



ESTÁNDARES DE GOBIERNO CORPORATIVO Y SU APLICACIÓN EN LOS ÓRGANOS E INSTITUCIONES COMUNITARIAS: LA EXPERIENCIA DEL CMCA

M. Sc. Luis Ricardo Rodríguez Vargas¹
rrodriguez@secmca.org

1. Significado del “gobierno corporativo”

Los primeros y principales desarrollos realizados en materia de **gobierno corporativo** (*corporate governance*) se han dado en los ámbitos del derecho mercantil y, en su caso, del derecho bursátil. Desde la óptica mercantil, las normas y prácticas de buen gobierno corporativo pueden definirse como “*el conjunto de instituciones encaminadas a preservar los derechos de los accionistas de una sociedad, otorgándoles capacidad para dirigir o controlar la gestión de sus administradores en aras de maximizar sus dividendos y aumentar el valor de la misma*”².

Así, desde el punto de vista societario, los objetivos corporativos requieren del cumplimiento de determinadas normas o estándares en el manejo de las empresas, sobre todo aquellas cuyos valores (de deuda o de capital) se cotizan en mercados organizados³. Estas normas y prácticas son garantías a favor de los socios (principalmente los minoritarios), pues les permiten mantener una permanente evaluación de las actividades desarrolladas por la sociedad y, especialmente, por los miembros de su consejo de administración o junta directiva, las cuales repercuten directamente en el valor de la empresa y, por ende, en el valor de sus acciones.

Sin embargo, la noción de *gobierno corporativo* ha evolucionado de un concepto meramente financiero (relativo al retorno sobre la inversión) a uno que incluye aspectos sobre el *diseño* de las organizaciones y que, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tiene que ver con los medios por los cuales las corporaciones son *operadas y controladas*.

Por ello, es cada día más claro que esos principios y estándares, *mutatis mutandi*, pueden ser incorporados a cualquier organización, incluyendo las de naturaleza pública, ya sean estatales, regionales o internacionales (sometidas, en su caso, al derecho público de un país, al derecho comunitario o al derecho internacional, respectivamente). Ejemplo de ello son las iniciativas de gobierno corporativo desarrolladas a lo interno de algunas importantes instituciones internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Centro de Estudios Monetarios de Latinoamérica (CEMLA) y el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), para citar algunas.

Desde la perspectiva de las entidades no mercantiles, los objetivos institucionales requieren el cumplimiento de determinados estándares que garanticen que su gestión se desarrollará con la mayor

¹ Abogado, Magister en Derecho Comunitario y Derechos Humanos, asesor jurídico de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA). Las opiniones son exclusivas de su autor y no reflejan la opinión de la SECMCA ni la de sus autoridades.

² Sánchez Ballesteros (María Clara), *Estrategias para la competitividad del mercado colombiano*. En: www.superfinanciera.gov.co/seminarios/estrategias.doc

³ Véase, por ejemplo, el “Reglamento de Gobierno Corporativo” emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero de Costa Rica (CONASSIF) el 19 de junio de 2009 y sus reformas, disponible en la internet en <http://www.sugeval.fi.cr/normativa/Paginas/ReglamentosdelMercado.aspx>



probidad y transparencia; que sus funcionarios rendirán cuentas ante los órganos superiores; que las actividades estarán debidamente regladas o reglamentadas con el fin de evitar discrecionalidades indebidas; que las responsabilidades y competencias se repartirán adecuadamente, para evitar la concentración de poder más allá que lo permitido o conveniente; y que existirán mecanismos adecuados de control. Ello implica, en algunos casos, la aprobación de normativa oportuna y detallada que regule órganos, procesos y actividades, y la implementación de mecanismos de auditoría y rendición de cuentas.

Por lo anterior, es posible afirmar que cuando hablamos de **“gobierno corporativo”** hacemos referencia un conjunto de principios y mecanismos prácticos a disposición de los **“dueños”** de una entidad [en una empresa, los socios; en una institución, sus órganos superiores; y en entidades de gobierno (nacional o regional), los Estados y los ciudadanos]. Estos mecanismos permiten maximizar el valor de la entidad y garantizan que, en la práctica, los derechos e intereses de los diferentes actores estén debidamente protegidos, pues se establecen deberes a los miembros de los órganos ejecutivos (transparencia, información, rendición de cuentas) y se limitan, controlan y auditan debidamente sus actividades, como exigencia práctica del principio democrático. De cara a terceros interesados (p.e., inversionistas o cooperantes), esas normas propician un marco de confianza y transparencia, y colocan a la entidad en una situación de prestigio institucional que le permite contar con mayores posibilidades de atraer recursos para maximizar su productividad y eficiencia, su crecimiento, desarrollo y consolidación, incrementando los beneficios sociales reales obtenidos por su actividad.

