



## **Círculos Virtuosos**

Co-creación de entornos de  
integridad en el sector energético  
para el desarrollo sostenible.

---

**EMPRESAS PÚBLICAS LIDERANDO  
EN INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA  
PARA EL DESARROLLO ENERGÉTICO  
SOSTENIBLE**



**Poder  
Ciudadano**

Capítulo Argentino  
de Transparencia Internacional

[www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org)



## PROGRAMA DE SECTOR PRIVADO Y COMPLIANCE

### COORDINACIÓN

Castresana, Inés

### SUPERVISIÓN EJECUTIVA

Secchi, Pablo

Kalpschtrej, Karina

### EQUIPO

Bladimirsquy, María

Lattanzi, Leandro

Navarro Cafferata, Eugenia

### CONSULTORÍA Y APORTES TÉCNICOS

Prini Estebecorena, Enrique

### CONSEJO ASESOR DE LA INICIATIVA

Alzari, María José

Amado, Adriana

Basch, Fernando

Ferreira Rubio, Delia Matilde

Grau, Diego Andrés

March, Carlos

Preziosa, María Marta

Regueira Corti, Mariana

Tallarico, Eduardo Daniel

### DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Bondoni, Laura

---

*Este informe forma parte de las actividades del proyecto "Círculos Virtuosos: Co-creación de entornos de integridad en el sector energético para el desarrollo sostenible" que cuentan con el financiamiento de la Iniciativa de Integridad de Siemens.*

# ÍNDICE

Acrónimos y abreviaturas .....	4
Resumen ejecutivo .....	5
Introducción .....	7
Integridad y transparencia para el desarrollo energético sostenible en Argentina .....	9
Buen Gobierno Corporativo para la integridad y transparencia de las EPES del sector energético.....	11
Recomendaciones .....	14
Estados comprometidos con la buena gobernanza, integridad y transparencia de las EPES .....	16
EPES liderando la construcción de entornos de integridad en el sector energético .....	19
Reflexiones finales .....	24
Bibliografía .....	26

# Acrónimos y abreviaturas

---

**CAF:** Corporación Andina de Fomento

---

**EPES:** Empresas con Propiedad Estatal

---

**JGM:** Jefatura de Gabinete de Ministros

---

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

---

**ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible

---

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas

---

**PyMES:** Pequeñas y Medianas Empresas

---

**RITE:** Registro de Integridad y Transparencia de Empresas y Entidades

---

**SE:** Sociedades del Estado

---

**SAPEM:** Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria

---

**TI:** Transparencia Internacional

# Resumen ejecutivo

Alcanzar un desarrollo energético sostenible a partir de la generación de una mayor eficiencia energética, la reducción del impacto medioambiental y acelerando el paso hacia la transición energética son algunos de los grandes retos que enfrenta Argentina.

**Generar mayores niveles de integridad y transparencia en el sector es una condición necesaria para poder hacer frente a estos desafíos.** No se podrá alcanzar un desarrollo energético sostenible si existen prácticas de corrupción que atentan contra dichos objetivos, si hay violaciones a los derechos humanos o afectación a las comunidades y el ambiente en donde se desarrollan las actividades; si las operaciones de las empresas y las negociaciones entre el sector público y privado se dan en entornos de poca transparencia y no se rinde cuentas del impacto generado.

El Estado y, en particular, las Empresas de Propiedad Estatal (EPES) del sector energético, cuentan con una posición estratégica —pocas veces aprovechada— en la co-creación

de entornos de integridad, ya que, por su importante rol en el mercado, pueden posicionarse como agentes de cambio y traccionar a toda la cadena de valor hacia este objetivo.

Sin embargo, las EPES del sector energético argentino tienen aún un largo camino por recorrer en la implementación efectiva de políticas de buen Gobierno Corporativo y herramientas de integridad y transparencia que les permita adaptar sus estructuras a los más altos estándares en la materia.

Como parte de la iniciativa “**Círculos Virtuosos: co-creación de entornos de integridad en el sector energético para el desarrollo sostenible**”, este documento presenta una serie de recomendaciones tanto para las EPES como para sus Estados accionistas con el objetivo de colaborar en el posicionamiento de estas empresas como líderes en la generación de entornos de integridad en el sector para una mayor sostenibilidad y competitividad.

## A Recomendaciones para los Estados accionistas

**1. Definir y plasmar normativamente qué se espera de las EPES en materia de gobierno corporativo, integridad y transparencia.** Se recomienda la sanción de una norma que especifique claramente cuáles son las obligaciones de las EPES en materia de transparencia, integridad, rendición de cuentas, responsabilidad, siempre teniendo en cuenta las características propias de esas entidades.

