



Algunas reflexiones sobre el gobierno corporativo

Irma Delgado Martínez*

Resumen

Actualmente, las empresas del Estado están siendo reestructuradas por el concepto del gobierno corporativo. Se asegura que con estos nuevos mecanismos de funcionamiento las empresas se acercarán a mejores prácticas a nivel internacional. Pero ¿qué es el gobierno corporativo o corporate governance? y en México ¿cómo se introduce este tema?

Palabras clave: Gobierno corporativo, PEMEX, México

Introducción

Una nueva corriente de pensamiento organizacional recorre a las empresas públicas. Hoy las empresas del estado están siendo reestructuradas por el concepto del gobierno corporativo (Corporate Governance), el cual orienta sus principios al establecimiento de alianzas estratégicas entre los gobiernos, las élites económicas locales y las empresas multinacionales. Bajo el gobierno corporativo se integran estas tres visiones económicas en la esfera de la actuación de las empresas públicas. Por tal razón, es relevante incursionar en las diversas aristas de esta modalidad organizacional.



* Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

El nacimiento del gobierno corporativo

El concepto de gobierno corporativo tiene sus orígenes en la idea de la empresa moderna. Que inicialmente se identifica con la delegación del poder sobre la toma de decisiones hacia administradores distintos a los dueños. Con la publicación del artículo de Jensen y Meckling¹, en 1976, se formaliza el problema de agencia y da origen a la investigación moderna sobre gobierno corporativo en el ámbito económico.

En un gran número de países, las reformas orientadas al mercado y los grandes procesos de privatización, muestran la importancia del sector privado en el desarrollo económico, razón por la cual, los organismos multilaterales se han empeñado en elevar el nivel de los tipos de gobierno corporativo, principalmente en países emergentes.

El primer impulso realizado por las organizaciones gremiales para mejorar el clima de inversión en diferentes países del mundo fue el informe Cadbury², en el Reino Unido. Este reporte desencadena el entusiasmo entre las comunidades empresariales de diversos países por el tema de gobierno corporativo, uniéndose a la amplia discusión que desde tiempo atrás efectuaba la academia. Numerosos países han publicado manuales, que se denominan “Códigos de Buen gobierno corporativo”, en los que se proporcionan recomendaciones en temas como: compensación de ejecutivos y las relaciones y roles entre las contrapartes, especialmente de la junta directiva.

Inclusive, se han estudiado las diferencias entre los modelos de gobierno de economías desarrolladas, particularmente los modelos anglosajón (Estados Unidos y Reino Unido), el japonés y el alemán. Estudios que resaltan el alcance de la estructura de propiedad, el rol de los bancos y los conglomerados en el gobierno corporativo. Y se plantea, que el modelo anglosajón corresponde a una estructura de mercado, y los modelos japonés y alemán corresponden a uno basado en relaciones³.

Es en la década de los ochenta del siglo XX, cuando el término corporate governance toma mayor interés, como resultado de la reflexión sobre las implicaciones de un fenómeno: la disociación entre la dirección de la empresa y los propietarios legítimos. Que se manifiesta, primero en la tendencia de la dirección de empresa hacia una gestión y desarrollo sensible a los renovados desafíos del mercado; segundo, por la tendencia de los propietarios a velar por sus derechos de propiedad y reclamar beneficios de corto plazo. Preferencias que

¹ Jensen, M.C. y Meckling, W.H, (1976). “Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure”, *Journal of Financial Economic*, 3 (2): 305-360.

² El Informe Cadbury, fue publicado en el Reino Unido en Diciembre de 1992. Fue adoptado por la Bolsa de Comercio de Londres como básico y necesario para las compañías inscriptas. Incluye normas que considera de práctica aconsejable, para los estados financieros, sobre los siguientes temas: 1. Responsabilidades que les competen a los directores y administradores para revisar e informar a los accionistas y otras partes interesadas. 2. Composición, rol y desempeño de los comités de auditoría. 3. Responsabilidades de directores y administradores en el control, el alcance y el valor de la auditoría. 4. Establece los puntos de contacto entre accionistas, directores y auditores. 5. Otros temas vinculados. Véase: The Financial Aspects of Corporate Governance, www.ecgi.org/codes/code.php?code_id=132-14k -

³ Benavides Franco, Julián, En: http://www.kpmg.com.co/files/documen_corp_gov/release/lb_c1_01.htm

chocan entre sí: la primera asume el riesgo y la innovación; la segunda se inclina por la renta segura.