En un sentido semejante, a nivel gubernamental actualmente se habla de iniciativas de **“gobierno abierto”**⁴, una noción que parte de la premisa de que el gobierno y administración de la “cosa pública” debe buscar el máximo nivel posible de transparencia y la apertura de espacios permanentes de participación ciudadana que garanticen la supervisión y escrutinio de los ciudadanos y la rendición de cuentas de los gobernantes, y que permitan que las comunidades coadyuven en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales. Sus principios básicos son, precisamente, la transparencia, la participación y la colaboración⁵. Principios que, sin duda, podrían aplicarse no sólo a nivel nacional sino también a nivel regional o comunitario.

En el presente ensayo resumiré las principales iniciativas de *corporate governance* que se han dado a la fecha y su contenido esencial, para después indicar cuáles extremos podrían ser aplicables a los órganos e instituciones comunitarias y con ello contribuir a que el Sistema de la Integración Centroamericana funcione de modo más eficiente, transparente y democrático.

2. **Iniciativas relevantes sobre *gobierno corporativo* a nivel global**

Muchas han sido las iniciativas que, a nivel nacional o internacional, han tenido lugar con el fin de estudiar los principales problemas societarios (sobre todo, de las sociedades abiertas o que participan en mercados organizados) y determinar los principios de actuación de los administradores de la entidad, los derechos que deben ser tutelados y la regulación básica de la actividad de los distintos actores. A modo de referencia es posible citar, entre las más relevantes, las siguientes:

⁴ Su concepto y elementos fueron desarrollados en el *“Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto”* del Presidente de EE.UU., Barack Obama, de 21 de enero de 2009.

⁵ Para profundizar en el tema, véase: CEPAL, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, en <http://www.eclac.cl/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf>



- a) el “Informe Cadbury” del Reino Unido (1992), sobre aspectos financieros de gobierno corporativo, elaborado por la London Stock Exchange;
- b) el Código “Olivencia” sobre el gobierno de las sociedades cotizadas, elaborado por la Comisión Especial para el estudio de un código ético de los Consejos de Administración de las Sociedades⁶ de España (1998);
- c) los “Principios de Gobierno Corporativo” de la OCDE⁷ de 1999, revisados en 2004;
- d) el “Informe Winter” sobre la actualización del gobierno corporativo en Europa y el incremento de la transparencia, encargado por la Comisión Europea a un grupo de expertos presidido por Jaap Winter, profesor de *corporate governance* en la Duisenberg School of Finance de Amsterdam (2002);
- e) la “Sarbanes-Oxley Act” (2002) promulgada por los Estados Unidos, que incorporó reformas importantes en las áreas financiera y contable de las compañías que cotizan valores, y buscó ofrecer una mayor protección para el inversionista;
- f) el Informe “Aldama” de la Comisión Especial para el fomento de la transparencia y seguridad en los mercados y en las sociedades cotizadas⁸ (España, 2003);
- g) los principios de revelación de información e independencia de auditores desarrollados por la IOSCO (Internacional Organization of Securities Commissions);
- h) la iniciativa “Corporate Governance Dialogue” del Foro Económico Mundial, que pretende promover el intercambio de ideas y experiencias para mejorar la coordinación del marco regulador del gobierno corporativo a nivel internacional; y
- i) el “Global Corporate Governance Forum” del Banco Mundial en asociación con la OCDE, para promover iniciativas que ayuden a establecer un marco institucional y prácticas de gobierno corporativo.

3. Consideraciones generales sobre los principios de la OCDE

Los Principios de la OCDE fueron el primer esfuerzo multilateral para producir un lenguaje común sobre gobierno corporativo. Aunque se les ha clasificado como “estándares”, son más un marco conceptual para abordar el tema. Se emitieron originalmente en 1999, convirtiéndose desde entonces en la referencia internacional para el gobierno corporativo de las sociedades y base para diversas iniciativas de reforma, tanto gubernamentales como privadas. Mediante un proceso de consulta abierta que se extendió a países no miembros de la OCDE, los principios se revisaron y actualizaron en 2004, como reacción a algunos escándalos corporativos⁹.