**2. Transparentar la relación del Estado con las EPES.** El Estado debe actuar como propietario informado y activo, definir una política clara en materia de propiedad pública, brindar información pública sobre su participación en las EPES y rendir cuentas a la ciudadanía sobre la gestión estatal de la empresa y el cumplimiento de sus objetivos.

**3. Asegurar la integridad en la relación del Estado con las EPES.** El Estado debe garantizar que la gestión de las EPES se realice con plena autonomía operativa; definir estándares claros y transparentes en la designación de sus autoridades; separar la función de propiedad del Estado de sus otras funciones; asegurar que las EPES que compiten con empresas privadas no reciban beneficios o ventajas injustas; asegurar la igualdad de trato con accionistas cuando la propiedad del Estado no sea total; establecer normas y políticas de integridad que contemplen el relacionamiento con las EPES, así como los conflictos de intereses que pueden surgir; y exigir, apoyar y controlar que las EPES cumplan con los más altos estándares de integridad.

## B Recomendaciones para las EPES

**1. Establecer políticas específicas de transparencia e integridad en la relación de las EPES con el Estado.** De esta manera se busca evitar la injerencia indebida de éste y asegurar una actuación independiente del gobierno de turno.

**2. Contar con una política de transparencia activa, acceso a la información pública y rendición de cuentas.** Las EPES deben divulgar la forma en que gestionan los recursos públicos asignados y los resultados obtenidos, así

como proveer mecanismos que permitan el acceso a la información pública y la rendición de cuentas.

**3. Establecer medidas necesarias para prevenir y detectar hechos de corrupción.** Es importante adoptar acciones tendientes a prevenir, detectar y mitigar hechos de corrupción, así como cualquier práctica irregular mediante la incorporación de Programas de Integridad en términos de la Ley N° 27.401/17.

**4. Fortalecer la integridad y transparencia de sus procesos de compras y contrataciones.** Para ello, se recomienda la definición de una política de compras y contrataciones con procesos y controles eficientes; la adopción de sistemas que aseguren la transparencia en todas sus etapas; la implementación de mecanismos que garanticen la integridad en la contratación; la incorporación de instancias que habiliten el control social y la participación ciudadana; la identificación y gestión de conflictos de intereses; la debida diligencia de proveedoras y exigencias de integridad; y el establecimiento de canales de denuncia seguros.

**5. Asumir un rol de liderazgo en la generación de entornos de integridad.** Las EPES deben rendir cuentas a la ciudadanía sobre su compromiso y acciones emprendidas para la lucha contra la corrupción y construcción de ambientes de negocios íntegros; deben asegurar que todas sus contrapartes conozcan, comprendan y cumplan sus políticas de integridad; acompañar activamente a su cadena de valor —en especial a las PyMES— en el desarrollo de herramientas de integridad; y potenciar su impacto a través del impulso y/o la participación activa en acciones colectivas.

# INTRODUCCIÓN

---

# 01

# Introducción

La administración y/o explotación de recursos públicos exige la adopción de los máximos estándares en materia de integridad, transparencia y rendición de cuentas por parte de quienes se encuentran a su cargo o ejercen funciones vinculadas a ellas, asegurando el cumplimiento del fin público perseguido.

La actuación del Estado como empresario puede darse de distintas formas y adoptar diversos vehículos societarios —Sociedades del Estado (SE), Sociedades de Economía Mixta, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM), Sociedades Anónimas con Participación Estatal Minoritaria. Las normativas que las rigen, sus responsabilidades, facultades y deberes de cumplimiento, varían en cada una de ellas. También su regulación diferirá de acuerdo a la jurisdicción a la que pertenezcan.

Sin embargo, independientemente del régimen jurídico aplicable, existe algo en común entre estas empresas que no puede dejar de ser advertido y considerado a la hora de gestionarlas: **el Estado participa en ellas destinando recursos públicos y teniendo, o debiendo tener, como fin último la satisfacción o protección de un bien colectivo.** Por lo tanto, los principios y deberes aplicables a la administración de bienes públicos deben ser estrictamente respetados en la gestión empresarial estatal. Luego, cada empresa deberá cumplir con las normas de derecho público y privado específicas que le resulten aplicables en base a su naturaleza jurídica.

En el sector energético argentino las EPES juegan un rol fundamental. Operan en la industria 7 empresas con participación del Estado Nacional y 36 con participación de los Estados provinciales (incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).<sup>1</sup> Estas organizaciones desarrollan actividades en los distintos subsectores de electricidad, hidrocarburos, minería, energía nuclear, renovable e hidroeléctrica y forman parte de una gran cadena de suministro que abarca la extracción, la generación y la distribución de energía.