La discusión sobre el tema en la literatura especializada y en el debate público se intensifican, hacia finales de siglo XX, fundamentalmente frente a las grandes quiebras y escándalos financieros de 2001 y 2002, como fueron los casos de Enron, Tyco, Wordcom y Xerox, entre otros. La creciente aparición de capitales integrados por pequeños ahorradores, como son los fondos de pensión que acumulan el ahorro de jubilados, muestran que la economía capitalista tiende a una progresiva financiarización⁴. La teoría monetaria explica que la función general del dinero, y en general de los instrumentos financieros, es ser un mediador de las transacciones del mercado real. La cantidad de dinero e instrumentos financieros requeridos en una economía es lo que permite el intercambio de la masa de bienes y servicios producidos. Sin embargo, la financiarización rompe con este principio básico.

En la financiarización los flujos monetarios se independizan de los flujos económicos reales, porque el dinero y los instrumentos financieros se vuelven en sí mismos mercancía, se convierten en objetos de intercambio. Debido a que estos volúmenes de capital son cada vez más significativos, y los administradores buscan diversificar las inversiones para minimizar riesgos, fue que se generó, en los pequeños ahorradores y accionistas, el interés por conocer las estrategias realizadas por los administradores, y las actividades e historia de las empresas donde se invertían sus ahorros.

Así nació, en los Estado Unidos, el *corporate governance*, como un movimiento de accionistas interesados en el control de las actividades de las empresas donde estaban colocadas sus inversiones; movimiento que se expandirá por el resto de los países desarrollados.

El gobierno corporativo ha evolucionado de un concepto financiero, relativo al retorno sobre la inversión, esperado y exigido por los inversionistas, ampliándose a otro donde se incluyen aspectos relativos al diseño de la organización misma, y que según la definición de la [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico](#) (OCDE), tiene que ver con los medios internos por los cuales las corporaciones son operadas y controladas.

⁴ Se entiende que hay financiarización cuando en una economía se dedica una parte creciente de los recursos a actividades estrictamente financieras, en detrimento de las actividades productivas principales. Véase Toussaint, Eri. *La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos*. Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2003, p. 353.

Los principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el gobierno corporativo

En 1999 la OCDE, difundió el documento titulado Los Principios de la OCDE para el gobierno corporativo⁵, convirtiéndose en la referencia internacional para el gobierno corporativo y en el fundamento para diversas iniciativas de reforma, tanto en el sector privado como en el público; estos fueron revisados en 2003, tomando en cuenta los acontecimientos posteriores a 1999, y para 2004 se acordó integrar nuevos Principios.

Según la (OCDE)⁶, el término gobierno corporativo hace referencia al sistema a través del cual los negocios son dirigidos y controlados, especificando la distribución de derechos y responsabilidades entre los diferentes participantes en la empresa o corporación; como el consejo, la dirección, los accionistas y otros grupos de poder, que definen las reglas y procedimientos para la toma de decisiones en los temas corporativos y proporcionan la estructura a través de la cual los objetivos de la empresa son fijados, al igual que los medios para lograr sus metas y controlar la rentabilidad de la empresa.

La OCDE considera que la integridad de los mercados y de las empresas es un elemento fundamental para la estabilidad y vitalidad de las economías, de tal suerte que un buen gobierno corporativo coadyuva al crecimiento y estabilidad financiera al apoyar la confianza del mercado. Por ello, el documento mencionado suministra las guías específicas para que los creadores de políticas, los participantes del mercado y los organismos de regulación mejoren el marco regulatorio, legal e institucional, que sostiene al gobierno corporativo, dirigiéndose a las empresas cuya propiedad se negocia públicamente. El documento proporciona sugerencias prácticas para los inversionistas, las corporaciones, los mercados bursátiles y las otras partes que juegan un papel dentro del proceso del desarrollo de un buen gobierno corporativo.