⁶ Comisión creada por el Consejo de Ministros de España, presidida por el profesor Manuel Olivencia.

⁷ Vid. <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>

⁸ Presidida por Enrique de Aldama, fue creada para “el estudio de los criterios y pautas a que deben someterse las sociedades emisoras de valores e instrumentos admitidos a negociación en los mercados organizados, en sus relaciones con consultores, analistas financieros y demás empresas, personas y entidades que las asisten o prestan sus servicios profesionales, así como las que han de regir entre estas últimas, con la finalidad de aumentar la transparencia y la seguridad en los mercados financieros, a la luz de los cambios estructurales, la actual economía globalizada y las tendencias de los mercados internacionales”; además, se le encomendó analizar “el estado actual... y grado de asunción del Código de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas”.

⁹ La evaluación se condujo bajo la responsabilidad del grupo nombrado por la OCDE y con la participación activa de observadores de instituciones internacionales, destacando entre ellas el BIS, FMI, Banco Mundial, el Foro de Estabilidad Financiera, IOSCO y el Comité de Basilea.



Enfocados hacia las sociedades anónimas (especialmente hacia las que participan en mercados organizados mediante colocación de valores), los Principios proporcionan guías específicas para los creadores de políticas, organismos de regulación y otras entidades, y brindan sugerencias prácticas para mercados, inversionistas, corporaciones y otras partes que juegan algún papel en el proceso de desarrollo de un buen gobierno. Debido a esta relevancia, han sido incluidos por el Foro de la Estabilidad Financiera dentro de las doce normas clave para la estabilidad financiera.

Los Principios se desarrollaron con base en las experiencias comunes de buen gobierno identificadas en los países miembros de OCDE, y cubren seis áreas:

- a) Asegurar las bases de un marco para un gobierno corporativo eficaz, promoviendo la eficiencia, la transparencia y la consistencia con la legalidad, y articulando claramente las responsabilidades de las autoridades encargadas de la supervisión, regulación y cumplimiento de las leyes.
- b) Proteger los derechos de los accionistas.
- c) Asegurar un trato equitativo para los accionistas, incluyendo los minoritarios.
- d) Reconocer el papel y derechos de los grupos de interés (empleados, acreedores, proveedores, clientes) y fomentar la cooperación activa con esos grupos.
- e) Desarrollar un régimen fuerte de provisión de información (*disclosure*), reconociendo que la transparencia sobre asuntos relevantes es un elemento fundamental para el buen gobierno.
- f) Definir las responsabilidades del consejo de administración, para que la entidad sea dirigida estratégicamente y que exista un monitoreo y control eficaz, exigiendo que la administración rinda cuentas a la empresa y a sus dueños.

Los Principios intentan establecer un sistema eficaz de restricciones y equilibrios¹⁰ que requiere de normas básicas de transparencia y revelación de información. Para su efectiva implementación, en 1999 se creó el Foro Global de Gobierno Corporativo, y una serie de mesas redondas de discusión regionales¹¹.

¹⁰ Por ejemplo, los administradores profesionales juegan un papel clave, pero, para evitar usos erróneos de su posición, requieren de control eficaz por parte del consejo de administración o junta directiva; dicha supervisión no debe involucrar sólo la administración cotidiana sino, además, asegurar la orientación estratégica de la entidad y de la vigilancia de los controles internos. El consejo de administración es, a su vez, responsable ante los accionistas, quienes deben ser capaces de ejercer sus derechos corporativos, incluyendo el nombramiento y remoción de los miembros del consejo, y deben recibir trato equitativo. Finalmente, se debe garantizar la atención a los grupos de interés, que también necesitan acceso a información oportuna y pertinente.