Algunas de las EPES administran recursos naturales, llevando adelante la cesión de permisos de exploración, la explotación, la adjudicación de obras de infraestructura y concesión a empresas privadas, entre otras actividades. A su vez, hay otras que cumplen un rol social, por ejemplo, operando en lugares donde la provisión de bienes o servicios se ve afectada o en mercados donde no existen condiciones que incentiven la participación del sector privado. Tal es el caso de la provisión de energía en lugares pocos poblados, alejados y con mayores índices de vulnerabilidad social. En general, las empresas públicas no sólo tienen como función maximizar sus ganancias a largo plazo, sino también cumplir con determinadas prioridades de las políticas públicas.<sup>2</sup>

01| Poder Ciudadano (2021:13).

02| OCDE (2020:148).

03| Según el diagnóstico elaborado por Poder Ciudadano sobre el nivel de transparencia y políticas de integridad en empresas públicas del sector energético argentino, la mayoría de estas empresas coinciden en un bajo nivel de adecuación a la Ley N° 27.401/17 y estándares internacionales o buenas prácticas en materia de Políticas de Integridad o Anticorrupción, así como de transparencia activa. Poder Ciudadano (2021:66).

04| Para más información sobre riesgos del sector energético y de las empresas públicas ver Poder Ciudadano (2021).

La incidencia y participación de las EPES en un sector estratégico para el desarrollo económico y social como lo es el energético, impacta en las comunidades y territorios en donde realizan actividades, en la generación de empleo, en el impulso del mercado y, especialmente, en el desarrollo de su cadena de valor. El liderazgo que tienen en el sector les brinda la capacidad de influenciar el entorno, el comportamiento de sus competidoras —si existieran—, proveedoras y otras partes relacionadas, definiendo el “tono” o la forma de hacer negocios y de las vinculaciones entre sector público y privado. Ello las posiciona en un lugar crucial para fomentar la construcción de entornos de negocios íntegros y sustentables.

Sin embargo, las EPES del sector energético argentino demuestran tener aún un largo camino por recorrer en la adopción efectiva de políticas de buen Gobierno Corporativo y herramientas de integridad y transparencia que les permitan adaptar sus estructuras a los más altos estándares en la materia y capitalizar este rol.<sup>3</sup>

Sumado a los desafíos de integridad que existen en el sector energético y en las organizaciones públicas y privadas que operan o se vinculan con él<sup>4</sup>, la estrecha relación que tienen las EPES con el poder político, la relevancia de los recursos públicos que gestionan o controlan, la envergadura de sus contrataciones, los altos grados de sofisticación de sus operaciones, las múltiples y muchas veces superpuestas regulaciones y jurisdicciones que intervienen, complejizan el panorama y elevan los riesgos de corrupción.

**Hacer frente a estos riesgos requiere de la adopción de políticas de integridad, transparencia y buen gobierno corporativo tanto por parte de las compañías como del propio Estado accionista, en base a las mejores prácticas y estándares internacionales en la materia.** Ellas serán la base para que estas entidades se transformen en protagonistas de un cambio cultural en los negocios del sector y en la relación Estado-Mercado para alcanzar un desarrollo energético sostenible.

Con el objetivo de colaborar en el posicionamiento de estas empresas como líderes en la generación de entornos de mayor integridad en los mercados y dar respuestas a los principales desafíos que enfrentan en materia de integridad y transparencia, este documento —elaborado en el marco de la iniciativa “**Círculos Virtuosos: co-creación de entornos de integridad en el sector energético para el desarrollo sostenible**”— presenta una serie de recomendaciones tanto para las EPES como para sus Estados Accionistas, basadas en las mejores prácticas de gobernanza, integridad y transparencia.





**INTEGRIDAD  
Y TRANSPARENCIA  
PARA EL DESARROLLO  
ENERGÉTICO SOSTENIBLE  
EN ARGENTINA**

---

**02**

# Integridad y transparencia para el desarrollo energético sostenible en Argentina

El desarrollo energético sostenible implica garantizar no sólo el acceso universal, esto es, que la energía llegue a más personas, sino también que debe generarse y distribuirse de manera asequible, segura, sostenible y moderna, en concordancia con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. Esto significa generar mejoras en la eficiencia energética y reducir el impacto ambiental de la industria que, se estima, genera el 60% de todas las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero<sup>5</sup> y el 53% del total de las emisiones de Argentina.<sup>6</sup> En este sentido, el país tiene grandes desafíos para acelerar el paso hacia la transición energética, asegurar la generación y provisión de energía limpia y segura y reducir su huella ambiental, en cumplimiento de los compromisos contraídos con la comunidad internacional.<sup>7</sup>

Sumado a este desafío, la creciente demanda de energía es uno de los mayores retos que enfrenta Argentina (al igual que muchos otros países) no sólo para lograr abastecer a su mercado interno e impulsar el crecimiento económico y social, sino también como oportunidad para proveer al mercado internacional.

