

Gobierno corporativo. Estado del arte aplicado a los gobiernos locales*

Corporate governance. State of the art applied to local governments

Jesús Alfonso Omaña Guerrero**

Resumen

Objetivo: revisar el estado del arte del gobierno corporativo en los gobiernos locales

Método: la investigación es de tipo cualitativa que se apoyo en u trabajo hermenéutico.

Resultados: se evidencia la ausencia de la aplicación de gobierno corporativo a nivel del gobierno municipal.

Conclusiones: hay que promover investigaciones que orienten a las alcaldías de los municipios en la conformación de sus gobiernos electrónicos.

Aportaciones empíricas: la investigación arroja evidencias importante sobre el estado del arte del gobierno corporativo en las alcaldías y abra paso al desarrollo de futuros trabajos enmarcados en este tema de investigación.

Palabras Clave: Gobierno Corporativo, Gobierno Locales, Estado del Arte

Abstract

Objective: to review the state of the art of corporate governance in local governments.

Method: the research is qualitative and based on hermeneutic work.

Results: the absence of the application of corporate governance at the municipal government level is evidenced.

* Artículo inédito. Artículo de investigación e innovación. Artículo de revisión. Proyecto de investigación vinculado al Grupo de Investigación en Prospectiva y Desarrollo Humano -GIPDH-.

** Ingeniero Industrial. Magister Gerencia de Empresas. Doctor en Pedagogía. Profesor invitado Kansas University, NYU, Universidad Espíritu Santo y Universidad Libre de Colombia. Profesor Ordinario de la Universidad de los Andes – Venezuela. Email: jesus.omanag@unilibre.edu.co

Conclusions: it is necessary to promote research to guide the municipalities' mayor's offices in the conformation of their electronic governments.

Empirical contributions: the research provides important evidence on the state of the art of corporate governance in municipalities and opens the way to the development of future works framed in this research topic.

Key words: Corporate Governance, Local Government, State of the Art.

Introducción

El ayuntamiento, corporación local, gobierno local, gobierno municipal o las alcaldías son instituciones que realizan las funciones de órgano de gobierno o administración local de un municipio. Como entes de administración pública local representan las instituciones públicas neurálgicas del aparato burocrático de los gobiernos nacionales. Es en ellas donde se concentran los aspectos básicos de atención social, cultural, económica y financiera de las regiones y de sus ciudadanos siendo la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado a quien le corresponde la prestación de los servicios públicos que determine la ley, la construcción de las obras que demande el progreso local, la ordenación del desarrollo de su territorio, la promoción de la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes además del cumplimiento de las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Constitución Política, 1991) (Constitución Nacional, 1999) (Ley Orgánica de Regimen Municipal, 1999).

Esquema de resolución

1. Problema de investigación

¿Cómo ha evolucionado el Gobierno Corporativo en los gobiernos locales?

2. Metodología

El tipo de investigación seguido es cualitativo, el cual se llevó a cabo siguiendo un trabajo hermenéutico con el análisis de documentos que permitieron explicar el objetivo de la investigación.

3. Plan de redacción

3.1 Estado del arte del gobierno corporativo

Ya desde los orígenes de la administración pública en España se hacía mención de los consejos municipales en un documento conocido como el Fuero de León, dado por Alonso V en las cortes celebradas en el año 1120 abarcando tanto el orden interior de la comunidad como el ámbito político del estado adquiriendo los consejos atribuciones de importancia. No fue sino hasta inicios del siglo XIX cuando se considera que de todos los tratados vinculados con el tema ninguno podría ser más útil ni más urgente que el que tenga por objeto exponer de una manera clara, lacónica y comprensiva a toda clase de lectores la administración municipal de España, explicada por el texto de las leyes, ordenanzas, reglamentos y disposiciones que forman el cuerpo complicado, indigesto, en extremo difuso, y muchas veces contradictorio de la legislación de la época (Ortiz De Buñiga, 1842).