¹¹ El objetivo del Foro Global es proveer un marco para la cooperación internacional y crear sinergias para el diseño e implementación de proyectos conjuntos o individuales de asistencia; incrementar la conciencia global sobre la necesidad de promover un mejor gobierno corporativo, incrementar la visibilidad de los esfuerzos de reforma y proveer de un punto de partida para la evaluación de los avances; así como promover trabajo analítico y empírico comparativo para avanzar en la comprensión del gobierno corporativo y el desempeño económico. Las mesas redondas organizadas por OCDE y Banco Mundial han intentado ser una plataforma para el diálogo, con el fin de mejorar el entendimiento de las prácticas de gobierno corporativo en distintas regiones; informar a la comunidad internacional sobre iniciativas nacionales y regionales de reforma; identificar áreas para la mejoría, tanto en regulación como en las prácticas; y ser un instrumento para identificar necesidades y facilitar la provisión de asistencia técnica en el área del gobierno corporativo.



Se ha dicho que la clave del éxito de estos Principios es que no son prescriptivos sino que sientan bases, de forma que mantienen su pertinencia para diferentes contextos legales, económicos y sociales. Los países han utilizado diversas combinaciones de instrumentos legales y regulatorios junto con códigos y principios voluntarios. El balance entre regulación y autorregulación depende de factores como las tradiciones legales, la eficiencia de los tribunales y del sistema político del país y el nivel de desarrollo de las empresas.

4. Objetivos derivados de los estándares, normas y prácticas de gobierno corporativo

La realidad global actual ha impulsado cambios en los modos de organizar el gobierno de las sociedades e instituciones, ya que existe insatisfacción general respecto a prácticas anteriores que han llevado a crisis institucionales o empresariales, algunas –lamentablemente– con efecto sistémico.

Así, con base en las iniciativas antes indicadas, **es cada vez mayor el número de entidades (públicas y privadas) que acogen esos principios en su actividad y procedimientos**, de muy diversas formas: la promulgación de instrumentos normativos, la creación de comités de auditoría y vigilancia y la adopción de prácticas de transparencia y códigos éticos de conducta, entre otras.

La exigencia de cambio es dirigida, en primer lugar, a las propias entidades, para que, por sí mismas, adopten decisiones conducentes a su mejor gobierno (autorregulación). No obstante, en algunos casos, su implementación requiere (o hace conveniente) modificaciones normativas o legales. En el caso de las instituciones, esto es muchas veces necesario¹².

¿Qué se busca, en concreto, con las prácticas de gobierno corporativo? Sobre todo, minimizar el riesgo de conflictos de intereses, lograr equilibrios adecuados entre los diversos sujetos para evitar concentración de poder, y garantizar que los intereses y objetivos comunes que dieron origen a la entidad sean cumplidos del modo más eficiente posible. Se procura, para ello, que la entidad se gobierne con criterios profesionales y, sobre todo, éticos; que cualquier interesado pueda acceder a información relevante; que los interesados puedan participar en los procesos de toma de decisiones; que se puedan exigir responsabilidades a los administradores; que las relaciones en la estructura de la entidad cuenten con un esquema de trabajo profesional, seguro y debidamente fiscalizado; en definitiva, que la actividad de quienes ejercen la administración de la entidad esté destinada a obtener el mayor rendimiento de los recursos disponibles.

Así, se puede indicar que las instituciones de gobierno corporativo tienen dos objetivos inseparables: a) incrementar el desempeño de las entidades, y b) garantizar la conformidad con los intereses institucionales y las expectativas de los distintos actores, evitando el abuso de poder, el desvío de los activos, el riesgo moral y el desperdicio de recursos. La idea es determinar con claridad cómo debe ser dirigida la entidad, y a la vez, implementar controles sobre su funcionamiento. Para ello, se debe definir el marco de relaciones institucionales, establecer los objetivos y procesos de la entidad, y garantizar su seguimiento y control.

¹² En ese sentido, en el prefacio de los Principios de la OCDE se señala que existe un papel importante de los Gobiernos de los países al moldear el ambiente legal, institucional y administrativo en donde los mecanismos de gobierno corporativo y de control son aplicados.



5. Temas relevantes que podrían ser objeto de estudio y aplicación en las instituciones y los organismos comunitarios

Como indiqué, aunque los Principios de la OCDE y otros estándares de gobierno corporativo hacen referencia directa a las sociedades anónimas (especialmente las que se cotizan en mercados organizados), existe claridad entre los especialistas que, guardando las proporciones, pueden ser aplicados a otro tipo de entidades, incluyendo instituciones estatales, empresas públicas y organismos regionales e internacionales¹³.