Alcanzar mayores niveles de integridad y transparencia en el sector es una condición necesaria para poder hacer frente a estos desafíos. Además de la sustentabilidad de las operaciones, el sector energético debe incorporar una concepción de integridad amplia, incluyendo el respeto por los derechos humanos, por las culturas y las comunidades en las que opera, el acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción. No se podrá alcanzar un desarrollo energético sostenible si existen prácticas de corrupción que atentan contra dichos objetivos, violaciones a los derechos humanos o afectación a las comunidades y el ambiente en donde se desarrollan las actividades, si las operaciones de las empresas y las negociaciones entre el sector público y privado se dan en entornos de poca transparencia y no se rinde cuentas del impacto generado.

El Estado y, en particular, las EPES del sector energético, cuentan con una posición estratégica —pocas veces aprovechada— para hacer frente a estos desafíos ya que, por su importante rol en el mercado, pueden posicionarse como agentes de cambio y traccionar a toda la cadena de valor hacia el cumplimiento de estos objetivos. El aporte que pueden generar las empresas de propiedad estatal a la agenda del desarrollo del país y al cumplimiento de los ODS es crucial ya que detentan una posición intermedia entre el Estado y el Mercado y, consecuentemente, estratégica para liderar con el ejemplo.<sup>8</sup>

Tal como señala la OCDE, la eficacia de las prácticas de desarrollo sostenible de las empresas con participación estatal depende, en gran medida, de los acuerdos institucionales para su gobernanza, los requisitos legislativos, reglamentarios o políticos y los diferentes incentivos para fomentar dichas prácticas.<sup>9</sup>

En Argentina, si bien existen esfuerzos, especialmente a nivel nacional, para llevar a las empresas públicas a incluir en su operatoria altos estándares de buen gobierno corporativo, integridad, transparencia, rendición de cuentas y sostenibilidad —por ejemplo, a partir de los “Lineamientos de Buen Gobierno Corporativo para Empresas con Participación Estatal Mayoritaria de Argentina”<sup>10</sup>—, estas políticas no se dieron de manera sostenida en el tiempo, ni fueron adoptadas por todas las EPES del Estado Nacional, ni se replicaron en la gestión estatal empresarial de las distintas provincias y jurisdicciones del país.

**Mejorar el gobierno corporativo, la integridad y la transparencia de las EPES que operan en el sector energético argentino debe trazarse como meta necesaria dentro la hoja de ruta del país y de las provincias para alcanzar un desarrollo sostenible.**

05| ONU (2022).

06| Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2019).

07| En el marco del Acuerdo de París, Argentina se comprometió a no exceder las 358,8 MtCO<sub>2</sub>eq de gases de efecto invernadero (GEI) al año 2030. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020).

08| United Nations Global Compact (2020).

09| OCDE (2020:149).

10| Decisión Administrativa N° 85/18 de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.



**BUEN GOBIERNO  
CORPORATIVO  
PARA LA INTEGRIDAD  
Y TRANSPARENCIA  
DE LAS EPES DEL  
SECTOR ENERGÉTICO**

---

**03**

# Buen Gobierno Corporativo para la integridad y transparencia de las EPES del sector energético

La adopción de prácticas de buen Gobierno Corporativo por parte de las EPES, entendido como el “establecimiento de relaciones formales entre la dirección de la empresa (Alta Gerencia), su consejo de administración (Directorio), sus accionistas y otras partes interesadas (por ejemplo, el órgano de control a cargo de una Comisión Fiscalizadora o Sindicatura) con el objetivo de crear una estructura a través de la cual se fijen los objetivos de la sociedad, cómo alcanzarlos y supervisar su logro”<sup>11</sup> permite crear mayores niveles de confianza, transparencia e integridad y una mejor rendición de cuentas.

Por tal motivo, **a nivel mundial** se comenzaron a desarrollar iniciativas basadas en los principios de un buen Gobierno Corporativo que guían a este tipo de empresas en la adopción de los más altos estándares en la materia. Unas de las principales son las “Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuya última actualización es de 2016.<sup>12</sup> Estas Directrices “*tienen por objetivo: (i) profesionalizar al Estado como propietario; (ii) hacer que las empresas públicas funcionen con una eficacia, transparencia y responsabilidad similar a las de las empresas privadas que aplican buenas prácticas; y (iii) velar por que la*

*competencia entre las empresas públicas y las privadas, allí donde exista, se desarrolle en igualdad de condiciones*”.<sup>13</sup>

