



# Gobierno Corporativo en Costa Rica



# Gobierno Corporativo en Costa Rica

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

**Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:**

OECD (2020), *Gobierno Corporativo en Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/74f5db04-es>.

ISBN 978-92-64-35852-2 (impresa)

ISBN 978-92-64-93070-4 (pdf)

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2020

---

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

---

# Prefacio

Esta revisión sobre gobierno corporativo en Costa Rica se preparó dentro del contexto del proceso de adhesión de dicho país a la OCDE, el cual inició en abril del 2015 por decisión del Consejo de la OCDE, y llevó a la decisión por parte de este, el 15 de mayo del 2020, de invitar a Costa Rica a convertirse en el país miembro número 38 de dicha organización.

Como parte de su proceso de adhesión a la OCDE, Costa Rica se sometió a una evaluación de los estándares de gobierno corporativo de dicha organización para empresas cotizadas en el mercado de valores y para empresas propiedad del Estado (EPE), a saber, los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20* y las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. También refleja una evaluación basada en las recientemente adoptadas *Directrices de la OCDE en materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas*. Estas evaluaciones fueron realizadas por los dos organismos de la OCDE responsables de estos estándares, el Comité de Gobierno Corporativo y su Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización. Esta revisión presenta los resultados de esa evaluación y destaca las reformas significativas emprendidas por Costa Rica para alinear aún más sus prácticas con estos estándares de gobierno corporativo.

En el transcurso del proceso de revisión para la adhesión, Costa Rica tomó medidas significativas para alinear su marco y prácticas de gobierno corporativo con los estándares de la OCDE. Para aquellas compañías que cotizan en el mercado de valores, estas incluyeron, entre otras, la aprobación de una nueva regulación de gobierno corporativo, cual requiere que las entidades financieras supervisadas hagan la transición a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), y la promulgación de una ley para permitirle al regulador del mercado de valores que tenga acceso a y que intercambie información sobre los beneficiarios finales, con propósitos de cumplimiento. Estas medidas han ayudado a fortalecer el marco de Costa Rica para el gobierno corporativo de las empresas que cotizan en el mercado de valores.

Costa Rica también ha demostrado un compromiso significativo para implementar una mejor gobernanza en sus EPE, incluso mediante el establecimiento de una Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado (UAPA) para la supervisión de estas, con la exigencia de que cumplan con las NIIF, un decreto sobre las funciones y responsabilidades de las juntas directivas de dichas empresas, un decreto sobre la divulgación y la transparencia de las EPE, legislación sobre la creación de un esquema de seguro de depósitos para avanzar hacia una igualdad de condiciones entre las EPE y los bancos del sector privado, la reforma de los procedimientos de compras que utilizan, y el establecimiento de informes agregados sobre las EPE. Estas medidas dan fe del compromiso de Costa Rica de promover EPE más eficientes, mayor transparencia y una competencia justa y abierta.

Esta revisión también incluye una serie de recomendaciones para la mejora continua, con el fin de garantizar que las empresas y los mercados creen un valor óptimo para la economía y la sociedad costarricenses. En el futuro, como miembro de la OCDE, Costa Rica tendrá la oportunidad de beneficiarse aún más de las experiencias de reforma y del conocimiento de sus pares, mientras busca implementar sus reformas de gobierno corporativo.

Las versiones sucesivas de la revisión sentaron las bases para siete discusiones de revisión diferentes sobre la adhesión de Costa Rica que sostuvieron el Comité de Gobierno Corporativo de la OCDE y su Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización entre octubre del 2016 y octubre del 2019. Las conclusiones y recomendaciones del informe reflejan las valoraciones de ambos organismos. Sin embargo, en este informe también se ha incorporado la referencia a desarrollos más recientes, hasta marzo del 2020.

El autor principal de la revisión es W. Richard Frederick, bajo la supervisión de Daniel Blume, y con la coordinación del proyecto y el apoyo de Katrina Baker, de la Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE, sobre la base de una autoevaluación inicial de Costa Rica con respecto a los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20* y una respuesta detallada al cuestionario sobre las EPE costarricenses, preparada por el gobierno y las autoridades reguladoras de Costa Rica. Se ha beneficiado del aporte sustancial de las autoridades gubernamentales costarricenses durante todo el proceso de adhesión.

De conformidad con el párrafo 14 de la Hoja de Ruta para la Adhesión de Costa Rica a la Convención sobre la OCDE, que establece los términos, condiciones y proceso de adhesión, el Comité de Gobierno Corporativo acordó desclasificar esta revisión y publicarla bajo la autoridad del Secretario General, para permitir que un público más amplio se familiarice con su contenido.

# Tabla de contenido

Prefacio	3
Glosario de términos e instituciones	8
Resumen ejecutivo	10
1 Introducción	13
Referencias	16
2 Panorama del gobierno corporativo	17
La economía	18
El mercado de capitales	19
El marco de gobierno corporativo	27
Eficacia general del marco de gobierno corporativo	37
Descripción general del sector de las EPE	42
La gobernanza de las EPE	48
Privatización	55
Referencias	55
Notas	56
3 Revisión basada en los principios básicos de gobierno corporativo	58
Garantizar el cumplimiento de los derechos y tratamiento equitativo de los accionistas.	59
Divulgación oportuna y confiable de acuerdo con los estándares internacionales	67
La separación del papel del Estado como propietario frente a su rol como regulador	78
Garantizar la igualdad de condiciones entre las EPE y las empresas privadas	91
Reconocer los derechos de las partes interesadas	101
Los deberes, los derechos y las responsabilidades de las juntas directivas	105
Referencias	116
Notas	116
4 El entorno para combatir la corrupción y la revisión basada en las Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas de la OCDE	119
Introducción	120
El panorama general para la lucha contra la corrupción	120
Resumen de la revisión basada en las Directrices ACI	121
Referencias	127
Notas	127

## 5 Conclusiones y recomendaciones 129

Procedimiento de revisión para la adhesión	130
Evaluación del gobierno corporativo en Costa Rica	130
Resumen del panorama de gobierno corporativo	130
Revisión basada en las Directrices contra la corrupción e integridad	138
Recomendaciones para acciones futuras	139
Referencias	141
Notas	141

### TABLAS

Tabla 2.1. Empresas con emisiones de acciones	21
Tabla 2.2. Empresas con emisiones de bonos y acciones	21
Tabla 2.3. Tamaño relativo de los mercados de capital	22
Tabla 2.4. Estructura del sistema financiero	22
Tabla 2.5. Desglose de bancos e intermediarios financieros	23
Tabla 2.6. Estructura de propiedad de los listados de acciones	24
Tabla 2.7. Tiempo promedio para la emisión de la sentencia por parte de los tribunales civiles por tipo en el 2017	38
Tabla 2.8. Empleo de las EPE por sector	44
Tabla 2.9. Transferencias corrientes y de capital en USD hacia y desde las EPE en el 2018	46
Tabla 2.10. EPE con ofertas de bonos	47
Tabla 2.11. Nombramientos de juntas directivas y ejecutivos de las EPE	48
Tabla 2.12. Organizaciones que funcionan bajo la Ley 5507	49
Tabla 3.1. Niveles de dietas de los miembros de la junta directiva para un grupo seleccionado de EPE y sus subsidiarias	87
Tabla 3.2. Objetivos de política pública establecidos en las leyes constitutivas y la legislación sectorial	88
Tabla 3.3. Diferencias entre los bancos privados, los estatales y las cooperativas	92

### IMÁGENES

Imagen 2.1. Tipos y valor de emisiones	19
Imagen 2.2. Cantidad de emisores nacionales por sector.	20
Imagen 2.3. Composición del mercado nacional de bonos por valor (%)	21
Imagen 2.4. Protección de los inversionistas minoritarios en Costa Rica y las economías de comparación: medidas de calidad	25
Imagen 2.5. Las autoridades de supervisión del CONASSIF	33
Imagen 2.6. Presupuesto proyectado y ejecutado de la SUGEVAL	41
Imagen 2.7. Desglose sectorial de las EPE (%)	43
Imagen 2.8. Activos bancarios estatales y privados	45



## RECUADROS

Recuadro 1.1. Medidas clave adoptadas para implementar las recomendaciones de la revisión para la adhesión sobre gobierno corporativo en Costa Rica	15
Recuadro 2.1. Caso de estudio: Ad Astra Rocket y las ofertas públicas riesgosas	26
Recuadro 2.2. Caso de estudio: El Comité de Riesgos de Florida Ice & Farm Company SA (FIFCO)	31
Recuadro 3.1. Caso de estudio: Grupo ICE y la información confidencial de negocios	73
Recuadro 3.2. Caso de estudio: La controversia de la ARESEP	89
Recuadro 3.3. Regulación independiente por parte de la SUTEL	90
Recuadro 3.4. Caso de estudio: Garantías soberanas para RECOPE	95
Recuadro 3.5. Caso de estudio: El rol de la junta directiva en la crisis de Bancrédito	108
Recuadro 3.6. Leyes que afectan la composición de la junta directiva	111
Recuadro 4.1. Caso de estudio: El escándalo del “Cementazo”	121

# Glosario de términos e instituciones

<b>Acrónimo / término</b>	<b>Nombre</b>
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
Asamblea	<u>Asamblea Legislativa</u>
ASDEICE	Asociación Sindical de Empleados Industriales de las Comunicaciones y la Energía
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BCR	Banco de Costa Rica
BNV	Bolsa Nacional de Valores
CANAFIC	Cámara Nacional de Finanzas, Inversiones y Crédito
CCPA	Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica
CGR	Contraloría General de la República
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para Educación
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
Consejo de Gobierno	Consejo de Gobierno
COPROCOM	Comisión para Promover la Competencia
EPE	Empresa Propiedad del Estado
FONATEL	Fondo Nacional de Telecomunicaciones
AGA	Asamblea General de Accionistas
IAASB	El Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento
IAS	Norma Internacionales de Contabilidad (NIC)
IASB	Junta de Normas Internacionales de Contabilidad
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad y Telecomunicaciones
IDB	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
IFAC	Federación Internacional de Contadores
IFRS	Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)
IGC	Instituto de Gobierno Corporativo de Costa Rica
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INS	Instituto Nacional de Seguros
IVM	El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
JASEC	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OE	Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado

<b>Acrónimo / término</b>	<b>Nombre</b>
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública
PyME	Pequeña y Mediana Empresa
RACSA	Radiográfica Costarricense
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
ROSC	Informe sobre el Cumplimiento de Códigos y Normas
S.A.	Sociedad Anónima
SALES	Sociedades Anónimas Laborales
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGESE	Superintendencia General de Seguros de Costa Rica
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
SUTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones

# Resumen ejecutivo

**Esta revisión evalúa el marco de gobierno corporativo de Costa Rica para las empresas que cotizan en el mercado de valores y para las empresas propiedad del Estado**, y la capacidad y disposición de Costa Rica para implementar los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*, las *Directrices sobre las Empresas Públicas* y las *Directrices sobre la Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas* (Directrices ACI, por sus siglas en inglés) en las EPE. Si bien aún persisten algunos desafíos, Costa Rica ha respondido a la mayoría de las preocupaciones prioritarias planteadas por la OCDE en el transcurso del proceso de revisión para la adhesión.

**Costa Rica ha alineado estrechamente sus regulaciones de gobernanza para las empresas que cotizan en el mercado de valores con los Principios de la OCDE y del G20. Sin embargo, su mercado de valores carece del tamaño y la liquidez suficientes para atraer una negociación activa.** El mercado accionario de valores es pequeño tanto en términos nominales como en porcentaje del PIB. Las transacciones se concentran principalmente en una sola compañía y, en la mayoría de los años, algunas de las 10 compañías que cotizan en el mercado de valores no registran ningún tipo de operación. Los bancos y los intermediarios financieros juegan un papel más prominente en la intermediación financiera.

**La Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y las compañías que cotizan en el mercado de valores han cooperado en el desarrollo de enfoques proporcionales para implementar el nuevo Reglamento sobre Gobierno Corporativo de Costa Rica, que está teniendo un impacto positivo en las prácticas de gobernanza.** La regulación se modeló siguiendo la práctica de la OCDE y se implementa utilizando un enfoque de Supervisión Basada en Riesgo.

**Las 28 EPE en Costa Rica desempeñan un papel mucho más importante en la economía que las empresas que cotizan en el mercado de valores y plantean mayores desafíos de gobernanza.** Se necesitan mejores prácticas de gobernanza para que las EPE se desempeñen de manera sostenible. Las mejoras en la gobernanza de las EPE podrían generar un aumento de hasta el 1,1% del PIB per cápita, mientras que una mayor competencia y la creación de condiciones más equitativas podrían incrementar el PIB per cápita en un 0,5%, según una evaluación.

**Con respecto a la efectividad general del marco de gobierno corporativo, Costa Rica está alineada con los Principios de la OCDE y del G20**, los cuales requieren un marco que promueva mercados transparentes y justos, así como la asignación eficiente de recursos, y que también sea consistente con el estado de derecho y que apoye una supervisión y un cumplimiento efectivos.

**En lo que respecta a la aplicación de los derechos de los accionistas y el trato equitativo de estos, Costa Rica se ajusta al principio básico de la OCDE.** Los accionistas tienen la oportunidad de participar de manera efectiva y votar en las asambleas generales de accionistas (AGA). Se ha implementado el esquema para la supervisión de las transacciones con partes vinculadas. Existen normas que regulan los conflictos de interés, y tanto el uso de información privilegiada como la manipulación del mercado están prohibidos. Se observó cierta debilidad en la protección de los accionistas minoritarios, aunque recientemente mejoró.

**Si bien las empresas que cotizan en el mercado de valores cumplen con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), ese no es el caso para las EPE.** Todas las compañías no financieras que cotizan en el mercado de valores deben presentar un informe de acuerdo con las NIIF. Las empresas financieras que cotizan deben cumplir con las NIIF actuales a partir del 2020, con ciertas excepciones que se eliminarán gradualmente para el 2024. El mismo plazo aplica para las EPE financieras. Entre todas las EPE no financieras, tres prepararon sus estados financieros de 2018 de acuerdo con las NIIF; de esas tres, dos recibieron una opinión no calificada (positiva) por parte de sus auditores externos y una recibió una opinión calificada (negativa). Las restantes EPE no financieras preparan sus informes de acuerdo con las normas nacionales. El número significativo de opiniones de auditoría negativas para las EPE es una preocupación.

**Con respecto a la separación del papel del Estado como propietario frente a su rol como regulador, no existe una clara separación entre los objetivos comerciales y de políticas dentro de las EPE.** La separación entre las funciones de propietario y de regulador es más evidente en lo que respecta a la regulación del mercado de los sectores de las telecomunicaciones y las finanzas. Sin embargo, en las EPE, los objetivos de las políticas suelen primar sobre los objetivos comerciales. Se espera que surja una perspectiva de propietario más sólida con la creación de la UAPA en el 2018 para la supervisión de las EPE. Esta Unidad emitió una política de propiedad en el 2019, en la que se expresaba el compromiso de Costa Rica de ajustar la gobernanza de las EPE a las buenas prácticas. La Unidad emitió un primer informe agregado sobre el sector de las EPE y planea desarrollar una orientación adicional sobre políticas y prácticas de gobernanza.

**En lo que respecta a garantizar la igualdad de condiciones entre las EPE y las empresas privadas, hay muchas distorsiones en el panorama de competencia, en particular en el sector financiero.** La reciente adopción de un proyecto de ley sobre un seguro de depósitos para bancos representa un paso hacia la nivelación de condiciones. Además, el gobierno ha presentado un proyecto de ley para reformar la Ley de Contratación Administrativa con el fin de lograr una mayor eficiencia y competencia en la contratación pública. Sin embargo, persisten diferencias significativas.

**Con respecto al reconocimiento de los derechos de las partes interesadas, Costa Rica está en gran medida alineada con este principio básico.** Los derechos de aquellas partes interesadas para las empresas se establecen en las leyes laborales, de insolvencia, de accionistas, del consumidor y de protección ambiental, y en la legislación bancaria. Las partes interesadas pueden recurrir a los tribunales, aunque una debilidad significativa es la lentitud del sistema judicial. Se ha propuesto legislación para modernizar el marco de insolvencia.

**Con respecto a los deberes, derechos y responsabilidades de las juntas directivas, las leyes y regulaciones para las compañías que cotizan en el mercado de valores son consistentes con los Principios de la OCDE y del G20, mientras que el desempeño de las juntas directivas de las EPE ha sido variable y tiene potencial para mejorar.** Los escándalos y las recientes reformas fiscales generaron una mayor conciencia sobre la importancia de la gobernanza de las EPE, lo que aumentó el compromiso del gobierno para fortalecer sus juntas directivas, incluyendo iniciativas para fortalecer su composición y sus prácticas.

**Costa Rica informa que su marco de políticas está alineado con las recomendaciones de las Directrices ACI y que está comprometido a mejorar los estándares de integridad y de lucha contra la corrupción en sus EPE.** El escándalo del "Cementazo" surgió a mediados del 2017, presentando acusaciones de corrupción en el Banco de Costa Rica, instigadas por prácticas de gobernanza deficientes. El caso reveló la vulnerabilidad de las EPE ante la corrupción y la importancia de fortalecer las juntas directivas y su capacidad para supervisar los controles internos; además, generó conciencia sobre la temática de la integridad y la lucha contra la corrupción.

**Si bien persisten algunos desafíos para las empresas que cotizan en el mercado de valores, se justifica una atención mucho mayor para el sector de las EPE, dado su tamaño relativo.** A pesar

de haber establecido muchas leyes correctivas y estructuras institucionales, este informe recomienda que Costa Rica tome medidas adicionales para reducir los riesgos y desbloquear el potencial de un desempeño más robusto de las EPE. Las prioridades incluyen implementar las NIIF en su totalidad, establecer y monitorear objetivos de desempeño financiero y no financiero, desarrollar una política sobre la confidencialidad de la información que sea aplicada consistentemente, promulgar legislación pendiente relacionada con la contratación pública y una serie de medidas para fortalecer aún más la composición y el funcionamiento de las juntas directivas. Las recomendaciones adicionales incluyen la transformación de la empresa en sociedad comercial (*corporatisation*) y la simplificación de las figuras legales y corporativas de las EPE, así como la definición, evaluación y rendición de informes sobre los costos de alcanzar los objetivos de servicio público para cada EPE.

# 1 Introducción

---

Esta revisión sobre Gobierno Corporativo en Costa Rica se preparó para la evaluación del Comité de Gobierno Corporativo de la OCDE en el contexto del proceso de adhesión de Costa Rica a dicha organización, con el fin de evaluar las disposiciones sobre gobierno corporativo para las empresas que cotizan en el mercado de valores y las empresas que son propiedad del Estado en Costa Rica, en relación con los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20 y las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas . Este capítulo introductorio proporciona una visión general del proceso y de la metodología de la revisión, e incluye referencias a los principios básicos de gobierno corporativo utilizados para realizar la evaluación. El capítulo también resume las medidas tomadas por Costa Rica a lo largo del proceso de revisiones de adhesión, con el fin de implementar las recomendaciones de la OCDE y alinear aún más su marco y sus prácticas legales y regulatorias con los estándares de gobierno corporativo de la OCDE.

---

La *Hoja de Ruta para la Adhesión de Costa Rica a la Convención sobre la OCDE* (la *Hoja de Ruta*) del Consejo de la OCDE hizo un llamado al Comité de Gobierno Corporativo, con el apoyo de su Grupo de Trabajo sobre Propiedad del Estado y Prácticas de Privatización, para evaluar la voluntad y la capacidad de Costa Rica para implementar los instrumentos legales de la OCDE en el campo del gobierno corporativo, y para evaluar sus políticas y prácticas. Esta revisión presenta el progreso de Costa Rica en la implementación de la *Recomendación del Consejo sobre Principios de Gobierno Corporativo* [[OCDE/LEGAL/0413](#)] (en adelante, los “Principios de la OCDE y del G20”) y la *Recomendación del Consejo sobre las Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas* [[OCDE / LEGAL /0414](#)], (en adelante, las “Directrices sobre Empresas Públicas”). Además, durante el proceso de revisión, el Consejo de la OCDE adoptó una tercera norma de la OCDE en el campo del gobierno corporativo, la *Recomendación del Consejo sobre las Directrices en materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas* [[OCDE/LEGAL/0451](#)] (Directrices ACI), que constituyeron una referencia adicional para esta evaluación. La *Hoja de Ruta* [C (2015)93/FINAL] se centra en cinco principios básicos de gobierno corporativo:

- Garantizar un marco regulador consistente que prevea la existencia y la aplicación efectiva de los derechos de los accionistas y el trato equitativo de estos, incluidos los accionistas minoritarios y extranjeros;
- Requerir la divulgación oportuna y confiable de la información corporativa de acuerdo con los estándares internacionalmente reconocidos de contabilidad, auditoría e informes de información no financiera;
- Establecer una separación efectiva de los roles del Estado como propietario de las EPE y como regulador, en particular con respecto a la regulación del mercado;
- Garantizar la igualdad de condiciones en los mercados donde compiten las empresas propiedad del Estado y las empresas del sector privado, con el fin de evitar distorsiones del mercado; y
- Reconocer los derechos de las partes interesadas según lo establecido por la ley o mediante acuerdos mutuos y los deberes, derechos y responsabilidades de las juntas directivas corporativas.

La revisión se basó en el documento titulado *Conceptos para Guiar las Revisiones de Adhesión de Gobierno Corporativo* (el Documento Conceptual). El Documento Conceptual proporciona una metodología para realizar las evaluaciones de adhesión. Identifica los *Principios de la OCDE y del G20* y las recomendaciones de las *Directrices sobre Empresas Públicas* que son más relevantes para evaluar a los países candidatos a la adhesión con respecto a los cinco principios de la *Hoja de Ruta*.

La revisión se basa en una variedad de fuentes que incluyen: información proporcionada por las autoridades costarricenses en respuesta a un cuestionario de la OCDE sobre las Directrices, la autoevaluación de Costa Rica basada en los *Principios de la OCDE y del G20* y el Memorándum Inicial de Costa Rica, que establece su posición en relación con las Directrices y los *Principios de la OCDE y del G20*. La Secretaría ha trabajado en estrecha cooperación con las autoridades costarricenses para obtener información adicional, incluidas las misiones de verificación de hechos que implicaron conversaciones con una variedad de funcionarios públicos, gerentes y miembros de las juntas directivas de empresas que cotizan en el mercado de valores, empresas propiedad del Estado, participantes del mercado y otros expertos. Los informes de avance, tanto verbales como escritos, entregados por la delegación costarricense al Grupo de Trabajo y al Comité también aportaron información al proceso de revisión. Otras revisiones del Comité de la OCDE sobre Costa Rica, investigaciones independientes y reportajes de prensa también fueron fuentes importantes de información. Las versiones sucesivas del informe sentaron las bases para siete discusiones diferentes sobre la adhesión que sostuvieron el Comité de Gobierno Corporativo de la OCDE y su Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización entre octubre del 2016 y octubre del 2019.



En el Recuadro 1.1 se resumen las principales medidas adoptadas por las autoridades costarricenses para implementar las recomendaciones comunicadas a Costa Rica en el contexto del proceso de revisión para la adhesión sobre el gobierno corporativo.

### **Recuadro 1.1. Medidas clave adoptadas para implementar las recomendaciones de la revisión para la adhesión sobre gobierno corporativo en Costa Rica**

#### **Para apoyar la implementación de los *Principios de la OCDE y del G20* y la gobernanza de las compañías que cotizan en el mercado de valores:**

- Desarrollo de un nuevo Reglamento sobre Gobierno Corporativo para las empresas que cotizan en el mercado de valores, basado en las mejores prácticas internacionales.
- Implementación del Reglamento sobre Gobierno Corporativo a través de la Supervisión Basada en Riesgo.
- Compromiso del supervisor del mercado de valores con las empresas que cotizan en el mercado de valores durante la implementación del Reglamento sobre Gobierno Corporativo, que permitió un intercambio de opiniones y la adaptación de expectativas y abordajes.
- Códigos de Gobierno Corporativo desarrollados por empresas que cotizan en el mercado de valores, con comentarios del supervisor del mercado de valores.
- Concientización y compromiso para realizar reformas entre el supervisor del mercado de valores y de las empresas.
- Aprobación de una regulación que requiera que las entidades financieras supervisadas hagan la transición a las NIIF.
- La promulgación de leyes para fortalecer y consolidar las responsabilidades de supervisión, incluida la supervisión reforzada de la profesión de auditoría y el requisito de informar sobre el beneficiario final a las autoridades de supervisión, con el fin de permitir que Costa Rica se convierta en signatario del Memorando Multilateral de Entendimiento de la OICV (IOSCO, por sus siglas en inglés) sobre el intercambio de información para efectos de cumplimiento.
- Introducción de un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa para modernizar el marco de insolvencia en Costa Rica.

#### **Para apoyar la implementación de las *Directrices sobre Empresas Públicas* y las *Directrices ACI*:**

- La creación de una entidad propietaria para las EPE (Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado, UAPA)
- La dotación de personal para la UAPA, la cual ha desarrollado:
  - Una política de propiedad (Protocolo de entendimiento sobre las Relaciones entre el Estado y las empresas propiedad del Estado)
  - Un informe agregado sobre las EPE con información comparativa sobre su desempeño financiero y no financiero, y las prácticas de gobernanza de las EPE
  - Una política para la selección de los miembros de las juntas directivas de las EPE
  - Un sitio web para gestionar la selección de miembros de las juntas directivas y una base de datos de candidatos
- Emisión de requisitos legales para el cumplimiento de las NIIF y el compromiso de un proceso para cerrar las brechas existentes en relación con dichas normas

- Cambios legales y regulatorios adicionales, que incluyen:
  - Una ley promulgada para remover al Ministro de Ambiente y Energía de la junta directiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), la cual es una EPE
  - Una ley para establecer un programa de seguro de depósitos que cubre tanto a los bancos estatales como a los privados, que contribuya a una mayor igualdad de condiciones en el sector bancario
  - Un decreto sobre las funciones y responsabilidades de las juntas directivas de las EPE
  - Un decreto sobre la transparencia de las EPE
  - Un decreto sobre la evaluación del desempeño de las juntas directivas
- La intención del gobierno de remover al Ministro de Agricultura de la junta directiva de la institución que supervisa a la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) y transformarla en una concesión gubernamental
- Proyecto de ley para reformar la contratación pública relacionada con las EPE
- Mayor conciencia de la importancia del gobierno corporativo para el desempeño de las EPE, un aumento en el compromiso para reformar y concretar medidas con respecto a la composición y las evaluaciones de las juntas directivas
- Desarrollo de un programa de capacitación para miembros de las juntas directivas de las EPE, ejecutivos y funcionarios gubernamentales sobre un buen gobierno corporativo

La revisión está estructurada de la siguiente manera: la introducción (Capítulo 1), la cual va seguida de una visión general del panorama de gobierno corporativo en Costa Rica (Capítulo 2); una revisión detallada de las prácticas de Costa Rica en relación con cada uno de los cinco principios básicos de la *Hoja de Ruta* (Capítulo 3); el marco de Costa Rica para combatir la corrupción y la revisión en relación con las Directrices en materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas de la OCDE (Capítulo 4); y finalmente, las conclusiones y recomendaciones para fortalecer el gobierno corporativo en Costa Rica (Capítulo 5).

## Referencias

- OCDE (2015), *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>.
- OCDE (2015), *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición del 2015*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
- OCDE (2019), *Directrices en materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas*, [www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm](http://www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm)

# 2 Panorama del gobierno corporativo

---

Este capítulo describe la configuración del gobierno corporativo (las leyes, regulaciones e instituciones que dan forma a la supervisión de las compañías), tanto para las empresas que cotizan en el mercado de valores como para las que son propiedad del Estado en Costa Rica. Tras una descripción general introductoria del contexto económico y el clima de negocios de Costa Rica, el capítulo describe el panorama de la propiedad y el control corporativos de los 41 emisores nacionales en Costa Rica, que incluye las 10 compañías que cotizan en el mercado de valores y el resto, para bonos. Luego se detallan las leyes, regulaciones e instituciones que constituyen el marco de gobierno corporativo para estas empresas, con una descripción general de las recientes reformas legislativas relacionadas. Le sigue una visión general descriptiva de la configuración del gobierno corporativo de las 28 empresas propiedad del Estado en Costa Rica, incluida una síntesis de las reformas de propiedad estatal recientemente adoptadas o en curso.

---

## La economía <sup>1</sup>

Costa Rica ha sido capaz combinar un sólido desempeño económico con estándares de vida en ascenso y un uso sostenible de los recursos naturales. En las últimas tres décadas, el PIB real per cápita casi se ha duplicado a medida que la economía evolucionó de una economía rural y basada en la agricultura, a una con industrias de alto valor agregado, vinculadas a cadenas globales de valor. El valor agregado se genera principalmente en el sector de servicios con un 73 % del valor agregado total, seguido por la industria y la construcción (21 %) y el sector primario (5 %)². El proceso de apertura al comercio internacional y la atracción de inversión extranjera directa, que comenzó a principios de la década de 1980, ha diversificado la producción del país, impulsado las exportaciones y mejorado la utilización de la fuerza laboral.

Costa Rica brinda un acceso prácticamente universal a la atención médica, las pensiones y la educación. Tiene una tasa de pobreza baja para los estándares latinoamericanos, baja mortalidad infantil y una esperanza de vida de 80 años, que está cerca del promedio de la OCDE. Sus indicadores de bienestar³ son comparables o incluso superiores al promedio de la OCDE en varias dimensiones. Costa Rica también es líder en sustentabilidad ambiental. Ha construido una marca verde de renombre mundial y una industria ecoturística sólida, basada en el manejo juicioso de los recursos naturales que se centra en la protección de los bosques y las fuentes de energía renovables.

Sin embargo, hay una serie de desafíos económicos significativos, que incluyen regulaciones anticompetitivas, una alta segmentación del mercado laboral y una persistente tasa de desempleo. El índice de desigualdad es alto: aproximadamente el 43 % de los trabajadores tienen trabajos informales. A pesar de la alta erogación para educación, los resultados son deficientes y las regulaciones excesivamente complejas frenan el emprendimiento y la innovación. El déficit presupuestario superó el 5 % del PIB en los últimos cinco años y, en consecuencia, la deuda del gobierno central se disparó de menos del 25 % del PIB en el 2008 al 49 % en el 2017. Estos desafíos y el déficit público han sido factores importantes en la reducción de la calificación de la deuda soberana de Costa Rica por debajo del nivel de inversión. Los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018 concluye que, para garantizar un crecimiento sustentable e integrador, Costa Rica debe centrarse en:

1. *Mejorar la estabilidad macroeconómica* (al reducir el déficit presupuestario, agilizar el empleo en el sector público y despolitizar la gobernanza del Banco Central, entre otros);
2. *Lograr que el crecimiento sea más inclusivo*; e
3. *Impulsar el crecimiento de la productividad* (al mejorar la competencia, reducir la burocracia innecesaria y las barreras al emprendimiento y la innovación, entre otros).

Un componente clave para impulsar la productividad deberían ser las reformas estructurales que se centran específicamente en la competencia y en el gobierno corporativo de las EPE. Aunque el gobierno corporativo de las compañías que cotizan en el mercado de valores no debe perderse de vista, las EPE desempeñan un papel mucho más significativo en la economía costarricense que las acciones cotizadas, que son bajas en número y pequeñas en proporción para el PIB.

Una simulación realizada para los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018, acerca del impacto potencial de algunas de las reformas estructurales, sugiere que las mejoras en la gobernanza de las EPE podrían generar un aumento de hasta un 1,1 % del PIB per cápita. La eliminación de las excepciones a la ley de competencia (la mejora de la competencia y la promoción de la igualdad de condiciones) podría mejorar el PIB per cápita en un 0,5 % y los procedimientos de insolvencia mejorados podrían producir un avance de hasta el 5,4 %. Se prevé que la mejora en la tasa de empleo sea del 0,3 %, 0,2 % y 1,1 % respectivamente para las reformas antes mencionadas.<sup>4</sup>

El marco institucional fragmentado para las instituciones del sector público, destacado tanto en los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018 como en el Estudio de Gobernanza Pública en

Costa Rica (2015)<sup>5</sup>, también tiene implicaciones para el sector de las EPE. Muchas instituciones gubernamentales, así como las EPE, tienen presupuestos independientes que no son aprobados ni examinados por la Asamblea Legislativa, sino que solo son revisados por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda, desde una perspectiva legal y de cumplimiento. Las transferencias a las EPE son automáticas (preasignadas) y están garantizadas por una legislación separada, para evitar interferencia de la política cotidiana en la gestión de las EPE. Una ventaja de la preasignación de fondos es que protege los recursos para programas o servicios, mientras que un inconveniente es que puede contribuir con la rigidez presupuestaria y crear distorsiones económicas.<sup>6</sup> Los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018 concluyen que el uso de erogaciones y asignaciones legalmente establecidas en los ingresos del gobierno en Costa Rica es excesivo.

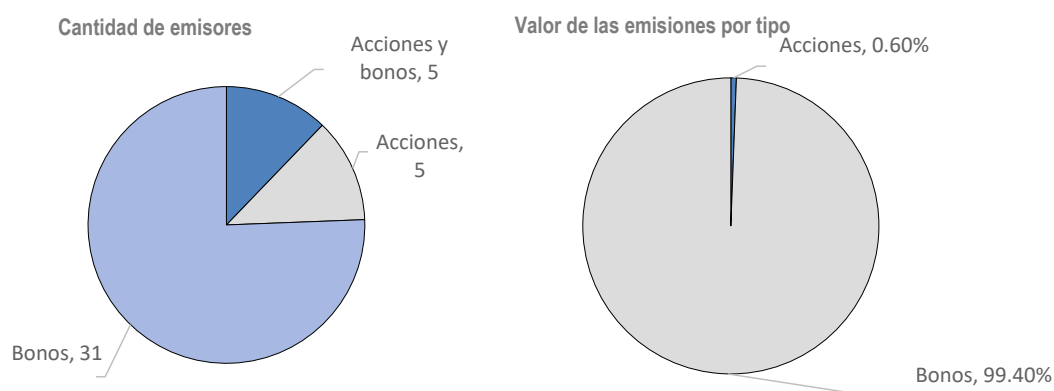
## El mercado de capitales

Todas las transacciones de acciones y bonos de oferta pública en Costa Rica tienen lugar en la Bolsa Nacional de Valores, BNV.<sup>7</sup> La mayoría de las emisiones negociadas en la BNV son en forma de bonos. Al igual que muchas otras bolsas de valores, la BNV está experimentando una disminución del interés en las acciones que cotizan en el mercado, consistente con las tendencias internacionales y un uso cada vez mayor de vehículos alternativos de inversión. Antes del 2016, la BNV había tratado de combatir esta tendencia a través de una iniciativa de 4 años para promover el mercado de capitales. Algunas partes interesadas abogaron por un fuerte compromiso del gobierno y una voluntad de incluir algunas de las EPE más grandes de Costa Rica en la BNV, como elemento necesario para el crecimiento del mercado.

La BNV ha sido consciente del papel que desempeña una buena gobernanza en el establecimiento de un mercado de capitales exitoso. Ha promovido activamente las buenas prácticas de gobernanza en un esfuerzo por elevar la calidad del mercado y hacerlo más atractivo para los inversionistas. La BNV colabora con el Instituto de Gobierno Corporativo (IGC) de Costa Rica, al cual proporciona un estipendio anual para organizar conferencias, capacitar a empresas e inversionistas, y proporcionar otros tipos de asistencia en el área de gobierno corporativo.

Un total de 41 emisores nacionales diferentes utilizan la BNV para la emisión de acciones o bonos. Solo 10 de ellos utilizan la BNV para el financiamiento de capital y ninguno de esos son EPE o bancos estatales. Las otras 31 entidades mencionadas anteriormente usan la BNV para obtener capital a través de emisiones de bonos.<sup>8</sup>

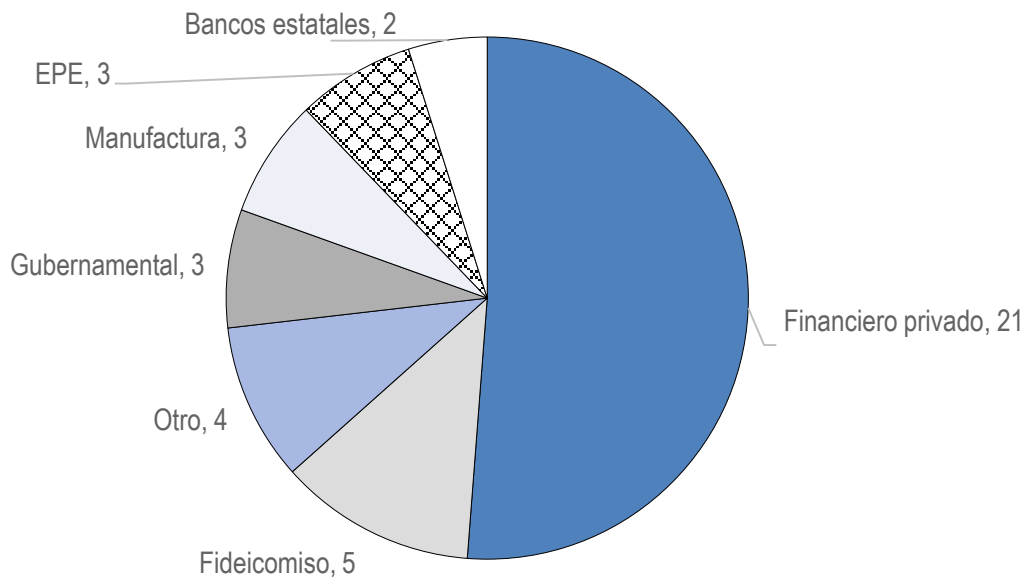
### Imagen 2.1. Tipos y valor de emisiones



Fuente: SUGEVAL al 31/12/2019.

La importancia primordial del mercado de bonos es clara cuando se considera el valor de los diferentes tipos de emisiones en la BNV. El valor total de las emisiones nacionales de bonos y acciones combinadas era de aproximadamente 71 mil millones USD al 31 de diciembre del 2019, con el 99,4 % del valor recaudado en forma de bonos y el 0,6 % restante en forma de acciones. El setenta y siete por ciento del total emitido estaba denominado en colones costarricenses y el 23 % restante en dólares estadounidenses.<sup>9</sup>

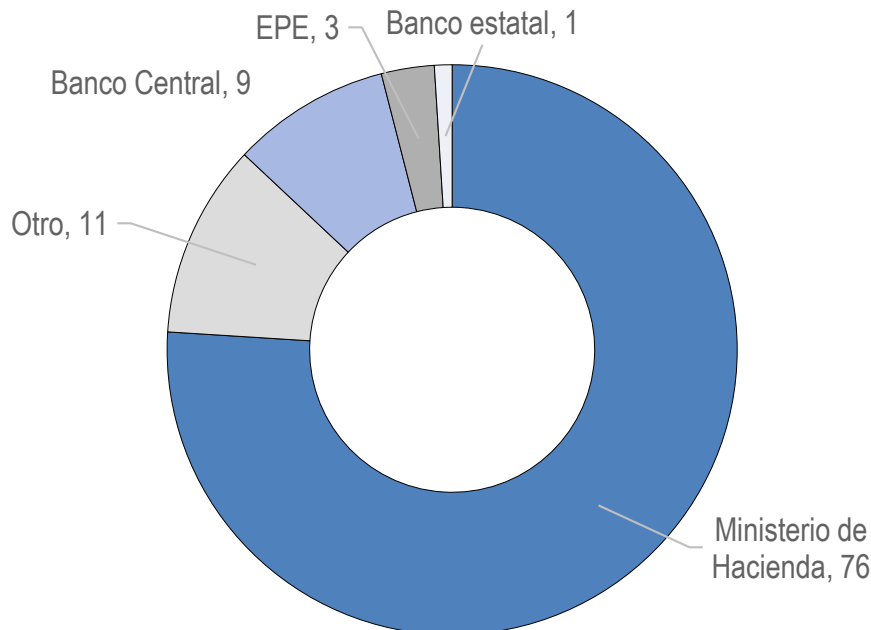
**Imagen 2.2. Cantidad de emisores nacionales por sector.**



Fuente: SUGEVAL al 31/12/2019.

El perfil más común de un emisor en la BNV es el de una institución financiera privada (21 de 41 emisores). Sin embargo, en términos de valor, el mercado de bonos está dominado por instituciones públicas. El Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica combinados representan aproximadamente el 85 % del valor total de los bonos emitidos en la BNV; las EPE no financieras y los bancos estatales representan un 4 % adicional del valor total emitido. Todos los demás emisores combinados representan solo el 11 % del valor de las emisiones de bonos nacionales. El mercado de bonos corporativos es, por lo tanto, relativamente pequeño, y las EPE, a su vez, representan solo una fracción.

**Imagen 2.3. Composición del mercado nacional de bonos por valor (%)**



Fuente: SUGEVAL al 31 de diciembre del 2019.

La mayoría de los emisores de acciones en la BNV están activos en el sector financiero, son de tamaño modesto y tienden a tener una propiedad concentrada. Algunos son subsidiarias de grandes grupos internacionales como Holcim, que forma parte de Lafarge Holcim, líder mundial en cemento.

**Tabla 2.1. Empresas con emisiones de acciones**

Emisores de acciones	Sector
Ad Astra Rocket Company	Tecnología
Banco Cathay de Costa Rica S.A.	Financiero privado
Corporación Davivienda (Costa Rica) S.A.	Financiero privado
Corporación Ilg Internacional S.A.	Financiero privado
Grupo Financiero Improsa S.A.	Financiero privado

Fuente: SUGEVAL al 31 de diciembre del 2019.

**Tabla 2.2. Empresas con emisiones de bonos y acciones**

Emisores de acciones y bonos	Sector
Florida Ice & Farm Company S.A. (FIFCO)	Bebidas
Holcim (Costa Rica) S.A.	Cemento
Banco Lafise S.A.	Financiero privado
Banco Promérica De Costa Rica S.A.	Financiero privado
La Nación S.A.	Medios de comunicación

Fuente: SUGEVAL al 31 de diciembre del 2019.

La demanda limitada y el fácil acceso al financiamiento han llevado a una disminución en el número de empresas cuyas acciones se cotizan en el mercado de valores, de un máximo de 31 en 1994, a 10 en el 2018.<sup>10</sup> El mercado de capitales de Costa Rica es pequeño, tanto en términos nominales como en porcentaje del PIB, y los grandes inversionistas institucionales internacionales generalmente no lo consideran apto para la inversión. Tabla 2.3 a continuación proporciona una comparación del tamaño del mercado de capital para otros candidatos recientes para la adhesión a la OCDE, así como para países latinoamericanos seleccionados.

**Tabla 2.3. Tamaño relativo de los mercados de capital**

País / categoría de ingresos / región	Capitalización de mercado de empresas nacionales que cotizan en el mercado de valores (% del PIB)	Acciones negociadas, valor total (% del PIB)
Costa Rica <sup>1</sup>	3,5 % (2019)	0,6 % (2019)
Letonia	3,9 % (2012)	0,1 % (2012)
Lituania	9,4 % (2012)	0,4 % (2012)
Panamá	24,1 % (2018)	0,5 % (2014)
México	31,5 % (2018)	7,7 % (2018)
Colombia	31,4 % (2018)	4,1 % (2018)
América Latina y el Caribe	40,1 % (2018)	20,8 % (2018)
Países de ingresos medios altos <sup>2</sup>	47,5 % (2018)	70,1 % (2018)
Miembros de la OCDE	108,2 % (2018)	115,4 % (2018)

Fuente: Catálogo de Datos del Banco Mundial y Base de Datos de la Federación Mundial de Bolsas

<sup>1</sup> Fuente: SUGEVAL

<sup>2</sup> Nota: Costa Rica está clasificada como un país de ingreso medio alto.

El reducido tamaño del mercado de capitales es el resultado de varios factores. Por un lado, la economía de Costa Rica está dominada por empresas familiares y PyME que no han tenido necesidad de acceder a los mercados de capitales. Además, hay financiamiento alternativo disponible en bancos privados y estatales a tasas competitivas, así como de inversionistas de capital privado. La Tabla 3.5 a continuación ilustra la disponibilidad de fuentes de financiamiento alternativas por parte de Bancos e Intermediarios Financieros (BFIS, por sus siglas en inglés). Los mercados de capital son comparativamente pequeños, con activos que representan solo el 1,36 % del PIB.

**Tabla 2.4. Estructura del sistema financiero**

Sistema financiero nacional: Activos en términos de PIB (%), al 2017	
Bancos e intermediarios financieros (BFIS)	94,68 %
Mercado de seguros	6,93 %
Mercado de valores	1,36 %
Sistema nacional de pensiones (operadoras)	0,17%
Activos totales	103,13 %

Fuente: CONASSIF.



Vale la pena señalar que el papel del Estado dentro de la categoría de BFIS es significativo. Los bancos estatales, los bancos que operan bajo leyes especiales y las cooperativas de ahorro y préstamo proporcionan la mayor parte de los préstamos, con el correspondiente financiamiento menor de préstamos proporcionados por el sector privado.

**Tabla 2.5. Desglose de bancos e intermediarios financieros**

Número de compañías y composición de activos de bancos y otros intermediarios financieros a partir del 2019		
Tipo de empresa	Número	Porcentaje de activos
Bancos estatales	2	36,3 %
Bancos privados	11	32,4 %
Bancos creados por leyes especiales	2	11,1 %
Cooperativas de ahorro y préstamo	22	11,0 %
Otras instituciones financieras	1	4,3 %
Instituciones del Sistema Nacional de Vivienda	2	3,7 %
Compañías financieras no bancarias	5	1,1 %
Instituciones de cambio de divisas	2	0,0 %
<b>Total de BFIS:</b>	<b>47</b>	<b>99,9 %</b>

Fuente: SUGEF

Notas: como resultado del cese de operaciones de Bancrédito, el número total de bancos estatales era de dos en enero del 2019. La suma total de porcentajes no alcanza el 100 % debido al redondeo.

Una pregunta crucial con respecto a los mercados de capital de Costa Rica se refiere a su capacidad para servir como mecanismo de descubrimiento de precios. El Principio III.G de la OCDE sugiere que *"los mercados de valores facilitarán una determinación justa y efectiva de los precios para fomentar un gobierno corporativo eficaz"*. El descubrimiento de precios depende de una variedad de factores, principalmente el número de compradores y vendedores en un mercado, el número de acciones en venta y el número de transacciones en un período de negociación determinado. Cada uno de estos factores es limitado en Costa Rica.

Una limitación importante para el descubrimiento de precios es el número reducido de transacciones de acciones en la BNV. Para la mayoría de las empresas que cotizan en el mercado de valores, pueden pasar semanas e incluso meses sin ninguna compra ni venta. En el 2019, una empresa (Corporación Davivienda Costa Rica S.A.) no tuvo ningún tipo de actividad transaccional. Del volumen total de transacciones de 40,9 millones USD para el 2019, el 81 % estuvo en Florida Ice & Farm Company S.A. (FIFCO), y Holcim Costa Rica fue la siguiente empresa más cotizada, con 7,4 %. El volumen de transacción mensual promedio para toda la BNV fue de 3,4 millones USD para el 2019. Sin embargo, el promedio es engañoso, ya que refleja principalmente las transacciones de acciones de FIFCO. La mediana del volumen de transacciones para empresas individuales es nominal durante la mayoría de los meses. La mediana del volumen de transacciones mensual para toda la BNV fue de 2,5 millones USD en el 2019. Es importante poner esta cifra en perspectiva. El índice Russell Europe Small and Mid-cap (SMID) 300 excluye todas las acciones de compañías por debajo de un volumen de transacción diario promedio (ADTV, por sus siglas en inglés) de 2 millones de euros.<sup>11</sup>

Otra limitación es que las compañías costarricenses generalmente tienen flotación libre limitada. La flotación libre se refiere al número y proporción de acciones fácilmente disponibles para la inversión por parte de los compradores. Como un punto de referencia, el criterio de elegibilidad para que una acción sea considerada para su inclusión en el S&P 500 es que la flotación pública debe ser de al menos el 50 % del valor. Las compañías con la flotación libre más alta en Costa Rica son Florida Ice & Farm Company S.A., La Nación y el Grupo Financiero Improsa. En la mayoría de las otras compañías, la flotación libre es nominal. De hecho, las cifras en la tabla a continuación exageran la flotación libre,

ya que los inversionistas en las empresas cotizadas de Costa Rica tienden a retener su propiedad (*holdings*) durante períodos prolongados; en consecuencia, las acciones no están generalmente disponibles al público para la compra.

**Tabla 2.6. Estructura de propiedad de los listados de acciones**

Nombre de la compañía cotizada	Concentración de propiedad (orden ascendente)	Desglose de la propiedad mayoritaria ( <i>major holdings</i> )
Florida Ice & Farm Company S.A. (FIFCO)	<10 %	Ningún accionista por sí mismo ni por ningún intermediario tiene más del 10 % de las acciones en circulación
La Nación S.A.	39,79 %	En poder de 3 accionistas (personas jurídicas) con 10,22%, 12,65% y 16,92%
Grupo Financiero Improsa S.A.	41,52%	En poder de 2 accionistas (personas jurídicas) con 17,11 % y 24,41 %, respectivamente
Corporación Ilg Internacional, S.A.	60,60 %	En poder de 3 accionistas (personas jurídicas) con 13,83 %, 19,35 % y 27,41 %, respectivamente
Holcim (Costa Rica) S.A.	65,00 %	En poder de 1 accionista (persona jurídica extranjera)
Ad Astra Rocket Company	66,89 %	En poder de 1 accionista
Banco Promérica de Costa Rica, S.A.	97,01 %	En poder de una sociedad de inversiones ( <i>holding</i> , Promerica Financial Corporation)
Banco Lafise S.A.	97,08 %	En poder de una sociedad de inversiones (Corporación Lafise Controladora, S.A.)
Corporación Davivienda (Costa Rica) S.A.	99,97 %	En poder del Grupo del Istmo (Costa Rica) S.A.
Banco Cathay De Costa Rica Sociedad Anónima	100 %	En manos de una sociedad de inversiones (Grupo Finanzas Cathay, S.A.)

Fuente: SUGEVAL 2019.

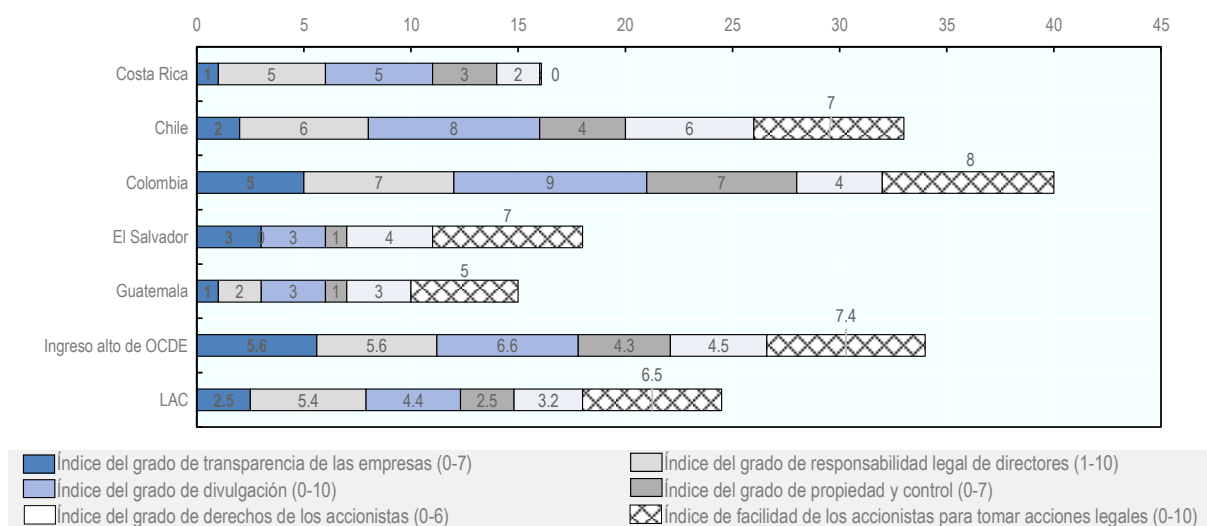
Las cifras de la Tabla 2.6 anterior, también muestran que la propiedad de las empresas cotizadas está altamente concentrada. La mayoría de las empresas que cotizan en el mercado de valores tienen un accionista mayoritario asociado a una familia y una sociedad controladora de un grupo empresarial. En consecuencia, los desafíos de gobernanza que enfrentan las empresas costarricenses que cotizan en el mercado de valores se relacionan de forma estrecha con la propiedad concentrada, es decir, la protección de los accionistas minoritarios. Esto contrasta con los problemas de gobernanza que surgen bajo la propiedad dispersa, en la que domina el desafío de alinear los intereses de la gerencia y los accionistas. La evidencia anecdótica sugiere que muchos emisores de la BNV enfrentan desafíos de gobernanza. Los desafíos de gobernanza que suelen enfrentar las empresas familiares son: 1) profesionalizar la gestión que viene después de la generación fundadora; 2) recelo hacia la transparencia y prácticas de divulgación; 3) falta de transparencia en transacciones con partes relacionadas que favorecen a la familia y los amigos; 4) una reticencia general a renunciar al control mediante la apertura del capital social; y 5) conflictos con los accionistas minoritarios con respecto al precio justo de las acciones.

Una limitación adicional a la capacidad del mercado para actuar como mecanismo de descubrimiento de precios es el número total de compradores y vendedores. En Costa Rica, en algunos casos, puede haber un solo inversionista tratando de comprar o vender en un momento determinado. Aunque los datos formales son escasos, algunos analistas sugieren que las compañías cotizadas tienen un número muy restringido de accionistas y que el número de inversionistas minoristas costarricenses que invierten en acciones en la BNV es pequeño. Para la mayoría de los costarricenses, las acciones no

se utilizan como herramienta para el ahorro, inversión o planificación para la jubilación. Los inversionistas minoristas parecen preferir la seguridad de los bonos del gobierno y fondos de inversión más líquidos y diversificados.

La protección de los accionistas minoritarios es un área donde existe potencial de mejora. Según el informe *Doing Business 2020* del Banco Mundial, Costa Rica ocupa el puesto 110 entre 190 economías en relación con la fortaleza de sus leyes y reglamentos para proteger a los inversionistas minoritarios, por debajo de Letonia y Lituania, dos recientes candidatos para adhesión a la OCDE que ya se han convertido en miembros y que ocupan los puestos 45 y 37, respectivamente. En general, los datos muestran que Costa Rica tiende a aproximarse al promedio regional, aunque está algo por debajo del promedio de ingreso alto de la OCDE.

**Imagen 2.4. Protección de los inversionistas minoritarios en Costa Rica y las economías de comparación: medidas de calidad**



Fuente: Grupo del Banco Mundial, *Doing Business 2020*, Perfil Económico, Costa Rica, <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/costa-rica/CRI.pdf>.

### Recuadro 2.1. Caso de estudio: Ad Astra Rocket y las ofertas públicas riesgosas

Ad Astra Rocket es una compañía conocida en Costa Rica y ampliamente reconocida a nivel internacional. Esto se debe en gran parte a la naturaleza inusual de su negocio. Se especializa en tecnología de vuelos espaciales y propulsión de cohetes de plasma avanzada, que tienen el potencial de revolucionar los viajes espaciales. Ad Astra Rocket es excepcional en Costa Rica por la naturaleza del negocio, su estructura de propiedad y su perfil de riesgo.

La compañía es una corporación estadounidense de Delaware que se estableció a partir de una Unidad de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA, por sus siglas en inglés) de los EE. UU. En virtud de la Ley de Valores de EE. UU., las acciones comunes de la empresa se emitieron en forma de Oferta Pública Restringida (OPR). La OPR solo permite que personas no estadounidenses adquieran las acciones a través del mercado de valores costarricense. Ad Astra llegó al mercado en Costa Rica en 2009 a través de un mercado alternativo (Mercado Alternativo para Acciones — MAPA), una iniciativa de la BNV, diseñada para ayudar a las PyME con un potencial de crecimiento significativo a acceder a los mercados financieros. La compañía se ofreció inicialmente solo a inversionistas sofisticados, aunque eventualmente se le permitió cotizar en la BNV ya que el gobierno flexibilizó sus requisitos.

