicos.

Recomendación: Es de la mayor importancia que la ENA mejore las prácticas de divulgación de su gobierno corporativo. Además, aunque la ENA, según información anecdótica, ha experimentado una mejora significativa en la calidad de su junta, las prácticas y estructuras profesionales deben ser sistematizadas y protegidas de los cambios surgidos de las administraciones políticas.

## PROCESOS DE NOMBRAMIENTOS EN LA JUNTA DIRECTIVA

Conforme a las mejores prácticas, los miembros de la junta directiva deben ser nombrados mediante un proceso abierto

y transparente que resulte en una junta diversa, compuesta por miembros escogidos con base en el mérito, capaces de aportar una opinión objetiva sobre los asuntos de la EPE, libre de influencia política.

**✘** Los miembros de la junta directiva son designados por el Presidente de la República, con la aprobación de la Asamblea Nacional. A diferencia de la buena práctica, el proceso de nombramientos continúa siendo una decisión política que hace que los candidatos a la junta estén sujetos al compromiso político, así como a una posible influencia política. No obstante, las juntas conformadas por grupos de interés tampoco son consideradas buena práctica. El cambio de estas prácticas podría tomar tiempo, hasta tanto las actuales den paso a un mejor ejercicio en su actuación.

Recomendación: Los miembros de la junta que sean profesionales de diferentes campos pueden lograr mejores resultados para las EPE. Por tal razón, con el tiempo, los nombramientos de la junta deben ser despolitizados. Eso podría requerir cambios en las leyes de creación de las EPE, lo que puede ser un tanto difícil. Pero a corto plazo, podría ser posible que la ENA cambie sus estatutos para definir los perfiles de los miembros de la junta, especificando, por ejemplo, la necesidad de que dispongan de independencia política, integridad comprobada o experiencia en el sector privado. La ENA tal vez quisiera considerar la creación de un comité de nombramientos de la junta, cuyo propósito sería recomendar candidatos cuando dentro de ella surjan vacantes. Quizás sería necesario aumentar ligeramente el tamaño de la Junta para lograr una mayor diversidad en cuanto a antecedentes y opiniones.

## EL MERCADO

---

### NO EXISTE NINGUNA VENTAJA O DESVENTAJA INDEBIDA CON RELACIÓN AL SECTOR PRIVADO

Las mejores prácticas sugieren que la EPE no disponga de ninguna ventaja o desventaja indebida con respecto a otras EPE o al sector privado. La EPE no debería gozar de ninguna exención legal o tributaria y debe obtener su financiamiento según las condiciones del mercado.

**=** La ENA no es directamente comparable con un negocio del sector privado, puesto que no compite con compañías privadas, así como por su deber de cumplir con la estrategia de desarrollo del Estado. De acuerdo con su informe anual, la ENA se beneficia de ciertas exenciones tributarias. Dicho

esto, la ENA está obligada por ley a cobrar y pagar por los servicios con base en el costo total.

Como ilustración anecdótica de eso se puede citar que, en fecha reciente, la ENA empezó a cobrar a los vehículos oficiales del Estado los peajes que antes subsidiaba, poniendo así fin a una forma de subsidio cruzado. La ENA no se beneficia de ninguna otra condición especial o protección legal.

Recomendación: La información pública disponible sugiere que la ENA opera sin ninguna ventaja o desventaja indebida en comparación con el sector privado u otras EPE. Sin embargo, eso podría anotarse de manera explícita en las divulgaciones de la ENA, posiblemente en su informe anual.

# DISTINCIÓN Y SEPARACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO DE LAS FUNCIONES DE LAS EPE

De acuerdo con las mejores prácticas existe una clara separación entre el Estado, la EPE y las funciones reguladoras. Las contrataciones públicas deben ser competitivas, transparentes y no discriminatorias.

**?** La información disponible al público no establece con claridad el grado en que ENA está separada del Estado en términos de la toma de decisiones y el control. No obstante, algunas medidas que se han tomado demuestran que se está avanzando en esa dirección. Por ejemplo, la ENA ha comenzado a cobrar peajes a los vehículos gubernamentales, poniendo así fin a una forma de subsidio gubernamental cruzado. La ENA es mayormente

autofinanciada y solo recibe contribuciones limitadas del presupuesto estatal. Dichas contribuciones son divulgadas de manera clara en sus estados financieros. Además, la ENA se adhiere a las leyes de contrataciones públicas del Estado.

**Recomendación:** Se requiere una mayor transparencia en lo que respecta a los roles precisos de toma de decisiones tanto de la ENA como del Estado. Dicho tema podría incluirse en el informe anual de la ENA o en un informe anual sobre gobierno corporativo. Debe existir una clara separación entre la EPE y el Estado así como entre la propiedad estatal y las funciones reguladoras del Estado.

## PARTES INTERESADAS Y NEGOCIO RESPONSABLE

---

### PARTES INTERESADAS Y CONDUCTA RESPONSABLE DEL NEGOCIO

Las mejores prácticas sugieren que la EPE debe reconocer y respetar los derechos de las partes interesadas, así como desarrollar y divulgar una política al respecto. Las grandes EPE deberían emitir un informe anual basado en las relaciones con las partes interesadas. Además, se debe proporcionar a dichas partes información oportuna. Por otro lado, las EPE deben observar altas normas de conducta responsable del negocio y divulgar los mecanismos de cumplimiento.

**=** La ENA no dispone de una política formal sobre las partes interesadas. Más bien, el Reglamento Interno de la ENA sigue las normas del Estado. Las comunicaciones con las partes interesadas se llevan a cabo a través del sitio web de la ENA, en donde se mantiene al público informado sobre los trabajos que se realizan y los cierres que deban establecerse. Además, la presentación de informes a las partes interesadas se hace a los bancos y responsables de los fideicomisos que tienen que ver con los temas de deuda de la ENA. En general, ANTAI (la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información) considera como pobre la calidad y oportunidad de las comunicaciones de la ENA. Por otro lado, el Decreto Ejecutivo 246 incluye reglas básicas sobre la conducta responsable del negocio, pero se desconoce la medida en que se cumple con tales reglas.

**Recomendación:** ENA podría ser más transparente en lo que respecta a sus relaciones con las partes interesadas. Tal vez podría considerar la emisión de un informe anual sobre las relaciones con las partes interesadas, o dedicar una sección de su informe financiero anual a ese tema. Además, podría considerar el desarrollo de una declaración de política sobre las partes interesadas y colocarla en su sitio web.

### RESPONSABILIDAD DE LA JUNTA DIRECTIVA SOBRE LOS CONTROLES

De acuerdo con las mejores prácticas, se espera que la junta directiva desarrolle, implemente y monitoree programas de controles internos y la ética, cumplimiento y anticorrupción. La EPE debe disponer de normas de conducta de negocio responsable y divulgar los mecanismos para garantizar su implementación. Las mejores prácticas sugieren que la EPE debe establecer políticas y procesos de denuncias.

**×** No existe una divulgación pública en que se indique que la junta de la ENA ha desarrollado alguna de las políticas ya listadas, o que supervisa su implementación o reconoce esta responsabilidad. Existen informes anecdóticos que sugieren que se está brindando mayor atención a estos controles, tanto en el nivel ejecutivo como en el de la junta. La ENA está sujeta al código de ética del Gobierno, y el reglamento interno incluye muchos requerimientos que por lo general se encuentran en un

# PARTES INTERESADAS Y NEGOCIO RESPONSABLE

---

código de ética. Los empleados están obligados a reportar cualquier actividad ilegal, según la ley estatal y el reglamento interno. No obstante, esta obligación no equivale a un programa de denuncias formales.

**Recomendación:** La junta debe reconocer que es su responsabilidad el desarrollo, implementación y monitoreo

de programas de controles internos y ética, cumplimiento y anticorrupción. Es necesario divulgar tanto la responsabilidad de la junta, como las acciones que apoyan dicha responsabilidad. La ENA debe desarrollar e implementar una política formal de denuncias, y de igual forma podría considerar la contratación de un proveedor de servicios independiente para su programa de denuncias.

## USO DE LA EPE PARA FINES POLÍTICOS

Las mejores prácticas requieren que la EPE no contribuya a las campañas políticas ni financie actividades políticas, como tampoco esté a cargo de actividades caritativas o provea servicios sociales que no se relacionen con su principal área de actividad.

**?** La ENA no tiene una política formal sobre contribuciones políticas. Tampoco se dispone, públicamente, de información que sugiera que la ENA hace o no tales contribuciones. Existen informes anecdóticos que sugieren

que la ENA no realiza contribuciones políticas como tampoco tiene poder sobre los fondos discrecionales. Sin embargo, esto no se expone en ningún medio público.

**Recomendación:** La ENA debe desarrollar una política sobre contribuciones políticas, divulgarla y analizarla en su sitio web, así como asegurarse de que esa información sea aplicada. Dicha política puede integrarse a un código de ética de la ENA, o constituir un documento aparte.

## TRANSPARENCIA Y DIVULGACIÓN

---

### PRESENTACIÓN DE INFORMES FINANCIEROS

Las mejores prácticas recomiendan que las EPE preparen informes financieros anuales según las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Un informe de directores debe ser parte del estado financiero anual.

**=** La ENA prepara sus informes financieros anuales de acuerdo con las NIIF. Tal medida constituye un aspecto positivo, dado que los estados preparados según las NIIF incluyen mucha información importante sobre las prácticas de gobierno de la empresa. Desafortunadamente, en los últimos cuatro años los estados financieros de la ENA han sido objeto de opinión con salvedad de parte de los auditores y, en el pasado, han tenido que ser repetidos. Las repeticiones en sí no constituyen un indicador negativo, pero la dificultad persistente para preparar estados sin salvedades con frecuencia indica que existen serios problemas subyacentes. La información anecdótica sugiere que el informe anual del 2015 no incluirá dichas salvedades. De igual manera, el informe financiero anual de la ENA no incluye ninguna declaración de parte de la junta.

**Recomendación:** La ENA debe romper la cadena de informes financieros con salvedades y preparar estados que cumplan a plenitud con las NIIF. La junta debe asumir la

responsabilidad de asegurar que se preparen informes adecuados conforme a las NIIF. Podría ser de utilidad establecer un comité de auditoría de la junta para que la asista en esta tarea. También podría requerirse la colaboración de miembros de la junta con experiencia en finanzas y presentación de informes e igualmente la junta podría informar sobre su tarea administrativa en cada informe financiero anual.

### DIVULGACIÓN DE COMPROMISOS DE INTERÉS PÚBLICO

Una mejor práctica consiste en que los informes de la EPE incluyan información sobre áreas de interés particular para el Estado y el público en general, que se refieran a las actividades de interés público llevadas a cabo y que incluyan los resultados financieros y operativos asociados con el logro de los objetivos de políticas públicas. Las EPE también deben divulgar la asistencia financiera, garantías y cualesquiera otros compromisos que ellos hayan hecho o que hayan recibido por parte del Estado.

**=** No existe análisis alguno en un informe correspondiente a asuntos importantes del Estado y del público. Por otro lado, la ENA sí tiene una cantidad significativa de informes de partes interesadas, aunque hay poco análisis cualitativo

de los resultados que sean de interés público. El informe anual sí analiza garantías y compromisos realizados por el Estado. Además, la información anecdótica sugiere que los informes trimestrales de servicio se utilizan internamente. Sin embargo, no hay ninguna declaración única que sea fácil de leer sobre la relación entre la ENA y el Estado y sus compromisos de interés público. Existe, eso sí, la percepción de que el público no comprende con claridad la misión de la ENA, como tampoco la propiedad de los corredores.

**Recomendación:** La ENA debe mejorar sus informes sobre los compromisos de interés público, así como el logro de las metas conforme a estos compromisos y sus relaciones con el Estado. Esta información podría integrarse a un informe anual de partes interesadas o de sus informes financieros anuales.

## GOBIERNO CORPORATIVO

Una mejor práctica consiste en que las EPE brinden informes sobre su gobierno corporativo. Las divulgaciones deben incluir, como mínimo, la identidad de los miembros de la junta, sus aptitudes, otros cargos desempeñados, el proceso de selección y el grado de diversidad de la junta. La información debe ser suficiente como para evaluar la contribución de los miembros de la junta a la EPE, su competencia, potenciales conflictos de intereses e independencia.

 La divulgación de gobierno en la ENA (al igual que en las otras EPE analizadas) es deficiente, por cuanto falta información tan básica como la identidad de los miembros de la junta directiva.

**Recomendación:** La ENA debe mejorar su forma de divulgación sobre gobierno. A tal fin, debería dedicar una sección especial de su sitio web al tema, así como incluir, entre otros detalles, información sobre los miembros de la junta, políticas de conflicto de interés, etc. Debería también dedicar una sección de su informe anual al gobierno corporativo, o emitir un informe anual separado sobre su gobierno. El anexo incluye una lista detallada de las divulgaciones comunes sobre gobierno, las cuales deben hacerse bajo la responsabilidad y monitoreo de la junta.

## RIESGO

Las mejores prácticas sugieren que las EPE deben divulgar importantes factores de riesgo previsible y las medidas correctivas, así como los sistemas que utilizan para identificar, manejar, controlar e informar sobre los riesgos.

 Los informes anuales de la ENA se refieren a los riesgos. Los riesgos importantes previsible son divulgados conforme a las NIIF, al igual que la responsabilidad y supervisión de los riesgos por parte de la junta. Sin embargo, esta divulgación es mínima. La junta, por su parte, no divulga ni analiza ese tema.

**Recomendación:** La junta de la ENA debería describir en su informe anual su responsabilidad en relación con la supervisión de riesgos. Tal vez, además, debería analizar su responsabilidad respecto a todos los sistemas de control y gestión de riesgo en un informe anual de gobierno.

## PARTES RELACIONADAS

Las mejores prácticas requieren divulgación de las transacciones importantes con el Estado y otras entidades relacionadas. La NIIF 24 requiere la divulgación de transacciones importantes con partes relacionadas.

 La ENA cumple con este requerimiento en sus informes financieros. Además, hay diversas leyes, incluyendo la ley de contrataciones públicas, que prohíben transacciones entre partes cuando haya un conflicto de interés. Sin embargo, gran parte del reglamento gubernamental proporciona solo definiciones generales sobre el término de partes relacionadas, y no ofrece ninguna guía sobre cómo supervisar o manejar las transacciones entre partes relacionadas de modo que siempre se lleven a cabo según el principio de plena competencia.

**Recomendación:** La junta de la ENA deberá desarrollar y supervisar la implementación de una política sobre conflicto de interés o transacciones entre partes relacionadas y presentar un informe anual respecto a la supervisión de los sistemas para controlar los conflictos de intereses y transacciones entre partes relacionadas. Tales detalles podrían incluirse en un informe anual de gobierno o de en los informes financieros anuales.

## AUDITORÍA

Las mejores prácticas requieren que los informes financieros anuales de la EPE estén sujetos a auditoría por un auditor independiente externo (no estatal). Dicha auditoría deberá realizarse conforme a las Normas Internacionales de Auditoría (NIA). La junta debe supervisar al auditor así como el proceso de auditoría para asegurarse de que el auditor externo es independiente.

 Los informes financieros anuales de la ENA son auditados por Deloitte, una reconocida firma independiente

de auditoría que tiene como política utilizar las NIA. Eso contribuye a garantizar que los informes financieros y divulgaciones de la ENA representen a la empresa como es debido. Por otro lado, la divulgación pública no es suficiente como para indicar si la junta supervisa activamente el proceso de auditoría o si cumple con sus obligaciones conforme a las mejores prácticas en cuanto a supervisar la

independencia del auditor.

**Recomendación:** La junta de la ENA deberá informar sobre sus responsabilidades de supervisión del auditor independiente anual, incluyendo la forma en que logra asegurarse de su independencia.

## LAS RESPONSABILIDADES DE LA JUNTA

---

### ROL Y PODERES

Las mejores prácticas sugieren que la junta debe tener un mandato claro y responsabilidad fundamental por el desempeño de la EPE. Las juntas de las EPE no deben ser simples conductos para recibir instrucciones de los poderes políticos, como tampoco su rol principal debe ser el de garantizar el cumplimiento con las órdenes políticas. La junta debe estar anuente a su obligación legal de actuar en el mejor interés de la EPE, por lo que debe disponer del poder para fijar la estrategia, supervisar la gestión, así como contratar y despedir al Director General de la junta. Así mismo, debería poder decidir (sujeta a limitaciones establecidas por el Estado) la compensación del Director General y garantizar que la remuneración de los altos ejecutivos se ajuste al logro de los objetivos.

☐ La ley que sirvió de base para el establecimiento de la ENA describe con claridad el mandato de la junta. No obstante, la divulgación pública no es suficiente para determinar la medida en que la junta ejerce sus deberes de lealtad y cuidado de la EPE de acuerdo con la ley de sociedades anónimas. Tampoco puede determinarse hasta qué punto la junta podría estar sujeta a la influencia política, aunque la evidencia anecdótica sugiere que la ENA está libre de cualquier interferencia semejante. Por otro lado, la junta no parece tener el poder explícito para contratar o despedir a su Director General. Este poder radica en la Presidencia de la República. Aunque se supone que la junta está en pleno control de la estrategia, esto no se divulga. Por último, no parece que la junta sea responsable de la remuneración de los ejecutivos, y el Director General no tiene derecho a recibir incentivos.

**Recomendación:** La junta de la ENA no puede desviarse de la ley que la creó. Sin embargo, la institución podría mejorar las responsabilidades que le competen, mediante estatutos o a través de una carta estatutaria. Existe preocupación respecto a si la junta está consciente de cuáles son sus responsabilidades según las mejores prácticas. No se trata de un problema exclusivo de la ENA, por lo que la capacitación de todos los miembros de juntas

potenciales debería ser obligatoria en todo el país.

### NOMBRAMIENTOS

De acuerdo con las mejores prácticas, todos los miembros de la junta deben nombrarse con base en mérito. Las reglas y procedimientos de los nombramientos deben ser transparentes y las designaciones han de basarse en criterios profesionales, así como en un proceso de selección competitiva. A tal fin, se podrían contratar expertos de búsqueda independientes para mejorar el proceso; de modo similar, la EPE debería poder opinar en el proceso de selección

✘ La autoridad con respecto a los nombramientos siempre es clara y se estipula en la ley de creación de la ENA. No obstante, el proceso no es transparente, como tampoco hay ningún indicio de que el mérito sea criterio esencial en la selección. La divulgación pública no indica que haya un proceso competitivo de búsqueda o de que alguna vez se hayan contratado consultores de búsqueda para encontrar los mejores candidatos para los nombramientos en la junta. El proceso actual parece depender de las redes de contactos personales. Dicho proceso puede funcionar cuando el poder a cargo de los nombramientos comprende en forma clara las necesidades de la EPE y de los procesos de gobierno corporativo, pero está llamado a fracasar cuando el poder para efectuar nombramientos tiene menos interés en garantizar buenos procesos de gobierno corporativo.

**Recomendación:** La ENA carece de poder para efectuar nombramientos. No obstante, es posible crear un proceso mediante el cual se tomen en cuenta las necesidades de la organización. La meta debería ser que la ENA lleve a cabo evaluaciones anuales de las necesidades de su junta y que dé a conocer estas necesidades a las autoridades a cargo de nombramientos, cuando existan vacantes en la junta. Los candidatos potenciales deben estar dispuestos a ser examinados por ejecutivos y miembros de la junta de la ENA. También se recomienda el uso de consultores independientes de búsqueda y luego deberán desarrollarse

# LAS RESPONSABILIDADES DE LA JUNTA

reglas que impidan el cambio total de los miembros de la junta, como resultado de los ciclos de elecciones, para así conceder a esas juntas algún nivel de estabilidad. Tal vez se podría proponer que solo se permita el cambio de cierto porcentaje de la junta como resultado del cambio en la administración gubernamental. Otra propuesta sería escalonar los términos de permanencia en la junta, es decir, que los responsables concluyan en tiempos diferentes.

## COMPOSICIÓN

La junta directiva debería ser diversa con competencias que resulten útiles para la EPE. Debería disponer de alguna experiencia del sector privado al igual que de una combinación adecuada en cuanto a género. Los miembros de la junta no deben tener vínculos políticos así como tampoco representar a grupos de intereses. Aquellos miembros que estén vinculados a los altos poderes del Órgano Ejecutivo no deberían formar parte de la junta y, de igual manera, se debería mantener un número bajo de funcionarios estatales.

✘ La composición de la junta directiva de la ENA no se divulga en su página web. Existe preocupación respecto a la diversidad ya que 4 miembros son nombrados por el Órgano Ejecutivo y los tres restantes son nombrados por grupos de interés. La información anecdótica sugiere que la junta dispone de una importante experiencia del sector privado y que uno de sus integrantes es del sexo femenino, quien representa a los sindicatos. No obstante, esta información no aparece en el sitio web de la ENA. Por último, la información anecdótica sugiere que la ENA está consciente de los beneficios de la diversidad en la junta y estará promoviendo este tema en el futuro.