A **nivel regional**, la Corporación Andina de Fomento (CAF) publicó los “Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado”.<sup>14</sup> Además, existen otras iniciativas sobre cuestiones más específicas sobre la gobernanza de las EPES tales como los “10 Principios Anti-Corrupción para las Empresas Públicas” de Transparencia Internacional<sup>15</sup> y los “Principios de alto nivel para prevenir la corrupción y garantizar la integridad en Empresas de Propiedad Estatal del G20”.<sup>16</sup>

A **nivel nacional**, y haciendo eco de las tendencias internacionales, el Poder Ejecutivo emitió como se señala más arriba, a través de la Decisión Administrativa N°85/18, los “Lineamientos de Buen Gobierno en Empresas de Mayoría Estatal”. En ellos el Estado Nacional—en base a las Directrices de la OCDE— estableció cuáles son las expectativas de comportamiento y gestión de gobierno sobre las que estas empresas deben basar su actividad. Para ello definió 6 principios en la gestión de las EPES y, en base a ellos, 7 lineamientos a implementar por las empresas.

## PRINCIPIOS

- › Eficiencia
- › Transparencia
- › Integridad
- › Generación de valor
- › Estandar de empresa listada en materia de gobierno corporativo
- › Roles diferenciados del Estado

## LINEAMIENTOS

- › Transparencia
- › Integridad
- › Sustentabilidad
- › Desempeño económico
- › Alta Gerencia
- › Políticas de compras y abastecimiento
- › Auditoría y control

Si bien esta norma sirvió, en parte, para el reordenamiento de las EPES nacionales y muchas de ellas realizaron esfuerzos para cumplir con algunos de los lineamientos, el hecho de que hayan sido dispuestos a través de una Decisión

Administrativa limita su relevancia para ser considerada como una política a largo plazo, que no dependa de los cambios de gobierno. Sumado a ello, estas directrices no abarcan todas las cuestiones vinculadas a la gobernanza de

11| OCDE (2016).

12| Las directrices de la OCDE se complementan con otras publicaciones y recomendaciones desarrolladas por la misma organización que abordan distintas temáticas relacionadas a la gobernanza de las EPES, tales como: “Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20” (2016); “Recomendación del Consejo de la OCDE Sobre Integridad Pública” (2017); “OECD review of the corporate governance of state-owned enterprises. Argentina” (2018a); “State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?” (2018b); “Directrices en materia de Lucha Contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas” (2019); “Maintaining competitive neutrality: Voluntary transparency and disclosure standard for internationally active SOEs and their owners” (2021).

13| OCDE (2016:11).

14| CAF (2010).

15| Transparencia Internacional (2017).

16| G20 (2018).



las empresas que es necesario considerar para asegurar la eficiencia de las empresas en el desarrollo de sus actividades para cumplir con el fin público comprometido, como lo es la injerencia política y utilización partidaria de estas empresas. En efecto, las EPES suelen sufrir injerencias indebidas o interferencias políticas sobre su propiedad que pueden afectar la eficiencia de sus operaciones y desvirtuar la misión de la empresa, afectando el interés de la ciudadanía que es, en definitiva, su accionista.

A su vez, a **nivel provincial**, si bien existen normas y regulaciones que indican algunos deberes de estas empresas en materia de integridad, transparencia, rendición de cuentas y control, no existe normativa o políticas que consoliden cuáles son las expectativas del Estado accionista sobre estas empresas en materia de gobernanza corporativa.

Deficiencias en los controles, la falta de claridad del Estado sobre qué se espera de la empresa, la ausencia de control y seguimiento de sus operaciones y de normativa clara que regule a estas entidades, la aplicación del derecho privado y público sobre una misma organización, las distintas funciones que tienen estas empresas (actividades económicas y

ejecución de políticas públicas), los conflictos de intereses y la dilución de la responsabilidad en una larga cadena de agentes que intervienen en la empresa (entidad propietaria o accionista, ministerios, Directorio, gerencias y personal) son otros de los factores que afectan la eficiencia e integridad en la operatoria de las EPES.

**Sistemas de gestión débiles y deficiencias en la gobernanza de las empresas públicas son factores que aumentan los riesgos de corrupción en ellas.**<sup>17</sup>

Por ello, contar con empresas líderes en materia de integridad y sostenibilidad, requiere de un Gobierno Corporativo sólido, adecuado a los máximos estándares existentes, requiriéndose esfuerzos en ese sentido tanto por parte del Estado como de las mismas empresas.

Teniendo en cuenta el objetivo del presente documento, se indicarán a continuación algunas recomendaciones sobre los aspectos de buen Gobierno Corporativo que se consideran prioritarios para una mayor integridad y transparencia de las EPES. Ello no implica que no deban trabajarse otros, siguiendo las buenas prácticas y estándares globales.