La empresa es pequeña. Tuvo ingresos por investigación y desarrollo por 3,6 millones USD en el 2017 y 1,9 millón de USD en el 2018, ganancias de 199,000 USD en el 2017 y pérdidas de 1,7 USD millones en el 2018. En ambos años, tuvo un capital neto negativo significativo. En sus estados financieros del 2018, los auditores externos independientes alertan a los lectores sobre la interrogante de si Ad Astra debería ser considerada como una "empresa en marcha". El principio de "empresa en marcha" en la contabilidad es el supuesto de que una entidad tiene recursos suficientes para continuar operando y permanecerá en el negocio en el futuro previsible.

Franklin Chan, fundador y propietario principal, es un exastronauta de la NASA y veterano de siete misiones del Transbordador Espacial y una personalidad local. Chan informa en su propiedad el 63 % de las acciones de Ad Astra. Existen aproximadamente otros 200 inversionistas, incluido un fondo de pensiones y dos bancos estatales costarricenses.

El caso de Ad Astra plantea preguntas sobre si las ofertas de alto riesgo son apropiadas para los inversionistas minoristas y si existen protecciones suficientes para los inversionistas no profesionales. Ad Astra se consideraba demasiada especulativa para la cotización pública en los EE. UU., y otros países probablemente considerarían que la compañía es más adecuada para la inversión de inversionistas ángeles, capitalistas de riesgo o empresas de capital privado. Como se podría esperar, las opiniones al respecto estarían divididas, ya que algunos argumentan que se debería restringir la cotización pública de las empresas de alto riesgo y otros sostienen —quizás citando el ejemplo de las primeras restricciones a la venta de acciones de Apple Computer al público— que dichas restricciones privan a los inversionistas minoristas de algunas de las mejores oportunidades de inversión.

## El marco de gobierno corporativo

Costa Rica ha alineado sus regulaciones de gobierno con los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*, mediante el desarrollo de su nuevo Reglamento sobre Gobierno Corporativo, promulgado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF). El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF entró en vigor el 7 de junio de 2017.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF fue diseñado para incluir todos los elementos esenciales de los *Principios de la OCDE y del G20* y gran parte de su lenguaje se ha transcrito directamente de ellos. El Reglamento sobre Gobierno Corporativo es amplio y abarca todas las entidades que operan en los mercados financieros, incluidos bancos, compañías cotizadas, bancos estatales, empresas propiedad del Estado que realizan ofertas de bonos, fondos de pensiones, seguros, inversionistas institucionales y operadores del mercado.

Costa Rica ha estado implementando el Reglamento sobre Gobierno Corporativo utilizando un enfoque de supervisión basado en el riesgo. Globalmente, la Supervisión Basada en Riesgo (SBR) es un enfoque regulatorio utilizado principalmente para regular bancos y otras instituciones financieras. Es un proceso integral, formal y estructurado que evalúa los riesgos y se enfoca en la resolución de estos. La SBR está estrechamente asociada con el concepto de proporcionalidad. La proporcionalidad es un enfoque mediante el cual las expectativas de las entidades de supervisión se ajustan en función de las características de cada entidad supervisada. El modelo de SBR es a menudo un contraste con la regulación basada en reglas (o supervisión "basada en el mérito" o "basada en el cumplimiento"), que es un método de regulación que se enfoca en verificar y hacer cumplir las reglas, la legislación, las regulaciones y las políticas. Si bien los reguladores de la bolsa de valores pueden emplear algunos enfoques basados en el riesgo, tradicionalmente dependen más de garantizar el cumplimiento de las normas y la divulgación de la información.

La autoevaluación de Costa Rica reconoce que el modelo de SBR generalmente no es utilizado por los reguladores de valores, y que los supervisores de intermediarios financieros, de pensiones y de seguros pueden tener intereses que difieren de los de los supervisores del mercado de valores. Durante las etapas iniciales de la revisión para la adhesión de Costa Rica, no estaba claro cómo se aplicaría el modelo SBR en la práctica. Las empresas que cotizan en el mercado de valores han expresado su preocupación, particularmente con respecto al potencial de una aplicación arbitraria de las normas. Sin embargo, a mediados del 2019, había una creciente evidencia de que tanto los reguladores como las empresas habían trabajado de buena fe para desarrollar soluciones con sentido común y que la implementación de las prácticas de gobernanza a través de la SBR estaba teniendo un impacto positivo.

A pesar de este importante avance, Costa Rica deberá estar atento en los próximos años a cómo lograr que el modelo de SBR funcione en la práctica para las acciones cotizadas. La constante preocupación expresada por las empresas es la posibilidad de una aplicación arbitraria de las reglas y la falta de claridad a la que se habían acostumbrado, en virtud de la regulación basada en el cumplimiento. Las empresas están particularmente preocupadas de que la aplicación de las reglas, que parece haber sido moderada y razonable hasta la fecha, pudiese mutar al darse un cambio en el liderazgo de la SUGEVAL o en la administración política. Desde una perspectiva de la supervisión, hay preguntas sobre cómo se harán cumplir los elementos del nuevo Reglamento sobre Gobierno Corporativo, y cuándo y cómo se aplicarán eventualmente las sanciones o multas.

## ***El marco legal***

Costa Rica tiene un extenso conjunto de leyes, decretos y regulaciones que proporcionan el marco para la gobernanza de las empresas de los sectores público y privado, entre los que se encuentran la Constitución, el Código de Comercio, los códigos voluntarios de gobierno corporativo y las regulaciones del CONASSIF.<sup>12</sup>

### *La Constitución*

La Constitución de Costa Rica se aprobó el 7 de noviembre de 1949, después de la guerra civil de 1948. Esta define los parámetros clave de la gobernanza de las EPE, al nivel más general.

Con respecto a los poderes de la Presidencia, el Título X establece el Poder Ejecutivo y los poderes del Presidente de la República y el Consejo de Gobierno. El Consejo de Gobierno está compuesto por el presidente y los ministros. El Título XIII regula la aprobación y ejecución de presupuestos y las funciones de la Contraloría General de la República, así como las del Ministerio de Hacienda.

Varios títulos y artículos tratan específicamente del gobierno corporativo de las EPE. El Título XIV regula las instituciones autónomas, que gozan de independencia del estado en su gobernanza y administración. Esta es la forma principal que toman las EPE en Costa Rica. Estas incluyen bancos estatales, compañías de seguros estatales y cualquier organismo nuevo establecido por la Asamblea Legislativa por un voto de dos tercios.

La Constitución también regula algunos aspectos de potenciales conflictos de interés dentro de las empresas estatales. Por ejemplo, según el Artículo 112, los legisladores no pueden tener relaciones económicas directas o indirectas con el estado o actuar como miembros de la junta o gerentes en compañías que tienen contratos con el estado o cualquiera de sus instituciones.

Los problemas de competencia y el establecimiento de monopolios estatales se abordan en el artículo 46, que prohíbe cualquier acto que amenace o restrinja la libertad de comercio. Establece el interés público en la prevención de prácticas monopólicas y exige que cualquier empresa que actúe como monopolio se establezca y esté sujeta a una legislación específica. El establecimiento de cualquier nuevo monopolio requiere la aprobación de dos tercios de la Asamblea Legislativa.

La Constitución también protege los derechos de las partes interesadas. Los consumidores tienen derecho a la protección de su salud, el medio ambiente, su seguridad y sus intereses económicos. Tienen derecho a recibir información adecuada y precisa, tener libertad de elección y recibir un trato equitativo.

### *Código de Comercio*

El Código de Comercio de Costa Rica se aprobó en 1964 y se basó en el código de comercio mexicano de la época. El Código de Comercio regula una multitud de asuntos comerciales que van desde los tipos de empresas que pueden establecerse legalmente (su registro, el establecimiento de cuentas financieras y la contabilidad, asambleas generales de accionistas, etc.) hasta los problemas de quiebra e insolvencia.

Durante la revisión para la adhesión, varios participantes del mercado consideraron que el Código de Comercio era anticuado y que estaba poco adaptado a las necesidades de las empresas y economías contemporáneas. Las empresas han podido satisfacer sus necesidades y abordar las brechas en sus prácticas de gobierno corporativo al cambiar sus estatutos individuales. Sin embargo, este enfoque tiene límites y puede ser necesario introducir algunos cambios en la legislación de sociedades, en particular con respecto a la cuestión de los derechos de información de los accionistas y la protección de los accionistas minoritarios, para dar lugar a las prácticas modernas de gobierno corporativo tanto con respecto a las empresas privadas como a las EPE.

### *El Código Voluntario de Mejores Prácticas de Gobierno Corporativo del 2011*

Costa Rica desarrolló su primer código de gobierno en 2007. Este código voluntario fue desarrollado por la Bolsa Nacional de Valores (BNV) y la Cámara de Emisores de Valores (CCETV) con el objetivo de fomentar mejores prácticas de gobernanza. El CONASSIF utilizó el código en 2009 para desarrollar su Reglamento sobre Gobierno Corporativo, el cual se aplicó de manera obligatoria a las entidades financieras supervisadas por las cuatro Superintendencias financieras bajo la supervisión del CONASSIF: la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), la Superintendencia General de Seguros (SUGESE) y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Las compañías no financieras inscritas en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios administrado por la SUGEVAL tuvieron la opción de cumplir con el Reglamento sobre Gobierno Corporativo o informar sobre las recomendaciones del código voluntario costarricense sobre una base de cumplimiento o explicación.

La autoridad para seguir desarrollando el código voluntario se le otorgó al Instituto de Gobierno Corporativo de Costa Rica (ICG) en 2011, tras lo cual la Junta Directiva del ICG decidió que ampliaría la aplicabilidad del código voluntario a todas las empresas de Costa Rica y no solo a las que tienen emisiones en la BNV. La edición del 2011 se sustituyó por un segundo código en el 2014, que expandió su ámbito de aplicación para incluir orientación para empresas familiares y accionistas. Para las empresas que cotizan en el mercado de valores, el CONASSIF ha eliminado la alternativa de suscribirse al código voluntario mediante la emisión del Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF del 2016, el cual es obligatorio para todas las entidades financieras y no financieras supervisadas por las cuatro Superintendencias (SUGEF, SUGEVAL, SUGESE y SUPEN).

### *El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF*

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF se aprobó a finales del 2016 y entró en vigor en junio del 2017. El reglamento se basa en los principales puntos de referencia internacionales en materia de gobierno corporativo, incluidos los instrumentos del Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés), la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, por sus siglas en inglés) y los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*. Dado que el reglamento se elaboró sobre la base de los principales puntos de referencia internacionales, el resultado es un reglamento que se corresponde bien con las mejores prácticas actuales en materia de gobierno corporativo.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF se aplica a prácticamente todas las organizaciones bajo la supervisión de las cuatro superintendencias, lo que incluye al regulador del mercado de valores, la SUGEVAL. Cubre un amplio espectro de organizaciones involucradas en los mercados financieros; esto incluye a: 1) emisores; 2) bancos; 3) intermediarios del mercado; 4) compañías de seguros y 5) fondos de pensiones. También cubre un conjunto integral de temas de gobernanza que incluyen: 1) deberes de los miembros de la junta; 2) responsabilidades de la junta; 3) composición de la junta; 4) perfiles de los miembros de la junta; 5) procesos de nominación, 6) documentación; 7) evaluaciones de la junta; 8) conflictos de interés; 9) comités; 10) gestión de riesgos; 11) auditoría; 12) remuneración; 13) transparencia; 14) gobernanza de subsidiarias; 15) derechos de los accionistas, etc.

Para las compañías que tienen listados de acciones o bonos, la SUGEVAL es responsable de revisar y hacer cumplir la aplicación del Reglamento sobre Gobierno Corporativo para compañías no financieras, mientras que la SUGEF maneja el cumplimiento con respecto a las entidades financieras. Las compañías financieras que emiten acciones preferentes están sujetas a cumplimiento por parte de la SUGEVAL en colaboración con la SUGEF.

A diferencia de los códigos de gobierno corporativo anteriores, que eran voluntarios y que se implementaban a través del principio de "cumplir o explicar", el Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF: 1) da un seguimiento más cercano a las mejores prácticas; 2) es más detallado; y 3) pretende ser más prescriptivo. Aunque el reglamento es obligatorio, Costa Rica ha estado implementándolo mediante el uso de un modelo de Supervisión Basada en Riesgo que permite la "proporcionalidad" (es decir, diferentes grados de implementación por parte de las empresas en función de sus características específicas).

En la práctica, la forma principal en que la SUGEVAL está implementando el Reglamento sobre Gobierno Corporativo es exigiendo a las compañías no financieras que cotizan en el mercado de valores que produzcan y divulguen públicamente sus códigos de gobernanza. El objetivo es alentar a las empresas a que introduzcan las mejores prácticas que se encuentran en el Reglamento sobre Gobierno Corporativo en sus estatutos y otras normas internas. Para mayo del 2018, la SUGEVAL había recibido todos los nuevos códigos de las compañías, los había revisado y había proporcionado comentarios iniciales.

Solo cinco acciones listadas caen bajo la autoridad reguladora de la SUGEVAL en materia de gobierno corporativo (FIFCO, La Nación, ILG, Holcim y Ad Astra). Otras cinco empresas que cotizan en el mercado de valores en la BNV son firmas financieras que están bajo la autoridad reguladora de la SUGEVAL, que lidera la aplicación del Reglamento sobre Gobierno Corporativo para las compañías financieras (Lafise, Promerica, Cathay, Corporación Davivienda y Grupo Improsa). El énfasis de supervisión de la SUGEVAL y la SUGEVAL difiere, aunque coordinan su supervisión de las prácticas de gobierno corporativo.

Incluso teniendo en cuenta las responsabilidades adicionales de supervisión de la SUGEVAL respecto de los emisores de bonos, el número limitado de empresas permite que la SUGEVAL se reúna con cada participante en el mercado de forma individual, para examinar las expectativas regulatorias, desarrollar un conocimiento profundo de las prácticas de las empresas y establecer una relación de trabajo con las entidades reguladas. Por lo tanto, la tarea del supervisor en Costa Rica difiere significativamente de muchos otros países de la OCDE, donde puede haber cientos o incluso miles de empresas que cotizan en el mercado de valores que harían imposible el contacto uno a uno.

Según la SUGEVAL, la introducción del Reglamento sobre Gobierno Corporativo ha tenido dos importantes beneficios de alto nivel: 1) una mayor conciencia del papel adecuado de las juntas y los miembros de la junta; y 2) una mayor sensibilidad ante el riesgo. En un nivel más práctico, las compañías no financieras que cotizan en el mercado de valores ahora tienen una comprensión más clara de los estándares de gobierno corporativo y están comenzando a implementar estructuras de gobernanza más robustas. Algunos de los cambios implementados durante el período de revisión para la adhesión fueron: 1) el establecimiento de canales directos de comunicación entre auditores internos y juntas directivas; 2) un papel ampliado y un aumento en el número de reuniones de los comités de auditoría; 3) mejoras en los estatutos; 4) mayor conciencia y mejor gestión de riesgos; y 5) la mejora de los códigos de ética, entre otros.

Otro efecto positivo fue fomentar una mejor organización y claridad en la divulgación sobre gobernanza en los sitios web de las empresas. Anteriormente, la mayoría de las empresas comunicaban información sobre sus prácticas de gobernanza, pero su divulgación a menudo era incompleta o desorganizada. El requisito de que las compañías divulguen sus prácticas de gobernanza bajo el Reglamento sobre Gobierno Corporativo llevó a un examen de las prácticas de divulgación y, finalmente, a una mejor organización y una mayor facilidad de uso de las páginas web.

El nuevo Reglamento sobre Gobierno Corporativo también está teniendo un impacto en las prácticas de gobernanza de las empresas con ofertas de bonos, incluidas las EPE. Una de las empresas propiedad del Estado que ahora debe cumplir con el Reglamento sobre Gobierno Corporativo es la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)<sup>13</sup>, que ahora se encuentra obligada a cumplir con un



estándar de gobierno corporativo más alto que antes. RECOPE ha informado sobre cambios positivos en la implementación de su nuevo código de ética ampliado, pero también señala que existen desafíos para lidiar con los requisitos conflictivos entre el Reglamento sobre Gobierno Corporativo y las leyes existentes con respecto a las políticas de nombramiento y remuneración de la junta. Estas siguen estando fijadas por las leyes constitutivas de RECOPE y otra legislación relativa al sector público y se encuentran por encima del Reglamento sobre Gobierno Corporativo. El pleno cumplimiento del Reglamento sobre Gobierno Corporativo requerirá una reescritura de las leyes que constituyen ciertas EPE constituidas por ley.

A pesar de estos avances, la implementación del Reglamento sobre Gobierno Corporativo y la aplicación práctica del principio de proporcionalidad plantean algunas preguntas difíciles. La cuestión fundamental era cómo aplicar prácticas que se desarrollaron originalmente para grandes empresas en mercados de valores desarrollados a pequeñas empresas en un mercado naciente.

Un ejemplo de una pregunta más específica fue si todos los comités de junta directiva generalmente recomendados bajo las mejores prácticas son necesarios en las pequeñas empresas. Como resultado del diálogo entre la SUGEVAL y las empresas, finalmente se decidió que sería difícil constituir comités de nombramientos verdaderamente independientes en pequeñas empresas controladas por accionistas familiares, y que estas solo llevarían a un cumplimiento superficial. La recomendación de un comité de riesgo de la junta directiva también suscitó un debate significativo entre las empresas. Esto se ilustra en el caso de la FIFCO en el Recuadro 2.2 abajo.

### Recuadro 2.2. Caso de estudio: El Comité de Riesgos de Florida Ice & Farm Company SA (FIFCO)

Los comités de riesgo son obligatorios para las empresas financieras en virtud del Reglamento sobre Gobierno Corporativo, pero no para las empresas no financieras y, la sugerencia de la SUGEVAL de ampliar su implementación a las empresas no financieras fue inicialmente recibida con escepticismo por parte de las empresas. El caso de la FIFCO, la empresa cotizada en el mercado de valores más grande y más activa de Costa Rica muestra cómo el Reglamento sobre Gobierno Corporativo alentó a las empresas a pensar en el riesgo de una manera nueva y a reconsiderar sus prácticas de gestión y gobernanza del riesgo.

Antes de la aprobación del Reglamento sobre Gobierno Corporativo, FIFCO tenía varias unidades corporativas que rastreaban y administraban los riesgos. Pero el riesgo nunca se había tratado de forma centralizada dentro de la empresa. Tampoco se había considerado de manera holística a nivel de junta. Después de una cuidadosa consideración y en respuesta la nueva regulación de gobierno corporativo, la compañía decidió establecer un comité de riesgos una vez que quedó claro que una visión de riesgo a nivel de toda la compañía podría traer beneficios importantes.

El establecimiento de un comité de riesgos permitió a FIFCO elevar la discusión del riesgo al nivel de la junta, proporcionarle a esta una mayor capacidad para monitorear, comprender y administrar los riesgos y permitir a la compañía definir mejor su apetito de riesgo general. Lo que anteriormente se había hecho de manera fragmentada y descoordinada ahora podía realizarse de forma más unificada, organizada y consecuente. El establecimiento de un comité de riesgos, según lo recomendado por el Reglamento sobre Gobierno Corporativo, finalmente se consideró una contribución positiva a las operaciones de la FIFCO.

También surgieron preguntas sobre la votación a mano alzada y otras prácticas generales de la Asamblea General de Accionistas. La votación a mano alzada es un método para decidir rápidamente los resultados de las resoluciones. La práctica tiene desventajas, entre las que se incluyen: 1) la

votación a mano alzada requiere la presencia física de los votantes o de un apoderado físico; 2) el número total de votos que posee un votante no es evidente y no se puede tener en cuenta la proporción de participaciones; y 3) los votantes no pueden expresar su opinión en el anonimato.

Además de la votación a mano alzada, surgieron inquietudes con respecto a los avisos de reuniones, el suministro de información tanto antes como después de las Asambleas Generales de Accionistas y otras reglas. Surgieron otras preguntas con respecto a la divulgación, que incluyen: 1) si las compañías deben producir un informe anual sobre gobierno corporativo además de divulgar un Reglamento sobre Gobierno Corporativo; 2) si dicho informe debe ser parte del informe anual de la compañía o si debe publicarse por separado; y 3) si los informes sobre gobierno corporativo también deben describir cuestiones sobre responsabilidad social corporativa.

La SUGEVAL ha comunicado a las empresas que muchos procedimientos, antes permitidos por el Código de Comercio, ya no se consideraban una buena práctica. La introducción del Reglamento sobre Gobierno Corporativo, por lo tanto, ha tenido el efecto de alentar una revisión más amplia de las normas y prácticas bajo el Código de Comercio. Aunque los comentarios de las compañías y de la SUGEVAL sobre la introducción e implementación del Reglamento sobre Gobierno Corporativo es generalmente positiva, la Cámara de Emisores de Títulos Valores y el Instituto de Gobierno Corporativo (IGC) de Costa Rica tienen una opinión más cautelosa. Originalmente, el IGC había abogado por un código sobre gobierno corporativo completamente voluntario y presentó argumentos en contra del Reglamento sobre Gobierno Corporativo, el cual consideraba demasiado detallado y prescriptivo. Sin embargo, tanto la Cámara como el IGC reconocen que las interacciones entre las empresas y la SUGEVAL han sido constructivas y que las dudas sobre la implementación se están respondiendo gradualmente, a medida que todas las partes adquieren experiencia a través del proceso de implementación.

El IGC también había expresado su preocupación de que el Reglamento sobre Gobierno Corporativo disuadiría a los emisores más pequeños y crearía incentivos para que las empresas coticen en jurisdicciones más permisivas, como Panamá. A pesar de estas inquietudes, ninguna empresa se deslistó a raíz de dicha regulación. De hecho, la SUGEVAL informó de una nueva cotización de bonos que acreditó a un interés resurgente en los mercados de valores. Este nuevo interés se atribuyó a un período prolongado de desregulación de los mercados de valores y al efecto de una regulación bancaria más estricta (resultante de la implementación de Basilea III), que ha hecho que la cotización de valores sea comparativamente más atractiva.

En general, la evaluación inicial de la implementación del Reglamento sobre Gobierno Corporativo es positiva, con cierta cautela. Específicamente, se requiere un monitoreo de cómo se harán cumplir las disposiciones del Reglamento sobre Gobierno Corporativo, y cómo y cuándo las empresas estarán sujetas a sanciones si no implementan las disposiciones. Durante la etapa inicial de implementación, no se aplicaron sanciones. Más bien, SUGEVAL había tratado de persuadir a las empresas para que desarrollaran sus propias respuestas adaptadas a sus necesidades, aunque no ha descartado el uso de sanciones en el futuro. Será necesario monitorear el progreso en la implementación y los resultados reales durante algún tiempo.

### *Regulaciones adicionales del CONASSIF*

El CONASSIF desarrolló regulaciones complementarias sobre: 1) los perfiles y la idoneidad de los miembros de la junta directiva y la alta gerencia; y 2) la gestión del riesgo operativo. El primero se titula Reglamento sobre Idoneidad de los Miembros del Órgano de Dirección y de la Alta Gerencia de las Entidades Financieras, el cual entró en vigor el 4 de mayo del 2018. Este reglamento tiene un alcance más limitado que el Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF, ya que se aplica solo a aquellas organizaciones bajo la supervisión de la SUGEVAL, incluidos los bancos estatales y privados. Se enfoca principalmente en definir los perfiles necesarios de los miembros de la junta directiva y la alta gerencia de las organizaciones bancarias. El reglamento se centra en: 1) la honestidad, integridad,

reputación y experiencia de los miembros de la junta directiva; 2) cómo encaja el perfil del miembro de dicha junta con las necesidades del banco; 3) el mantenimiento de la información sobre los perfiles de los miembros de la junta directiva; 4) autoevaluaciones por parte de las juntas directivas; y 5) evaluaciones externas de las juntas directivas por la SUGEF. El reglamento no permite que el regulador rechace o remueva a un miembro de la junta directiva de un banco estatal designado por el Consejo de Gobierno.

Además, la Reforma de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y la Ley Reguladora del Mercado de Valores (Ley 9768) amplía la autoridad de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y establece su potestad para recomendar la remoción de los miembros de la junta en algunas circunstancias. La ley establece la facultad de que el regulador bancario haga recomendaciones sobre la remoción de los miembros de la junta cuando se dan omisiones o acciones contrarias a las leyes y regulaciones que amenacen la seguridad, estabilidad y solvencia de la entidad, así como cuando se producen incumplimientos de los requisitos de elegibilidad y están debidamente justificados. Se encuentran poderes similares en la regulación de algunos países miembros de la OCDE, donde las circunstancias bajo las cuales los miembros de la junta directiva pueden ser removidos están cuidadosamente definidas y circunscritas para evitar posibles abusos.

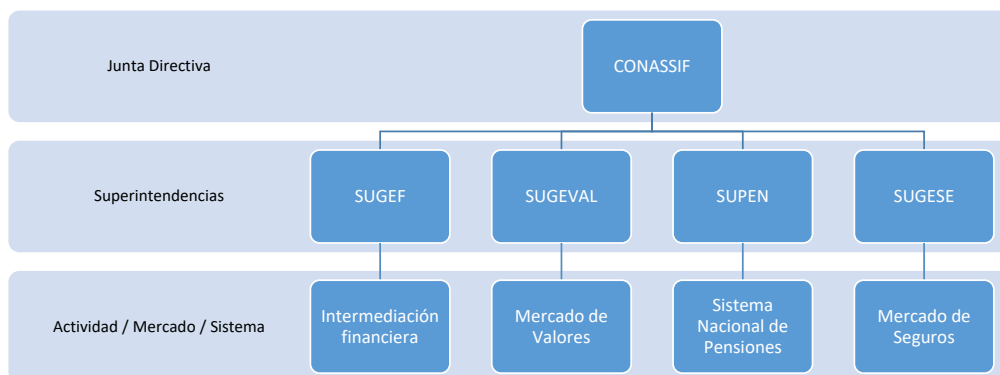
El segundo conjunto de reglas se titula Reglamento sobre Gestión del Riesgo Operativo. Se aplica solo a organizaciones bajo la supervisión de la SUGEF y entró en vigor el 9 de agosto del 2016. Requiere: 1) que existan sistemas implementados para la gestión de riesgos; 2) el desarrollo de una estrategia de riesgo; 3) la responsabilidad de la junta directiva por las políticas y la implementación de la gestión de riesgos; 4) la identificación y gestión de una variedad de riesgos; 5) la divulgación pública; y 6) los informes financieros a la SUGEF, entre otros.

### **El marco institucional.**

#### *El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)*

El CONASSIF es la entidad que regula y supervisa el sistema financiero costarricense. La tarea del CONASSIF es fomentar las condiciones para fortalecer la liquidez, la solvencia y la solidez operativa del sector financiero, y proporcionar la supervisión prudencial de las entidades reguladas.

#### **Imagen 2.5. Las autoridades de supervisión del CONASSIF**



*Fuente:* Autoevaluación de Costa Rica.

El CONASSIF tiene autoridad sobre cuatro superintendencias, cada una responsable de un sector del sistema financiero:

1. *La Superintendencia General de Entidades Financieras:* la SUGEF se creó mediante la Ley 7558 del 3 de noviembre de 1995. Es el organismo estatal responsable de la regulación y supervisión prudencial de los intermediarios financieros bancarios y no bancarios en el sistema financiero (bancos estatales, bancos privados, cooperativas de ahorro y crédito y corporaciones financieras no bancarias).
2. *La Superintendencia General de Valores:* la SUGEVAL se creó mediante la Ley Reguladora del Mercado de Valores (LRMV) de 1997; de aquí en adelante, la Ley del Mercado de Valores. Es el organismo responsable de la regulación y supervisión prudencial de las entidades involucradas en el mercado de valores, incluidos los emisores de bonos y acciones, bolsas de valores, puestos de bolsa, fondos de inversión, sociedades responsables de administrarlos y agencias de calificación de riesgo.
3. *La Superintendencia de Pensiones:* la SUPEN se creó mediante la Ley 7523 del 7 de julio de 1995. Es el organismo estatal responsable de la autorización, regulación y supervisión de los sistemas y planes de pensiones complementarios, y los planes de inversión individuales, así como de las entidades responsables de administrarlos. Supervisa los regímenes administrados por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y por los agentes privados.
4. *La Superintendencia General de Seguros:* la SUGESE se creó mediante la Ley 8653 del 22 de julio del 2008. Es el organismo estatal responsable de la autorización, regulación y supervisión de las personas y empresas involucradas en actividades de seguros y reaseguros, exceptuando los regímenes obligatorios de seguridad social administrados por la institución encargada de proporcionar servicios de salud pública (la Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS). También supervisa las ofertas públicas y la ejecución de negocios de seguros.

La junta del CONASSIF consta de siete miembros, que son: 1) el Ministro de Hacienda (o el viceministro, en su ausencia); 2) el presidente del Banco Central (o su gerente general); y 3) cinco miembros designados por la Junta Directiva del Banco Central (que no son funcionarios públicos). Juntos, estos miembros del consejo se ocupan de todos los asuntos relacionados con la SUGEF, la SUGEVAL y la SUGESE. Por otro lado, para asuntos relacionados con la SUPEN, el consejo está compuesto por el Ministro de Trabajo (o su representante) en lugar del Ministro de Hacienda, y un miembro adicional designado por la Junta Directiva del Banco Central, elegido entre tres candidatos propuestos por la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

Algunas de las funciones más importantes del CONASSIF son:

1. Aprobar las normas a ser aplicadas por las superintendencias con respecto a la autorización, regulación, supervisión y vigilancia.
2. Suspender o revocar la autorización otorgada por las superintendencias a las entidades reguladas o para hacer ofertas públicas en circunstancias específicas.
3. Ordenar la suspensión o intervención en entidades reguladas por las superintendencias.
4. Aprobar las normas aplicables a los procedimientos, requisitos y plazos para fusiones o transformación de entidades financieras.
5. Aprobar las normas pertinentes a la constitución, la venta, el registro y el funcionamiento de los grupos financieros.
6. Resolver apelaciones contra resoluciones de las superintendencias. Las resoluciones del CONASSIF agotarán los recursos administrativos.

7. Aprobar regulaciones que establezcan qué persona física o empresa, propietario o gerente de los sujetos supervisados, se considerará parte del mismo grupo económico de interés, para asegurar una adecuada diversificación de cartera y resolver y prevenir conflictos de interés.
8. Aprobar disposiciones relativas a las normas de contabilidad y auditoría de sujetos supervisados, así como la frecuencia y divulgación de auditorías requeridas.
9. Aprobar regulaciones con respecto a la periodicidad, alcance, procedimientos y publicación de informes de auditoría externa de entidades supervisadas, con el objetivo de fomentar la confianza en la auditoría externa.
10. Aprobar la normativa aplicable a las auditorías internas de entidades supervisadas por las superintendencias.
11. Designar y remover al Superintendente e Intendente de cualquier superintendencia, y al Auditor Interno del CONASSIF.

### *La Superintendencia General de Valores*

La SUGEVAL es la superintendencia a cargo de la supervisión y regulación del mercado de valores. Los objetivos y funciones de la SUGEVAL están regulados por la Ley del Mercado de Valores. Su objetivo principal es proporcionar las condiciones y regulaciones necesarias para el funcionamiento adecuado de un mercado de valores, como lo son la transparencia, la formación de precios, la protección de los inversionistas y la divulgación. La SUGEVAL también proporciona información a los mercados a través del Registro Nacional de Valores e Intermediarios. Entre las entidades supervisadas por la SUGEVAL se encuentran los emisores de bonos y acciones, las bolsas de valores, los puestos de bolsa, los fondos de inversión, las sociedades responsables de administrarlos y las agencias de calificación de riesgo.

### *El Banco Central*

El Banco Central desempeña el papel de garantizar un entorno macroeconómico propicio y de promover un sistema estable, eficiente y competitivo de intermediación financiera. Es responsable de la estabilidad del sistema de pagos, la asistencia de liquidez a mercados e instituciones solventes, y la estabilidad sistémica. El Banco Central es una institución autónoma y no está sujeto a las regulaciones de la SUGEF.

### *La Bolsa Nacional de Valores*

La Bolsa Nacional de Valores es una empresa privada creada para facilitar la negociación de valores. El mercado costarricense de valores cotiza casi exclusivamente en bonos.<sup>14</sup> El Banco Central y el Ministerio de Hacienda son los principales emisores de la BNV y representan el 85 % del valor total de las emisiones. A fines del 2019, la BNV tenía un total de 41 emisores nacionales, de los cuales 10 tenían acciones listadas.

La BNV fue creada en 1970 por un grupo de empresarios a través de la Cámara Nacional de Finanzas, Inversiones y Crédito (CANAFIC). En 1974, las acciones fueron adquiridas por la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA). Esta corporación operativizó la recién constituida bolsa de valores. Se estableció la primera junta directiva y la BNV se inauguró oficialmente en 1976. En 1977, CODESA vendió el 60 % de su participación a inversionistas privados, dejando el capital distribuido de la siguiente manera: CODESA (40 %), puestos de bolsa (7 %), corredores de bolsa (6 %), empleados (1 %) y otras personas físicas y jurídicas del sector privado (46 %). En 1993, las acciones restantes que poseía CODESA se vendieron a inversionistas privados. Con la entrada en vigor de la actual Ley del Mercado de Valores, la BNV se mutualizó y ahora pertenece exclusivamente a los puestos de bolsa.

La asamblea general de accionistas de la BNV se celebra anualmente o según sea necesario en el caso de asambleas extraordinarias. La junta directiva, constituida por siete miembros, es nombrada por la AGA. Posee responsabilidades que van desde recibir solicitudes para emitir valores hasta la divulgación de información a los mercados. La BNV está representada legalmente por un presidente y un gerente general, cuyos puestos pueden ser separados o combinados.

El papel principal de la BNV es: 1) proporcionar las condiciones para que los corredores realicen sus operaciones; 2) asegurar que las operaciones de bolsa se lleven a cabo de conformidad con las normas legales establecidas y se rijan de acuerdo con altos estándares de ética profesional; y 3) garantizar la divulgación adecuada de los informes financieros y otra información relevante sobre las instituciones cotizadas.

Con respecto a su papel en la promoción de buenas prácticas de gobierno corporativo, la BNV no desarrolla reglas de cotización y básicamente se le exige que acepte cualquier empresa en el mercado que cumpla con los requisitos regulatorios básicos. La BNV no tenía poderes de cumplimiento en relación con el Código Voluntario de Mejores Prácticas de Gobierno Corporativo de 2011, que aplicaba utilizando el principio de "cumplir o explicar". Desde entonces, el papel de la BNV en la promoción del buen gobierno corporativo ha disminuido con la emisión del nuevo Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF, que la SUGEVAL aplica a las compañías no financieras que cotizan en el mercado de valores y la SUGEVAL para las cotizadas del sector financiero.

### *Registro de acciones*

Uno de los derechos fundamentales de los accionistas es el registro seguro de sus acciones. Este derecho se describe en el Principio II.A de los *Principios de la OCDE y del G20*. En la mayoría de los países de la OCDE, el registro de las acciones de las compañías que cotizan en el mercado de valores generalmente lo realiza un registrador de acciones, a menudo un banco o una compañía fiduciaria, responsable de mantener registros de los titulares de bonos y accionistas cuando un emisor vende valores al público.

En Costa Rica, las empresas mantienen sus propios registros de acciones como lo exige el Código de Comercio. La BNV controla un registro paralelo que utiliza para informarles a las empresas cada vez que se produce una transacción para que la empresa, a su vez, pueda cambiar sus registros, que siguen siendo el registro oficial.

La cuestión del registro de acciones fue abordada por la Ley 9416, "Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal", que entró en vigor en diciembre del 2016. El nuevo registro centraliza el proceso de registro en el Banco Central para evitar diferencias temporales en el registro y posibles discrepancias entre los registros. Sin embargo, en el caso de las compañías que cotizan en el mercado de valores, esto fue abordado dentro de una ley que modifica la Ley del Mercado de Valores (Ley 9746 de 2019).

### *El Instituto de Gobierno Corporativo de Costa Rica*

El Instituto de Gobierno Corporativo de Costa Rica es una asociación sin fines de lucro fundada en el 2009, cuya misión es promover el buen gobierno corporativo en Costa Rica. Este recibe parte de su financiamiento de sus miembros y de la BNV. El IGC busca promover las mejores prácticas internacionales haciendo referencia en su trabajo tanto a los *Principios de la OCDE y del G20* como a las *Directrices sobre Empresas Públicas*. El instituto participa activamente en la Mesa Redonda Latinoamericana de Gobierno Corporativo de la OCDE y ha trabajado con la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), miembro del Grupo del Banco Mundial, en varios proyectos para generar conciencia sobre las buenas prácticas de gobernanza.

El IGC apoyó el desarrollo del Código Voluntario de Mejores Prácticas de Gobierno Corporativo del 2011. No obstante, con la aparición del Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF, el

papel del IGC y el Código Voluntario han cambiado. El IGC ahora promueve el uso del Código Voluntario principalmente entre las PyME no reguladas y está llevando a cabo otras actividades para promover la buena gobernanza más ampliamente. En septiembre del 2018, el IGC llegó a un acuerdo con el gobierno para ayudar a dirigir un nuevo programa de capacitación para miembros de las juntas directivas de EPE, ejecutivos y funcionarios gubernamentales; dicho programa comenzó a principios del 2019.

## Eficacia general del marco de gobierno corporativo

El Documento Conceptual que guía las revisiones de acceso de gobierno corporativo exige que la sección sobre el panorama de gobierno corporativo realice una evaluación con respecto a las recomendaciones clave del Capítulo 1 de los *Principios de la OCDE y del G20*. Por lo tanto, esta sección se basa en la introducción previa acerca del marco de gobierno corporativo de Costa Rica y evalúa su implementación de acuerdo con los *Principios de la OCDE y del G20* del 1.A al 1.F. La discusión del marco de gobierno corporativo de Costa Rica para las empresas que cotizan en el mercado de valores es diferente de aquella sobre el marco de gobierno corporativo para empresas estatales, que se describe en la siguiente sección.

La recomendación general del Capítulo 1 de los *Principios de la OCDE y del G20* es que "El marco de gobierno corporativo promoverá la transparencia y la equidad de los mercados, así como la asignación eficiente de los recursos. Será coherente con el estado de derecho y respaldará una supervisión y una ejecución eficaces".

### **Marco de gobierno corporativo (Principio 1.A)**

El **Principio 1.A** especifica en detalle que el marco de gobierno corporativo debe desarrollarse teniendo presente su repercusión en los resultados económicos globales, la integridad del mercado y los incentivos que genera para los agentes del mercado y para el fomento de la transparencia y el buen funcionamiento de los mercados.

El marco de gobierno corporativo en Costa Rica ha buscado emular las mejores prácticas regulatorias internacionales. El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF se diseñó con miras hacia la coherencia con las directrices emitidas por organizaciones internacionales, como la OCDE y el Comité de Basilea y las prácticas de implementación se desarrollaron en consulta y con la asistencia de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, con experiencia en directrices y buenas prácticas internacionales. El marco regulatorio de Costa Rica, por lo tanto, se adhiere estrechamente a las recomendaciones de la OCDE y, en general, la implementación del marco de gobierno corporativo de Costa Rica parece ser coherente con el estado de derecho y respalda una supervisión y cumplimiento efectivos.

Por otro lado, el modesto tamaño del mercado de instrumentos de capital costarricense hace que sea difícil considerarlo un mercado que funcione bien o que tenga un impacto significativo en el desempeño económico general como se recomienda en el Principio 1.A. El mercado de capitales es demasiado pequeño y demasiado ilíquido para ser efectivo en proporcionar: 1) oportunidades de inversión para inversionistas; o 2) una fuente de capital para las empresas. Las transacciones son tan escasas que los mercados de valores no cumplen una función efectiva de formación de precios. El Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial de 2017-2018 coloca a Costa Rica como el número 117 de un total de 137 países en cuanto a su capacidad para proporcionar financiamiento a través del mercado de capitales local. Al final, el marco de gobierno corporativo de Costa Rica se encuentra, posiblemente, muy por delante del desarrollo del propio mercado. Algunas personas consultadas lo han descrito como "un mercado subdesarrollado con normas de países desarrollados".

## ***Coherencia con el estado de derecho, la transparencia y el cumplimiento (Principio I.B)***

El **Principio I.B** establece que "los requisitos legales y reglamentarios que influyen en las prácticas de gobierno corporativo serán consistentes con el estado de derecho, así como transparentes y exigibles".

Costa Rica tiene un marco legal y regulatorio totalmente compatible con el estado de derecho. Costa Rica hace cumplir el principio de jerarquía de leyes a través de su Ley General de la Administración Pública (Ley N.º 6227), en virtud de la cual el sistema legal administrativo está sujeto primero a la Constitución Política, a los tratados internacionales, y a las leyes y regulaciones. Todos los accionistas tienen derecho a que se respeten sus derechos según lo especificado en la Constitución Política, el Código de Comercio y otras leyes.

Por lo demás, los requisitos legales y regulatorios que afectan las prácticas de gobierno corporativo son totalmente transparentes. Las leyes y reglamentos se publican en el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ).<sup>15</sup> Este sistema proporciona acceso a los documentos a través de cualquier navegador web comúnmente disponible y se actualiza constantemente a medida que surgen nuevas leyes, decretos y regulaciones. El sistema se utilizó ampliamente en la preparación de esta revisión y ha demostrado ser eficaz para proporcionar acceso actualizado a prácticamente toda la legislación existente. En la actualidad, los documentos solo existen en español.

Costa Rica posee también un sistema judicial bien desarrollado que permite el cumplimiento de los derechos. De acuerdo con la Declaración sobre el Clima de Inversión del 2019 de la Oficina de Asuntos Económicos y Comerciales del Departamento de Estado de los EE. UU., el sistema judicial de Costa Rica generalmente hace cumplir los contratos. Por otro lado, la Declaración del Clima de Inversión aconseja tener precaución al realizar inversiones en sectores protegidos por la Constitución y específicamente con entidades públicas. La Declaración del Clima de Inversión informa que las inversiones en sectores protegidos por el estado pueden ser complejas y podrían estar sujetas a frecuentes desafíos legales y que las muchas agencias gubernamentales autónomas de Costa Rica, incluidos los gobiernos municipales, podrían contradecir las decisiones de otras agencias independientes, causando retrasos significativos en los proyectos.<sup>16</sup>

Adicionalmente, los litigios en Costa Rica pueden ser largos y costosos. El sistema legal sufre de un retraso significativo y las demandas civiles pueden demorar cinco años o más desde su inicio hasta la sentencia final. Se ha informado que algunos casos exceden los 10 años. Además, cuando los casos finalmente se resuelven, las sanciones y el resarcimiento de daños pueden ser insuficientes para disuadir a los potenciales infractores. Esta valoración se repite en la Declaración del Clima de Inversión, que informa que las quejas más frecuentes de las empresas estadounidenses son los litigios largos y costosos y la imprevisibilidad de los resultados.

**Tabla 2.7. Tiempo promedio para la emisión de la sentencia por parte de los tribunales civiles por tipo en el 2017**

<b>Tipo</b>	<b>Meses para la sentencia</b>
Orden ejecutiva simple	138
Ejecuciones hipotecarias	124
Aplicación de la garantía	96
Procedimientos de pago	78
Ordinario	59
Abreviado (excluyendo familia)	31
Congelamiento de activos	31
Divulgación de documentos	31



Tipo	Meses para la sentencia
Bancarrota	28
Disolución de asociaciones	18
Convocatorias a asambleas de accionistas	15
Evidencia previa al juicio	13
Medidas precautorias atípicas	7
Insolvencia	3
Declaratoria de acuerdo	1
<b>Promedio:</b>	<b>45</b>

Fuente: División de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial, Ministerio de Justicia de Costa Rica

El Comité de Gobernanza Pública de la OCDE ha revisado el sistema judicial de Costa Rica, como parte de su informe sobre la efectividad de la gobernanza pública en el contexto del proceso de adhesión. Su revisión cita estudios internacionales que apuntan a problemas de oportunidad, especialmente en la justicia civil. Según estos estudios, solo el 48 % de los ciudadanos costarricenses perciben que su sistema judicial funciona bien y el 65 % de sus quejas se encuentran relacionadas con demoras judiciales. Se informó que la confianza en el poder judicial de Costa Rica está en declive, aunque es alta en algunas áreas (por ejemplo, alta confianza en la justicia constitucional).

En resumen, la indemnización efectiva, tal como se contempla en los *Principios del G-20 y de la OCDE*, parece estar limitada por la falta de oportunidad. Los expertos legales lo han atribuido a una serie de factores potenciales que incluyen: 1) una carga excesiva de casos; 2) falta de capacidad institucional; 3) leyes y procedimientos excesivamente complejos; 4) leyes obsoletas; y 5) excesivas oportunidades para impugnar decisiones por razones técnicas e incluso triviales.

El Gobierno de Costa Rica es consciente del problema desde hace mucho tiempo y ha emprendido iniciativas para racionalizar y agilizar los procesos judiciales y simplificar las leyes y reglamentos que se remontan a la década de 1990. Aunque el progreso se ha dado reticentemente, el Comité de Gobernanza Pública cita pasos positivos, incluidos el desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, las evaluaciones de desempeño para funcionarios del Poder Judicial, la implementación de estándares de calidad y las nuevas tecnologías de información.

La resolución alternativa de conflictos (RAC) y el arbitraje comercial se han vuelto cada vez más comunes. El arbitraje es posible bajo los códigos civiles y comerciales. Además, la ley de Resolución Alternativa de Conflictos y la Promoción de la Justicia Social, Ley N.º 7727 de diciembre de 1997 busca alentar el arbitraje y simplificar sus procedimientos. Catorce centros privados de RAC operan en todo el país y ofrecen servicios de mediación y arbitraje, así como 16 Casas de Justicia, que se establecieron en el año 2000 para descongestionar los tribunales y proporcionar recursos más efectivos para los ciudadanos. Se informa que los RAC producen decisiones en tan solo seis meses en las mejores circunstancias y en hasta 20 meses cuando los asuntos son impugnados.

Centrándose más específicamente en el mercado de valores, el marco legislativo establece que cualquier incumplimiento de una regulación del CONASSIF puede dar lugar a sanciones para la institución infractora. Las sanciones también pueden aplicarse a los empleados y directores, de conformidad con los artículos 161 a 163 de la Ley del Mercado de Valores. Además, la Ley del Mercado de Valores establece sanciones específicas relacionadas con el incumplimiento de ciertas prácticas de gobierno corporativo, como el deber de diligencia, el abuso de información privilegiada y confidencial, la manipulación del mercado, operaciones con información privilegiada (*insider trading*) y la falta de divulgación.

Con respecto a las sanciones, los datos de la SUGEVAL muestran que la sanción de las empresas que cotizan en el mercado de valores es poco frecuente. En los últimos cinco años, se presentaron 20 casos contra corredores, administradores de fondos de inversión, agencias de calificación crediticia,

auditores y otros, aunque ninguno dio lugar a sanciones. La excepción fue un caso antes del 2013, el cual se trataba de una Sociedad Administradora de Fondos de Inversión (SAFI) y no de una empresa que cotizaba en la bolsa.

En las etapas iniciales, la implementación del nuevo Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF ha minimizado el papel de las sanciones. Por el momento, las superintendencias se muestran reacias a emitir orientaciones detalladas porque no quieren que la implementación del Reglamento sobre Gobierno Corporativo se convierta en un "ejercicio de marcar casillas". Por lo tanto, han optado por instar a las empresas a que adopten medidas prudentiales mediante un proceso de interacción y comentarios, más concretamente, ayudando a las empresas no financieras que cotizan en el mercado de valores a desarrollar códigos de gobierno corporativo. Pero a medida que avanza la transición a la Supervisión Basada en Riesgo (SBR) y la implementación de la regulación, será importante contar con explicaciones oportunas, transparentes y completas de las intervenciones regulatorias (cumplimiento).

En resumen, a pesar de la experiencia positiva inicial y la creciente claridad con respecto a las expectativas de las superintendencias, todavía existe cierta incertidumbre sobre cómo se aplicará el Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF. Se espera que algunas de estas preguntas se aborden a medida que avanza la implementación de dicho Reglamento.<sup>17</sup>

### ***División de las responsabilidades de velar por el cumplimiento (Principio I.C)***

El **Principio I.C** establece que "la división de responsabilidades entre las distintas autoridades se articulará de forma clara y se diseñará para servir a los intereses generales".

La división de responsabilidades entre las diferentes autoridades reguladoras es clara. La supervisión y regulación del sistema financiero costarricense se ha asignado a cinco organismos, cada uno con funciones claramente definidas por la ley. La ley define las competencias y funciones de cada superintendencia y regulador: Artículo 131, inciso 10 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (Ley 7558); Artículo 38, inciso 11 de la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias (Ley 7523); Artículo 28 de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros (Ley 8653) y Artículo 8, inciso 6) de la Ley del Mercado de Valores (Ley 7732). Estas leyes enmarcan todo el sistema jurídico que determina las autoridades de las superintendencias y los reguladores, así como las esferas de acción desarrolladas por los participantes en el sistema financiero.

En el pasado, había un área donde existía cierta duplicación de funciones entre la SUGEVAL y la BNV, en el área de la regulación y supervisión de los corredores de bolsa y los agentes de valores. Inicialmente, esto se abordó a través de un acuerdo verbal y luego a través del Acuerdo SUGEVAL-50-10, Reglamento de Bolsas de Valores, el cual establece que la BNV debe supervisar la ejecución de las operaciones y la SUGEVAL las relaciones entre los puestos de bolsa y sus clientes, entre otras cosas.

Esta enmienda estableció un régimen de supervisión conjunta entre la BNV y la SUGEVAL, cuyo objetivo es reducir las funciones duplicadas y promover una supervisión más eficiente. Específicamente, la Unidad de Supervisión de la BNV monitorearía la ejecución de las operaciones para detectar posibles irregularidades en la ejecución o prácticas de mercado y llevar a cabo las investigaciones preliminares correspondientes. También detectará conductas que socavan la formación transparente de los precios. La SUGEVAL se encarga de la supervisión y el control de todos los participantes del mercado, especialmente del cumplimiento de las normas de conducta contenidas en la Ley del Mercado de Valores.

## Regulación del mercado de valores (Principio I.D)

El **Principio 1.D** recomienda que "la regulación de los mercados de valores favorecerá un gobierno corporativo eficaz".

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF establece requisitos para la gobernanza que están alineados con las directrices internacionales, como los *Principios de la OCDE y del G20* y los del Comité de Basilea. El nuevo reglamento está diseñado para respaldar una gobernanza efectiva según lo recomendado por los *Principios de la OCDE y del G20*, pero es demasiado pronto para determinar cuán efectivo será, dada su generalidad y las interrogantes con respecto a su implementación utilizando la SBR. Adicionalmente, y como se describió anteriormente, la BNV desempeña un papel limitado en la supervisión del mercado, con un enfoque en el monitoreo de la ejecución de las operaciones para detectar posibles irregularidades y llevar a cabo investigaciones preliminares antes de que sean remitidas a la SUGEVAL.

## Integridad y recursos de las autoridades de cumplimiento (Principio I.E)

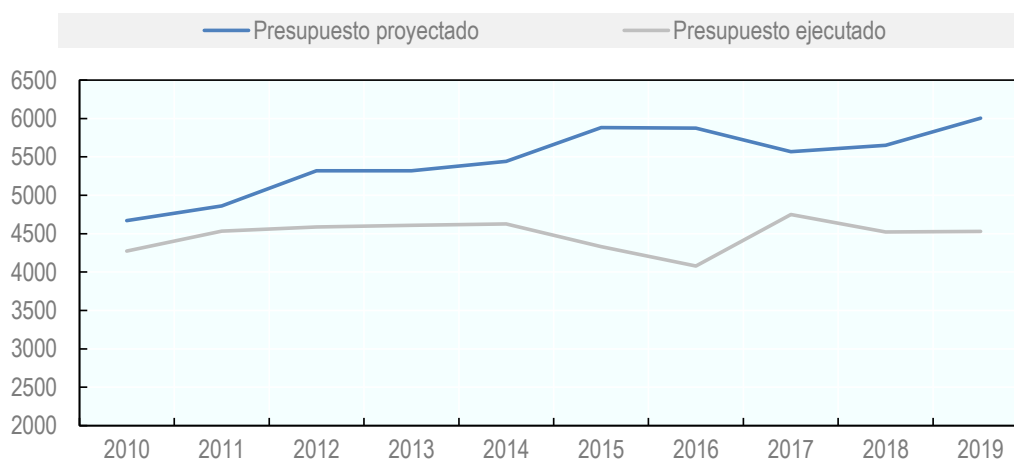
El **Principio I.E** exige que las autoridades de supervisión, regulación y cumplimiento posean "la integridad, la potestad y los recursos suficientes para cumplir sus obligaciones con profesionalismo y objetividad. Asimismo, sus resoluciones serán oportunas, transparentes y fundamentadas".

Las estructuras de supervisión, regulación y cumplimiento de Costa Rica comprenden instituciones estables con una larga historia de funcionamiento. Son respetadas tanto dentro del gobierno como entre el público. Aunque existen diferencias inevitables en los puntos de vista sobre los enfoques óptimos para la regulación del sistema financiero, las estructuras reguladoras han demostrado, en general, su autoridad e integridad.

Las autoridades de supervisión, regulación y cumplimiento parecen tener recursos adecuados. Cada superintendencia desarrolla una propuesta presupuestaria, la cual debe seguir las directrices establecidas por el Banco Central y el CONASSIF, la Contraloría General de la República y las disposiciones establecidas por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda. Ni el gobierno ni la Asamblea Legislativa intervienen en el proceso presupuestario.

## Imagen 2.6. Presupuesto proyectado y ejecutado de la SUGEVAL

(Millones de colones, período 2010-2019)



Fuente: SUGEVAL

La propuesta presupuestaria de la SUGEVAL para el 2019 fue de aproximadamente 10,4 millones USD. El número de puestos de personal disponibles para la SUGEVAL a diciembre del 2019 era de 87, de los cuales 73 estaban ocupados y 14 estaban vacantes. La imagen 2.6 anterior muestra la evolución de los gastos presupuestarios proyectados contra los reales para el período 2010-2019. Según la autoevaluación, la SUGEVAL tiene la capacidad de realizar trabajo adicional asociado con sus funciones, sin modificar su presupuesto.

### **Cooperación transfronteriza (Principio I.F)**

El **Principio I.F** exige que se mejore la cooperación transfronteriza, incluso a través de acuerdos bilaterales y multilaterales para el intercambio de información.

Costa Rica ha realizado esfuerzos para mejorar la cooperación transfronteriza y el intercambio de información a través de acuerdos bilaterales y multilaterales. La SUGEVAL ha firmado acuerdos bilaterales de cooperación técnica con los reguladores del mercado de valores de Chile, República Dominicana, España, Estados Unidos y otros países y organismos regionales. Estos generalmente contienen acuerdos de colaboración e intercambio de información, así como capacitación en la investigación y el enjuiciamiento de entidades responsables de violar las reglas del mercado de valores. La mayoría de los acuerdos se refieren a asistencia técnica más que al intercambio de información. En la práctica, estos acuerdos no se utilizan con frecuencia.

La Reforma a la Ley del Mercado de Valores, necesaria para proporcionarle acceso a la SUGEVAL a la información sobre el beneficiario real de los valores, se adoptó el 17 de septiembre del 2019. Esto constituye un paso importante para permitir que Costa Rica se convierta en signatario del Memorando de Entendimiento Multilateral (MMoU, por sus siglas en inglés) de la IOSCO sobre Consulta, Cooperación e Intercambio de Información.