Los Principios abordan seis aspectos claves del gobierno corporativo, que a continuación abreviamos:

a) Garantizar la base de un marco eficaz para el gobierno corporativo. El marco para el gobierno corporativo deberá promover la transparencia y eficacia de los mercados, ser coherente con el régimen legal y articular de forma clara el reparto de responsabilidades entre las distintas autoridades supervisoras, reguladoras y ejecutoras; b) Los derechos de los accionistas y funciones clave en el ámbito de la propiedad. El marco para el gobierno corporativo deberá amparar y facilitar el ejercicio de los derechos de los accionistas; c) Tratamiento equitativo de los accionistas. El marco para el gobierno corporativo deberá garantizar un trato equitativo a todos los accionistas, incluidos los minoritarios y los extranjeros. Todos los accionistas deben tener la oportunidad de realizar un recurso efectivo en caso de violación a sus derechos; d) El papel de las partes interesadas en el ámbito del gobierno corporativo. El marco para el gobierno corporativo deberá garantizar un trato

⁵ OCDE, *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*, Traducido de la versión original en inglés publicada con el título: *OECD Principles of Corporate Governance*, 2004 Edition. Véase: www.oecd.org/dataoecd/47/25/37191543.pdf

⁶ *Ibíd.*

equitativo a todos los accionistas, incluidos los minoritarios y los extranjeros. Todos los accionistas deben tener la oportunidad de realizar un recurso efectivo en caso de violación de sus derechos; e) Divulgación de datos y transparencia. El marco para el gobierno corporativo deberá garantizar la revelación oportuna y precisa de todas las cuestiones materiales relativas a la sociedad, incluida la situación financiera, los resultados, la titularidad y el gobierno de la empresa, y; f) Las responsabilidades del consejo de administración. El marco para el gobierno corporativo deberá garantizar la orientación estratégica de la empresa, el control efectivo de la dirección ejecutiva por parte del Consejo y la responsabilidad de éste frente a la empresa y los accionistas.⁷

Además, se proporcionan una serie de explicaciones que indican el tipo de medidas políticas que han sido exitosas para el logro de los objetivos en cada una de las áreas que aborda el documento. De esta manera, los *objetivos fundamentales* del gobierno corporativo son, atraer capitales, asegurar el buen manejo y administración de las sociedades, proteger los derechos de los inversionistas y otros grupos de interés, fomentar la confianza en los mercados financieros y promover la competitividad; ya que se trata de que una empresa dirija su estrategia hacia herramientas que generen valor y ventajas competitivas, de tal manera que concurren con el mismo enfoque los accionistas, su consejo y la administración en conjunto. Esto que se considera una parte fundamental en el desarrollo del mercado de capitales, donde se premiará a las empresas que cumplan con un buen gobierno corporativo que genere valor.

Pero además, como complemento a los principios sobre gobierno corporativo que había publicado en el año 2004 para las empresas privadas, en 2005 la OCDE publicó una serie de directrices sobre gobierno corporativo para las empresas públicas⁸, en las que se especifica la directriz general en seis áreas relacionadas estableciendo en cada una de ellas, una norma general con subdirectrices, descriptores de las tendencias principales en los Estados miembros, métodos alternativos de implementación de las reglas enumeradas y ejemplos prácticos.

En el documento se plasman las directrices que resumimos a continuación: primero, reconoce la importancia de establecer un marco legal y regulador claro para la actuación de las empresas públicas en todos sus aspectos, para ello debe de existir una separación patente entre los diferentes papeles que el Estado ejerce en los mercados donde participa como propietario; segundo, considera que el Estado como accionista mayoritario, deberá actuar en sus funciones de propietario de manera activa y clara en términos de definición de políticas y cuestiones estratégicas; tercero, en el caso de que las empresas públicas tengan otros accionistas, deberá asegurar un trato equitativo de todos los accionistas y el acceso a la información corporativa, con medidas para reforzar la participación de los accionistas minoritarios, asegurando que los derechos e intereses de los mismos sean respetados; cuarto, se requiere que las empresas públicas sean transparentes como cualquier empresa

⁷ *Ibíd.*

⁸ OCDE, *Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, 2005. Véase: www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_37439_34046561_1_1_1_37439,00.html

privada que cotice en la bolsa, divulgando la información a través de informes que incluyan los diversos aspectos de la empresa, particularmente aquellos que puedan representar un conflicto de intereses; Por último, plantea la necesidad de mejorar los CA de las empresas públicas, dotándolos de un poder necesario para la gestión de la empresa de manera independiente a la política del gobierno.