---

17| THINK 20 Argentina (2018:3).



**RECOMENDACIONES**

**04**



# Estados comprometidos con la buena gobernanza, integridad y transparencia de las EPES

En el informe de diagnóstico elaborado por Poder Ciudadano sobre Políticas de Integridad y Transparencia en las empresas públicas del sector energético argentino se da cuenta de un mayor nivel de avance en temas relativos a la gobernanza, integridad y transparencia en aquellas empresas en donde existe algún incentivo o exigencias fuertes para contar con este tipo de políticas. Esta demanda puede provenir tanto de la entidad propietaria como de una norma. También puede deberse a las exigencias propias del mercado en el que desarrolla actividades o porque la compañía cotiza en el mercado de valores, debiendo adecuarse a los estándares para empresas listadas.<sup>18</sup>

Es el Estado propietario el que tiene que definir qué lineamientos generales deben seguir las EPES para alcanzar

ese fin público comprometido que lo llevó a crear la empresa o participar en ella. Pero, además, debe establecer y asegurar medidas de gobernanza acordes para que desde el propio Estado no se interfiera con dicha función sino, por el contrario, que colabore y controle su cumplimiento.

El Estado nacional y los Estados provinciales tienen un rol clave en la construcción de EPES líderes en materia de transparencia e integridad para la creación de entornos de negocios basados en estos principios para un desarrollo energético sostenible. En ese sentido, se les brinda las siguientes recomendaciones:

## 1 Definir y plasmar normativamente qué se espera de las EPES en materia de gobierno corporativo, integridad y transparencia

En la creación de empresas públicas suele darse un fenómeno de “huida” del Derecho Administrativo y, con ello, de la burocracia estatal. Determinadas políticas públicas o actividades industriales o comerciales que el Estado quiere asumir conllevan la necesidad de establecer reglas de funcionamiento que sean más flexibles para cumplir con ese fin de manera más eficiente.

Bajo ese paraguas, a las EPES se les aplican normas de derecho privado, como pueden ser la Ley N° 19.550/84 de Sociedades Comerciales, procesos específicos de compras y adquisiciones o el régimen laboral de la Ley N° 20.744/76 de Contrato de Trabajo.<sup>19</sup>

La adopción de estas normas de derecho privado no puede desconocer, tal como se viene enfatizando a lo largo del documento, que las EPES tienen un fin público que cumplir en beneficio de la ciudadanía y que gestionan recursos públicos. Por lo tanto, es el mismo Estado accionista de las EPES, quien debe asegurarse de que esos recursos se admi-

nistren de acuerdo a las mejores prácticas y estándares de integridad, transparencia y rendición de cuentas, brindando lineamientos claros a las empresas sobre ello.

La indefinición en las leyes de creación de las empresas públicas o de participación del Estado en una unidad de negocios sobre el régimen aplicable en esta materia, deja librado a la discrecionalidad del gobierno de turno y de la propia empresa los criterios a aplicar. A su vez, otras normas que regulan las obligaciones del sector público en materia de transparencia, integridad, control, rendición de cuentas, entre otras, no son específicas en la definición de los sujetos obligados a cumplirlas.<sup>20</sup>

Por ello, **se recomienda la sanción de una norma que especifique claramente cuáles son las obligaciones de las EPES en materia de transparencia, integridad, rendición de cuentas, responsabilidad**, siempre teniendo en cuenta las características propias de esas entidades.

18| Poder Ciudadano (2021:70).

19| No se van a abordar en este documento, sin dejar de restarle importancia, los criterios adoptados en cada caso para definir la creación de una empresa pública o la decisión del Estado de participar en una compañía. Sin embargo, es preciso hacer hincapié en que esta decisión siempre deberá estar motivada en una mejor satisfacción de un fin público y maximización del beneficio para la ciudadanía, y no en la intención de escapar de los controles que hacen al sistema republicano de gobierno, y que esos motivos deberán ser públicos y revisados periódicamente.

20| A modo de ejemplo, la Ley N° 25.188/99 de Ética Pública de la Nación —y lo mismo sucede con las respectivas leyes provinciales—, utiliza un concepto amplio en la definición de función pública (de acuerdo a los estándares internacionales), pero no especifica, salvo en algunos casos, a quiénes se les aplican los distintos deberes y responsabilidades, dejándolo librado a la discrecionalidad de la empresa.