### **Descripción general del sector de las EPE**

Las EPE desempeñan un papel importante en la economía costarricense. Costa Rica cuenta con 28 EPE en el nivel del gobierno central, de las cuales 16 son subsidiarias (consulte los anexos para obtener una lista detallada y las cifras). El empleo que representan las EPE es el 1,9 % del empleo total, que es aproximadamente proporcional al promedio de la OCDE de 2,5 %.<sup>18</sup> Las EPE también cumplen una importante función para el desarrollo al proporcionar un amplio acceso a la electricidad, el agua, el transporte, los servicios bancarios y de seguros para la población, y reflejan el compromiso histórico de Costa Rica con la igualdad social y también la tradición estatista del país. Independientemente de los pros y los contras de los enfoques público versus privado, las EPE de Costa Rica han ayudado al país a lograr resultados en una serie de indicadores sociales importantes, lo que ha llevado a un consenso amplio entre el público sobre el valor de las EPE en la economía. Sin embargo, al mismo tiempo, se necesitan mejores prácticas de gobierno corporativo para promover la sostenibilidad fiscal de Costa Rica y las condiciones para que las EPE prosperen y funcionen y, de hecho, sobrevivan en una economía global competitiva. De acuerdo con los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018, el gobierno corporativo de las EPE sigue siendo una de las principales prioridades de reforma.

También se debe tener en cuenta que la importancia de promover mejores prácticas de gobernanza se extiende mucho más allá del grupo de las 28 EPE mencionadas anteriormente. Costa Rica tiene una serie de instituciones que fueron excluidas de las fases posteriores de esta revisión porque no estaban legalmente bajo el control directo del gobierno central o no se ajustaban formalmente a la definición de EPE, según las *Directrices de Empresas Públicas*. Sin embargo, muchas tienen estructuras de gobernanza similares a las EPE y sufren las mismas disfunciones de gobernanza

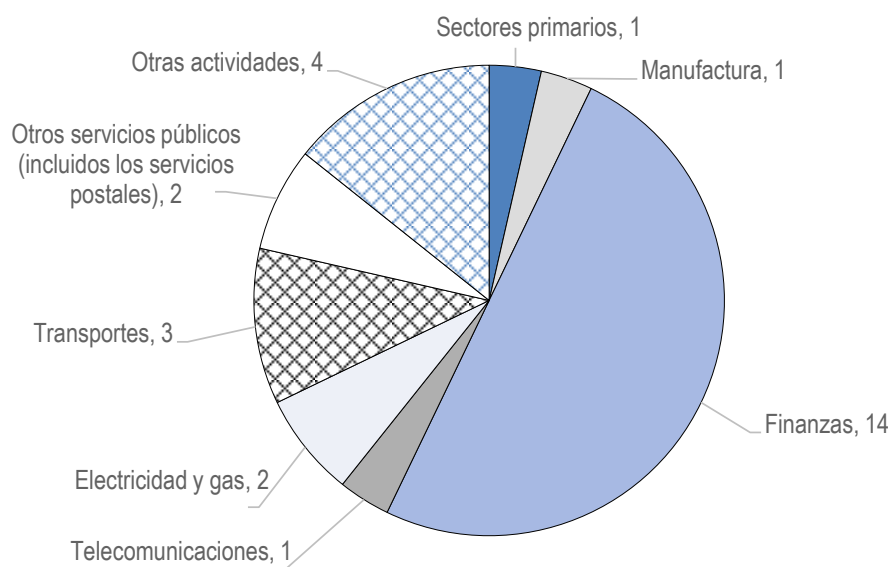
visibles en las que se pueden clasificar formalmente como una EPE. Si bien se retiraron varias instituciones de la lista de EPE cubiertas por la revisión, las autoridades costarricenses han reconocido la conveniencia de aplicar buenas prácticas de gobernanza en las empresas regionales y municipales y otros organismos autónomos considerados originalmente como EPE en el 2015, y han sostenido algunas discusiones iniciales con estas instituciones con dicho objetivo en mente.

### **Distribución sectorial de las EPE**

Las EPE desempeñan un papel dominante en sectores clave de la economía como la electricidad, las telecomunicaciones, el transporte, la banca, los seguros y los productos derivados del petróleo. Diez de las EPE de Costa Rica son empresas establecidas bajo su propia legislación específica, y sus subsidiarias generalmente se establecen como sociedades anónimas.

La mayoría de las empresas estatales de Costa Rica desarrollan su actividad en el sector financiero, y el sector bancario está dominado por los bancos estatales. En noviembre del 2019, los dos bancos estatales (y sus subsidiarias) más el Banco Popular<sup>19</sup> representaban el 59 % del total de los activos y el 59 % del total de los préstamos del sistema bancario. Los bancos de propiedad extranjera representaron la mayor parte de la actividad bancaria privada, con más del 92 % de los activos privados. Los bancos locales desempeñan un papel mínimo en el mercado bancario.<sup>20</sup> Según el FMI, Costa Rica tiene la mayor presencia de instituciones financieras estatales en América Latina.<sup>21</sup>

**Imagen 2.7. Desglose sectorial de las EPE (%)**



*Fuente:* Ministerio de la Presidencia

Los bancos de propiedad estatal son gestionados para lograr objetivos de política pública, lo que incluye los préstamos para apoyar objetivos de políticas públicas tales como la vivienda asequible, la agricultura e infraestructura, y el desarrollo de PyME. La posición dominante de los bancos estatales en el mercado resulta en una competencia débil, que permite a dichos bancos establecer las tasas de interés y los bancos privados siguen su pauta<sup>22</sup>. Las ineficiencias y la falta de competencia en los bancos públicos contribuyen a los altos diferenciales de tasas de interés entre préstamos y depósitos en moneda local<sup>23</sup> y obstaculizan la provisión de crédito<sup>24</sup>.

La mejora de la gobernanza y la gestión de los bancos estatales debería ayudar a mejorar su rendición de cuentas y eficiencia. Además, el alcance de más equidad de condiciones entre los bancos privados y los bancos estatales debería estimular la competencia en el sector bancario y contribuir a una mayor efectividad de la política monetaria<sup>25</sup>.

**Tabla 2.8. Empleo de las EPE por sector**

	Número de empleados	Participación en %
Electricidad y gas	15.267	34
Finanzas	13.736	30
Sector primario	1718	4
Otros servicios públicos (incluidos los servicios postales)	6237	14
Transporte	1430	3
Telecomunicaciones	1239	3
Otras actividades	5758	13
Manufactura	181	0
Total:	45.566	100

*Fuente:* Ministerio de la Presidencia 2018.

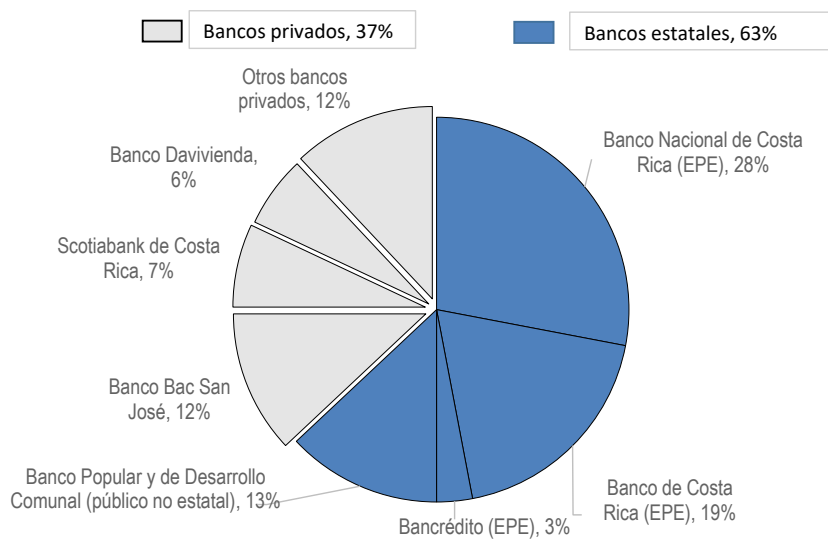
*Nota:* Los porcentajes no suman 100 % debido al redondeo.

La energía es el segundo sector más grande en términos de cantidad de EPE (aunque si las subsidiarias se cuentan como empresas independientes, los seguros se considerarían el segundo sector estatal más grande). Sin embargo, el sector de energía es el más grande en términos de empleo. El sector eléctrico está dominado por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) de Costa Rica, una compañía *holding*, que es a la vez un generador y un distribuidor a través de su subsidiaria, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL). Las importaciones, la refinería y la distribución mayorista de petróleo y sus derivados se producen bajo un monopolio legal otorgado a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE).

En el transporte, hay dos puertos de propiedad estatal. El Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) dominan el transporte marítimo mediante el derecho exclusivo para administrar todos los puertos en las costas pacífica y atlántica, respectivamente. Ambos tienen el doble papel de autoridades portuarias y operadores portuarios. En el caso de JAPDEVA, en el 2011, el gobierno firmó un contrato de concesión con APM Terminals para la reforma y operación del puerto. El Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) es el único proveedor de servicios ferroviarios en todo el país.

Las telecomunicaciones son proporcionadas por el Instituto Costarricense de Electricidad y dos subsidiarias del Grupo ICE: Radiográfica Costarricense (RACSA), la cual se enfoca en servicios de internet, y Cablevisión, que brinda servicios de televisión por cable e internet. En diciembre del 2018, el Grupo ICE asumió todos los derechos y obligaciones de Cablevisión S.A., a la que absorbió en sus operaciones. A partir de entonces, la Dirección Corporativa de Telecomunicaciones del ICE cumplió las funciones de Cablevisión.

## Imagen 2.8. Activos bancarios estatales y privados



*Fuente:* Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018

*Nota:* A partir de noviembre de 2018, Bancrédito se fusionó con el Banco de Costa Rica después de que el primero experimentara dificultades financieras (véase el caso de estudio resumido sobre Bancrédito en el Recuadro 4.6). Dado que el Banco Popular es propiedad de los trabajadores y no es propiedad del estado, no entra en la definición de banco estatal, a pesar de la influencia significativa del sector público sobre sus operaciones. En la revisión para la adhesión, el Banco Internacional figura como un banco estatal, pero no aparece en el cuadro anterior, ya que es una subsidiaria de propiedad conjunta del BCR y del Banco Nacional de Costa Rica. En consecuencia, se puede considerar que Costa Rica tiene dos bancos estatales.

Las telecomunicaciones son el sector estatal que más ha evolucionado en los últimos años, debido a una mayor competencia y regulación independiente. Esta evolución fue promovida por la ratificación del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés), el cual fue precedido por el primer referéndum del país en el 2007. El CAFTA incluye un conjunto de leyes que exigen competencia dentro de los sectores de telecomunicaciones y seguros. En consecuencia, el monopolio estatal de telecomunicaciones se abrió en el 2009 a la competencia en Internet y otros servicios relacionados.

La primera subasta pública de frecuencias celulares se realizó a fines de 2010, cuando dos compañías privadas (Claro y Telefónica) entraron al mercado. A los pocos meses de lanzar sus redes, estas nuevas compañías habían asegurado unos 500 000 clientes entre las dos. Como resultado, Costa Rica ha experimentado precios más bajos y una gran expansión del sector y del uso de los servicios de telecomunicaciones, lo que ayudó a cerrar la brecha con sus países pares. La competencia dentro del sector de seguros comenzó en el 2010 con pólizas médicas y se extendió en el 2011 para incluir seguros de vehículos y responsabilidad civil. Estos desarrollos sirven para ilustrar las mejoras potenciales que podrían lograrse en otros sectores de las EPE.

### **Sostenibilidad fiscal**<sup>26</sup>

Los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018 destacaron la necesidad de restaurar la sostenibilidad fiscal. Desde el comienzo de la crisis mundial del 2009, el déficit público y la deuda habían aumentado desde un superávit del 1 % del PIB en 2008 a un déficit corriente de aproximadamente el 5 % del PIB durante los cinco años precedentes hasta el 2018. Durante las



reformas fiscales de Costa Rica, las agencias de calificación redujeron la calificación de la deuda soberana de Costa Rica por debajo del nivel de inversión.

Según los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018, los recientes esfuerzos por aumentar la recaudación de impuestos no han reducido el déficit presupuestario debido al amplio uso de la preasignación de fondos, la fragmentación del sector público en organismos autónomos difíciles de controlar centralmente y las erogaciones legalmente establecidas. Como resultado, la deuda del gobierno central aumentó de menos del 25 % del PIB en el 2008 al 49 % en el 2017. En el 2018, se emitieron varias directrices ejecutivas y decretos presidenciales y se aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas para contener el gasto público y aumentar los ingresos fiscales.

### **Impacto presupuestario de las EPE**

Las EPE no presentan un drenaje significativo en el presupuesto estatal. Los datos históricos describen solo modestas transferencias netas de fondos del presupuesto estatal a las EPE. Los datos del 2018 muestran el monto de las transferencias corrientes netas a las EPE por un total de aproximadamente 88.000 USD y las transferencias de capital netas de las EPE al Estado, por aproximadamente 92,8 millones de USD.

**Tabla 2.9. Transferencias corrientes y de capital en USD hacia y desde las EPE en el 2018**

	Transferencias corrientes			Transferencias de capital		
	Entrada	Salida	Salida neta	Entrada	Salida	Salida neta
EPE financieras	2.462.000	0	2.462.000	0	52.707.000	-52.707.000
EPE no financieras	0	2.550.000	-2.550.000	0	40.107.000	-40.107.000
Total:	2.462.000	2.550.000	-88.000	0	92.814.000	-92.814.000

*Notas:* 1. Las transferencias corrientes son desembolsos para financiar el gasto corriente a fin de satisfacer necesidades públicas de diversa índole.

2. Las transferencias de capital son desembolsos que permiten que los beneficiarios adquieran y produzcan bienes de capital, reciban compensación por daños o destrucción, o aumenten su capital financiero.

3. Una entrada se define como una entrada a la EPE. Un flujo de salida se define como un flujo de salida del estado a la EPE.

4. La información no estaba disponible para la mayoría de las subsidiarias bancarias.

5. Tipo de cambio de Colón a Dólar Estadounidense: 1 USD = 570 CRC

*Fuente:* La Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado, basada en la información preparada por la Autoridad Presupuestaria.

Los datos desglosados muestran que las entradas y salidas de efectivo impactan a las EPE individuales de manera distinta. En el sector financiero, el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) representó la mayor fuente de ingresos para el estado durante el 2018. El Banco de Costa Rica (BCR) recibió el 100 % de la entrada de capital para EPE financieras en el 2018, debido a su absorción del insolvente Bancrédito. Los datos desagregados para las EPE no financieras muestran que el Instituto Costarricense de Ferrocarriles fue el mayor receptor de transferencias de capital, seguido del Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA), ambos con importantes programas de inversión.

Costa Rica contrasta con muchos otros países donde las EPE se asocian con altas inversiones estatales, subsidios o problemas de morosidad crónica. La liquidez generalmente buena de las EPE en Costa Rica puede estar vinculada, en parte, a los esfuerzos de la ARESEP para apoyar la recuperación total de los costos mediante la fijación de tarifas. Además, algunas EPE de Costa Rica están protegidas de la competencia y, por lo tanto, pueden ejercer un poder de mercado considerable y exigir precios más altos a los consumidores.

A pesar del bajo costo directo de las EPE para el presupuesto estatal, este análisis no refleja los riesgos de pasivos contingentes creados por la garantía del estado de los bancos estatales, que sigue siendo importante a pesar de la adopción de una garantía de depósito y de un esquema de resolución bancaria



en el 2020. Tampoco considera el rendimiento esperado de la inversión que el Estado podría recibir si utilizara las inversiones realizadas en las EPE para otros fines o el costo para el Estado al prescindir de esos dividendos. Este tema se discute en mayor detalle con respecto a la Directriz III.F.3.

### **Emisiones de bonos**

Cinco EPE, lo que incluye a la mayoría de las EPE más grandes de Costa Rica, han emitido bonos. Juntas representan aproximadamente el 4 % del valor total de las emisiones en la BNV. Ninguna EPE costarricense tiene listadas sus acciones. La mayoría de las ofertas de bonos corporativos en términos de tamaño son de empresas financieras.

**Tabla 2.10. EPE con ofertas de bonos**

Financieras	No financieras
Banco de Costa Rica	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
Banco Nacional de Costa Rica	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
	Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

Fuente: SUGEVAL 2019.

Las emisiones de bonos requieren que las EPE cumplan con las reglas del CONASSIF, la SUGEVAL y la BNV. Esto tiene consecuencias para sus informes financieros y su gobernanza. Anteriormente, todas las EPE emisoras debían presentar una declaración del cumplimiento del Código Voluntario de Mejores Prácticas de Gobierno Corporativo del 2011. A partir del 2017, todos los emisores de bonos deben cumplir con el nuevo Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF.

### **Relaciones laborales**

La fuerza laboral puede ejercer una influencia considerable en Costa Rica y las relaciones con las EPE pueden tornarse tensas cuando estas o el gobierno intentan conseguir flexibilidad o reducir costos.

Los miembros de las juntas directivas de las EPE se consideran parte de la administración pública y están sujetos a las normas de empleo y de conducta del sector público. Los funcionarios de las EPE, por otro lado, están sujetos a diferentes reglas, dependiendo del estatus legal de estas. Las EPE constituidas como Sociedades Anónimas generalmente están facultadas a entablar relaciones laborales de derecho privado con sus empleados, al igual que cualquier otra empresa del sector privado. Se espera que las EPE que no son Sociedades Anónimas sigan las reglas de la administración pública. Cada vez más, tales empresas persiguen nuevas formas de relaciones contractuales que les permitan lograr flexibilidad y reducir costos. Un ejemplo es el INCOFER, que contrata a agencias de empleo (Sociedades Anónimas Laborales (SALES) para evitar lo que se percibe como condiciones laborales excesivamente rígidas.

Se considera que muchas EPE tienen salarios y cantidades de empleados excesivamente altos en comparación con el sector privado, y el gobierno ha tomado medidas para renegociar cláusulas sobre convenios laborales colectivos.<sup>27</sup> Los intentos de reducir el empleo y los costos laborales tienden a provocar protestas públicas y se han disputado legalmente. Otra práctica comercial que fue impugnada fue el plan de ICE para reducir los reembolsos de gastos de viaje para sus trabajadores. En ese caso, la decisión pasó del Juzgado de Trabajo al Tribunal de Trabajo y luego al Tribunal de Casación, donde el caso finalmente se decidió a favor del ICE.

## La gobernanza de las EPE

El país cuenta con una administración pública descentralizada, compuesta por instituciones autónomas, semiautónomas y empresas estatales.<sup>28</sup> Las empresas propiedad del Estado responden directamente a la Presidencia de la República y al Consejo de Gobierno, con la supervisión formal de los asuntos financieros, legales y de gestión por parte de la Contraloría General de la República. En la mayoría de los casos, las juntas directivas de las EPE son nombradas por el Consejo de Gobierno.

### La figura legal de las EPE

Las EPE de Costa Rica operan bajo una compleja combinación de prácticas de gobernanza. Las EPE se constituyen bajo diversas formas legales y funcionan bajo diferentes legislaciones sectoriales. En consecuencia, tanto su tratamiento legal, como su gobierno corporativo y su gestión, son muy heterogéneos. En la práctica, las EPE tienen diferentes grados de libertad en lo que se refiere a: 1) su gobernanza y su toma de decisiones; 2) los procesos de nombramiento de sus juntas directivas; 3) los requisitos con respecto a la composición de sus juntas directivas; 4) las obligaciones con el Estado y otras partes interesadas; 5) las obligaciones fiscales; 6) la capacidad de asumir créditos, etc.

Como resultado, el desarrollo y la implementación de políticas de gobierno corporativo que sean razonadas y uniformes para el sector de las EPE es difícil; a menudo los cambios en las prácticas de gobernanza de las EPE requieren legislación que toma mucho tiempo y una intrincada adaptación de una serie de leyes diferentes. En general, la figura legal de las EPE es demasiado compleja e impide la implementación de las mejores prácticas de gobierno corporativo, en especial con respecto a la composición de las juntas directivas de dichas empresas. Una simplificación de las formas legales de las EPE podría traer beneficios significativos.

Los tipos de formas legales más comunes son las Sociedades Anónimas y las Instituciones Autónomas. Las Instituciones Autónomas se pueden subdividir en autónomas y semiautónomas. Las instituciones semiautónomas son aquellas creadas por la Asamblea Legislativa con un voto de mayoría simple. Las instituciones totalmente autónomas son creadas por la Asamblea Legislativa por un voto de dos tercios. Algunas instituciones autónomas tienen sus propias entidades subsidiarias.

En todos los casos, las EPE se rigen por dos estructuras de gobierno: 1) una junta directiva que orienta a la gerencia y que establece la dirección de la EPE (políticas, directivas y directrices); y 2) una función ejecutiva responsable de las operaciones, basadas en las políticas, directivas y pautas establecidas por la junta directiva. Las diferencias entre las distintas figuras legales son el grado de autonomía que poseen ante el Estado; las sociedades anónimas cuentan con el mayor grado de autonomía, mientras que las entidades semiautónomas están más estrechamente integradas con el Estado.

En general, los miembros de la junta directiva son nombrados por el Consejo de Gobierno. La composición de la junta directiva está, a su vez, determinada por la ley constitutiva de cada EPE. La siguiente tabla resume las opciones más comunes para nombramientos de la junta directiva:

**Tabla 2.11. Nombramientos de juntas directivas y ejecutivos de las EPE**

Selección de:	EPE	EPE propiedad de una institución autónoma	Instituciones autónomas - Variante primaria	Instituciones autónomas - Variante secundaria
Miembros de la junta directiva	Consejo de Gobierno	Junta directiva de la EPE dueña de la subsidiaria	Consejo de Gobierno	Consejo de Gobierno
Ejecutivos	Consejo de Gobierno o la junta directiva	Junta directiva de la EPE subsidiaria	Consejo de Gobierno	Junta directiva de la EPE

Fuente: Cuestionario sobre el Gobierno Corporativo de las EPE del 2015, Red Latinoamericana de EPE, Parte 1 Final.

La gobernanza de un subconjunto de EPE ha sido modificada por la Ley N.º 5507 titulada Reforma Juntas Directivas de Autónomas Creando Presidencias Ejecutivas. La ley, que se aprobó en 1974, permite al Consejo de Gobierno nombrar a una combinación de Presidente / Gerente General (CEO). Las EPE que poseen un Presidente / Gerente General también tienen un Gerente General. Esto resulta en dos posiciones ejecutivas de alto nivel, una de las cuales es nombrada y destituida por decisión del Consejo de Gobierno (el Presidente / Gerente General), mientras que la otra no lo es (Gerente General). La ley se aplica a un grupo heterogéneo de instituciones públicas. La Ley 5507 resulta en una combinación de los roles del Presidente y del Gerente General, lo cual es contrario a las recomendaciones de las *Directrices de Empresas Públicas*.

**Tabla 2.12. Organizaciones que funcionan bajo la Ley 5507**

Consejo Nacional de Producción (CNP)	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)
Instituto Costarricense de Electricidad y Telecomunicaciones (ICE)	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)
Instituto Nacional de Desarrollo Rural	Instituto Nacional de Seguros (INS)
Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AYA)	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	

Fuente: Ley 5507

## **La Presidencia**

En Costa Rica, los poderes ejecutivos recaen sobre el Presidente de la República, quien cuenta con el apoyo del Ministerio de la Presidencia y el Consejo de Gobierno.

## **El Consejo de Gobierno**

El seguimiento de las EPE es ejercido principalmente por el Consejo de Gobierno. El Consejo de Gobierno es un órgano colegiado compuesto por el Presidente de la República y los ministros (o viceministros que actúen en su nombre), de conformidad con el Artículo 147 de la Constitución Política y el Artículo 22, inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública.

Los ministros rectores ejercen la coordinación sectorial y tienen cierta capacidad de dirección en relación con las estrategias o prioridades nacionales, pero no tienen una relación jerárquica directa con las EPE de su sector. El Consejo de Gobierno tiene el poder de nombrar, reelegir y destituir a la mayoría de los miembros de la junta directiva de las instituciones autónomas (a excepción del Correos de Costa Rica, donde el ministro de ramo también tiene autoridad sobre los nombramientos). Las causales de destitución de los miembros de la junta directiva se establecen en la Ley de Control Interno, la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, la Ley General de la Administración Pública o las leyes constitutivas de las EPE.

Al hacer los nombramientos, el Consejo de Gobierno debe considerar las leyes que establecen cada EPE individualmente. Estas leyes especifican los perfiles de las personas que pueden servir como miembros de la junta directiva y contienen requisitos con respecto a la elegibilidad, tales como su educación y experiencia en el sector. En ocasiones, estas leyes pueden ser restrictivas y dificultar el desarrollo de una composición de la junta directiva que cumpla con las mejores prácticas y que satisfaga las necesidades de la EPE. Históricamente, el Consejo de Gobierno no utilizaba concursos públicos, agencias reclutadoras ni otros mecanismos para hacer los nombramientos. Esto proporcionaba un grado significativo de discreción al realizar los nombramientos, siempre que estos cumplieran con los estatutos que establecen cada EPE.

Como parte del proceso de revisión para la adhesión, Costa Rica estableció una entidad propietaria en el 2018 (denominada Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado) en virtud del decreto 40696-MP titulado Creación de la Unidad Asesora para la Dirección y Coordinación de la Propiedad Accionaria del Estado y la Gestión de las Instituciones Autónomas. El decreto, aprobado el 20 de octubre del 2017, otorga a la Unidad el mandato, entre otras cosas, de formalizar y profesionalizar el proceso de selección de los miembros de las juntas directivas de las EPE y hacerlo más transparente. Esta Unidad comenzó a funcionar oficialmente en septiembre del 2018, encabezada por el Secretario del Consejo de Gobierno, quien distribuye su tiempo entre el Consejo de Gobierno y la Unidad. Para el 2019, la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado tenía tres funcionarios de soporte técnico a tiempo completo en funciones sustanciales y contaba con planes para añadir otros dos.

La dotación de personal de la Secretaría del Consejo de Gobierno (dicho Consejo incluye al Presidente, dos vicepresidentes y 21 ministerios) era de nueve personas en el 2019, con tres funcionarios dedicados a actividades de apoyo y seis funcionarios en roles sustanciales. El despacho de la Presidencia tiene un presupuesto anual de aproximadamente 100.000 USD, lo que incluye tanto a la Unidad, como al Consejo de Gobierno.

### ***El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)***

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica es el organismo responsable de formular las estrategias de desarrollo del gobierno. El MIDEPLAN se estableció bajo la Ley de Planificación Nacional de 1974, como el sucesor de una función de planificación establecida 10 años atrás. Las funciones principales de MIDEPLAN son:

- Preparar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual se combinó en el 2018 con el Plan Nacional de Inversión Pública para formar el nuevo Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP);
- Definir la estrategia de desarrollo del país y establecer metas;
- Monitorear y evaluar resultados;
- Evaluar los servicios prestados por la administración pública; y
- Coordinar la asignación de recursos (presupuesto, inversión pública y cooperación internacional) en apoyo de las prioridades del gobierno.

El resultado definitivo de MIDEPLAN fue el PND hasta la introducción del PNDIP (su reemplazo) en el 2018. En el pasado, cada nuevo gobierno desarrolló su propio PND de cuatro años, el cual utilizó para guiar sus estrategias de desarrollo y evaluar los resultados. La orientación general era establecida por el Presidente, mientras que los ministerios rectores y otras instituciones sectoriales pertinentes colaboraban en el establecimiento de los objetivos de apoyo. Las orientaciones de política establecidas en el PND se enfocaron principalmente en el logro de objetivos sociales por parte de sectores industriales enteros. Estos objetivos sectoriales fueron, a su vez, apoyados por los planes de implementación de las EPE individuales, que fueron desarrollados y aprobados por las juntas directivas de las EPE.

El desarrollo del PND proporcionó una participación significativa de las partes interesadas y tuvo en cuenta una variedad de perspectivas. El PND se distribuyó con el fin de recabar los comentarios entre las diferentes partes interesadas, incluidas las EPE, las instituciones públicas, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil. El MIDEPLAN también coordinaba su planificación con el Banco Central, el cual consideraba el impacto económico del PND y sus ramificaciones para los acuerdos internacionales. El plan era revisado por la Asamblea Legislativa y finalmente divulgado en el sitio web del MIDEPLAN.

El MIDEPLAN no tenía poder para hacer cumplir el PND y no había contratos formales o acuerdos de desempeño entre el MIDEPLAN y las EPE individuales. Sin embargo, los observadores sugieren que había una sensación personal de obligación entre las juntas directivas y los ejecutivos de cumplir con las indicaciones del PND. Aunque el PND solo era empleado por las EPE con fines orientativos, tanto el MIDEPLAN como la Contraloría General de la República supervisaban el logro de sus objetivos. Por ejemplo, un objetivo para el AyA, la EPE a cargo de los recursos hídricos de Costa Rica y su saneamiento, era la prestación de servicios a un porcentaje meta de la población. Se establecieron indicadores de desempeño similares para otras EPE en otros sectores.

El MIDEPLAN tenía el deber de evaluar la implementación del PND de conformidad con la Ley de Planificación Nacional, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y el Sistema Nacional de Evaluación (SINE). El desempeño del plan se monitoreaba trimestral, semestral y anualmente, y los resultados de las evaluaciones se presentaban al Consejo de Gobierno.

Una preocupación importante con respecto al proceso de monitoreo del desempeño del PND fue que se enfocaba principalmente en el logro de resultados sociales. No había un seguimiento o análisis sistematizado de indicadores financieros clave que le proporcionaran al gobierno información sobre la salud financiera del sector de las EPE o que pudieran alertarle sobre riesgos en una determinada EPE. El monitoreo del desempeño no realizaba un seguimiento de indicadores financieros (como el rendimiento del patrimonio neto o de los activos, los coeficientes de trabajo y operación, el flujo de caja libre, la relación deuda-patrimonio) o los indicadores no financieros (como la utilización de activos o mano de obra o la satisfacción del cliente) que utilizan entidades propietarias de vanguardia en algunos países de la OCDE.

En general, el proceso de planificación del PND se caracterizó por ser resistente a la innovación y la necesidad de reformas. Se consideraron varias mejoras en el 2017 y se implementaron en el 2018. Primero, el PND y el Plan Nacional de Inversión Pública se unificaron como un solo instrumento para formar el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP). El PNDIP para el período 2019-2022 se publicó el 11 de diciembre del 2018.<sup>29</sup> Se incluyeron varios objetivos intersectoriales para guiar a las instituciones hacia una política pública sectorial más coherente, así como hacia un gasto público más eficiente. En segundo lugar, los PNDIP posteriores a enero del 2019 incluyen informes en línea, lo cual facilita el acceso público. Bajo el sistema del PNDIP, la inversión pública, incluida la de las EPE, es monitoreada cada trimestre por el Sistema Nacional de Inversión Pública, y cada semestre como parte de los informes de monitoreo del PNDIP. El Consejo de Gobierno también planea introducir "notas de expectativas" en el 2020, con el fin de establecer las expectativas de alto nivel sobre el desempeño de las EPE, que tengan en cuenta las estrategias nacionales de desarrollo. A finales del 2019, no estaba claro si el nuevo PNDIP supervisaría la salud financiera de las EPE. Este tipo de análisis financiero fue realizado por primera vez por la Unidad en octubre del 2019.

### ***La Contraloría General de la República y el control presupuestario***

Las EPE en Costa Rica están sujetas al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la institución suprema de auditoría del gobierno, que realiza auditorías en nombre de la Asamblea Legislativa. Por lo general, la Contraloría General de la República lleva a cabo una variedad de auditorías basadas en riesgo, a veces en respuesta a las denuncias presentadas por diferentes personas. Las auditorías de EPE individuales no necesariamente se realizan de forma anual o regular. Más bien, la Contraloría General de la República pretende auditar a todos los sujetos a su cargo durante un período de ocho años, con auditorías que se realicen con mayor o menor frecuencia según la evaluación de la necesidad o el riesgo. Dicha institución tiende a centrarse en los riesgos presupuestarios y de cumplimiento y no en el desempeño financiero de las EPE o sus indicadores clave de desempeño, como los que se mencionan en la sección inmediatamente anterior. En parte como resultado del proceso de adhesión, la Contraloría General de la República está más en sintonía

con los problemas de gobierno corporativo en las EPE y en 2019 emitió un informe titulado Informe de Seguimiento de la Gestión del Órgano de Dirección en el Gobierno Corporativo de las Entidades Públicas Costarricenses, que proporciona un análisis crítico del gobierno corporativo de las EPE.

Los poderes y responsabilidades de la Contraloría General de la República se establecen en la Constitución Política, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en la Ley General de Control Interno, además de una serie de leyes que establecen funciones específicas, como la Ley de Contratación Administrativa. La Contraloría General de la República examina el uso de fondos públicos por parte de las EPE y tiene el mandato de revisar, aprobar o rechazar sus presupuestos y de supervisar su ejecución (se informa que dichas revisiones se enfocan en el cumplimiento de los procedimientos y planes). La Contraloría General de la República también genera informes sobre las prácticas fiscales, financieras y de gestión de las EPE, los cuales presenta a la Comisión de Control de Ingresos y Gastos Públicos de la Asamblea Legislativa.

La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos requiere que las EPE presenten informes periódicos sobre la ejecución del presupuesto, así como informes sobre su desempeño. Estos informes deben cumplir con los requisitos que el Ministerio de Hacienda, el MIDEPLAN y la Contraloría General de la República establecen para evaluar al sector público. El MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda presentan informes a la Contraloría General de la República, que a su vez emite una opinión y los presenta a la Asamblea Legislativa. La Asamblea puede establecer un comité de investigación para estudiar el cumplimiento y el desempeño de las instituciones, si lo considerase necesario.

### ***La función de la auditoría interna de las EPE***

El Artículo 20 de la Ley General de Control Interno estipula que todas las EPE deben establecer una unidad de auditoría interna. El objetivo de una unidad de auditoría interna es validar y mejorar de manera independiente y objetiva las operaciones de la entidad. Las entidades mismas deben ser responsables de implementar los sistemas de control interno establecidos por la ley. Los auditores internos son nombrados por las juntas directivas. Si las circunstancias requieren que la junta directiva destituya a un auditor interno, la decisión debe ser aprobada por la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República tiene el derecho de supervisar las auditorías internas de las EPE para asegurarse de que cumplan con las disposiciones del marco legal. En principio, este esquema parecería apoyar una fuerte supervisión externa al establecer la rendición externa de cuentas de la unidad de auditoría interna. Sin embargo, también corre el riesgo de trasladar una de las principales responsabilidades de las juntas directivas de las EPE (garantizar que los sistemas de control y gestión de riesgos se hayan establecido y que funcionen correctamente) a la Contraloría General de la República.

Las conversaciones con los miembros de las juntas directivas de las EPE en Costa Rica sugieren que, al menos en algunos casos, estas no reconocen que el garantizar un adecuado ambiente de control sea una de sus principales responsabilidades. El caso del "Cementazo" y la debilidad de los controles internos en el Banco de Costa Rica parecerían confirmar esta conclusión (véase Recuadro 4.1 El escándalo del "Cementazo".) La directriz presidencial titulada "Guía General para la revisión de las funciones de los órganos de dirección" y los esfuerzos de sensibilización de la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado se concibieron para abordar esta brecha. Además, los nuevos programas de inducción y de capacitación para las juntas directivas de las EPE que está impulsando la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado tienen como objetivo remediar esta preocupación.

Existen estructuras para respaldar la independencia de la función de auditoría interna en las EPE. Más allá de la selección del auditor interno por parte de la junta directiva, de conformidad con la Ley General

de Control Interno, tanto el auditor interno como el subauditor interno son seleccionados mediante concurso público. El Departamento de Recursos Humanos de la EPE establece una terna de candidatos que se presenta a la junta para la decisión final. Sin embargo, antes de que se realice el nombramiento, esa terna debe ser enviada a la Contraloría General de la República, quien valora si se siguió con el debido proceso. La Contraloría General de la República limita su revisión del proceso a asegurarse de que se cumplan las reglas, pero no revisa las cualificaciones del auditor interno seleccionado a través del proceso. Esto parecería garantizar la profesionalidad de la función de auditoría interna y su independencia. Aunque la Contraloría General de la República discrepe, algunos críticos han expresado su preocupación por el hecho de que puede haber alguna injerencia en los resultados del proceso de selección, y estos no produzcan la calidad de auditoría interna o la independencia deseadas.

Con respecto a la participación de la Contraloría General de la República en el monitoreo de la gobernanza de las EPE, a partir de enero del 2019 dicha entidad informó una mayor concientización sobre la importancia de un buen gobierno corporativo entre las EPE de Costa Rica y sus departamentos de auditoría interna. Los auditores internos que siguen los estándares de auditoría interna del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO, por sus siglas en inglés) ahora deben considerar el gobierno corporativo de sus sujetos, lo que significa que las auditorías de gobierno corporativo por parte de los departamentos de auditoría interna deberían tornarse más comunes en Costa Rica. Asimismo, en el 2019, la Contraloría General de la República completó su primera auditoría de las juntas directivas de las EPE.

### ***La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)***

Las tarifas para las EPE con potestades de monopolio son establecidas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. La Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos establece a la ARESEP como un regulador autónomo multisectorial. De acuerdo con la ley, el Consejo de Gobierno nombra a la junta directiva, sujeta posteriormente a aprobación de la Asamblea Legislativa. La ARESEP se financia mediante el cobro a las entidades reguladas. Los cargos se establecen anualmente y están sujetos a la aprobación de la Contraloría General de la República.

La ARESEP establece las tarifas para:

- El agua potable
- La electricidad
- El transporte en autobús
- La gasolina
- Los puertos
- Los servicios de taxi
- Y otros servicios como aeropuertos, carreteras de peajes y saneamiento

### ***La Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)***

Las tarifas para el sector de telecomunicaciones son establecidas por la Superintendencia de Telecomunicaciones. La SUTEL es un organismo totalmente independiente creado por la ley titulada Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones. Las telecomunicaciones son un sector competitivo cuya regulación se separó del regulador multisectorial, como resultado de la adopción del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, América Central y los Estados Unidos (CAFTA-DR), que entró en vigor en el 2009 y derivó en una liberación significativa del comercio de bienes y servicios en la región. La SUTEL es responsable de regular el sector de las telecomunicaciones y garantizar la eficiencia, la igualdad, la

continuidad, la calidad y una mejor y más amplia cobertura, así como la innovación en la provisión de servicios de telecomunicaciones. La SUTEL tiene la misión de un regulador de telecomunicaciones independiente, mientras que el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) y la ARESEP tienen la misión de garantizar servicios de telecomunicaciones para aquella parte de la población que posee acceso a recursos limitados.

### ***La gobernanza de las subsidiarias***

La gobernanza de las subsidiarias es un tema importante en Costa Rica. Doce de las 28 EPE de Costa Rica son propiedad directa del Estado. Sin embargo, cuatro de estas poseen a su vez un total de 16 subsidiarias (véase el Annex B: las empresas propiedad del Estado y sus subsidiarias, 2018). Las prácticas de gobernanza para las subsidiarias de las EPE costarricenses varían considerablemente de aquellas EPE que son propiedad directa del Estado, especialmente en lo que respecta al nombramiento de los miembros de la junta directiva. Por ejemplo, a diferencia de los miembros de las juntas directivas de las compañías matriz, que son nombradas por el Consejo de Gobierno, los miembros de la junta directiva de una subsidiaria son nombrados por su compañía matriz.

Las prácticas de nombramiento de las subsidiarias han ocasionado problemas en el pasado. En el caso del Banco de Costa Rica (BCR), dos miembros de la junta directiva de la compañía matriz también fueron miembros de las juntas directivas en las cuatro subsidiarias del BCR. Esto tuvo el efecto positivo de proporcionarles a los miembros de la junta directiva de la compañía matriz una visión directa de las operaciones de las subsidiarias. Por otro lado, las reglas también impidieron que los ejecutivos del BCR participaran en las juntas directivas de las subsidiarias. Las buenas prácticas en el sector bancario habrían sugerido que está permitido que los ejecutivos de la compañía matriz sean miembros de la junta directiva de una subsidiaria estrechamente integrada.<sup>30</sup>

Esta situación persistió en parte porque los miembros de la junta directiva pudieron aumentar sus ingresos al cobrar honorarios por su participación en las juntas directivas de varias subsidiarias. Como consecuencia, en febrero del 2018, la Directriz General para la Revisión de las Funciones de Órganos de Dirección y Fortalecimiento de su Rol Estratégico en las Empresas Propiedad del Estado e Instituciones Autónomas limitó a dos el número de juntas directivas de subsidiarias en las que los miembros de la junta directiva de la compañía matriz podían participar.

Además, esta nueva directriz requiere que los nombramientos de los miembros de la junta directiva de las subsidiarias sigan las mismas reglas que las compañías matrices y que informen sobre la gobernanza de estas subsidiarias, lo que hace que las prácticas de gobierno corporativo de la compañía matriz y de las subsidiarias estén más alineadas. Con respecto al caso específico del BCR, la revisión del BCR del 2018 de su reglamento sobre gobierno corporativo establece que "cualquier persona ajena al conglomerado financiero del BCR, cualquier empleado del BCR y cualquier miembro de la junta directiva del BCR puede formar parte de las juntas directivas de sus subsidiarias", resolviendo así el problema de no poder nombrar a los ejecutivos de la compañía matriz en las juntas directivas de las subsidiarias.

La compañía con las subsidiarias más importantes en Costa Rica es el Grupo ICE. En enero del 2019, se informó que el grupo había realizado cambios en la composición de las juntas directivas de sus subsidiarias. RACSA recibió una presidencia independiente mientras que la anterior había sido un director de la compañía matriz. La nueva estructura también permitió una mayor autonomía. Por otro lado, la subsidiaria de Cablevisión del Grupo ICE se fusionó con la Dirección de Telecomunicaciones Corporativas del ICE. El ejemplo del Grupo ICE muestra cómo las prácticas de gobernanza de las subsidiarias pueden variar y cómo deben adaptarse a las circunstancias específicas de la compañía matriz, la subsidiaria y las condiciones del mercado.



## Privatización

La privatización ha sido poco significativa en Costa Rica. Los comentarios anecdóticos sugieren que algunos partidos políticos y gran parte del público no apoyan la privatización y el tema es delicado desde el punto de vista político. En el 2018, Costa Rica no tenía planes de seguir un programa de privatización. Incluso las reformas simples y útiles, como proporcionarles a las empresas públicas una estructura jurídica uniforme de responsabilidad limitada, se ven con recelo porque algunos consideran que la transformación de la empresa en sociedad comercial (*corporatisation*) es un precursor de la privatización. Como alternativa a la privatización, el Estado se ha centrado en reformas administrativas para mejorar la eficiencia de las empresas estatales. También ha introducido la competencia, particularmente en los mercados de telecomunicaciones y seguros.

## Referencias

- BNV (2019), Sitio Web de la BNV, <https://www.bolsacr.com/>.
- Castro Arias, A. y A. Serrano López (2013), Margen de Intermediación Financiera y Poder de Mercado: el Caso de Costa Rica, Documento de Investigación DI-04-2013, Banco Central de Costa Rica, <https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/investigacioneseconomicas/DocSistemaFinanciero/MargenIntermediacinFinancieraPoderMercadoCosta%20Rica.pdf>.
- Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (2019), — [https://www.pgrweb.go.cr/scij/ayuda/nrm\\_ayuda\\_simple.aspx](https://www.pgrweb.go.cr/scij/ayuda/nrm_ayuda_simple.aspx).
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC) (2019).
- Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) (2019).
- El Financiero (2015), “Sector bursátil pierde importancia relativa en la economía”, Sergio Morales Chavarría, 9 Octubre, <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/sector-bursatil-pierde-importancia-relativa-en-la-economia/X7HMJBCHLVB27JWIENHRSLEB2M/story/>.
- Estado de la Nación, 2016, <https://estadonacion.or.cr/>.
- FTSE Russell, Russell Europe SMID 300 Index, Construction and Methodology v (Construcción y Metodología v). 2.0, <https://research.ftserussell.com/products/downloads/Russell-europe-smid-300-eurozone-smid-150-index.pdf?33>
- Gallup (2015), Base de Datos de Encuestas Mundial de Gallup, [www.gallup.com](http://www.gallup.com).
- IFC (2019), *Desafíos en la Gobernanza Grupal: La Gobernanza de las Subsidiarias de Bancos Transfronterizos*, <https://goo.gl/dsz3U3>.
- FMI, Revisión de estabilidad del sector financiero de Costa Rica, abril del 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/04/02/Costa-Rica-Technical-Assistance-Report-Financial-Sector-Stability-Review-45729>
- Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (2019), Página sobre Costa Rica, <https://ustr.gov/countries-regions/western-hemisphere/costa-rica>.
- OCDE (2020), Revisión de la Adhesión de Costa Rica, realizada por el Comité de Mercados Financieros, próximamente.
- OCDE (2019), *Directrices en materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas*. [www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm](http://www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm)
- OCDE (2019) | Índice para una Vida Mejor de la OCDE. <http://www.oecdbetterlifeindex.org>.
- OCDE (2018), *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018*, Publicaciones de la OCDE, Paris, [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cri-2018-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2018-en).

- OCDE (2016), Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2016: Evaluación Económica, Publicaciones de la OCDE, París, [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cri-2016-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en).
- OCDE (2015), Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>.
- OCDE (2015), *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, Edición del 2015, Publicación de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
- OCDE (2015), *Costa Rica: Buena Gobernanza, desde el Proceso hasta los Resultados*, Revisiones de Gobernanza Pública de la OCDE, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>.
- OCDE (2014), *El Tamaño y la Distribución Sectorial de las Empresas Estatales en la OCDE y los Países Socios*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264215610-en>.
- Departamento de Estado de EE. UU. (2018), Oficina de Asuntos Económicos y Comerciales, Declaración del Clima de Inversión para Costa Rica 2018, <https://www.state.gov/investment-climate-statements/>.
- Catálogo de Datos del Banco Mundial basado en la Base de Datos de la Federación Mundial de Bolsas: <https://data.worldbank.org/indicator/CM.MKT.LDOM.NO>.
- Organización Mundial de la Salud (2019), Argumentos a favor y en contra de la asignación de fondos, [http://www.who.int/health\\_financing/topics/public-health-taxes/for-against-sin-tax/en/](http://www.who.int/health_financing/topics/public-health-taxes/for-against-sin-tax/en/)

## Notas

<sup>1</sup> Esta sección se basa en los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018. Reutiliza figuras y partes del texto con información actualizada adicional cuando esté disponible.

<sup>2</sup> Las cifras no suman el 100 % debido al redondeo.

<sup>3</sup> Según lo determina por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC), el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), Gallup (2015) y a Gallup World Poll Database. Para la comparación de la OCDE: Base de datos del Índice de Vida Mejor de la OCDE.

<sup>4</sup> Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018, página 63.

<sup>5</sup> OCDE (2015), *Costa Rica: Buena Gobernanza, desde el Proceso hasta los Resultados*, Revisiones de Gobernanza Pública de la OCDE, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>.

<sup>6</sup> Organización Mundial de la Salud, Argumentos a favor y en contra de la asignación de fondos, [http://www.who.int/health\\_financing/topics/public-health-taxes/for-against-sin-tax/en/](http://www.who.int/health_financing/topics/public-health-taxes/for-against-sin-tax/en/)

<sup>7</sup> Para obtener información más completa y actualizada sobre la BNV y las negociaciones, visite el sitio web de la BNV en: <https://www.bolsacr.com/>.

<sup>8</sup> Además, hay 27 fondos cotizados en bolsa que obtienen capital a través de la BNV, mediante la emisión de certificados de participación. Sin embargo, la Revisión para la Adhesión se limita a una evaluación del marco de gobierno corporativo para las empresas que cotizan en el mercado de valores, con respecto a los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*.

<sup>9</sup> Datos de la SUGEVAL y tipos de cambio al 05/11/2018.

<sup>10</sup> Fuente: Catálogo de Datos del Banco Mundial basado en la Base de Datos de la Federación Mundial de Bolsas: <https://data.worldbank.org/indicator/CM.MKT.LDOM.NO>.

<sup>11</sup> FTSE Russell, Russell Europe SMID 300 Index, Construcción y Metodología v. 2.0.

<sup>12</sup> Costa Rica proporciona acceso a sus leyes a través del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ): [https://www.pgrweb.go.cr/scij/ayuda/nrm\\_ayuda\\_simple.aspx](https://www.pgrweb.go.cr/scij/ayuda/nrm_ayuda_simple.aspx)

<sup>13</sup> RECOPE no ha refinado petróleo desde el 2011 y actúa como revendedor de productos refinados de petróleo importados. Un proyecto de ley propone cambiar el nombre de RECOPE a la Empresa Costarricense de Combustibles y Energías Alternativas, Sociedad Anónima (ECOENA) para reflejar mejor su misión.

<sup>14</sup> El Financiero, "Sector bursátil pierde importancia relativa en la economía", Sergio Morales Chavarría, 9 de octubre del 2015.

<sup>15</sup> Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ): [https://www.pgrweb.go.cr/scij/ayuda/nrm\\_ayuda\\_simple.aspx](https://www.pgrweb.go.cr/scij/ayuda/nrm_ayuda_simple.aspx)

<sup>16</sup> La discusión sobre el sistema judicial se basa en conclusiones publicadas en la Declaración del Clima de Inversión del 2018 de la Oficina de Asuntos Económicos y Comerciales del Departamento de Estado de EE. UU.

<sup>17</sup> En la Revisión para la Adhesión de Costa Rica, realizada por el Comité de Mercados Financieros de la OCDE, se pueden encontrar detalles adicionales sobre la transición a la supervisión basada en el riesgo.

<sup>18</sup> Los datos costarricenses provienen de sus autoridades para el 2018, mientras que el promedio de la OCDE se basa en datos del 2012 publicados en la OCDE (2014), "El tamaño y la distribución sectorial de las empresas estatales en la OCDE y los países socios", OCDE París.

<sup>19</sup> La situación del Banco Popular es inusual. No encaja perfectamente en ninguna de estas categorías. No es formalmente un banco estatal, de acuerdo con su ley de fundación y no aparece en la lista de EPE en la Revisión para la Adhesión. Sin embargo, Fitch Ratings lo considera una institución pública, ya que está significativamente bajo la influencia del Estado, es una institución financiera de importancia sistémica importante y tiene un impacto en el presupuesto del Estado, aunque técnicamente no cuenta con garantía del Estado. Es propiedad exclusiva de los trabajadores de Costa Rica, que mantienen depósitos en el banco y en cuyo interés y en cuyo nombre opera. El Estado tiene derecho a nombrar a tres de los siete miembros de su junta directiva, y los cuatro restantes serán nombrados por la Asamblea de Trabajadores, que está compuesta por representantes de los trabajadores. Sus empleados reciben remuneración de acuerdo con las pautas del sector público. En el 2018, la Presidencia instruyó a la junta del banco para promover la reducción de los salarios de los ejecutivos, con el objetivo de abordar las preocupaciones sobre el gasto del sector público.

<sup>20</sup> Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018.

<sup>21</sup> FMI, Revisión de estabilidad del sector financiero de Costa Rica, abril del 2018.

<sup>22</sup> Estado de la Nación, 2016

<sup>23</sup> Castro Arias y Serrano López, 2013

<sup>24</sup> Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2016

<sup>25</sup> Este párrafo se basa en los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018.

<sup>26</sup> Esta sección repite en gran medida el texto y las recomendaciones de los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018.

<sup>27</sup> Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2016

<sup>28</sup> OCDE (2015), *Costa Rica: Buena Gobernanza*, desde el Proceso hasta los Resultados, Revisiones de Gobernanza Pública de la OCDE, citando la clasificación de MIDEPLAN del sector público institucionalmente descentralizado.

<sup>29</sup> Para obtener información sobre MIDEPLAN y copias de PND y el PNDIP, consulte: <https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/pndip-2019-2022/documentos>

<sup>30</sup> IFC (2019), Desafíos en la Gobernanza Grupal: La gobernanza de las subsidiarias de bancos transfronterizos, <https://goo.gl/dsz3U3>

# **3**

## **Revisión basada en los principios básicos de gobierno corporativo**

---

Este capítulo evalúa las políticas y prácticas de Costa Rica con respecto a los principios básicos de gobierno corporativo, que se establecen en la metodología acordada por el Comité de Gobierno Corporativo de la OCDE, con el fin de llevar a cabo revisiones de adhesión sobre gobierno corporativo. Estos principios se relacionan con: 1) garantizar los derechos y el trato equitativo de los accionistas, incluidos los accionistas minoritarios y extranjeros; 2) exigir la divulgación oportuna y confiable de información corporativa en línea con los estándares internacionalmente reconocidos; 3) asegurar la separación efectiva del papel del gobierno como propietario y como regulador de las empresas propiedad del Estado; y 4) mantener condiciones equitativas entre las empresas propiedad del Estado y sus competidores privados al participar en el mercado. El principio básico final que se encuentra en la metodología se subdivide en dos componentes: 5) reconocer los derechos de las partes interesadas y 6) los deberes, derechos y las responsabilidades de las juntas directivas.

---

## Garantizar el cumplimiento de los derechos y tratamiento equitativo de los accionistas.

Garantizar un marco regulador coherente que provea la existencia y la aplicación efectiva de los derechos de los accionistas y el trato equitativo de estos, incluidos los accionistas minoritarios y extranjeros.

Como se señaló en la introducción, Costa Rica fue revisada con respecto a todas las recomendaciones de los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20* y las *Directrices sobre el Gobierno Corporativo para las Empresas Públicas*. Este informe integra los elementos más relevantes para evaluar cada uno de los principios básicos de adhesión sobre gobierno corporativo, a partir del Documento Conceptual del Comité de Gobierno Corporativo. Por lo tanto, esta sección se divide en cinco subsecciones: 1) derechos y trato equitativo de los accionistas, incluido el trato del mercado para el control corporativo (Principios II.C, D, E, G y H); 2) transacciones con partes vinculadas y conflictos de interés (Principio II.F 1 y 2); 3) divulgación de inversionistas institucionales, políticas de gobierno corporativo, conflictos de intereses y votación (Principios III.A y C); y 4) manejo de información privilegiada y transacciones por cuenta propia abusivas (Principio III.E). La quinta y última sección del capítulo aborda el trato equitativo de los accionistas en las EPE (Directrices IV.A e IV.C).

### **Derechos y trato equitativo de los accionistas**

#### *Participación eficaz en asambleas generales (Principio II.C)*

El **Principio II.C** establece que los accionistas deben tener la oportunidad de participar de forma eficaz y de votar en las Asambleas Generales de Accionistas y que deben ser informados sobre las normas, incluidos los procedimientos de votación que rigen estas asambleas. Esto incluye la consideración de seis subtemas relacionados con: 1) el suministro de información suficiente y oportuna sobre las asambleas generales; 2) los procesos que permiten el tratamiento equitativo de los accionistas, incluidos los procedimientos que eviten que votar sea excesivamente difícil o costoso; 3) el plantear preguntas a la junta directiva y añadir asuntos a la agenda de la asamblea general; 4) la facilitación de una participación eficaz en las decisiones clave de gobierno corporativo, como el nombramiento y la elección de los miembros de la junta directiva y su remuneración; 5) votar en persona o en ausencia; y 6) eliminar los impedimentos para la votación transfronteriza.

El marco de gobernanza de Costa Rica es sustancialmente consistente con las recomendaciones del Principio II.C, que se detallan a continuación.

#### *Suministro de información suficiente y oportuna sobre las asambleas generales (II.C.1)*

Los requisitos legales de Costa Rica especifican claramente la provisión de información suficiente y oportuna sobre las asambleas generales. El artículo 163 del Código de Comercio establece que el orden del día de las asambleas generales de accionistas contiene una descripción de los asuntos que se someterán a discusión y aprobación en la reunión. Se debe llevar a cabo una sesión ordinaria por lo menos una vez al año, dentro de los tres meses posteriores al final del año fiscal, con el fin de abordar los siguientes asuntos, además de cualquier otro tema incluido en la orden del día:

- Discusión, aprobación o rechazo de los estados financieros presentados por la administración y cualquier medida que se considere apropiada;
- Acuerdo sobre la distribución de utilidades, si corresponde, según lo dispuesto en los estatutos de la empresa;
- Nombramiento o remoción de gerentes y miembros de la junta directiva; y

- Cualquier otro asunto ordinario previsto en los estatutos de la empresa.