**Recomendación:** Es necesario que la ENA divulgue información sobre la composición de su junta. Los poderes a cargo de los nombramientos deben considerar la necesidad de la diversidad, experiencia y distribución de género. En forma similar, la ENA debería estar en posición de sugerir a los poderes a cargo de los nombramientos, tanto los perfiles requeridos como los nombres.

## INDEPENDENCIA

Las mejores prácticas en términos de la composición de la junta permiten la toma de decisiones objetivas y no politizadas para beneficio de la EPE. Se debería requerir un número mínimo de miembros independientes de la junta y se deben separar los roles del Presidente y Director General.

✘ Los datos disponibles al público fueron insuficientes

para confirmar la presencia de miembros independientes en la junta. Sin embargo, usando como base una definición estrecha de independencia que excluiría las relaciones con altos poderes políticos y, dado que los miembros de la junta son nombrados exclusivamente por el Órgano Ejecutivo, resulta razonable suponer que en la junta no hay miembros independientes en todo el sentido del término. Se puede considerar que todos tengan lealtades ya sean políticas o de otro carácter. Un aspecto positivo es que tanto la ENA (como todas las otras EPE examinadas) mantienen una separación entre los roles de Presidente y Director General.

**Recomendación:** La independencia no es una panacea y nunca debe considerarse como sustituta de la competencia. No obstante, los poderes a cargo de los nombramientos deben considerar la necesidad de disponer de opiniones objetivas en el marco de la junta y designar a algunos miembros con mentalidad independiente. Un porcentaje estricto no resulta útil, por lo que 1 o 2 integrantes independientes pueden tener un impacto positivo en las decisiones que allí se adoptan. Se debe divulgar el estatus de los miembros independientes de la junta, así como la definición de independencia usada para determinar ese estatus. Dado que no es probable que los grupos de interés actuales estén dispuestos a ceder un puesto en la junta a favor de un independiente, sería oportuno aumentar un poco el tamaño de la junta para dar cabida a los miembros independientes, lo que requeriría modificar la ley de creación de la ENA.

## CONFLICTO DE INTERÉS

Las juntas que funcionan según las mejores prácticas deberán tener políticas y mecanismos para manejar los conflictos de intereses. Todos los miembros de la junta notificar por escrito, ante el pleno, los potenciales conflictos de intereses que confronten. Además, esos intereses deben ser divulgados con claridad en el sitio web de la empresa; los sistemas de control, por su parte, deben ser capaces de garantizar el cumplimiento de las políticas sobre conflictos de intereses.

✘ Existen requerimientos legales según los cuales los funcionarios públicos no deben tener conflictos de intereses. Sin embargo, la ley no es precisa y no propone sistemas para manejar los conflictos potenciales, y tampoco requiere que los miembros de la junta informen al público o a la junta sobre los conflictos potenciales. La ENA no divulga su política sobre conflicto de interés ni otras informaciones sobre cómo controla los conflictos de intereses potenciales.

**Recomendación:** La junta de la ENA se beneficiaría con el establecimiento de una política de conflicto de interés

# LAS RESPONSABILIDADES DE LA JUNTA

que sobrepasara los requerimientos establecidos por la ley. Dicha política debería ser divulgada en el sitio web de la ENA y su implementación habrá de ser monitoreada por la

junta y, en lo posible, por el auditor interno y el secretario corporativo.

## ESTRUCTURA Y PROCESOS

Las mejores prácticas sugieren que la junta debe considerar el establecimiento de comités. Al respecto, el que se considera como esencial es el comité de auditoría. Este último supervisa un gran número de temas relacionados con la presentación de informes y el control. También sería de utilidad establecer comités de remuneración y nombramientos. Por otro lado, los tamaños de la junta deben mantenerse razonablemente pequeños. La junta debería realizar una autoevaluación anual y desarrollar un plan de acción correctiva. Todas las EPE deberían tener una función de auditoría interna que se relacione de manera directa con los miembros independientes de la junta.

☐ Según la información pública disponible, la ENA no dispone de comités, aunque la información anecdótica sugiere que puede estar en proceso de establecer algunos. Un aspecto positivo es que el tamaño de la junta de la ENA

(7) se encuentra dentro del rango sugerido por las mejores prácticas. Además, tiene un auditor interno que se reporta a la junta. Por otro lado, no se llevan a cabo evaluaciones anuales del gobierno de la ENA.

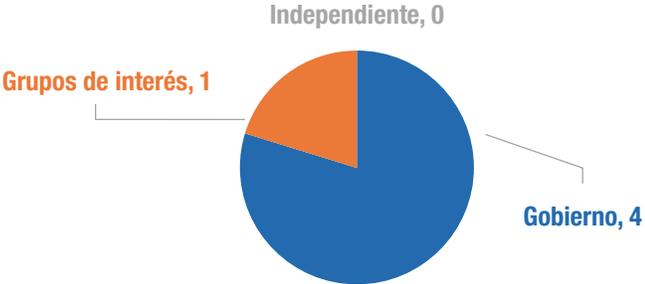
**Recomendación:** La ENA debe establecer un comité de auditoría, cuya conformación ideal integraría a miembros independientes de la junta con experiencia en informes financieros, conocimientos de auditoría y ambiente de control. Dicha junta deberá realizar una evaluación de sus propios procesos de gobierno, en lo posible con la asistencia de un consultor externo independiente y, luego, diseñar un plan anual para eliminar cualesquiera brechas entre el gobierno corporativo de la ENA y las mejores prácticas. Deberá divulgarse el hecho de que se está llevando a cabo una evaluación anual de gobierno.

## PRIORIZACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE GOBIERNO CORPORATIVO

Control sobre Implementación	MÁS ALTO	<p>BENEFICIO MODERADO CONTROL ALTO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dar retroalimentación a poderes de nombramiento sobre perfiles deseado de miembros de la junta</li> <li>▪ Desarrollar política de partes interesadas y divulgar informe anual de partes interesadas</li> <li>▪ Establecer política y programa de denuncias</li> <li>▪ Mejorar divulgación de compromisos de interés público y ventajas y desventajas de la ENA comparada con el sector privado</li> </ul>	<p>MAYOR BENEFICIO Y CONTROL ALTO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informe anual sin salvedades</li> <li>▪ Mejorar divulgación del GC</li> <li>▪ Responsabilidad de la junta por el control; riesgo; ética; cumplimiento; anticorrupción; y auditoría externa y su divulgación.</li> <li>▪ Establecer políticas sobre conflicto de interés y contribuciones políticas</li> <li>▪ Establecer comité de auditoría</li> <li>▪ Evaluación anual de GC de la junta</li> <li>▪ Capacitación nacional obligatoria sobre mejores prácticas de GC para todos los miembros de la junta</li> </ul>
	MÁS BAJO	<p>BENEFICIO MODERADO CONTROL BAJO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumentar tamaño legal de la junta para permitir más miembros independientes en la junta</li> </ul>	<p>MAYOR BENEFICIO Y CONTROL BAJO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procesos de nombramientos de la junta deben ser despolitizados, transparentes y basado en mérito</li> <li>▪ Proteger a la junta de las corrientes políticas cambiantes</li> <li>▪ Mayor experiencia financiera en la junta</li> <li>▪ Deben mejorarse papel y rol de la junta y ajustarse a las mejores prácticas</li> <li>▪ Nombrar número mínimo de miembros independientes de la junta</li> </ul>
		MÁS BAJO	MÁS ALTO

**INFORME DE GOBIERNO  
CORPORATIVO DE ETESA**

## ANTECEDENTES

Datos Resumidos de ETESA	
Estructura legal: Sociedad Anónima	Tamaño de la Junta: 5
Ley de creación: : Ley 6 de 1997	 <p>A pie chart illustrating the composition of the 5-member Board of Directors. The chart is divided into three segments: a large blue segment representing 'Gobierno' (Government) with 4 members, a smaller orange segment representing 'Grupos de interés' (Interest Groups) with 1 member, and a very small grey segment representing 'Independiente' (Independent) with 0 members. Lines connect the labels to their respective segments.</p>
Actividad: Transmisión de electricidad	
Porcentaje de propiedad estatal: 100%	
Financiamiento de bonos: No, sin embargo, se planea para el 2015	
Informes financieros: NIIF, 2015 sin salvedades	
Auditor: KPMG	Mujeres: 1 de los sindicatos
Composición de la Junta	
<b>Gobierno</b>	
Representante del Órgano Ejecutivo (1) quien será el Presidente	Representante del Órgano Ejecutivo (2) quien será el Tesorero
Representante del Órgano Ejecutivo quien será el Secretario	Representante del Órgano Ejecutivo (4)
<b>Sociedad Civil</b>	
Un representante de los trabajadores	

## PRINCIPALES DESAFÍOS DE GOBIERNO CORPORATIVO

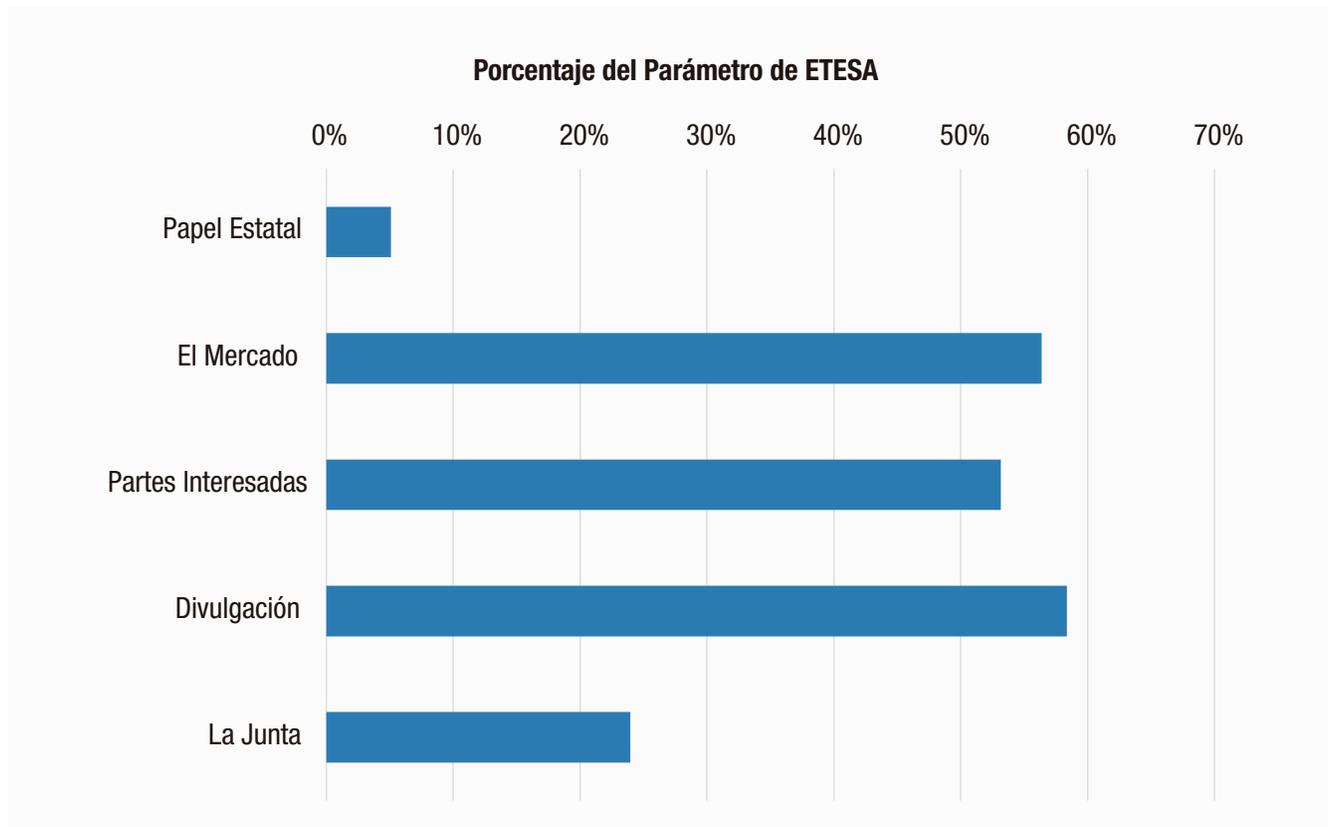
ETESA se enfrenta con varios retos en su gobierno corporativo: a) la función ejecutiva es a veces limitada en la toma de decisiones operativas claves; b) la Junta se centra en la comprobación del cumplimiento frente a la adición de valor; c) prácticas de contratación inflexibles; d) revisiones previas de pagos por el Estado; y e) restricciones contractuales que obligan a la empresa a operar cerca de pérdidas financieras. Como consecuencia, ETESA opera a un costo más alto y en desventaja frente a sus pares del sector privado.

Esas prácticas perjudican al consumidor, los proveedores y el Estado. Por ejemplo, demasiados desembolsos deben ser previamente aprobados por el Estado. La consecuencia de un exceso de burocracia es que los pagos a los contratistas pueden tardar hasta 300 días. Los contratistas incluyen el coste de esos retrasos en sus ofertas, lo que significa que el Estado paga más casi siempre. De igual manera, las prácticas de adquisición engorrosas significan que las inversiones se retrasan, las operaciones se empeoran, y los servicios públicos sufren.

Se estima que la emulación de las prácticas de gobierno corporativo del sector privado podría aumentar el Retorno sobre Activos de ETESA de un 1% actual a 10% y mejorar su capacidad para servir al público. Un desafío clave es, por lo tanto, cómo crear controles eficaces y a la vez eficientes.

ETESA ha sido objeto de evaluaciones de gobierno corporativo por el BID cada cuatro años desde 2008. Se informó que las evaluaciones solo recomiendan cambios marginales. Por el contrario, este estudio sugiere que pueden ser demasiado optimistas y que se necesitan evaluaciones mucho más rigurosas. ETESA informa que se propone establecer un comité de auditoría en el año 2016.

## DESEMPEÑO SEGÚN CATEGORÍA DE GOBIERNO CORPORATIVO



## DESEMPEÑO SEGÚN SUB INDICADOR DE GOBIERNO CORPORATIVO

Categoría CG	Sub indicador de Gobierno Corporativo	Evaluación
El papel del Estado como	Interferencia indebida del Estado y autonomía de la EPE	?
	Procesos de nombramientos en la junta	✘
El mercado	Ventaja o desventaja indebida en relación con el sector	=
	Distinción y separación de funciones del Estado de las de EPE	=
Partes interesadas y negocio	Partes interesadas y conducta responsable del negocio	✓
	Responsabilidad de la Junta sobre los controles	=
	Uso de EPE para fines políticos	?
Transparencia y divulgación	Presentación de informes financieros	✓
	Divulgación de compromisos de interés público	=
	Gobierno	✘
	Riesgo	=
	Partes relacionadas	=
	Auditoría	✓
Las responsabilidades de la junta	Rol y poderes	=
	Nombramientos	✘
	Composición	✘
	Independencia	✘
	Conflicto de interés	✘
	Estructura y procesos	=

# ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

### INTERFERENCIA INDEBIDA DEL ESTADO EN LA EPE Y EN SU AUTONOMÍA

Las mejores prácticas sugieren que el Estado no debe interferir en forma indebida en el negocio o en las decisiones operacionales de la EPE. Sugiere además que la junta debe actuar de manera autónoma, sin interferencia

política y que a fin de cuentas debe ser responsable y rendir cuenta del desempeño de la EPE.

 La información pública disponible es insuficiente para llegar a una conclusión razonable.

**Recomendación:** ETESA debe mejorar sus prácticas de divulgación de gobierno corporativo con el fin de permitir una mejor evaluación de este indicador.

### PROCESOS DE NOMBRAMIENTOS EN LA JUNTA

Conforme a las mejores prácticas, los miembros de la junta deben ser nombrados mediante un proceso abierto y transparente que resulte en una junta diversa compuesta por miembros escogidos con base en el mérito, capaces de dar una opinión objetiva sobre los asuntos de la EPE, libre de influencia política.

 La composición de la junta del IDAAN difiere un tanto de las de las otras EPE en el estudio. Un miembro de la junta es el Ministro de Salud mediante designación expresa. Un solo miembro es nombrado por el Órgano Ejecutivo. Los demás miembros son representantes de la sociedad civil. Estos últimos están sujetos a ratificación por la Asamblea Nacional y todos los miembros deben ser nombrados por el Órgano Ejecutivo. Dicho proceso hace que la junta esté obligada con los poderes políticos, al igual que sea vulnerable a los cambios si se producen cambios en la administración.

**Recomendación:** Los nombramientos de la junta deben ser despolitizados con miras a lograr una junta más profesional y estable. Tal medida requerirá cambios en las leyes de creación de las EPE. Mientras tanto, podría definir los perfiles deseados de los miembros de la junta, especificando, por ejemplo, la necesidad de independencia política, integridad comprobada, o experiencia en el sector privado. ETESA podría considerar la creación de un comité de nombramientos de la junta, cuyo propósito sería recomendar candidatos cuando surjan vacantes en sus cargos. El tamaño de la junta de ETESA es bastante pequeño e inclinado hacia el límite inferior del rango usual. Tal vez sería necesario aumentar un poco el tamaño de la junta para lograr una mayor diversidad y añadir capacidad.

## EL MERCADO

---

### NO EXISTE NINGUNA VENTAJA O DESVENTAJA INDEBIDA EN RELACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

Las mejores prácticas sugieren que la EPE no disponga de ninguna ventaja o desventaja indebida con respecto a otras EPE o el sector privado. La EPE no debería gozar de ninguna exención legal o tributaria y debe obtener su financiamiento según las condiciones del mercado.

 La información pública disponible sugiere que ETESA opera sin ventajas o desventajas indebidas en comparación con el sector privado u otras EPE. ETESA es un monopolio natural regulado y, como tal, no es comparable con un negocio del sector privado. Por otro lado, el concepto de neutralidad competitiva y competencia justa del sector privado forman parte de sus estatutos. Según la Ley 6, los bienes públicos deben ser pagados por el Estado, por lo que ETESA recibe subsidios y beneficia de ciertas exenciones

tributarias, según se desprende de su informe anual. La política gubernamental consiste en autofinanciar el 75% de ETESA y proporcionarle apoyo por el 25% restante.

**Recomendación:** Tal vez ETESA debe incluir un análisis de neutralidad competitiva y sus relaciones con el sector privado en su informe anual o en un informe anual de gobierno.

# DISTINCIÓN Y SEPARACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO DE LAS FUNCIONES DE LAS EPE

De acuerdo con las mejores prácticas existe una clara separación entre el Estado, la EPE y las funciones reguladoras. Las contrataciones públicas deben ser competitivas, no discriminatorias y transparentes.

⊖ Las tarifas son establecidas por un regulador independiente (Ente Regulador de los Servicios Públicos). Eso sugiere una separación entre regulación y formulación de políticas. El grado en que otras funciones reguladoras se pueden llevar a cabo a través de la línea ministerial no pudo determinarse con base en las divulgaciones públicas. Sin embargo, las funciones respecto a las políticas y operaciones parecen estar muy vinculadas según se evidenció por el hecho de estar el Ministro de Salud en la

junta. El IDAAN debe cumplir con las leyes de contrataciones públicas del sector público que busca garantizar contrataciones públicas competitivas, no discriminatorias y transparentes.

**Recomendación:** La actual estructura legal del IDAAN como entidad estatal autónoma puede que no ofrezca distinciones claras entre operaciones, las funciones de propiedad (tipo accionista) del Estado y las funciones reguladoras. Un objetivo a largo plazo sería reconsiderar la estructura legal del IDAAN con miras a una mejor definición de estas diferentes funciones y mayores diferenciaciones en la práctica.

## PARTES INTERESADAS Y NEGOCIO RESPONSABLE

---

### PARTES INTERESADAS Y CONDUCTA RESPONSABLE DEL NEGOCIO

Las mejores prácticas sugieren que la EPE debe reconocer y respetar los derechos de las partes interesadas, así como desarrollar y divulgar una política al respecto. Las grandes EPE deberían emitir un informe anual basado en las relaciones con las partes interesadas. Además, se les debe proporcionar a estas, información de manera oportuna. Por otro lado, las EPE deben observar altas normas de conducta responsable y divulgar los mecanismos de cumplimiento.

✔ Una de las fortalezas relativas de ETESA la constituye su política sobre las partes interesadas y sus informes sobre las relaciones con esas partes. El Código de Ética y Conducta Empresarial incluye información específica sobre los derechos de las partes interesadas. La Política de Responsabilidad Social Empresarial también se refiere extensamente al tema. Existe además una Política de Voluntariado que contribuye a organizar a voluntarios para que colaboren con ciertas partes interesadas. ETESA también reporta su cumplimiento ante el Pacto Mundial de Naciones Unidas, mediante el Informe de Progreso de ETESA con el Pacto Mundial. Además, ETESA dispone de una Política Ambiental y su Memoria Anual de 2015 constituye una buena fuente de divulgación sobre las partes interesadas. Por otro lado, el Decreto Ejecutivo 246 incluye reglas básicas sobre la conducta responsable del negocio, aunque se desconoce en qué medida se cumplen.