Se considera que de los diversos campos de la administración pública despierta mayor interés y curiosidad aquel que cimienta las bases de un gobierno hacia el interior de los pueblos enfocada desde la dirección de los negocios que corresponden al procomunal, el manejo de sus fondos públicos y la protección de los intereses materiales del común representado por el pueblo, definiéndose los ayuntamientos por primera vez, de acuerdo a la real instrucción de España como el conducto por donde la acción protectora del gobierno se extiende desde el palacio del grande hasta la choza del labrador debido a que desde allí se puede ver en pequeño todas las necesidades facilitando su estudio, desentrañando sus causas y sus remedios, y calcular exactamente de qué modo y hasta qué punto influye una medida administrativa en el bien o en el mal de los pueblos (Ortiz De Buñiga, 1842) surgiendo de allí las primeras leyes y reglamentos que fijan los derechos y obligaciones de las asociaciones y de los particulares.

El régimen municipal colonial en su concepción, era autónomo del español proveniente de Castilla por lo cual se considera una adaptación de éste a la formación de los ayuntamientos en América fundamentado en la enormidad de las distancias y el aislamiento de las localidades coloniales, la ignorancia jurídica de los conquistadores con sus propias culturas y normas así como la importancia de los usos y costumbres, tiempo para el cual se consideraba como funciones del cabildo el regir, administrar la ciudad, sus bienes, su política, urbanismo, abastos, licencias de mercaderes u oficiales, reconocimiento de cargos, defensa de prerrogativas comunales, salud pública y el rechazo a las invasiones (Hernández Becerra, 1981).

Relacionando esta investigación con la definición de Gobierno Corporativo (GC) planteado por Bernal (2009) se manifiesta la necesidad del ordenamiento territorial que conlleve a la generación de fuentes regulatorias particulares que beneficien al estado, reconociendo la necesidad de estas prácticas para la regulación de las relaciones entre grupos de personas y el gobierno local considerando como aspectos relevantes los bienes de la ciudad a partir de la

designación de responsables cuya función se asemeja a la de la junta directiva del gobierno corporativo, los grupos de interés e inversores representados por los mercaderes, los oficiales y los pobladores, la defensa de las prerrogativas comunales en la búsqueda de la equidad, la salud pública como parte de los procesos prestar un servicio público básico y generar confianza en la gestión, así como el rechazo a las invasiones como práctica de unificación de los criterios regulatorios que conllevan al cumplimiento responsable, el respeto a los derechos, la transparencia y la eficiencia a los cuales hace mención la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2005) en su perspectiva del GC.

Estos enfoques del origen de la administración municipal destacan la importancia de la administración de los bienes del pueblo con lo cual se considera factor fundamental, de manera indirecta, la transparencia, la equidad entre asociaciones y personas naturales, la sostenibilidad de las inversiones y la regulación de las relaciones entre gobierno-sociedades-personas que se hace referencia en la definición de gobierno corporativo (OECD, 2004) (CAF, 2005).

Otras investigaciones señalan que en la vida política de las naciones se observan acontecimientos que marcan un hito emergente de las fuertes convulsiones y trastornos contribuyendo al surgimiento de grandes ideas e instituciones dando origen al desarrollo de la política, las estructuras de los gobiernos y de la administración pública como principios hacia el desarrollo de la prosperidad de los pueblos, el progreso de la legislación y el progreso del derecho, fenómenos que marcaron el punto de partida del orden administrativo que se denominó como ayuntamiento de los tiempos modernos (Montesinos y Neira, 1860). Esta perspectiva registra que históricamente la provisión de cargos la hacían los vecinos recurriendo cada año a la elección de sus representantes los cuales una vez posicionados se esforzaban por ejercer de la mejor manera posible sus cargos con el único propósito de continuar gozando de la confianza de sus conciudadanos adjudicando un poder cada vez mayor a los municipios fundamentados en los principios básicos de transparencia, claridad, cumplimiento responsable, respeto a derechos, equidad y eficiencia expresados en la definición de gobierno corporativo de la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2005).