Con respecto a la notificación de la asamblea, el Artículo 164 del Código de Comercio especifica que la convocatoria para la asamblea se hará con la anticipación que fije la escritura constitutiva, o en su defecto, 15 días hábiles antes de la fecha señalada para la reunión. Durante ese tiempo, los libros y documentos relacionados con el propósito de la reunión deberán ponerse a disposición de los accionistas en las oficinas de la empresa. Durante la reunión, los accionistas pueden solicitar todos los informes y aclaraciones que consideren necesarios con respecto a los puntos del orden del día.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF refuerza los artículos del Código de Comercio, al exigir un fácil acceso de antemano a la información sobre la fecha, el lugar y la orden del día de las asambleas de accionistas, así como la información completa y específica sobre los asuntos que se decidirán en dichas reuniones. Además, este Reglamento del CONASSIF requiere el suministro de información periódica relevante y sustancial sobre la compañía y que se provean mecanismos para responder preguntas, reclamos y quejas.

La evidencia observacional sugiere que las empresas cumplen con estos requisitos legales en la práctica. Ha habido casos en que el nivel de información proporcionada fue cuestionado por los accionistas minoritarios. Sin embargo, tales quejas de los accionistas son poco frecuentes. En los últimos años, hubo solo un caso de un inversionista que alegó falta de información.

*Procesos que permiten el tratamiento equitativo de los accionistas, incluidos procedimientos para que el voto no se torne indebidamente difícil o costoso (II.C.2)*

Tanto el Código de Comercio como el Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF requieren el suministro de información suficiente para que los accionistas puedan participar en la gobernanza de la empresa. Los procedimientos para la participación cumplen con la práctica estándar de la OCDE y no son costosos ni excesivamente onerosos. Un área en la que puede haber un margen de mejora es en la de los procedimientos para probar la propiedad de acciones antes de una asamblea general. Algunas empresas exigen en su escritura constitutiva o estatuto el depósito anticipado de las acciones antes de una asamblea de accionistas. En el caso de que la escritura constitutiva exija dicho depósito para poder participar, el Código de Comercio exige que la reunión se convoque con suficiente antelación para que los accionistas puedan hacer el depósito requerido. Dichos procedimientos bajo el Código de Comercio pueden llevar mucho tiempo y podrían simplificarse mediante un proceso más sencillo de identificación de accionistas.

*Plantear preguntas a la junta directiva y añadir asuntos a la orden del día de la asamblea general (II.C.3)*

El Código de Comercio determina que, durante una asamblea general, los accionistas pueden solicitar todos los informes y aclaraciones que consideren necesarios con respecto a cualquier tema de la orden del día. Los accionistas que posean el 25 % del capital accionario pueden solicitar que se incluyan temas en el orden del día. También es posible que el propietario de una acción individual incluya elementos en la orden del día cuando no se haya celebrado una asamblea durante dos años financieros consecutivos y cuando las reuniones celebradas en ese momento no hayan tratado asuntos ordinarios como la discusión y aprobación de los informes financieros o la distribución de utilidades, entre otros. El derecho a la información consagrado en el Código de Comercio ha sido respaldado por los tribunales. La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia indicó en la sentencia 879 de diciembre del 2007 que los accionistas tienen derecho a exigir y recibir explicaciones por parte de las juntas directivas.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF (Artículo 46.7) establece que la gobernanza de la institución debe proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de los accionistas, entre los cuales

menciona la oportunidad de participar de manera efectiva y votar en las asambleas generales de accionistas y el derecho a ser informados sobre las reglas que rigen tales reuniones, incluidos los procedimientos de votación. El Reglamento sobre Gobierno Corporativo también abarca el derecho a plantear preguntas en las reuniones de la junta directiva y a presentar resoluciones para las asambleas generales de accionistas.

*Participación eficaz de los accionistas en las decisiones clave de gobierno corporativo, como el nombramiento y la elección de los miembros de la junta y su remuneración (II.C.4)*

El Código de Comercio no establece específicamente el derecho a participar en nombramientos, elecciones o decisiones sobre remuneración. Sin embargo, el Reglamento sobre Gobierno Corporativo llena este vacío. Dicho Reglamento (Artículo 46.7.iii) especifica que los accionistas tienen derecho a participar de manera eficaz en las decisiones clave de gobierno corporativo, como el nombramiento o la elección de los miembros de la junta directiva. Los accionistas también deberán tener la oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista con respecto a la política de compensación para los miembros de la junta directiva y la alta gerencia y la remuneración mediante acciones estará sujeta a la aprobación de los accionistas.

*Los accionistas deberían poder votar en persona o en ausencia y se deberían eliminar los impedimentos para la votación transfronteriza (II.C.5 y II.C.6)*

Según el Código de Comercio, los accionistas tienen derecho a ser representados en las asambleas generales por un apoderado (Artículo 146). Adicionalmente, si la escritura constitutiva de una empresa no lo impide expresamente, no existe impedimento para votar desde el extranjero. El Reglamento sobre Gobierno Corporativo va un poco más allá, ya que requiere que se garantice un trato justo a todos los accionistas, incluidos los accionistas minoritarios y los extranjeros.

Sin embargo, ni el Código de Comercio ni el Reglamento sobre Gobierno Corporativo aborda el tema de la votación electrónica. La ausencia de una norma detallada que regule el tema de la votación transfronteriza y la votación electrónica es una potencial área por mejorar en el marco de gobernanza. La solución sería un estándar legal que regule el uso de la tecnología para garantizar el voto transfronterizo y que prohíba la restricción de este derecho a través de la escritura constitutiva o estatutos.

*Consulta y coordinación entre accionistas en el ejercicio de sus derechos (Principio II.D)*

El **Principio II.D** establece que a los accionistas, incluidos los institucionales, se les permitirá consultarse mutuamente en cuestiones relativas a sus derechos básicos como accionistas, según se definen en los *Principios de la OCDE y del G20*, sujeto a excepciones para evitar abusos.

En Costa Rica no está prohibido que los inversionistas se consulten entre sí o lleguen a acuerdos, excepto en el caso de actividades ilícitas como la fijación de precios o el uso indebido de información privilegiada.

*Igualdad de trato con respecto a las diferentes clases de acciones (Principio II.E)*

El **Principio II.E** establece que todos los accionistas de la misma clase gozarán de un tratamiento igualitario. Se deben revelar las estructuras de capital y los sistemas que permitan que determinados accionistas adquieran un nivel de influencia o control desproporcionado con respecto a su participación.

El Código de Comercio establece en sus Artículos 120 y 121 que las acciones comunes otorgan derechos idénticos y representan partes iguales del capital de la empresa. También establece que cualquier disposición que excluya a uno o más propietarios de acciones comunes de participar en las

ganancias de la compañía no tendrá efecto legal. Por lo tanto, garantiza la igualdad de trato con respecto a los dividendos. El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF establece en sus Artículos 46.4-5 la obligación de revelar acuerdos, estructuras de capital y otros tipos de agrupaciones de capital que permitan a determinados accionistas adquirir un grado de control mayor en relación con las acciones de las que son titulares.

Cinco de los emisores de acciones en la BNV<sup>1</sup> también emiten acciones preferentes sin derecho a voto. No hay indicios de que los accionistas con acciones preferentes reciban un trato diferencial con respecto a la propiedad de esta clase de acciones. Además, no hay señales de que la emisión de acciones preferentes por parte de estas compañías haya permitido a sus accionistas mayoritarios ejercer un control desproporcionado. En cuatro de cada cinco compañías con acciones preferenciales, un propietario o varios propietarios mayoritarios poseen la mayoría de las acciones de la compañía, en algunos casos superando el 90 %.

Con respecto a la divulgación de acuerdos de accionistas y otras estructuras que podrían usarse para ejercer un control desproporcionado, en el pasado no existía la obligación regulatoria de revelar dichos acuerdos o estructuras. La SUGEVAL se dio cuenta de que tales acuerdos podrían afectar los precios de las acciones a través del caso del Grupo Financiero Improsa, el cual resultó en la divulgación de un acuerdo entre Improsa y la Corporación Financiera Internacional (IFC). El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF ahora les solicita a los emisores que se divulguen todos esos acuerdos.

#### *Protección de los accionistas minoritarios (Principio II.G)*

El **Principio II.G** establece que los accionistas minoritarios deben estar protegidos de actos abusivos por parte de los accionistas mayoritarios y que deben contar con medios efectivos de reparación. Este principio se agregó a esta revisión, además de los principios establecidos en el Documento Conceptual, porque el problema de la protección de los accionistas minoritarios es grave en Costa Rica. En Costa Rica, cuando se producen conflictos entre los accionistas minoritarios y las empresas que cotizan en el mercado de valores, generalmente son con respecto al acceso a la información y, en particular, con respecto a los dividendos. Tales conflictos generalmente se resuelven con el accionista mayoritario pero, en ocasiones, se dirigen al regulador o a los tribunales.

Dependiendo del derecho que el accionista quiera ejercer (según corresponda al ámbito legal, como el Código de Comercio o a la regulación del mercado de valores), el accionista puede apelar ante las autoridades legales o el regulador. Los principios fundamentales del derecho de sociedades (por ejemplo, el Artículo 47.4 del Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF, que especifica que los procesos y procedimientos de las asambleas generales de accionistas deben permitir que todos los accionistas disfruten de un trato justo y no obstaculizar indebidamente la emisión de votos) deben ser resueltos por un juez.

El 4 de agosto del 2016, se aprobó la Ley de Protección al Accionista Minoritario como una forma de abordar algunas de las debilidades en esta protección a los accionistas minoritarios, detectadas en la evaluación del Banco Mundial sobre Costa Rica en su Informe Doing Business. La ley modificó los Artículos 26 y 189 del Código de Comercio. El Artículo 26, en su versión revisada, regula el acceso de los accionistas a los libros de la empresa. Esto, en ocasiones limitadas, se identificó como un área de disputa entre los accionistas minoritarios y mayoritarios. El Artículo 189, en su versión revisada, establece los deberes de diligencia y lealtad de los miembros de la junta y la obligación de actuar en el mejor interés de la empresa, teniendo en cuenta los intereses de la empresa y sus accionistas.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF brinda algunas protecciones generales en su sección sobre el trato equitativo de los accionistas. El Artículo 47 exige el tratamiento equitativo de todos los accionistas, incluidos los accionistas extranjeros y minoritarios, y permite a los accionistas pedir una indemnización en caso de la violación de sus derechos. La discusión del Principio I.B proporciona algún contexto con respecto al grado en que los accionistas pueden pedir indemnización



por parte del regulador y los tribunales. El Artículo 47.2 también especifica que los accionistas minoritarios están protegidos de acciones abusivas directas o indirectas por parte de los accionistas mayoritarios o en su interés.

La autoevaluación inicial de Costa Rica concluyó que se necesitaba más atención para llevar la protección de los accionistas minoritarios al estándar de la OCDE. Las razones fueron que las modificaciones al Código de Comercio solo regulan el acceso de los accionistas a la información, el derecho a exigir auditorías y la responsabilidad de los miembros de la junta directiva, mientras que el Reglamento sobre Gobierno Corporativo sigue siendo general.<sup>2</sup> En consecuencia, Costa Rica debería considerar el desarrollo de regulaciones más detalladas que aborden el tema de cómo se pueden implementar las nuevas disposiciones del Reglamento sobre Gobierno Corporativo, por ejemplo, con respecto a la recomendación de que las empresas protejan a los accionistas de acciones abusivas directas o indirectas.

### *La transparencia y el mercado para el control corporativo (Principio II.H)*

El **Principio II.H** recomienda que se permita que los mercados para el control corporativo funcionen de manera eficiente y transparente.

Las reglas y procedimientos con respecto a los mercados para el control corporativo están claramente articulados por la ley costarricense, se divulgan y están fácilmente disponibles en la web. Las ofertas de licitación, los acuerdos de control corporativo, las fusiones y transformaciones y los asuntos de control de la compañía se regulan mediante una combinación de la Ley del Mercado de Valores, el Reglamento de Oferta Pública de Valores, el Código de Comercio y la Ley sobre Fusiones y Transformación de Empresas. El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF se basa directamente en la redacción de los *Principios de la OCDE y del G20* para articular la necesidad de transparencia en las transacciones extraordinarias.

Además, el Reglamento sobre Gobierno Corporativo requiere que las normas y procedimientos aplicables a la adquisición del control de una empresa y a las transacciones especiales, como las fusiones o la venta de partes sustanciales de los activos de la empresa, se articulen claramente y se divulguen a los accionistas para que estos puedan participar en las decisiones y comprender sus derechos y vías de recurso. Las transacciones de control se deben efectuar a precios transparentes y en condiciones justas que protejan los derechos de todos los accionistas dentro de sus respectivas categorías.

Con respecto a las ofertas obligatorias (el requisito de que un accionista que posea más de un cierto porcentaje de una empresa deba ofrecer comprar las acciones restantes en términos igual de beneficiosos que sus compras más recientes), de acuerdo con las normas sobre ofertas de adquisición que se encuentran en el Reglamento de Oferta Pública de Valores, cuando un oferente tiene la intención de adquirir una participación igual o superior al 25 % del capital accionario es, pero inferior o igual al 50 %, la oferta debe efectuarse en un número de valores que representen al menos el 10 % del capital de la empresa en cuestión. Cuando el oferente tiene la intención de adquirir una participación superior al 50 %, la oferta se debe llevar a cabo sobre un número de valores que le permitan al comprador alcanzar al menos el 75 % del capital de la empresa en cuestión. La oferta se debe dirigir a: 1) los titulares de todas las acciones de la empresa afectada con derecho a voto y, 2) los titulares de todos los derechos para adquirir o suscribir acciones con derecho a voto, así como los titulares de bonos convertibles en acciones con derecho a voto.

El oferente deberá determinar el precio, el cual puede consistir en dinero en efectivo o en acciones de otra compañía. En el caso de un intercambio de acciones, la oferta debe ser clara en cuanto a la naturaleza, la valoración y las características de los valores ofrecidos a cambio, así como a la proporción en la que se realizará el intercambio. Todas las ofertas deben garantizar la igualdad de trato de los valores de la misma clase. Si la compensación consiste en acciones, la oferta debe incluir una

valoración de la empresa realizada por un experto independiente. Si las acciones se cotizan en una bolsa de valores, se deberá incluir el valor de mercado de las acciones presentado por un intermediario de valores que no forme parte de su grupo económico. Además, la oferta deberá proporcionar la información sobre el emisor de las acciones que se ofrecen en el intercambio, incluidas las actividades principales de la empresa y un análisis de la trayectoria de esta en términos de su situación financiera y los resultados obtenidos en los últimos dos períodos de informe. Finalmente, la oferta deberá divulgar los acuerdos entre el oferente y la junta directiva de la compañía afectada, incluidas las ventajas específicas que podrían obtener los miembros de la junta directiva. Los miembros de la junta directiva de la compañía afectada deben publicar un informe detallado con su opinión sobre la oferta final; esto incluye la divulgación de cualquier acuerdo entre la compañía afectada y cualquiera de los oferentes.

El **Principio II.H.2** establece además que no se deben emplear medidas que eviten la adquisición con el objetivo de proteger a la gerencia y a la junta directiva de la rendición de cuentas.

Hasta la fecha, en Costa Rica no se han utilizado medidas que eviten la adquisición. Aunque las medidas que evitan la adquisición no están explícitamente prohibidas por la ley, sí existen limitaciones a las acciones diseñadas para frustrar una adquisición. Las regulaciones establecen que la junta directiva de la compañía afectada se debe abstener de llevar a cabo cualquier transacción que no sea específica de la actividad ordinaria de la compañía o que pueda obstaculizar una oferta durante el período de la licitación.

En particular, la junta directiva no puede: 1) acordar la emisión de deuda, excepto cuando se ejecutan acuerdos previos o aquellos relacionados con las actividades habituales de la empresa; 2) realizar transacciones en los valores afectados por la oferta y que puedan perjudicarlos; o 3) disponer, gravar o arrendar los activos de la compañía que podrían afectar la oferta, excepto por acuerdos previos. Adicionalmente, se deberá revelar cualquier acuerdo previo entre la compañía y el oferente o entre cualquiera de estos y los miembros de la junta directiva.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF especifica que las medidas que evitan la adquisición no pueden utilizarse para impedir la rendición de cuentas de la alta gerencia o la junta directiva.

### ***Transacciones con partes vinculadas y conflictos de interés***

El **Principio II.F** establece que las transacciones con partes vinculadas deben ser aprobadas y conducirse de una manera que garantice la gestión adecuada de los conflictos de interés y que proteja los intereses de la empresa y de sus accionistas. Más específicamente: 1) Se deben abordar los conflictos de interés inherentes a las transacciones con partes vinculadas y 2) Los miembros de la junta directiva y los ejecutivos clave deben estar obligados a revelar a la junta directiva si, directamente, indirectamente o en nombre de terceros, tienen un interés material en cualquier transacción o asunto que afecte directamente a la compañía.

#### *Marco para la supervisión de las transacciones con partes vinculadas (Principio II.F.1)*

El marco para la supervisión de las transacciones con partes vinculadas se encuentra establecido. El Código de Comercio requiere que las compañías adopten políticas sobre transacciones con partes vinculadas. Las políticas deben incluir la obligación de informar a la junta directiva sobre cualquier transacción, adquisición, venta, hipoteca o prenda de activos que involucre al gerente general, a cualquier miembro de la junta directiva o a una parte vinculada, y además deben proporcionar toda la información relevante sobre los intereses de las partes involucradas en la transacción. Conforme a lo anterior, las personas involucradas deben abstenerse de tomar decisiones en la transacción. Además, el Código de Comercio proporciona las definiciones y criterios para identificar las relaciones de influencia e interés de personas e instituciones.

Asimismo, el Reglamento sobre Gobierno Corporativo requiere que la junta directiva identifique, prevenga y gestione los conflictos de interés, que establezca las condiciones mínimas que incluyan la definición de conflictos de interés para la junta directiva, los comités, las unidades de apoyo y el personal, y que además instituya los mecanismos necesarios para determinar la existencia de conflictos de interés y de qué forma serán divulgados y administrados. Las transacciones específicas con las partes vinculadas deben divulgarse según el Artículo 43.9 del Reglamento sobre Gobierno Corporativo y también son requeridas bajo la NIC 24, en caso de que la compañía produzca estados financieros que cumplan con las NIIF.

Sin embargo, existen dificultades para identificar conflictos de interés y quién puede estar involucrado en una transacción con una parte vinculada en función de la información que está disponible públicamente. Los impedimentos fundamentales para dicha transparencia son la Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales y los derechos de privacidad incorporados en la Constitución Política. Ambos sirven para proteger las identidades de los beneficiarios propietarios. La Ley del Mercado de Valores también restringe el acceso a cierta información mantenida en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios. Según el Artículo 6 de la ley, el registro debe contener información sobre todos los participantes en el mercado, excepto los inversionistas. Sin embargo, el Artículo 8 (m) requiere que la información sobre participaciones significativas (iguales o mayores al 10 % del capital suscrito) se haga pública en el prospecto que se presenta en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios. Además, con la reforma a la Ley del Mercado de Valores adoptada en octubre del 2019, se le facilitó a la SUGEVAL el acceso a la información confidencial sobre los beneficiarios propietarios de los accionistas de las empresas que cotizan en el mercado de valores, con fines regulatorios. Aunado a lo anterior, existe un nuevo registro de accionistas administrado por el Banco Central que se creó en respuesta a una recomendación hecha por la OCDE en relación con asuntos fiscales. La ley que establece el registro se titula Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal.

#### *Marco para divulgar intereses en las transacciones (Principio II.F.2)*

El Código de Comercio requiere que el gerente general, los miembros de la junta directiva y las partes vinculadas informen sobre los conflictos de interés en las transacciones a la junta directiva, proporcionando toda la información relevante sobre los intereses de las partes en la transacción. El Reglamento sobre Gobierno Corporativo establece el deber que poseen los miembros de la junta directiva y todo el personal de revelar cualquier asunto que pueda resultar o haya resultado en un conflicto de interés. El Reglamento sobre Gobierno Corporativo también requiere que las empresas emitan un informe anual de gobierno corporativo en sus sitios web, el cual debe incluir información sobre las transacciones con partes vinculadas.

Además, todas las compañías que cotizan en el mercado de valores producen estados financieros de acuerdo con las NIIF. Según las NIIF y la Norma Internacional de Auditoría, NIA 24, la información básica sobre las transacciones con partes vinculadas debe ser divulgada. Esta información debe incluir: 1) el nombre de la persona que actúa como contraparte en la transacción; 2) el tipo de operación; 3) los términos y condiciones de la operación en caso de que se otorguen o reciban garantías; 4) la moneda; y 5) el monto de la operación.

#### ***Divulgación de inversionistas institucionales, políticas de gobierno corporativo, conflictos de interés y votación (Principios III.A y III.C)***

Los **Principios III.A** establecen que "los inversionistas institucionales que actúen en calidad de fiduciarios deben revelar sus políticas de gobierno corporativo y de votación con respecto a sus inversiones, incluidos los procedimientos establecidos para decidir sobre el uso de sus derechos de voto". El **Principio III.C** enuncia que los inversionistas institucionales que actúan en calidad de

fiduciarios deben revelar cómo manejan los conflictos de interés que sean significativos y que puedan afectar el ejercicio de los derechos fundamentales de propiedad con respecto a sus inversiones.

La Ley del Mercado de Valores establece en el Artículo 114 que la SUGEVAL dictará las normas necesarias para regular los conflictos de interés entre los participantes del mercado de valores, incluida la prohibición de operaciones entre empresas que pertenecen al mismo grupo, y el evitar operaciones o transferencia de información que pueda dañar al público inversor. Se puede entender que los participantes del mercado incluyen: emisores, intermediarios, agencias de calificación de riesgo, sociedades administradoras de fondos de inversión, mercados de valores y cualquier otra compañía que participe directa o indirectamente en el mercado de valores.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo refuerza la legislación y las regulaciones anteriores. Según dicho reglamento, los inversionistas institucionales que actúen como fideicomisarios deben revelar sus políticas generales de gobierno corporativo y de votación en relación con sus inversiones, incluidos los procedimientos previstos para decidir sobre el uso del derecho de voto. Deben además revelar cómo manejan los conflictos de interés que puedan afectar el ejercicio de los derechos fundamentales de propiedad con respecto a sus inversiones.

### ***Uso de información privilegiada y transacciones abusivas en beneficio propio (Principio III.E)***

El **Principio III.E** establece que el uso de información privilegiada y la manipulación del mercado deben estar prohibidos y que se deben respetar las reglas aplicables.

Tanto la información privilegiada como la manipulación del mercado son actividades sancionadas por la Ley del Mercado de Valores (Artículos 102, 103, 104, 157, inciso 30 y 157, inciso 10), y por el Código Penal (Artículos 251 y 252). Además, el CONASSIF publicó un reglamento por el cual las partes reguladas deben tener políticas establecidas para evitar el uso de información privilegiada. Además, según el Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF, las partes reguladas deben contar con mecanismos establecidos para prevenir el uso de información privilegiada y transacciones abusivas de acciones en cartera por parte de los accionistas.

El uso de información privilegiada y la manipulación de precios son conductas reguladas por el tribunal penal. Si se detectan, la SUGEVAL tiene el deber de informar a la Fiscalía para comenzar las investigaciones y el proceso judicial correspondientes. Para efectos de sanciones administrativas, es necesario demostrar que la persona que tiene información privilegiada ha llevado a cabo operaciones directa o indirectamente, o ha comunicado la información a la que tuvo acceso, o ha recomendado operaciones con valores.

Una vez que esto se demuestra, el individuo puede ser multado. En el caso de las personas jurídicas, la multa puede ser de cinco veces el beneficio obtenido como consecuencia directa de la infracción, o el 5 % de los activos de la empresa, lo que sea mayor. En el caso de las personas físicas, pueden ser sancionadas con una multa de cinco veces el beneficio obtenido como consecuencia directa de la infracción cometida, o con una multa de 200 salarios base (aproximadamente 145.000 USD), lo que sea mayor.

En la práctica, ha habido algunas investigaciones preliminares recientes sobre dos casos en los que se sospechaba del uso de información privilegiada y la manipulación del mercado, pero la SUGEVAL desestimó ambos casos debido a la insuficiencia de pruebas.

## **Trato equitativo de los accionistas de las empresas propiedad del Estado**

### *Protección de los accionistas (Directriz IV.A)*

La **Directriz IV.A** establece que el Estado debe apuntar hacia la plena implementación de los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20* cuando no sea el único propietario de las EPE, y de todas las secciones relevantes cuando sea el único propietario de las EPE. Con respecto a la protección de los accionistas, esto incluye: 1) el Estado y las EPE deben garantizar que todos los accionistas reciban un trato equitativo; 2) las EPE deben observar un alto grado de transparencia, incluyendo la divulgación igualitaria y simultánea de información a todos los accionistas; 3) las EPE deben desarrollar una política activa de comunicación y consulta con todos los accionistas; 4) se debe facilitar la participación de los accionistas minoritarios en las asambleas de accionistas para que puedan participar en decisiones corporativas fundamentales como las elecciones de la junta directiva; y 5) las transacciones entre el Estado y las EPE, así como entre las EPE, deben llevarse a cabo en términos consistentes con el mercado.

Como se señaló anteriormente, la protección de los accionistas para las empresas del sector privado y las empresas cotizadas se había identificado anteriormente como una debilidad en Costa Rica. Para abordar ciertas deficiencias, el Poder Ejecutivo desarrolló una serie de reformas al Código de Comercio (Proyecto N.º 19530), que fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa en agosto del 2016. Si bien se han llevado a cabo reformas en el marco legal para las empresas del sector privado, el tema de la protección de los accionistas minoritarios tiene consecuencias limitadas para las EPE en Costa Rica. De las 28 empresas estatales en la cartera del Estado, solo la CNFL (una subsidiaria del Grupo ICE) tiene accionistas minoritarios y, tanto el porcentaje de participación como el número de accionistas minoritarios en la CNFL, son pequeños.

### *Tratamiento de las transacciones de las EPE con el estado y otras EPE en términos consistentes con el mercado (Directriz IV.A.5)*

La **Directriz IV.A.5** requiere que las transacciones del Estado con las EPE y aquellas transacciones entre EPE se realicen en términos consistentes con el mercado. (Esta cuestión se trata a continuación, bajo la sección: Garantizar la igualdad de condiciones entre las EPE y los competidores del sector privado).

### *Divulgación de los objetivos de política pública (Directriz IV.C)*

La **Directriz IV.C** establece que, cuando se requiera que las EPE persigan objetivos de política pública, la información adecuada sobre estas debe estar disponible para los accionistas no estatales en todo momento.

Prácticamente no hay accionistas no estatales en las EPE costarricenses, con la excepción de la CNFL mencionada anteriormente. Sin embargo, el poner a disposición la información sobre la búsqueda de objetivos de política pública sigue siendo una meta importante y la OCDE recomienda que se definan, evalúen e informen los costos de los servicios públicos en las EPE.

## **Divulgación oportuna y confiable de acuerdo con los estándares internacionales**

*Divulgación y transparencia: requerir la divulgación oportuna y confiable de información corporativa de acuerdo con los estándares internacionalmente reconocidos de contabilidad, auditoría e informes no financieros.*

El Documento Conceptual, en su orientación para evaluar el marco de gobierno corporativo en Costa Rica, sugiere tres áreas principales de enfoque. Un primer tema clave es la aplicación de normas y prácticas de contabilidad y auditoría (Principios VB y C y Directrices VI.A, B y C). Un segundo énfasis clave es la importancia de divulgar información sobre dos aspectos de la información corporativa: 1) estructuras de gobierno corporativo, propiedad y votación (Principios II.E.2, VA3 y VA9 y Directriz VI.A.3); y 2) divulgación de transacciones con partes vinculadas (Principio V.A.6 y Directriz VI.A.8). Esta sección, por lo tanto, se divide en tres secciones sustanciales: 1) normas de contabilidad y auditoría; 2) divulgación de las estructuras de gobierno corporativo, propiedad y votación; y 3) divulgación de transacciones con partes vinculadas.

## **Normas de contabilidad y auditoría**

### *Normas contables para empresas que cotizan en el mercado de valores (Principio V.B)*

El **Principio V.B** recomienda que la información se prepare y divulgue de acuerdo con los estándares de alta calidad de contabilidad y los informes financieros y no financieros, mientras que el **Principio V.C** requiere que un auditor independiente, competente y calificado lleve a cabo una auditoría anual, de acuerdo con los estándares de auditoría de alta calidad.

Con respecto a los *Principios de la OCDE y del G20*, el actual marco de gobierno corporativo en Costa Rica es sustancialmente consistente con las recomendaciones de los *Principios de la OCDE y del G20* como resultado de las medidas tomadas durante el proceso de revisión para la adhesión. Todas las empresas que tienen acceso a los mercados de capitales a través de la BNV deben generar informes de acuerdo con las NIIF.

Con respecto a las entidades reguladas, es decir, las empresas que cotizan en el mercado de valores y las entidades del sector financiero, el Reglamento sobre Información Financiera se emitió en el segundo semestre del 2018. Este requiere que todas las instituciones financieras reguladas cumplan con las NIIF actuales al inicio del 2020 y establece la adopción automática de nuevas normas o reformas adoptadas por la IASB. La regulación permitió ocho desviaciones temporales de las NIIF, que deben eliminarse gradualmente hasta el 2024 a más tardar, a través de acciones legales o regulatorias adicionales. Se aprobó una reforma legal en diciembre del 2018 (Ley N.º 9.635) y otras dos reformas legales se abordaron a través de la Ley de Supervisión Consolidada. El CONASSIF aprobó en octubre de 2019 un plan de acción para lograr una consistencia completa con las NIIF.

Para las entidades no reguladas, el CONASSIF acepta las normas contables nacionales establecidas por el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica (CCPA) para empresas privadas y las establecidas por el Ministerio de Hacienda para las EPE (a continuación se encuentra una discusión más exhaustiva de las normas de información financiera para las EPE). A través de su Circular N.º 06-2014, el CCPA ratificó las NIIF y sus respectivas interpretaciones como el estándar contable válido para las empresas privadas en Costa Rica.

### *La auditoría externa independiente y los estándares de auditoría (Principio V.C)*

El **Principio V.C** recomienda que un auditor independiente, competente y calificado lleve a cabo una auditoría anual, de acuerdo con los estándares de auditoría de alta calidad, para proporcionarles a la junta directiva y a los accionistas una garantía externa y objetiva de que los estados financieros representan fielmente la situación y el desempeño financieros de la empresa en todos los aspectos importantes.

Se espera que los auditores de los estados financieros de todas las entidades reguladas cumplan con los requisitos establecidos por Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica (CCPA). Con respecto a la implementación de las Normas Internacionales de Auditoría, el CCPA adoptó formalmente las NIA

en 1998. En el 2005, el CCPA actualizó sus estándares y acordó que todas las actualizaciones posteriores a las NIA se incorporarían automáticamente a la práctica nacional.

En el 2015, el Informe de Cuadro de Mando (*Dashboard Report*) del Programa de Cumplimiento de Miembros de la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés) indicó que Costa Rica había demostrado tener el compromiso con la misión de dicha federación y la capacidad para participar en el programa de cumplimiento de la IFAC. En dicho informe, se consideró que el CCPA poseía niveles apropiados de: 1) viabilidad operativa y financiera; 2) estructuras de gobernanza; y 3) estructuras operativas. Estas conclusiones fueron confirmadas en revisiones posteriores de Costa Rica realizadas por la IFAC.

De acuerdo con el Reglamento de Auditores Externos (Acuerdo 32-10 de la SUGEF), los sujetos supervisados deben someterse a una auditoría anual por parte de una firma de auditores externos o un auditor externo independiente incluido en el Registro de Auditores Elegibles, que forma parte del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, establecido por la Ley del Mercado de Valores. Los auditores externos independientes deben cumplir con las NIA y deben ser independientes de la institución, del grupo o conglomerado financiero por auditar.

En el 2012, el Informe sobre el Cumplimiento de Códigos y Normas del Banco Mundial (ROSC, por sus siglas en inglés) sobre contabilidad y auditoría había demostrado que, en muchos casos, la conducción real de las auditorías no alcanzaba las buenas prácticas. En respuesta, el CCPA informó que había hecho esfuerzos para mejorar la aplicación de las NIA en el ejercicio y que las prácticas habían mejorado.

No obstante, algunos temas ameritan más atención. El CCPA continúa trabajando bajo limitaciones de capacidad que restringen su habilidad para cerrar las brechas entre las prácticas reales y los estándares globales y para mejorar la calidad de la profesión contable y de auditoría. La naturaleza y la escala de este desafío no deben malinterpretarse. La mejora de las prácticas de contabilidad y auditoría implica un cambio cultural que requerirá una inversión significativa en capacitación y en sistemas.

Además, la profesión no tiene supervisión pública formal ni rendición de cuentas externa, como se ha vuelto cada vez más la norma en los países de la OCDE. De acuerdo con los *Principios de la OCDE y del G20*, la supervisión independiente de la profesión es un factor importante para mejorar la calidad de la auditoría. Se han hecho algunos esfuerzos para fortalecer la supervisión desde el inicio de la revisión para la adhesión. La legislación necesaria para tal efecto se adoptó en octubre del 2019 (enmiendas a la Ley Reguladora del Mercado de Valores y otras leyes relacionadas). La ley refuerza la supervisión de la profesión de auditoría y la implementación de las NIA al permitir que la SUGEVAl imponga sanciones a los auditores cuando se detectan irregularidades u otras infracciones. La ley también establece que un auditor puede ser eliminado del registro de auditores elegibles y se le puede prohibir prestar servicios a entidades supervisadas si no cumplen con los estándares. Si bien la introducción de la potestad sancionatoria puede servir para fortalecer la rendición de cuentas, no se puede esperar que tengan el mismo impacto que el de un organismo de supervisión contable y de auditoría.

Sea como sea, los diversos desafíos que enfrenta la profesión contable y de auditoría no son necesariamente relevantes para las empresas que se encuentran dentro del alcance de los *Principios de la OCDE y del G20* o las *Directrices para las Empresas Públicas*. Las empresas cotizadas en el mercado de valores y las EPE generalmente no dependen de los servicios de auditoría de pequeñas firmas de auditoría con capacidad o recursos limitados. Con mayor frecuencia, generalmente eligen ser auditados por firmas de auditoría internacionales líderes (conocidas como Big 4), de las cuales se espera no solo que cumplan completamente con las ISA, sino que también tienen mecanismos para garantizar la calidad de sus auditorías.

### *Normas contables para las EPE (Directriz VI.A)*

La **Directriz VI.A** recomienda que todas las EPE proporcionen información financiera y no financiera de acuerdo con los estándares de divulgación corporativa de alta calidad, reconocidos internacionalmente. Además, la directriz requiere que las EPE informen cualquier preocupación importante para el Estado como propietario y para el público en general, teniendo en cuenta su tamaño y capacidad para hacerlo.

### *El marco legal e institucional para la presentación de informes*

La Dirección de Contabilidad Nacional, que forma parte del Ministerio de Hacienda, es el organismo técnico responsable de las prácticas de informes de información financiera de las EPE y de la implementación de las NIIF. Además, Costa Rica tiene una política general que establece los requisitos de transparencia y divulgación para las EPE y las instituciones estatales autónomas. En abril del 2018, el Ministerio de la Presidencia emitió la Directiva 102-MP, Política General sobre Transparencia y Divulgación de Información Financiera y No Financiera Para Empresas Propiedad del Estado, sus Subsidiarias, e Instituciones Autónomas. Dicha directiva tiene un amplio alcance y establece una política de divulgación de información tanto financiera como no financiera para las EPE.

Al igual que con el Reglamento sobre Gobierno Corporativo, la Política General sobre Transparencia hace referencia a las mejores prácticas internacionales, incluidos los *Principios de la OCDE y del G20* y las *Directrices para las Empresas Públicas*, la Guía de Rendición de Cuentas y Transparencia de la OCDE para las Empresas Públicas (2010), el conjunto de herramientas del Banco Mundial titulado Gobierno Corporativo para las Empresas Públicas (2014) y la Guía sobre Buenas Prácticas en la Divulgación de Gobierno Corporativo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Como consecuencia, la Política General sobre Transparencia guarda una correspondencia con las prácticas internacionales y de la OCDE, y su plena implementación serviría para alinear a las EPE de Costa Rica con la OCDE y otras normas internacionales. Las autoridades costarricenses comenzaron a monitorear y brindar informes sobre la implementación a través de la información proporcionada en su primer informe agregado sobre las EPE, publicado en octubre del 2019. El informe encontró solo un cumplimiento parcial de las prácticas de presentación de informes esperadas, lo que indica la importancia de mantener dicho monitoreo y desarrollo de informes en el futuro.

Con respecto a las normas de informes financieros, Costa Rica había experimentado retrasos considerables en la implementación de las NIIF desde la aprobación original de la legislación en el 2009. En febrero del 2018, el gobierno emitió el Decreto 41039 titulado Cierre de Brechas en la Normativa Contable Internacional en el Sector Público Costarricense y Adopción y/o Adaptación de la Nueva Normativa, que establece la fecha límite para que las EPE cierren las brechas restantes en la implementación de las NIIF al 1 de enero del 2020. Como se observa en mayor detalle a continuación, se espera que la implementación completa para algunas EPE tome más tiempo.

### *Presentación de informes en las EPE financieras*

Las EPE financieras se encuentran bajo un régimen especial de informe. Todas las EPE financieras están sujetas a las regulaciones de divulgación financiera emitidas por el CONASSIF. Se requiere que las EP financieras cumplan con las NIIF de acuerdo con el Capítulo IV del Reglamento de Información Financiera También deben enviar informes financieros trimestrales o anuales a las superintendencias, según su condición de nacional o extranjero.

Las regulaciones del CONASSIF requerían el uso de una versión obsoleta y modificada de las NIIF. A fines del 2018, todas las instituciones financieras, con la excepción del Banco Internacional de Costa Rica y el INS, seguían utilizando las NIIF válidas a partir del 1 de enero del 2011. En consecuencia, al



2018, los estados financieros de las EPE financieras no eran comparables con los de los bancos a nivel internacional. En septiembre del 2018, el CONASSIF y la SUGEF aprobaron un acuerdo titulado Reglamento de Información Financiera para cerrar las brechas con las NIIF. El acuerdo también establece el 1 de enero del 2020 como la fecha límite para que las instituciones financieras públicas y privadas cumplan con las NIIF existentes, pero permite ciertas excepciones que se irán eliminando gradualmente entre esa fecha y el 2024. Si bien se espera que las variaciones actuales con respecto de las NIIF desaparezcan en los próximos años, existe el riesgo de que los cambios futuros en la legislación fiscal y otras regulaciones puedan promover desviaciones continuamente.

### *Prácticas reales de presentación de informes financieros*

Entre las EPE no financieras, dos (INCOP e INCOFER) cumplen totalmente con las NIIF y recibieron opiniones no calificadas (positivas) de sus auditores externos independientes para sus estados financieros del 2018. Se emite una opinión no calificada si se presume que los estados financieros están libres de errores importantes. Además, RECOPE aplicó las NIIF en el 2018, pero recibió una opinión calificada (negativa). Una opinión calificada es un reflejo de la incapacidad del auditor para dar una opinión de auditoría no calificada o limpia. Las restantes EPE no financieras preparan sus informes de acuerdo con las normas nacionales. De estas, dos (AyA y Correos de Costa Rica) recibieron opiniones no calificadas (positivas) de sus auditores, mientras que cuatro (FANAL, ICE, JPS y SINART) recibieron opiniones calificadas (negativas). JAPDEVA informó que usaba estándares nacionales, pero solo había producido informes no auditados del 2018 para octubre del 2019. Para dicha fecha, SINART había auditado sus informes financieros. No obstante, estos no se habían publicado.

A partir del 2019, los auditores de los dos bancos estatales en Costa Rica (el BCR y el BNCR) informan el uso de las normas de contabilidad del CONASSIF y la SUGEF para sus informes financieros del 2018. Para el INS, el auditor externo independiente informó el cumplimiento de las normas del CONASSIF y de la SUGEF y el uso de las NIIF solo cuando las normas nacionales no prescriben un tratamiento contable. Aunque los inversionistas en algunas ocasiones aceptan los estados financieros preparados bajo estándares de contabilidad regulatorios, algunos auditores independientes señalaron en sus opiniones de auditoría que los estados financieros pueden no ser adecuados para los propósitos de otros usuarios, aparte de los reguladores locales.

### *Causas de las demoras en la transición a las NIIF*

Algunos motivos de la lenta transición a las NIIF son que las mismas leyes preveían un cambio gradual, lo que permitió a las EPE evitar el cumplimiento pleno durante años. Las justificaciones más técnicas de los retrasos se atribuyeron a: 1) la necesidad de capacitar contadores; 2) la falta de sistemas informáticos apropiados; 3) los posibles impactos fiscales; 4) las preocupaciones sobre cómo los estados financieros con NIIF podrían afectar las cuentas nacionales; 5) la fijación de precios de productos y servicios regulados, como el agua y la electricidad; y 6) que los estados financieros con NIIF revelarían que algunas EPE se encontraban en una peor situación financiera de lo que se pensaba previamente. Al final, los retrasos en la implementación parecen deberse menos a desafíos técnicos que a: 1) la considerable reticencia entre las EPE para cumplir a cabalidad con las NIIF; 2) la política del Contador Nacional de seguir una política de implementación gradual; y 3) la ausencia de voluntad política.

En cualquier caso, el estado de divulgación entre las EPE y los bancos estatales sugiere que la implementación de las NIIF requerirá más tiempo y esfuerzo. En términos de su futura evolución, todas las empresas financieras, incluidos los bancos estatales, deben cumplir con las NIIF actuales a partir del 2020, con excepciones que se irán eliminando gradualmente entre esa fecha y el 2024. El INS proyecta que cumplirá plenamente para el 2021, con la excepción de la implementación de la NIIF 17 (contratos de seguro), que puede llevar más tiempo. El ICE informó que espera lograr la

implementación completa de las NIIF en el período 2022-23. Si bien las NIIF pueden ser algo que estas empresas ya están considerando, un número significativo de EPE todavía funcionan sin publicar estados financieros anuales que cumplan plenamente con las NIIF y que no reciben una opinión positiva de sus auditores externos independientes. Sin importar cuál sea la norma contable utilizada, sigue siendo un objetivo importante para todas las EPE publicar estados financieros anuales auditados de manera oportuna.

### *El impacto de los informes de las EPE en las cuentas nacionales*

Más allá de lo que las prácticas de presentación de informes financieros significan para la calidad general de la divulgación (y la ausencia de comparabilidad entre EPE), la combinación de prácticas contables de Costa Rica socava la capacidad del gobierno para preparar cuentas nacionales de alta calidad. El gobierno costarricense ha sido consciente del problema y, en febrero del 2018, la Presidencia y el Ministerio de Hacienda emitieron el Decreto Ejecutivo 41039 titulado Cierre de Brechas en la Normativa Contable Internacional en el Sector Público Costarricense y Adopción y/o Adaptación de la Nueva Normativa, con el fin de eliminar las diferencias entre las prácticas contables en el sector público costarricense y las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS, por sus siglas en inglés).

Si bien el decreto se centra en la contabilidad del sector público (IPSAS), la preparación adecuada de las cuentas nacionales también se basa en la aplicación transversal de un conjunto uniforme de normas entre las instituciones públicas y las EPE (GBE, por sus siglas en inglés bajo la nomenclatura de las IPSAS), para que se dé una consolidación apropiada. Para las EPE, definidas por las IPSAS como entidades con orientación comercial a las que se les ha asignado la autoridad financiera y operativa para vender bienes y servicios de manera rentable, el estándar contable aplicable es el de las NIIF. Sin embargo, precisamente la cuestión de cuáles instituciones estatales deberían aplicar las NIIF versus las IPSAS ha sido objeto de cierta controversia dentro del IASB. El lograr claridad sobre lo que constituye una empresa propiedad del Estado y cuáles estándares de contabilidad se deben aplicar será probablemente un desafío en Costa Rica y puede pasar algún tiempo antes de que el sistema de contabilidad nacional esté en condiciones de producir cuentas nacionales consistentes.

### *Información confidencial y acceso público a la información*

El acceso a la información es un derecho público en Costa Rica. El Artículo 30 de la Constitución Política establece que "se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público". Más específicamente, la Contraloría General de la República cuenta con el respaldo jurídico para tener acceso a cualquier información sobre las EPE, incluida la información confidencial. La Constitución Política y la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública garantizan el acceso público a la información, específicamente a información relacionada con los ingresos, los presupuestos, la custodia, el control, la gestión, la inversión y el gasto de fondos públicos, a menos que dicha información pueda poner en peligro al interés público y, específicamente, a las EPE que operan en un contexto de competencia.

En la práctica, sin embargo, ha habido diferentes interpretaciones de lo que constituyen los secretos de Estado, la información confidencial y el interés público, por lo que esas diferencias han tenido que ser resueltas en los tribunales. Por ejemplo, ha habido casos de EPE que intentan evitar que la Contraloría General de la República publique sus hallazgos o transmita sus informes dentro del gobierno. Si bien las empresas en los países de la OCDE tienen un derecho generalmente reconocido de mantener la confidencialidad de cierta información comercial, en Costa Rica tales justificaciones pueden haberse utilizado para evitar el dar a conocer las dificultades financieras de ciertas EPE u otros hallazgos críticos de la Contraloría General de la República.

Los desacuerdos sobre lo que legítimamente se puede mantener en secreto han llevado a alternativas inusuales. En el caso del Grupo ICE (siguiendo la recomendación de la Contraloría General de la

República para garantizarles a los órganos de supervisión pertinentes un mejor acceso a la información del Grupo ICE), el Consejo de Gobierno decidió designarles a los Ministros de Ambiente y Energía, de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, y de Planificación y Política Económica, el solicitar información a la junta directiva del Grupo ICE e informar oportunamente al Consejo de Gobierno sobre cualquier aspecto que deba conocerse.

### Recuadro 3.1. Caso de estudio: Grupo ICE y la información confidencial de negocios

La regla general para las EPE en Costa Rica es que la información se puede hacer pública; el mantener la información confidencial es la excepción. Por otro lado, el Artículo 35 de la Ley 8660 (Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades de Telecomunicaciones del Sector Público) les permite a estas EPE declarar confidencial cualquier información que cumpla con ciertos requisitos, aunque sí deben proporcionar dicha información a los organismos gubernamentales de control y auditoría.

El Grupo ICE ha tratado de limitar el uso de su información dentro del gobierno, planteando la cuestión de si todos los organismos gubernamentales deberían tener el mismo acceso a información confidencial. Las quejas sobre el nivel de transparencia del Grupo fueron emitidas por la Contraloría General de la República en el 2015, durante una reunión confidencial y a puertas cerradas de la Comisión de Control, Cobros y Gastos Públicos de la Asamblea Legislativa. Los artículos de prensa informaron que tanto la Contraloría General de la República como la Comisión estaban alarmados por las pérdidas reportadas por RACSA, subsidiaria del ICE, y su posible insolvencia. Según los informes, la Contraloría y la Comisión estaban preocupados por las restricciones a la capacidad de comunicar sus conclusiones al Consejo de Gobierno. El Grupo ICE había interpretado la definición de “información confidencial” de manera amplia y argumentó que la divulgación lo ponía en desventaja competitiva y que la Ley 8660 y la ley constitutiva del Grupo permitían la retención de información confidencial de negocios.

La posición del Grupo ICE sobre transparencia y confidencialidad evolucionó durante el proceso de revisión para la adhesión. Un artículo de opinión publicado en La Nación en noviembre del 2018 expresaba sorpresa y aprobación cuando la Presidente Ejecutiva del ICE reconoció públicamente las dificultades que enfrenta el Grupo y anunció que se volvería más transparente en el futuro. La Presidente hizo referencia directa a la necesidad de adherirse a la práctica de la OCDE en el contexto del proceso de adhesión.<sup>3</sup>

Las diferentes opiniones sobre el tema incluso han dado lugar a demandas judiciales contra la Contraloría General de la República, que fueron ampliamente cubiertas por la prensa. La opinión de la Contraloría General de la República era que sus intentos de compartir información dentro del gobierno tenían una base legal. Argumentaban que, bajo el principio de coordinación interinstitucional emitido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema, las entidades públicas bajo control estatal no pueden usar protecciones de confidencialidad para restringir los flujos de información dentro del Estado y concluyeron que la información confidencial de cualquier EPE puede ser comunicada entre organismos estatales, con el fin de cumplir con sus responsabilidades legales de control y supervisión.

A partir de enero del 2019, la política de confidencialidad se estaba abordando de manera descentralizada a nivel de cada EPE. El Artículo 5 de la Política General sobre Transparencia y Divulgación indica que las EPE deben desarrollar una política de confidencialidad que establezca las motivaciones y circunstancias excepcionales bajo las cuales la información puede ser declarada confidencial, así como su base legal. Una debilidad potencial de este enfoque descentralizado es que las EPEs pueden decidir por sí mismas qué es confidencial y que puede haber pocos incentivos para que ejerciten dicha transparencia. A octubre del 2019, cinco de las 12 EPE matrices habían

proporcionado sus políticas de confidencialidad a la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado. De todas ellas, solo una había desarrollado una política de confidencialidad que definía claramente lo que debería y no debería divulgarse al público en interés del gobierno abierto y la transparencia.

#### *Auditoría externa independiente de las EPE (Directriz VI.B)*

La **Directriz VI.B** recomienda que los estados financieros de las EPE estén sujetos a una auditoría externa independiente basada en estándares de alta calidad. También determina que los procedimientos específicos de control estatal no sustituyen a una auditoría externa independiente.

El grado de implementación de las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) depende fundamentalmente de la calidad de la profesión de auditoría local. Las NIA fueron formalmente adoptadas por el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica (CCPA) en 1998. Con respecto a la auditoría, no existe un requisito legal directo para que las EPE sean auditadas utilizando las NIA. Sin embargo, existe un requisito más general según la Ley 1038 para que los auditores de todas las entidades reguladas y no reguladas sigan los requisitos establecidos por la CCPA, que exigen el uso de las NIA. Entre las EPE y los bancos estatales que proporcionaron estados financieros auditados por un auditor externo independiente en el 2019, todos cumplieron con las NIA.

Un factor adicional y relevante sobre el contexto es que muchas juntas directivas de EPE parecen carecer de experiencia en contabilidad, auditoría, control y buenas prácticas de gobierno corporativo, cada una de las cuales es necesaria para supervisar de manera efectiva el trabajo del auditor externo independiente. Además, a principios del 2019, aunque todas las EPE financieras tenían comités de auditoría, solo cinco empresas no financieras tenían comités de auditoría funcionales.

#### *Presentación anual de informes agregados sobre las EPE (Directriz VI.C)*

La **Directriz VI.C** recomienda que las entidades propietarias del Estado desarrollen informes consistentes y que publiquen anualmente un informe agregado sobre las EPE.

La Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado (UAPA) preparó un informe agregado sobre las EPE que se presentó ante el Consejo de Gobierno en septiembre del 2019 y se publicó en octubre del mismo año. En general, el informe es un sólido primer esfuerzo para instaurar informes agregados que se compara favorablemente con esfuerzos similares de entidades propietarias en países de la OCDE. Contiene descripciones resumidas de las EPE, sus misiones e indicadores básicos sobre su desempeño financiero, que se acompañan de algunas discusiones y análisis. La extensión y el diseño del documento hacen que sea fácil de leer y amigable para el usuario.

Además de datos financieros, el informe agregado contiene una sección que describe las prácticas de gobernanza de las EPE con base en su divulgación al público. Si bien esta sección solo informa si se hicieron las revelaciones (requeridas bajo la Política General sobre la Transparencia), brinda una excelente idea del grado de cumplimiento de las EPE con las buenas prácticas de gobierno corporativo que se promueven como resultado del proceso de adhesión.

En el futuro, podrían incorporarse al informe agregado algunos elementos adicionales de mucha utilidad. Estos incluyen: 1) una discusión sobre el estado del sector de las EPE como un todo y su impacto en el presupuesto estatal y la economía; 2) los objetivos que el Estado desea alcanzar a través de su propiedad; 3) más información sobre el logro de objetivos específicos del servicio público; 4) el desempeño del Estado en el ejercicio de sus responsabilidades de propiedad y supervisión; y 5) un estado financiero consolidado para el sector de las EPE. La diferencia entre los estados combinados y los consolidados es que los estados financieros consolidados compensan los pasivos entre empresas y, por lo tanto, presentan una imagen más precisa de la salud financiera del sector de las EPE como un todo.

## **Divulgación de las estructuras de gobierno corporativo, propiedad y votación**

*Estructuras de capital y acuerdos de control para las empresas que cotizan en el mercado de valores (Principios II.E.2 y V.A.3)*

El **Principio II.E.2** recomienda exigir la divulgación de las estructuras de capital y los acuerdos de control, y el **Principio V.A.3**, de manera similar, recomienda exigir la divulgación de información importante sobre la propiedad mayoritaria de acciones, incluyendo los beneficiarios finales y los derechos de voto.

El Artículo 8 (m) de la Ley Reguladora del Mercado de Valores requiere que la información sobre participaciones significativas (iguales o mayores al 10 % del capital suscrito) se haga pública a través del prospecto que se presenta en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios. El Reglamento SGV-A-19 de SUGEVAL también establece el requisito para los accionistas de los emisores que cotizan en el mercado de valores y que posean una participación significativa (igual o mayor al 10 % del capital suscrito) de informar sobre su propiedad al emisor, a la BNV y a la SUGEVAL. El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF requiere que las compañías pongan a disposición información sobre su propiedad y sus participaciones significativas en su sitio web o por otros medios de fácil acceso. Estos requisitos de divulgación ofrecen al mercado de valores información sobre aquellos que tienen una influencia significativa en el proceso de toma de decisiones y la marcha de los negocios de la compañía.

Además, gracias a la ley que modifica la Ley Reguladora del Mercado de Valores, adoptada en octubre del 2019, la SUGEVAL ahora tiene acceso a información sobre los beneficiarios propietarios de todos los accionistas de las compañías que cotizan en el mercado de valores. Esto significa que el regulador puede tomar medidas para detectar prácticas inadecuadas. Si bien los accionistas de un patrimonio cotizado con una propiedad igual o superior al 10 % deben informar de su propiedad al emisor, la BNV y la SUGEVAL, otras disposiciones legales pueden dificultar el acceso público a dicha información. Tanto la Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales como los derechos de privacidad incluidos en la Constitución Política pueden aumentar la dificultad para que el público obtenga información que establezca la identidad de los beneficiarios propietarios, o para determinar cómo la empresa podría estar controlada. Por otro lado, el Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF requiere que las empresas pongan a disposición del público la información sobre su propiedad y participaciones significativas en su sitio web o por otros medios de fácil acceso, pero esta revisión no evaluó el grado en el que dichos informes brindan información clara sobre los beneficiarios propietarios.

La divulgación de beneficiarios propietarios ha sido un tema polémico en Costa Rica. Los principales accionistas y beneficiarios propietarios han tratado de proteger sus derechos de privacidad y los intentos de redactar leyes para promover una mayor transparencia se han sido disputados en la Asamblea Legislativa. Y, aunque legislación como la Ley para Mejorar la Lucha Contra el Fraude Fiscal ha posibilitado, al menos en principio, que las autoridades fiscales rastreen al beneficiario propietario, dicha información no es generalmente pública. Esta reticencia a divulgar información sobre los beneficiarios propietarios puede dificultar la apreciación integral de las estructuras de capital, los acuerdos de control y las transacciones con partes vinculadas.