**Recomendación:** No se puede negar que esta es una de las fortalezas de ETESA. Por lo tanto, ETESA debiera analizar la mejor práctica entre las prácticas y divulgación de partes interesadas con el fin de mejorar aún más sus buenas prácticas.

### RESPONSABILIDAD DE LA JUNTA SOBRE LOS CONTROLES

De acuerdo con las mejores prácticas, se espera que la junta desarrolle, implemente y monitoree los programas de controles internos y la ética, el cumplimiento y anticorrupción. La EPE debe disponer de normas de conducta responsable del negocio y divulgar los mecanismos para garantizar su implementación. Las mejores prácticas sugieren que la EPE debe establecer políticas y procesos de denuncias.

Todas estas características aparecen descritas en el Código de Ética y el Manual de Procedimientos Internos de ETESA. Sin embargo, no existe información pública que indique que la junta de ETESA tenga alguna participación en las políticas arriba listadas, supervise su implementación o asuma alguna responsabilidad por su debida aplicación. El monitoreo del Código de Ética lo realiza un Comité de Ética corporativo, distinto a la junta. El Código de Ética incluye una descripción de los procedimientos de denuncias.

**Recomendación:** La junta requiere asumir responsabilidad manifiesta del desarrollo, implementación y monitoreo de

## PARTES INTERESADAS Y NEGOCIO RESPONSABLE

---

los controles internos y la ética, cumplimiento y programas anticorrupción. Es necesario divulgar la responsabilidad de la junta al igual que sus acciones de apoyo en este renglón.

ETESA debiera considerar la posibilidad de contratar los servicios de un gerente independiente para su programa de denuncias.

## USO DE LA EPE PARA FINES POLÍTICOS

Las mejores prácticas requieren que la EPE no contribuya a las campañas políticas ni financie actividades políticas como tampoco esté a cargo de actividades caritativas o provea servicios sociales que no se relacionen con su principal área de actividad.

 El IDAAN no divulga una política formal sobre contribuciones políticas, como tampoco hay información pública disponible que sugiera que el IDAAN hace tales

contribuciones. Esto no debería ser posible, ya que no existiría partida formal en su presupuesto que es fiscalizado por Contraloría para esta actividad.

**Recomendación:** El IDAAN debe desarrollar una declaración de política respecto a las contribuciones políticas, divulgarla en su sitio web y asegurarse de que tal política sea aplicada.

## TRANSPARENCIA Y DIVULGACIÓN

---

### PRESENTACIÓN DE INFORMES FINANCIEROS

Las mejores prácticas recomiendan que las EPE preparen informes financieros anuales según las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). El informe de directores debe ser parte del estado financiero anual.

 ETESA prepara sus informes financieros anuales de acuerdo con las NIIF. Esto constituye un aspecto positivo, puesto que los estados preparados según las NIIF incluyen mucha información importante sobre las prácticas de gobierno. En el sitio web de ETESA había informes anuales disponibles que se remontaban al año 2008, permitiendo así realizar comparaciones históricas. Los borradores de los estados del 2015 ya estaban disponibles al público al momento de redactar este informe, lo que indica que ETESA le atribuye seriedad a la divulgación oportuna.

**Recomendación:** El informe financiero anual de ETESA no incluye ninguna declaración preliminar de parte de la junta. Eso sugiere que la junta puede no estar ejerciendo el papel de supervisión sobre el proceso de presentación de informes financieros que aparece descrito en las mejores prácticas. Por lo tanto, la junta no solo debe incluir una introducción en el informe anual, sino también, debe proporcionar información sobre su administración de ETESA en cada informe financiero anual o en un informe anual sobre gobierno corporativo.

### DIVULGACIÓN DE COMPROMISOS DE INTERÉS PÚBLICO

Una mejor práctica consiste en que los informes de la EPE incluyan información sobre áreas de interés particular para el Estado y el público en general, que se refieran a las actividades de interés público llevadas a cabo y que incluyan los resultados financieros y operativos asociados con el logro de los objetivos de políticas públicas. Las EPE también deben divulgar la asistencia financiera, garantías y cualesquiera otros compromisos que ellos hayan hecho o que haya hecho el Estado.

 ETESA proporciona información de interés público mediante una combinación de informes anuales preparados según las NIIF y la Memoria Anual. Los estados financieros incluyen los resultados financieros y operativos con un buen análisis de los objetivos de las políticas públicas, en términos amplios, y que incluyen cifras en las notas. Aunque estos informes incluyen información sobre garantías y compromisos realizados por el Estado, no hay una declaración única que sea fácil de leer sobre la relación entre ETESA y el Estado y sus compromisos de interés público.

**Recomendación:** ETESA puede mejorar su divulgación de los compromisos de interés público, el logro de las metas conforme a estos compromisos y sus relaciones con el Estado. Podría resultar aún más transparente si dicha información fuese consolidada, ya sea en un informe anual de partes interesadas, un informe anual de gobierno

corporativo o como parte de los estados financieros anuales.

## GOBIERNO CORPORATIVO

Una mejor práctica consiste en que las EPE brinden informes sobre su gobierno corporativo. Las divulgaciones deben incluir, como mínimo, la identidad de los miembros de la junta, sus aptitudes, otros cargos desempeñados, el proceso de selección y el grado de diversidad de la junta. La información debe ser suficiente como para evaluar la contribución de los miembros de la junta a la EPE, su competencia, potenciales conflictos de intereses e independencia.

✘ La divulgación de gobierno en ETESA (al igual que en las otras EPE analizadas) es deficiente, en cuanto a información tan básica como la identidad de los miembros de la junta directiva.

**Recomendación:** ETESA debe mejorar su forma de divulgación sobre el gobierno corporativo. Para tal fin, debería dedicar una sección especial de su sitio web al gobierno corporativo, así como incluir, entre otras cosas, información sobre los miembros de la junta, políticas de conflicto de interés, etc. Debería también dedicar una sección de su informe anual al gobierno corporativo, o emitir un informe anual separado sobre su gobierno corporativo. El anexo incluye una lista detallada de las divulgaciones comunes sobre el gobierno corporativo, las cuales deben hacerse bajo la responsabilidad y monitoreo de la junta.

## RIESGO

Las mejores prácticas sugieren que las EPE deben divulgar importantes factores de riesgo previsible y las medidas correctivas, así como los sistemas que utilizan para identificar, manejar, controlar e informar sobre los riesgos.

☐ Los informes anuales de ETESA son claras al divulgar y analizar los riesgos. Además, la responsabilidad de la junta con respecto a la supervisión de riesgos está señalada de modo adecuado, pero no se hace referencia a las medidas correctivas adoptadas para administrar tales riesgos.

**Recomendación:** La junta de ETESA debe describir su responsabilidad respecto a la supervisión de riesgo, ya sea en el informe anual o en un informa anual de gobierno.

## PARTES RELACIONADAS

Las mejores prácticas requieren divulgación de las transacciones importantes con el Estado y otras entidades relacionadas. La NIF 24 requiere la divulgación de transacciones importantes con partes relacionadas.

☐ Las divulgaciones sobre partes relacionadas se incluyen en el Informe Anual. Además, hay diversas leyes, incluyendo la ley de contrataciones públicas, que prohíbe transacciones entre partes cuando haya un conflicto de interés. Sin embargo, gran parte del reglamento gubernamental solo proporciona definiciones generales sobre el término de partes relacionadas y no ofrece ninguna guía sobre cómo supervisar o manejar las transacciones entre partes relacionadas, de modo que siempre se lleven a cabo según el principio de libre competencia. Según publicaciones en la prensa sobre transacciones abusivas entre partes relacionadas en el pasado, tal vez las juntas y los ejecutivos no estén divulgando en forma plena los conflictos de intereses potenciales, o bien los sistemas de control quizás no sean lo bastante fuertes para impedir el abuso.

**Recomendación:** La junta de ETESA deberá desarrollar y supervisar la implementación de una política sobre conflicto de interés y transacciones entre partes relacionadas, y presentar un informe anual sobre la efectividad de esa política. Dicho informe podría ser parte de un informe anual de gobierno o de los informes financieros anuales.

## AUDITORÍA

Las mejores prácticas requieren que los informes financieros anuales de la EPE estén sujetos a auditoría por un auditor independiente externo (no estatal). Dicha auditoría deberá realizarse conforme a las normas de auditoría de alta calidad, es decir, las Normas Internacionales de Auditoría (NIA). La junta debe supervisar al auditor así como el proceso de auditoría para asegurarse de que el auditor externo es independiente.

✔ Los informes financieros anuales de ETESA son auditados por KPMG, una reconocida firma independiente de auditoría que tiene como política utilizar las NIA. Esto contribuye a garantizar que los informes financieros y divulgaciones de ETESA representen en debida forma a la empresa. Por otro lado, la divulgación pública no es suficiente como para indicar si la junta supervisa activamente el proceso de auditoría, o si cumple con sus obligaciones conforme a las mejores prácticas para supervisar la independencia del auditor. Así, por ejemplo, la junta de ETESA debería poder explicar por qué continúan

# TRANSPARENCIA Y DIVULGACIÓN

---

confiando en que el auditor externo es capaz de mantener su independencia, a pesar de estar realizando la auditoría de ETESA durante al menos 8 años.

**Recomendación:** La junta de ETESA deberá informar sobre

sus responsabilidades de supervisión del auditor independiente anual, incluyendo la forma en que logra asegurarse de la independencia de ese auditor.

## LAS RESPONSABILIDADES DE LA JUNTA

---

### ROL Y PODERES

Las mejores prácticas sugieren que la junta debe tener un mandato claro y responsabilidad fundamental por el desempeño de la EPE. Las juntas de las EPE no deben ser un simple conductos para recibir instrucciones de los poderes políticos, como tampoco su rol principal debe ser el de garantizar el cumplimiento con las órdenes políticas. La junta debe estar anuente a su obligación legal de actuar en el mejor interés de la EPE, por lo que debe disponer del poder para fijar la estrategia, supervisar la gestión, así como contratar y despedir a su Director General. En tal sentido, la junta debería poder decidir (sujeta a las limitaciones establecidas por el Estado) la compensación del Director General y garantizar que la remuneración de los altos ejecutivos se ajuste al logro de los objetivos.

⊖ La ley que sirvió de base para el establecimiento de ETESA describe el mandato de la junta. No obstante, la divulgación pública no es suficiente para determinar la medida en que la junta ejerce sus deberes de lealtad y cuidado de la EPE de acuerdo con la ley de sociedades anónimas. Tampoco pudo determinarse hasta qué punto la junta podría estar sujeta a la influencia política. La junta sí dispone del poder explícito para contratar y despedir al Director General aunque, es improbable que este poder sea ejercido sin la aprobación de la Presidencia de la República. No había pues, información pública disponible para confirmar la responsabilidad de la junta respecto a la estrategia o remuneración de los altos ejecutivos.

**Recomendación:** Las juntas de las EPE no pueden desviarse de las leyes que las crearon. Sin embargo, ETESA podría mejorar las responsabilidades de la junta mediante sus estatutos o con una carta estatutaria. El análisis de diversas divulgaciones de ETESA sugiere que la forma en que la junta entiende sus responsabilidades difiere de las mejores prácticas. Este problema se aplica a todas las EPE de este estudio, por lo que la capacitación de los miembros de juntas actuales y potenciales debería ser obligatoria.

### NOMBRAMIENTOS

De acuerdo con las mejores prácticas, todos los miembros de la junta deben nombrarse con base en mérito. Las reglas y procedimientos de los nombramientos deben ser transparentes y las designaciones deben basarse en criterios profesionales así como en un proceso de selección competitiva. A tal fin, se podrían contratar expertos de búsqueda independientes para mejorar el proceso e igualmente la EPE debería poder opinar en el proceso de selección.

⊗ La autoridad con respecto a los nombramientos se estipula en la ley de creación de ETESA. Sin embargo, al igual que en el caso de las otras EPE que forman parte de este estudio, el proceso no es transparente, como tampoco hay ningún indicio de que el mérito sea el criterio esencial en la selección. La divulgación pública no indica que haya un proceso competitivo de búsqueda o de que alguna vez se hayan contratado consultores de búsqueda para encontrar los mejores candidatos para los nombramientos en la junta. El proceso actual parece depender de las redes de contactos personales. Dicho proceso puede funcionar cuando el poder a cargo de los nombramientos comprende las necesidades de la EPE y de los procesos de gobierno corporativo, pero está llamado a fracasar cuando dicho poder para efectuar nombramientos tiene menos interés en garantizar buenos procesos de gobierno corporativo.

**Recomendación:** ETESA carece de poder para efectuar nombramientos. No obstante, es posible crear un proceso mediante el cual se tomen en cuenta las necesidades de ETESA. La meta debería ser llevar a cabo evaluaciones anuales de las necesidades de la junta y dar a conocerlas a las autoridades a cargo de nombramientos cuando haya vacantes en la junta. Los candidatos potenciales deben estar dispuestos a ser examinados por ejecutivos y miembros de la junta de ETESA. Se recomienda además el uso de consultores independientes de búsqueda y luego deberán desarrollarse reglas que impidan el cambio total de los miembros de la junta como resultado de los ciclos de elecciones, para así conceder a las juntas algún nivel de estabilidad. Tal vez se podría proponer que solo se permita el cambio de cierto porcentaje de la junta como resultado

del cambio en la administración gubernamental. Otra propuesta sería escalar los términos de permanencia en la junta, es decir, que los mismos concluyan en tiempos diferentes.

## COMPOSICIÓN

La junta debería ser diversa con competencias que resulten útiles para la EPE. Debería disponer de alguna experiencia del sector privado al igual que una combinación adecuada de género. Los miembros de la junta no deben tener vínculos políticos así como tampoco representar a grupos de intereses. Aquellos miembros que estén vinculados a los altos poderes del Órgano Ejecutivo no deberían formar parte de ella y, en igual sentido, se debería mantener un número bajo de funcionarios públicos.

 La composición de la junta de ETESA no está divulgada al público, no obstante deben surgir interrogantes respecto a su composición y diversidad, ya que 4 miembros son nombrados por el Órgano Ejecutivo y el miembro restante es designado por un grupo de interés (en este caso, trabajadores).

**Recomendación:** En primer lugar y lo que es más importante es que ETESA divulgue la información completa sobre los miembros de su junta. También se sugiere que los poderes para efectuar nombramientos tomen en cuenta la necesidad de diversidad, experiencia y distribución de género.

## INDEPENDENCIA

Las mejores prácticas en términos de la composición de la junta permiten la toma de decisiones objetivas y no politizadas para beneficio de la EPE. Se debería requerir un número mínimo de miembros independientes de la junta y se deben separar los roles del Presidente y Director General.

 Los datos disponibles al público fueron insuficientes para confirmar la presencia de miembros independientes en la junta. Sin embargo, usando como base una definición de independencia que excluiría las estrechas relaciones con altos poderes políticos y dado que los miembros de la junta son nombrados en exclusiva por el Órgano Ejecutivo, resulta razonable suponer que en la junta no hay ningún miembro en verdad independiente. Se puede considerar que todos tengan lealtades ya sean políticas u otras externas. Un aspecto positivo es que tanto ETESA (así como las otras EPE examinadas) mantienen una separación entre los roles de Presidente y Director General.

**Recomendación:** La independencia no es una panacea y nunca debe considerarse como substituta de la competencia. No obstante, los poderes a cargo de los nombramientos deben considerar la necesidad de disponer de opiniones objetivas a nivel de la junta y designar a algunos miembros con mentalidad independiente. Uno o dos miembros independientes de la junta pueden tener un impacto positivo en las deliberaciones y decisiones que se realicen. Se debe divulgar el estatus de los miembros independientes de la junta, así como la definición de independencia usada para determinar su estatus.

## CONFLICTO DE INTERÉS

Las juntas que funcionan según las mejores prácticas deberán tener políticas y mecanismos para manejar los conflictos de intereses. Todos los miembros de la junta deberán exponer por escrito ante ella, los potenciales conflictos de intereses. Además, los intereses de los miembros de la junta deben ser divulgados de modo claro en el sitio web de la empresa y, de manera igual, los sistemas de control deben poder garantizar el cumplimiento con la política sobre conflicto de interés.

 Existen requerimientos legales según la ley de que los funcionarios públicos no deben tener conflictos de intereses. Sin embargo, la ley no es precisa y no propone sistemas para manejar los conflictos potenciales, a la vez que tampoco requiere que los miembros de la junta divulguen al público o a la junta los conflictos potenciales. ETESA incluye el conflicto de interés en su Código de Ética; no obstante, no hay indicio alguno de que existe una política a nivel de la junta o de que la junta dispone de algún mecanismo para controlar los conflictos de intereses potenciales.

**Recomendación:** La junta de ETESA debería establecer una política de conflicto de interés que sobrepasara los requerimientos establecidos por ley. Dicha política debería ser divulgada en el sitio web de ETESA, en conjunto con los mecanismos para su implementación.

## ESTRUCTURA Y PROCESOS

Las mejores prácticas sugieren que la junta debe considerar el establecimiento de comités. Al respecto, el que se considera como muy esencial es el comité de auditoría. Este último supervisa un gran número de temas relacionados con la presentación de informes y el control. También sería de utilidad establecer comités de remuneración y nombramientos. Por otro lado, los tamaños de la junta deben mantenerse razonablemente pequeños.

# LAS RESPONSABILIDADES DE LA JUNTA

La junta debería realizar una autoevaluación anual así como desarrollar un plan de acción correctiva. Todas las EPE deberían tener una función de auditoría interna que se relacione de manera directa con los miembros independientes de la junta.

☐ Según la información disponible al público, ETESA no dispone de comités, aunque se informa de manera no oficial que está en proceso de establecer un comité de auditoría. El tamaño de la junta de ETESA (5) se encuentra en el rango inferior sugerido por las mejores prácticas. De igual manera, tiene un auditor interno que responde a la junta y así aparece descrito en la divulgación de ETESA. No se realizan evaluaciones anuales respecto al gobierno de ETESA.

**Recomendación:** ETESA debería considerar el establecimiento de un comité de auditoría, aunque el reducido tamaño de su junta tal vez lo impediría. Lo ideal sería que dicho comité estaría compuesto por miembros independientes de la junta con experiencia en informes financieros, conocimientos de auditoría y el ambiente de control de la empresa. Dicha junta deberá realizar una evaluación de sus propios procesos de gobierno, en lo posible con la asistencia de un consultor externo independiente y luego diseñar un plan anual para eliminar cualesquiera brechas entre su gobierno y las mejores prácticas. Se deberá divulgar el hecho de que se está llevando a cabo una evaluación anual de gobierno.

## PRIORIZACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE GOBIERNO CORPORATIVO

Control sobre Implementación	MÁS ALTO	<p>BENEFICIO MODERADO CONTROL ALTO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dar retroalimentación a poderes de nombramiento sobre perfiles deseado de miembros de la junta</li> <li>▪ Desarrollar política de partes interesadas y divulgar informe anual de partes interesadas</li> <li>▪ Establecer política y programa de denuncias</li> <li>▪ Mejorar divulgación de compromisos de interés público y ventajas y desventajas de ETESA comparada con el sector privado</li> </ul>	<p>MAYOR BENEFICIO Y CONTROL ALTO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mejorar divulgación del GC</li> <li>▪ Aumentar responsabilidad de la junta en relación con control, riesgo, ética, cumplimiento, anticorrupción, auditoría externa y su divulgación.</li> <li>▪ Establecer políticas sobre conflicto de interés y contribuciones políticas</li> <li>▪ Establecer comité de auditoría</li> <li>▪ Evaluación anual de GC y de la junta</li> <li>▪ Capacitación nacional obligatoria sobre mejores prácticas de GC para todos los miembros de la junta</li> </ul>
	MÁS BAJO	<p>BENEFICIO MODERADO CONTROL BAJO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumentar tamaño legal de la junta para permitir más miembros independientes en la junta y más diversidad</li> </ul>	<p>MAYOR BENEFICIO Y CONTROL BAJO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procesos de nombramientos de la junta deben ser despolitizados, transparentes y basado en mérito</li> <li>▪ Proteger a la junta de las corrientes políticas cambiantes</li> <li>▪ Mayor experiencia financiera en la junta</li> <li>▪ Deben ajustarse papel y rol de la junta a las mejores prácticas</li> <li>▪ Nombrar número mínimo de miembros independientes de la junta</li> </ul>
		MÁS BAJO	MÁS ALTO

**INFORME DE GOBIERNO  
CORPORATIVO DEL IDAAN**

# ANTECEDENTES

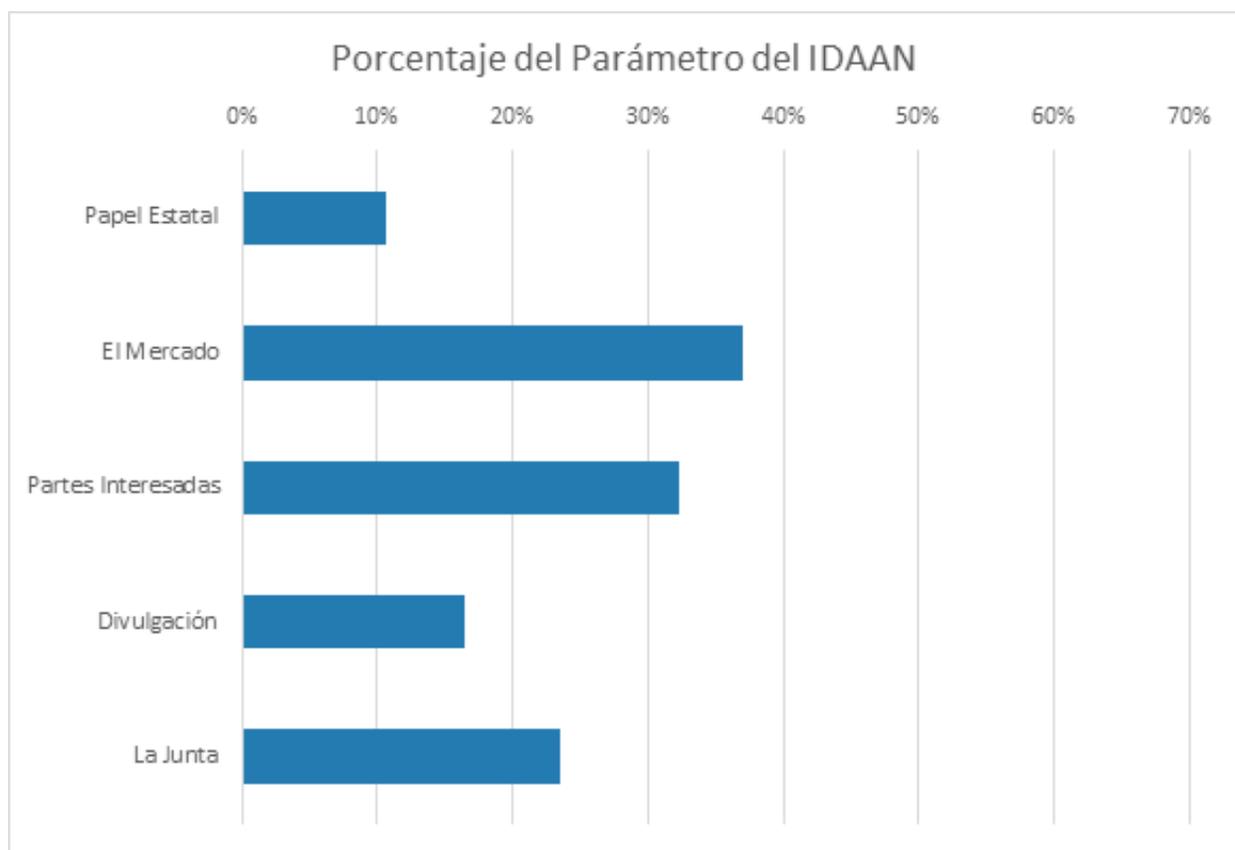
Datos Resumidos del IDAAN	
Estructura legal: Entidad estatal autónoma	Tamaño de la junta: 7
Ley de creación: Ley 77 de 2001	<p>A pie chart illustrating the composition of the board. The chart is divided into three segments: a large orange segment representing 'Grupos de interes, 5', a smaller blue segment representing 'Gobierno, 2', and a very small segment at the top representing 'Independiente, 0'.</p>
Actividad: Agua y sanidad pública	
Porcentaje de propiedad estatal: 100%	
Financiamiento de bonos: No	
Informes financieros: Contabilidad del sector público	
Auditor: No hay auditoría externa independiente	
Composición de la Junta	
<b>Gobierno</b>	
El Ministro de Salud	Representante del Órgano Ejecutivo
<b>Organizaciones de la Sociedad Civil</b>	
Asociación Panameña de Ejecutivo de Empresas	Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos
Cámara Panameña de la Construcción	Asociación de Propietarios de Inmuebles
Representante de una reconocida organización de trabajadores	

## PRINCIPALES DESAFÍOS DE GOBIERNO CORPORATIVO

El gobierno corporativo del IDAAN como entidad estatal autónoma se distingue de una sociedad anónima. Donde se ve una gran diferencia entre IDAAN y las otras EPE en este estudio es en la divulgación de informaciones. La falta de informes anuales NIIF tiene como consecuencia que cualquier información sobre el gobierno del IDAAN es escasa. Las sociedades anónimas suelen operar bajo normas más cercas a las mejores prácticas.

El IDAAN es consciente que algunas prácticas en su gobierno corporativo le limitan en su capacidad de cumplir con sus compromisos y prestar los servicios al público contemplados en su misión. El IDAAN está en el proceso de evaluar sus prácticas de gobierno corporativo con el fin de desarrollar un plan de mejora con el objetivo de mejorar su cumplimiento.

# DESEMPEÑO SEGÚN CATEGORÍA DE GOBIERNO CORPORATIVO



## DESEMPEÑO SEGÚN INDICADOR DE GOBIERNO

Categoría GC	Sub indicador de gobierno corporativo	Evaluación
<i>El papel del Estado como propietario</i>	Interferencia indebida del Estado y autonomía de la EPE	☹️
	Procesos de nombramientos en la junta	❌
<i>El mercado</i>	Ventaja o desventaja indebida en relación con el sector privado	☹️
	Distinción y separación de funciones del Estado de las de EPE	☹️
<i>Partes interesadas y negocio</i>	Partes interesadas y conducta responsable del negocio	☹️
	Responsabilidad de la junta sobre los controles	❌
	Uso de EPE para fines políticos	❓
<i>Transparencia y divulgación</i>	Presentación de informes financieros	❌
	Divulgación de compromisos de interés público	☹️
	Gobierno	❌
	Riesgo	❌
	Partes relacionadas	❌
	Auditoría	❌
<i>Las responsabilidades de la junta</i>	Rol y poderes	☹️
	Nombramientos	❌
	Composición	❌
	Independencia	❌
	Conflicto de interés	❌
	Estructura y procesos	☹️

# ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

### INTERFERENCIA INDEBIDA DEL ESTADO EN LA EPE Y EN SU AUTONOMÍA

Las mejores prácticas sugieren que el Estado no debe interferir de manera indebida en el negocio o en las decisiones operacionales de la EPE. Sugiere además que la junta debe actuar de manera autónoma, sin interferencia política y que a fin de cuentas debe ser responsable y rendir cuenta del desempeño de la EPE.

**=** La información pública disponible es insuficiente. A pesar del hecho de que no está corporeizada el IDAAN es una entidad estatal autónoma con control sobre sus propias finanzas. No existe evidencia de intervención política directa en sus asuntos. No obstante, ciertas decisiones sobre contrataciones así como financieras están sujetas a la aprobación del Órgano Ejecutivo, mientras que el presupuesto lo aprueba el gabinete y la asamblea de diputados. Los fondos del IDAAN deben ser depositados en

bancos específicos, mientras que el Ministerio de Salud tiene la última palabra en relación con ciertos temas. Dada su estructura legal, cabe pensar que la junta no es ni autónoma como tampoco responsable última del desempeño de la EPE según lo sugerirían los Lineamientos de la OCDE.

**Recomendación:** Idealmente, el IDAAN debería ser corporeizado. A pesar del hecho de que la corporatización en sí no traería como resultado cambios significativos en las prácticas de gobierno, dos beneficios inmediatos serían el requerimiento de preparar estados financieros según las NIIF y la realización de una auditoría externa independiente. Si la estructura del IDAAN fuese modernizada, la corporatización pudiese resultar en una junta y prácticas de gobierno más adaptadas a las mejores prácticas.

### PROCESOS DE NOMBRAMIENTOS EN LA JUNTA

Conforme a las mejores prácticas, los miembros de la junta deben ser nombrados mediante un proceso abierto y transparente que resulte en una junta diversa compuesta por miembros escogidos con base en el mérito y que sean capaces de dar una opinión objetiva sobre los asuntos de la EPE, libre de influencia política.

**×** La composición de la junta del IDAAN difiere un tanto de las de las otras EPE en el estudio. Un miembro de la junta es el Ministro de Salud mediante designación expresa. Un solo miembro es nombrado por el Órgano Ejecutivo. Los demás miembros son representantes de la sociedad civil. Estos

últimos están sujetos a ratificación por la Asamblea Nacional y todos los miembros deben ser nombrados por el Órgano Ejecutivo. Dicho proceso hace que la junta esté obligada con los poderes políticos, al igual que sea vulnerable a los cambios si se producen cambios en la administración.

**Recomendación:** El proceso de nombramiento de la junta debe ser más transparente, con menos influencia política a fin de lograr una junta más profesional y estable. Eso tal vez requiera cambios en la ley de creación del IDAAN o pudiera realizarse mediante corporatización.

## EL MERCADO

---

### NO EXISTE NINGUNA VENTAJA O DESVENTAJA INDEBIDA EN RELACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

Las mejores prácticas sugieren que la EPE no disponga de ninguna ventaja o desventaja indebida con respecto a otras EPE o el sector privado. La EPE no debería gozar de ninguna exención legal o tributaria y debe obtener su financiamiento según las condiciones del mercado.

**=** El IDAAN se maneja por lo general mediante políticas, y es subsidiado por el Estado. Se beneficia de las exenciones tributarias, préstamos con términos preferenciales y una diversidad de otros beneficios. Por otro lado, debe cumplir con las regulaciones al igual que cualquiera otra compañía del sector privado. El IDAAN en sí funciona mediante contratistas del sector privado que están supuestos a operar bajo las condiciones del mercado y sin ninguna ventaja o desventaja indebida en relación con otras entidades del sector privado.

**Recomendación:** Tal vez el IDAAN puede incluir un análisis de la neutralidad competitiva y sus relaciones con el sector

privado en su informe anual o en un informe anual de gobierno.

### DISTINCIÓN Y SEPARACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO DE LAS FUNCIONES DE LAS EPE

De acuerdo con las mejores prácticas existe una clara separación entre el Estado, la EPE y las funciones reguladoras. Las contrataciones públicas deben ser competitivas, no discriminatorias y transparentes.

 Las tarifas son establecidas por un regulador independiente (Ente Regulador de los Servicios Públicos). Eso sugiere una separación entre regulación y formulación de políticas. El grado en que otras funciones reguladoras se

pueden llevar a cabo a través de la línea ministerial no pudo determinarse con base en las divulgaciones públicas. Sin embargo, las funciones respecto a las políticas y operaciones parecen estar muy vinculadas según se evidenció por el hecho de estar el Ministro de Salud en la junta. El IDAAN debe cumplir con las leyes de contrataciones públicas del sector público que busca garantizar contrataciones públicas competitivas, no discriminatorias y transparentes.

**Recomendación:** La actual estructura legal del IDAAN como entidad estatal autónoma puede que no ofrezca distinciones claras entre operaciones, las funciones de propiedad (tipo accionista) del Estado y las funciones reguladoras. Un objetivo a largo plazo sería reconsiderar la estructura legal del IDAAN con miras a una mejor definición de estas diferentes funciones y mayores diferenciaciones en la práctica.

## PARTES INTERESADAS Y CONDUCTA RESPONSABLE

---

### PARTES INTERESADAS Y CONDUCTA RESPONSABLE DEL NEGOCIO

Las mejores prácticas sugieren que la EPE debe reconocer y respetar los derechos de las partes interesadas, así como desarrollar y divulgar una política sobre tales prácticas. Las grandes EPE deberían emitir un informe anual basado en las relaciones con las partes interesadas. Además, se debe proporcionar a estas, información de manera oportuna. Por otro lado, las EPE deben observar altas normas de conducta responsable del negocio y divulgar los mecanismos de cumplimiento.

 Los derechos de las partes interesadas son extensos y están protegidos por la ley de creación del IDAAN, así como las leyes sobre sanidad pública, derechos de los usuarios y protección de los clientes. Las normas generales sobre conducta del negocio están especificadas en el código de ética promulgado bajo el Decreto Ejecutivo 246. No existe ninguna política sobre las partes interesadas o conducta responsable del negocio desarrollada directamente por el IDAAN. El IDAAN informa sobre las interacciones clientes o partes interesadas. El Informe de Gestión Social es un documento poco convincente sobre las consultas de partes interesadas. Sin embargo, la sección de relaciones públicas en la Memoria Anual (Memoria de 2014) muestra comunicaciones activas con las partes interesadas.

**Recomendación:** Las políticas sobre relaciones con las partes interesadas y conducta responsable del negocio están enmarcadas sobre todo en la ley. Se desconoce en qué medida el IDAAN ha asumido la posesión de estas políticas, ya que su divulgación, en ocasiones, es poco eficaz. Se recomienda una mejor divulgación de las políticas sobre las partes interesadas y responsabilidad social del negocio en un informe anual sobre el particular.

### RESPONSABILIDAD DE LA JUNTA SOBRE LOS CONTROLES

De acuerdo con las mejores prácticas, se espera que la junta desarrolle, implemente y monitoree programas sobre controles internos y la ética, el cumplimiento y anticorrupción. La EPE debe disponer de normas de conducta responsable del negocio y divulgar los mecanismos para asegurar su implementación. Las mejores prácticas sugieren que la EPE debe establecer políticas y procesos de denuncias.

 El IDAAN dispone de controles internos de protección contra la corrupción. Sin embargo, existe información limitada sobre los controles del IDAAN y no hay indicios de que la junta supervise su implementación o asuma responsabilidad por su debido funcionamiento. La sección de auditoría interna de la Memoria Anual de 2014 indica que auditoría interna investiga las quejas, pero no se dan mayores detalles, como tampoco hay ningún indicio de un programa formal de denuncias.

# PARTES INTERESADAS Y CONDUCTA RESPONSABLE

---

**Recomendación:** La junta debe asumir la responsabilidad del desarrollo, implementación y monitoreo de programas de controles internos, ética, cumplimiento y anticorrupción. No debe depender únicamente de la ley. Se debe divulgar la responsabilidad de la junta, al igual que sus acciones en favor de fuertes controles corporativos. El IDAAN podría considerar el uso de un proveedor de servicios independiente para administrar su programa de denuncias.

## USO DE LA EPE PARA FINES POLÍTICOS

Las mejores prácticas requieren que la EPE no contribuya a las campañas políticas ni financie actividades políticas

como tampoco esté a cargo de actividades caritativas o provea servicios sociales que no se relacionen con su principal área de actividad.

 El IDAAN no divulga una política formal sobre contribuciones políticas, como tampoco hay información pública disponible que sugiera que el IDAAN hace tales contribuciones. Esto no debería ser posible, ya que no existiría partida formal en su presupuesto que es fiscalizado por Contraloría para esta actividad.

**Recomendación:** El IDAAN debe desarrollar una declaración de política respecto a las contribuciones políticas, divulgarla en su sitio web y asegurarse de que tal política sea aplicada.

# TRANSPARENCIA Y DIVULGACIÓN

---

## PRESENTACIÓN DE INFORMES FINANCIEROS

Las mejores prácticas recomiendan que las EPE preparen informes financieros anuales según las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Un informe de los directores debe ser parte del estado financiero anual.

 En el sitio web del IDAAN no había informes financieros anuales, aunque sí se proporcionan algunas cifras financieras mensuales. La ley de creación del IDAAN no especifica ninguna norma contable en particular aunque se puede asumir que sería la contabilidad del sector público. (Debe observarse que la mejor práctica en la contabilidad del sector público cada vez más se refiere a las NIIF). La divulgación es voluminosa y detallada. Faltan algunos elementos requeridos conforme a la ley de transparencia mientras que otros parecen haber sido preparados precipitadamente. Algunas divulgaciones constituyen documentos técnicos que no han sido discutidos ni analizados.

**Recomendación:** El IDAAN requiere publicar informes financieros anuales. Idealmente, estos deberían prepararse con base en las NIIF y ser auditados por un auditor externo independiente. La junta debería supervisar esta responsabilidad. La divulgación general debería enfocarse menos en volumen y contenido técnico, y más en proporcionar información interesante y útil.

## DIVULGACIÓN DE COMPROMISOS DE INTERÉS PÚBLICO

Una mejor práctica consiste en que los informes de la EPE incluyan información sobre áreas de interés particular para el Estado y el público en general, que se refieran a actividades de interés público llevadas a cabo y que incluyan los resultados financieros y operativos asociados con el logro de los objetivos de políticas públicas. Las EPE también deben divulgar la asistencia financiera, garantías y cualesquiera otros compromisos que ellos hayan hecho que les hayan sido hechos a ellos por el Estado.

 El IDAAN proporciona información de interés público en su plan estratégico (siendo el último del 2012) y su Memoria Anual del 2014. Estos parecen ser documentos técnicos que no se enfocan como tal en las actividades realizadas en interés público y el logro de los objetivos. La Memoria por lo general incluye una descripción de las diferentes divisiones operacionales y autoridades regionales del IDAAN.

**Recomendación:** El IDAAN podría mejorar su divulgación de los compromisos de interés público en su Memoria Anual proporcionando información de alto nivel respecto a sus mandatos y el cumplimiento de los mismos. Igualmente resultaría útil agregar información sobre el apoyo estatal a cambio de los compromisos.

## GOBIERNO CORPORATIVO

Una mejor práctica consiste en que las EPE brinden informes sobre su gobierno corporativo. Las divulgaciones deben incluir, como mínimo, la identidad de los miembros de la junta, sus aptitudes, otros cargos desempeñados, el proceso de selección y el grado de diversidad de la junta. La información debe ser suficiente como para evaluar la contribución de los miembros de la junta a la EPE, su competencia, potenciales conflictos de intereses e independencia.

✘ La divulgación de gobierno en el IDAAN (al igual que en las otras EPE analizadas) es deficiente. Habiéndose dicho esto, el IDAAN y el Metro de Panamá fueron las únicas EPE del grupo de estudio que divulgaron la identidad de los miembros de su junta. Sin embargo, esta característica positiva no reemplaza la falta de otras divulgaciones sobre el gobierno.

**Recomendación:** El IDAAN debe mejorar la divulgación sobre su gobierno. Debería dedicar una sección de su sitio Web al gobierno e incluir, entre otras cosas, información sobre los miembros de la junta, políticas de conflicto de interés, etc. Además, debería considerar la emisión de un informe anual separado sobre su gobierno, tal vez como una sección de su Memoria Anual. En el anexo se incluye una lista detallada sobre las divulgaciones comunes de gobierno las cuales deberían hacerse bajo la responsabilidad de la junta.

## RIESGO

Las mejores prácticas sugieren que las EPE deben divulgar importantes factores de riesgo previsible y las medidas correctivas, así como los sistemas que utilizan para identificar, manejar, controlar e informar sobre los riesgos.

✘ La Memoria Anual del IDAAN se refiere al control de riesgo, aunque solo lo menciona de manera limitada. Además, no se divulgan ni la responsabilidad de la junta de supervisar el riesgo como tampoco las medidas correctivas.

**Recomendación:** La junta directiva del IDAAN debe reconocer su responsabilidad de supervisión del riesgo, asegurarse de que existan los sistemas adecuados y describir sus actividades de supervisión en la Memoria.

## PARTES RELACIONADAS

Las mejores prácticas requieren divulgación de las transacciones importantes con el Estado y otras partes

relacionadas. La NIIF 24 requiere la divulgación de transacciones importantes con partes relacionadas.

✘ Normalmente, las transacciones con partes relacionadas se divulgarían en un informe financiero anual preparado según las NIIF. Pero como el IDAAN no prepara dichos informes, no hay datos consolidados disponibles sobre transacciones entre partes relacionadas, aunque es posible recopilar información de los decretos gubernamentales e informes de prensa. No hay información disponible sobre las políticas del IDAAN respecto a las partes relacionadas o a los conflictos de intereses y los sistemas de aplicación.

**Recomendación:** La junta del IDAAN debe desarrollar y supervisar la implementación de una política sobre conflicto de interés o partes relacionadas, y reportar anualmente la efectividad de tal medida. Dicho informe podría incluirse en la Memoria Anual.

## AUDITORÍA

Las mejores prácticas requieren que los informes financieros anuales de la EPE estén sujetos a auditoría por un auditor independiente externo (no estatal). Dicha auditoría deberá realizarse conforme a las normas de auditoría de alta calidad, a saber: las Normas Internacionales de Auditoría (NIA). La junta debe supervisar al auditor así como el proceso de auditoría para asegurarse de que el auditor externo es independiente.