A finales del Siglo XX y en los inicios del siglo XXI surgen nuevos actores sociales alrededor de los municipios, es así como la complejidad social en la que se desenvuelve la acción municipal se incrementa generando colisiones con las estructuras organizativas tradicionales, no pensadas para tratar con la diversidad, dificultando la detección de necesidades en los distintos ámbitos de la administración local, las cuales apuntan cada día más hacia una mayor intervención a escala municipal (Guillen López, 1994) fenómeno que ha experimentado un notable auge en la mayoría de los países europeos llevando a algunos municipios a constituir holdings obligando a la administración local a establecer nuevos mecanismos de control para alinear intereses económicos e intereses sociales siendo la preocupación más importante desarrollar un estilo de gobernanza que permita el control de las sociedades municipales en la dimensión económico-espacial considerando al socio inversor como el interesado en maximizar su beneficio y valor de

participación, la responsabilidad de supervisión como entidad contratante y como garante con respecto a los ciudadanos de la calidad y accesibilidad a los servicios esenciales, así como del uso eficiente y eficaz de los recursos públicos que la sociedad consume (Martín Vallespín, 2011).

Esta perspectiva contemporánea del gobierno municipal vincula a accionistas como los nuevos contratantes del estado en la prestación de servicios con lo cual se amplía las relaciones entre gobierno local y grupos de interés los cuales estarán conformados por los nuevos grupos que forman el holding con la municipalidad los cuales a su vez tienen accionistas que expresan sus expectativas de participación y que requieren de la comunicación adecuada acerca de sus inversiones para lo cual tanto el gobierno local como los contratantes deben garantizar la protección en la participación y el acceso a sus derechos fundamentales.

El gobierno municipal debe promover la conformación de un adecuado sistema de gobernanza de las sociedades participantes y/o en las Empresas de Propiedad Estatal (EPE¹) (Bernal, Wilcox, & Schneider, 2012) que permitan a la administración local controlar simultáneamente las principales actividades de servicio público las cuales son confiadas a una unidad organizativa específica dentro del organigrama del municipio cuya función consistiría en representar al municipio en las negociaciones cotidianas con las empresas vinculadas haciendo valer el derecho institucional de participar en las tareas de dirección y control, considerando para ello las características del GC tales como transparencia, eficiencia y rendición de cuentas como fundamento para fortalecer y optimizar la oferta de servicios públicos, fortalecer los controles para generar confianza e institucionalizar la toma de decisiones para mejorar la gestión empresarial, la gestión de valor y las ventajas competitivas (Bernal, 2009) (Martín Vallespín, 2011).

Los últimos 20 años del siglo XX se caracterizaron por el surgimiento de holdings alrededor de las EPE así como las privatizaciones de éstas lo cual estuvo justificado en la búsqueda de minimizar la carga burocrática, optimizar la prestación de servicios, la sustitución de los procesos tradicionales por la tecnología de los privados, la necesidad de participación en un mercado global, las políticas pro mercado y el surgimiento de institutos autónomos en la forma de Organismos No Gubernamentales (ONG) que prestan servicios a las comunidades en nombre de un grupo o sector político lo que se ha considerado como el inicio del intervencionismo de estado (Sosa Mendoza, 2006). Este fenómeno ocasionó en los organismos multilaterales la preocupación por generar lineamientos de buenas prácticas del gobierno empresarial tanto en las empresas privadas como del Estado; es así como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Mundial

¹ Bernal, Wilcox y Schneider (2012) caracterizan las EPE como empresas en las cuales: a) el Estado es el accionista controlante; b) el Estado dirige o tiene un papel influyente en el Directorio; c) el Estado determina los objetivos de negocio relacionados con el interés público y en ocasiones tiene que balancear una agenda política en la gestión de la EPE.

(BM) crearon diversos enfoques del buen gobierno que sirvieron como guía orientadora para los lineamientos del GC dentro de los cuales se destacan:

- Igualdad de condiciones de competencia de las empresas Estatales con las empresas privadas.
- El Estado como accionista más informado y activo.
- El Estado promueva, empodere y supervise a las juntas directivas.
- Mejorar la transparencia maximizando la autogestión y los controles internos así como la generación de informes que permitan monitorear sus avances.