*Divulgación de gobierno corporativo (Principio V.A.9)*

El **Principio V.A.9** llama a la divulgación de las estructuras y políticas de gobernanza; esto incluye el contenido de cualquier código o política de gobierno corporativo y el proceso mediante el cual se implementa.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF requiere que todas las compañías que cotizan en el mercado de valores divulguen información sobre sus prácticas de gobierno corporativo en sus sitios web o a través de otros medios fácilmente accesibles a las partes interesadas. Esta información debe estar disponible anualmente y actualizarse cada vez que se realicen cambios importantes, y debe incluir, al menos:

- La propiedad de las acciones con participaciones significativas;
- La política de remuneración aplicable a los miembros del órgano de dirección y la alta gerencia;
- La información sobre la junta directiva; esto incluye la composición, el tamaño, los miembros, el proceso de selección y los criterios de independencia;
- La información sobre los miembros de la junta directiva, incluidas sus cualificaciones y experiencia, puestos gerenciales en otras compañías, participaciones en transacciones o asuntos que afecten a la compañía y estado de independencia;
- La información sobre la alta gerencia, incluidas las responsabilidades, las cadenas de mando, las calificaciones y la experiencia;
- Las transacciones con las partes vinculadas en el último año;
- Los acontecimientos significativos que podrían dificultar el logro de los objetivos comerciales;
- La información sobre comités, incluyendo objetivos, responsabilidades, composición y frecuencia de las reuniones; y
- Cualquier otra información o aclaración relacionada con su gobierno corporativo.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo también requiere que las compañías que cotizan en el mercado de valores posean códigos de gobierno corporativo y que los divulguen.

*Divulgación de las estructuras de gobierno corporativo, propiedad y votación en las EPE (Directriz VI.A.3)*

La **Directriz VI.A.3** requiere la divulgación de la estructura de gobierno corporativo, propiedad y votación de la empresa, que debe incluir el contenido de cualquier código o políticas de gobierno corporativo y sus procesos de implementación.

En la medida en que las EPE se encuentren bajo el Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF que se aplica a las entidades reguladas, se les exige tener códigos de gobierno corporativo y divulgarlos, al igual que cualquier otra información sobre sus prácticas de gobernanza. Además, se requiere que todas las EPE cumplan con las buenas prácticas de divulgación prácticas bajo la Política General sobre la Transparencia, la cual dicta que las EPE deben indicar si cuentan con políticas sobre ética y sobre gobierno corporativo.

Con respecto a la práctica real de emisión de informes sobre gobernanza, un examen de los sitios web en el 2016 mostró que la mayoría de las EPE proporcionaron poca información sobre sus gobiernos corporativos. Dicha exploración hizo evidente que las divulgaciones de las EPE se habían percibido principalmente como un ejercicio de cumplimiento de “marcar casillas”. Información importante, como lo es la composición de las juntas directivas, los datos sobre los miembros individuales de estas y si podrían o no considerarse independientes, no se proporcionó de manera sistemática. Otras divulgaciones clave de gobierno corporativo eran poco frecuentes, por ejemplo: políticas sobre ética y factores de riesgo material, o información sobre sistemas de gestión de riesgos. Tampoco hubo divulgación sobre discusiones cualitativas respecto de la gobernanza por parte de las juntas directivas de las EPE. Además, la mayoría de las EPE no emitieron un Informe de los Directores con sus estados financieros, aunque esto se considera ampliamente como una buena práctica.

En el 2018, una revisión de seguimiento en los sitios web de las EPE sugirió que la divulgación de la gobernanza había mejorado. Por ejemplo, tanto el INS como RECOPE divulgaron sus códigos de

gobierno corporativo. Sin embargo, la divulgación sigue lejos de ser uniforme y puede mejorar significativamente. Parecería necesario que la Administración dé seguimiento al nivel de divulgación, lo evalúe en comparación con las mejores prácticas y se asegure de que una adecuada divulgación se convierta en la norma y no en la excepción. La Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado ya se ha movido en esta dirección y se espera que juegue un papel aún más importante para alentar una divulgación mejor y más uniforme en el futuro.

### ***Divulgación de las transacciones con las partes vinculadas***

#### *Información importante sobre las transacciones con partes vinculadas (Principio V.A.6)*

El **Principio V.A.6** recomienda exigir la divulgación de información importante sobre las transacciones con partes vinculadas y los términos de dichas transacciones individualmente al mercado.

Como se señaló anteriormente con respecto a las transacciones con las partes vinculadas y el informe de conflictos de interés, el marco de gobierno corporativo de Costa Rica requiere la divulgación de información sobre transacciones importantes con partes vinculadas, tanto a la junta directiva como al público, de acuerdo con las regulaciones de la SUGEVAL, el Reglamento sobre Gobierno Corporativo y la NIC 24 para compañías que llevan sus cuentas bajo estándares NIIF.

En la medida en que las empresas que cotizan en el mercado de valores cumplan con las NIIF, cumplirían con el Principio V.A.6, que requiere la divulgación de los términos de la transacción de forma individual. La NIC 24 requiere específicamente la divulgación de lo siguiente: 1) el monto de la transacción; 2) la cantidad de saldos pendientes, incluidos los términos, condiciones y garantías; 3) provisiones para deudas dudosas relacionadas con la cantidad de saldos pendientes; y 4) gastos reconocidos durante el período con respecto a deudas incobrables o dudosas adeudadas por partes vinculadas.

Sin embargo, las restricciones sobre la divulgación de beneficiarios propietarios discutidas anteriormente pueden limitar la capacidad de los accionistas y otros participantes del mercado para identificar las partes vinculadas, lo que les hace más difícil verificar si las transacciones con partes vinculadas están siendo correctamente identificadas e informadas.

#### *La divulgación de las EPE de transacciones importantes con el Estado u otras entidades relacionadas (Directriz VI.A.8)*

La **Directriz VI.A.8** recomienda que las empresas públicas divulguen información sobre cualquier transacción material entre las EPE y el Estado u otras entidades relacionadas.

La Política General sobre Transparencia aclara lo que se entiende por transacciones con partes vinculadas, así como el deber de revelarlas en el informe anual o, si corresponde, como una notificación de hecho relevante. Adicionalmente, las transacciones importantes con partes vinculadas se revelan cuando las empresas públicas preparan sus informes financieros anuales de acuerdo con las NIIF. Debido a que las EPE con oferta de acciones o bonos en la BNV están obligadas a revelar sus estados financieros conforme a las NIIF, dichas EPE deberían revelar sus transacciones materiales con partes vinculadas. Una preocupación relacionada es que las EPE generalmente no tienen ni divulgan ninguna política formal sobre transacciones con partes vinculadas, aunque algunos de sus elementos se encuentran en el derecho administrativo.

## La separación del papel del Estado como propietario frente a su rol como regulador

Establecer una separación efectiva entre el papel del Estado como propietario de las empresas propiedad del Estado y el rol de este como regulador, particularmente con respecto a la regulación del mercado

El Documento Conceptual y las *Directrices para las Empresas Públicas* se enfocan en las responsabilidades generales de la entidad propietaria de las EPE y en garantizar que exista una clara separación entre el papel del gobierno como propietario de las EPE y su papel como regulador. Las recomendaciones relevantes a este asunto bajo las *Directrices para las Empresas Públicas* en este sentido incluyen: el desarrollo de una política de propiedad de las EPE (Directriz I.B); la lógica tras la propiedad de las EPE y el establecimiento de sus objetivos (Directriz I.D); simplificar y estandarizar las figuras legales de las EPE (Directriz II.A); la autonomía operativa de estas empresas (Directriz II.B); la centralización de la función de propiedad y el ejercicio de los derechos de propiedad del Estado (Directriz II.D); los procesos de selección de la junta directiva (Directriz II.F.2); la remuneración de los miembros de la junta directiva (Directriz II.F.7); y la separación de la propiedad estatal y otras funciones del Estado (Directriz III.A).

### **La política de propiedad de las EPE (Directriz I.B)**

La **Directriz I.B** recomienda el desarrollo de una política de propiedad que defina la lógica general que justifica la propiedad estatal.

#### *La política de propiedad*

El Protocolo de entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado (Protocolo de entendimiento) es la política de propiedad en Costa Rica. El Protocolo de entendimiento contiene una carta de presentación firmada por el Presidente de la República que expresa el compromiso de Costa Rica de mejorar la dirección de las empresas gobernadas por el Poder Ejecutivo y busca implementar los principios y las directrices de un buen gobierno corporativo adoptados por la comunidad internacional, con especial referencia al G20 y la OCDE. Es un logro importante que debería ayudar a guiar las políticas para las EPE en Costa Rica y el trabajo de la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado a futuro. El Protocolo de entendimiento se publicó en octubre del 2019 después de un proceso de consulta con las EPE y el Consejo de Gobierno, y se acompaña de una directriz que refleja la posición oficial del gobierno.

El Protocolo de entendimiento de Costa Rica dedica una cantidad significativa de espacio a la consolidación de varios fragmentos de legislación y regulación existentes. La política de propiedad también contiene recomendaciones aspiracionales adicionales que reflejan las mejores prácticas internacionales, incluso si los detalles sobre cómo tales aspiraciones serán alcanzadas, quedan por concretarse en la práctica. Si bien no es posible resumir el Protocolo de entendimiento en detalle, vale la pena mencionar algunos temas importantes.

#### *La lógica que justifica la propiedad de las EPE en la política de propiedad*

Un tema prominente es la discusión de la lógica que justifica la propiedad estatal. Las *Directrices para las Empresas Públicas* sugieren que debe existir una lógica para la propiedad estatal y que los países deben justificar la continuidad de su propiedad a través de revisiones periódicas de su portafolio de EPE. El Protocolo de entendimiento establece que las EPE deben cumplir al menos con uno de los siguientes criterios:



- Sus funciones o propósitos son necesarios para salvaguardar un interés económico o estratégico nacional;
- Es la única forma de garantizar la universalidad en la prestación del servicio público;
- Se requiere la provisión directa de algún bien o servicio por parte del estado; o
- Existe una política o proyecto estratégicos que justifican la inversión estatal.

La discusión de una lógica de propiedad es un gran paso en Costa Rica, donde el papel del Estado en la economía y las EPE ha sido en gran medida un dogma sin cuestionamientos. Podría esperarse que una reflexión sobre esta justificación de la propiedad estatal alentaría un examen más detallado sobre si se están logrando los objetivos de política de estado y si la estructura de las EPE es el mejor método para lograr dichos objetivos.

### *Desempeño financiero, establecimiento de objetivos y monitoreo del desempeño*

Otro tema importante se refiere al desempeño financiero de las EPE, el establecimiento de objetivos y el monitoreo de su desempeño. El Protocolo de entendimiento introduce ahora la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera de las EPE. Esto es de crucial importancia en Costa Rica porque, históricamente, los indicadores a los que el Estado da seguimiento se han enfocado casi exclusivamente en el logro de objetivos sociales; algunos indicadores analizaban los impactos y gastos presupuestarios, pero ninguno monitoreaba la salud financiera de las EPE desde la perspectiva de los accionistas.<sup>4</sup>

Lo que se entiende por "perspectiva del accionista" en este caso es una evaluación de la salud financiera, la sostenibilidad y el desempeño financiero de la EPE, que típicamente incluiría un análisis de los indicadores de volumen de negocio y rentabilidad (márgenes operativos y de ventas), indicadores de eficiencia financiera (como el retorno sobre activos), apalancamiento y solvencia (tales como los coeficientes de endeudamiento y el flujo de caja); y otros indicadores de eficiencia no financiera (como la eficiencia laboral, por ejemplo: los ingresos por empleado). La perspectiva de los accionistas en este sentido le proporciona información al Estado y, en particular, al Ministerio de Hacienda, la cual es esencial para comprender la sostenibilidad económica de las EPE, su impacto en la macroeconomía y los posibles riesgos financieros y fiscales asociados con ellas.

Además, el Protocolo de entendimiento establece las líneas generales para la fijación de objetivos y un sistema de monitoreo del desempeño que tiene la capacidad de analizar e informar sobre la eficiencia y la salud financiera de las EPE. El Protocolo de entendimiento indica que los objetivos de desempeño se establecerán mediante una "nota de expectativas" enviada por el gobierno a las EPE, la cual establecerá los objetivos e indicadores clave de desempeño (KPI, por sus siglas en inglés). A su vez, a la junta directiva de la EPE se le otorgará la oportunidad de proporcionar comentarios sobre los objetivos de desempeño y puede hacer sus propias propuestas antes de que se acuerde la nota de expectativas final.

En general, la implementación de este nuevo sistema para establecer objetivos de desempeño corresponde con la práctica en otros países de la OCDE y debería permitir un monitoreo mucho mejor de las EPE. Si bien el proceso descrito en el Protocolo de entendimiento aún no se ha implementado, la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado ya había comenzado a monitorear el desempeño financiero y social de las EPE como parte de la preparación del primer informe agregado del gobierno sobre dichas empresas, publicado en octubre del 2019.

### ***Lógica de propiedad de las EPE y establecimiento de objetivos (Directriz I.D)***

La **Directriz I.D.** recomienda que el Estado defina sus razones para ser propietario de las EPE individuales y que someta estas razones a una revisión periódica. La **Directriz I.D.** también recomienda

que cualquier objetivo de política pública asignado a una EPE individual o a un grupo de EPE se ordene mediante un mandato claro y que se divulgue con transparencia.

Una descripción sobre la lógica que justifica la propiedad estatal se detalló anteriormente. Previa a la aprobación de la política de propiedad de Costa Rica, varias leyes describían el propósito de la propiedad estatal. Anteriormente, la discusión de la lógica se limitaba a declaraciones generales en la Constitución Política sobre las EPE que sirven al interés público y a las declaraciones detalladas en los documentos constitutivos de las EPE, donde se establecen objetivos específicos como, por ejemplo, proporcionar un amplio acceso a la electricidad, la telefonía o a los servicios de saneamiento. Ninguna de estas leyes estableció los criterios específicos que podrían ayudar a determinar cómo decidir si una EPE debe permanecer bajo propiedad estatal o no. Esto ahora se puede encontrar en la nueva política de propiedad de Costa Rica.

La herramienta principal para establecer objetivos de política para las EPE, además de sus leyes constitutivas, ha sido tradicionalmente el PND (el cual fue luego reemplazado por el PNDIP). El PND contenía estrategias nacionales, sectoriales e individuales para las EPE y se centró en objetivos de desempeño sociales. Este enfoque para el establecimiento de objetivos se complementará con un nuevo sistema para ese propósito y para el monitoreo del desempeño, tal y como se describe en la nueva política de propiedad de Costa Rica. Esto debería permitir un mayor enfoque en la sostenibilidad de las EPE e incluir mediciones de desempeño financiero y no financiero.

### ***Simplificar y estandarizar las figuras legales de las EPE (Directriz II.A)***

La **Directriz II.A** recomienda que los gobiernos simplifiquen y estandaricen las figuras legales bajo las cuales funcionan las EPE y que las prácticas operativas de estas sigan las normas corporativas comúnmente aceptadas.

La práctica con respecto a las figuras legales estándar no corresponde a las *Directrices para las Empresas Públicas*, las cuales recomiendan que, en la medida de lo posible, los gobiernos deben basar la figura legal de las EPE en el derecho privado y evitar crear una figura legal específica cuando esto no sea absolutamente necesario para el logro de los objetivos de la empresa. Esta recomendación de la OCDE refleja la creencia de que el adoptar estructuras comerciales (por ejemplo, la transformación de la empresa en sociedad comercial (*corporatisation*)) aumenta la transparencia, y que el lograr que las actividades comerciales estatales puedan compararse con las del sector privado facilita su control y equipara las condiciones para los competidores en mercados desregulados y competitivos.

El marco legislativo de Costa Rica, por otro lado, da como resultado un tratamiento altamente heterogéneo de las EPE. Si bien las normas presentan ciertos denominadores comunes, las leyes individuales que establecen la mayoría de las EPE implican derechos, obligaciones y prácticas de gobierno corporativo diferentes. Un área en la que las diferencias son particularmente visibles es con respecto a la selección de los miembros de la junta directiva, lo que dificulta que el Estado aplique dichas políticas de manera uniforme en todas las EPE.

Por ejemplo, en el caso del ICE, mejorar la composición de la junta directiva se dificultó debido a su ley constitutiva. La ley constitutiva del ICE requiere que tres de los siete miembros de la junta directiva sean ingenieros con experiencia profesional en electricidad o telecomunicaciones, un miembro de la junta debe tener un título en ciencias económicas, uno en ciencias de la computación y otro en derecho con especialización en derecho público. El Presidente también debe tener una especialización en algunos de estos campos. Además, cada uno debe ser miembro de sus colegios profesionales correspondientes. Un requisito legal tan estricto reduce significativamente la flexibilidad del ICE en el desarrollo de una composición de junta directiva que responda a sus propias necesidades. Inclina excesivamente la composición de las juntas directivas hacia los ingenieros, y hace que sea más difícil

encontrar miembros con otras habilidades importantes como negocios, finanzas, contabilidad y control, innovación, cambio organizacional y reestructuración corporativa, y gobernanza, entre otras.

La conclusión a la que se puede llegar a partir de la experiencia de Costa Rica es que las figuras legales de las leyes constitutivas restringen innecesariamente a las EPE. Si se hubiese utilizado la figura legal estándar de una sociedad anónima, las decisiones sobre la composición de la junta directiva se habrían dejado en manos del ente propietario y la junta directiva. Una estructura legal más simple también sería útil para evitar: 1) contradicciones en las muchas leyes en Costa Rica que afectan la gobernanza de las EPE; y 2) la necesidad de modificar múltiples leyes para implementar políticas consistentemente.

A medida que aumentó la conciencia sobre la importancia de un buen gobierno corporativo en Costa Rica durante el proceso de revisión para la adhesión, se hicieron más evidentes los problemas con las tradiciones legales del pasado y el uso de diferentes figuras legales para las EPE. Al momento de redactar este informe, el conjunto de leyes que proporciona el marco para la gobernanza y el funcionamiento de las EPE siguen siendo complejo. Algunas EPE continúan disfrutando de derechos exclusivos para operar en ciertos mercados con más o menos competencia, poseen diferentes objetivos sociales, se les exigen diferentes composiciones de juntas directivas, pueden o no combinar los roles del presidente de junta directiva y Gerente General (CEO), disfrutaban de exenciones de las normas de contratación pública, y de ciertas exenciones y ventajas fiscales, entre otras cosas. Las reformas para estandarizar las figuras legales y simplificar este complejo conjunto de leyes deberían seguir siendo un objetivo para Costa Rica a largo plazo.

### ***Autonomía operativa de las EPE (Directriz II.B)***

La **Directriz II.B** recomienda que los gobiernos les permitan a las EPE tener plena autonomía operativa para lograr sus objetivos definidos, así como de abstenerse de intervenir en su administración. Las anotaciones aclaran que los gobiernos aún pueden actuar como propietarios activos, pero que la dirección dada por el estado a la EPE o a su junta directiva debe limitarse a cuestiones estratégicas y objetivos de política pública.

Las EPE costarricenses tienen cierta autonomía. Sin embargo, esa autonomía está principalmente permitida con respecto al logro de objetivos sociales. Además, los controles de las finanzas públicas y las normas de lucha contra la corrupción restringen ciertas acciones de las EPE. Al final, aunque sean legalmente autónomas, las reglas existentes les permiten a las EPE y a sus juntas directivas poco margen de maniobra. Esto no significa que haya una interferencia directa por parte del Estado en los procesos de toma de decisiones de las EPE. No se informaron interferencias directas significativas durante el proceso de revisión para la adhesión. Sin embargo, los informes de la prensa parecen sugerir que existe la posibilidad y que, en ausencia de un instrumento legal que establezca los derechos de toma de decisiones del gobierno en contraposición a las juntas directivas y la gerencia, existe el potencial de sobrepasar los límites.<sup>5</sup>

Un lado positivo del estricto marco de reglas en Costa Rica es que el estado de derecho impide que el gobierno cambie los deberes u objetivos asignados a las EPE de manera impredecible. Las acciones de las EPE deben apegarse al PNDIP dentro de sus responsabilidades legalmente establecidas. Por ende, si bien las EPE tienen cierta autonomía, al mismo tiempo, están circunscritas en sus acciones dentro del marco de lo permitido por los planes oficiales y por las leyes. Por lo tanto, la preocupación con respecto a las EPE costarricenses puede ser el efecto sobre la innovación más que la interferencia directa del gobierno.

### **Centralización de la función de propiedad (Directriz II.D)**

La **Directriz II.D** recomienda que el ejercicio de los derechos de propiedad del Estado se identifique claramente dentro de la administración estatal y que el ejercicio de tales derechos se centralice en una entidad propietaria única o que lo lleve a cabo un organismo coordinador. La directriz recomienda que esta "entidad propietaria" debe poseer la capacidad y las competencias necesarias para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva.

#### *Establecimiento de una función de propiedad centralizada*

Al comienzo del proceso de adhesión, Costa Rica no tenía una institución centralizada para cumplir con las funciones de una entidad propietaria tal y como se define en las *Directrices para las Empresas Públicas*. Más bien, contaba con un sistema descentralizado de supervisión y control de la propiedad. Varias entidades gubernamentales recopilaban información e implementaban requisitos legales y políticas para todas las instituciones gubernamentales. La institución más importante que es centralmente responsable del ejercicio de los derechos de propiedad de las EPE es el Consejo de Gobierno. Su principal potestad sobre las EPE es el nombramiento de los miembros de la junta directiva para las instituciones autónomas y la remoción, por mayoría cualificada de dos tercios de los votos, de los miembros de la junta directiva de las entidades autónomas.

En octubre del 2017, se aprobó un decreto para establecer una entidad propietaria (la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado). El decreto se tituló Creación de la Unidad Asesora para la Dirección y Coordinación de la Propiedad Accionaria del Estado y la Gestión de las Instituciones Autónomas. El decreto hace referencia específica a la necesidad de establecer una entidad propietaria para cumplir con los requerimientos del proceso de adhesión a la OCDE.

El decreto también hace referencia directa a las responsabilidades de una entidad propietaria según se define en las *Directrices para las Empresas Públicas*. Las responsabilidades de la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado según el decreto incluyen: 1) desarrollar una política de propiedad; 2) desarrollar sistemas para informar al Consejo de Gobierno sobre el desempeño de las instituciones y apoyar los procesos de toma de decisiones; 3) analizar las auditorías y los estudios sobre las instituciones; 4) asesorar al Consejo de Gobierno sobre cómo cumplir su rol como accionista; 5) recomendar sobre la selección de miembros de las juntas directivas; 6) aconsejar sobre el establecimiento de objetivos; 7) coordinar la política de divulgación; 8) emitir recomendaciones sobre las prácticas de remuneración a seguir; 9) informar sobre buenas prácticas de gobernanza; y 10) diseñar y promover la capacitación, entre otras.

De acuerdo con el decreto, la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado es responsable no solo de las EPE sino también de otros organismos gubernamentales. Estos otros organismos incluyen al Banco Central y la ARESEP, el regulador general de tarifas en Costa Rica, y otras instituciones dedicadas a objetivos de desarrollo, como el Instituto de Desarrollo Rural.

Podría haber implicaciones importantes para la decisión de consolidar las responsabilidades de supervisión de las EPE y de otras instituciones autónomas bajo el mismo ente. Las autoridades costarricenses sugieren que es necesario combinar la supervisión de las EPE y otras instituciones estatales, porque el Consejo de Gobierno es responsable de ambas. Además, se argumenta que a veces es difícil definir con precisión qué constituye una EPE en Costa Rica (como es el caso del Banco Popular, el cual es propiedad de los trabajadores, pero tiene una fuerte influencia estatal a través de su junta directiva y cuya gestión está sujeta a las reglas para el sector público).

Por otro lado, también existe el riesgo potencial de que la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado se desenfoque y que se drenen sus recursos. Además, las habilidades requeridas para la supervisión de otras instituciones gubernamentales no son las mismas que para la supervisión de las EPE, para las cuales prima el objetivo de lograr una supervisión desde la perspectiva del accionista

(es decir, un mayor enfoque en la eficiencia y los rendimientos, así como en buena gestión y gobernanza). Para abordar esta preocupación a corto plazo, el decreto establece que la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado debe centrarse únicamente en las EPE durante sus primeros dos años de existencia y que, al final de este período, se evaluarán los recursos que necesita antes de ampliar su alcance para abarcar instituciones autónomas.

Cuando se estableció originalmente, la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado respondía a la Presidencia de la República (aunque los nombramientos de la junta directiva, con una excepción, debían ser aprobados por el Consejo de Gobierno). Al momento de la redacción de este documento, la política de propiedad indicaba que la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado continuaría respondiendo a la Presidencia y al Consejo de Gobierno, pero también estaría bajo la supervisión de un Comité de Seguimiento compuesto por el Ministerio de la Presidencia, el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda. La participación del MIDEPLAN (que tradicionalmente se ha centrado en el logro de los objetivos de la política social) y del Ministerio de Hacienda (el cual podría exigir una mayor rendición de cuentas por el desempeño empresarial y financiero) podría contribuir a lograr un equilibrio entre los objetivos económicos y sociales.

La Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado entró en funcionamiento a mediados del 2018. Su creación se anunció formalmente en enero del 2019.

#### *Capacidad de la función centralizada de propiedad*

La nueva entidad propietaria debe tener las habilidades y la capacidad suficientes para llevar a cabo la recopilación y el análisis de información, el desarrollo de políticas y la capacidad de proporcionarles al Consejo de Gobierno y a las EPE la orientación requerida sobre el gobierno corporativo de estas instituciones en Costa Rica. A fines del 2019, el secretario del Consejo de Gobierno se desempeñaba en doble capacidad como jefe de la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado. La Unidad cuenta con el apoyo de tres funcionarios públicos adicionales en funciones de soporte técnico con experiencia en administración pública y análisis financiero; además, planea agregar dos más.

En su corta existencia, su personal ha demostrado una buena comprensión de los aspectos técnicos del gobierno corporativo de las EPE. Esto se ha demostrado a través de: 1) la redacción de una política de propiedad; 2) el desarrollo de un informe agregado sobre las EPE; 3) el desarrollo de un sistema web para la selección miembros de junta directiva y la creación de una base de datos de candidatos; 4) la implementación de un nuevo mecanismo para la selección de miembros de juntas directivas; 5) la supervisión del desarrollo de un programa de capacitación sobre gobierno corporativo para los miembros de juntas directivas; y 6) haber aportado criterios sobre proyectos de ley relacionados con la gobernanza de las EPE .

Por otro lado, la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado aún no ha tenido el tiempo ni la oportunidad de desarrollar la autoridad para impulsar algunas reformas importantes de gobernanza. Esto incluiría el establecimiento de indicadores de desempeño para las EPE individuales, el desarrollo de una política de remuneración común para los miembros de las juntas directivas de las EPE y el enérgico impulso a la implementación de las NIIF, entre otras cosas. Esto es comprensible dada la novedad de la Unidad, la cantidad de reformas requeridas y su escasa dotación de personal. Se anticipa que, en el futuro, la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado surgirá como un recurso proactivo en el desarrollo de la política de las EPE, en línea con las mejores prácticas.

El decreto constitutivo no especifica las fuentes o niveles de su financiamiento, pero sugiere que los recursos financieros, humanos y técnicos pueden ser provistos por los sectores público y privado y que la Unidad puede beneficiarse del apoyo de otras instituciones gubernamentales, como el MIDEPLAN.

## **Procesos de selección de las juntas directivas (Directriz II.F.2)**

La **Directriz II.F.2** recomienda que el Estado, al ejercer sus derechos como propietario informado y activo, debe establecer procesos de selección de juntas directivas que estén bien estructurados, que se basen en el mérito y que sean transparentes. Esto tanto para las EPE que sean totalmente propiedad del Estado como para aquellas en las que el Estado tenga propiedad mayoritaria. Asimismo, este debe participar activamente en el nombramiento de todas las juntas directivas de las EPE y contribuir con su diversidad.

### *El proceso de selección de los miembros de las juntas directivas*

La evaluación inicial del proceso de selección de los miembros de las juntas directivas de las EPE que tuvo lugar en el 2016 mostró que el proceso de selección de Costa Rica fue estructurado, pero no formalizado por escrito más allá de los parámetros básicos establecidos por la ley. El proceso básico era:

- La Presidencia recogía los C.V. recibidos en respuesta a una solicitud de expresiones de interés;
- La lista se complementaba por individuos recomendados por los ministros;
- Los C.V. eran revisados para identificar un grupo más pequeño de candidatos calificados;
- Los candidatos eran valorados para garantizar que cumplían con las especificaciones de la ley constitutiva de la EPE;
- Los posibles candidatos podían discutirse con los presidentes de las juntas directivas de las EPE, y
- Se recogían declaraciones juradas de la persona seleccionada para garantizar su probidad.

A diferencia de las *Directrices para las Empresas Públicas*, cuyo objetivo es despolitizar las juntas directivas, las personas con trayectoria política eran consideradas como parte del proceso de selección. En última instancia, el proceso de Costa Rica produjo individuos en los que la Presidencia podía confiar y que eran políticamente aceptables para una variedad de grupos de interés. Ni el proceso ni la identidad de los posibles candidatos eran revelados al público.

Una de las recomendaciones clave que emanaron de la revisión para la adhesión fue que se formalizara el proceso de selección para las juntas directivas y que el mismo se centrara en el mérito y en procurar miembros de las juntas directivas con más experiencia empresarial. También se recomendó que el proceso de selección fuese más transparente para el público. Como respuesta, en el 2017 se desarrolló un borrador de decreto que tenía como objetivo alinear los procesos de selección para los miembros de las juntas directivas con las *Directrices para las Empresas Públicas*. El decreto se tituló Reglamento para la Selección y Valoración de Candidatos para Cargos del Órgano de Dirección de Empresas Propiedad del Estado e Instituciones Autónomas.

El decreto para la selección y evaluación finalmente se emitió en agosto del 2019 y formaliza el proceso de nombramientos mediante el establecimiento de criterios para la selección de candidatos, así como las etapas y los resultados del proceso. Además, el decreto que constituyó a la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado especifica dentro de sus responsabilidades la de evaluar a los candidatos y hacer recomendaciones al Consejo de Gobierno, mientras que el decreto sobre Selección y Evaluación proporciona detalles sobre cómo se debe realizar dicha selección; esto incluye el hecho de que debe basarse en el mérito y que deben aplicarse procedimientos formales y transparentes. También especifica los criterios básicos que deben cumplir los candidatos, exige la creación de una base de datos de candidatos y requiere el desarrollo de una herramienta en línea donde las personas puedan expresar su interés en los puestos de las juntas directivas de las EPE. El decreto no altera el poder de las EPE para seleccionar a los miembros de la junta directiva para sus propias subsidiarias,

pero requiere que las EPE establezcan procedimientos formales de selección para sus subsidiarias de acuerdo con los preceptos del decreto.

El sitio web, desarrollado por la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado, está en funcionamiento desde junio del 2019 y recopila una variedad de información para informar mejor el proceso de toma de decisiones del Consejo de Gobierno. Trece miembros de las juntas directivas fueron seleccionados con el nuevo proceso en el 2019 y nueve más están programados para el 2020.

### *El escalonamiento de los nombramientos de las juntas directivas*

Costa Rica tiene un sistema de nombramientos escalonados para los miembros de la junta directiva que está diseñado para evitar un cambio completo en la composición de las juntas directivas como resultado de los cambios de gobierno. La Ley N.º 5507, adoptada en 1974, establece un sistema que garantiza la continuidad bajo lo que comúnmente se conoce como la "regla 4-3".<sup>6</sup> El sistema permite a las administraciones entrantes nominar a cuatro de los siete miembros de las juntas directivas, mientras que los otros tres miembros previamente nombrados pueden permanecer en ella. Los plazos superpuestos entre los miembros de las juntas directivas y los ejecutivos también fomentan la continuidad. Los miembros de las juntas directivas generalmente sirven por períodos de ocho años, el Presidente de cuatro años y el Gerente General de seis años. El sistema también resulta en un equilibrio de puntos de vista políticos y generalmente se ve como algo positivo, a pesar de las ocasiones en que surgen fuertes diferencias a nivel de junta directiva de bandos políticos opuestos.

Sin embargo, los períodos de ocho años para la mayoría de los miembros de las juntas directivas y el momento en el que terminan tienen ciertas desventajas. Una es la rigidez en la composición de la junta directiva, lo que hace difícil reemplazar a aquellos miembros que no tienen un buen desempeño o moldear a la junta para poder abordar brechas en las habilidades y la experiencia. Otra desventaja es que la ley exige que los nuevos miembros de las juntas directivas sean nombrados inmediatamente después de que una administración tome posesión, haciendo que el proceso sea apresurado y que posiblemente vaya en detrimento de encontrar el mejor talento disponible para las juntas directivas.

Un cambio en la ley sería útil para evitar situaciones en las que una nueva administración se vea obligada a nombrar a un gran número de miembros de las juntas directivas de una sola vez, en un corto período de tan solo semanas. Una nueva ley debería contemplar la posibilidad de permitir que los miembros actuales de la junta directiva permanezcan hasta que se pueda completar un proceso adecuado. El posponer brevemente el cambio de los miembros de las juntas directivas podría hacer que su transición sea más fluida, que se reduzcan las presiones al comienzo de una nueva administración y que se cuente con tiempo suficiente para encontrar el talento que mejor se adapte a la EPE.

La nueva política de propiedad del gobierno, descrita anteriormente, plantea acciones a futuro, con el fin de desarrollar "reformas legales que permitan un escalonamiento para los nombramientos de los miembros de las juntas directivas". Esto con el objetivo de garantizar que haya una transición adecuada para preservar el conocimiento adquirido por los miembros de la junta directiva como complemento para los nuevos miembros, así como un período razonable para implementar el mecanismo de selección de nuevos miembros de la Junta Directiva".

### ***Remuneración para las juntas directivas de las EPE (Directriz II.F.7)***

Las **Directrices II.F.7** proponen establecer una política de remuneración clara para las juntas directivas de las EPE, la cual debe fomentar el interés a largo y mediano plazo de la empresa y que pueda atraer y motivar a profesionales calificados.

### *Remuneración de los miembros de la junta directiva*

La relevancia de la dieta de los miembros de la junta tiene varias facetas. Primero, si las dietas son demasiado bajas, se hace difícil atraer candidatos competentes para los puestos en la junta directiva. Si bien generalmente no se reconoce que las dietas altas sean un motivador para un mejor desempeño, se ha demostrado que las dietas excesivamente bajas reducen el nivel de satisfacción y compromiso que las personas sienten en el lugar de trabajo.<sup>7</sup> Por otro lado, las dietas excesivamente altas aumentan los costos y pueden poner en peligro la independencia de los miembros de la junta directiva. Idealmente, los niveles de la dieta deberían ser suficientes para atraer y motivar a los miembros de la junta directiva y ser competitivos con otras EPE e instituciones de similar importancia en el sector privado. Cada vez más, las mejores prácticas recomiendan que los miembros de la junta directiva cuenten con al menos parte de su compensación en forma de honorarios fijos, reduciendo así el incentivo para llevar a cabo reuniones con demasiada frecuencia.

En Costa Rica, los miembros de las juntas directivas de las instituciones autónomas o semiautónomas son remunerados mediante el pago de dietas, como se refleja en la Ley sobre Pago de Dietas a Directivos de Instituciones Autónomas de 1962, que establece que las dietas deben ajustarse a la inflación. Las presidencias ejecutivas se pagan bajo un régimen separado y reciben un salario fijo. Otras leyes, como la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, o las leyes constitutivas específicas de cada EPE constituida por ley, establecen dietas por reunión para los miembros de las juntas directivas de las EPE. Las dietas máximas también están reguladas por la Ley de Presupuesto Especial de 1989, que originalmente las estableció en aproximadamente 5 USD por reunión. La Ley de Presupuesto Especial fue modificada por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que establece un límite mensual de 10 salarios básicos (aproximadamente 4800 USD por mes).

En la práctica, las dietas varían ampliamente de EPE a EPE, tal y como lo indica un inventario levantado recientemente y que se muestra en la Tabla 3.1 a continuación. En un estudio separado, la Contraloría General de la República informó que las dietas de los miembros de las juntas directivas de las EPE para el 2018 oscilaron entre aproximadamente 80 USD y 1000 USD, con un pago promedio por reunión de aproximadamente 270 USD. La remuneración mensual total promedió aproximadamente 900 USD con un máximo informado de 3800 USD en un solo mes. Se pueden hacer varias observaciones a partir de los limitados datos disponibles:

- La remuneración de los miembros de las juntas directivas está lejos de ser uniforme.
- Puede haber incentivos para que los miembros de las juntas directivas aumenten el número de reuniones, ya que pueden aumentar significativamente sus ingresos.
- Los miembros de las juntas directivas pueden aumentar aún más sus dietas al ocupar cargos en las subsidiarias de las EPE y al organizar sesiones extraordinarias.
- No hay divulgación pública de las dietas de los miembros de la junta directiva, lo que limita la transparencia y la rendición de cuentas pública sobre las prácticas de remuneración.

El Protocolo de entendimiento describe los desafíos de la remuneración en términos generales y establece el objetivo de construir esquemas de compensación que sean formales, objetivos, justos y capaces de atraer y mantener el talento. La ley actual es tanto específica como restrictiva, lo que sugiere que será un desafío el alcanzar los objetivos de la política de propiedad y la reforma de las leyes. Al momento de redacción de este informe, se estaba realizando una investigación más amplia sobre las prácticas de remuneración en el sector público, en cooperación con el BID y el MIDEPLAN. Dicha investigación tiene el objetivo de establecer nuevas escalas de dietas para las juntas directivas de las EPE, basadas en datos de los sectores público y privado. Se espera que este estudio se haya completado para julio del 2020.



**Tabla 3.1. Niveles de dietas de los miembros de la junta directiva para un grupo seleccionado de EPE y sus subsidiarias**

Institución	Asignación por sesión al 2019 (en USD)	Cantidad legal máxima de sesiones por mes
Sistema Nacional de Radio y Televisión	496	No está definido; está sujeto a lo dispuesto por la Ley 3065
Banco de Costa Rica (BCR)	369	5
Subsidiarias del BCR	369	2
Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	369	5
Subsidiarias del BNCR	369	5
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	369	8
Correos de Costa Rica	369	8
Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	331	No está definido; está sujeto a lo dispuesto por la Ley 3065
Radiográfica Costarricense (RACSA)	331	4
Instituto Nacional de Seguros (INS)	158	8
Subsidiarias del INS	132	No está definido
Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	89	8
Junta de Protección Social (JPS)	89	6
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)	89	4
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	89	8
Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	88	8
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	77	8

Fuente: Secretaría del Consejo de Gobierno. Niveles de dietas convertidos al tipo de cambio de CRC 570 por 1 USD

### **Separación de funciones (Directriz III.A)**

La **Directriz III.A** requiere una separación clara entre la función de propiedad del Estado y otras funciones estatales que pueden influir en las condiciones de las EPE, particularmente con respecto a la regulación del mercado. La revisión busca establecer si las EPE se utilizan como vehículos para políticas industriales, regionales o sectoriales, y si la responsabilidad de las políticas industriales/sectoriales está separada de la función de propiedad del Estado.

Las leyes constitutivas de las EPE en Costa Rica, además de la regulación sectorial, les brindan a estas el objetivo explícito de ayudar a lograr la satisfacción de los bienes públicos. Todos los sistemas de planificación (el PND y, más recientemente, el PNDIP), monitoreo (MIDEPLAN) y control (Contraloría General de la República y Ministerio de Hacienda) coinciden en que todos buscan alcanzar los objetivos de las políticas, garantizar el control adecuado de las actividades, asegurar su eficiencia, y darles seguimiento a los resultados de las políticas.

La función de propiedad de las EPE (vista como las medidas que un accionista podría tomar para garantizar que la empresa sea rentable y se mantenga sostenible en un entorno comercial) no está representada dentro de las estructuras de supervisión estatal (a pesar de que tanto la Contraloría General de la República como el Ministerio de Hacienda realizan funciones de control financiero). En la práctica, la propiedad se encuentra fuertemente descentralizada y, hasta la reciente creación de la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado, ninguna institución central individual había asumido la perspectiva del propietario para las EPE.

La confluencia de políticas y objetivos de propiedad en Costa Rica se refleja de varias maneras. Por un lado, ambos están presentes en la legislación constitutiva de las EPE, donde se da mayor importancia a los objetivos de política pública de una EPE. Además, la política y la ejecución estaban vinculadas en el proceso

del PND. Otros indicadores de que las funciones de política y propiedad están estrechamente entrelazadas son: 1) la presencia de ministros y exlegisladores en las Juntas Directivas de las EPE; b) las composiciones de las juntas directivas que frecuentemente han incluido personas con trayectoria políticas; 3) las EPE proporcionan personal y otros recursos a los ministerios (ver RECOPE en la Tabla 3.2 anterior); y 4) la combinación de los roles de presidente y gerente general en las compañías de la Ley 5507, lo que permite a los presidentes designados políticamente un control más directo de las operaciones de las EPE. Asimismo, en el pasado, las juntas directivas de las EPE se han politizado significativamente. A nivel de las EPE, las extensas entrevistas con sus directores y ejecutivos sugieren que no existe una separación clara entre los objetivos comerciales y políticos dentro de las EPE.

Por otro lado, Costa Rica tiene una serie de estructuras institucionales para apoyar la supervisión regulatoria independiente de ciertas EPE. La separación de la regulación y la política es algo más clara, por ejemplo, en el sector bancario (la supervisión independiente del sector financiero es manejada por el CONASSIF y el Banco Central), y con respecto a la fijación de tarifas en ciertos sectores monopolísticos (ARESEP y SUTEL).

**Tabla 3.2. Objetivos de política pública establecidos en las leyes constitutivas y la legislación sectorial**

EPE	Legislación constitutiva	Ejemplos de objetivos de política pública en la legislación constitutiva y sectorial.
AyA	Ley 2726 de 1961	Promover la conservación y la protección ecológica y controlar la contaminación (Artículo 2.C.). Ejercer los poderes según la ley del Estado, los ministerios y las municipalidades sobre las aguas de dominio público (Artículo 2.F.). Hacer cumplir la ley sobre agua potable en nombre de los ministerios y municipalidades (Artículo 2.H.). Construir, ampliar y reformar el recurso hídrico y el alcantarillado para satisfacer las necesidades nacionales (Artículo 2. H.i.). Se aplicarán criterios para una distribución social justa en la fijación de tarifas, con el fin de que aquellos con mayores medios subsidien a aquellos con menores medios. El Estado puede subsidiar total o parcialmente a los usuarios que no puedan pagar los servicios (Artículo 4).
Correos de Costa Rica	Ley 7768 de 1998	Garantizar la eficacia, eficiencia, calidad, seguridad y oportunidad de sus servicios (Artículo 4.A.). Garantizar la cobertura nacional de sus servicios postales (Artículo 4.D.). Será obligación del Estado, prestar en todo el territorio nacional por medio de Correos de Costa Rica el servicio de comunicación postal (Artículo 6). El producto de la venta en subasta pública de las encomiendas postales cuyo remitente no conste [...], será donado a los hospicios de huérfanos (Artículo 12).
Todos los bancos estatales	Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional de 1953, y su enmienda	[Los bancos] evitarán los medios de producción inactivos dentro del país, buscando productores para poner a su disposición los medios económicos y técnicos del sistema [bancario] (Artículo 3).
RECOPE	Ley 6588 de 1981	Los objetivos de la Refinadora Costarricense de Petróleo, S. A. son [...] mantener y desarrollar las instalaciones necesarias [...] y ejercer [...] los planes de desarrollo del sector energía, conforme al Plan Nacional de Desarrollo. [RECOPE]... podrá asignarle al Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, los recursos financieros, humanos, técnicos y logísticos que se requieran para el cumplimiento de las obligaciones encomendadas a este en la Ley de Hidrocarburos (Artículo 6).
ICE	Ley 449 y Ley 8642 de Telecomunicaciones	[...] la responsabilidad fundamental del ICE [es] encauzar el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica con el fin de fortalecer la economía nacional y promover mayor bienestar [para la gente de Costa Rica] (Artículo 1). [...] e impulsar el desarrollo de nuevas industrias [...] (Artículo 2.A.). Promover el desarrollo industrial [...] haciendo posible el uso preferencial de la energía eléctrica como fuente de fuerza motriz y de calefacción [...] (Artículo 2.C.) [...] terminar con la explotación destructiva [de los recursos naturales] y [...] promover el uso doméstico de la electricidad para calefacción en sustitución de los combustibles obtenidos de los bosques nacionales y de combustibles importados... (Artículo 2.D.), ayudar a la habilitación de tierras para la agricultura por medio del riego y la regulación de los ríos... (Artículo 2.F.) Garantizar el derecho de los habitantes a obtener servicios de telecomunicaciones [...] Asegurar la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad del servicio de telecomunicaciones [...] Promover el desarrollo y uso de los servicios de telecomunicaciones dentro del marco de la sociedad de la información [...] como apoyo a sectores como salud, seguridad ciudadana, educación, cultura, comercio y gobierno digital (8642.2.a-j.)
INCOFER e ICE	Ley 8810 del 2010	Tanto el ICE como el INCOFER donarán chatarra y otros materiales al Hospicio de Huérfanos de San José (Artículo 7 tal y como se cita en la Ley 449 del ICE).

Fuente: Legislación constitutiva y leyes sectoriales.

### *Establecimiento de tarifas para las EPE que ejercen potestades de monopolio (ARESEP)*

Con respecto a la regulación del mercado, la interacción principal entre el Estado y las EPE no financieras es a través de la fijación de tarifas. La fijación de tarifas es principalmente responsabilidad de la ARESEP. La ARESEP tuvo su origen en el Servicio Nacional de Electricidad, que se estableció en 1928. En el presente, la ARESEP es un regulador autónomo que disfruta de una amplia libertad para definir las tarifas y las metodologías para establecerlas.

La junta directiva de la ARESEP es nombrada por el Consejo de Gobierno y ratificada por la Asamblea Legislativa. Está compuesta por un Regulador General y tres expertos en regulación adicionales. La tarea principal de la junta directiva de la ARESEP es definir las políticas y las metodologías para la fijación de tarifas. Además, tienen cierta responsabilidad de monitorear y asegurar que se logren los objetivos de política pública relacionados con el acceso y la calidad de los servicios. Las metodologías pretenden ser coherentes con la estrategia general de desarrollo social de Costa Rica, que aspira a proporcionar un acceso justo a los servicios públicos y lograr objetivos de sostenibilidad. Las metodologías están sujetas a discusión pública antes de ser aprobadas por la junta directiva. A pesar de las salvaguardas jurídicas e institucionales que refuerzan la independencia de la ARESEP, la cobertura de prensa en el 2016 con respecto al nombramiento de un nuevo Regulador General planteó cuestionamientos al respecto.

#### **Recuadro 3.2. Caso de estudio: La controversia de la ARESEP**

En el 2016, se discutió en la prensa costarricense un caso de un posible conflicto de interés y la politización de las funciones reguladoras. El asunto surgió con la nominación de un nuevo Regulador General para la ARESEP.

La persona que fue nominada por la Presidencia y aprobada por unanimidad por una comisión de la Asamblea Legislativa fue el Director de Planificación Ambiental en el Centro Nacional de Planificación Eléctrica del ICE. Esta persona contaba con un extenso y distinguido currículum vitae y había estado asociado con el ICE en varias capacidades durante 30 años.

Se expresaron preocupaciones en la prensa sobre el potencial conflicto de interés, porque el ICE es una de las principales entidades bajo la autoridad de supervisión y fijación de tarifas de la ARESEP. Además, inicialmente, el candidato tenía la intención de mantener su puesto en el Centro del ICE, mientras ejercía su nuevo papel como Regulador General.

Las preocupaciones con respecto a la independencia del Regulador General se contrarrestaron citando su experiencia, los requisitos legales que requieren experiencia industrial y sectorial, así como las estructuras y políticas institucionales que aseguran la independencia de la ARESEP. Mientras se disputaban las preocupaciones con respecto a su capacidad de juicio independiente, el candidato eventualmente renunció a su puesto en el ICE.

La ARESEP informa que se guía por los principios de eficiencia económica, igualdad social, sostenibilidad ambiental y conservación de recursos en el proceso de fijación de precios y los objetivos sectoriales establecidos en el PND. La ARESEP busca establecer tarifas de una manera que permita la recuperación total de los costos mediante el establecimiento de tasas de rendimiento basadas en los costos reconocidos. El objetivo es permitir que las EPE retengan ganancias para garantizar un mantenimiento y una reinversión adecuados.

Costa Rica evita algunas trampas comunes en otros países, donde la fijación de tarifas está bajo presión política para mantener bajos los precios al consumidor y donde hay una tendencia a compensar

a las EPE en la menor medida posible por los servicios que brindan, con el fin de minimizar su impacto en los presupuestos estatales. Tales presiones a menudo generan restricciones presupuestarias severas para las EPE y eventualmente pueden causar problemas sistémicos de atrasos de pagos. Este no es el caso en Costa Rica. La mayoría de las EPE informan tarifas que son satisfactorias desde su perspectiva. Para citar un ejemplo, el AyA informó que fue capaz tanto de cubrir los costos como de retener un colchón para futuras inversiones.

Por otro lado, también debe reconocerse el riesgo de que dicha fijación de tarifas pueda conducir a precios excesivos para los consumidores. Aunque evaluar qué tan razonables son las tarifas actuales para los servicios de las EPE en Costa Rica estaba más allá del alcance de esta revisión, otras revisiones de la OCDE han expresado preocupaciones sobre los niveles de precios en sectores regulados como la energía, el transporte y el agua, donde las EPE son predominantes. Los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2016 sugieren que entre el 2006 y el 2014 las tarifas de los servicios regulados aumentaron más que cualquier otro costo comercial. El estudio apuntó específicamente a las tarifas de electricidad, que son más altas en Costa Rica que en la mayoría de los países de la OCDE. El estudio concluyó que, si bien la regulación de precios garantiza que las tarifas se establezcan en niveles de recuperación, hay pocos incentivos para mejorar la productividad, ya que los aumentos de costos pueden transmitirse fácilmente a los consumidores.<sup>8</sup>

### *Establecimiento de tarifas para el sector de telecomunicaciones (SUTEL)*

La SUTEL es el regulador del sector de telecomunicaciones, mientras que la ARESEP y el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) tienen la misión de garantizar que los servicios de telecomunicaciones se brinden a aquellas partes de la población con recursos limitados. La SUTEL se estableció como un regulador totalmente independiente como resultado del tratado de libre comercio del 2004 con los Estados Unidos. La SUTEL juega el doble papel de regulador y agencia de competencia para el sector de las telecomunicaciones, lo que puede provocar la confusión de consideraciones regulatorias y de competencia.<sup>9</sup> Es una agencia descentralizada con su propio presupuesto, parcialmente financiado con cargos a las empresas.<sup>10</sup>

#### **Recuadro 3.3. Regulación independiente por parte de la SUTEL**

Según la SUTEL, el ICE (una compañía estatal de telecomunicaciones que solía operar bajo condiciones de monopolio y que, al momento del reclamo, todavía era dominante en el mercado) ofrecía descuentos a los consumidores a precios inferiores a la tarifa de interconexión que tenían que pagar otros competidores para conectarse a la red de ICE.

Tras una decisión minuciosamente razonada, que consideró las experiencias internacionales y se refirió al trabajo de varios organismos internacionales y otras agencias de competencia, la SUTEL se pronunció en contra del ICE e impuso sanciones.

La decisión atendió a la opinión no vinculante de COPROCOM (el regulador de la competencia en Costa Rica), el cual llegó a la conclusión de que "había evidencia que indicaba que se estaba ejecutando un esquema de fijación de precios o condiciones de depredación, o una reducción de margen, para generar una barrera de entrada para los competidores".

*Fuente:* Revisión para la Adhesión del Comité de Competencia de Costa Rica

La SUTEL es ampliamente percibida como un ente independiente. Depende jerárquicamente de la ARESEP, pero con independencia legal y presupuestaria, así como autonomía técnica y administrativa. No está sujeta al marco legal del Poder Ejecutivo. Su junta directiva es designada a través de un

concurso público organizado por la junta directiva de la ARESEP y debe ser ratificada por la Asamblea Legislativa. La SUTEL se financia a través de impuestos y tarifas directamente asignados y pagados por operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones. Por último, la SUTEL cuenta con personería jurídica y puede defender sus propios casos en los tribunales, sin tener que recurrir a la Fiscalía General o depender de ella.<sup>11</sup>La historia sugiere que la SUTEL puede actuar con genuina independencia.

## Garantizar la igualdad de condiciones entre las EPE y las empresas privadas

### Garantizar la igualdad de condiciones en los mercados donde las empresas propiedad del Estado y las empresas del sector privado compiten para evitar distorsiones del mercado

El Documento Conceptual pide que se considere una indemnización efectiva contra las EPE (Directriz III.B); la divulgación de los objetivos de política pública de las EPE y sus costos (Directrices III.C y III.D); la aplicación equitativa de la ley a las EPE y a otros competidores del mercado (Directriz III.E); el acceso a financiamiento de deuda y capital en condiciones consistentes con el mercado (Directriz III.F); y la contratación pública competitiva y justa (Directriz III.G). (La Directriz III.A se aborda anteriormente en: Separación de funciones). La evaluación de la conformidad con las *Directrices para las Empresas Públicas* está precedida por una discusión de fondo sobre la igualdad de condiciones en una serie de sectores clave. La Revisión para la Adhesión de Costa Rica por el Comité de Competencia de la OCDE debe considerarse en conjunto con la evaluación de las *Directrices para las Empresas Públicas*.

### **Discusión de fondo sobre la igualdad de condiciones**

En Costa Rica existe cierta igualdad de condiciones, según el sector. Los principales sectores donde las EPE compiten con empresas del sector privado son la banca, los seguros y las telecomunicaciones. No siempre está claro si las condiciones están a favor o en contra de las EPE. En algunos casos, las condiciones favorecen a las EPE. En otros casos, las condiciones van en detrimento de ellas, particularmente en lo que respecta a su capacidad de innovación. En términos de condiciones de mercado, algunas de las principales diferencias son:

Factores que favorecen a las EPE:

- El Estado ofrece una garantía a los bancos estatales y al INS, la empresa estatal de seguros. Con respecto a los bancos estatales, esta garantía cubre las operaciones de banca pasiva y su límite cuantitativo lo establece la solvencia del propio Estado.
- Las garantías soberanas, por ejemplo, el acuerdo de Costa Rica para garantizar 500 millones USD en préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo al ICE en el 2018, y una garantía anterior otorgada al gobierno de España por préstamos a RECOPE.
- Las EPE tienen un acceso comparativamente más fácil a los préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y de las Instituciones Financieras para el Desarrollo (IFD).
- Existe una garantía implícita sobre las EPE por parte del Estado, tal y como se refleja en los informes de las agencias de calificación.
- Las prácticas de contratación administrativa del Estado y de las EPE pueden favorecer a las empresas propiedad del Estado.

Factores que dificultan el funcionamiento de las EPE:

- Algunos empleados de las EPE tienen estatus de funcionario público y operan bajo las reglas y las estructuras salariales del servicio civil.

- Dificultad para racionalizar los recursos humanos.
- Las prácticas de contratación administrativa de las EPE son establecidas por el Estado y pueden ser engorrosas.
- La obligación de prestar servicios públicos, en determinados casos.
- Restricciones a la capacidad de las EPE para innovar y competir libremente.

### *Bancos de propiedad estatal*

Hay tres tipos de bancos en Costa Rica: 1) privados; 2) propiedad del estado; y 3) cooperativas. Todos compiten en el mismo mercado y están sujetos a las mismas regulaciones bancarias, aunque existen asimetrías significativas con respecto a las políticas, leyes y regulaciones. El sistema se basa en una multitud de condiciones diferentes, y generalmente se evalúa como excesivamente complejo y no competitivo.<sup>12</sup>

Las políticas crediticias de los bancos estatales están claramente dirigidas a proporcionar un acceso más fácil al capital con el propósito de promover objetivos sociales o ayudar a ciertos sectores (como la agricultura), o promover ciertas funciones (como la educación). Los bancos estatales se benefician de una garantía ilimitada por parte del Estado. La Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional establece que "los bancos del estado contarán con la garantía y la más completa cooperación del estado y de todas sus dependencias e instituciones". El valor total de tales garantías no se ha cuantificado aunque, en principio, el límite de la garantía estatal se establecería por la solvencia del propio Estado.