En ese sentido, es posible identificar buenas prácticas de gobierno corporativo en algunas instituciones internacionales. Por ejemplo, el Consejo Monetario Centroamericano definió en el año 2006 un conjunto de políticas de buen gobierno para su Secretaría Ejecutiva (SECMCA), que cristalizó, entre otras prácticas, en la constitución de un comité de auditoría, en la promulgación de un código de ética para sus funcionarios, en la adopción de normas de control interno y políticas salariales, en la rendición de cuentas de sus jerarcas ante el Consejo, en la medición de los avances del plan anual de actividades mediante indicadores que miden, además, la vinculación presupuestaria de cada proyecto, y en un proceso de auditoría de sus estados financieros en varios niveles. Desde años antes, el CMCA había implementado con claridad normas de aprobación y ejecución presupuestaria.

En el marco institucional del SICA, durante los últimos años se han dado algunos esfuerzos de buen gobierno, sobre todo en materia de acceso a información relevante, reglamentación de procesos, rendición de cuentas y auditoría, así como cierta participación ciudadana. Son procesos que deberían continuar y fortalecerse, para que esas buenas prácticas lleguen a consolidarse e institucionalizarse.

Para ello, es posible identificar algunos temas de buen gobierno corporativo (o si se quiere, de “gobierno abierto”) que, *prima facie*, serían aplicables a las instituciones y órganos del Sistema. En concreto, aspectos relacionados con:

- a) las políticas de transparencia y revelación de información, no sólo a solicitud de parte (transparencia reactiva) sino de oficio (transparencia proactiva);
- b) la definición de normas de control interno, normas de contratación de bienes y servicios, y responsabilidades de los jerarcas con el fin de asegurar el cumplimiento de sus funciones;
- c) el establecimiento de índices de medición de avance de programas, proyectos y actividades, y su vinculación presupuestaria, en busca de la eficiencia en el manejo de los recursos;
- d) la definición de normas y políticas sobre nombramientos y remuneraciones;
- e) la aprobación de códigos de ética que busquen, sobre todo, evitar conflictos de interés; y
- f) los procesos de auditoría financiera y operativa y de rendición de cuentas; incluyendo la creación de comités de auditoría para supervisar sistemas de control interno, asegurar la transparencia y precisión en la divulgación de información, supervisar las actividades de la auditoría interna y apoyar las decisiones superiores relacionadas con los controles.

¹³ Por ejemplo, el grupo de trabajo de la OCDE desarrolló un conjunto de pautas para que los países cuenten con mejores puntos de referencia para las funciones del Estado como propietario. Véase: “Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”, OECD, 2005.



Las ventajas de la implementación de estas prácticas de buen gobierno se verían reflejadas no sólo en la administración de las entidades y del Sistema como un todo y en una mayor garantía de cumplimiento de sus objetivos, metas y programas, sino, además, en una mayor solvencia organizacional y moral frente a los Estados miembros del Sistema (que lo constituyeron y realizan aportes para su existencia), frente a otros organismos o Estados extrarregionales, con los cuales los órganos comunitarios se relacionan y de los que obtienen fondos de cooperación (que verían con beneplácito los esfuerzos de buen gobierno pues, de ordinario, ellos también cuentan con este tipo de prácticas y normativas, y porque así se les garantizaría más la probidad en el manejo de los recursos que aportan a los distintos proyectos), y, principalmente, frente a los ciudadanos centroamericanos, que deben ser los primeros beneficiarios de la actividad del Sistema.

En ese sentido, considero que esos estándares y prácticas son un paso esencial y necesario para que los órganos regionales cuenten con la suficiente legitimidad democrática, es decir, con el respaldo y apoyo de los pueblos de la región.

6. Conclusión

Todo esfuerzo que permita a los órganos e instituciones del Sistema de Integración avanzar y plantear opciones en estos campos, reforzando la transparencia, institucionalizando procedimientos y estableciendo controles efectivos en la actuación de los jerarcas, será un progreso en el gobierno regional, que directamente beneficiará a los Estados miembros (garantizándoles un uso más eficiente de los recursos que aportan), a las otras entidades con las cuales el SICA tiene lazos de cooperación, y a los ciudadanos centroamericanos, lo cual redundará en un mayor prestigio institucional y, en definitiva, en mayores beneficios sociales para nuestros pueblos.