= La ley 77 mediante la cual se creó el IDAAN también requiere una auditoría anual por una reconocida firma, aunque la ley no especifica la norma de auditoría a ser usada. La información pública es insuficiente para determinar si se lleva a cabo una auditoría anual. Y, aunque se supone que el IDAAN está sujeto a auditorías estatales, estas no constituyen un reemplazo de una auditoría externa. No se divulgó ninguna información sobre auditorías estatales anteriores.

**Recomendación:** Los informes financieros del IDAAN deben ser auditados por un auditor externo independiente y luego divulgados.

## ROL Y PODERES

Las mejores prácticas sugieren que la junta debe tener un mandato claro y responsabilidad fundamental por el desempeño de la EPE. Las juntas de las EPE no deben ser simples conductos para recibir instrucciones de los poderes políticos, como tampoco su rol principal debe ser el de garantizar el cumplimiento con las órdenes políticas. La junta debe estar anuente a su obligación legal de actuar en el mejor interés de la EPE, por lo que debe disponer del poder para fijar la estrategia, supervisar la gestión, así como contratar y despedir a su Director General. Además, la junta debería poder decidir (sujeta a limitaciones establecidas por el Estado) la compensación del Director General y garantizar que la remuneración de los altos ejecutivos se ajuste al logro de los objetivos.

⊞ La ley de creación del IDAAN establece con claridad el mandato de la junta. Sus miembros no tienen ningún deber explícito de lealtad o cuidado hacia la EPE, por cuanto el IDAAN no fue establecido mediante la ley de sociedades. Un aspecto positivo es que la posición de Director General es abierta y que el procedimiento de búsqueda y perfil del candidato son responsabilidad de la junta. Lo negativo es que el término del cargo del Presidente está vinculado a la aprobación y término de la Presidencia de la República. No había información pública disponible para confirmar la responsabilidad de la junta con respecto a la estrategia. La junta no tiene poder sobre la remuneración del Presidente, ya que esa remuneración se establece por ley y es equivalente a la de un ministro. Las otras remuneraciones son determinadas según las escalas de pagos gubernamentales.

**Recomendación:** Las juntas de las EPE no pueden desviarse de las leyes bajo las cuales fueron creadas. Sin embargo, el IDAAN podría mejorar las responsabilidades de su junta en sus estatutos o carta estatutaria y procurar adoptar algunos elementos de las mejores prácticas. La capacitación de todos los miembros de juntas actuales y potenciales debería ser obligatoria de modo que se familiaricen con las normas de las mejores prácticas.

## NOMBRAMIENTOS

De acuerdo con las mejores prácticas, todos los miembros de la junta deben nombrarse con base en mérito. Las reglas y procedimientos de los nombramientos deben ser transparentes y las designaciones deben basarse en criterios profesionales así como en un proceso de selección competitiva. A tal fin, se podrían contratar expertos de búsqueda independientes para mejorar el proceso e

igualmente la EPE debería poder opinar en el proceso de selección.

✘ El poder de nombramiento está establecido en la ley de creación del IDAAN. La mayoría de los miembros de la junta del IDAAN son nombrados por grupos de interés sujeto a la aprobación del Presidente de la República. Al igual que en el caso de otras EPE de este estudio, el proceso no es transparente, como tampoco hay ningún indicio de que el mérito sea el criterio esencial de selección. No existe ninguna indicación de que haya un proceso de búsqueda competitiva o de que alguna vez se hayan utilizado consultores de búsqueda para encontrar a los mejores candidatos para puestos en la junta.

**Recomendación:** El IDAAN no tiene poder para efectuar nombramientos. Dicho poder radica en la Presidencia de la República y en los grupos de interés. Sin embargo, podría crearse un proceso mediante el cual se tome en cuenta el mérito y las necesidades del IDAAN. Se deberían establecer reglas para impedir el cambio total de los miembros de la junta como resultado de los ciclos de elecciones. Se podría proponer mantener un cierto porcentaje o número de miembros de la junta de manera independiente con los cambios en la administración gubernamental. Otra propuesta sería escalonar los términos de permanencia en la junta, es decir, que los mismos concluyan en tiempos diferentes.

## COMPOSICIÓN

La junta debería ser diversa con competencias que resulten útiles para la EPE. Debería disponer de alguna experiencia del sector privado al igual que una combinación adecuada de género. Los miembros de la junta no deben tener vínculos políticos así como tampoco representar a grupos de intereses. Aquellos miembros que estén vinculados a los altos poderes del Órgano Ejecutivo no deberían formar parte de la junta; también se debería mantener un número bajo de funcionarios públicos.

✘ El IDAAN es la única EPE en este estudio en divulgar la composición de su junta. La junta del IDAAN difiere de las otras por cuanto 5 de los 7 miembros de su junta son designados por grupos de interés y no directamente por los poderes políticos. No se pudo determinar si esto en cierta medida crea un balance de poder diferente o dinámica de la junta en comparación con las otras EPE. Se pudo observar en la divulgación sobre los miembros de la junta que algunos de sus miembros tienen suplentes designados.

**Recomendación:** Se sugiere que la Presidencia de la República, al igual que los otros grupos de interés del

IDAAN, nombren a los miembros de la junta solo con base en el criterio de mérito. Los que tienen poder de nombramiento deben tomar en cuenta la necesidad de diversidad, experiencia y distribución de género. El uso de suplentes debería darse en circunstancias extraordinarias y no debe ser en una práctica regular.

## COMPOSICIÓN

Las mejores prácticas en términos de la composición de la junta permite la toma de decisiones objetivas y no politizadas para beneficio de la EPE. Se debería requerir un número mínimo de miembros independientes de la junta y se deben separar los roles del Presidente y Director General.

 De acuerdo con las definiciones comunes de independencia, ninguno de los miembros de la junta del IDAAN podría ser calificado como independiente. Se puede asumir que todos tienen lealtades ya sea política u otras externas. Un aspecto positivo es que tanto el IDAAN (como todas las otras EPE examinadas) mantienen una separación entre los roles del presidente y Director General.

**Recomendación:** La independencia no es una panacea y nunca debe considerarse como substituta de la competencia. Sin embargo, los poderes a cargo de los nombramientos deben considerar la necesidad de disponer de opiniones objetivas al nivel de la junta y designar a algunos miembros de mentalidad independiente. Uno o dos miembros independientes de la junta pueden crear un impacto positivo en sus deliberaciones y decisiones. Se debe divulgar el estatus de los miembros independientes, así como la definición de independencia usada para determinar ese estatus.

## CONFLICTO DE INTERÉS

Las juntas directivas que funcionan según las mejores prácticas deberán tener políticas y mecanismos para manejar los conflictos de intereses. Todos los miembros de la junta deberán informar por escrito ante ella los potenciales conflictos de intereses. Además, los intereses de los miembros deben ser divulgados con claridad en el sitio web de la empresa, y los sistemas de control deben poder garantizar el cumplimiento con la política sobre conflictos de intereses.

 Existen requerimientos legales según la ley de que los funcionarios públicos no deben tener conflictos de intereses. Sin embargo, la ley no es precisa y no propone sistemas para manejar los conflictos potenciales, a la vez que tampoco requiere que los miembros de la junta

divulguen al público o a la junta los conflictos potenciales. No hay indicio alguno de que exista una política de conflicto de interés a nivel de la junta o de que la junta disponga de algún mecanismo para controlar conflictos de intereses potenciales.

**Recomendación:** La junta del IDAAN debe establecer una política de conflicto de interés que sobrepase los requerimientos establecidos por ley. Dicha política debe ser divulgada en el sitio web del IDAAN, en conjunto con los mecanismos para su implementación.

## ESTRUCTURA Y PROCESOS

Las mejores prácticas sugieren que la junta debe considerar el establecimiento de comités. Al respecto el que se considera como muy esencial es el comité de auditoría. Los comités de auditoría supervisan un gran número de temas relacionados con la presentación de informes y el control. También sería de utilidad establecer comités de remuneración y nombramientos. Por otro lado, los tamaños de la junta deben mantenerse razonablemente pequeños. La junta debería realizar una autoevaluación anual así como desarrollar un plan de acción correctiva. Todas las EPE deberían tener una función de auditoría interna que se relacione de manera directa con los miembros independientes de la junta.

 Según la información públicamente disponible el IDAAN no dispone de comités de junta. Por otro lado, la junta del IDAAN tiene un tamaño adecuado de 7 miembros. Existe un auditor interno en el IDAAN, sin embargo no hay ninguna divulgación que confirme una relación de información directa a la junta, como tampoco que el IDAAN lleve a cabo evaluaciones anuales sobre su propio gobierno.

**Recomendación:** El IDAAN debe considerar el establecimiento de un comité de auditoría, el cual en lo ideal debería estar compuesto por miembros independientes de la junta con experiencia en informes financieros y conocimiento de auditoría y el ambiente de control de la empresa. Dicha junta deberá realizar una evaluación de sus propios procesos de gobierno, si es posible con la asistencia de un consultor externo independiente y luego diseñar un plan anual para una mejor aproximación a las mejores prácticas.

# PRIORIZACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DEL GOBIERNO CORPORATIVO

Control sobre Implementación	MÁS ALTO	<p><b>BENEFICIO MODERADO CONTROL ALTO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dar retroalimentación a poderes de nombramiento sobre perfiles deseados de miembros de la junta</li> <li>▪ Mejorar informe anual de partes interesadas</li> <li>▪ Establecer política y programa de denuncias</li> <li>▪ Mejorar divulgación de compromisos de interés público y ventajas y desventajas del Metro comparado con el sector privado</li> </ul>	<p><b>MAYOR BENEFICIO Y CONTROL ALTO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Divulgar informes financieros anuales y mejorar divulgaciones sobre el GC</li> <li>▪ Aumentar responsabilidad de la junta sobre control, riesgo, ética, cumplimiento, anticorrupción, auditoría externa y divulgación de los resultados.</li> <li>▪ Establecer políticas sobre conflicto de interés y contribuciones políticas</li> <li>▪ Establecer comité de auditoría</li> <li>▪ Evaluación anual de CG y de la junta</li> </ul>
	MÁS BAJO	<p><b>BENEFICIO MODERADO CONTROL BAJO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumentar tamaño legal de la junta para permitir más miembros independientes en la junta y más diversidad</li> </ul>	<p><b>MAYOR BENEFICIO Y CONTROL BAJO:</b></p> <p>Introducir contabilidad según NIIF</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Introducir auditorías externas independientes</li> <li>▪ Corporeizar</li> <li>▪ Procesos de nombramientos de la junta deben ser transparentes, basados en mérito y dirigidos a la diversidad</li> <li>▪ Proteger a la junta de corrientes políticas</li> <li>▪ Deben mejorarse responsabilidades legales de la junta y ajustarse a las mejores prácticas</li> <li>▪ Nombrar número mínimo de miembros independientes de la junta</li> </ul>
	MÁS BAJO	MÁS ALTO	

Beneficio Esperado de la Reforma

**INFORME DE GOBIERNO  
CORPORATIVO DEL METRO  
DE PANAMÁ**

## ANTECEDENTES

Datos Resumidos del Metro de Panamá	
Estructura legal: Sociedad Anónima	Tamaño de la junta: 7
Ley de creación: Ley 109 de 2013	<p>Independiente, 0</p> <p>Grupos de interés, 2</p> <p>Gobierno, 5</p>
Actividad: Tránsito metropolitano	
Porcentaje de propiedad estatal: 100%	
Financiamiento de bonos: No	
Informes financieros: No son públicamente divulgados	
Auditor: No divulgado públicamente	Mujeres: 0
Composición de la Junta	
Gobierno	
Representante designado por el Presidente de la República quien será el Presidente de la Junta	Representante designado por el Órgano Ejecutivo
El Ministro de Obras Públicas	Ministro de Economía y Finanzas
Jefe de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre	
Organizaciones de la Sociedad Civil	
Consejo Nacional de la Empresa Privada	Cámara Panameña de la Construcción

## PRINCIPALES DESAFÍOS DE GOBIERNO CORPORATIVO

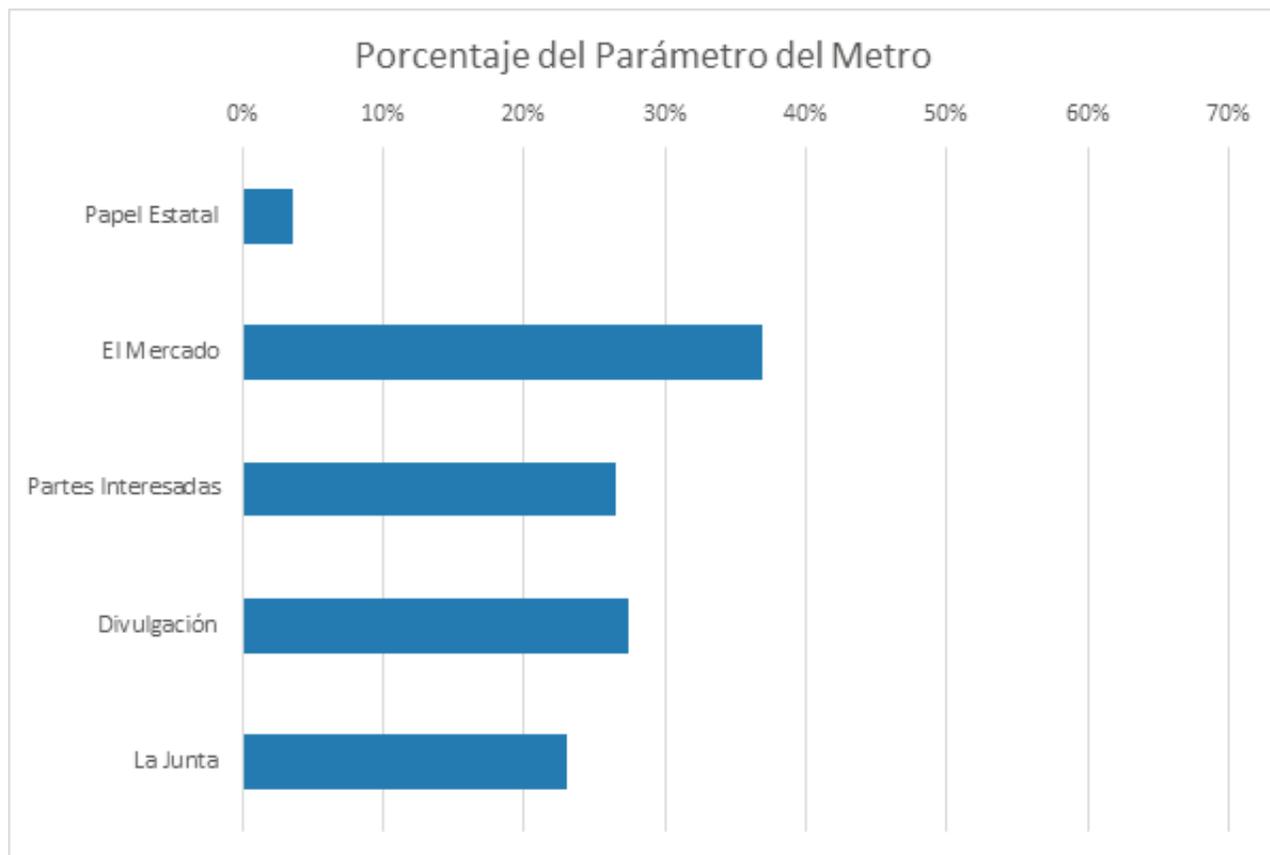
Una de las principales diferencias entre el gobierno corporativo del Metro y las mejores prácticas es la ausencia de estados financieros NIIF auditados. Los estados NIIF suelen contener información sobre el gobierno corporativo, en particular: las transacciones con partes relacionadas; las relaciones financieras con el Estado; riesgo y gestión de riesgos; responsabilidades de la junta; y control entre otros. Metro presenta informes financieros al Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, tales declaraciones no serían producidas de acuerdo con las NIIF ni auditadas de acuerdo con las NIA. Metro explica la falta de estados financieros como el resultado de su transformación en 2013 en una sociedad anónima y dificultades técnicas relacionados con su transición al software de gestión empresarial SAP.

Metro tiene una fuerte representación de ministros, y personas muy relacionadas con el gobierno y grupos de interés en la junta directiva. La mejor práctica es, normalmente, inclinada hacia un menor número de tales figuras. Sin embargo, Metro considera la composición de su junta como necesaria para ayudarle a alcanzar con eficacia sus objetivos de inversión en infraestructura. Según Metro,

hay tres miembros independientes en la junta. Los consejeros independientes no están identificados en la divulgación pública, ni tampoco está claro qué definición de independencia está siendo utilizado.

Metro ha identificado tres retos de gobierno a corto plazo: a) la producción y publicación de los estados financieros NIIF auditados; b) una mayor divulgación sobre su gobierno corporativo; y c) el establecimiento de un comité de auditoría que cumpla con la mejor práctica. Estos cambios representan un paso importante.

## DESEMPEÑO SEGÚN CATEGORÍA DE GOBIERNO CORPORATIVO



## DESEMPEÑO SEGÚN SUB INDICADOR DE GOBIERNO CORPORATIVO

<i>Categoría GC</i>	<i>Sub indicador de gobierno corporativo</i>	<i>Evaluación</i>
<i>El papel del Estado como propietario</i>	Interferencia indebida del Estado y autonomía de la EPE	?
	Procesos de nombramientos en la junta	✘
<i>El mercado</i>	Ventaja o desventaja indebida en relación con el sector privado	☹
	Distinción y separación de funciones del Estado de las de EPE	☹
<i>Partes interesadas y negocio responsable</i>	Partes interesadas y conducta del negocio responsable	☹
	Responsabilidad de la Junta sobre los controles	✘
	Uso de EPE para fines políticos	?
<i>Transparencia y divulgación</i>	Presentación de informes financieros	✘
	Divulgación de compromisos de interés público	☹
	Gobierno	☹
	Riesgo	✘
	Partes relacionadas	✘
	Auditoría	✘
<i>Las responsabilidades de la junta</i>	Rol y poderes	☹
	Nombramientos	✘
	Composición	✘
	Independencia	?
	Conflicto de interés	✘
	Estructura y procesos	☹

# ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

## INTERFERENCIA INDEBIDA DEL ESTADO EN LA EPE Y EN SU AUTONOMÍA

Las mejores prácticas sugieren que el Estado no debe interferir de manera indebida en el negocio o en las decisiones operacionales de la EPE. Sugiere además que la junta debe actuar de manera autónoma, sin interferencia política y que a fin de cuentas debe ser responsable y rendir cuenta del desempeño de la EPE.

**?** El Metro dispone de autonomía considerable según la ley de su creación y no hay evidencia de intervención política directa en sus asuntos. A pesar de la falta de evidencia de interferencia indebida, la preponderancia de ministros en la junta del Metro sugiere que las figuras políticas dominan las deliberaciones de la junta así como las decisiones de la empresa. El punto de vista de Metro es que la composición de su junta le permite: a) ser más flexible; b) evitar la burocracia; y c) ser más eficaz en la consecución de sus objetivos estratégicos.

**Recomendación:** No se hace recomendación alguna ya que no se puede confirmar la indebida interferencia o limitaciones en la autonomía del Metro. No obstante, dado que la composición de la junta sugiere una estrecha integración entre el Estado y la junta del Metro, el tema de la composición de la junta se torna crítico. Más adelante se incluyen recomendaciones sobre la composición de la junta.

## PROCESOS DE NOMBRAMIENTOS EN LA JUNTA

Conforme a las mejores prácticas, los miembros de la junta deben ser nombrados mediante un proceso abierto y

## EL MERCADO

---

## NO EXISTE NINGUNA VENTAJA O DESVENTAJA INDEBIDA EN RELACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

Conforme a las mejores prácticas, los miembros de la junta deben ser nombrados mediante un proceso abierto y

transparente que resulte en una junta diversa compuesta por miembros escogidos con base en el mérito y que sean capaces de dar una opinión objetiva sobre los asuntos de la EPE, libre de influencia política.

**✘** La composición de la junta está establecida en la ley de creación del Metro, aunque el proceso actual de nombramiento no es transparente. No existe indicio alguno de que la junta ya sea diversa o de que sus miembros sean seleccionados con base en mérito, o de que pueden dar opiniones objetivas libres de influencia política. La junta del Metro está dominada por los nombramientos gubernamentales y representantes del gobierno que son miembros debido a sus cargos gubernamentales (El Ministro de Obras Públicas y el de Economía y Finanzas y el Jefe de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre). Este enfoque respecto a los nombramientos hace que la junta se vea obligada con respecto a los poderes políticos, así como vulnerable a cambios como resultado de cambios en la administración gubernamental.