**Tabla 3.3. Diferencias entre los bancos privados, los estatales y las cooperativas**

Diferencia	Bancos privados	Bancos de propiedad estatal	Bancos Cooperativos	Ventajas / desventajas
Garantía estatal sobre pasivos	No	Sí	No	Los bancos estatales tienen una ventaja debido a la garantía sobre la totalidad de los pasivos, la cual puede aplicarse en condiciones de intervención e insolvencia. La reciente promulgación de una ley de seguro de depósitos reducirá significativamente este desequilibrio
Régimen fiscal	Impuestos y contribuciones por un total del 35%.  Los depósitos a largo plazo están sujetos al impuesto del 8 % de las tarifas cobradas al depositante.	Contribuciones obligatorias a fondos e impuestos del 63% de las ganancias.  Los depósitos a largo plazo están sujetos al impuesto del 8 -% de las tarifas cobradas al depositante.	Impuestos y contribuciones por un total de 35%.	Los bancos cooperativos tienen ventaja al tomar depósitos a largo plazo.  Los bancos de propiedad estatal están en desventaja debido a las contribuciones obligatorias e impuestos totales más altos.
Marco legal	Operar bajo el principio de derecho privado de que el banco puede hacer lo que no está prohibido por la ley.	Los bancos estatales solo pueden hacer lo que está explícitamente permitido por la ley.  Se aplican normas del sector público para cuestiones	Igual que los bancos estatales	Los bancos privados tienen la ventaja de poder operar de manera más flexible tanto en la toma de decisiones como en las reglas bajo las cuales operan.

Diferencia	Bancos privados	Bancos de propiedad estatal	Bancos Cooperativos	Ventajas / desventajas
		penales, civiles y disciplinarias. El régimen laboral que regula la estabilidad, el proceso y las convenciones colectivas. Reglas de adquisición y contratación del sector público. Control por parte de la Contraloría General de la República.		
Reserva de liquidez obligatoria en el Banco Central	Sí. 15% de los pasivos.	Sí. 15% de los pasivos.	No	Los bancos cooperativos tienen una ventaja.
Depósitos obligatorios de bancos privados con bancos estatales (peaje bancario)	Sí. El 17% de los depósitos de los bancos privados deben mantenerse en bancos estatales. 10% si el banco privado se involucra en préstamos sociales.	No	No	Ventaja incierta. Por un lado, los depósitos en bancos estatales son remunerados y los bancos estatales pueden tener fuentes alternativas de financiamiento más baratas. Por otro lado, los bancos privados ven esto como una fuente de financiamiento perdida.
Derecho a tener depósitos de bancos estatales	No	Sí	No	Los bancos estatales tienen una ventaja debido al acceso garantizado a los fondos.
Cuentas de ahorro protegidas contra el embargo	No	No	Sí	Los bancos cooperativos tienen una ventaja ya que las cuentas de los depositantes están protegidas contra el embargo.
Doble misión del banco	No	Sí	Sí	Los bancos estatales tienen menos flexibilidad, ya que están obligados a proporcionar tasas y tratamientos favorables para cumplir con los objetivos del estado y al mismo tiempo operar en un entorno competitivo.
Gobierno corporativo adaptado a las necesidades del banco	Sí	No	No	Los bancos estatales tienen menos capacidad para seleccionar miembros de la junta directiva con perfiles relevantes y para gobernar de manera flexible en interés del banco.

Fuente: OCDE, adaptado del Banco de Costa Rica (BCR)

Un proyecto de estudio del Banco Central de julio del 2018, titulado “Asimetrías regulatorias en el Mercado Bancario Costarricense”, intentó cuantificar varias asimetrías entre los bancos estatales y los bancos privados. Aunque el estudio señala que excluyó una serie de asimetrías debido a la dificultad de cuantificarlas, concluye que, basándose en una revisión parcial, tales asimetrías son significativas;



además, sugiere que los costos netos de las asimetrías regulatorias son de una magnitud similar para el sector estatal y para el privado.

Independientemente del efecto neto, el tratamiento diferente de los bancos privados y estatales produce distorsiones en la competencia y es una fuente de ineficiencia que se impone a la economía. En Costa Rica, los bancos privados operan principalmente con depósitos y créditos en dólares estadounidenses, mientras que los bancos estatales tienden a operar en colones costarricenses. En consecuencia, los bancos privados tienden a hacer más negocios con empresas multinacionales que funcionan sobre la base de depósitos y créditos en dólares estadounidenses. Además, los bancos estatales tienden a prestar a clientes en regiones que son objetivos de la política gubernamental y lo hacen a precios más bajos que el sector privado. Por lo tanto, los bancos pueden tener pocos incentivos para competir cuando sus cuotas de mercado son estables y están efectivamente aseguradas.

Con respecto al impacto en la eficiencia, los informes que comparan los niveles de eficiencia de los bancos estatales frente a los bancos privados pueden dar pie a la confusión, ya que algunos sugieren que existen diferencias significativas y otros sugieren que estas diferencias son mínimas, especialmente después de la introducción de la competencia en el sector bancario a principios de la década de 1990. Sin embargo, la mayoría de las partes están de acuerdo en que el sector bancario costarricense, en general, es menos eficiente al compararlo internacionalmente, y que el dominio de los bancos estatales en el sector bancario parece estar frenando la competencia en general.<sup>13</sup> Con el fin de aumentar la eficiencia de los bancos estatales, el gobierno emitió una directriz en noviembre del 2015, la cual instruye a los bancos estatales a que reduzcan sus gastos administrativos, con el fin de reducir su margen de intermediación en al menos un punto porcentual para el 2018 (La Gaceta, 2015).

Si bien los costos y la eficiencia relativos de los bancos del sector privado frente a los públicos pueden ser algo comparables, el punto esencial es que el tratamiento diferenciado de los bancos estatales y de los privados distorsiona la competencia y es una fuente de ineficiencia que impacta la economía. Con respecto al futuro, el abordar las diversas asimetrías para mejorar la neutralidad competitiva sigue siendo un objetivo importante. Se dio un paso significativo en pos de lograr una mayor igualdad de condiciones mediante la promulgación, en febrero del 2020, de una ley para crear un seguro de depósitos y un esquema de resolución bancaria que sea aplicable tanto a los bancos estatales como a los bancos privados.<sup>14</sup>

### *Seguros*

En el campo de los seguros, el Instituto Nacional de Seguros (INS) realiza actividades de seguros y de intermediación de valores, además de operar un hospital y los bomberos costarricenses. El INS tuvo el monopolio de los servicios de seguros desde 1924 hasta el 2008. A pesar de la apertura del mercado de seguros en el 2008, el nivel de competencia no ha aumentado dramáticamente, ya que el INS retiene el 82 % del mercado de seguros al 2018. El INS está sujeto a la supervisión reguladora de la SUGESE, la Superintendencia General de Seguros de Costa Rica. Además, debe cumplir con los requisitos de información de la Asamblea Legislativa, la Procuraduría General de la República, la Presidencia y la Contraloría General de la República.

Si bien el marco legal y regulatorio general bajo el CONASSIF se aplica al INS y a las aseguradoras del sector privado de la misma manera, el INS también opera bajo algunas reglas diferentes. A favor del INS está la Ley del Instituto Nacional de Seguros, que otorga al INS las mismas garantías estatales otorgadas a los bancos del Estado. Otra ventaja es que las EPE deben comprar un seguro del INS, aunque una reforma introducida por la Ley 8653 condicionó esto a que el INS ofreciera los términos más favorables.

Del lado negativo, las reglas de contratación administrativa se perciben como inflexibles y, a veces, contrarias a los intereses de la empresa. Además, el seguro debe proporcionarse al costo; no hay ganancias incorporadas en el cálculo de los precios del seguro. Adicionalmente, el pago de las pólizas



de seguro puede estar influenciado por preocupaciones de política pública; por ejemplo, puede considerarse en interés público que se realice un pago del seguro. Finalmente, el INS también informa que las restricciones burocráticas dificultan que la compañía se adapte a los requisitos de un mercado de seguros moderno y competitivo.

### *Energía*<sup>15</sup>

La tasa de electrificación del 98,6 % de Costa Rica es la más alta de Centroamérica. Su consumo de energía per cápita de 1611 kW/año está por encima del promedio latinoamericano.<sup>16</sup> Las operaciones de la red eléctrica son en gran parte responsabilidad del ICE, la CNFL y de algunas pequeñas empresas municipales. Un puñado de cooperativas rurales generan, distribuyen y comercializan electricidad en áreas rurales no cubiertas por el ICE o la CNFL. El ICE genera la mayor parte del suministro de electricidad (alrededor del 80 %), proporciona todos los servicios de transmisión en el país y es responsable de poco más de un tercio de la distribución eléctrica.

La CNFL, cuyo principal objetivo corporativo es distribuir y comercializar electricidad en la capital, San José, representa alrededor del 5 % de la generación de electricidad y distribuye más del 40 % de la electricidad generada en el país. Dos empresas municipales y cuatro cooperativas cubren el resto de la distribución eléctrica en Costa Rica. Estas empresas también producen otro 3 % de electricidad.

Las empresas privadas, incluidos los pequeños proyectos hidroeléctricos, las refinerías de caña de azúcar y las plantas eólicas, producen la electricidad restante en Costa Rica. Toda la electricidad que producen debe venderse al ICE, que luego la transmite a los distribuidores. Los cambios introducidos por las Leyes 7200 de 1990 y 7508 de 1995 permiten una participación limitada del sector privado en la generación de electricidad (30 % del mercado). En la actualidad, la única competencia en generación es a través de la licitación de contratos del ICE. Además, el ICE y todas las demás empresas que participan en el mercado de distribución, prestan sus servicios en condiciones monopólicas, ya que todas tienen asignadas áreas exclusivas del mercado.

#### **Recuadro 3.4. Caso de estudio: Garantías soberanas para RECOPE**

Costa Rica otorgó una garantía soberana al Instituto de Crédito Oficial del Gobierno de España por un crédito de 12 millones USD a RECOPE en 1990, el cual se pagó en el 2013.

El uso de una garantía soberana no fue visto con buenos ojos en Costa Rica en ese momento. La Asamblea Legislativa inicialmente se resistió, y solamente aprobó la garantía debido a la insistencia del Estado español. De hecho, la aprobación de la garantía fue tan controversial que tomó casi cuatro años aprobarla.

El hecho de que RECOPE tenga tanto el monopolio autorizado por el Estado para los hidrocarburos como las garantías implícitas ayuda en las evaluaciones de riesgos realizadas por los bancos internacionales y mejora las condiciones financieras bajo las cuales se otorgan los préstamos, particularmente en lo que respecta al plazo y al margen.

En este sentido, es posible obtener préstamos por 13 años o más, mientras que los términos habituales para el sector privado son de aproximadamente siete años. En relación con los costos de financiación, los márgenes son menores que los cobrados al sector privado por períodos similares.

Otra área sujeta a concesión estatal, y por lo tanto fuera del alcance de la ley de competencia, se refiere a la importación, refinación y distribución de petróleo al por mayor y sus derivados, incluidos los combustibles, el asfalto y la gasolina. En estos mercados, RECOPE ha tenido un monopolio legal

desde 1993. La ARESEP se encarga de establecer los precios de todos los hidrocarburos que RECOPE comercializa, así como de garantizar el cumplimiento de otras condiciones de servicio.

### *Bebidas alcohólicas*

La producción y fabricación de bebidas alcohólicas comercializadas en Costa Rica también es un monopolio legal y, por lo tanto, está exento de la ley de competencia. Este monopolio fue creado por una ley emitida en 1885. Su objetivo era fomentar la industria de la caña de azúcar y proteger a la sociedad de los problemas de salud derivados del consumo de alcohol. Según la ley, las empresas privadas solo pueden fabricar licores a través de una concesión estatal otorgada por la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) y con materias primas proporcionadas exclusivamente por ella. Además de ser el único fabricante de materias primas para licores y productos derivados en Costa Rica, FANAL también comercializa el producto final. A pesar de lo anterior, la comercialización de licor está abierta a la competencia, y COPROCOM (el regulador de la competencia de Costa Rica) puede intervenir en caso de que se den infracciones de la ley de competencia como, de hecho, ha sucedido en el pasado.

### **Acceso de las partes interesadas a la indemnización (Directriz III.B)**

La **Directriz III.B** recomienda que las partes interesadas de las EPE, incluidos los acreedores y competidores, deben tener acceso a una reparación eficiente a través de procesos legales o arbitrales imparciales cuando consideren que se han violado sus derechos.

Una variedad de leyes protege los derechos de las partes interesadas. El derecho a la reparación está incluido en los Artículos 41 y 43 de la Constitución Política, los cuales garantizan una reparación expedita y efectiva por los delitos o daños recibidos personalmente, a la propiedad o a los intereses morales. La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor establece que cualquier agente económico que se sienta afectado por una conducta que implique competencia desleal puede recurrir a acciones judiciales para hacer valer sus derechos. La Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social establece que las personas tienen derecho a la mediación, conciliación, arbitraje y otras técnicas para resolver diferencias relacionadas con la propiedad. Es difícil evaluar en qué medida se puede lograr una indemnización efectiva cuando se trata de procesos en contra de entidades del sector público. Sin embargo, no hay nada que sugiera que las instituciones públicas estén de alguna manera por encima de la ley. El caso en el que la Contraloría General de la República procuró hacer valer los derechos de información contra el ICE puede citarse como un ejemplo.

### **Transparencia y divulgación de los objetivos de política pública y sus costos relacionados (Directrices III.C y D)**

Las **Directrices III.C y III.D** recomiendan que las entidades de propiedad del Estado y las EPE sean transparentes y divulguen las estructuras de costos e ingresos en los casos en los que combinen actividades económicas y objetivos de política pública. En el caso de estos objetivos, los costos deben estar claramente identificados, divulgados y adecuadamente compensados por el Estado sobre la base de las disposiciones legales específicas o mediante mecanismos contractuales. El propósito de esta recomendación es ayudar al Estado y a las EPE a comprender mejor los costos y beneficios de dichos servicios. Esta información se considera esencial para que las EPE comprendan si están siendo compensadas de manera justa por sus compromisos con las políticas y qué parte de sus actividades consumen la mayor cantidad de recursos.

Los estados financieros de las EPE costarricenses generalmente no separan la porción de los ingresos y costos asociados con la provisión de servicios públicos. Tal desglose no es requerido por los estándares de informes financieros nacionales o internacionales. En consecuencia, es difícil: 1)

calcular el retorno sobre la inversión de sus compromisos con las políticas; 2) calcular la eficiencia de los gastos; o 3) tomar decisiones sobre dónde podría requerirse una mayor inversión en servicios públicos o dónde deberían reducirse los gastos.

Los comentarios por parte de RECOPE y del Grupo ICE sugieren que la ARESEP, la autoridad independiente de fijación de tarifas, no está compensando en su totalidad los costos de los compromisos con las políticas, y que la capacidad de demostrar los costos reales de los servicios públicos sería de enorme beneficio. A pesar de los desafíos que esto representa, la introducción de mejores sistemas para rastrear los beneficios y costos de los compromisos con las políticas probablemente tendría un impacto significativo en la gestión y gobernanza de las EPE.

Por el momento, no existen planes concretos, aunque la política de propiedad del gobierno afirma que “el Estado también buscará establecer de manera clara y transparente la priorización entre sus objetivos comerciales y sus objetivos de política pública, a fin de cuantificar en términos económicos la inversión que realiza la institución para cumplir con estos objetivos de política pública y la fuente de su financiamiento (subsidios cruzados, exenciones fiscales, transferencias directas del Estado). Esto le da al Estado una imagen global de los recursos invertidos para cumplir con sus objetivos sociales y tomar decisiones informadas para enfocar esos recursos en la inversión social con un mayor retorno para la población”.

### ***Aplicación de leyes generales, códigos y reglamentos fiscales (Directriz III.E)***

La **Directriz III.E** recomienda que las EPE que realicen actividades económicas no deben estar exentas de la aplicación de leyes generales, códigos y reglamentos fiscales; que las leyes y reglamentos no deben distinguir indebidamente entre las EPE y sus competidores en el mercado, y que su figura legal debe permitirles a los acreedores que presenten sus reclamos para iniciar procedimientos de insolvencia.

En general, las EPE no están formalmente exentas de la aplicación de la ley general, los códigos o reglamentos fiscales. Sin embargo, los regímenes legales bajo los cuales funcionan las EPE siguen siendo significativamente diferentes de aquellos bajo los cuales operan las empresas privadas. Esto se debe, en parte, a la constitución de muchas EPE en virtud de su propia legislación, que a menudo establece derechos y obligaciones especiales. Además, la condición de los empleados de algunas EPE como funcionarios públicos significa que los asuntos relativos al personal están sujetos a las normas que se aplican a la administración pública. En lugar de crear una ventaja, esto hace que la resolución de problemas laborales sea más engorrosa que en el sector privado.

#### *Impuestos*

Las EPE y las compañías del sector privado están sujetas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Sin embargo, existen numerosas diferencias en la aplicación de las leyes fiscales. Algunas de las diferencias con respecto al sector bancario se describen en la

Tabla 3.3 de arriba. En el sector de las telecomunicaciones, el servicio telefónico tradicional de línea fija está exonerado del pago de impuestos. En otros casos, las EPE pueden tener diferentes tratamientos fiscales definidos en la ley, como en el caso de la Junta de Protección Social, que tiene un impuesto obligatorio sobre la renta del 10 %. El INS debe pagar los costos de los bomberos de Costa Rica, que es una forma de impuestos. Por otro lado, algunas EPE tienen derecho a recaudar impuestos. Antes de su disolución, el banco estatal Bancrédito se benefició de un derecho de monopolio para recaudar los impuestos de salida del país en el aeropuerto. En general, las numerosas leyes que regulan a las EPE hacen que el tratamiento fiscal sea muy heterogéneo.

### *Insolvencia de las EPE*

Para obtener información sobre el régimen general de insolvencia, consulte el Principio IV.F a continuación. Con respecto a las EPE, no existe experiencia de casos en Costa Rica donde empresas de dicha naturaleza hayan sido declaradas formalmente insolventes. Sin embargo, la información contextual sugiere que las EPE financieras y no financieras en Costa Rica pueden no estar sujetas a demandas de insolvencia en igualdad de condiciones con el sector privado. Como se informó anteriormente en esta revisión, los bancos estatales disfrutaban de una garantía explícita del estado. Esto refleja una realidad internacional para las Instituciones Financieras Sistémicamente Importantes (SIFI, por sus siglas en inglés), aun si la garantía es a menudo solo implícita.

Durante la crisis de Bancrédito del 2017, Costa Rica intervino para evitar el fracaso de Bancrédito no porque fuera sistémico, sino por el potencial impacto social, laboral y de reputación. Se intentó reflotar el banco y, cuando esto resultó difícil, se hicieron propuestas para convertir al banco en una institución financiera de desarrollo en lugar de permitir que la insolvencia siguiera su curso. Los acreedores de Bancrédito no sufrieron pérdidas como resultado de su fracaso, en parte debido a la rápida intervención del Estado.

Las EPE no financieras de Costa Rica también parecen disfrutar de un respaldo explícito o implícito por parte del Estado. En principio, las EPE constituidas por ley no pueden dejar de funcionar sin la intervención de la Asamblea Legislativa y la derogación o alteración de sus leyes constitutivas. Su estatus legal, por lo tanto, parece impedir la aplicación de la ley de insolvencia.

Dicho esto, existe evidencia de que el respaldo estatal puede no siempre ser inmediato. La oferta de bonos del 2012 por parte de RECOPE advierte explícitamente a los inversionistas que pueden perder su inversión en caso de insolvencia, aunque tales advertencias no son evidencia de lo que podría ocurrir en la práctica. Por otro lado, el reciente acuerdo de cooperación de Costa Rica con el BID en nombre del ICE protege explícitamente a los acreedores contra pérdidas.

A diferencia de las EPE constituidas por ley, las subsidiarias generalmente se establecen como sociedades anónimas y, en principio, pueden declararse insolventes según los procedimientos normales pertinentes. Si bien no ha habido casos de insolvencia en los que los derechos de los acreedores podrían haber sido probados, el Estado ha indicado que está dispuesto a proporcionar todo el apoyo necesario para evitar procedimientos formales de insolvencia. Esta reticencia a seguir la ruta de la insolvencia quedó ilustrada por la situación de RACSA, una subsidiaria del Grupo ICE, en el 2016. Se sospechaba que RACSA era vulnerable a la insolvencia. Sin embargo, la información sobre la salud financiera de dicha EPE estaba estrechamente protegida y nunca se divulgó completamente al público. Nunca surgió la cuestión de la aplicación de las leyes de insolvencia.

### **Acceso al financiamiento de deuda y capital (Directriz III.F)**

La **Directriz III.F** recomienda que las actividades económicas de las EPE deben enfrentar condiciones consistentes con el mercado en relación con el acceso al financiamiento de deuda y capital. En particular, la Directriz recomienda que: 1) las relaciones de las EPE con todas las instituciones financieras, así como con las EPE no financieras, deben basarse en motivos puramente comerciales; 2) las actividades económicas de las EPE no deberían beneficiarse de ningún apoyo financiero indirecto<sup>17</sup> que les confiera ventaja alguna sobre los competidores privados; y 3) se debería exigir que las actividades económicas de las EPE obtengan tasas de rendimiento que, teniendo en cuenta sus condiciones operativas, sean consistentes con las obtenidas por empresas privadas competidoras.

### *Condiciones comerciales*

Las relaciones de las EPE con las instituciones financieras y no financieras varían significativamente y no siempre ocurren por razones comerciales. En algunos casos, el gobierno ha garantizado los préstamos de las EPE. El caso estudiado anteriormente mostró las garantías proporcionadas a RECOPE, y el ICE también ha recibido garantías soberanas para conseguir préstamos de bancos multilaterales. Los bancos de propiedad estatal informan que a veces se les insta a otorgar créditos a las instituciones que cumplen con los objetivos de política pública, incluso si tienen la capacidad de rechazar dichos préstamos. El comentario anecdótico sugiere que los pagos de seguros del INS para los titulares de pólizas que cumplen con los objetivos del sector público se aprueban más fácilmente que para otras instituciones. Cuando se requiere una inversión significativa en infraestructura, el Estado puede proporcionar capital como se ilustra en el caso de AyA. Tanto el Grupo ICE como AyA están excluidos de los requisitos de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, que les impide a los bancos a prestar más del 20 % de sus reservas de capital a las EPE. AyA se beneficia de esta exclusión siempre y cuando el crédito se utilice para construir sistemas de alcantarillado, plantas de tratamiento de agua o sistemas de suministro de agua potable. Los Fideicomisos para Construcción de Obra Pública también están excluidos de las reglas normales.

### *Apoyo financiero directo e indirecto*

Hay casos limitados de subsidios directos a las EPE. El INCOFER, la compañía ferroviaria estatal (como la mayoría de las compañías ferroviarias a nivel internacional) no logra recuperar la totalidad de sus costos a través de los consumidores y recibe subsidios para mantener los servicios. Otras EPE como AyA se benefician de los subsidios. También puede haber formas de subsidio cruzado en Costa Rica que son difíciles de determinar. Por ejemplo, el INCOFER compensa parte de su déficit operativo a través de anuncios publicitarios que coloca en material rodante. Sin embargo, hasta la fecha, la publicidad ha sido comprada principalmente por Banco Popular que, aunque no sea formalmente un banco estatal, opera bajo una influencia significativa del Estado. Los grupos empresariales también han insinuado que las órdenes de compra de las EPE se otorgan preferentemente a otras EPE, en lugar de a los oferentes privados.

### *Tasas competitivas de rendimiento y dividendos*

No existe un requisito general para que las EPE generen tasas de rendimiento, ni existe una política general para el pago de dividendos o cómo distribuir las ganancias retenidas. Sin embargo, existen reglas que afectan los retornos de las EPE. Por ejemplo, algunas EPE deben ofrecer servicios al costo, lo que incluye el costo de capital. Este es el caso del Grupo ICE, AyA (la compañía de aguas), JAPDEVA (compañía portuaria) y otros, en los que los excedentes deben ser suficientes solo para garantizar la sostenibilidad del servicio. Por otro lado, en otros casos, las EPE pueden generar excedentes, que pueden ser retenidos y capitalizados. Finalmente, algunas EPE están obligadas a distribuir todos o algunos de sus excedentes a asociaciones, instituciones u organizaciones de interés social como, por ejemplo, hospitales, pensiones, educación y pequeñas empresas, como es el caso de los bancos estatales y la Junta de Protección Social.

### *La estructura de capital de las EPE*

Esencialmente, existen dos tipos de EPE con respecto a la autonomía para decidir sus estructuras de capital. El primer grupo debe presentar decisiones que afecten su estructura de capital al Banco Central de Costa Rica, al Departamento de Planificación y Política Económica y a Hacienda. Un segundo grupo, que opera bajo una estructura corporativa modernizada, tiene mayor autonomía y flexibilidad en la estructuración de su capital.

Las EPE con nuevas figuras legales disfrutaban de amplios márgenes de autonomía en la determinación de su estructura de capital dentro de los límites de la ley. La gerencia determina la estructura de capital, teniendo en cuenta los objetivos de política de la EPE. Sin embargo, las leyes constitutivas de las EPE tienen umbrales que deben respetarse, particularmente con respecto a la deuda. Por ejemplo, el Grupo ICE está autorizado a asumir deudas de hasta el 45 % de los activos totales. En el caso de JAPDEVA, el umbral permite una deuda de hasta el 50 % de sus activos.

El grupo más restringido (que incluye a Correos de Costa Rica, a la JPS y a RECOPE) opera bajo el Artículo 7 de la Ley 7010. Además, el Artículo 80 de la Ley 8114 sobre la Dirección de Crédito Público autoriza al Ministro de Hacienda a solicitar que una EPE se someta a ciertas operaciones de crédito. Los bancos estatales están exentos de las autorizaciones de la Autoridad Presupuestaria, el MIDEPLAN y la Dirección de Crédito Público. En general, estas leyes desalientan los préstamos y, por lo general, instan a las EPE a utilizar las ganancias retenidas para proyectos de inversión.

### ***Participación de las EPE en la contratación pública (Directriz III.G)***

La **Directriz III.G** recomienda que, cuando las EPE se involucren en la contratación pública, los procedimientos aplicados deben ser competitivos, no discriminatorios y protegidos por estándares de transparencia apropiados.

Al comienzo del proceso para la adhesión, se identificaron las prácticas engorrosas de contratación pública como un costo impuesto a las EPE que les dificultaba competir con el sector privado. Más adelante en el proceso, el sector privado expresó su preocupación de que se aplicaran excepciones escritas en la Ley de Contratación Administrativa de 1995 para permitirles a las entidades públicas una mayor flexibilidad para contratar a otras entidades públicas sin un proceso de licitación pública, con el fin de evitar que el sector privado compitiera sobre una base equitativa. Algunos observadores del sector privado afirmaron que la contratación directa había dado lugar, en algunos casos, a costos excesivos para el Estado y una prestación de servicios deficiente y que las prácticas de contratación administrativa eran una forma de que las EPE se subsidiaran mutuamente y se protegieran de las presiones competitivas. Además, algunas EPE, como el ICE y el INS, tenían sus propias exenciones específicas, lo que hacía que el trato fuera desigual no solo entre los sectores público y privado, sino también entre las EPE.

En el 2017, el gobierno tomó medidas para calificar la amplia redacción de la Ley de Contratación Administrativa, Artículo 2c, mediante la aprobación del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Sin embargo, todavía existe una percepción generalizada, particularmente entre el sector privado, de que la Ley de Contratación Pública necesita una revisión más profunda. El gobierno ahora prevé una reforma completa de la Ley de Contratación Administrativa para lograr una mayor eficiencia y competencia en todos los procedimientos de contratación pública.

El proyecto de ley (N.º 21.546) tiene como objetivo reducir el número de excepciones a los procedimientos ordinarios de contratación administrativa e introducir nuevos requisitos para su uso. Además, incluye los principios de la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública y considera otras recomendaciones hechas por la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE. Si se aprueba, todas las EPE de Costa Rica se registrarán por una ley nueva e integral que estará alineada con los estándares internacionales.

Estas reformas legislativas propuestas están precedidas por reformas a nivel operativo mediante la introducción de una plataforma electrónica para la contratación pública, llamada Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).<sup>18</sup> El sistema está diseñado para agilizar los procedimientos, reducir el potencial de toma de decisiones discrecionales y la posibilidad de corrupción, y ayudar al Estado a aprovechar la compra de economías de escala. Alrededor del 80 % de todas las instituciones públicas informan que ya están utilizando el SICOP. Y, algunas de las mayores entidades de contratación

administrativa como el ICE, el INS y la Caja Costarricense del Seguro Social se han comprometido a comenzar a utilizar el SICOP en el 2020. También se espera que el uso del SICOP mejore la transparencia y la capacidad del Estado para consolidar y analizar la información relacionada con sus prácticas de contratación pública.

Si bien las reformas legales integrales son prometedoras, el proceso legislativo aún se encuentra en sus etapas iniciales y es demasiado pronto para predecir cuándo podría completarse. También se ha hecho una segunda propuesta legislativa más acotada a la Asamblea Legislativa, que se enfoca estrechamente en modificar el Artículo 2c de la Ley de Contratación Administrativa para eliminar las excepciones que han suscitado preocupación. Esta reforma más específica, si se aprueba, podría actuar como un recurso provisional mientras continúa el trabajo en una reforma más integral a la contratación pública.

## Reconocer los derechos de las partes interesadas

Reconocer los derechos de las partes interesadas según lo establecido por la ley o mediante acuerdos mutuos y los deberes, derechos y responsabilidades de las juntas directivas corporativas

Este principio básico de la *Hoja de Ruta* se relaciona principalmente con los Capítulos IV y VI de los *Principios de la OCDE y del G20* y los Capítulos V y VII de las *Directrices para las Empresas Públicas* sobre las partes interesadas y juntas directivas. El Documento Conceptual recomienda centrarse en: 1) los derechos de las partes interesadas de las empresas cotizadas en el mercado de valores (Principios IV.A, B y E); 2) los derechos, los deberes y las responsabilidades de las juntas directivas de las compañías que cotizan en el mercado de valores (Principio VI.A); 3) los derechos de las partes interesadas de las EPE (Directrices V.A, B y C). Se agregó una discusión sobre el marco de insolvencia de Costa Rica y la aplicación de los derechos de los acreedores (Principio IV.F) a los elementos identificados en el Documento Conceptual.

Las juntas directivas de las compañías que cotizan en el mercado de valores y, en particular, las juntas directivas de las EPE recibieron mucha más atención en la revisión de Costa Rica que en otras revisiones para la adhesión. La sección de la junta directiva que había aparecido bajo el principio combinado de partes interesadas y juntas directivas en revisiones anteriores se expandió significativamente y, por lo tanto, se trasladó a su propia sección. La información sobre la composición de la junta directiva, la independencia, las nominaciones y las calificaciones de las juntas directivas de las empresas que cotizan en el mercado de valores (Principio VI.A) y las juntas directivas de las EPE (Directriz VII.C) ahora se puede encontrar a continuación bajo el título: Los deberes, derechos y responsabilidades de las juntas directivas.

### ***Derechos de las partes interesadas de las compañías que cotizan en el mercado de valores***

*Respeto a los derechos de las partes interesadas (Principio IV.A)*

El **Principio IV.A** recomienda que se respeten los derechos de las partes interesadas establecidos por ley o mediante acuerdos mutuos.

Costa Rica cuenta con la legislación y las regulaciones habituales que establecen los derechos de las partes interesadas corporativas; estas incluyen: la legislación laboral; la ley de insolvencia; leyes de protección a accionistas, consumidores y el medio ambiente; y la legislación bancaria. La primera línea de defensa contra la violación de los derechos de las partes interesadas es la función de cumplimiento

y control dentro de la empresa. La segunda línea de defensa es el sistema judicial, a través del cual las partes interesadas pueden pedir indemnización en caso de que se vulneren sus derechos.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF posee amplios requisitos para las funciones de cumplimiento y control, que sirven para proteger los derechos legales y contractuales de las partes interesadas. Requiere que la junta directiva actúe considerando los intereses legítimos de los clientes, propietarios y otras partes interesadas y que garantice el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables a la entidad. Se requiere que las juntas directivas establezcan una unidad o función de cumplimiento responsable de promover y garantizar que la entidad opere con integridad y de conformidad con las leyes, reglamentos, políticas, códigos y otras disposiciones internas. Dicha función debe tener autoridad y recursos, independencia de la alta gerencia y una obligación de informarle a la junta directiva. La junta directiva también tiene el poder de aplicar medidas disciplinarias contra la alta gerencia y otros empleados en caso de desviaciones o transgresiones de su cultura, políticas, código de conducta y valores corporativos.

#### *Acceso de las partes interesadas a la indemnización (Principio IV.B)*

El **Principio IV.B** recomienda que, cuando los intereses de las partes interesadas estén protegidos por ley, estas deberían tener la oportunidad de obtener una reparación efectiva por la violación de sus derechos.

Los derechos de las partes interesadas están protegidos por los tribunales, y las partes interesadas pueden pedir indemnización legal a través de ellos. Cuando se viola algún derecho, la Constitución Política establece que los individuos pueden recurrir a la justicia y pueden iniciar procedimientos legales. Pueden recurrir al Código de Comercio, al Código Civil, al Código Procesal Civil, al Código de Trabajo o a cualquier otra ley o reglamento que corresponda. A su vez, Costa Rica tiene un sistema judicial con una reputación de minuciosidad y eficacia. Existen mecanismos adicionales para que las partes interesadas obtengan indemnización, lo que incluye mecanismos alternativos de resolución de conflictos como lo son el arbitraje, la conciliación y la mediación. Sin embargo, una debilidad significativa es la lentitud del sistema judicial como se discute en el Principio I.B.

#### *Comunicar inquietudes sobre prácticas ilegales o poco éticas (Principio IV.E)*

El **Principio IV.E** recomienda que las partes interesadas, incluidos los empleados individuales y sus organismos representativos, puedan comunicar libremente sus preocupaciones sobre prácticas ilegales o poco éticas a la junta directiva y a las autoridades competentes, y sus derechos no deben verse comprometidos por hacerlo.

Existen numerosas vías para comunicar inquietudes con respecto a prácticas ilegales o poco éticas. Los canales formales son los auditores internos, la policía y los fiscales. Las personas que denuncian que eligen seguir canales legales para denunciar prácticas ilegales están protegidas por la Ley de Protección a Víctimas, Testigos y Demás Sujetos Intervinientes en el Proceso Penal.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF requiere que las juntas directivas establezcan mecanismos para promover la transparencia y la rendición de cuentas a las partes interesadas, incluso para alentar a las partes interesadas, incluidos los empleados y sus organismos representativos, a expresar abiertamente sus preocupaciones a la junta directiva con respecto a posibles prácticas ilegales o poco éticas, sabiendo que sus derechos no se verán afectados por expresar tales preocupaciones. Cualquier intento de represalia en contra de los empleados que emitan alertas caería bajo la protección de la legislación laboral.

Según la directiva sobre el fortalecimiento del papel estratégico de las juntas directivas de las EPE, aprobada en febrero del 2018, las juntas directivas y los gerentes deben garantizar la existencia de



políticas y procedimientos para emisión de alertas, así como supervisar su integridad, independencia y eficacia. También están obligados a proteger la confidencialidad de los denunciantes.

#### *Marco de insolvencia y aplicación de los derechos de los acreedores (Principio IV.F)*

El **Principio IV.F** exige que el marco de gobierno corporativo se complemente con un marco de insolvencia efectivo y eficiente y con la aplicación efectiva de los derechos de los acreedores.

Si bien el Documento Conceptual no solicita específicamente que las revisiones de adhesión sobre gobierno corporativo cubran este principio, las entrevistas durante el proceso de revisión para la adhesión, los hallazgos de los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018, así como una revisión del marco de insolvencia en Costa Rica como parte del Informe del Banco Mundial sobre el Cumplimiento de Códigos y Normas, señalan importantes debilidades en esta área que merecen consideración. Además, según el Informe *Doing Business 2020* del Banco Mundial, la resolución de la insolvencia fue el área donde el desempeño de Costa Rica fue más débil entre los 10 temas comerciales cubiertos por el informe. El puesto de Costa Rica para la resolución de la insolvencia es el 137 de 190 países, en comparación con el promedio de la OCDE, de 28. Con respecto a la tasa de recuperación, los acreedores pueden recuperar 29,5 centavos por dólar estadounidense en comparación con el promedio de la OCDE de 70,2 centavos por dólar. Con respecto al tiempo de resolución, Costa Rica requiere 3,0 años para la resolución en comparación con el promedio de la OCDE de 1,7 años.

Se ha propuesto legislación para modernizar y actualizar el marco de insolvencia. Además, las entrevistas con especialistas en insolvencia sugieren que la implementación de las reformas propuestas podría conducir a importantes ganancias en la eficiencia y la eficacia del marco y la economía. En mayo del 2019, se presentó un proyecto de ley para modernizar el marco de insolvencia de Costa Rica ante la Asamblea Legislativa. El proyecto de ley se estaba desarrollando basándose en las mejores prácticas internacionales y propone hacer que los sistemas de insolvencia sean más efectivos para hacer cumplir los derechos de los acreedores y promover la reestructuración y reorganización de los deudores.

#### ***Derechos de las partes interesadas de las EPE***

Esta sección evalúa la posición de Costa Rica con respecto a la Directriz V.A (reconocimiento y respeto de los derechos de las partes interesadas), la Directriz V.B (informar sobre las relaciones con las partes interesadas), y la Directriz V.C (controles internos, programas o medidas de ética y cumplimiento).

#### *Reconocimiento y respeto de los derechos de las partes interesadas (Directriz V.A)*

La **Directriz V.A** hace un llamado a los gobiernos, a las entidades de propiedad del Estado y a las EPE mismas para que reconozcan y respeten los derechos de las partes interesadas, establecidos por ley o mediante acuerdos mutuos.

Costa Rica es un estado de derecho. Tiene una estructura institucional y un marco legal que buscan reconocer los derechos de todos los ciudadanos. Los acuerdos mutuos entre cualquier parte interesada y una EPE se consideran vinculantes y exigibles y, siempre que no infrinjan el marco legal, deben ser respetados por todas las partes. Si bien los grupos de partes interesadas pueden variar según el sector, un grupo recurrente de partes interesadas en todas las EPE son los empleados. La Constitución protege el derecho de los trabajadores a organizarse y negociar colectivamente. En las entrevistas realizadas para este informe, se citaron varios casos en los que los sindicatos desempeñaron un papel visible en las EPE, en particular con respecto a los acuerdos de negociación colectiva y a otras decisiones relacionadas con el tamaño y la estructura de la fuerza laboral. La mayoría de las EPE

constituidas por ley que son sociedades anónimas tienen acuerdos de negociación colectiva con sus empleados.

#### *Informar sobre las relaciones con las partes interesadas (Directriz V.B)*

La **Directriz V.B** recomienda que las EPE que cotizan en el mercado de valores o de gran tamaño informen sobre las relaciones con sus partes interesadas, incluso cuando sea relevante y factible con respecto a los trabajadores, los acreedores y las comunidades afectadas.

En Costa Rica, los informes sobre las partes interesadas de las EPE tienden a ser para el gobierno y no directamente para las partes interesadas en sí de la EPE y se presentan como un informe anual de estas. Dicho esto, algunas EPE tienen informes de las partes interesadas en sus sitios web. Esta práctica parece ser informal y a discreción de la EPE.

La forma principal de presentación de reportes a las partes interesadas se da a través de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), ahora PNDIP, el cual fue descrito anteriormente. El PNDIP es un informe consolidado que les proporciona a los lectores una evaluación de las condiciones sociales y económicas existentes en Costa Rica y que describe los planes del gobierno para lograr los objetivos de política pública. Aunque las EPEs le reportan al MIDEPLAN sobre su desempeño en relación con los objetivos establecidos por el PND de manera semestral, el mismo no incluye información sobre el desempeño de las partes interesadas para las EPEs individuales. Además, el PND es publicado solo cada cinco años, mientras que una buena práctica para las EPEs y las empresas privadas es cada vez más publicar informes de las partes interesadas, anualmente.

Los nuevos desarrollos deberían alentar una mayor transparencia hacia las partes interesadas. La Directriz General Para la Revisión de las Funciones de Órganos de Dirección y Fortalecimiento de su Rol Estratégico en las Empresas Propiedad del Estado e Instituciones Autónomas—099-MP se aprobó en febrero del 2018. La directriz, en lo sucesivo denominada Directriz Estratégica sobre las Junta Directivas de las EPE, sugiere que establecer una estructura organizativa que responda a los intereses legítimos de las partes interesadas es una responsabilidad fundamental de la junta directiva. Además, la directriz requiere que se establezcan indicadores que puedan usarse como parte del proceso de evaluación del desempeño de la junta directiva, el cual debe ser supervisado por la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado. Además, ahora se le puede dar seguimiento al PNDIP a través de un sitio web que actualiza el progreso de los indicadores cada semestre.

#### *Controles internos, programas de ética y cumplimiento (Directriz V.C)*

La **Directriz V.C** hace un llamado a las juntas directivas de las EPE para desarrollar, implementar, monitorear y difundir controles internos, programas o medidas de ética y cumplimiento; esto incluye a aquellos que contribuyen a prevenir el fraude y la corrupción.

Se requiere que todas las EPE tengan sistemas de control. La Ley General de Control Interno exige que todas las instituciones públicas tengan mecanismos de control interno para: 1) proteger y preservar la propiedad pública contra pérdidas, desperdicio, uso indebido, irregularidades y actos ilegales; 2) proporcionar información confiable y oportuna; 3) garantizar operaciones eficientes; y 4) cumplir con el marco legal.

El asegurar que los controles internos requeridos por la ley funcionen correctamente depende significativamente de la Contraloría General de la República. Los auditores internos y los subauditores que son nombrados por los presidentes de las EPE, deben cumplir con los requisitos de un debido proceso, lo que incluye la posibilidad de que la Contraloría General de la República impugne el proceso de nombramiento si no se siguen los procedimientos adecuados. La Contraloría General de la República también puede auditar a los auditores internos de las EPE directamente. Los recursos para tales auditorías son limitados; la Contraloría General de la República programa aproximadamente

cuatro auditorías por año en función de una evaluación basada en el riesgo. Las EPE en el sector financiero, de conformidad con el Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF, deben tener un sistema para informar a sus juntas directivas, comités de auditoría y otros comités internos con respecto a sus políticas internas, controles y procedimientos para garantizar las mejores prácticas de gobierno corporativo.

Las entrevistas que se llevaron a cabo con los miembros de la junta directiva, los ejecutivos y los profesionales de contabilidad y auditoría a lo largo del período de la revisión para la adhesión sugieren que las juntas directivas de las EPE no supervisan rigurosamente los sistemas de control y que la mayoría de sus miembros no tienen el conocimiento suficiente de los sistemas de control para evaluar si están funcionando correctamente. Los miembros de la junta directiva y los ejecutivos perciben de manera generalizada la supervisión y el monitoreo de los sistemas de control interno como el rol apropiado de la Contraloría General de la República.

La directriz presidencial sobre el fortalecimiento del rol estratégico de las juntas directivas de las EPE alinea más a Costa Rica con las expectativas internacionales, ya que aborda el papel que debe desempeñar la junta directiva para garantizar prácticas de gobernanza sólidas y "la existencia de políticas y procedimientos para la prevención, detección y combate de cualquier tipo de corrupción, irregularidad o fraude".

Los sistemas de control requeridos por la Ley General de Control Interno proporcionan algunos parámetros básicos para el comportamiento ético y responsable, pero la ley no entra en los mismos detalles que un código de ética o responsabilidad social corporativa (RSC). Con respecto a los códigos de ética y responsabilidad social corporativa, el informe agregado sobre las EPE indicó que seis de ellas tenían un código de ética y una política de sostenibilidad disponibles en sus [sitios web](#).

Con respecto al financiamiento de actividades políticas, la legislación prohíbe el financiamiento de estas con fondos de las EPE. Más bien, el marco legal costarricense tiene un mecanismo para las contribuciones estatales a los partidos políticos a través del Tribunal Supremo de Elecciones. Según la Constitución Política y el Código Electoral, el 0,19 % del producto interno bruto de los dos años anteriores a la elección se reserva para fines políticos.

## Los deberes, los derechos y las responsabilidades de las juntas directivas

Este capítulo de los *Principios de la OCDE y del G20* cubre el principio general de que el marco de gobierno corporativo debe garantizar la orientación estratégica de la empresa, el monitoreo efectivo de la administración por parte de la junta directiva y la rendición de cuentas de esta ante la empresa y los accionistas. El Documento Conceptual solicita que la revisión para la adhesión se centre particularmente en el marco legal vigente, lo que incluye una evaluación del Principio VI.A. Sin embargo, el Documento Conceptual también proporciona un marco flexible para abordar los problemas con mayor detalle cuando, a través del proceso de revisión, se identifican asuntos adicionales, brechas o prioridades de atención. En consecuencia, esta sección del informe se amplió para abarcar a: los comités en empresas que cotizan en el mercado de valores (Principio VI.E.2), la responsabilidad de la junta directiva por el desempeño, su función y el deber de actuar en interés de la EPE (Directriz VII.A), la composición e independencia de la junta directiva de la EPE (Directriz VII.C), la injerencia política y los ministros en las juntas directivas de las EPE (Directriz VII.E), la separación de los puestos de presidente y gerente general en las EPE (Directriz VII.F) y las evaluaciones de desempeño de la junta directiva de las EPE (Directriz VII.I).

### ***Los derechos, los deberes y las responsabilidades las juntas directivas de las compañías que cotizan en el mercado de valores (Principio VI.A)***

El **Principio VI.A** establece que los miembros de la junta directiva deben actuar de manera totalmente informada, de buena fe, con la debida diligencia y cuidado y en el mejor interés de la empresa y los accionistas.

El Código de Comercio parece incluir los múltiples deberes de lealtad, cuidado y buena fe, comunes en otras jurisdicciones, en un solo deber de diligencia. La Ley de Protección al Inversionista Minoritario del 2016 establece los deberes de diligencia y lealtad de los miembros de la junta directiva y la obligación de actuar en el mejor interés de la empresa y el de sus accionistas. Además, el Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF define explícitamente los deberes de cuidado y lealtad y la obligación de la junta directiva de actuar de manera informada, en el interés de los accionistas de la compañía y de las otras partes interesadas. El Artículo 23 sobre conflictos de interés también prohíbe acciones que entren en conflicto con los intereses corporativos.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF también establece requisitos relacionados con los roles y las responsabilidades de las juntas directivas. Con respecto a los procesos de nombramientos, se recomienda un proceso de nombramientos que sea claro, formal y riguroso para identificar, evaluar y seleccionar a los candidatos para la junta directiva. Con respecto a su composición, se espera que los miembros de la junta directiva posean conocimiento, habilidades y experiencia amplios y demostrables en las áreas relevantes para fomentar una diversidad de puntos de vista. Además, los miembros de la junta directiva deben ser personas de reconocido prestigio. Se espera que todos comprendan las prácticas de gobernanza y su papel en el gobierno corporativo de la empresa y que sean capaces de ejercer un criterio sólido y objetivo.

Los requisitos de transparencia incluyen la divulgación de información sobre los miembros de la junta directiva, incluidas sus credenciales y experiencia, los puestos de liderazgo en otras empresas y los intereses en transacciones o asuntos que puedan afectar su independencia. La divulgación de esta información debe servir para ayudar a evaluar el grado en el que los miembros de la junta directiva puedan tener algún conflicto de interés. Cabe señalar que el Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF hace una referencia específica a la información que no debe divulgarse. Esta cláusula tiene por objeto garantizar la compatibilidad con las leyes existentes que protegen las identidades de los beneficiarios propietarios, que se describieron anteriormente. Además, se debe divulgar cualquier otra información que ayude a comprender mejor la gobernanza de la empresa, como puede ser la información sobre los comités, los objetivos, las responsabilidades, la composición, la frecuencia de reuniones, entre otros.

El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF también contiene requisitos con respecto a la independencia. En términos de composición, la junta directiva debe tener al menos dos miembros independientes. Además, se espera que, en su conjunto, la junta directiva cumpla con sus responsabilidades con una perspectiva independiente. El reglamento especifica que el proceso de selección de los miembros de la junta directiva debe apuntar a la independencia y que debe dar lugar a candidatos que estén libres de conflictos de interés que les impidan actuar de manera objetiva e independiente.

### **Comités de la junta directiva en empresas que cotizan en el mercado de valores (Principio VI.E.2)**

El **Principio VI.E.2** establece que las juntas directivas deben considerar el establecimiento de comités especializados para apoyar a la junta en pleno en el desempeño de sus funciones, particularmente con respecto a la auditoría y, dependiendo del tamaño de la empresa y su perfil de riesgo, también con respecto a la gestión del riesgo y la remuneración. Cuando se establecen estos comités, su mandato, composición y procedimientos de trabajo deben estar bien definidos y ser divulgados por la junta directiva.

En Costa Rica, se les ordena a las juntas directivas que establezcan comités para apoyar su trabajo. El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF menciona cuatro comités: 1) auditoría; 2) riesgo; 3) nombramientos; y 4) remuneración. Se supone que quien preside los comités de auditoría y riesgo sean directores independientes, mientras que los comités de nombramientos y remuneraciones deben tener al menos un miembro independiente de la junta directiva. El comité de auditoría es requisito obligatorio para todas las empresas y el comité de riesgos es obligatorio para las compañías financieras. Según el enfoque proporcional y flexible del CONASSIF para implementar la regulación, tanto el comité de nombramientos como el de remuneración se consideran voluntarios. Además, el Acuerdo SUGEF Normativa para el Cumplimiento de la Ley N.º 8204 requiere que cualquier institución bajo la supervisión de cualquiera de las superintendencias tenga un comité de cumplimiento, con el fin de considerar temas relacionados con la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo. Dichos comités no son comités de la junta directiva, pero pueden tener la participación de uno de sus miembros, y reportan a la junta directiva.

### **Responsabilidad sobre el desempeño, el rol de la junta directiva y de la actuación en interés de la EPE (Directriz VII.A)**

La **Directriz VII.A** establece que a las juntas directivas se les debe asignar un mandato claro y la responsabilidad final por el desempeño de las EPE y que su rol debe estar claramente definido en la legislación, preferentemente de acuerdo con la legislación de sociedades. La junta directiva debe ser totalmente responsable ante los propietarios y actuar en el mejor interés de la empresa.

#### *La responsabilidad de la junta directiva por el desempeño de la EPE*

Al inicio del proceso de la revisión para la adhesión en el 2016, había poca información sistemática de encuestas que estuviese disponible para proporcionar una versión objetiva de cuán efectivamente funcionan las juntas directivas. Con respecto a las EPE, algunos de los miembros de junta directiva y gerentes entrevistados para la revisión para la adhesión informaron que el desempeño de la junta directiva fue variable, que el perfil de los miembros en algunas EPE carecía de importantes habilidades y que había una capacidad limitada para pensar de forma independiente. Pocos miembros de la junta directiva tenían la capacidad de supervisar la información financiera, la gestión de riesgos o las funciones de control de la EPE y hubo un amplio acuerdo de que los perfiles de los miembros de las juntas directivas necesitaban mejorar. Desde entonces, se han producido una serie de acontecimientos relevantes, lo que incluye la crisis de Bancrédito descrita en el Recuadro 3.5 a continuación, y las políticas y prácticas del gobierno relacionadas con la composición y el desempeño de las juntas directivas han evolucionado considerablemente.

### Recuadro 3.5. Caso de estudio: El rol de la junta directiva en la crisis de Bancrédito

Costa Rica enfrentó una crisis dentro de Bancrédito a principios del 2017, que sacó a la luz problemas significativos en el gobierno corporativo de los bancos estatales. La crisis surgió cuando se descubrió que el banco no era viable. El banco se había apoyado tradicionalmente en monopolios autorizados por el Estado para la recaudación de los impuestos de salida del aeropuerto, la administración de un fondo de desarrollo estatal y otras comisiones otorgadas por el gobierno. Una vez que estas fuentes privilegiadas de ingresos se agotaron, el banco perdió el acceso al flujo de caja crítico para operar y el gobierno tuvo que intervenir para mantenerlo a flote.

A medida que la crisis se agudizó, se llamó a otras instituciones estatales para que lo apuntalaran. Un decreto presidencial obligó al Banco Nacional de Costa Rica y al Banco de Costa Rica a mantener sus fondos con Bancrédito. A otras EPE, como el Instituto Nacional de Seguros y la Refinadora Costarricense de Petróleo, el Instituto Nacional de Aprendizaje y otras instituciones estatales autónomas, se les indicó que mantuvieran sus inversiones al menos hasta finales del 2017.

La junta directiva de Bancrédito fue vista como una de las principales causas de la crisis y los problemas del banco. Sus miembros carecían de experiencia en el sector bancario y surgieron disputas por diferencias políticas en la sala de juntas, lo que pudo haber obstaculizado la capacidad de la junta directiva para tomar decisiones que abordaran los desafíos inmediatos del banco. Una débil supervisión también jugó un papel importante. Bancrédito tenía problemas de viabilidad serios y de larga data. El gobierno nunca había abordado adecuadamente estos problemas en su papel de propietario. Antes de la crisis, la supervisión del gobierno era insuficiente para corregir los problemas comerciales fundamentales que enfrentaba Bancrédito. El gobierno tampoco actuó para resolver los problemas con la junta directiva de Bancrédito.

En el nivel más fundamental, el problema era que el banco no podía ajustar su misión y sus operaciones a un entorno cambiante. Ni el gobierno, ni la junta directiva, ni la gerencia presionaron a Bancrédito para que se adaptara a su entorno externo y se reinventara como un negocio sostenible.

Costa Rica evitó una crisis económica potencialmente grave, porque Bancrédito no era una institución financiera de importancia sistémica. No obstante, varios bancos estatales en Costa Rica son sistémicos y han operado en el pasado bajo prácticas de gobernanza similares. La crisis de Bancrédito tuvo el impacto inmediato de concientizar al gobierno y al público sobre la importancia de la buena gobernanza, lo que ayudó a alentar las reformas de gobierno corporativo.

*Fuente:* Entrevistas con funcionarios gubernamentales y reguladores, y con la gerencia involucrada en el caso.

#### *El papel de las juntas directivas en las EPE de Costa Rica*

En Costa Rica, el papel de las juntas directivas generalmente se define en las leyes constitutivas de las EPE. Sus funciones son, en general, las siguientes:

- Dirigir a las EPE y ejercer su control estratégico
- Nombrar y remover gerentes y subgerentes
- Definir y aprobar políticas institucionales y estrategias de desarrollo empresarial
- Definir y aprobar la estructura administrativa y organizacional de la EPE
- Establecer políticas de inversión
- Nombrar al auditor externo
- Proteger las finanzas de las EPE

- Emitir regulaciones internas

Aunque los requisitos legales para las juntas directivas de las EPE citados anteriormente se corresponden con las *Directrices para las Empresas Públicas*, al inicio del proceso de revisión para la adhesión había algunas brechas con las *Directrices para las Empresas Públicas*, que incluyen: 1) la responsabilidad de la junta directiva por establecer su propio gobierno corporativo; y 2) su responsabilidad de divulgación pública.

Además, si bien gran parte de la ley, las normas y la regulación parecen estar en sintonía con la práctica de la OCDE, una cuestión clave identificada al comienzo del proceso de revisión para la adhesión fue el papel real de las juntas directivas de las EPE en la práctica. A modo de ilustración, en Costa Rica, la ley exige que las juntas directivas se reúnan semanalmente (limitado a un máximo de ocho reuniones por mes). La práctica de las reuniones varía considerablemente entre las EPE; en algunos casos los miembros de la junta directiva asisten entre una y hasta un máximo de 11 reuniones por mes (sin incluir reuniones extraordinarias), según un informe de la Contraloría General de la República publicado en junio del 2014. El informe encontró que, en promedio, los miembros de la junta directiva asisten aproximadamente a tres reuniones ordinarias por mes.