El gobierno corporativo en México

En México, el tema de gobierno corporativo se traduce en un código de mejores prácticas corporativas que cada empresa determina para su constitución; este código está vinculado de forma significativa con el interés de incrementar el nivel de desarrollo del mercado de valores y de fortalecer a las instituciones que conforman al sistema financiero. En 1999, el [Consejo Coordinador Empresarial](#), creó el Comité de Mejores Prácticas Corporativas, con el objetivo de analizar los lineamientos entonces vigentes y mejorar las prácticas de gobierno corporativo en México. Se tomaron en cuenta diferentes perspectivas en la discusión; como resultado del esfuerzo del Comité se emitió en julio de 1999 un Código de Mejores Prácticas Corporativas⁹. Las recomendaciones del Código buscan que: 1. Las sociedades amplíen la información relativa a su estructura administrativa y las funciones de sus órganos sociales; 2. Las sociedades cuenten con mecanismos que procuren que su información financiera sea suficiente; 3. Existan procesos que promuevan la participación y comunicación entre los consejeros; y, 4. Existan procesos que fomenten una adecuada revelación a los accionistas.

En 2001 se reformaron diversas leyes financieras, entre ellas, la Ley del Mercado de Valores, la Ley de Sociedades de Inversión, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular Agrupaciones Financieras. Un tema recurrente en estas reformas fue la incorporación de principios de gobierno corporativo, mismos que tomaron un carácter de obligatorios. Esta reforma le otorgó a la [Comisión Nacional Bancaria y de Valores](#) (CNBV) la facultad de emitir disposiciones para regular las adquisiciones de proporciones significativas del capital de empresas públicas. En ejercicio de esta facultad, en abril de 2002, la CNBV emitió las Reglas Generales Aplicables a las Adquisiciones de Valores que deban ser Reveladas y de Ofertas Públicas de Compra de Valores¹⁰. Su objetivo, proteger a los accionistas de empresas públicas al otorgarles la posibilidad de participar en transacciones en las que se intercambien participaciones significativas del capital de la empresa o el control de éstas, en igualdad de condiciones que los accionistas controladores o relevantes. Asimismo, las Reglas buscan que el mercado cuente con información que le

⁹ El Código de Mejores Prácticas Corporativas puede encontrarse en la página del Consejo Coordinador Empresarial (<http://www.cce.org.mx/publicaciones/varios/corporativas.PDF>), en la página de la Bolsa Mexicana de Valores (<http://www.bmv.com.mx>) y en la página de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (<http://www.cnbv.gob.mx/recursos/corporativas.pdf>).

¹⁰ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Reglas Generales Aplicables a las Adquisiciones de Valores que deban ser Reveladas y de Ofertas Públicas de Compra de Valores*, DOF, 25 de abril de 2002. En <http://www.cnbv.gob.mx/recursos/circula/Otras/OPAS.htm>

permita evaluar la posibilidad de que se presente una transacción de este tipo ante determinadas circunstancias.

En las disposiciones generales en el reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos publicada en el [Diario Oficial de la Federación](#), el 9 de septiembre de 2009, se establecen, en el capítulo II, los lineamientos de operación del gobierno corporativo; cuyo eje consiste en que las funciones, tanto del Consejo de Administración como del Director General, buscarán “crear valor económico”, incluso se dice, que se pretende hacer de este organismo una verdadera empresa, con buenas prácticas de gobierno corporativo, rendición de cuentas, transparencia, flexibilidad, autonomía; y que se buscará convertir lo que ha sido una empresa pública, en una real empresa. También, establece, por una parte, la participación privada en actividades de [PEMEX](#) y, por otra, actividades llevadas a cabo por empresas privadas por cuenta y orden de PEMEX. Además, contempla la posibilidad de participación privada para tratar de convertir los recursos prospectivos en reservas posibles, luego probables y finalmente probadas. No cabe duda de que uno de los propósitos del gobierno corporativo es separar el rol de la Nación como propietaria del petróleo, al Estado como dueño de PEMEX y como regulador del mismo.