**Recomendación:** El proceso de nombramientos de la junta debe ser más transparente y traer como resultado que haya menos miembros políticos en la junta, con miras a tener una junta más profesional y estable. Eso podría requerir cambios en la ley de creación del Metro. Además la Presidencia de la República debería enfocarse en nombrar miembros de la junta que se ajusten a las mejores prácticas.

Las mejores prácticas sugieren que la EPE no disponga de ninguna ventaja o desventaja indebida con respecto a otras EPE o el sector privado. La EPE no debería gozar de ninguna exención legal o tributaria y debe obtener su financiamiento según las condiciones del mercado.

**=** Existe muy poca información para apoyar una opinión sobre neutralidad competitiva. El Metro se beneficia de exenciones tributarias, préstamos con términos preferenciales y una diversidad de otros beneficios. Metro considera que este tratamiento especial se justifica, ya que

está en una fase de inversión, que tiene objetivos sociales, y porque no compite de manera directa con el sector privado. Resulta imposible evaluar la medida en que dichas diferencias de tratamiento son justificadas o el grado en que se recibe financiamiento según las condiciones del mercado. El Metro debe cumplir con la regulación como cualquier compañía del sector privado y dispone de libertad para contratar los servicios bancarios que desee.

**Recomendación:** El Metro debe divulgar información sobre el grado al cual se adhiere a los conceptos de neutralidad competitiva con el sector privado.

### DISTINCIÓN Y SEPARACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO DE LAS FUNCIONES DE LAS EPE

De acuerdo con las mejores prácticas existe una clara separación entre el Estado, la EPE y las funciones

reguladoras. Las contrataciones públicas deben ser competitivas, no discriminatorias y transparentes.

⊞ No hay información suficiente para evaluar el grado en que las funciones reguladoras, de supervisión y operacionales de la EPE están separadas. Como ya se señaló, la composición de la junta plantea preocupación respecto a dicha separación. El Metro debe cumplir con las leyes de contrataciones públicas del sector público que procuran garantizar contrataciones públicas competitivas, no discriminatorias y transparentes.

**Recomendación:** El Metro debe determinar si las decisiones reguladoras y de precios son tomadas por las mismas personas que toman decisiones operacionales y por aquellas que son responsables de establecer las políticas estatales. Se deben realizar esfuerzos por separar estas tres funciones por cuanto pueden tener metas conflictivas y llevar a la toma de decisiones a nivel de la junta que no sea en interés de la EPE.

## PARTES INTERESADAS Y NEGOCIO RESPONSABLE

### PARTES INTERESADAS Y CONDUCTA DEL NEGOCIO RESPONSABLE

Las mejores prácticas sugieren que la EPE debe reconocer y respetar los derechos de las partes interesadas, así como desarrollar y divulgar una política sobre esas prácticas. Las grandes EPE deberían emitir un informe anual basado en las relaciones con las partes interesadas. Además, se debe proporcionar a estas, información de manera oportuna. Por otro lado, las EPE deben observar altas normas de conducta responsable del negocio y divulgar los mecanismos de cumplimiento.

⊞ Diversos derechos de las partes interesadas y de clientes, incluyendo los derechos de consulta están establecidos por ley. Las normas generales sobre conducta del negocio están especificadas en el código de ética promulgado según el Decreto Ejecutivo 246. El Metro no prepara un informe consolidado de partes interesadas.

**Recomendación:** Las políticas sobre las relaciones de las partes interesadas y conducta responsable del negocio están en su mayoría enmarcadas en la ley. Se insta a que haya una mejor divulgación de las políticas sobre las partes interesadas y responsabilidad social del negocio mediante un informe anual de partes interesadas.

### RESPONSABILIDAD DE LA JUNTA SOBRE LOS CONTROLES

De acuerdo con las mejores prácticas, se espera que la junta desarrolle, implemente y monitoree programas sobre controles internos y la ética, el cumplimiento y anticorrupción. La EPE debe disponer de normas de conducta de negocio responsable y divulgar los mecanismos para garantizar su implementación. Las mejores prácticas sugieren que la EPE debe establecer políticas y procesos de denuncias.

⊗ No existe ninguna divulgación que confirme el papel de la junta según se especifica arriba. Sin embargo, según fuentes informales, Metro está en proceso de establecer un comité de auditoría de su junta. Si el papel del comité de auditoría corresponde a la de un comité de auditoría mejor práctica, esto sería un gran paso adelante. La ley 109 de creación del Metro especifica que el papel del auditor es detectar la corrupción. Existe también la capacidad de formular quejas como consumidor. Sin embargo, las divulgaciones no muestran que el Metro tenga un programa organizado de denuncias.

**Recomendación:** La junta debe asumir la responsabilidad del desarrollo, implementación y monitoreo de los programas de auditoría externa, control interno, ética,

cumplimiento y anticorrupción. Un paso clave para hacer esto es el establecimiento de un comité de auditoría de la junta, que, al parecer, ya está en marcha. Metro debe asegurarse de que el papel y las responsabilidades del nuevo comité de auditoría corresponden a las mejores prácticas. Se debe divulgar la responsabilidad de la junta en lo que respecta al ambiente de control, al igual que sus acciones en apoyo de los controles corporativos. El Metro querría considerar el uso de un proveedor de servicios independiente para que administre su programa de denuncias.

### USO DE LA EPE PARA FINES POLÍTICOS

Las mejores prácticas requieren que la EPE no contribuya a las campañas políticas ni financie actividades políticas

como tampoco esté a cargo de actividades caritativas o provea servicios sociales que no se relacionen con su principal área de actividad.

 El Metro no divulga una política formal sobre contribuciones como tampoco hay información disponible al público que sugiera que el Metro hace tales contribuciones. Fuentes del Metro dicen que un tal uso de fondos no puede ocurrir.

**Recomendación:** El Metro debe desarrollar una declaración de sus restricciones sobre las contribuciones políticas, divulgarla en su sitio web y asegurarse de que se aplique.

## TRANSPARENCIA Y DIVULGACIÓN

---

### PRESENTACIÓN DE INFORMES FINANCIEROS

Las mejores prácticas recomiendan que las EPE preparen informes financieros anuales según las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). El informe de los directores debe ser parte del estado financiero anual.

 En el sitio web del Metro no había disponible ningún informe financiero anual. Como empresa pública de responsabilidad limitada se esperaría que el Metro preparara informes financieros anuales auditados, conforme a las NIIF. Esta es una de las debilidades más importantes en el gobierno corporativo del Metro. Metro informa que la razón se debe principalmente a dificultades en la implementación del software de gestión empresarial SAP, así como el hecho de que Metro se encuentra todavía en período de transición de una administración del Estado a una sociedad anónima. Metro proporciona informes financieros al Ministerio de Economía y Finanzas, pero estos informes no son ni compatibles con las NIIF ni auditados de acuerdo con las NIA.

**Recomendación:** El Metro requiere publicar informes financieros anuales de manera oportuna. Los informes deberán prepararse haciendo uso de las NIIF y ser auditados por un reconocido auditor externo independiente que aplique las NIA. La junta debería reconocer su responsabilidad respecto al proceso de presentación de informes.

### DIVULGACIÓN DE COMPROMISOS DE INTERÉS PÚBLICO

Una mejor práctica consiste en que los informes de la EPE incluyan información sobre áreas de interés particular para el Estado y el público en general, que se refieran a las actividades de interés público llevadas a cabo y que incluyan los resultados financieros y operativos asociados con el logro de los objetivos de políticas públicas. Las EPE también deben divulgar la asistencia financiera, garantías y cualesquiera otros compromisos que ellos hayan hecho o que les hayan sido hechos a ellos por el Estado.

 El Metro hace divulgaciones significativas de interés público en su sitio web que describen proyectos de construcción, avance en comparación con los planes, licitaciones, quejas y así sucesivamente. Sin embargo, dicha divulgación no está consolidada como tampoco contiene un análisis de alto nivel de las metas de las políticas, los medios para lograr estas metas, o una visión consolidada de las condiciones financieras bajo las cuales el Metro lleva a cabo sus compromisos públicos.

**Recomendación:** Resultaría útil un informe consolidado sobre los compromisos de interés público del Metro, sus avances comparado con los compromisos y sus acuerdos con el Estado para apoyar el logro de dichos compromisos.

## GOBIERNO CORPORATIVO

Una mejor práctica consiste en que las EPE brinden informes sobre su gobierno corporativo. Las divulgaciones deben incluir, como mínimo, la identidad de los miembros de la junta, sus aptitudes, otros cargos desempeñados, el proceso de selección y el grado de diversidad de la junta. La información debe ser suficiente como para evaluar la contribución de los miembros de la junta a la EPE, su competencia, potenciales conflictos de intereses e independencia.

☐ La divulgación sobre los miembros de la junta del Metro es muy buena ya que proporciona toda la información necesaria para evaluar el potencial de conflictos de intereses e independencia. Además, la divulgación en el sitio web del Metro es una de las mejores organizadas entre el grupo de estudio. Sin embargo, esto no reemplaza del todo a las otras divulgaciones sobre el gobierno corporativo que son ignoradas, en particular, respecto a políticas tales como conflictos de intereses y la responsabilidad de la junta de garantizar que existan sistemas de control y que funcionen en forma adecuada.

**Recomendación:** El Metro requiere mejorar su divulgación sobre el gobierno. Debe dedicar una sección especial de su sitio web al gobierno corporativo e incluir, entre otras cosas, un informe anual de gobierno, políticas sobre conflicto de interés, política sobre transacciones entre partes relacionadas, política de nombramientos en la junta, gestión de riesgo, etc. En el anexo se incluye una lista detallada sobre revelaciones comunes del gobierno corporativo (algunas de las cuales ya son realizadas por el Metro).

## RIESGO

Las mejores prácticas sugieren que las EPE deben divulgar importantes factores de riesgo previsible y las medidas correctivas, así como los sistemas que utilizan para identificar, manejar, controlar e informar sobre los riesgos.

✘ En vista de que no existe un informe financiero según las NIIF, no hay divulgación sobre riesgo como tampoco sobre la responsabilidad de la junta respecto a la supervisión del riesgo o medidas correctivas.

**Recomendación:** La junta del Metro debe reconocer su responsabilidad de supervisar el riesgo, asegurarse de que existan los sistemas adecuados y describir la forma en que supervisa tales riesgos. En cada informe financiero anual se deben analizar los riesgos y sistemas para manejarlos.

## PARTES RELACIONADAS

Las mejores prácticas requieren divulgación de las transacciones importantes con el Estado y otras entidades relacionadas. La NIIF 24 requiere la divulgación de material relacionado con transacciones entre las partes

✘ Normalmente, las transacciones entre partes relacionadas serían divulgadas en un informe financiero anual basado en las NIIF. En vista de que el Metro no divulga tales informes, no hay disponible información consolidada sobre transacciones entre partes relacionadas. No hay información pública disponible sobre las políticas del Metro respecto a las partes relacionadas o a los conflictos de intereses, así como los sistemas para su aplicación.

**Recomendación:** La junta del Metro debe asegurar la publicación oportuna de los estados financieros auditados según las NIIF. Además deberá desarrollar y supervisar la implementación de una política de conflictos de interés o transacciones entre partes relacionadas e informar cada año sobre su efectividad.

## AUDITORÍA

Las mejores prácticas requieren que los informes financieros anuales de la EPE estén sujetos a auditoría por un auditor independiente externo (no estatal). Dicha auditoría deberá realizarse conforme a las normas de auditoría de alta calidad, a saber: las Normas Internacionales de Auditoría (NIA). La junta debe supervisar al auditor así como el proceso de auditoría para asegurarse de que el auditor externo es independiente.

✘ No se divulgan los informes financieros como tampoco hay información sobre la auditoría (ni independiente ni estatal).

**Recomendación:** La junta del Metro debe asegurarse de que los estados financieros auditados preparados según las NIIF sean publicados con oportunidad. Los informes financieros deben ser auditados por un reconocido auditor externo independiente utilizando las Normas Internacionales de Auditoría.

## ROL Y PODERES

Las mejores prácticas sugieren que la junta debe tener un mandato claro y responsabilidad fundamental por el desempeño de la EPE. Las juntas de las EPE no deben ser simples conductos para recibir instrucciones de los poderes políticos, como tampoco su rol principal debe ser el de garantizar el cumplimiento con las órdenes políticas. La junta debe estar anuente a su obligación legal de actuar en el mejor interés de la EPE, por lo que debe disponer del poder para fijar la estrategia, supervisar la gestión, así como contratar y despedir a su Director General. De igual manera, debería poder decidir (sujeta a limitaciones establecidas por el Estado) la compensación del Director General y garantizar que la remuneración de los altos ejecutivos se ajuste al logro de los objetivos.

⊞ La ley mediante la cual se creó el Metro describe con claridad el mandato y los poderes de la junta, la cual tiene el poder para designar y remover al Director General, así como sobre la remuneración de este último, entre otras cosas. A pesar del hecho de que la junta dispone de poderes significativos, la preocupación es que se encuentra demasiado vinculada a los poderes políticos, sirve de conducto a esas directrices y, por lo tanto, no es una institución en verdad autónoma o independiente. Dicho eso, Metro opina que es justo su vínculo con el Gobierno lo que permite avanzar sus proyectos de inversión de manera eficiente y eficaz.

**Recomendación:** Los poderes de la junta están estipulados en las leyes de creación del Metro. A falta de reforma legislativa, el cambio de estos poderes está fuera del control del Metro. Sin embargo, es posible que se lleven a cabo cambios marginales. La junta del Metro debería llevar a cabo una autoevaluación, compararse a sí misma con las mejores prácticas y adoptar aquellos elementos que resulten factibles. La capacitación de todos los miembros de la junta actual y potencial debe ser obligatoria de modo que se familiaricen con las normas de las mejores prácticas.

## NOMBRAMIENTOS

De acuerdo con las mejores prácticas, todos los miembros de la junta deben nombrarse con base en mérito. Las reglas y procedimientos deben ser transparentes y las designaciones deben basarse en criterios profesionales así como en un proceso de selección competitiva. A tal fin, se podrían contratar expertos de búsqueda independientes para mejorar el proceso e por igual la EPE debería poder opinar en el proceso de selección.

## PARTES RELACIONADAS

✘ El poder para nombrar a los directores se estipula en la ley de creación del Metro. Dos de los miembros de la junta del Metro son seleccionados con base en sus posiciones ministeriales y uno por ser jefe de una agencia estatal. Otros dos son nombrados por la Presidencia de la República. Dos son nombrados por grupos de interés y todos los directores están sujetos a la aprobación presidencial. Al igual que con las otras EPE de este estudio, el proceso no es transparente, como tampoco hay indicios de que el mérito sea el criterio esencial de selección. Tampoco hay indicios de que exista un proceso de búsqueda competitiva o de que alguna vez se hayan utilizado consultores de búsqueda para encontrar a los mejores candidatos para designaciones en la junta.

**Recomendación:** En la actualidad, la identidad de los miembros de la junta la determina la ley de creación del Metro y es probable que resulte muy difícil de cambiar. Sin embargo, hay dos posiciones a discreción de la Presidencia de la República que podría utilizar sus poderes para seleccionar personas que mejoren la diversidad, independencia y otras destrezas requeridas. Además, se podría establecer un proceso mediante el cual se tomen en cuenta el mérito y las necesidades del Metro para determinar los perfiles de la junta. Se deben establecer reglas que impidan el cambio total de los miembros de la junta como resultado de los ciclos de elecciones. Una propuesta sería mantener un cierto porcentaje o número de miembros de la junta con independencia de los cambios en la administración gubernamental. Otra propuesta sería escalonar los términos de permanencia en la junta, es decir que los mismos concluyan en tiempos diferentes.

## COMPOSICIÓN

La junta debería ser diversa con competencias que resulten útiles para la EPE. Debería disponer de alguna experiencia del sector privado al igual que una combinación adecuada de género. Los miembros de la junta no deben tener vínculos políticos así como tampoco representar a grupos de intereses. Aquellos miembros que estén vinculados a los altos poderes del Órgano Ejecutivo no deberían formar parte de ella, y en adición se debería mantener un número bajo de funcionarios públicos.

✘ La junta del Metro está compuesta por directores con roles políticos activos así como directores de importantes grupos de intereses. Eso contrasta con las mejores prácticas y la junta parece tener capacidad limitada de criterio independiente. Explicado esto, los antecedentes de los miembros de la junta sugieren que son diversos y que

tienen competencias significativas.

**Recomendación:** Se sugiere que la Presidencia de la República y los otros grupos de intereses del Metro designen a los miembros de la junta solo con base en el criterio de mérito. Los poderes a cargo de los nombramientos deben considerar la necesidad de la diversidad, experiencia y distribución de género.

## INDEPENDENCIA

Las mejores prácticas en términos de la composición de la junta permite la toma de decisiones objetivas y no politizadas para beneficio de la EPE. Se debería requerir un número mínimo de miembros independientes de la junta y se deben separar los roles del Presidente y Director General.

**?** Metro considera que tres de sus miembros de la junta son independientes. Sin embargo, debido, en parte, al proceso de nominaciones, que es totalmente controlado por el gobierno, y usando definiciones estrechas de independencia no queda claro cuáles de los miembros de la junta del Metro calificarían como independientes. Aunque ninguno de los miembros tiene una función ejecutiva, se puede asumir que todos tengan lealtades políticas u otras externas. Un aspecto positivo es que el tanto el Metro (como todas las otras EPE examinadas) mantienen una separación entre los roles de Presidente de la Junta y Director General.

**Recomendación:** La independencia no es una panacea y no debe considerarse como substituta de la competencia. No obstante, los poderes a cargo de los nombramientos deben considerar la necesidad de disponer de opiniones objetivas a nivel de la junta y designar a algunos miembros de la junta con mentalidad independiente. Tener uno o dos miembros independientes de la junta puede crear un impacto positivo en sus deliberaciones y decisiones. El estatus de miembros independientes de la junta debe divulgarse, al igual que la definición de independencia utilizada para determinar su estatus.

## CONFLICTO DE INTERÉS

Las juntas que funcionan según las mejores prácticas deben tener políticas y mecanismos para manejar los conflictos de intereses. Todos los miembros de la junta deberán informar por escrito a la junta los potenciales conflictos de intereses. Además, los intereses de los miembros de la junta deben ser divulgados en el sitio web de la empresa; además, los sistemas de control deben ser capaces de garantizar el cumplimiento con la política sobre conflicto de interés.

**✘** El Metro incluye suficiente divulgación en su sitio web para comenzar a evaluar el potencial de conflicto de interés en la junta. Sin embargo, esto no es suficiente por cuanto no todas las relaciones pueden ser divulgadas en un CV basado en un sitio web. No hay divulgación del requisito de que todos los miembros de la junta revelen conflictos potenciales públicamente o ante la junta. Como tampoco hay indicio de que haya una política de conflicto de interés a nivel de la junta o de que la junta disponga de mecanismos para controlar los conflictos de intereses potenciales. Por otro lado, existen requerimientos legales conforme a la ley de que los funcionarios públicos no deben tener conflictos de intereses. Sin embargo, la ley no es precisa como tampoco propone sistemas para manejar los conflictos potenciales.

**Recomendación:** La junta del Metro debe establecer una política de conflicto de interés que sobrepase los requerimientos establecidos por ley. Dicha política debe ser divulgada en el sitio web del Metro, conjuntamente con los mecanismos para su implementación.

## ESTRUCTURA Y PROCESOS

Las mejores prácticas sugieren que la junta debe considerar el establecimiento de comités. Al respecto, el que se considera como muy esencial es el comité de auditoría. Los comités de auditoría supervisan un gran número de temas relacionados con la presentación de informes y el ambiente de control. También sería de utilidad establecer comités de remuneración y nombramientos. Por otro lado, los tamaños de la junta deben mantenerse razonablemente pequeños. La junta debe realizar una autoevaluación anual así como desarrollar un plan de acción correctiva. Todas las EPE deberían tener una función de auditoría interna que se relacione de manera directa con los miembros independientes de la junta.

**=** Metro informa que se encuentra en el proceso de establecer un comité de auditoría de su junta aunque, hasta ahora, esa información no ha sido divulgada al público. El tamaño de su junta está fijado en 7 miembros. Por otro lado, el Metro tiene un auditor interno que se reporta ante la junta, lo que corresponde con las mejores prácticas. No existe ninguna divulgación que confirme que el Metro lleva a cabo evaluaciones anuales de su propio gobierno corporativo.

**Recomendación:** La junta del Metro deberá informarse sobre las mejores prácticas de comités de auditoría y seguir esas mejores prácticas cuando constituye el suyo. Lo ideal sería un comité de auditoría compuesto por miembros independientes de la junta con experiencia en informes financieros, conocimientos de auditoría y el ambiente de

# LAS RESPONSABILIDADES DE LA JUNTA

control de la empresa. La junta deberá realizar una evaluación de sus propios procesos de gobierno, en lo posible con asistencia de un consultor externo

independiente y luego diseñar un plan anual para aproximarse mejor a las mejores prácticas.

## PRIORIZACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE GOBIERNO CORPORATIVO

Control sobre Implementación	MÁS ALTO	<p><b>BENEFICIO MODERADO CONTROL ALTO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dar retroalimentación a poderes de nombramiento sobre perfiles deseados de miembros de la junta</li> <li>▪ Desarrollar política de partes interesadas y divulgar informe anual de partes interesadas</li> <li>▪ Establecer política y programa de denuncias</li> <li>▪ Mejorar divulgación de compromisos de interés público y ventajas y desventajas del Metro comparado con el sector privado</li> </ul>	<p><b>MAYOR BENEFICIO Y CONTROL ALTO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Divulgar informes anuales según NIIF y auditados según NIA</li> <li>▪ Mejorar divulgación del GC</li> <li>▪ Establecer políticas sobre conflicto de interés y contribuciones políticas</li> <li>▪ Aumentar responsabilidad de la junta sobre control, riesgo, ética, cumplimiento, anticorrupción y auditoría eterna y su divulgación.</li> <li>▪ Evaluación anual de GC y de la junta</li> <li>▪ Establecer un comité de auditoría</li> <li>▪ Capacitación obligatoria sobre mejores prácticas de GC para todos los miembros de la junta</li> </ul>
	MÁS BAJO	<p><b>BENEFICIO MODERADO CONTROL BAJO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumentar tamaño legal de la junta para permitir más miembros independientes en la junta y más diversidad</li> </ul>	<p><b>MAYOR BENEFICIO Y CONTROL BAJO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procesos de nombramientos de la junta deben ser transparentes, basados en mérito y dirigidos a la diversidad</li> <li>▪ Nombrar número mínimo de miembros independientes de la junta</li> <li>▪ Estabilizar y profesionalizar a la junta y protegerla de corrientes políticas</li> <li>▪ Las responsabilidades legales de la junta deben ser mejoradas y acercarse más a las mejores prácticas</li> </ul>
	MÁS BAJO	MÁS ALTO	

Beneficio Esperado de la Reforma

**INFORME DE GOBIERNO  
CORPORATIVO DE  
TOCUMEN**

## ANTECEDENTES

Datos Resumidos de Tocumen	
Estructura legal: Sociedad Anónima	Tamaño de la junta: 7
Ley de creación: Ley 23 de 2003	<p>Independiente, 0</p> <p>Gobierno, 4</p> <p>Grupos de interés, 3</p>
Actividad: Servicios aeroportuarios	
Porcentaje de propiedad estatal: 100%	
Financiamiento de bonos: Sí	
Informes financieros: NIIF, 2014 sin salvedades. Los informes de 2013 fueron repetidos en el 2014.	
Auditor: Deloitte	Mujeres: 1
Composición de la Junta	
<b>Gobierno</b>	
Dignatario (1) designado por el Órgano Ejecutivo (Actualmente el Ministro de Economía y Finanzas)	Dignatario (2) designado por el Órgano Ejecutivo (Actualmente el Secretario Ejecutivo de Metas de la Presidencia)
Dignatario (3) designado por el Órgano Ejecutivo (Actualmente el Director General de la Autoridad de Aviación Civil)	Dignatario (4) designado por el Órgano Ejecutivo
<b>Sociedad Civil</b>	
Asociación de Líneas Aéreas de Panamá	Representante de concesiones aeroportuarias
Representante de trabajadores del aeropuerto	

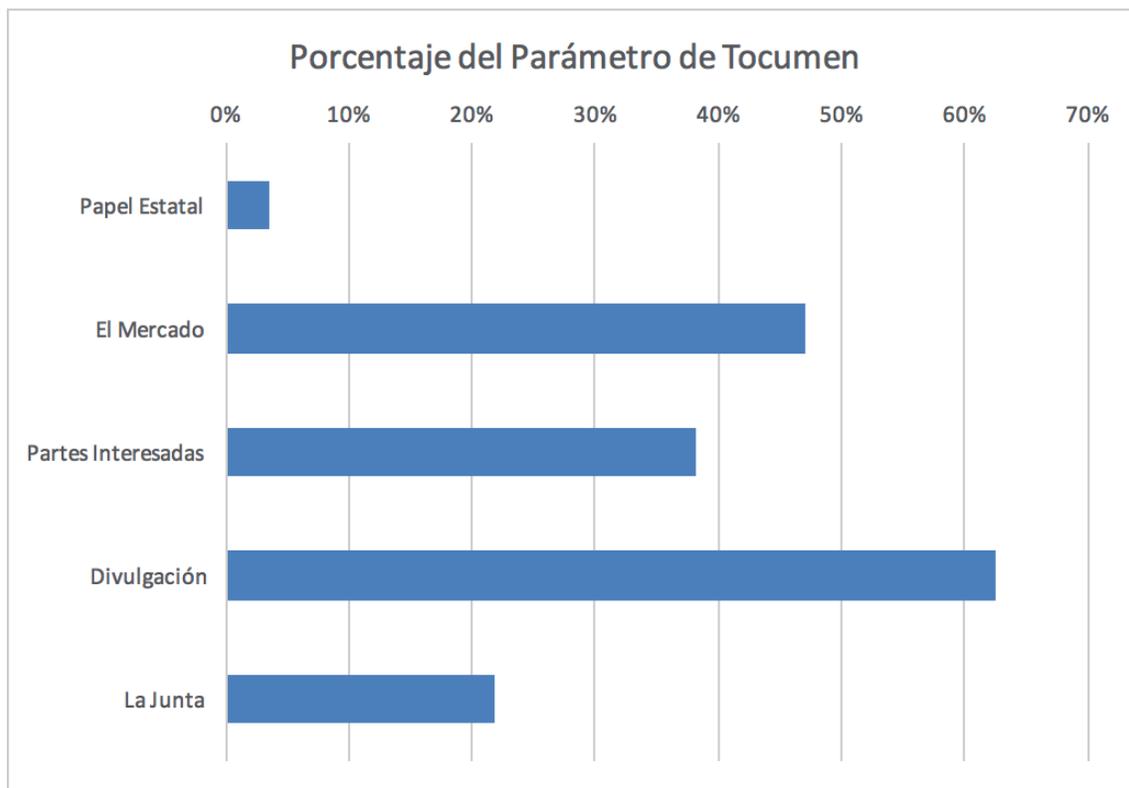
## PRINCIPALES DESAFÍOS DE GOBIERNO CORPORATIVO

El gobierno corporativo de Tocumen parece ser bueno al compararse dentro del grupo de estudio. Tocumen se destaca en relación con las otras EPE por la divulgación de su gobierno en la presentación de documentos ante la BVP. Es la única EPE que divulga un informe de gobierno en forma de respuestas a un cuestionario de la BVP. El cuestionario lo requiere el regulador de valores por Acuerdo. Además, es la única EPE que proporciona información razonablemente completa sobre los miembros de la junta así como sobre la existencia de comités de la junta. Divulga información sobre un comité de auditoría, sus miembros, y

dos miembros independientes de la junta. La divulgación realizada por Tocumen constituye una base sólida sobre la cual se puede estructurar y mejorar.

La evidencia anecdótica sugiere que la compañía rastrea los riesgos al menos de modo informal. Por lo tanto, hay alguna conciencia del nivel de riesgo en la junta y se está produciendo cierta evaluación y gestión de riesgo. Uno de los desafíos futuros sería que Tocumen formalizara sus procesos de evaluación y gestión de riesgos.

## DESEMPEÑO SEGÚN CATEGORÍA DE GOBIERNO CORPORATIVO



## DESEMPEÑO SEGÚN SUB INDICADOR DE GOBIERNO CORPORATIVO

Categoría GC	Sub indicador de gobierno corporativo	Evaluación
<i>El papel del Estado como propietario</i>	Interferencia indebida del Estado y autonomía de la EPE	?
	Procesos de nombramientos en la Junta	✗
<i>El mercado</i>	Ventaja o desventaja indebida en relación con el sector privado	=
	Distinción y separación de funciones del Estado de las de EPE	=
<i>Partes interesadas y negocio responsable</i>	Partes interesadas y conducta de negocio responsable	=
	Responsabilidad de la junta sobre los controles	✗
	Uso de EPE para fines políticos	?
<i>Transparencia y divulgación</i>	Presentación de informes financieros	✓
	Divulgación de compromisos de interés público	=
	Gobierno	=
	Riesgo	=
	Partes relacionadas	=
	Auditoría	✓
<i>Las responsabilidades de la junta</i>	Rol y poderes	=
	Nombramientos	✗
	Composición	✗
	Independencia	✗
	Conflicto de interés	✗
	Estructura y procesos	=

# ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

## INTERFERENCIA INDEBIDA DEL ESTADO EN LA EPE Y EN SU AUTONOMÍA

Las mejores prácticas sugieren que el Estado no debe interferir de modo indebido en el negocio o en las decisiones operacionales de la EPE. Sugiere además que la junta debe actuar de manera autónoma, sin interferencia política y que a fin de cuentas debe ser responsable y rendir cuenta del desempeño de la EPE.

**?** Tocumen goza de autonomía considerable según la ley de su creación. No existe evidencia de intervención política directa en los asuntos de Tocumen. Pero a pesar de la falta de evidencia de interferencia indebida, el hecho de que la junta de Tocumen sea nombrada de modo directo por el Órgano Ejecutivo sugiere que figuras obligadas con los poderes políticos pueden dominar las deliberaciones y la toma de decisiones.

**Recomendación:** No se hace recomendación alguna por cuanto no se puede confirmar la interferencia indebida o limitaciones en la autonomía de Tocumen. Sin embargo, dado que la composición de la junta sugiere una fuerte influencia política sobre ella, dicho tema parecería merecer atención. Las recomendaciones sobre la composición de la junta aparecen más adelante.

## PROCESOS DE NOMBRAMIENTOS EN LA JUNTA

Conforme a las mejores prácticas, los miembros de la junta deben ser nombrados mediante un proceso abierto y

## EL MERCADO

---

## NO EXISTE NINGUNA VENTAJA O DESVENTAJA INDEBIDA EN RELACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

Las mejores prácticas sugieren que la EPE no disponga de ninguna ventaja o desventaja indebida con respecto a otras EPE o el sector privado. La EPE no debería gozar de ninguna exención legal o tributaria y debe obtener su financiamiento según las condiciones del mercado.

transparente que resulte en una junta diversa compuesta por miembros escogidos con base en el mérito, que sean capaces de expresar opiniones objetivas sobre los asuntos de la EPE, libre de influencia política.

**✘** La composición de la junta está establecida en la ley de creación de Tocumen, aunque el proceso de nombramiento no es transparente. No hay indicios de que la junta sea diversa o de que los miembros de la junta sean seleccionados con base en el mérito o de que se puedan expresar con objetividad, libres de influencia política. La junta de Tocumen la dominan los designados gubernamentales (4) y grupos de intereses (3). Este enfoque de los nombramientos hace que la junta se encuentre obligada en modo directo con los poderes políticos y que sea vulnerable a los cambios en la administración gubernamental.

**Recomendación:** El proceso de nombramientos de la junta debe ser más transparente y traer como resultado menos miembros políticos en la junta. La meta debería ser sistematizar un proceso de selección que de modo consistente resulte en una junta más profesional y estable. Eso podría requerir cambios en la ley. La Presidencia de la República mantiene el poder sobre el proceso de nombramientos y debería enfocarse en nombrar miembros de la junta cuyos antecedentes correspondan a las mejores prácticas.

**☐** Los aeropuertos en Panamá están todos nacionalizados y parecen ser monopolios naturales, por lo que el tema de ventaja injusta en comparación con el sector privado no parece ser relevante. Además, existe muy poca información disponible como para dar una opinión sobre neutralidad competitiva. Tocumen puede recibir dinero del presupuesto estatal y se beneficia con diversas exenciones. El Estado ha establecido un consorcio especial de inversiones y al mismo tiempo Tocumen tiene que cumplir con el reglamento al igual que cualquier compañía del sector privado.

**Recomendación:** Tocumen debe divulgar en un informe único, información sobre el grado al cual se adhiere a los conceptos de neutralidad competitiva con el sector privado.

Esto puede ser parte del informe anual o incluirse en el contexto de un informe anual sobre el gobierno corporativo.

### DISTINCIÓN Y SEPARACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO DE LAS FUNCIONES DE LAS EPE

De acuerdo con las mejores prácticas existe una clara separación entre el Estado, la EPE y las funciones reguladoras. Las contrataciones públicas deben ser competitivas, no discriminatorias y transparentes.

⊖ No existe suficiente información para evaluar el grado en que las funciones reguladoras, de supervisión y operacionales de la EPE están separadas. Como ya se indicó, la composición de la junta plantea preocupación sobre dicha separación. Tocumen debe cumplir con las

leyes de contrataciones públicas del sector público que procuran garantizar contrataciones públicas competitivas, no discriminatorias y transparentes. Sin embargo, en la prensa se han expresado preocupaciones sobre las prácticas de contrataciones públicas de Tocumen así como el modo en que ha otorgado las concesiones aeroportuarias. **Recomendación:** Tocumen querría analizar si las decisiones reguladoras y de precios las toman las mismas personas que toman las decisiones operacionales y aquellas que tienen la responsabilidad de fijar las políticas estatales. Estas tres funciones deben estar separadas con claridad por cuanto pueden tener metas conflictivas y llevar a la toma de decisiones que no correspondan al interés de la EPE. Respecto a las contrataciones públicas y concesiones, Tocumen debería solicitar a la junta que ofrezca garantías públicas respecto a los sistemas de control existentes y que los mismos funcionen para garantizar que el proceso es justo y transparente.

## PARTES INTERESADAS Y NEGOCIO RESPONSABLE

---

### PARTES INTERESADAS Y CONDUCTA DE NEGOCIO RESPONSABLE

Las mejores prácticas sugieren que la EPE debe reconocer y respetar los derechos de las partes interesadas, así como desarrollar y divulgar una política sobre ellas. Las grandes EPE deberían emitir un informe anual basado en las relaciones con las partes interesadas. Además, se debe proporcionar a estas, información pertinente de manera oportuna. Por otro lado, las EPE deben observar altas normas de conducta de negocio responsable y divulgar los mecanismos de cumplimiento.

⊖ Tocumen no ha desarrollado una política sobre los derechos de las partes interesadas. Más bien en el Reglamento Interno repite los requerimientos de la ley laboral. Las normas generales de conducta del negocio aparecen especificadas en el código de ética promulgado conforme al Decreto Ejecutivo 246. Tocumen también dispone de un código de ética para subcontratistas, así como otro sobre conducta del negocio. De igual forma, realiza las divulgaciones sobre las partes interesadas en forma de actualizaciones prácticas para los usuarios del aeropuerto. Además, Tocumen tiene un comité especial de partes interesadas que está diseñado para proveer retroalimentación de las partes interesadas a la empresa y la junta. Por otro lado, Tocumen no produce un informe consolidado de partes interesadas tal como se describe en

los Lineamientos de la OCDE.

**Recomendación:** Las políticas sobre las relaciones con las partes interesadas y la conducta de negocio responsable están enmarcadas en su mayor proporción dentro de la ley. Se insta a que haya una mejor divulgación de las políticas sobre las partes interesadas y la responsabilidad social del negocio en un informe anual de partes interesadas.

### RESPONSABILIDAD DE LA JUNTA SOBRE LOS CONTROLES

De acuerdo con las mejores prácticas se espera que la junta desarrolle, implemente y monitoree programas sobre controles y la ética, el cumplimiento y anticorrupción. La EPE debe disponer de normas de conducta de negocio responsable y divulgar los mecanismos para garantizar su implementación. Las mejores prácticas sugieren que la EPE debe establecer políticas y procesos de denuncias.

✘ El Código de Ética de Tocumen establece con claridad que la ética es una responsabilidad de la junta. Este Código es excelente, aunque informes de prensa señalan que podría haber faltas. Existe un comité de ética en el nivel ejecutivo, pero no así un comité al nivel de la junta. Como consecuencia, no se sabe con certeza hasta qué punto la junta supervisa la ética en forma activa. No hay divulgación alguna que confirme el papel de la junta en las otras áreas de responsabilidad ya especificadas. Al igual que en las

## PARTES INTERESADAS Y NEGOCIO RESPONSABLE

---

otras EPE hay una política estatal general que obliga a los empleados a reportar actos contrarios a la ley. Sin embargo, la divulgación de Tocumen no indica que exista un programa organizado de denuncias.

**Recomendación:** La junta debe asumir la responsabilidad del desarrollo, implementación y monitoreo de los programas de controles internos, ética, cumplimiento y anticorrupción. Se debe divulgar la responsabilidad de la junta por el ambiente de control, así como sus acciones en apoyo de los controles corporativos. Tocumen tal vez quiera considerar la contratación de un proveedor de servicios independiente para su programa de denuncias.

### USO DE LA EPE PARA FINES POLÍTICOS

Las mejores prácticas requieren que la EPE no contribuya a las campañas políticas ni financie actividades políticas

como tampoco esté a cargo de actividades caritativas o provee servicios sociales que no se relacionen con su principal área de actividad.

**?** El código de ética de Tocumen establece claramente que la empresa no debe financiar partidos políticos o hacer contribuciones políticas. No se pudo verificar la práctica actual, como tampoco hay ninguna divulgación sobre los sistemas que podrían existir para dar garantía a tal efecto. Eso no debería ser posible, puesto que no existiría partida formal en su presupuesto, que es fiscalizado por Contraloría, para esta actividad.

**Recomendación:** Tocumen debe divulgar la medida en que existen sistemas para asegurar que la empresa no contribuye al financiamiento político o de partidos. Esta divulgación debe proceder de la junta.

## TRANSPARENCIA Y DIVULGACIÓN

---

### PRESENTACIÓN DE INFORMES FINANCIEROS

Las mejores prácticas recomiendan que las EPE preparen informes financieros anuales según las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). El informe de los directores debe ser parte del estado financiero anual.

**✓** Tocumen emite informes financieros preparados conforme a las NIIF. Estos informes son auditados por Deloitte, un reconocido auditor independiente. Recientemente se produjo una corrección de sus cuentas del año 2013 al cambiar Tocumen de KPMG a Deloitte.

**Recomendación:** Los informes financieros cumplen con los requerimientos de las NIIF. Sin embargo, faltan ciertos elementos que por lo general se incluyen en un informe anual, tal como, una declaración por la junta, un repaso resumido de los resultados del año recién terminado y un análisis de la estrategia. Tocumen cumple debidamente con los requerimientos mínimos, pero podría elevar la calidad de sus informes anuales.

Una mejor práctica consiste en que los informes de la EPE incluyan información sobre áreas de interés particular para el Estado y el público en general que se refieran a las actividades de interés público llevadas a cabo y que incluyan los resultados financieros y operativos asociados con el logro de los objetivos de las políticas públicas. Las EPE también deben divulgar la asistencia financiera, garantías y cualesquiera otros compromisos que ellos hayan hecho o que les hayan sido hechos a ellos por el Estado.

**=** Los informes financieros dan algún indicio del cumplimiento y ramificaciones financieras de ciertos compromisos de interés público. Hay información razonable en el informe anual, aunque podría presentarse de una manera más accesible. No obstante, dicha divulgación no incluye un análisis de estos compromisos según los visualizan los Lineamientos de la OCDE. La divulgación no está consolidada, como tampoco contiene un análisis de alto nivel de las metas de la política, los medios para lograr estas metas, o una visión consolidada de las condiciones financieras bajo las cuales Tocumen logra sus compromisos públicos.

**Recomendación:** Sería útil tener un informe consolidado sobre los compromisos de interés público de Tocumen, su avance y sus acuerdos con el Estado para apoyar el logro de dichos compromisos.

### DIVULGACIÓN DE COMPROMISOS DE INTERÉS PÚBLICO

## GOBIERNO CORPORATIVO

Una mejor práctica consiste en que las EPE brinden informes sobre su gobierno corporativo. Las divulgaciones deben incluir, como mínimo la identidad de los miembros de la junta, sus aptitudes, otros cargos desempeñados, el proceso de selección y el grado de diversidad de la junta. La información debe ser suficiente como para evaluar la contribución de los miembros de la junta a la EPE, su competencia, potenciales conflictos de intereses e independencia.

☐ Las identidades de los miembros de la junta con información sobre experiencia y relaciones profesionales pasadas y presentes están disponibles en el Informe Anual de 2014 y se pueden encontrar en el sitio web de la BVP como parte del documento requerido para la oferta de bonos de Tocumen. Como parte de ese mismo documento, hay un cuestionario completado sobre gobierno corporativo que ofrece mucha información sobre las prácticas de gobierno de Tocumen. El cuestionario es de al SMV y corresponde a un acuerdo del año 2003. Tocumen es la única EPE del estudio en hacer dicha divulgación aunque solo estaba disponible en el sitio web de la BVP y no en el de Tocumen. Todavía quedan brechas en términos de la divulgación de las responsabilidades de la junta respecto a los sistemas de control así como en la divulgación de políticas sobre conflicto de interés y transacciones entre partes relacionadas.