El número de reuniones en las EPE en Costa Rica contrasta fuertemente con el número de reuniones de las juntas directivas de las compañías que cotizan en los mercados financieros más grandes del mundo, que pueden servir como punto de referencia. Estas se reunirían en promedio entre siete y ocho veces al año. En contraste, es completamente posible que la junta directiva de una EPE en Costa Rica tenga ese número de reuniones en un solo mes.<sup>19</sup> La alta frecuencia de las reuniones de las juntas directivas sugiere que podrían estar administrando las EPE a nivel muy operativo y que proporcionan una función de verificación de cumplimiento en lugar de proporcionar una función de alto nivel de estrategia, supervisión y establecimiento de políticas. Esta conclusión fue confirmada por las entrevistas con las juntas directivas de las EPE en el 2016. Los comentarios de estas entrevistas sugieren también que, al menos en algunos casos, la capacidad de la gerencia para atender sus principales responsabilidades disminuye debido a las constantes demandas de preparación de reuniones.

#### *Actuar en el interés legítimo de la empresa*

Otra preocupación importante era con respecto a los deberes de los miembros de la junta directiva. Las *Directrices para las Empresas Públicas* y los *Principios de la OCDE y del G20* sugieren que el deber de los miembros de la junta es actuar en el interés de la empresa y sus accionistas. Al momento de redactar este documento, los estatutos, la ley y la cultura empresarial de las EPE sugieren que el deber de los miembros de la junta directiva es principalmente para con el Estado y el logro de sus objetivos de políticas. En principio, esto es consistente con la visión de que el Estado es el propietario de la EPE y que los miembros de la junta directiva actúan en interés de este. Sin embargo, la prioridad dada a los objetivos de política del Estado sobre los intereses de las EPE significa que ha habido mucha menos consideración de los intereses de la compañía frente a los intereses de las políticas. A menudo falta claridad con respecto a las compensaciones y los costos involucrados a la hora de priorizar entre los objetivos de políticas y los comerciales, y eso va en detrimento de una toma de decisiones acertada.

Sin embargo, persisten las preocupaciones sobre el grado en que las juntas directivas de las EPE actúan en interés de las EPE que gobiernan a largo plazo. Por ejemplo, en los casos de la FANAL, el ICE y RECOPE, los objetivos ambientales y sociales establecidos en el PNDIP tienen prioridad sobre las preocupaciones comerciales y, en cierta medida, en el pasado, incluso han tenido prioridad sobre la sostenibilidad del negocio.

Se han aprobado dos medidas importantes para reenfocarse en los roles de alto nivel que son importantes para impulsar un avance de las juntas directivas de las EPE hacia las buenas prácticas.

La primera medida fue la Directriz Estratégica de Juntas Directivas de las EPE en Costa Rica, emitida en febrero del 2018. El propósito de esta directriz era: 1) alinear las prácticas de la junta directiva con los estándares internacionales y específicamente con las recomendaciones de los *Principios de la OCDE y del G20* y las *Directrices para las Empresas Públicas* y los instrumentos del Comité de Basilea, 2) exigirles a las EPE que evalúen los roles de sus propias juntas directivas con el propósito de determinar qué funciones son apropiadas para la junta y cuáles para la gerencia, y 3) informar los resultados a la recién establecida Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado.

La Directriz Estratégica de Juntas Directivas de EPE es un importante paso adelante en la definición de los roles adecuados de las juntas directivas y también en el establecimiento de un proceso para su autoevaluación. La directriz claramente deposita la responsabilidad de la estrategia en manos de los miembros de la junta directiva, requiere que estén calificados y que garanticen que haya sistemas efectivos de toma de decisiones, entre muchas otras recomendaciones de mejores prácticas. La directriz también define un deber de lealtad y cuidado hacia las EPE.

Pero hay una serie de áreas donde los artículos de la directriz podrían estar significativamente abiertos a interpretación. Por un lado, si bien el deber de lealtad y cuidado hacia las EPE está claramente desarrollado, también existe una obligación explícita de actuar de acuerdo con las instrucciones del Estado y el Consejo de Gobierno como propietarios. El problema no es que el Consejo de Gobierno pueda tener la autoridad final, sino que la potestad para la toma de decisiones de las juntas directivas en comparación con el Consejo de Gobierno no esté claramente definida. Y, aunque se espera que las juntas directivas cumplan con los objetivos definidos en el PNDIP, no existe una definición explícita de la autoridad relativa de dicho plan. Por lo tanto, persiste una situación de falta de claridad con respecto a las potestades para la toma de decisiones y las lealtades.

La segunda medida fue el Reglamento sobre la Idoneidad de los Miembros del Órgano de Dirección y la Alta Gerencia de las Entidades Financieras, que también entró en vigor en el 2018. Esa regulación definió los perfiles de los miembros de la junta directiva y los ejecutivos necesarios para las organizaciones bancarias, incluidos los bancos estatales. A pesar de los desafíos previsibles en la implementación, estas dos medidas establecen el marco para lograr los resultados de alto nivel deseados para la selección de la junta directiva.

La **Directriz VII.C** recomienda que la composición de la junta directiva de la EPE permita el ejercicio de un criterio objetivo e independiente y que todos los miembros, incluidos los funcionarios públicos, sean nombrados en función de sus cualificaciones y tengan responsabilidades legales equivalentes.

#### *Composición, selección y cualificaciones de las juntas directivas de las EPE*

La Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado realizó un análisis de la composición de las juntas directivas de las EPE en el 2018. Este análisis sugirió que, si bien las juntas directivas de las EPE tenían una combinación de perfiles, tendían a tener una representación muy prominente de abogados, ingenieros, académicos e individuos con trayectoria en el sector público.

Las leyes constitutivas de las EPE individuales generalmente definen las características necesarias de los miembros de la junta directiva. Los miembros que la componen pueden provenir de los sectores públicos o privado, aunque algunas EPE requieren que los miembros de su junta directiva tengan experiencia en el sector público. Los requisitos más comunes que se hacen en los documentos constitutivos se relacionan con la formación académica o la experiencia específica en el sector. En algunos casos, estos requisitos pueden ser bastante específicos sin responder necesariamente a las necesidades de la EPE.



### Recuadro 3.6. Leyes que afectan la composición de la junta directiva

En algunas EPE, los puestos de la junta directiva se asignan a representantes de organizaciones privadas (a menudo gremios profesionales) o a los representantes de los empleados. Por ejemplo, la junta directiva del INCOFER tiene un representante de un sindicato y otro que representa a los usuarios de los servicios del INCOFER. Otros ejemplos de composiciones de juntas directivas son los siguientes:

- El SINART (Sistema Nacional de Radio y Televisión) tiene una junta directiva de ocho miembros compuesta por: 1) un presidente designado por el Consejo de Gobierno; 2) un representante de la Federación de Asociaciones Profesionales Universitarias de Costa Rica (específicamente un experto en ciencias sociales designado por el Consejo de Gobierno de una lista presentada por la Federación); 3) un representante designado por el Consejo Nacional de Rectores; 4) un representante del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, designado por el ministro; 5) un funcionario del Ministerio de Educación Pública, designado por el ministro; 6) un representante designado por la Unidad de Rectores de Universidades Privadas; 7) un funcionario del Ministerio de Ciencia y Tecnología o del Ministerio de Medio Ambiente y Energía designado conjuntamente por ambos ministros; y 8) un fiscal designado por el Fiscal General de la República, con voz pero sin voto.
- En el Grupo ICE, tres miembros de la junta directiva deben ser ingenieros con experiencia en telecomunicaciones o electricidad, uno debe tener una licenciatura en Ciencias Económicas con una Maestría en Administración, uno debe tener una licenciatura en Ciencias de la Computación con especialización en Telemática; y uno, debe ser licenciado en Derecho con especialización en Derecho Público. Todos deben ser miembros de sus respectivos colegios profesionales. Además, los miembros de la junta directiva deben tener un mínimo de siete años de reconocida experiencia profesional, gerencial o empresarial en sus áreas específicas.
- En Correos de Costa Rica, la junta directiva está compuesta por cinco miembros, cuatro nombrados por la Presidencia y uno por la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Costa Rica.

La Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional establece que la posición de "miembro de la junta directiva" es incompatible con la de "gerentes, autoridades y empleados del propio banco". En otras palabras, los funcionarios bancarios no pueden ser también miembros de la junta directiva de un banco estatal.

Desde su creación, la nueva Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado fue capaz de obtener experiencia práctica con su nuevo proceso de selección de miembros de la junta directiva, el cual se basa en la web. El perfil de los miembros de la junta directiva todavía está determinado, ante todo, por las leyes constitutivas bajo las cuales se constituyen las EPE. Una vez que se cumplen esos y otros requisitos legales, deben seguirse los requisitos del nuevo Reglamento para la Selección y Valoración de Candidatos para Cargos del Órgano de Dirección de Empresas Propiedad del Estado del 2019. En ese punto, se siguen los procedimientos de selección de la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado y se pueden tener en cuenta las necesidades de la EPE y las opiniones de la junta directiva existente. La práctica actual es que los ministros realicen entrevistas con una preselección de candidatos y compartan sus puntos de vista con el Consejo de Gobierno, el cual toma la decisión final sobre el nombramiento.

El nuevo proceso de selección de miembros de la junta directiva se utilizó en el 2019 para designar a 13 miembros, y los resultados se pueden ver en RECOPE, el ICE y el INS. En general, una evaluación de la composición actual de la junta directiva entre estas tres EPE sugiere que las juntas directivas

continúan teniendo perfiles similares a los anteriores, con una representación relativamente baja de individuos con profunda experiencia de negocios. No obstante, en muchos casos, la inclusión de caras nuevas puede conllevar a nuevas perspectivas para la EPE. Sin embargo, si bien hay indicios positivos de que el nuevo proceso de selección de miembros de las juntas directivas producirá mejores composiciones, se puede esperar que el impacto en sus prácticas y su rendimiento tome tiempo.

El caso del Grupo ICE, la institución insignia de las EPE en Costa Rica, ilustra tanto los beneficios como los desafíos de una buena composición de la junta directiva. Durante el primer semestre del 2019, el gobierno suspendió a seis de los siete miembros de la junta directiva del ICE (todos menos al recién nombrado presidente ejecutivo), en relación con acusaciones de irregularidades en decisiones tomadas entre el 2014 y el 2018. En espera de la investigación, seis nuevos miembros de la junta directiva fueron nombrados de manera temporal, de acuerdo con el nuevo proceso de la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado.

Los nuevos miembros aportan habilidades empresariales que se espera contribuyan a una mejor capacidad de análisis, particularmente en negocios y finanzas. Los miembros de la junta directiva ahora analizan el desempeño financiero en detalle y se reporta que las discusiones de la junta directiva son más ricas. Quizás como resultado de los cambios en la junta directiva (pero, ciertamente, también en respuesta al pobre desempeño financiero del ICE), se ha dado un mayor impulso a nivel de la junta directiva para hacer que el ICE sea financieramente sostenible.

Uno de los desafíos predecibles en la implementación de la Directriz Estratégica sobre las Juntas Directivas de las EPE es que las leyes que constituyen dichas empresas definen perfiles demasiado específicos para los miembros de la junta directiva y limitan la capacidad de contar con miembros de la junta directiva que posean la experiencia y pericia necesarias, como lo son el conocimiento sobre informes financieros, gestión de riesgos o sistemas de control. Además, las EPE establecidas por ley pueden limitar las funciones y responsabilidades de los miembros de la junta directiva a ciertos roles que no corresponden con los requisitos de la Directriz Estratégica sobre las Juntas Directivas de las EPE. En consecuencia, a pesar de la intención positiva de la directriz, una modificación real de las prácticas de la junta directiva probablemente planteará desafíos y requerirá cambios en la ley, en la mentalidad de los órganos de supervisión del gobierno, de los miembros de la junta directiva y de las gerencias.

Para los dos bancos estatales de Costa Rica, la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional requiere que cuatro de cada siete miembros de sus juntas directivas deben tener un título académico (equivalente a una licenciatura) y que uno de ellos debe haber obtenido un grado universitario en economía y otro, en derecho. Además, deben ser ciudadanos costarricenses mayores de 25 años y tener conocimientos y experiencia en economía, finanzas, bancos, administración o en temas relacionados con el desarrollo económico y social. No se requiere ninguna otra experiencia bancaria.

En mayo del 2018, se aprobó un nuevo reglamento titulado Política sobre los Criterios de Idoneidad para los Miembros del Órgano de Dirección y la Alta Gerencia de las Entidades Financieras, que se aplica a todas las empresas financieras supervisadas por la SUGEF, lo que incluye a los bancos estatales. Cubre cuestiones esenciales para la selección de miembros de las juntas directivas, incluyendo comprobación de idoneidad, experiencia, el seleccionar miembros de la junta directiva en respuesta a las necesidades de la empresa, conflictos de interés y procedimientos de selección adecuados, entre otros.

La cuestión de la diversidad de género en las juntas directivas se consideró durante el proceso de revisión para la adhesión. Existen algunos requisitos para garantizar la diversidad de género en las juntas directivas a través de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer y la Directriz sobre el Porcentaje Mínimo de Mujeres que deben integrar las Juntas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas del 2010. La ley establece una cuota del 50 % para la representación de cada género en los directorios de las EPE. En el caso de un número impar de miembros de la junta

directiva, la política exige que la EPE alterne entre una mayoría femenina y una mayoría masculina para mantener una proporción igual a lo largo del tiempo. La representación de género en los directorios de las EPE era de un 57 % masculina y un 43 % femenina en octubre del 2019.<sup>20</sup>

### *Criterio objetivo e independiente*

La independencia de criterio es, sin duda, la máxima protección contra los riesgos y las fallas que se observan en algunas EPE y bancos estatales a nivel mundial. La Directriz Estratégica sobre las Junta Directivas de las EPE prescribe los roles y las responsabilidades de las juntas directivas de las empresas propiedad del Estado, aunque no aborda específicamente el tema de la independencia o la objetividad de criterios. Por otro lado, las leyes constitutivas de las EPE exigen independencia, así como la requiere también la legislación que se aplica a los funcionarios públicos y, en la práctica, todas las juntas de las EPE en Costa Rica están compuestas por miembros no ejecutivos de la junta directiva que son, al menos técnicamente, independientes de la administración. La única excepción es donde se combinan los roles de presidente y gerente general (CEO).

El concepto de independencia está incorporado en las leyes constitutivas individuales de las EPE, así como en otras legislaciones. Por ejemplo, la ley constitutiva del INS sugiere que “la Junta Directiva ejercerá sus funciones con absoluta independencia y bajo su exclusiva responsabilidad, dentro de las normas establecidas por las leyes, los reglamentos aplicables y los principios de la técnica”. Además, la Ley Reguladora del Mercado de Seguros limita el número de miembros de la junta directiva que pueden ser propietarios, y no más de cuarenta por ciento (40 %) de los miembros de la junta directiva podrá ser accionistas de la entidad, ni parientes de los accionistas de la sociedad, hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad [...]; [...] tampoco podrán ser empleados de empresas del mismo grupo económico o financiero. Además, el Protocolo de entendimiento reafirma los requisitos legislativos de que los miembros de la junta directiva puedan “formarse una opinión objetiva” y estar libres de “cualquier otra influencia interna o externa en su criterio”.

El concepto de independencia también está incorporado en las leyes que rigen a los bancos estatales. La Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional establece que: “Cada Junta Directiva ejercerá sus funciones con absoluta independencia y bajo su exclusiva responsabilidad, dentro de las normas establecidas por las leyes, reglamentos aplicables y principios de la técnica. Los miembros de las juntas directivas tendrán la más completa libertad para proceder en el ejercicio de sus funciones conforme con su conciencia y con su propio criterio, por cuya razón serán personalmente responsables de su gestión en la dirección general del respectivo banco”. Además, la ley busca crear independencia al establecer restricciones para que los miembros de la junta directiva no sean: 1) miembros y empleados de cualquier poder del gobierno; 2) empleados por el propio banco; 3) miembros de la junta directiva o empleados de cualquier otro banco; 4) miembros de la junta directiva actual o anterior de una corporación financiera privada, o estén relacionados de forma alguna con dicha entidad; o 5) accionistas o autoridades de esas corporaciones.

Se espera que la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado, recientemente creada, desarrolle mecanismos adicionales para promover la capacidad de las juntas directivas de las EPE para actuar de manera independiente en la toma de decisiones.

### ***Ministros y funcionarios gubernamentales de alto nivel en las juntas directivas de las EPE (Directriz VII.E)***

La **Directriz VII.E** llama a que se implementen mecanismos para evitar conflictos de interés que eviten que los miembros de una junta directiva realicen sus funciones de manera objetiva y limiten la interferencia política en los procesos de esta.

En el pasado, los miembros de las juntas directivas de las EPE a menudo se seleccionaban según afiliaciones partidarias, y en el sector bancario se informaba que algunas veces los miembros de las juntas directivas eran exmiembros de la Asamblea Legislativa. En algunas EPE, hubo casos en que los ministros o sus adjuntos y otros funcionarios públicos eran miembros de la junta directiva. Las entrevistas realizadas en el 2016 y el 2017 mostraron que, en algunos casos, los ministros (o viceministros) estaban directamente involucrados en la toma de decisiones y, por ejemplo, habían instruido a las EPE a ser más activas en la inversión en ciertas tecnologías y servicios que en otros. El nivel de participación estatal en los asuntos de las EPE se ilustraba con la frecuencia de las reuniones entre ministros y presidentes ejecutivos, que podían ocurrir mensualmente. Algunos entrevistados insistieron en que dicha participación era positiva, pero también reconocieron la posibilidad de que las EPE pudiesen estar sometidas a una influencia indebida y que se disminuyera la rendición de cuentas de la junta directiva.

En el 2018, una muestra de 12 EPE (excluyendo a la FANAL y las juntas directivas de las subsidiarias) mostró que el 16 % de los miembros de las juntas directivas tenían antecedentes abiertamente políticos (por ejemplo, haber servido en la Asamblea Legislativa o como exministros o exviceministros). Sin embargo, esto no significa que el 84 % restante de los miembros de las juntas directivas hayan actuado independientemente del gobierno, porque Costa Rica es un país pequeño donde las interacciones informales entre el gobierno y los funcionarios de las EPE son frecuentes.

Una de las recomendaciones clave de las *Directrices para las Empresas Públicas* es que los ministros y otros funcionarios gubernamentales de alto nivel no asuman posiciones en las juntas directivas de las EPE.<sup>21</sup> En septiembre del 2019, había representantes ministeriales en dos juntas directivas de EPE: 1) La Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE); e 2) indirectamente, la Fábrica Nacional de Licores (FANAL), que se considera una EPE para todos los fines de la revisión para la adhesión y que no tiene una junta directiva propia.

En el 2019, la Asamblea Legislativa aprobó una ley que impide que los ministros o viceministros actúen como miembros de la junta directiva de RECOPE. La ley se titula Ley Derogatoria del Artículo 9 de la Ley N.º 7152, Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, del 5 de junio de 1990, e Impedimento del Consejo de Gobierno para Nombrar Ministros o Viceministros en la Junta Directiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo. La legislación requería que el Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones dejara la junta directiva de RECOPE al finalizar el 2019. Las entrevistas con los miembros de la junta directiva de RECOPE sugieren que la salida del ministro permitiría que tanto los miembros de la junta directiva como la gerencia actúen de manera más independiente de acuerdo con las recomendaciones de las *Directrices para las Empresas Públicas*. La salida del ministro también fue vista como una oportunidad para encontrar a un miembro de la junta directiva de reemplazo que contara con experiencia en negocios, para así fortalecerla y proporcionar el impulso necesario para la renovación y transformación de RECOPE.

La FANAL posee el monopolio de expedición de licencias de productos alcohólicos en Costa Rica. El monopolio se otorgó originalmente para fomentar la industria de la caña de azúcar y proteger a la sociedad de los problemas de salud asociados con el consumo de alcohol. La FANAL se rige por la junta directiva del Consejo Nacional de Producción (CNP) que, a su vez, tiene al Ministro de Agricultura en su junta directiva. A partir de octubre del 2019, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa para retirar al Ministro de Agricultura de la junta directiva del CNP, a fin de cumplir con la recomendación de la OCDE. Al momento de redactar este informe, el gobierno también estaba considerando la posibilidad de convertir a la FANAL en una concesión gubernamental. En el caso de que la FANAL siga siendo una empresa propiedad del Estado, una mejor solución a largo plazo sería proporcionarle su propia junta directiva y garantizar que esta no tenga ministros, para que sea lo suficientemente apolítica, que tenga miembros independientes y que pueda actuar con objetividad e independencia de criterio.

### ***Separación de los puestos de presidente de la junta directiva y gerente general en las EPE (Directrices VII.F)***

Las **Directrices VII.F** requieren que la posición del presidente de la junta directiva esté separada de la del gerente general.

Con respecto a la separación de los roles de los presidentes y los gerentes generales, las *Directrices para las Empresas Públicas* recomiendan que las funciones del presidente y del gerente general no sean desempeñadas por la misma persona, para crear una mayor supervisión independiente de los ejecutivos de las EPE. En Costa Rica, las EPE sujetas a la Ley 5507 combinan al presidente y al ejecutivo en un puesto de Presidente Ejecutivo.

### ***Evaluación del desempeño en las EPE (Directriz VII.I)***

La **Directriz VII.I** establece que las juntas directivas de las EPE, bajo la supervisión del presidente, deben realizar una evaluación anual, adecuadamente estructurada, para valorar su desempeño y eficiencia.

La evaluación de las juntas directivas de las EPE ahora se considera una responsabilidad clave de supervisión por parte del Estado, de acuerdo con el Protocolo de entendimiento emitido en el 2019. De hecho, el proporcionar dicha información es requerido bajo la Directriz Estratégica de Juntas Directivas de EPE y, además, por la Directriz 039-MP Política General para el Establecimiento de una Evaluación del Desempeño en las Junta Directivas u Órganos de Dirección de las Empresas Propiedad del Estado y de Instituciones Autónomas, emitida en marzo del 2019. Estas disposiciones instruyen a las juntas directivas de las EPE a realizar autoevaluaciones e informar los resultados de esas evaluaciones a la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado, encargada de la supervisión de las EPE. Dicha información había sido proporcionada a la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado por la mayoría de las EPE en el momento de la redacción de este informe. La Unidad estaba realizando un análisis, con recomendaciones individuales emitidas a las EPE para fortalecer el instrumento final de evaluación.

#### *Inducción y capacitación sobre gobierno corporativo*

Las *Directrices para las Empresas Públicas* sugieren que las evaluaciones también podrían ser fundamentales para desarrollar programas de inducción y capacitación efectivos y apropiados para los miembros nuevos y existentes de la junta directiva de las EPE. Costa Rica ha reconocido la importancia de la capacitación para cambiar actitudes y prácticas. Desde febrero del 2019, el Instituto de Gobierno Corporativo (IGC) proporcionó capacitación bajo la supervisión y en colaboración con la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado. Para agosto del 2019, 106 miembros de las juntas directivas de 13 EPE habían recibido capacitación; el objetivo es eventualmente alcanzar a todos los miembros de las juntas directivas, ejecutivos clave de las EPE y funcionarios gubernamentales seleccionados, durante el siguiente año y medio. Muchas EPE han informado que la capacitación les ha proporcionado nuevas percepciones que los han llevado a algunos cambios prácticos. Además, las sesiones de capacitación han brindado a los miembros de las juntas directivas de diferentes EPE la oportunidad de interactuar entre ellos e intercambiar opiniones sobre prácticas y cómo enfrentar los desafíos del gobierno corporativo. Los comentarios sugieren una necesidad continua de reforzar las prácticas y capacidades de las juntas directivas y una mayor atención a temas como las prácticas de informes financieros y la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera, la gestión de riesgos, la supervisión de los controles internos y garantizar la sostenibilidad financiera de la empresa.

## Referencias

- República de Costa Rica (2019), Informe agregado sobre el conjunto de empresas propiedad del Estado 2019, [https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd69dd20f54e\\_Reporte%20agregado%20empresas%20del%20Estado%202019%20v8Nov2019.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd69dd20f54e_Reporte%20agregado%20empresas%20del%20Estado%202019%20v8Nov2019.pdf)
- Costa Rica (2017), Autoevaluación de los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20, (inédito).
- Herzberg, F. (1968), One More Time: How to Motivate Employees, Harvard Business Review.
- La Nación, Transparencia en el ICE, 6 de noviembre del 2018, <https://www.nacion.com/opinion/editorial/editorial-transparencia-en-el-ice/UTUJMMF6DJCWLOEODX6CBI2JPY/story/>
- La Nación, Directivos del Banco Popular crean cinco altas jefaturas antes de irse, 10 de junio del 2018: <https://www.nacion.com/data/directivos-del-banco-popular-crean-cinco-altas/GDTZBRA3KVDRDHFEVVOT6ZKOQ/story/>
- OCDE (2019), *Directrices en materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en Empresas Públicas*, [www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-EPEs.htm](http://www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-EPEs.htm)
- OCDE (2016), Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2016: Evaluación Económica, Publicaciones de la OCDE, París, [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cri-2016-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en)
- OCDE (2015), *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>.
- OCDE (2015), *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas, Edición del 2015*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
- Red de políticas de energía renovable para el siglo XXI (2019), [www.ren21.net](http://www.ren21.net).
- SICOP (Sistema Integrado de Compras Públicas) (2019), <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>

## Notas

<sup>1</sup> Banco Cathay de Costa Rica, Banco Lafise, Banco Promerica de Costa Rica, Corporación ILG International y Grupo Financiero Improsa

<sup>2</sup> Costa Rica (2017), Autoevaluación de los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20, (inédito).

<sup>3</sup> La Nación, Transparencia en el ICE, 6 de noviembre del 2018: <https://www.nacion.com/opinion/editorial/editorial-transparencia-en-el-ice/UTUJMMF6DJCWLOEODX6CBI2JPY/story/>

<sup>4</sup> La Contraloría General de la República ha seguido de cerca los datos cuantitativos y los presupuestos han . Sin embargo, su propósito es verificar el cumplimiento del presupuesto y no el desempeño financiero o el logro de los objetivos de desempeño financiero.

<sup>5</sup> La Nación, Directivos del Banco Popular crean cinco altas jefaturas antes de irse, 10 de junio del 2018: <https://www.nacion.com/data/directivos-del-banco-popular-crean-cinco-altas/GDTZBRA3KVDRDHFEVVOT6ZKOQ/story/>

<sup>6</sup> Véase Tabla 2.11 que se mostró anteriormente, para ver una lista de las EPE para las cuales aplica esta ley. Además, los actos legislativos separados establecen sistemas similares para otras EPE: RECOPE, RACSA, CNFL, SINART, INCOFER, la Junta de Protección Social y Correos de Costa Rica.

<sup>7</sup> Frederick Herzberg (1968), *One More Time: How to Motivate Employees*, Harvard Business Review. El artículo se considera un clásico y ha influenciado a una generación entera de académicos y gerentes en temas de compensación.

<sup>8</sup> Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2016, pp. 119-125. La cuestión de los niveles de precios no se aborda en la encuesta más reciente, los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018.

<sup>9</sup> Comité de competencia de la OCDE para la revisión para la adhesión.

<sup>10</sup> Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2016, p. 115.

<sup>11</sup> Comité de competencia de la OCDE para la revisión para la adhesión.

<sup>12</sup> BCR

<sup>13</sup> Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2016.

<sup>14</sup> La nueva ley sobre el seguro para los depósitos no se revisa ni describe en detalle en este informe, debido a que se promulgó después de que el Comité de Gobierno Corporativo hubiese completado su revisión en octubre del 2019.

<sup>15</sup> Esta sección se basa en gran medida en la Revisión para la Adhesión de Costa Rica a la Convención sobre la OCDE, para el borrador del informe del Comité de Competencia por parte de la Secretaría.

<sup>16</sup> Red de políticas de energías renovables para el siglo XXI, [www.ren21.net](http://www.ren21.net).

<sup>17</sup> Esto incluye, por ejemplo, financiamiento preferencial, atrasos fiscales u otros créditos comerciales preferenciales de otras EPE. También puede incluir los insumos que reciben las EPE (como los son la electricidad, el agua o el terreno) a precios o condiciones más favorables que los disponibles para los competidores privados.

<sup>18</sup> SICOP (Sistema Integrado de Compras Públicas) <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>.

<sup>19</sup> Se han realizado numerosos estudios sobre la frecuencia de las reuniones de las juntas directivas. El número de reuniones depende del tamaño y tipo de empresa y del país, pero hay poca información disponible sobre las juntas directivas de las EPE. Para las empresas privadas, un estudio de la Semana de Cumplimiento de 1500 empresas del S&P realizado en el 2011 sugiere que la cifra es de 7,8 reuniones por año y que esta cifra ha ido disminuyendo con el tiempo. Los promedios simplistas se deben considerar con precaución; es importante tener en cuenta los rangos de práctica. Las cifras proporcionadas por *Conference Board*, *Deloitte*, *E&Y* y *Spencer Stewart* sugieren que las más importantes empresas que cotizan en el mercado de valores generalmente no superan las seis o más de 12 reuniones por año.

<sup>20</sup> República de Costa Rica (2019), Informe agregado sobre el conjunto de empresas propiedad del Estado 2019, <https://presidencia.go.cr/wp-content/uploads/2019/11/Reporte-agregado-empresas-del-Estado-2019-v8Nov2019.pdf>

<sup>21</sup> Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (2015), Anotaciones, Capítulo VII.C.





# **4 El entorno para combatir la corrupción y la revisión basada en las Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas de la OCDE**

---

Después de una breve introducción, este capítulo incluye una discusión sobre el panorama general de la lucha contra la corrupción en Costa Rica. Está seguido de una revisión resumida de las políticas y prácticas de Costa Rica en comparación con las Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas de la OCDE (Directrices ACI). Las Directrices ACI se aplican específicamente a las EPE y cubren los siguientes temas: 1) la integridad del Estado; 2) el ejercicio de la propiedad estatal para la integridad; 3) la promoción de la integridad y la prevención de la corrupción a nivel empresarial; y 4) la rendición de cuentas de las EPE y del Estado.

---

## Introducción

El marco de Costa Rica para combatir la corrupción se analizó inicialmente durante el proceso de revisión para la adhesión a través de una evaluación de Costa Rica con respecto a las recomendaciones de los *Principios de la OCDE y del G20*, las *Directrices para las Empresas Públicas* y otros trabajos relevantes de la OCDE<sup>1</sup>. Esto incluyó el desarrollo de una descripción general del panorama de la lucha contra la corrupción. Más adelante en el proceso, en el 2019, se emitieron las Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas de la OCDE (*Directrices ACI*). Dada la etapa avanzada del proceso de revisión para la adhesión, el análisis frente a las *Directrices ACI* se basó en gran medida en una autoevaluación de Costa Rica con respecto a sus recomendaciones y algunas entrevistas seleccionadas, pero no fue exhaustivo y no obtuvo información suficiente para llegar a una evaluación clara de todas las recomendaciones detalladas. Sin embargo, se disponía de información suficiente para llegar a conclusiones generales y desarrollar una descripción amplia del cumplimiento de las recomendaciones formuladas en los cuatro capítulos sustantivos de las *Directrices ACI*.

## El panorama general para la lucha contra la corrupción

El gobierno de Costa Rica solicitó formalmente al Secretario General de la OCDE en el 2013 participar plenamente en el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Soborno en Transacciones Comerciales Internacionales (WGB, por sus siglas en inglés) y adherirse a la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención Anticohecho)*. En el contexto de la Revisión para la Adhesión de Costa Rica por parte del WGB, este concluyó que "Costa Rica está dispuesta y es capaz de procesar casos de corrupción" y que "Costa Rica ha participado activa y cooperativamente con el WGB y otros mecanismos de revisión. También ha tomado medidas importantes para prepararse para la adhesión a la *Convención Anticohecho* al hacer enmiendas en su marco legislativo y realizar eventos para generar conciencia sobre el cohecho extranjero, mejorar el cumplimiento de la legislación frente al delito y prepararse para el proceso de monitoreo por parte del WGB". En consecuencia, Costa Rica se convirtió en la Parte 43 de la *Convención Anticohecho* en julio del 2017.

El marco legal de Costa Rica para la lucha contra el soborno y su cumplimiento de la *Convención Anticohecho* se examinaron posteriormente en el 2017. Esto dio lugar a un conjunto de recomendaciones para Costa Rica. En respuesta, en junio del 2019 se promulgó la Ley sobre Responsabilidad de las Personas Jurídicas sobre Cohechos Domésticos, Soborno Transnacional y otros Delitos. La ley apunta a cumplir los compromisos adquiridos con la ratificación de su adhesión a la *Convención Anticohecho* y fortalece, entre otras cosas, los mecanismos para establecer la responsabilidad legal de las personas jurídicas en casos de cohecho transnacional.

Costa Rica tiene leyes, regulaciones y sanciones para combatir la corrupción, y ha demostrado cierta capacidad para hacerlas cumplir a pesar de los recursos limitados. El país obtuvo 56 de 100 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción del 2018 (publicado por *Transparency International*) y obtuvo el puesto de 48 de entre 180 países. Según el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial 2018-2019, Costa Rica ocupó el puesto número 44 de entre 141 países en cuanto al criterio de incidencia de corrupción. En el mismo informe, la corrupción se clasifica como el séptimo de los 16 factores más problemáticos en Costa Rica. Esto representa una mejora si se compara con el informe 2012-2013, donde la corrupción ocupó el cuarto lugar.

Durante la fase inicial de la revisión para la adhesión, los contactos con organizaciones de la sociedad civil sugirieron que, si bien la corrupción no era generalmente visible, sí hubo casos de amiguismo, nepotismo y transacciones abusivas con partes vinculadas. Posteriormente, el escándalo del

“Cementazo” surgió a mediados del 2017. Se presentaron acusaciones de corrupción en el Banco de Costa Rica, en parte gracias a débiles prácticas de gobierno corporativo en los bancos estatales, y se ilustró más claramente cuáles son los problemas a los que se refieren las organizaciones de la sociedad civil.

El caso expuso tanto la vulnerabilidad de las EPE a la corrupción como la importancia de fortalecer las juntas directivas y su capacidad para supervisar la efectividad de los controles internos. El caso del “Cementazo”, que adquirió amplia publicidad, contribuyó a reforzar el compromiso de Costa Rica de reformar las juntas directivas de las EPE a través de un sistema mejorado para su selección y la implementación de programas de capacitación y evaluación.

#### Recuadro 4.1. Caso de estudio: El escándalo del “Cementazo”

El escándalo del Banco de Costa Rica (BCR) se conoció como el “Cementazo” porque giraba en torno a un crédito para la importación de cemento de China. El Cementazo se ha descrito como un caso de tráfico de influencias en el que los ejecutivos del BCR otorgaron un crédito a Juan Carlos Bolaños (y a su empresa Sinocem), quien estaba asociado con varias instituciones gubernamentales y partidos políticos.

Según los informes de la prensa, las reglas y regulaciones se modificaron indebidamente para favorecer los negocios de Sinocem. Bolaños se defendió de las acusaciones de conductas inapropiadas argumentando que sus acciones fueron un intento por romper un duopolio identificado por el gobierno sobre la importación de cemento en manos de Holcim y CEMEX. Tanto Holcim como CEMEX, por otro lado, negaron las acusaciones de dominio del mercado. Finalmente, se involucró una red de bancos principalmente públicos (BCR, Bancrédito, Banco Popular y Banco Internacional de Costa Rica), que prestaron aproximadamente 45 millones USD a Bolaños y su compañía.

El Cementazo es un caso complejo. Obtuvo una gran atención pública precisamente porque involucró a varias instituciones gubernamentales. Independientemente de los detalles del caso, el Cementazo ilustra los problemas que a menudo emanan de estructuras opacas de gobierno corporativo. Involucra al Estado como propietario del BCR y a la junta directiva y destaca los problemas que resultan de los sistemas de control débiles.

### Resumen de la revisión basada en las Directrices ACI

El Consejo de la OCDE adoptó la *Recomendación del Consejo sobre las Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas (Directrices ACI)* en mayo del 2019. Las *Directrices ACI* reúnen recomendaciones sobre la lucha contra la corrupción y sobre la integridad que se encuentran en varios instrumentos existentes de la OCDE y brindan recomendaciones complementarias específicas para las EPE. En su declaración de posición con respecto a las *Directrices ACI*, Costa Rica informó que su marco de políticas no solo está alineado con los principios y recomendaciones de las *Directrices ACI*, sino que está comprometido a mejorar la integridad y los estándares éticos en sus EPE y en el ejercicio del servicio público en general.

La siguiente evaluación del cumplimiento de Costa Rica con las *Directrices ACI* se enfoca casi exclusivamente en el marco legislativo e institucional. No fue posible obtener información suficiente para evaluar las políticas, los sistemas o los procedimientos vigentes a nivel de las EPE, ni para llegar a conclusiones sobre la eficacia del marco legal e institucional para prevenir la corrupción y promover la integridad. Tal evaluación habría requerido considerablemente más tiempo. Sin embargo, ya hay algunas indicaciones con respecto a la capacidad práctica de las juntas directivas y la administración

de las EPE para implementar políticas de integridad y lucha contra la corrupción que pueden inferirse de las secciones de la revisión para la adhesión que evalúan a Costa Rica en relación con las *Directrices para las Empresas Públicas*.

Esta evaluación ha llevado al Comité de Gobierno Corporativo a una evaluación general positiva del marco legal de Costa Rica para la integridad y la lucha contra la corrupción en las EPE, como se detalla más adelante. La posición de Costa Rica subraya un compromiso continuo para prevenir la corrupción y promover la integridad en las EPE. Sin embargo, de manera similar a su implementación de las *Directrices para las Empresas Públicas*, Costa Rica debe continuar trabajando para fortalecer esta implementación, particularmente a nivel de las EPE y sus juntas directivas, para garantizar una supervisión efectiva de los controles internos y los riesgos de corrupción. Esto también requerirá enfoques que se refuercen mutuamente, los cuales deben provenir no solamente del Estado y las EPE, sino también de las instituciones reguladoras, judiciales y de auditoría suprema para fomentar un cambio cultural efectivo hacia una mayor integridad y mejores prácticas de lucha contra la corrupción.

### ***El marco legal para la lucha contra la corrupción en las EPE***

A nivel de su marco legal integral, Costa Rica fomenta un ambiente general de transparencia e integridad en el sector público. El país cuenta con un marco jurídico y regulatorio plenamente compatible con el estado de derecho y las EPE están sujetas a él. Costa Rica también tiene un sistema judicial bien desarrollado que permite la aplicación de los derechos. Las siguientes son las principales disposiciones legales que establecen el marco para la integridad y la lucha contra la corrupción en las EPE:

- La Constitución establece disposiciones específicas relacionadas con la integridad y la lucha contra la corrupción, tales como: la prohibición de que los legisladores contraten con el Estado o reciban concesiones de bienes públicos y el derecho de la Contraloría General de la República a supervisar el uso de los fondos públicos.
- Desde el 2004, se agregaron regulaciones que detallan los deberes y obligaciones de los funcionarios públicos en materia de integridad y la lucha contra la corrupción. La Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y el Decreto Ejecutivo 32333-MP-J del 2005 definen el deber de integridad. También introducen reglas sobre conflictos de interés y abuso de cargos públicos.
- De conformidad con la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, los principios éticos son legalmente vinculantes para todos los funcionarios públicos e individuos que trabajan para las empresas públicas. También se aplican a apoderados, administradores, gerentes y representantes legales de entidades jurídicas que salvaguardan, administran o explotan fondos, bienes o servicios propiedad de la Administración.
- Con respecto a la integridad del Estado, el marco legal y regulatorio de Costa Rica aplica altos estándares de conducta al Estado y fomenta una cultura de integridad. La Constitución Política establece la obligación de los servidores públicos de cumplir con los deberes impuestos por la ley, así como la prohibición de asumir cualquier facultad que no esté explícitamente otorgada por la ley.
- La legislación de Costa Rica define la "corrupción" en el Decreto Ejecutivo N.º 32333 como [...] el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y la normativa existente. Más específicamente, es el ejercicio indebido del poder y los recursos públicos para beneficio personal o político para uno mismo o en nombre de un tercero. La definición se complementa con otros decretos que incluyen la lista de actos de corrupción, así como con la Ley 7670, de 1997, que ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción.

- Según la Ley General de la Administración Pública de 1978 y la jurisprudencia administrativa, todos los funcionarios públicos, incluidos los miembros de las juntas directivas de las EPE, están sujetos a las disposiciones legales y regulatorias del Derecho Público. En materia de responsabilidad penal, se consideran agentes públicos legítimos.
- Las Directrices Generales sobre Principios y Enunciados Éticos, a ser Observadas por parte de los Jerarcas, Titulares Subordinados, Funcionarios de la Contraloría General de la República, Auditorías Internas y Servidores Públicos en General emitidas por la Contraloría General de la República, establecen que ningún servidor público participará, directa o indirectamente, en transacciones financieras aprovechando información confidencial, mitigando así el riesgo de uso de información privilegiada.
- La Revisión de las Funciones de Órganos de Dirección y Fortalecimiento de su Rol Estratégico en las Empresas Propiedad del Estado e instituciones Autónomas (o Directriz 099-MP, documento al que se hace referencia en este informe como la Directriz Estratégica de las Juntas Directivas de EPE) establece que una de las responsabilidades de la junta directiva es garantizar la existencia e integridad de los procedimientos de denuncia de irregularidades, así como la protección de los denunciantes. Además, el Decreto 32333 resguarda la confidencialidad de los denunciantes después de iniciada una investigación o procedimiento legal en cumplimiento de las Leyes 8422 y 8292.

### ***El marco institucional para la lucha contra la corrupción en las EPE***

Las siguientes son las principales estructuras institucionales que crean el marco para implementar medidas de integridad y lucha contra la corrupción en las EPE:

- La Oficina de Ética Pública del Procurador General de la República (PEP) es una unidad creada dentro de la Procuraduría General de la República (PGR), que actúa como el principal organismo responsable de la lucha contra la corrupción y su persecución.
- La Contraloría General de la República posee una amplia independencia operativa y administrativa en el desempeño de sus funciones, incluidas la auditoría de los sistemas de control y la detección de posibles irregularidades. La Contraloría General de la República ha sido tradicionalmente una parte activa a la hora de realizar exámenes, pero también en el desarrollo de directrices para el control interno de las EPE y la supervisión de los procedimientos de compras y contratación.
- La Comisión Nacional de Rescate de Valores (CNRV) es responsable de promover y fortalecer la ética y la integridad dentro del sector público, las organizaciones privadas y la sociedad civil.
- La Defensoría de los Habitantes de la República participa en una amplia gama de actividades de lucha contra la corrupción, incluida la Red Interinstitucional de Transparencia, y ofrece capacitación y talleres sobre la prevención de la corrupción, así como capacitación para el público en general sobre cómo presentar denuncias en casos de corrupción.
- La Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA) es una unidad especializada dentro de la Fiscalía General del Poder Judicial, que procesa violaciones éticas y delitos relacionados con la integridad.
- La Dirección General del Servicio Civil (DGSC) es la agencia central de coordinación para el empleo público y la gestión de recursos humanos. La DGSC establece políticas para 47 entidades bajo el régimen de servicio civil, esto incluye las directrices relacionadas con la probidad y la integridad. Desde el 2012, la PEP, la Contraloría General de la República, la FATPA y el Instituto Costarricense sobre Drogas han implementado una comisión conjunta que funciona como un mecanismo de coordinación en la lucha contra la corrupción y promueve programas interinstitucionales.

## **Revisión basada en los capítulos principales de las Directrices ACI**

Los capítulos principales de las *Directrices ACI* cubren: Capítulo dos: Integridad del Estado; Capítulo III: Ejercicio de la propiedad estatal para la integridad; Capítulo IV: Promoción de la integridad y prevención de la corrupción a nivel empresarial; y Capítulo V: Rendición de cuentas de las empresas propiedad del Estado y del Estado.

### *Integridad del Estado (Capítulo II)*

El **Capítulo II** recomienda que las EPE sean entidades legales autónomas supervisadas por gobiernos y funcionarios públicos de alto nivel y que estén sujetas al estado de derecho en general. Los adherentes deben establecer y adherirse a las buenas prácticas y los altos estándares de comportamiento, de los cuales depende la integridad en las EPE. Las *Directrices ACI* buscan: 1) establecer configuraciones de propiedad conducentes a la integridad; y 2) aplicar altos estándares de conducta al Estado.

Costa Rica está tratando de fomentar una cultura de transparencia en la supervisión del gobierno y las EPE mediante una variedad de iniciativas y leyes. La PEP, la Contraloría General de la República, la FATPA y el Instituto Costarricense sobre Drogas han implementado una comisión conjunta que funciona como un mecanismo de coordinación en la lucha contra la corrupción. La Constitución Política establece que "todos los servidores públicos deben ser elegidos utilizando criterios de idoneidad comprobada". La Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública busca abordar casos de conflicto de interés y abuso de la función pública. Las Directrices Generales sobre Principios y Enunciados Éticos establecen que ningún servidor público participará, directa o indirectamente, en transacciones financieras aprovechando información confidencial que pueda otorgarle una posición privilegiada. La Ley contra la Corrupción incorpora disposiciones para proteger a cualquier persona que denuncie situaciones irregulares o ilegales en instituciones públicas. De acuerdo con la Ley General de la Administración Pública, todos los funcionarios públicos deben respetar los principios de objetividad, imparcialidad, neutralidad e independencia en caso de conflicto de interés. Además, el Código Electoral prohíbe el uso de fondos públicos para inducir a los votantes a elegir o abstenerse de elegir un candidato específico. Esta prohibición se extiende a las EPE.

Algunas posibles brechas con las *Directrices ACI* son que la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado, como la entidad propietaria del gobierno, no tiene una responsabilidad directa o una relación formal de presentación de informes con la Asamblea Legislativa. Además, actualmente no se están divulgando los costos y las estructuras de ingresos de las EPE que combinan actividades económicas con objetivos de política pública para permitir una atribución a las principales áreas de actividad. El Protocolo de entendimiento establece un objetivo a largo plazo para cuantificar y reportar mejor las actividades de las EPE. Finalmente, la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado, que se creó recientemente, aún no está equipada para monitorear, revisar y evaluar regularmente el desempeño de las EPE en cuanto a los estándares relacionados con la lucha contra la corrupción y la integridad.

### *Ejercicio de la propiedad estatal para la integridad (Capítulo III)*

El **Capítulo III** recomienda que los adherentes actúen como propietarios activos y comprometidos, manteniendo a las EPE con altos estándares de desempeño e integridad, al tiempo que se abstengan de intervenir indebidamente en sus operaciones o de controlar directamente su gestión. Las entidades de propiedad deben contar con el respaldo legal, así como con la capacidad y la información necesarias para mantener a las EPE con altos estándares de desempeño e integridad. Los adherentes deben aclarar sus expectativas con respecto a la lucha contra la corrupción y la integridad. Las *Directrices ACI* apuntan a: 1) garantizar claridad en el marco legal y regulatorio y en las expectativas del Estado

sobre la integridad y la lucha contra la corrupción; y 2) actuar como un propietario activo e informado con respecto a la lucha contra la corrupción e integridad en las EPE.

La Ley General de la Administración Pública y la jurisprudencia administrativa establecen que todos los funcionarios públicos, incluidos los miembros de las juntas directivas de las EPE, están sujetos a las disposiciones legales y regulatorias del derecho público y están sujetos a responsabilidad penal. La legislación que requiere la presentación de estados financieros de acuerdo con las NIIF está vigente para las EPE tanto financieras como no financieras y el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Contabilidad Nacional, continúa los esfuerzos para cerrar las brechas, en conjunto con el CONASSIF y la SUGEF. En principio, existe la capacidad de monitorear a las EPE y de colaborar con las juntas directivas sobre el riesgo de corrupción. En la práctica, la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado no ha entablado un diálogo con las juntas directivas sobre el tema de la lucha contra la corrupción, dada la novedad de la Unidad y otras tareas que la han ocupado desde su creación. Las EPE están sujetas a una variedad de importantes obligaciones de divulgación.

Algunas recomendaciones de las *Directrices ACI* de este capítulo merecen más atención. Es un desafío obtener una compilación precisa del apoyo financiero brindado a las EPEs de Costa Rica. Además, no existe un documento que presente la exposición general del Estado al riesgo de las EPE. En teoría, un documento así detallaría los posibles impactos presupuestarios y de reputación bajo una variedad de circunstancias y propondría contingencias. Tampoco hay documento alguno que evalúe el riesgo de corrupción entre las EPE.

#### *Promoción de la integridad y prevención de la corrupción a nivel empresarial (Capítulo IV)*

El **Capítulo IV** recomienda que los adherentes se aseguren de que su política de propiedad refleje plenamente el hecho de que los controles internos efectivos, la ética y las medidas de cumplimiento que previenen, detectan y mitigan los riesgos relacionados con la corrupción y hacen cumplir las normas, son la piedra angular de la promoción de la integridad y la prevención de la corrupción en las EPE. Los adherentes deben asegurarse de que las EPE sean supervisadas por juntas directivas efectivas y competentes que estén facultadas para supervisar la administración de la empresa y actuar de forma autónoma del Estado en su conjunto. Las *Directrices ACI* apuntan a: 1) fomentar sistemas integrados de gestión de riesgos en las EPE; 2) promover en ellas controles internos y medidas de ética y cumplimiento; y 3) salvaguardar la autonomía de los órganos de decisión de dichas empresas.

La ley específica el deber que tienen las juntas directivas de garantizar la función adecuada y efectiva de los controles internos y su supervisión. En el aspecto institucional, la Contraloría General de la República y el MIDEPLAN han desarrollado un marco sólido de pautas y regulaciones con respecto al control interno de las EPE. Además, el Protocolo de entendimiento sugiere que las juntas directivas deben adoptar, supervisar y difundir los métodos de control interno, códigos éticos y programas de cumplimiento; esto incluye a aquellos que contribuyen a la prevención del fraude y la corrupción. Costa Rica también ha respondido a las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Propiedad del Estado y Prácticas de Privatización (WPSOPP, por sus siglas en inglés) de eliminar a los ministros de las juntas directivas de las EPE a través de reformas legales. Las juntas directivas de las EPE tienen una autonomía considerable y están compuestas exclusivamente por miembros no ejecutivos, con la excepción de algunas empresas que permiten que el presidente ejerza simultáneamente el rol de gerente general. En la mayoría de los casos, los miembros de la junta directiva son independientes del Estado y los funcionarios de las EPE deben hacer declaraciones completas de cualquier posible conflicto de interés.

Si bien Costa Rica ha establecido requisitos legales o posiciones de política para abordar la mayoría de las recomendaciones en este capítulo, en algunos casos no se contó con información suficiente para evaluar el cumplimiento con las *Directrices ACI*, las cuales exigen un examen detallado de los

sistemas de gestión de riesgos de las EPE. Dicha evaluación requeriría el involucramiento de expertos en riesgos. En consecuencia, es difícil informar sobre el grado de cumplimiento de las EPE. Sin embargo, el gobierno costarricense informó que el análisis de riesgos de las EPE se realiza con el apoyo de una aplicación informática, el Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucionales (SEVRI). Dichas evaluaciones deben realizarse como parte del plan estratégico institucional de todas las instituciones públicas y deben ser aprobadas por la junta directiva.

En general, los estatutos, la ley y la cultura de las EPE sugieren que el deber de los miembros de la junta directiva es principalmente para con el Estado y el logro de los objetivos de política de este. Sin embargo, el Protocolo de entendimiento del gobierno establece como un objetivo de política general la obligación para los miembros de las juntas directivas de garantizar la sostenibilidad de las EPE. La información disponible era insuficiente para evaluar el cumplimiento de Costa Rica con la recomendación a las juntas directivas de ejercer la supervisión de las prácticas de contratación de las EPE. Alguna evidencia anecdótica sugiere que es común que las personas se muevan libremente entre los sectores público y privado, es decir, puede haber una "puerta giratoria", lo que podría crear conflictos de interés.

### *Rendición de cuentas de las EPE y del Estado (Capítulo V)*

El **Capítulo V** recomienda que existan sistemas para garantizar la detección de la corrupción, así como la investigación y el cumplimiento, y que los procesos clave se confíen a las instituciones que estén aisladas de la influencia o supresión de dichos procesos o la difusión de información pública sobre su conducta. Los procedimientos de auditoría externa sólidos, transparentes e independientes son medios para garantizar la probidad financiera, informar a los accionistas sobre el desempeño general de la empresa e interactuar con las partes interesadas. Las *Directrices ACI* apuntan a: 1) establecer mecanismos de rendición de cuentas y evaluación para las EPE; 2) tomar medidas y respetar el debido proceso para investigaciones y enjuiciamientos; e 3) invitar a la sociedad civil, al público, a los medios de comunicación y a la comunidad empresarial a que realicen aportes.

La Asamblea Legislativa tiene amplias facultades de investigación y podría llamar a las EPE a declarar o a otros organismos como la Contraloría General de la República para que rindan informes sobre las actividades de las EPE. Las EPE generalmente proporcionan informes sobre su desempeño, así como estados financieros auditados (los informes anuales, los estándares para la información financiera, la auditoría y los informes agregados sobre las EPE son todos analizados en la parte del informe que cubre las Directrices de la OCDE anteriormente descritas). Costa Rica tiene mecanismos para detectar e investigar cualquier acción contraria a la ética pública. A nivel administrativo, la investigación de irregularidades la lleva a cabo la Fiscalía de Ética Pública, la Contraloría General de la República y los auditores internos. Todos gozan de independencia en el ejercicio de sus funciones. La Ley 9699, del 2019, creó la responsabilidad penal de las personas jurídicas por cohecho en el extranjero. La Directriz Estratégica sobre las Juntas Directivas de las EPE establece que una de las responsabilidades de estas últimas es garantizar la existencia e integridad de los procedimientos de denuncia de irregularidades, así como medidas de protección y confidencialidad para el denunciante. En general, el historial de cumplimiento de Costa Rica ha demostrado su compromiso de investigar las acusaciones de corrupción, incluso contra figuras políticas, representantes de EPE y personas activas en el cohecho. Finalmente, el gobierno ha tomado varias iniciativas durante el período del proceso de revisión para la adhesión para promover un mejor conocimiento público y una mayor transparencia sobre las EPE, incluido el cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto para el período 2019-2021, el cual contempla una amplia participación de las partes interesadas.

No se evaluó el cumplimiento de las recomendaciones más detalladas relacionadas con la efectividad de los mecanismos de aplicación en la práctica, por ejemplo, con respecto al grado en que las partes interesadas, incluidos los acreedores y competidores, tienen acceso a un eficiente mecanismo de



reparación. Además, esta revisión no identificó ninguna información que pudiera sugerir que los representantes del Estado o de las EPE repriman o restrinjan de alguna forma las libertades civiles, incluidas las libertades para criticar o investigar, de organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, los representantes del sector privado, el público o los medios de comunicación.

## Referencias

República de Costa Rica (2019), Informe agregado sobre el conjunto de empresas propiedad del Estado 2019, [https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd69dd20f54e\\_Reporte%20agregado%20empresas%20del%20Estado%202019%20v8Nov2019.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd69dd20f54e_Reporte%20agregado%20empresas%20del%20Estado%202019%20v8Nov2019.pdf)

OCDE (2015), *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>.

OCDE (2015), *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas, Edición del 2015*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>.

OCDE (2019), *Directrices en materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en Empresas Públicas*, [www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-EPEs.htm](http://www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-EPEs.htm)

## Notas

<sup>1</sup> La evaluación frente a las *Directrices ACI* se basa principalmente en las siguientes fuentes: el Informe del “Grupo de Trabajo sobre Soborno en Transacciones Comerciales Internacionales” (WGB) para la Adhesión (2016) y el Informe de Fase 1 del WGB (2017); Revisión para la Adhesión de la Gobernanza Pública (2017); Declaración de Costa Rica de su posición frente a las *Directrices ACI*; y la información obtenida durante la misión de investigación de la Secretaría de agosto del 2019.



# 5 Conclusiones y recomendaciones

---

Este capítulo proporciona una visión general de las fortalezas y debilidades del marco de gobierno corporativo en Costa Rica para las empresas que cotizan en el mercado de valores y para las empresas propiedad del Estado incluido el impacto potencial de las reformas recientes o prospectivas. El capítulo termina con un conjunto de recomendaciones para alinear aún más las políticas y prácticas de Costa Rica con los estándares de gobierno corporativo de la OCDE.