Para ello, es imprescindible partir de una evaluación consistente sobre los fundamentos que tiene el Estado para que esa actividad que encomienda a la empresa se sustraiga de la órbita pública en la que se debieran desarrollar comúnmente y se rija por normativa de derecho privado y qué flexibilidades y excepciones necesita para poder actuar de manera eficiente. Luego, ello deberá sopesarse con los

principios y controles necesarios para asegurar que la agilidad en la gestión no socave los deberes y responsabilidades intrínsecas a la gestión de recursos públicos.

A su vez, el Estado debería promover que las EPES cumplan con los estándares internacionales de buen Gobierno Corporativo.

## 2 Transparentar la relación del Estado con las EPES

El Estado debe garantizar que su relación con las EPES se de en un marco de transparencia e integridad.

En su rol de accionista, es preciso que **el Estado actúe como propietario informado y activo**, estableciendo *“una política de propiedad clara y consistente, garantizando que el gobierno corporativo de las empresas públicas se realiza de forma transparente y responsable, con el nivel necesario de profesionalismo y efectividad”*.<sup>21</sup>

Para asegurar que las empresas públicas maximicen el beneficio social perseguido, el Estado debe **definir una política clara en materia de propiedad pública**, clarificando cuál es el objetivo que busca el Estado a través de las EPES. El hecho de que estas compañías tengan objetivos de generación de valor económico y social, representa un desafío adicional para la gestión y aumenta los justificativos para incentivar la discusión pública y transparente de estos temas. Este punto adquiere aún mayor relevancia cuando se involucran a empresas de sectores estratégicos de la economía, como lo es el energético.

En particular, la participación estatal en el sector energético empresarial debería seguir **lineamientos claros en materia de política energética** que permitan no sólo definir el horizonte en dicha materia, sino también aprovechar a las EPES y su rol estratégico para que ayuden a cumplir sus objetivos. Una política clara e informada permite a las EPES diseñar sus planes de acción para la consecución de sus objetivos. La transparencia en la definición del plan energético, sus objetivos y metas y cómo el Estado espera que las EPES contribuyan a su cumplimiento es fundamental también en relación a las otras partes que operan en el sector —accionistas, competidoras, proveedoras, clientela, comunidades. Que el Estado, con validación social, establezca y publicite claramente los objetivos de EPES es un primer paso hacia la transparencia y un mejor Gobierno Corporativo.

En los últimos años se pudo observar una mejora en la cantidad y calidad de la información que los Estados —principalmente el Estado Nacional— brinda sobre su participación en empresas. Sin embargo, todavía se presentan algunas dificultades a la hora de acceder a dicha información. A modo de ejemplo, el relevamiento de información sobre las EPES de los Estados provinciales para la elaboración del “Diagnóstico sobre Políticas de Integridad y Transparencia en empresas públicas del sector energético argentino” se vio dificultado ante la ausencia de datos oficiales sobre las EPES existentes en cada jurisdicción.

**Más allá de la obligación de transparencia y rendición de cuentas que atañe directamente a estas compañías, el Estado accionista también debe brindar información pública sobre su participación en ellas y rendir cuentas a la ciudadanía sobre la gestión estatal de la empresa y el cumplimiento de sus objetivos.**

Entre la información a publicar se encuentra: las sociedades en las que participa; la estructura de propiedad; cómo se ejerce esa función; cuáles son los resultados de la gestión de la organización —no sólo económicos y financieros, sino también sobre el cumplimiento del fin público perseguido y el impacto social y ambiental generado—; los recursos públicos destinados, incluyendo las transferencias del Estado; las políticas o medidas adoptadas en su rol de propietario; los vínculos e interacciones con las EPES; los informes de auditoría y control sobre ellas. Tal como indica la OCDE, *“la entidad propietaria debe ofrecer información sistemática y publicar anualmente un informe consolidado sobre las empresas públicas”*.<sup>22</sup>

21| OCDE (2016:20).

22| OCDE (2016:28).



### 3 Asegurar la integridad en la relación del Estado con las EPES

La integridad en la forma en que el Estado se relaciona con las empresas públicas comprende distintas aristas y puede verse afectada por diversos factores. Específicamente, en lo que hace a la prevención y lucha contra la corrupción, es importante que cada Estado accionista se comprometa a romper con ciertas lógicas de intervención en las EPES y de interrelación con ellas que conllevan importantes riesgos de corrupción y afectan la integridad de las empresas. **La intromisión de la política partidaria en estas organizaciones sigue siendo, en gran parte de las jurisdicciones, un gran déficit en la gestión empresarial estatal.**

Por un lado, el Estado debe promover, como se dijo previamente, que las EPES se rijan por los más altos estándares en materia de integridad. Sin embargo, para que ello suceda, el accionista también tiene una importante cuota de responsabilidad. Si el fin público que debe guiar la estrategia de negocios de la empresa se ve afectado por intereses políticos, el Programa de Integridad que la empresa adopte conllevará un riesgo importante de incumplimiento, fallando desde el comienzo el requerido *“Tone from the Top”* (tono o compromiso de las máximas autoridades con el Programa) para su efectivo funcionamiento.