Consideraciones finales

1. El gobierno corporativo se materializa en los consejos de administración. Por ejemplo, en PEMEX lo integran 15 miembros: seis representantes del Gobierno¹¹, incluyendo al Presidente, y cinco representantes del Sindicato; además, cuenta actualmente con la figura de un Comisario que es el representante de la Secretaría de la Función Pública, y que a su vez es el Titular del Órgano Interno de Control de la empresa. La actual conformación propicia conflicto de intereses, y es obvio que esto está muy alejado de las prácticas de gobierno corporativo. Por ejemplo, que el Secretario de Hacienda sea parte del Consejo de Administración, genera un grave conflicto de intereses, ya que en dicha Secretaría anualmente en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación se determina la carga fiscal de PEMEX; de esta manera se genera el conflicto entre los integrantes del Consejo, que deberían de velar en primer lugar por el interés de la empresa, que es propiedad de la nación y no del Gobierno Federal.

2. Al ampliar las facultades del Consejo de Administración quedarían a su cargo la conducción central y dirección estratégica de PEMEX, además de, la programación, coordinación y evaluación estratégica institucional de sus actividades y las de sus organismos subsidiarios. Con lo que se le da más poder al Consejo de Administración, al

¹¹ Los representantes del Gobierno son: los Secretarios de Energía, quien además es el Presidente del Consejo de Administración, y los de Hacienda, Economía, Comunicaciones y Transportes, SEMARNAT; así como un representante de la Presidencia de la República, que actualmente es el Jefe de la Oficina de la Presidencia.

Véase: <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=7>

convertirse en "juez y parte", teniendo la dirección central y estratégica, pero al mismo tiempo la evaluación institucional.

3. Siguiendo al pie de la letra las reglas establecidas en los documentos de la OCDE, es obvio, que el Gobierno mexicano sólo pretende justificar la transferencia de la renta petrolera al capital privado –nacional y extranjero–, buscando eludir lo establecido en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución mexicana, que reservan al Estado, en forma exclusiva, las áreas que integran la estratégica industria del petróleo. El propósito es claro, dejar a PEMEX como simple proveedor de petróleo, un simple abastecedor de materia prima, y privatizar cediendo al mejor postor todas las cadenas de creación de valor agregado de esa industria, por lo que se propone un gobierno corporativo que tome, unilateralmente, las decisiones para poder encaminar la privatización de PEMEX. Para nosotros, las empresas públicas todavía representan una parte relevante de la economía, particularmente las empresas de servicios públicos o infraestructura.

Bibliografía

Benavides, Julián Franco. Véase:

http://www.kpmg.com.co/files/documen_corp_gov/release/lb_c1_01.htm

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Reglas Generales Aplicables a las Adquisiciones de Valores que deban ser Reveladas y de Ofertas Públicas de Compra de Valores*, DOF, 25 de abril de 2002. En <http://www.cnbv.gob.mx/recursos/circula/Otras/OPAS.htm>

Consejo Coordinador Empresarial, *El Código de Mejores Prácticas Corporativas* <http://www.cce.org.mx/publicaciones/varios/corporativas.pdf>

Bolsa Mexicana de Valores, *El Código de Mejores Prácticas Corporativas*. Véase: <http://www.bmv.com.mx/DOC/CMPC.pdf>

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *El Código de Mejores Prácticas Corporativas*. Véase: <http://www.cnbv.gob.mx/recursos/corporativas.pdf>

El Informe Cadbury, en *The Financial Aspects of Corporate Governance*. Véase:

http://www.ecgi.org/codes/code.php?code_id=132-14k-

Jensen, M.C. y Meckling, W.H. (1976). "Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, 3 (2): 305-360.

Ley Orgánica de PEMEX. Véase:

<http://www.energia.gob.mx/>

OCDE, Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, 2005. Véase:

http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_37439_34046561_1_1_1_3743_9,00.html - 24k

OCDE, Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE, *Traducido de la versión original en inglés publicada con el título: OECD Principles of Corporate Governance, 2004 Edition*. Véase: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/25/37191543.pdf>

Toussaint, Eri, *La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos*. Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2003, p. 353.