Considerando a las alcaldías o ayuntamientos como la representación más cercana al ciudadano común quien demanda a diario servicios de su gestión, algunas investigaciones han identificado como problemas más comunes la falta de claridad en los objetivos del municipio como empresa, la ausencia de asignación de responsabilidades en los miembros de la junta directiva municipal y la falta de transparencia en los procedimientos para designar los objetivos razón por la cual consideran la adopción de mecanismos de control que permitan monitorear la eficiencia en la ejecución de recursos lo cual se traduce en efectos positivos cimentados en aspectos éticos como la credibilidad, la transparencia y el cumplimiento responsable de los compromisos como medios para garantizar el respeto a los derechos, la equidad y la eficiencia, los cuales representan los principios básicos del GC (CAF, 2005) (Sosa Mendoza, 2006).

Una de las publicaciones más significativas en GC en EPE es el trabajo presentado por Bernal, Wilcox y Schneider (2012) considerando que éstas tienen un enorme impacto social y económico para sus regiones garantizando la sostenibilidad y maximizando la generación de valor-rentabilidad económica o social- (Bernal, 2009) siendo el GC el eje para el fortalecimiento de estas organizaciones desde la definición de reglas claras de juego entre los actores hacia el incremento de los niveles de transparencia y rendición de cuentas frente a los grupos de interés (CAF, 2005) (OECD, 2004). En este enfoque eminentemente Estatal GC se define como la correcta asignación de poderes y responsabilidades entre el directorio, la administración y los propietarios-llamado Triángulo de GC, ambiente social y de gobierno-, de esta forma reconoce al GC como un sistema que va más allá de la definición de reglas externas, enfocándolo como una disciplina empresarial interna-basado en responsabilidades y funciones-necesaria para mantener una relación estable y productiva entre los participantes de cualquier organización considerando como ingredientes esenciales de una buena gestión la transparencia y la rendición de cuentas garantizando con ello la buena salud de las organizaciones (Bernal, Wilcox, & Schneider, 2012).

Debido a las tendencias políticas de la década entre 2000 y 2010 así como el emergente desarrollo de América Latina, las empresas estatales se han convertido en actores

fundamentales para las economías locales caracterizándose por su estructura corporativa² (jurídica-empresarial), la creación de un directorio (miembros ejecutivos, directores independientes externos y consejeros externos), criterios rigurosos de selección del recurso humano en la alta dirección (aunque prevalece el nombramiento político discrecional), así como la transparencia y revelación de información. Respecto a las mejores prácticas del GC se definen componentes en forma de recomendaciones dentro de los cuales se resaltan las funciones de propiedad (derechos de los accionistas y ambientes de control) y el marco legal (resolución de conflictos y revelación de información) lo cuales tienen como núcleo central la toma de decisiones desde el Directorio y la Administración (CAF, 2010)

Las prácticas de GC en EPE son reconocidas en diversos países. Algunas de éstas experiencias y su campo de aplicación se muestran a continuación:

- Brasil: Ministerio de Hacienda-políticas fiscales--, Ministerio de Planificación-políticas financieras para el desarrollo estatal-.
- India: Empresas de sectores específicos como electricidad, minería, minerales y manufactura. Participación de EPE en bolsas de valores locales y globales como resultado de buenas prácticas de GC en rentabilidad y transparencia.

3.2 Resultados de investigación

3.2.1 La iniciativa desde las alcaldías

Si bien la revisión literaria propuesta hasta ahora declara la importancia del GC desde las empresas de propiedad estatal es la alcaldía quien debe promover la creación e implantación de éstos procesos desde su interior en la búsqueda de registrar un marco legal regulatorio de buenas prácticas (Bernal, Wilcox, & Schneider, 2012) ya señaladas históricamente desde sus funciones y responsabilidades (Montesinos y Neira, 1860) (Ortiz De Buñiga, 1842). Las consultas presentadas hasta este aparte no evidencian aproximaciones de los gobiernos municipales hacia el tema de GC a pesar que en todos los casos se hace mención a características de los principios o lineamientos básicos de un GC, por lo cual se infiere que en muchos casos se aplican dichos principios de manera parcial sin reconocer en ellos el marco alrededor de GC. En una revisión posterior se encuentra que Colombia registra a nivel local los principios de GC.