---

## Procedimiento de revisión para la adhesión

Esta revisión proporciona una evaluación del marco de gobierno corporativo de Costa Rica para las empresas que cotizan en el mercado de valores y para las empresas propiedad del Estado, con respecto a los "principios básicos de gobierno corporativo" establecidos en la Hoja de Ruta para la adhesión de Costa Rica a la Convención de la OCDE, que se basa en los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20 (Principios de la OCDE y del G20)* y las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (Directrices para las Empresas Públicas). En segundo lugar, proporciona un conjunto de recomendaciones adicionales mediante las cuales Costa Rica puede alinear aún más su marco con los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20* y las *Directrices para las Empresas Públicas*.

## Evaluación del gobierno corporativo en Costa Rica

El Comité de Gobierno Corporativo de la OCDE y el Grupo de Trabajo sobre Propiedad del Estado y Prácticas de Privatización acogieron con beneplácito el progreso realizado por Costa Rica como resultado de las recomendaciones formuladas durante la revisión para la adhesión. Si bien persisten desafíos, particularmente con respecto a la implementación, Costa Rica ha respondido a la mayoría de las preocupaciones planteadas en el transcurso del proceso de revisión, a través de legislación nueva o pendiente y otras reformas. A continuación, se resumen las fortalezas y debilidades del marco de gobierno corporativo de Costa Rica, incluido el impacto potencial de las reformas recientes y pendientes.

## Resumen del panorama de gobierno corporativo

### ***Panorama de gobierno corporativo para empresas que cotizan en el mercado de valores***

#### *El mercado de capitales*

El mercado de capitales de Costa Rica, con solo 10 empresas que emiten acciones, carece del tamaño y la liquidez suficientes para atraer el comercio activo de inversores institucionales extranjeros. El mercado es pequeño tanto en términos nominales como en porcentaje del PIB. Las transacciones se concentran principalmente en una sola compañía y, la mayor parte del tiempo, hay algunas empresas que no presentan transacciones comerciales del todo.

Todas las transacciones de acciones y bonos en Costa Rica se realizan en la Bolsa Nacional de Valores (BNV). La mayoría de las emisiones transadas son en forma de bonos. El valor total de las emisiones de bonos y acciones fue de aproximadamente 71 mil millones USD en el 2019 con el 99,4 % del valor en bonos y el 0,6 % restante en acciones. El Ministerio de Hacienda de Costa Rica y el Banco Central combinados representan aproximadamente el 85 % del mercado total de bonos. El mercado de bonos corporativos es relativamente pequeño. A su vez, las EPE representan solo una pequeña fracción de ese mercado.

Los bancos y los intermediarios financieros juegan un papel mucho más importante en el sistema financiero. Los activos de los intermediarios bancarios y financieros representan el 89,2 % del PIB, mientras que los mercados de valores representan solo el 1,4 % del PIB. El papel del Estado dentro de los bancos e intermediarios financieros es significativo. Los bancos de propiedad estatal y las cooperativas de ahorro y préstamo constituyen lo más importante de la actividad crediticia y, en consecuencia, hay menos préstamos provistos por el sector privado.

La mayoría de las empresas que cotizan en el mercado de valores tienen un accionista mayoritario asociado a una empresa familiar y tenedora. En consecuencia, los desafíos de gobernanza de las empresas que cotizan en el mercado de valores son aquellos típicamente asociados con la propiedad concentrada, donde la protección de los accionistas minoritarios es la principal preocupación. Los emisores enfrentan desafíos de gobernanza que se encuentran más comúnmente en las empresas familiares que en empresas cotizadas normales.

### *El marco de gobierno corporativo*

A pesar de que el mercado de renta variable de Costa Rica es pequeño, los supervisores del mercado han dedicado considerables esfuerzos durante el proceso de adhesión para garantizar que las leyes, estructuras y protecciones de gobierno corporativo de Costa Rica sean consistentes con las recomendaciones de los *Principios de la OCDE y del G20*. Dichas entidades de supervisión son el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL). En este sentido, una iniciativa clave ha sido el desarrollo del Reglamento sobre Gobierno Corporativo promulgado por el CONASSIF en el 2016, el cual entró en vigor en junio del 2017.

Costa Rica ha estado implementando su nuevo marco de gobernanza utilizando un enfoque de supervisión basado en el riesgo (SBR). A nivel mundial, la SBR tiende a ser un enfoque regulatorio utilizado principalmente para regular a los bancos y otras instituciones financieras. Si bien los reguladores del mercado de valores pueden emplear algunos enfoques basados en el riesgo, tradicionalmente se basan fuertemente en garantizar el cumplimiento de las normas y la divulgación de la información. Sin embargo, a fines del 2019, había una creciente evidencia de que tanto el ente supervisor como las compañías habían trabajado de buena fe para desarrollar soluciones de sentido común y que la implementación de buenas prácticas de gobierno a través de la SBR estaba teniendo un impacto positivo.

Costa Rica tiene un amplio conjunto de leyes, decretos y regulaciones que proporcionan el marco para el gobierno corporativo de las empresas del sector público y privado. Entre ellos se encuentran: 1) la Constitución Política; 2) el Código de Comercio; 3) el nuevo Reglamento sobre Gobierno Corporativo emitido por el regulador del mercado en el 2016 y; 4) un marco para combatir la corrupción.

### ***Descripción general del panorama de las empresas propiedad del Estado***

Costa Rica tiene 28 EPE al nivel del gobierno central, de las cuales 16 son subsidiarias. El empleo de las EPE representa el 1,9 % del empleo total, que es aproximadamente proporcional al promedio de 2,5 % de la OCDE. Las EPE tradicionalmente han cumplido una importante función de desarrollo y han ayudado a garantizar un amplio acceso público a los servicios de electricidad, agua, transporte, banca y seguros para la población. En este contexto, el enfoque de las EPE se ha centrado más en lograr políticas públicas y objetivos de servicio público que en el desempeño financiero. La mayoría de las EPE de Costa Rica están activas en el sector financiero y el sector bancario está dominado por los bancos estatales. Según el FMI, Costa Rica tiene la mayor presencia de instituciones financieras propiedad del Estado en América Latina. La energía es el siguiente sector más grande en términos de número de EPE y es el más grande en términos de empleo. El sector eléctrico está dominado por el Instituto Costarricense de Electricidad (Grupo ICE), una compañía *holding*, que es a la vez un generador y un distribuidor de electricidad, pero también un proveedor de servicios de telecomunicaciones. La importación y distribución mayorista del petróleo y sus derivados se realiza bajo un monopolio legal otorgado a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE).

Desde el comienzo de la crisis global del 2009, el déficit público y la deuda de Costa Rica aumentaron de un superávit del 1 % del PIB en el 2008, a un déficit corriente de aproximadamente 5 % del PIB durante los cinco años que transcurrieron hasta el 2018. Dicho esto, las EPE no presentan una fuga

significativa en el presupuesto estatal. Durante el proceso de revisión para la adhesión, los flujos de salida cambiaron de modestas transferencias netas a las EPE a flujos modestos de entrada al presupuesto estatal en el 2017. Por otro lado, una mayor atención al desempeño financiero de las EPE tendría el potencial de lograr ganancias de eficiencia que podrían generar ganancias adicionales, ya sea para el presupuesto estatal o en forma de precios más bajos para los consumidores. Una preocupación adicional se relaciona con los riesgos de responsabilidad contingente, particularmente dada la garantía estatal completa de los depósitos mantenidos en bancos estatales. Además, los datos desglosados muestran que las entradas y salidas de efectivo tienen un impacto distintivo en cada una de las EPE. El sector financiero es la mayor fuente de ingresos para el Estado, mientras que Acueductos y Alcantarillados y el INCOFER son los mayores receptores de fondos.

Las EPE de Costa Rica están constituidas bajo una variedad de formas legales y operan bajo diferentes leyes sectoriales. En consecuencia, el tratamiento legal, la gobernanza y la gestión de las EPE son bastantes heterogéneos. Por lo tanto, resulta difícil desarrollar e implementar políticas de gobernanza uniformes para las EPE, ya que los cambios en las políticas y prácticas a menudo implican una legislación que consume mucho tiempo y una adaptación compleja de diferentes leyes.

El país tiene una administración pública descentralizada y las EPE tienen un considerable nivel de autonomía. Las EPE responden directamente a la Presidencia de la República a través del Consejo de Gobierno con supervisión formal de los asuntos financieros, legales y de desempeño por parte de la Contraloría General de la República. En la mayoría de los casos, las juntas directivas de las EPE son nombradas por el Consejo de Gobierno. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) es el organismo responsable de formular las estrategias de desarrollo del gobierno. El MIDEPLAN no tiene poder para hacer cumplir la estrategia y no hay contratos formales de desempeño, ni acuerdos de desempeño con las EPE. Sin embargo, el MIDEPLAN ha establecido procesos de monitoreo que incluyen informes regulares que involucran a las EPE y otras entidades públicas, y se prevén "notas de expectativas" que establezcan objetivos de alto nivel para las EPE para el 2020 y que tendrán en cuenta las estrategias nacionales de desarrollo. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), la cual es un regulador multisectorial autónomo, establece las tarifas para las EPE que operan bajo condiciones de monopolio. Las tarifas para los servicios de telecomunicaciones son establecidas por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), que es un organismo totalmente independiente.

Las EPE no financieras han experimentado desafíos considerables en la implementación de las NIIF y, en algunos casos, no han publicado informes financieros anuales auditados. Desde el 2015, todas las EPE produjeron informes financieros bajo estándares de supervisión y contabilidad que se desarrollaron con base en una versión del 2011 de las NIIF. Durante el proceso para la adhesión, varias instituciones gubernamentales y EPE comenzaron a reconocer la importancia de las NIIF y se han desarrollado nuevas iniciativas para implementar estándares internacionales, aunque todavía se espera que la implementación completa tome más tiempo.

Las EPE costarricenses están sujetas a las mismas leyes y regulaciones aplicables a las empresas privadas, incluidas las de competencia. Sin embargo, el marco jurídico para las EPE creadas por ley da como resultado diferencias significativas en sus prácticas de gobierno corporativo. Las juntas directivas de las EPE tienen independencia operativa y el número de miembros de las juntas directivas con afiliaciones políticas abiertas ha disminuido durante el proceso de adhesión. Solo dos EPE contaban aún con ministros en sus juntas directivas. Esta situación se está abordando como resultado de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo durante la revisión para la adhesión, con legislación ya adoptada para uno de los casos y la legislación aún pendiente de abordar en el otro.<sup>1</sup> Todos los miembros de las juntas directivas son técnicamente independientes, con la excepción de algunos casos en los que se combinan los cargos de presidente y gerente general. Se espera que las mejoras en la composición de las juntas directivas y la capacitación de sus miembros como resultado de las recomendaciones del Grupo de Trabajo fortalezcan la independencia y la objetividad de estas.

En resumen, las recomendaciones del Grupo de Trabajo para Costa Rica se centraron en medidas que abarcaban cuatro áreas: 1) fortalecer las juntas directivas de las EPE, particularmente a través de la remoción de los ministros en RECOPE y en FANAL, e instar a las juntas directivas a desempeñar sus funciones de manera profesional y competente de acuerdo con las buenas prácticas, incluso mediante los procesos de selección y una mejor composición de la junta directiva; 2) fortalecer la función de propiedad estatal, al establecer un organismo coordinador para las EPE, el desarrollo de una política de propiedad y los informes agregados; 3) asegurar que las EPE estén sujetas a estándares contables de alta calidad y que se establezcan reglas claras para la información confidencial; y 4) trabajar para lograr condiciones más equitativas entre el sector privado y el sector público, especialmente en el sector bancario, y mediante la consideración de otras medidas, inclusive con respecto a la contratación pública.

### **Implementación de los principios básicos**

La siguiente sección evalúa el marco de gobierno corporativo para las empresas que cotizan en el mercado de valores y para aquellas que son propiedad del Estado en Costa Rica, basándose en los cinco principios básicos establecidos en la *Hoja de Ruta*.

#### *Garantizar el cumplimiento de los derechos de los accionistas y su trato equitativo*

Costa Rica cuenta con los requisitos legales para garantizar el cumplimiento de los derechos de los accionistas y un trato equitativo con respecto a la mayoría de las recomendaciones relevantes de los *Principios de la OCDE y del G20*. Los accionistas tienen la oportunidad de participar de manera efectiva y votar en las Asambleas Generales de Accionistas (AGA), y deben ser informados sobre las normas, incluidos los procedimientos de votación, que rigen dichas reuniones. Los procedimientos no hacen que sea excesivamente difícil o costoso emitir votos. Los accionistas pueden hacerle preguntas a la junta directiva, incluir elementos en la agenda de la AGA y participar en las decisiones clave de gobierno corporativo. Pueden votar en persona o en ausencia, y no existen impedimentos indebidos para la votación transfronteriza. Los accionistas, incluidos los accionistas institucionales, pueden consultar entre sí sobre cuestiones relacionadas con sus derechos, y los accionistas de la misma serie de una clase reciben el mismo trato según la ley.

Las reglas y procedimientos con respecto a los mercados para el control corporativo están claramente articulados y permiten que el mercado funcione de manera eficiente y transparente. Hasta la fecha, no ha habido transacciones de control debido al tamaño limitado del mercado, y no se ha dado uso de medidas para impedir adquisiciones (*anti-takeover*), aunque dichas medidas no están explícitamente prohibidas por la ley. Se ha implementado el marco para la supervisión de transacciones con partes vinculadas. El Código de Comercio requiere que el gerente general, los miembros de la junta directiva y las partes vinculadas denuncien a la junta los conflictos de interés en las transacciones y proporcionen toda la información relevante sobre los intereses de las partes en la transacción.

La protección de los accionistas para las empresas del sector privado y las empresas que cotizan en el mercado de valores es un área que ha sido reconocida como una debilidad en Costa Rica. Esto incluye dificultades para identificar conflictos de interés y quién puede estar involucrado en una transacción con una parte vinculada, en función de la información disponible públicamente. Los impedimentos fundamentales para la transparencia son la Ley de Protección de Datos y los derechos de privacidad incluidos en la Constitución Política, los cuales restringen la divulgación de los beneficiarios finales. Sin embargo, el marco legal para las empresas del sector privado ha mejorado, especialmente a través de la adopción de una nueva ley en septiembre del 2019, que exige la divulgación del beneficiario final al regulador con propósitos de cumplimiento. Se espera que esta reforma le permita a Costa Rica convertirse en signatario del Memorando de Entendimiento Multilateral de la IOSCO sobre el intercambio de información.

Existen normas para regular los conflictos de interés entre los participantes del mercado de valores, incluida la prohibición de operaciones entre empresas que pertenecen al mismo grupo, y para evitar operaciones o transferencia de información que pueda perjudicar al público inversor. Los inversionistas institucionales que actúen como fiduciarios deben divulgar sus políticas generales de gobierno corporativo y de votación en relación con sus inversiones; esto incluye los procedimientos previstos para decidir sobre el uso del derecho de voto. Además, deben revelar la forma en que manejan los conflictos de interés. La Ley del Mercado de Valores prohíbe tanto el uso de información privilegiada como la manipulación del mercado. El uso de información privilegiada y la manipulación de precios están regulados por el tribunal penal.

Todas las EPE costarricenses son propiedad exclusiva del Estado, con una excepción cuya propiedad externa es insignificante. En consecuencia, no surgen problemas con respecto a la protección de los accionistas minoritarios para las EPE, aunque pueden llegar a ocurrir en el futuro si el país decide abrir el capital social de las EPE a inversionistas externos. Si esto ocurriera, Costa Rica cuenta con los requisitos legales básicos y las estructuras institucionales para garantizar el cumplimiento de los derechos de los accionistas y el trato equitativo para los accionistas no estatales, aunque estos no han sido probados en la práctica.

#### *Divulgación oportuna y confiable de acuerdo con los estándares internacionales*

Costa Rica está en gran medida alineada con este principio básico. El CONASSIF es responsable de establecer los estándares de información financiera para las entidades reguladas, es decir, las compañías que cotizan en el mercado de valores y las entidades del sector financiero. Si bien todas las empresas que tienen acceso a los mercados de capital a través de la BNV deben informar de acuerdo con las Normas Internacionales de Información Financiera, las normas contables que se aplican a las instituciones financieras y las EPE han estado evolucionado.

La divulgación de los beneficiarios finales de las compañías que cotizan en el mercado de valores y, por extensión, los acuerdos de control correspondientes, han sido un tema polémico en Costa Rica. La reticencia a revelar información sobre los beneficiarios finales puede dificultar la apreciación completa de las estructuras de capital, los acuerdos de control y las transacciones con partes vinculadas. Sin embargo, como se señaló anteriormente, la legislación para permitirles a los supervisores del mercado obtener acceso a los datos sobre beneficiarios finales con el propósito de intercambiar información sobre la aplicación de la ley se adoptó en septiembre del 2019 como un paso en la dirección de abordar estas preocupaciones.

Costa Rica ha experimentado retrasos considerables en la implementación de las NIIF en las EPE desde antes del proceso de adhesión. Además de las recomendaciones formuladas a este efecto por el Grupo de Trabajo durante el proceso de adhesión, se emitió un decreto ejecutivo en febrero del 2018, que otorga a las EPE no financieras un plazo que finalizó el 1 de enero del 2020 para cumplir plenamente con las NIIF. Sin embargo, hay indicios de que a un número significativo de EPE les llevará más tiempo. Un reglamento del CONASSIF del 2018 exige que las instituciones financieras, incluidos los bancos estatales, implementen las normas actuales de las NIIF para el 2020, con seis disposiciones transitorias restantes que se incorporarán gradualmente finalizando en 2024. La información más reciente sobre las prácticas de información financiera muestra que tres EPE no financieras cumplían plenamente con las NIIF. El estado de divulgación entre las EPE y los bancos estatales sugiere que la implementación de las NIIF requerirá más tiempo y esfuerzo. Durante el más reciente ciclo de informe, un número significativo de EPE recibió opiniones calificadas (negativas) de los auditores y cinco no produjeron estados financieros auditados, aunque esto es requerido por la regulación. Actualmente, la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado (el organismo de coordinación de Costa Rica para las EPE) está haciendo un seguimiento con las EPE pertinentes. Tanto el Ministerio de Hacienda como la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado han manifestado intenciones de dar



seguimiento para promover la plena implementación de las NIIF, así como la publicación de estados financieros auditados por todas las EPE, tan pronto como sea posible.

Con respecto a la divulgación del Estado sobre su conducción de las EPE, Costa Rica ha respondido a la recomendación del Grupo de Trabajo emitiendo públicamente un informe agregado sobre las EPE. En general, el informe representa un sólido primer ejercicio de presentación de informes agregados que se compara favorablemente con esfuerzos similares por parte de entidades propietarias en países de la OCDE. Contiene descripciones resumidas de las EPE, sus misiones e indicadores básicos de desempeño financiero para el 2017 y el 2018, acompañados de una discusión y un análisis. La longitud y el diseño del documento hacen que sea fácil de leer y amigable para el usuario. Para apoyar la preparación del informe agregado en respuesta a las recomendaciones del Grupo de Trabajo, el Ministerio de la Presidencia emitió la Directriz 102-MP, Política General sobre Transparencia y Divulgación de Información Financiera y no Financiera para Empresas Propiedad del Estado, sus subsidiarias e instituciones autónomas en abril del 2018. Dicha directriz tiene un amplio alcance y establece una política de divulgación de información tanto financiera como no financiera para las EPE. El informe agregado muestra que las EPE todavía tienen brechas importantes que abordar para implementar a cabalidad los requisitos de la directriz para la presentación de informes financieros y no financieros. Sin embargo, el informe agregado establece un punto de referencia contra el cual la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado puede alentar y seguir el progreso en el futuro. Se espera que los planes del gobierno costarricense para garantizar que las EPE implementen a cabalidad las NIIF y para desarrollar y dar seguimiento a los indicadores de desempeño financiero y no financiero mejoren aún más la información que se presentará en los reportes agregados futuros que la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado planea emitir anualmente.

#### *La separación del papel del Estado como propietario frente a su rol como regulador*

Las leyes constitutivas de las EPE les otorgan el objetivo explícito de proporcionar bienes públicos, y los sistemas de planificación, monitoreo y control coinciden en apuntar hacia el alcance de los objetivos de las políticas. No existe una separación clara entre los objetivos comerciales y de política dentro de las EPE, donde los objetivos de política pública a menudo tienen primacía sobre los objetivos comerciales. En algunos casos, Costa Rica tiene estructuras para apoyar la supervisión regulatoria independiente de ciertas EPE. La separación de la regulación y la política es más clara, por ejemplo, en el sector bancario y con respecto a la fijación de tarifas en ciertos sectores monopólicos.

Las EPE costarricenses tienen un alto grado de autonomía. Sin embargo, esa autonomía se refiere principalmente a las acciones que las EPE pueden tomar para lograr los objetivos de política pública. Las juntas directivas de las EPE no desempeñan un papel activo en el establecimiento de estrategias, y se enfocan en la implementación del direccionamiento gubernamental, como el establecido en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública, y en el cumplimiento y la verificación de la implementación.

Al inicio del proceso de revisión para la adhesión, Costa Rica no tenía una institución centralizada que cumpliera las funciones de una entidad propietaria. La Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado se estableció como resultado de las recomendaciones del Grupo de Trabajo, y entró en funcionamiento [a mediados] del 2018. Su creación se anunció formalmente en enero del 2019. El Secretario del Consejo de Gobierno asumió como jefe de la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado y la Unidad recibió tres analistas adicionales, con la intención de agregar dos funcionarios adicionales en el próximo período. La Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado emitió una política de propiedad titulada Protocolo de entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado (conocido como el Protocolo de propiedad) el 13 de octubre del 2019. El Protocolo de entendimiento expresa el compromiso que ha asumido Costa Rica por mejorar la dirección de las EPE conducidas por el Poder Ejecutivo y busca implementar los principios y

lineamientos de buen gobierno corporativo adoptados por la comunidad internacional con referencia particular al G20 y la OCDE.

El Protocolo de entendimiento también contiene una discusión sobre la lógica que justifica la propiedad estatal. La definición de una lógica de propiedad es un gran paso en Costa Rica, donde el papel del Estado en las empresas ha sido en gran medida un dogma sin cuestionamientos. Un examen periódico de la lógica que justifica la propiedad estatal en las EPE podría dar pie a un análisis más detallado que determine si las EPE están logrando los objetivos de la política estatal y si estas son el mejor vehículo para lograr los objetivos de Estado.

En cuanto a la figura legal de las EPE, el conjunto de leyes que proporcionan el marco para la gobernanza y el funcionamiento de las EPE sigue siendo complejo. La mayoría de las EPE se han constituido a través de leyes constitutivas con requisitos variables, mientras que algunas de sus subsidiarias tienen una forma legal diferente, como sociedad anónima. El resultado es que algunas EPE tienen obligaciones sociales diferentes, presentan diferentes composiciones de la junta directiva, pueden o no combinar los roles de presidente y gerente general, disfrutan de exenciones de las normas de contratación administrativa y se benefician de ciertas exenciones y ventajas fiscales, entre otras. Las reformas para simplificar este complejo conjunto de leyes deberían seguir siendo un objetivo para Costa Rica en el largo plazo. En el futuro, la implementación de políticas de gobernanza uniformes para las EPE se verá complicada por esta legislación diversa, y la simplificación y armonización de la forma legal de las EPE debe seguir siendo un objetivo a mediano y largo plazo. El gobierno reconoce la importancia de las recomendaciones del Grupo de Trabajo a este respecto y ha indicado que continuará trabajando para agilizar su marco y prácticas de gobernanza para las EPE.

#### *Garantizar la igualdad de condiciones entre las EPE y las empresas privadas*

Las EPE costarricenses no están formalmente exentas de la aplicación de las leyes generales, ni de los códigos y las regulaciones fiscales. Sin embargo, en la práctica, las diferencias en las condiciones operativas entre las EPE y las empresas privadas crean distorsiones en el panorama competitivo. Estas incluyen: 1) la concesión de derechos de monopolio legal o exceptuar de ciertos mercados; 2) los derechos para proporcionar licencias y cobrar tarifas; 3) la obligación de proporcionar servicios públicos; y 4) la ausencia de requisitos relacionados con su tasa de rendimiento. El grado en el que existe una igualdad de condiciones depende del sector. Los principales sectores donde las EPE compiten con las empresas del sector privado son la banca, los seguros y las telecomunicaciones.

El sector bancario es donde las preocupaciones sobre la igualdad de condiciones son mayores y donde hay una serie de diferencias significativas entre las entidades públicas y privadas que conducen a distorsiones en la competencia e ineficiencias en la economía. Por un lado, los depósitos en bancos estatales están legalmente garantizados por el gobierno, mientras que los bancos del sector privado no tienen esta protección. Las instituciones gubernamentales también están obligadas a utilizar bancos estatales para sus depósitos. Por otro lado, los bancos estatales están sujetos a una serie de cargos y regulaciones restrictivas sobre contratación y gestión de recursos humanos que sus contrapartes del sector privado no tienen. Aunque existen muchas diferencias en el trato entre los bancos estatales y los bancos privados, la legislación sobre el seguro de depósitos se promulgó en febrero del 2020, lo que representa un paso significativo hacia la igualdad de condiciones.

Con respecto a la contratación administrativa, al comienzo del proceso para la adhesión, se habían identificado prácticas engorrosas de contratación, como un costo que se le imponía a las EPE y que les obstaculizaba competir con el sector privado. Más adelante en el proceso, surgieron inquietudes opuestas acerca de que las excepciones escritas en las leyes de contratación, que permitían la contratación directa, se estuvieran utilizando para evitar que el sector privado compitiera en igualdad de condiciones con las EPE en esos procesos.

En marzo del 2020, una comisión especial de la Asamblea Legislativa estuvo discutiendo un proyecto de ley integral (Proyecto de ley N.º 21.546), que prevé una reforma completa de la Ley de Contratación Pública para lograr una mayor eficiencia y competencia en todos los procedimientos pertinentes, incluidas las EPE. También se ha presentado a la Asamblea Legislativa un segundo proyecto de ley, más centrado en abordar las preocupaciones específicas planteadas con respecto a las exenciones que permiten a las EPE participar o beneficiarse de la contratación directa. Estas propuestas legislativas están precedidas a nivel operativo por la introducción de una plataforma electrónica para la contratación pública diseñada para racionalizar los procedimientos, reducir el potencial de toma de decisiones discrecionales y la corrupción, y ayudar al Estado a aprovechar las economías de escala en contratación y compras. También se espera que su mayor transparencia mejore la capacidad del gobierno para consolidar y analizar la información relacionada con sus prácticas de contratación pública.

*Reconocimiento de los derechos de las partes interesadas y los deberes, derechos y responsabilidades de las juntas directivas*

Costa Rica cuenta con legislación y regulaciones que establecen los derechos de las partes interesadas corporativas a través de legislación laboral, de insolvencia, para la protección de los accionistas, protección del consumidor y del medio ambiente, la banca y otras leyes. Asimismo, las partes interesadas pueden pedir indemnización por la vía legal. Aunque Costa Rica tiene un sistema judicial bien desarrollado, una debilidad significativa es su lentitud. Este problema es conocido y se han emprendido varios programas gubernamentales para que el sistema judicial sea más ágil. Existen numerosas vías para comunicar inquietudes con respecto a prácticas ilegales o contrarias a la ética. Los canales formales son los auditores internos, la policía y los fiscales. Las personas que informen estas situaciones (también conocidas como denunciantes) y que elijan seguir canales legales para denunciar prácticas ilegales están protegidas.

Según el Informe *Doing Business 2019* del Banco Mundial, la resolución de la insolvencia fue el área donde el desempeño de Costa Rica fue más débil entre los 10 temas comerciales cubiertos. Se presentaron proyectos de ley a la Asamblea Legislativa en mayo del 2019 para modernizar y actualizar el marco de insolvencia, y las entrevistas con especialistas en insolvencia sugieren que la implementación de las reformas propuestas podría conducir a importantes ganancias en la eficiencia y la eficacia de dicho marco y de la economía.

Con respecto a los deberes y derechos de las juntas directivas, el Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF, que se aplica a las entidades financieras, establece los deberes de diligencia y lealtad de sus miembros y su obligación de actuar en el mejor interés de la empresa, teniendo en cuenta los intereses de sus partes interesadas. El Reglamento sobre Gobierno Corporativo del CONASSIF proporciona procesos de selección claros, formales y rigurosos, y requiere transparencia y divulgación de información sobre los miembros de la junta directiva.

Las leyes constitutivas de las EPE y otras leyes y directrices también establecen deberes de lealtad y cuidado para las juntas directivas, y la protección de los derechos de las partes interesadas. Los acuerdos mutuos entre cualquier parte interesada y una EPE se consideran vinculantes y exigibles y deben ser respetados por todas las partes, siempre que no infrinjan el marco legal. La información para las partes interesadas de las EPE tiende a dirigirse al gobierno y no directamente a las partes interesadas de la institución. No obstante, algunas EPE publican informes anuales para las partes interesadas en sus sitios web.

La OCDE realizó entrevistas a los miembros de las juntas directivas, gerentes y partes interesadas de la mayoría de las EPE más grandes en el contexto de la revisión para la adhesión, con el fin de formarse una imagen clara de la efectividad de las juntas directivas de las EPE. Estas entrevistas sugirieron que el desempeño de las juntas directivas era variable, y que los requisitos legales para su composición en

algunas EPE limitaban el alcance para designar personas con trayectoria empresarial. La evidencia anecdótica también sugiere que puede suceder que las juntas directivas de las EPE no monitoreen rigurosamente los sistemas de control y que muchos de sus miembros pueden no tener suficiente conocimiento de los sistemas de control para evaluar su eficacia.

Las juntas directivas de las EPE son cada vez más conscientes de la necesidad de mejores prácticas de gobernanza. Los escándalos relacionados con EPE y las reformas fiscales del 2018 generaron una mayor conciencia sobre la importancia del gobierno corporativo, lo que resultó en un aumento del compromiso del gobierno por fortalecer las juntas directivas de las EPE. Desde entonces, y como respuesta a las recomendaciones del Grupo de Trabajo, el gobierno ha emprendido numerosas iniciativas para fortalecer la composición y las prácticas de las juntas directivas de las EPE. Se aprobó un Decreto Ejecutivo para definir mejor los perfiles de los miembros de las juntas directivas, así como los roles y las responsabilidades de sus miembros. Además, los concursos públicos para los nombramientos de los miembros de las juntas directivas se iniciaron en el 2019. Se espera que estos mejoren las habilidades disponibles en las juntas directivas. El gobierno también inició un programa integral de capacitación para los miembros actuales y futuros de las juntas directivas, ejecutivos clave y ciertos funcionarios del gobierno con el objetivo de desarrollar una mejor comprensión colectiva de sus roles y las potestades para toma de decisiones. Se espera que dicha capacitación sea una contribución importante para la profesionalización de las juntas directivas y para cultivar una cultura de gobernanza más profesional en las EPE.

El seguimiento del desempeño de las juntas directivas también se ha convertido en parte de las prioridades del gobierno para la reforma de las EPE y se ha formalizado como una de las responsabilidades bajo la Directriz Estratégica para las Juntas Directivas de las EPE, que requiere la implementación de "un programa anual objetivo y estructurado de evaluación de desempeño". Además, se aprobó una regulación en mayo del 2018 que se aplica a todas las compañías financieras, incluidos los bancos estatales, la cual requiere la comprobación de aptitud e idoneidad y que se lleve a cabo un análisis de la experiencia y los posibles conflictos de interés. La mayoría de las EPE tienen una redacción en sus estatutos que le permite a la junta directiva ejercer sus funciones con total independencia dentro de las normas establecidas por la ley, las regulaciones aplicables y los principios de procedimiento. Sin embargo, los comentarios de las entrevistas sugieren que, a medida que el gobierno continúa promoviendo la implementación de las medidas anteriores, sigue siendo un objetivo importante el subrayar la necesidad de un pensamiento objetivo e independiente entre los miembros de la junta directiva y su deber de actuar en interés de la empresa.

## Revisión basada en las Directrices contra la corrupción e integridad

Al comienzo del proceso para la adhesión de Costa Rica, el Grupo de Trabajo sobre Propiedad del Estado y Prácticas de Privatización (WPSOPP) realizó una evaluación general de las prácticas contra la corrupción y esos hallazgos se describieron en la revisión para la adhesión de Costa Rica. Tras la adopción de las *Directrices ACI* por el Consejo de la OCDE en mayo del 2019, y según lo requerido en relación con los nuevos instrumentos legales de conformidad con la *Hoja de Ruta*, el gobierno de Costa Rica presentó su posición con respecto a dicho instrumento. En su posición, Costa Rica informó que su marco de políticas no solo está alineado con los principios y recomendaciones de las *Directrices ACI*, sino que está comprometido a mejorar la integridad y los estándares éticos en sus EPE y en el ejercicio del servicio público en general, y que esto se refleja al más alto nivel político.

En general, Costa Rica tiene un marco legal y regulatorio en total consonancia con el estado de derecho, y las EPE están sujetas al estado de derecho general, lo que contribuye a un entorno global de transparencia e integridad en el sector público. La posición de Costa Rica subraya un compromiso continuo para prevenir la corrupción y promover la integridad en las EPE. Sin embargo, Costa Rica

debe continuar trabajando para fortalecer la implementación, particularmente a nivel de las EPE y sus juntas directivas, con el fin de garantizar la supervisión efectiva de los controles internos y los riesgos de corrupción. Esto también requerirá enfoques que se refuercen mutuamente, los cuales deben provenir no solamente del Estado y las EPE, sino también de las instituciones reguladoras, judiciales y de auditoría del más alto rango para fomentar un cambio cultural efectivo hacia mejores prácticas de integridad y lucha contra la corrupción.

## Recomendaciones para acciones futuras

El Comité de Gobierno Corporativo y el Grupo de Trabajo sobre Propiedad del Estado y Prácticas de Privatización reconocen que Costa Rica ha realizado un progreso considerable en la implementación de los *Principios de la OCDE y del G20* y las *Directrices para las Empresas Públicas* en comparación con su situación al comienzo de la revisión para la adhesión.

Con respecto a la implementación de los *Principios de la OCDE y del G20* por parte de Costa Rica, el mayor desafío del país se relaciona con el desarrollo de un mercado de capital más activo con un mayor número de empresas que coticen activamente. Sin embargo, el desarrollo de recomendaciones específicas a este respecto está más allá del alcance de este informe. En cuanto al enfoque más específico en el marco de gobierno corporativo de Costa Rica, el Comité de Gobierno Corporativo considera que el gobierno ha tomado medidas positivas para abordar las recomendaciones formuladas durante el proceso de revisión para la adhesión. En particular, esto ha incluido la emisión e implementación de una regulación integral de gobierno corporativo, los pasos para garantizar la plena implementación de las NIIF y normas internacionales de auditoría por parte de las compañías que cotizan en el mercado de valores, el fortalecimiento de la autoridad de supervisión con respecto a la vigilancia de la profesión de auditoría y el fortalecimiento de la divulgación de beneficiarios finales con el propósito de reforzar los derechos de los accionistas.

Si bien Costa Rica también ha logrado un progreso sustancial en la implementación de las recomendaciones de las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, aún quedan desafíos considerables para poder alinear aún más las prácticas con las recomendaciones de las *Directrices para las Empresas Públicas*. Por lo tanto, se dirigen a Costa Rica las siguientes recomendaciones prioritarias:

- **Implementar las NIIF a cabalidad.** Costa Rica ha definido las NIIF como el estándar de informes para las EPE. Los escándalos de gobernanza, las reformas fiscales, la presión de las entidades crediticias y las organizaciones internacionales han alentado un mayor compromiso con las NIIF. Se recomienda que el gobierno de Costa Rica garantice la plena implementación y cumplimiento de las NIIF sin más demora, para cumplir con los requisitos legales y regulatorios actuales.
- **Desarrollar e implementar un sistema para establecer y monitorear el logro de objetivos de desempeño financieros y no financieros.** La política de la propiedad de Costa Rica prevé que los objetivos de desempeño se establecerán a través de una "nota de expectativas" enviada por el Poder Ejecutivo a las EPE. Dicha nota establecerá las metas y los indicadores que el Estado considera importante lograr. La implementación de este sistema para establecer objetivos de desempeño debería permitir un monitoreo mucho mejor de las EPE. Lograr esto requerirá de recursos suficientes y un fortalecimiento continuo de la capacidad de la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado.
- **Desarrollar una política de aplicación consistente con respecto a la confidencialidad de la información.** Se han adoptado decretos presidenciales que exigen una mayor transparencia entre las EPE que circunscriben el derecho a retener información confidencial. Sin embargo, estos decretos no definen en detalle cuál información es confidencial y cuál no lo es, lo que ha

llevado a interpretaciones diferentes. En Costa Rica les es permitido a las EPE desarrollar sus propias políticas de confidencialidad, abriendo así la puerta a una heterogeneidad de enfoques. Se recomienda que se realice una aclaración a nivel central, seguida de una activa supervisión y observancia de su aplicación para garantizar la aplicación coherente de las políticas de confidencialidad en línea con las mejores prácticas.

- **Promulgar legislación para remover al Ministro de Agricultura de la junta directiva que supervisa a la FANAL.** El gobierno ha presentado un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa que removería al Ministro de Agricultura de la junta directiva del Consejo Nacional de Producción, el organismo matriz cuya junta directiva actualmente toma decisiones en nombre de su EPE subsidiaria, la Fábrica Nacional de Licores (FANAL). El gobierno también ha anunciado su intención de reestructurar o privatizar estas entidades. En última instancia, si el gobierno decidiera retener a la FANAL como una EPE, debe establecer una junta directiva separada para ella.
- **Llevar a cabo reformas en la contratación pública para supervisar y limitar el uso de excepciones para la contratación pública directa entre entidades públicas, incluidas las EPE.** Costa Rica planea promulgar una reforma integral de la Ley de Contratación Pública y tiene como objetivo lograr una mayor eficiencia y competencia en todos los procedimientos de contratación pública. Los proyectos de ley reducirían el número de excepciones para los procedimientos ordinarios de contratación pública e introducirían nuevos requisitos para su uso.
- **Continuar avanzando en la implementación de iniciativas para fortalecer el funcionamiento de las juntas directivas. Esto incluye la implementación de evaluaciones, así como de sistemas efectivos de gestión de riesgos y de control.** Las juntas directivas de las EPE continúan necesitando miembros que posean mayor experiencia en el sector privado, financiero, internacional y de negocios, así como conocimiento de las mejores prácticas de gobierno corporativo para EPE. Un paso importante en el desarrollo de juntas directivas más sólidas es que estas realicen autoevaluaciones ordenadas por ley, para luego analizarlas a nivel central y desarrollar planes de acción correctivos. Además, las juntas directivas deben actuar bajo su responsabilidad según las mejores prácticas para garantizar un entorno de control efectivo, inclusive uno que monitoree y gestione los riesgos asociados con los conflictos de interés y la corrupción. El establecer comités de auditoría puede ayudar en este sentido.
- **Revisar la remuneración de las juntas directivas de las EPE y desarrollar recomendaciones para apoyar la remuneración competitiva y los incentivos que estén alineados con las buenas prácticas para juntas directivas.** Se está llevando a cabo un estudio sobre las prácticas de remuneración en el sector público en cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo y el MIDEPLAN. Dicho estudio tiene el objetivo de establecer una metodología para el cálculo de dietas para las juntas directivas de las EPE, utilizando datos del mercado laboral del sector público y privado como referencia. Se esperaba que esté terminado para julio del 2020.

El Comité y el Grupo de Trabajo también abordan las siguientes recomendaciones adicionales para Costa Rica con respecto a la implementación de las *Directrices para las Empresas Públicas*:

- **Transformación de la empresa en sociedad comercial (*corporatisation*) y medidas para homologar las figuras legales y corporativas de las EPE.** Las EPE costarricenses están constituidas y funcionan bajo una compleja red de leyes. Estas leyes deberían simplificarse y hacerse más uniformes. Una de las principales recomendaciones en la revisión para la adhesión fue utilizar la estructura legal de una sociedad anónima (S.A.) para las EPE, lo que simplificaría la adaptación de la gobernanza de las EPE a las mejores prácticas.

- **Considerar reformas adicionales para fortalecer las juntas directivas, incluido el escalonamiento de sus nombramientos y la separación de los roles de presidente y gerente general (CEO).** En la actualidad, la ley exige que una parte importante de los miembros de la junta directiva sea nombrada prácticamente inmediatamente después de que un gobierno llega al poder, lo que hace que el proceso sea apresurado y posiblemente en detrimento de encontrar el mejor talento disponible para la junta directiva. Sería deseable que se dé un cambio en la ley que le permitiera a los miembros actuales de la junta directiva permanecer hasta que se pueda completar un proceso adecuado. Además, Costa Rica debería trabajar para eliminar la posibilidad de que el presidente de una junta directiva ejerza simultáneamente las facultades de un gerente general.
- **Continuar trabajando hacia una mayor igualdad de condiciones entre las empresas privadas y las EPE, particularmente en el sector bancario, mediante la promulgación de la reforma del seguro de depósitos.** Al momento de que el Comité de Gobierno Corporativo presentara su informe final sobre Costa Rica en octubre del 2019, el gobierno había presentado un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa para crear un seguro de depósitos y un plan de resolución bancaria aplicable tanto a los bancos estatales como a los privados. La legislación se promulgó posteriormente en febrero del 2020.
- **Definir, evaluar e informar sobre los costos de los objetivos de servicio público para cada EPE.** Los estados financieros y los presupuestos internos de las EPE costarricenses generalmente no separan la porción de los ingresos y los costos asociados con la provisión de servicios públicos. Los comentarios que se obtuvieron de las EPE sugiere que los costos de los compromisos de política pública no se reconocen plenamente. Se deben realizar esfuerzos para definir mejor los costos de los servicios públicos y garantizar que sean compensados en su totalidad.

## Referencias

- República de Costa Rica (2019), Informe agregado sobre el conjunto de empresas propiedad del Estado 2019, [https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd69dd20f54e\\_Reporte%20agregado%20empresas%20del%20Estado%202019%20v8Nov2019.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd69dd20f54e_Reporte%20agregado%20empresas%20del%20Estado%202019%20v8Nov2019.pdf)
- OCDE (2015), *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>.
- OCDE (2015), *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición del 2015*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
- OCDE (2019), *Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas*, [www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-EPEs.htm](http://www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-EPEs.htm)

## Notas

<sup>1</sup> En el caso de la Refinadora Costarricense de Petróleo, RECOPE, la nueva ley requería que el Ministro de Ambiente y Energía abandonara su puesto en la junta directiva antes del 1 de enero del 2020. Para la Fábrica Nacional de Licores o FANAL, la propuesta legislativa eliminaría al Ministro de Agricultura como presidente de la junta directiva del Consejo Nacional de Producción, la entidad a la cual pertenece dicha EPE, para el 31 de diciembre del 2020, para ser reemplazado por un miembro independiente de la junta directiva. La FANAL no tiene una junta directiva propia y la junta directiva del Consejo Nacional de Producción toma decisiones en su nombre.

## Annex A. Datos agregados sobre las EPE a nivel del gobierno central en el 2018

	Empresas de propiedad mayoritaria que no cotizan en el mercado de valores			Corporaciones establecidas por ley y cuasicorporaciones		
	Número de empresas	Número de empleados	Valor de las empresas (en millones de USD)	Número de empresas	Número de empleados	Valor de las empresas (en millones de USD)
Sectores primarios <sup>3</sup>	1	1 718	1,11	-	-	-
Manufactura	-	-	-	1	181	0,01
Finanzas	11	736	-	3	13 000	3,84
Telecomunicaciones	1	1 239	-	-	-	-
Electricidad y gas	-	-	-	2	15 267	4,62
Transporte	-	-	-	3	1 430	1,45
Otros servicios públicos (incluidos los servicios postales)	1	2 155	0,06	1	4 082	1,27
Bienes raíces	-	-	-	-	-	-
Otras actividades	3	5 337	-	1	421	0,06
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>11 185</b>	<b>1,17</b>	<b>11</b>	<b>34 381</b>	<b>11,25</b>

Notas: La participación de las EPE en el Producto Interno Bruto (PIB) es del 0,51 %. El empleo en las EPE representa un 1,91 % del empleo total. Costa Rica no tiene EPE que coticen en el mercado de valores. Las empresas estatales clasificadas como "empresas de propiedad mayoritaria que no cotizan en bolsa" son filiales de un grupo de empresas estatales y, por lo tanto, su valor empresarial está incorporado en el valor de la sociedad matriz (una sociedad de derecho público o cuasi sociedad).

Fuente: República de Costa Rica (2019), Informe agregado sobre el conjunto de empresas propiedad del Estado 2019,

[https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd69dd20f54e\\_Reporte%20agregado%20empresas%20del%20Estado%202019%20v8Nov2019.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd69dd20f54e_Reporte%20agregado%20empresas%20del%20Estado%202019%20v8Nov2019.pdf).



## Annex B. Empresas Propiedad del Estado y Subsidiarias a 2018

Nombre de la EPE y sus subsidiarias	Principal sector de operación [1]	Forma corporativa	Tamaño de la empresa 2018 (USD)					Porcentaje de propiedad del Estado en la empresa	Entidad gubernamental que ostenta y ejerce la función de propiedad
			Activo total	Capital	Patrimonio neto	Ingresos totales	Número de empleados		
<a href="#">Instituto Nacional de Seguros</a>	65	Ley Constitutiva	Grupo INS: 3 910 623 613	Grupo INS: 1 132 398 500	Grupo INS: 1 610 349 033	Grupo INS: 3 597 810 323	Grupo INS: 5 070	100 %	Consejo de Gobierno
			INS: 3 665 600 524	INS: 1 136 745 158	INS: 1 610 417 643	INS: 3 568 334 588			
<a href="#">Subsidiarias: Red de Servicios de Salud S.A.</a>	77, 82	Sociedad Anónima (S.A.)	12 313 931	15 666 925	7 817 838	51 924 510	1 402	100 % propiedad del Grupo INS	Junta Directiva del Grupo INS
<a href="#">INS Servicios S.A.</a>	86	Sociedad Anónima (S.A.)	15 872 931	6 815 703	11 787 553	32 356 374	1 452	100% propiedad del Grupo INS	Junta Directiva del Grupo INS
<a href="#">INS Sociedad Administradora de Fondos de Inversión, S.A. (INS SAFI)</a>	64	Sociedad Anónima (S.A.)	22 240 091	8 448 367	21 141 322	4 280 051	18	100% propiedad del Grupo INS	Junta Directiva del Grupo INS
<a href="#">INS Valores Puesto de Bolsa, S.A.</a>	64	Sociedad Anónima (S.A.)	218 808 487	23 536 840	53 019 488	26 052 586	73	100 % propiedad del Grupo INS	Junta Directiva del Grupo INS

Nombre de la EPE y sus subsidiarias	Principal sector de operación [1]	Forma corporativa	Tamaño de la empresa 2018 (USD)					Porcentaje de propiedad del Estado en la empresa	Entidad gubernamental que ostenta y ejerce la función de propiedad
			Activo total	Capital	Patrimonio neto	Ingresos totales	Número de empleados		
<a href="#">Banco Nacional de Costa Rica</a>	64	Ley Constitutiva	Grupo Banco Nacional: 12 266 384 685	Grupo Banco Nacional: 302 080 134	Grupo Banco Nacional: 1 135 372 161	Grupo Banco Nacional: 1 277 489 850	Banco Nacional: 4 974	100 %	Consejo de Gobierno
			Banco Nacional: 12 172 535 112	Banco Nacional: 302 080 134	Banco Nacional: 1 135 372 161	Banco Nacional: 1 242 303 823			
<a href="#">Subsidiarias BN- Valores</a>	64	Sociedad Anónima (S.A.)	116 890 036	11 575 495	26 328 958	14 093 054	70	100 % propiedad del Grupo Financiero Banco Nacional	Junta Directiva del Grupo Financiero Banco Nacional
<a href="#">BN- Vital</a>	65	Sociedad Anónima (S.A.)	2 526 551 713	2 630 794	13 899 521	14 894 067	177	100 % propiedad del Grupo Financiero Banco Nacional	Junta Directiva del Grupo Financiero Banco Nacional
<a href="#">BN- SAFI</a>	64	Sociedad Anónima (S.A.)	14 421 596	5 261 589	13 454 668	10 683 610	78	100 % propiedad del Grupo Financiero Banco Nacional	Junta Directiva del Grupo Financiero Banco Nacional
<a href="#">BN- Corredora de Seguros</a>	65	Sociedad Anónima (S.A.)	6 611 587 632	648 403	5 250 513	10 319 602	89	100 % propiedad del Grupo Financiero Banco Nacional	Junta Directiva del Grupo Financiero Banco Nacional

Nombre de la EPE y sus subsidiarias	Principal sector de operación [1]	Forma corporativa	Tamaño de la empresa 2018 (USD)					Porcentaje de propiedad del Estado en la empresa	Entidad gubernamental que ostenta y ejerce la función de propiedad
			Activo total	Capital	Patrimonio neto	Ingresos totales	Número de empleados		
<a href="#">Banco de Costa Rica</a>	64	Ley Constitutiva	10 482 489 304,26	285 092 206,85	1 092 412 769,70	702 425 998,97	3 692	100%	Consejo de Gobierno
<a href="#">Subsidiarias: BCR- SAFI</a>	64	Sociedad Anónima (S.A.)						100 % propiedad del Grupo Financiero BCR	Junta Directiva del Grupo Financiero BCR
<a href="#">BCR Seguros</a>	65	Sociedad Anónima (S.A.)						100 % propiedad del Grupo Financiero BCR	Junta Directiva del Grupo Financiero BCR
<a href="#">BCR-Valores</a>	64	Sociedad Anónima (S.A.)						100 % propiedad del Grupo Financiero BCR	Junta Directiva del Grupo Financiero BCR
<a href="#">BCR- Pensiones</a>	65	Sociedad Anónima (S.A.)						100 % propiedad del Grupo Financiero BCR	Junta Directiva del Grupo Financiero BCR
<a href="#">Banco Internacional de Costa Rica</a>	64	Sociedad Anónima (S.A.)						51 % propiedad del Grupo Financiero BCR, 49% propiedad del Grupo Financiero Banco Nacional	Junta Directiva del Grupo Financiero BCR

Nombre de la EPE y sus subsidiarias	Principal sector de operación [1]	Forma corporativa	Tamaño de la empresa 2018 (USD)					Porcentaje de propiedad del Estado en la empresa	Entidad gubernamental que ostenta y ejerce la función de propiedad
			Activo total	Capital	Patrimonio neto	Ingresos totales	Número de empleados		
<a href="#">Instituto Costarricense de Electricidad</a>	35	Ley Constitutiva	10 645 236 842,11	271 929,82	4 623 933 333,33	2 455 382 456,14	16 506	100 %	Consejo de Gobierno
<a href="#">Subsidiarias Compañía Nacional de Fuerza y Luz</a>	35	Ley Constitutiva						El 98,60 % es propiedad del Grupo ICE y el 1,4 % son acciones privadas.	Junta Directiva del Grupo ICE
<a href="#">Radiográfica Costarricense</a>	61	Sociedad Anónima (S.A.)						100 % propiedad del Grupo ICE	Junta Directiva del Grupo ICE
<a href="#">Correos de Costa Rica S.A.</a>	53	Ley Constitutiva en la que se le otorgó la forma legal de una Sociedad Anónima (S.A)	65 852 236,18	7 017 543,86	57 228 707,91	46 693 299,83	2 155	100 %	Consejo de Gobierno
<a href="#">Fábrica Nacional de Licores</a>	11	Ley Constitutiva	52 191,95	10 722,55	10 722,55	72 948,30	181	100 %	Junta Directiva del Consejo Nacional de Producción
<a href="#">Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica</a>	52	Ley Constitutiva	442 295 087,72	27 820 596,49	431 159 947,37	78 089 473,68	1 298	100 %	Consejo de Gobierno
<a href="#">Refinadora Costarricense de Petróleo</a>	19	Ley Constitutiva	1 663 168 292,01	351 057 894,74	1 111 011 417,09	2 857 861 918,18	1 718	100 %	Consejo de Gobierno

Nombre de la EPE y sus subsidiarias	Principal sector de operación [1]	Forma corporativa	Tamaño de la empresa 2018 (USD)					Porcentaje de propiedad del Estado en la empresa	Entidad gubernamental que ostenta y ejerce la función de propiedad
			Activo total	Capital	Patrimonio neto	Ingresos totales	Número de empleados		
<a href="#">Junta de Protección Social</a>	92	Ley Constitutiva	184 101 757,01	4 879 346,64	57 870 298,03	744 722,03	421	100 %	Consejo de Gobierno
<a href="#">Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A. (SINART)</a>	60	Ley Constitutiva en la que se le otorgó la forma legal de una Sociedad Anónima (S.A)	8 881 118,91	833 147,24	4 656 443,41	11 856 609,07	267	100 %	Consejo de Gobierno
<a href="#">Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico</a>	52	Ley Constitutiva	34 201 050,84	21 167 300,61	23 179 718,22	9 712 501,71	79	100 %	Consejo de Gobierno
<a href="#">Instituto Costarricense de Ferrocarriles</a>	49	Ley Constitutiva	997 505 168,01	970 596 154,14	996 885 341,24	6 823 507,66	53	100 %	Consejo de Gobierno
<a href="#">Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados</a>	36 37 38	Ley Constitutiva	1 420 681 732,41	771 740 117,07	997 505 168,01	268 976 707,07	4 082	100 %	Consejo de Gobierno

Nota: <sup>1</sup>Para el sector operativo, obsérvese la clasificación de dos dígitos de ISIC, la cual se puede encontrar en: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=27&Lg=1>

En los últimos cinco años, se observaron cambios en las estructuras de propiedad y control (incluyendo cambios en la participación de la propiedad del gobierno, en la estructura corporativa y la reasignación de la propiedad / control dentro del sector del gobierno general) en la Refinadora Costarricense de Petróleo. Esto incluye cambios en la participación de la propiedad del gobierno, en la estructura corporativa y la reasignación de la propiedad / control dentro del sector del gobierno general. En abril del 2016, RECOPE comunicó su decisión de abandonar la empresa conjunta establecida con la Compañía Nacional de Petróleo de China CNPC, Soresco S.A.

Fuente: República de Costa Rica (2019), Reporte agregado sobre el conjunto de empresas propiedad del Estado 2019,

[https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd69dd20f54e\\_Reporte%20agregado%20empresas%20del%20Estado%202019%20v8Nov2019.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5dd69dd20f54e_Reporte%20agregado%20empresas%20del%20Estado%202019%20v8Nov2019.pdf)

# Gobierno Corporativo en Costa Rica

Esta revisión sobre el gobierno corporativo en Costa Rica se preparó dentro del contexto del proceso de adhesión de dicho país a la OCDE. Durante el período de revisión de tres años, el gobierno progresó sustancialmente en el fortalecimiento de su marco institucional y legal en concordancia con los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20 y las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (EPE). El informe evalúa las políticas y las prácticas de gobierno corporativo de Costa Rica, tanto para las empresas públicas como para las que cotizan en el mercado de valores. Se muestra que, si bien el mercado de capitales de Costa Rica es bastante reducido, su marco para el gobierno corporativo de empresas que cotizan en el mercado de valores es, en gran parte, consistente con los Principios. Costa Rica ha progresado excepcionalmente en la emisión de un nuevo código de gobierno corporativo y de requisitos relacionados con la divulgación de propiedad. Para las EPE, que desempeñan un papel clave en la economía costarricense, la Presidencia ha tomado medidas importantes para establecer una unidad de coordinación que ha iniciado numerosas reformas. Estas reformas incluyen la emisión de una política de propiedad del gobierno, nombramientos de los miembros de las juntas directivas de las EPE que sean más transparentes y estructurados (junto con la remoción de los políticos de las juntas) y la presentación de informes sobre el desempeño de las EPE. Para fortalecer aún más el desempeño y la rendición de cuentas de las EPE, el informe recomienda tomar medidas adicionales para mejorar las prácticas de las juntas directivas, aclarar los objetivos de desempeño e implementar Normas Internacionales de Información Financiera.



IMPRESA ISBN 978-92-64-35852-2  
PDF ISBN 978-92-64-93070-4



9 789264 358522