**Recomendación:** Tocumen puede mejorar su divulgación del gobierno corporativo asegurándose de que sea expandido y repetido anualmente. La información disponible en el sitio web de la BVP también debe estar disponible en el sitio web de Tocumen. Tocumen debe dedicar una sección especial de su página web al tema de gobierno, e incluir, entre otras cosas, un informe anual de gobierno, políticas de conflicto de interés así como de transacciones entre partes relacionadas, política de nombramientos en la junta, gestión de riesgo, etc. El cuestionario de la SMV debe ser actualizado. El anexo incluye una lista detallada de divulgaciones comunes sobre gobierno.

## RIESGO

Las mejores prácticas sugieren que las EPE deben divulgar importantes factores de riesgo previsible y las medidas correctivas, así como los sistemas que utilizan para identificar, manejar, controlar e informar sobre los riesgos.

☐ Los factores de riesgo se analizan en el informe anual de 2014. Dicho informe señala que la supervisión de riesgo

es responsabilidad de la junta, pero no hay ninguna divulgación por su parte de esa responsabilidad de supervisar el riesgo o cualesquiera medidas correctivas. La evidencia anecdótica sugiere que la junta de Tocumen está consciente de los riesgos y los rastrea, pero no hay procesos formales de evaluación y gestión de riesgo en el nivel de la junta, aun si estos existiesen en el ámbito administrativo.

**Recomendación:** La junta de Tocumen debe reconocer su responsabilidad de supervisión del riesgo, asegurarse de que existan sistemas adecuados y describir sus actividades de supervisión de riesgo. Cada informe financiero anual debería incluir un análisis de riesgos y los sistemas para manejarlos.

## PARTES RELACIONADAS

Las mejores prácticas requieren divulgación de las transacciones importantes con el Estado y otras entidades relacionadas. La NIIF 24 requiere la divulgación de transacciones importantes de partes relacionadas.

☐ Las transacciones de partes relacionadas se divulgan en los estados NIIF de Tocumen. El Código de Ética contiene una sección sobre conflictos de intereses y el requerimiento de evitarlos. Además, Tocumen carece de una política discreta sobre conflictos de intereses o transacciones entre partes relacionadas separada de lo que se encuentra en la ley, como tampoco se divulga ninguna información sobre los sistemas usados para aplicar dichas políticas. Los informes de prensa indican que hay preocupación pública con respecto a algunas de las transacciones de Tocumen. Dichos sentimientos, ya sean correctos o errados, deberían motivar alguna respuesta.

**Recomendación:** La junta de Tocumen debe desarrollar y supervisar la implementación de una política sobre conflicto de interés o transacciones entre partes relacionadas e informar cada año sobre su efectividad, ya sea en el contexto del informe anual o en una declaración separada sobre gobierno corporativo.

## AUDITORÍA

Las mejores prácticas requieren que los informes financieros anuales de la EPE estén sujetos a auditoría por un auditor independiente externo (no estatal). Dicha auditoría deberá realizarse conforme a las normas de auditoría de alta calidad, a saber: las Normas Internacionales de Auditoría (NIA). La junta debe supervisar al auditor así como el proceso de auditoría para asegurarse de que el auditor externo es independiente.

# TRANSPARENCIA Y DIVULGACIÓN

Los informes financieros de Tocumen son auditados por Deloitte mediante el uso de las NIA. La junta tiene la responsabilidad de contratar al auditor independiente. Sin embargo, no hay ninguna divulgación sobre la responsabilidad de la junta, su política con respecto a los auditores o las acciones que la junta emprenda para garantizar la independencia del auditor externo.

**Recomendación:** La junta debe divulgar información sobre sus políticas y actividades que respalden la independencia del auditor externo. Dicha divulgación puede realizarse ya sea en el informe financiero anual o en un informe anual sobre gobierno corporativo.

## LAS RESPONSABILIDADES DE LA JUNTA

### ROL Y PODERES

Las mejores prácticas sugieren que la junta debe tener un mandato claro y responsabilidad fundamental por el desempeño de la EPE. Las juntas de las EPE no deben ser simples conductos para recibir instrucciones de los poderes políticos, como tampoco su rol principal debe ser el de garantizar el cumplimiento con las órdenes políticas. La junta debe estar anuente a su obligación legal de actuar en el mejor interés de la EPE, por lo que debe disponer del poder para fijar la estrategia, supervisar la gestión, así como contratar y despedir a su Director General. De igual forma debería poder decidir (sujeta a limitaciones establecidas por el Estado) la compensación del Director General y garantizar que la remuneración de los altos ejecutivos se ajuste al logro de los objetivos.

☰ Tocumen es una sociedad anónima de responsabilidad limitada sujeta a la ley de sociedades con las limitaciones especificadas en la ley de su creación. Los roles y responsabilidades de los miembros de la junta están bien establecidos. Sin embargo, resulta difícil determinar si eso se traduce en verdadera autonomía de la junta y en una junta con poderes. Por ejemplo, parece que el poder para nombrar y remover al Director General permanece en manos del Órgano Ejecutivo. Así pues, a pesar del hecho de que la junta goza de poderes significativos, puede haber verdadera preocupación de que la estrecha asociación de la junta con los poderes políticos no conduce a una institución en verdad autónoma y con mentalidad independiente.

**Recomendación:** Los poderes de la junta se estipulan en las leyes de su establecimiento. En ausencia de la reforma legislativa, el cambio de estos poderes está fuera del control de Tocumen. Sin embargo es posible que se logren algunos cambios marginales. La junta debe realizar una autoevaluación, compararse con las mejores prácticas y adoptar así cualesquiera elementos que sean factibles. La capacitación de todos los miembros de la junta, actuales y potenciales debe ser obligatoria de modo que se familiaricen con los estándares de las mejores prácticas.

### NOMBRAMIENTOS

De acuerdo con las mejores prácticas, todos los miembros de la junta deben nombrarse con base en el mérito. Las reglas y procedimientos de los nombramientos deben ser transparentes y las designaciones deben basarse en criterios profesionales así como en un proceso de selección competitiva. A tal fin, se podrían contratar expertos de búsqueda independientes para mejorar el proceso, y la EPE debería poder opinar en el proceso de selección.

✘ El poder para nombrar directores está establecido en la ley de creación de Tocumen. Cuatro de los 7 miembros de la junta son escogidos por el Órgano Ejecutivo. Otros dos representan a las aerolíneas y concesiones, mientras que uno representa a los trabajadores organizados. Al igual que en el caso de las otras EPE del estudio, el proceso de nombramientos no es transparente, como tampoco hay indicios de que el mérito sea el criterio esencial de selección. Además, no se cuenta con indicios de que haya un proceso de búsqueda competitiva o de haber contratado consultores de búsqueda para encontrar los mejores candidatos a ser nombrados en la junta.

**Recomendación:** En la actualidad, los miembros de la junta se escogen en su mayor parte por discreción de la Presidencia de la República y del Órgano Ejecutivo. Ambos deberían desarrollar una política por escrito que describa los criterios de nombramiento y realizar esfuerzos por seleccionar personas que mejoren la diversidad, proporcionen independencia y ofrezcan otras destrezas necesarias. Los grupos de interés también deberían desarrollar y divulgar políticas de nombramiento que estén dirigidas a seleccionar a los miembros de la junta con base en el mérito. Deberían desarrollarse reglas para impedir el cambio total de los miembros de la junta como resultado de los ciclos de elecciones. Una propuesta sería mantener un cierto porcentaje o número de miembros de la junta en forma independiente de los cambios en la administración gubernamental. Por otro lado, otra propuesta podría ser escalonar los términos de la junta, es decir, que terminen en tiempos diferentes.

## COMPOSICIÓN

La junta debería ser diversa con competencias que resulten útiles para la EPE. Debería disponer de alguna experiencia del sector privado al igual que una combinación adecuada de género. Los miembros de la junta no deben tener vínculos políticos así como tampoco representar a grupos de intereses. Aquellos miembros que estén vinculados a los altos poderes del Órgano Ejecutivo no deberían formar parte de ella; además, se debería mantener un número bajo de funcionarios públicos.

✘ La identidad de los miembros de la junta es divulgada en el Informe Anual del 2014 en el sitio web de la BVP (aunque esta información no aparece divulgada en el sitio web de Tocumen). Es claro que Tocumen tiene la más fuerte divulgación del gobierno corporativo del grupo de estudio. Es evidente de la información divulgada sobre los miembros de la junta que existe una buena combinación de competencias y antecedentes. También hay una representante del sexo femenino en la junta, que está compuesta en su mayoría por directores designados por la Presidencia de la República y directores que lideran importantes grupos de intereses (lo que contrasta con las mejores prácticas).

**Recomendación:** Se sugiere que la Presidencia de la República y otros grupos de intereses no designen a los miembros de la junta sino con base en el criterio de mérito y se aseguren de que se optimice su composición.

## INDEPENDENCIA

Las mejores prácticas en términos de la composición de la junta permite la toma de decisiones objetivas y no politizadas para beneficio de la EPE. Se debería requerir un número mínimo de miembros independientes de la junta y se deben separar los roles de Presidente y Director General.

❓ Ninguno de los miembros de la junta de Tocumen es manifiestamente independiente. Tocumen en su Informe Anual divulgado por la BVP, describe a dos miembros de la junta como independientes (1 que representa a las concesiones aeroportuarias y 1 que representa a las aerolíneas). Ninguno de los dos sería considerado como independiente de acuerdo con las definiciones comunes del término, debido a su interés económico directo en actividades supervisadas por la junta. Un punto positivo es que Tocumen, al igual que las otras EPE encuestadas separa los roles de Presidente de la Junta y Director General.

**Recomendación:** Tocumen debe designar miembros con

verdadera independencia en su junta. Su estatus como miembros independientes debe ser divulgado, al igual que la definición del término de independencia usado para determinar ese estatus.

## CONFLICTO DE INTERÉS

Las juntas que funcionan según las mejores prácticas deberán tener políticas y mecanismos para manejar los conflictos de intereses. Todos los miembros de la junta deberán exponer por escrito a la junta los potenciales conflictos de intereses. Además, los intereses de los miembros de la junta deben ser divulgados con claridad en el sitio web de la empresa y, de modo similar, los sistemas de control deben poder garantizar el cumplimiento de la política sobre conflictos de intereses.

✘ A pesar del hecho de que Tocumen describe los intereses de los miembros de la junta en el Informe Anual de 2014 presentado a la BVP, no divulga suficiente información en su sitio web como para evaluar el potencial de conflicto de interés que exista en su junta. No hay divulgación respecto al requerimiento de que los miembros de la junta revelen al público o a la junta conflictos potenciales. De igual manera, no hay indicio de que exista una política de conflicto de interés en el nivel de la junta (distinta a lo que aparece en la ley de contrataciones públicas de Panamá) o que la junta disponga de algún mecanismo para controlar los conflictos de intereses potenciales.

**Recomendación:** La junta de Tocumen deberá establecer una política de conflicto de interés que vaya más allá de los requerimientos establecidos por ley. Dicha política debe ser divulgada en el sitio web de Tocumen, junto con los mecanismos para su implementación.

## ESTRUCTURA Y PROCESOS

Las mejores prácticas sugieren que la junta debe considerar el establecimiento de comités. Al respecto, el que se considera como ampliamente esencial es el comité de auditoría. Este último supervisa un gran número de temas relacionados con la presentación de informes y el control. También debería ser de utilidad establecer comités de remuneración y nombramientos. Por otro lado, los tamaños de la junta deben mantenerse razonablemente pequeños. La junta debería realizar una autoevaluación anual así como desarrollar un plan de acción correctiva. Todas las EPE deberían tener una función de auditoría interna que se relacione de manera directa con los miembros independientes de la junta.

# LAS RESPONSABILIDADES DE LA JUNTA

De acuerdo con la información públicamente disponible, Tocumen tiene un comité de auditoría. A pesar de que se dice que ha existido al menos desde el 2014, existen interrogantes respecto al grado en que funciona y cumple con las expectativas de las mejores prácticas. La junta de Tocumen tiene un tamaño adecuado de 7 miembros. También dispone de un auditor interno que se reporta directamente a la junta, lo que corresponde bien con las mejores prácticas. No existe divulgación alguna que confirme que la junta de Tocumen lleva a cabo evaluaciones anuales de su propio gobierno.

**Recomendación:** El comité de auditoría de Tocumen debe asegurarse de que cumpla con las responsabilidades de un comité de auditoría según las mejores prácticas. Lo ideal estaría un comité conformado por miembros independientes de la junta con experiencia en la presentación de informes financieros y conocimiento de auditoría así como del ambiente de control de la empresa. La junta debe llevar a cabo una evaluación de sus propios procesos de gobierno, así como diseñar un plan anual para aproximarse a las mejores prácticas.

## PRIORIZACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE GOBIERNO CORPORATIVO

Control sobre Implementación	MÁS ALTO	<p><b>BENEFICIO MODERADO CONTROL ALTO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dar retroalimentación a poderes de nombramiento sobre perfiles deseados de miembros de la junta</li> <li>▪ Desarrollar una política de partes interesadas y divulgar informe anual de partes interesadas</li> <li>▪ Establecer política y programa de denuncias</li> <li>▪ Mejorar divulgación de compromisos de interés público y ventajas y desventajas de Tocumen comparado con el sector privado</li> </ul>	<p><b>MAYOR BENEFICIO Y CONTROL ALTO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumentar responsabilidad de la junta sobre control, riesgo, ética, cumplimiento, anticorrupción, auditoría externa y divulgación de sus resultados.</li> <li>▪ Mejorar divulgación de GC</li> <li>▪ Evaluación anual de GC y de la junta e informe anual de gobierno corporativo</li> <li>▪ Establecer políticas sobre conflicto de interés y contribuciones políticas</li> <li>▪ Capacitación obligatoria sobre mejores prácticas de GC para todos los miembros de la junta</li> </ul>
	MÁS BAJO	<p><b>BENEFICIO MODERADO CONTROL BAJO:</b></p>	<p><b>MAYOR BENEFICIO Y CONTROL BAJO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procesos de nombramientos de la junta deben ser transparentes, basado en mérito y procurar la diversidad</li> <li>▪ Nombrar número mínimo de miembros independientes de la junta</li> <li>▪ Estabilizar y profesionalizar a la junta y protegerla de las corrientes políticas</li> <li>▪ Las responsabilidades legales de la junta deben ser mejoradas y acercarse a las mejores prácticas</li> </ul>
		MÁS BAJO	MÁS ALTO

**ANEXOS**

## EL GRUPO DE ESTUDIO

En Panamá hay un total de 15 EPE. Para la realización de este estudio se hizo una selección de un subconjunto de 5. Las empresas fueron seleccionadas por el papel central que desempeñan en la economía panameña. Lo que tienen en común estas EPE es que provienen de sectores muy regulados, que se encuentran en una fase de expansión en la cual requieren inversiones significativas. Cada una de ellas está involucrada en grandes proyectos de desarrollo que llevan consigo el potencial de ineficiencia y mal uso de los fondos públicos. También cada una opera en una industria altamente visible que influye en la vida diaria de las personas, a la vez que constituyen puntos potenciales para incitar el descontento del público.

## EL PARÁMETRO

El parámetro se desarrolló con base en posiciones expresadas en los Lineamientos de la OCDE sobre el Gobierno de las Empresas de Propiedad Estatal. Estos Lineamientos tuvieron que ser adaptados para ser usados como parámetro. La principal razón para eso obedece a que los Lineamientos de la OCDE están dirigidos a los gobiernos, mientras que el propósito de este estudio es analizar las prácticas de las EPE y no las gubernamentales. Es por esa razón que la sección de los Lineamientos que se titula “Razones lógicas de la propiedad estatal” no fue incluida en el parámetro. Además, la sección titulada “Trato equitativo de los inversionistas” tampoco fue incluida, ya que todas las EPE en este estudio son propiedad total del Estado, por lo que no hay otros inversionistas. Hay otras dos secciones de los Lineamientos de la OCDE que se refieren principalmente al Estado: a) “El papel del Estado como propietario”; y b) “El Mercado”. Sin embargo, el parámetro incluye algunas de las recomendaciones de estas dos secciones porque son indicadores indirectos importantes de la calidad de gobierno de las EPE. Se desarrollaron 100 indicadores con base en los Lineamientos de la OCDE como puntos de comparación para medir las prácticas de gobierno corporativo. El nivel de cumplimiento con los indicadores individuales se convirtió en un puntaje numérico.

## FUENTES DE LOS DATOS

El estudio se basa sobre todo en información disponible al público. Dicha información incluye el sitio web de la empresa, información que aparece en los sitios web tanto de la SMV como de la BVP e informes de prensa. La ventaja de usar información pública radica en que: a) se puede obtener la información con relativa facilidad y b) la información representa lo que el público en general pudiera

esperar con razón que estuviera a su disposición. No obstante, la desventaja es que la información pública puede que no ofrezca una visión completa o precisa de la empresa. Es por eso que se contactó a cada EPE para asegurar que se comprendieron debidamente los hallazgos y que la información sobre la empresa no estaba siendo tergiversada.

## LIMITACIONES

Existe una serie de limitaciones, algunas de las cuales son más, otras menos importantes. La más importante es que el discernimiento está involucrado. Existen algunos datos concretos, tales como la presencia o ausencia de los estados financieros preparados conforme a las NIIF. Pero hay otros datos que requieren mucha interpretación tal como, por ejemplo, la medida en la que existe supervisión de controles por parte de la junta.

El estudio se basa sobre todo en información pública disponible. En principio, es posible que una empresa bien dirigida logre un puntaje bajo porque sus buenas prácticas no son visibles al público. Además, el puntaje se basa, en gran medida, en lo que estipulan las leyes y las reglas y documentación de la empresa. Por lo tanto, lo que sucede en la práctica puede ser bastante diferente.

No se debe prestar demasiada atención a las pequeñas diferencias en el desempeño numérico. Los puntajes numéricos no pueden ser usados por casualidad para evaluar la calidad de gobierno, riesgo, o la probabilidad de un desempeño financiero bueno o malo. Los mismos solo reflejan el número de buenas prácticas de gobierno con las que cumple la EPE. Como tal, son muy adecuados para desarrollar planes correctivos a fin de cerrar las brechas con las normas aceptadas de buena práctica.

Los Lineamientos de la OCDE describen la práctica de un grupo de países más desarrollados en lo económico y social. Las EPE de estos países operan casi siempre en contextos muy diferentes, por lo que las brechas entre las mejores prácticas y las prácticas en países que no son parte de la OCDE pueden ser bastante grandes. Por último, se debe ejercer debido cuidado al emular las prácticas de otros países con tradiciones de negocio, legales y políticas diferentes y donde las estructuras institucionales se encuentran en diferentes etapas de desarrollo. La simple trasposición de prácticas no constituye garantía de éxito, por lo que se podría requerir extensa adaptación local.

## INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE LA EMPRESA

- Un informe anual de gobierno corporativo
- Carta constitutiva
- Estatutos
- Perfiles resumidos de miembros de la junta enfocados en la experiencia pertinente
- Información completa sobre los intereses y gestión de los miembros de la junta a fin de evaluar conflictos de intereses potenciales. También se deben divulgar las afiliaciones políticas
- Carta constitutiva de la junta y de los comités
- Relación de la junta con el auditor interno

## INFORMACIÓN FINANCIERA

- Estados financieros auditados del año corriente y años anteriores e informes anuales que incluyan:
  - Carta de la junta
  - D/AG (Discusión y Análisis de la Gerencia)
  - Informe del auditor independiente
  - Notas completas
- Responsabilidad de la junta de desarrollar, implementar y monitorear el ambiente de control incluyendo la auditoría interna, cumplimiento y gestión de riesgo
- Estados financieros trimestrales no auditados
- Divulgación mejorada de las transacciones entre partes relacionadas (avanzando más allá de la NIA 24)

## POLÍTICAS

- Política sobre conflicto de interés
- Código de ética
- Política sobre transacciones entre partes relacionadas
- Política de denuncias y datos de contacto para formular las denuncias
- Política de nombramientos de los miembros de la junta
- Política de remuneración y compensación como incentivo para los miembros de la junta y los altos ejecutivos
- Prácticas básicas de gobierno (pueden ser parte del informe anual)
- Sistemas de gestión de riesgo



# INSTITUTO DE GOBIERNO CORPORATIVO - PANAMÁ



## Licencia de Creative Commons

El contenido puede ser reproducido o distribuido para uso personal, no comercial atribuyéndosele al Instituto de Gobierno Corporativo-Panamá y a W. Richard Frederick.