El caso de los gobiernos municipales y el GC en Colombia se señala que su estructuración e implementación ha sido más efectiva en el sector privado que en el sector público debido a la

² Las EPE se clasifican de acuerdo con su propósito dentro de los cuales se tienen: el alcance de políticas públicas, proveer servicios públicos, proveer bienes y/o servicios requeridos por el estado, y producir ingresos para el Estado compitiendo con el sector privado en igualdad de condiciones. Con respecto a su estructura de propiedad se clasifican como 100% propiedad del Estado, propiedad compartida con los inversores privados a través de asociaciones público-privadas, empresas listadas en los mercados de capitales locales e internacionales.

ausencia de medidas que permitan evaluar el estado de las prácticas de GC que permitan realizar comparaciones apropiadas entre los diversos sectores, regiones y países (Moscoso & Jaramillo, 2008) considerando como aspectos fundamentales a valorar la idoneidad del personal directivo, la protección de los accionistas minoritarios o las contrapartes de las empresas estatales asociadas, el acceso a información oportuna y la fortaleza de las auditorías y estándares contables dentro de los cuales se tienen las Normas Internacionales de Contaduría (NIC) y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA). A pesar de considerarse la necesidad de proporcionar una dinámica de GC al sector público para emprender la estructuración de modelos, en la revisión literaria se observa de manera puntual que en las páginas web de las alcaldías de Colombia se tiene el GC como referente local de las prácticas que regulan las relaciones entre el ente público municipal y los grupos de interés representados por las empresas estatales y los usuarios o habitantes del municipio (Zamora, 2008) (Herrera, 2002).

Por su parte, las empresas públicas en Venezuela han visto comprometida su credibilidad y transparencia debido al auge de la corrupción y la malversación de fondos generando efectos negativos en la confianza de los usuarios hacia los sistemas democráticos, razón por la cual las iniciativas de promover GC se han visto disminuidas y excluidas de la escala de prioridades del país razón por la cual las prácticas de GC se han identificado como elementos centrales de desarrollo, fortalecimiento y competitividad en la comunidad de negocios y redes institucionales a nivel privado por lo cual se hace necesario iniciar el proceso de conformación del GC en empresas las empresas públicas de mayor impacto representadas por las empresas del sector energético (petróleo, petroquímico, gas, electricidad y minero) para las cuales la adopción de dichas prácticas tienen mucho que ver con el contexto de políticas públicas por parte del Estado así como de los intereses estratégicos definidos para cada sector los cuales deberían estar alineados en el valor que proporciona la transparencia, la confianza y la credibilidad lo cuales son considerados elementos necesarios para el éxito de las políticas gubernamentales tal cual como lo adoptó la empresa estatal colombiana ECOPETROL S.A. en su Junta Directiva de julio de 2004 con la creación de un Código de Buen Gobierno Corporativo (De Paola, 2005) (Ecopetrol, 2004). Durante el proceso de revisión bibliográfica no se evidencia el registro ni la práctica de GC a nivel de gobierno municipal en Venezuela.

Conclusiones

A pesar de estar definido el GC para EPE, durante la investigación se evidencia la ausencia de la aplicación de GC a nivel del gobierno municipal (a excepción del Municipio de Tena, Cundinamarca) cuya revisión se fundamentó en las leyes de régimen municipal de Venezuela y Colombia, poniendo en evidencia la necesidad de promover investigaciones que orienten a las alcaldías de los municipios en la conformación de sus GC.

Referencias

- Arruda, C. L., Menchini, F., Pelucio Grecco, M., & Silva, F. L. (2020). Nivel de congruencia entre los principales asuntos de auditoría y los factores de riesgo informados por las instituciones financieras. *Revista Gestión y Desarrollo Libre*, 5(10), Obtenido de <http://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/gestionyd/article/view/375/458>
- Bernal, A. (2009). *Gobierno Corporativo*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bernal, A., Wilcox, J., & Schneider, L. (2012). *El Gobierno Corporativo en Empresas de Propiedad Estatal*. Corporación Andina de Fomento (CAF).
- CAF. (2005). *Gobierno Corporativo. Lo que todo empresario debe saber*. Perú: Centro de Estudios de Mercado de Capitales y Financiero.
- CAF. (2010). *Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado*. Banco de Desarrollo de América Latina-CAF.
- Constitución Nacional, V. (1999). Capítulo IV, Título IV. Poder Público Municipal. En *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas.
- Constitución Política, C. (1991). Capítulo III, Artículo 311. Del Régimen Municipal. Colombia.
- Cuadrado Ebrero, A., García Jara, E., & Eslava Zapata, R. (2011). Información financiera en Internet Caso: Bolsa de Madrid y el Eurostoxx50. *Visión Gerencial*, 10(1), 57-70. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/4655/465545890003.pdf>.
- De Paola, S. (2005). *Empresas del Estado: El buen gobierno como herramienta para emprender procesos eficaces en la administración, estructuras y funcionamiento de las instituciones gubernamentales, en beneficio de la situación de los ciudadanos*. Caracas: Asociación Venezolana de Ejecutivos.
- Ecopetrol. (2004). *Código de Buen Gobierno Corporativo*. Bogotá.
- Eslava Zapata, R., Cuadrado Ebrero, A., & García Jara, E. (2010). Evaluación de la satisfacción de las necesidades de información de los usuarios contables con el análisis DELPHI. *Visión Gerencial*, 9(2), 313-331. <https://www.redalyc.org/pdf/4655/465545889005.pdf>.
- García Jara, E., Cuadrado Ebrero, A., & Eslava Zapata, R. (2011). Effect of international financial reporting standards on financial information quality. *Journal of Financial Reporting &*

Accounting, 9(2), 176-196. Obtenido de <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/19852511111173121/full/html>.

Guillen López, T. (1994). Ayuntamientos, sociedad local y democracia. Una perspectiva desde la frontera norte de México. En J. Negrete Mata, *Administración municipal y organizaciones sociales* (págs. 549-582). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM.

Gonzalez Júnior H. A. (2018). Clima Organizacional: estudio empírico en un restaurante de Viçosa, Minas Gerais, Brasil. *Revista Gestión y Desarrollo Libre*, 3(6). Obtenido de <http://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/gestionyd/article/view/399/377>

Hernández Becerra, A. (1981). Apuntes para la Historia del Municipio en Colombia. Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano (págs. 221-239). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Herrera, W. (2002). Régimen Municipal en Colombia. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, 214-274.

Ley Orgánica de Régimen Municipal, V. (1999). Del Despacho del Alcalde. En Gaceta Oficial No. 4019, Decreto No. 1297. Caracas.

Martín Vallespín, E. (2011). El fenómeno de las sociedades municipales en España: un análisis de su evolución y gobernanza. *Contabilidad y Negocios*. Universidad de Zaragoza, 77-98.

Montesinos y Neira, J. d. (1860). *Discurso leído en la Universidad Central*. Madrid: Imprenta de M. Minuesa.

Moscoso, J., & Jaramillo, F. (2008). Caracterización y Efectos de un Código de Buen Gobierno para el Sector Público. *Cátedra Libre*, 95-124.

OECD. (2004). *Principios de Gobierno Corporativo*. España: Ministerio de Economía y Hacienda. Centro de Publicaciones.

Ortiz De Buñiga, D. M. (1842). *El libro de Alcaldes y Ayuntamientos*. Madrid: Imprenta de la Viuda de Jordán e Hijos.

Parra Guevara, S. D. (2016). Impacto de los biocombustibles y desarrollo de las energías alternativas en Colombia. *Revista Gestión y Desarrollo Libre*, 1(2), 23-32.

Pinillos Villamizar, J. A. (2017). Origen y evolución del gravamen a los movimientos financieros. *Revista Gestión y Desarrollo Libre*, 2(3), 138-148.

Sosa Mendoza, P. I. (2006). Buen Gobierno en las Empresas del Estado. *Debates IESA*, 34-36.

Zamora, J. (2008). Código de Buen Gobierno. Colombia: Alcaldía Municipio Tena-Cundinamarca.