**El Estado debe asegurar que la gestión de las empresas públicas se realice con plena autonomía operativa**, es decir, que exista una separación estricta de funciones entre ellas y el Estado. Esto contribuye a reducir los riesgos que pueden afectar la gestión eficiente y eficaz de la empresa pública y asegurar que esta no esté sujeta ni responda a intereses privados por encima de los de la organización.

En efecto, la influencia indebida del Estado en las operaciones de las empresas públicas, puede incitar a las personas colaboradoras y a quienes tienen un cargo directivo a infringir las normas y/o proporcionar oportunidades para explotar su posición.<sup>23</sup> Las empresas pueden diseñar medidas para evitar estas injerencias indebidas de la política, sin embargo, su cumplimiento se verá dificultado si la entidad propietaria no adhiere a ellas y si define la permanencia o no de las personas que designa en su Dirección o Gerencia según la *“fidelidad”* a sus propios objetivos o a un partido político y no a cumplir con el fin de estas organizaciones.

En esa línea, otro gran desafío que tiene el Estado para alcanzar una mayor integridad en la gestión de las EPES es la **definición de criterios y estándares claros y transparentes en la designación de sus autoridades**. En algunos casos, la entidad propietaria sólo interviene en el nombramiento de algunas de las personas que integran el Directorio. Pero en otras, esa intervención va más allá —especial-

mente en las Sociedades del Estado o empresas con capital 100% estatal—, con la designación de cargos gerenciales.

En ambos casos *“debe existir un procedimiento formal, riguroso y transparente para nombrar o volver a nombrarlos, con la diligencia debida en lo concerniente a su integridad, conflictos de intereses, competencia, cualificación exigida y experiencia”*.<sup>24</sup> De esta manera, se asegurará que los mejores y más idóneos recursos humanos hayan sido seleccionados y puestos al servicio de las EPES.

Otro punto fundamental es **separar la función de propietario del Estado de otras funciones que tenga y que afecten a las empresas** (función de control, de formulación de políticas públicas, etc.). De esta manera se minimizarán los conflictos de intereses y las oportunidades de intervención política. *“Cuando la propiedad esté asignada a ministerios con otras competencias en relación con las empresas públicas, deberán tomarse las medidas adecuadas para separarlas”*.<sup>25</sup>

También debe **asegurarse que las empresas públicas, especialmente aquellas que compiten con empresas del sector privado, no reciban beneficios o ventajas injustas por la proximidad que tienen con el Estado en relación a las privadas**. La participación del Estado en empresas que operan en un mercado altamente regulado o con altos niveles de concentración, como es el sector energético y cada uno de sus subsectores, puede complejizar aún más el problema debido a que la competencia no actúa como un agente dinamizador de los mercados. Fomentar la competencia y evitar la asignación de beneficios indebidos es una de las mayores responsabilidades del Estado accionista, así como arbitrar los medios para que quienes hayan visto vulnerados sus derechos puedan ser resarcidos.<sup>26</sup>

En casos donde la propiedad del Estado no sea total, se debe asegurar **igualdad de trato con los demás accionistas** para evitar ventajas indebidas, garantizando el trato equitativo y el acceso simultáneo e igualitario de la información concerniente a la empresa. Para ello es crucial que las EPES adhieran a códigos de buen Gobierno Corporativo y aseguren la transparencia y la comunicación de la información relevante a sus accionistas.

Finalmente, **las propias normas y políticas de integridad que se le apliquen al Estado deben contemplar la forma en que sus autoridades se relacionarán con las EPES y los conflictos de intereses que pudieran surgir en el vínculo con ellas**. A su vez, las políticas definidas para el Estado accionista podrán ser un paraguas de los principios a los que espera que adhieran las entidades en las que tenga partici-

23| OCDE (2018a:5).

24| Transparencia Internacional (2017:10).

25| OCDE (2019:21).

26| OCDE (2016:51).



pación, para que luego cada una los adapte a las particularidades de su estructura. Brindar apoyo a las empresas para que puedan cumplir con los más altos estándares de integridad, controlar que ello efectivamente ocurra y contar con un canal en el que se puedan denunciar irregularidades en la gestión son medidas que pueden contribuir a prevenir la corrupción en estas entidades.

**Contar con empresas públicas líderes en transparencia y anticorrupción es una forma que tienen los gobiernos para promover estos estándares en la cultura de los negocios.** Especialmente a través de las empresas del sector energético, que cuentan con un rol preponderante en las jurisdicciones en las que operan, con un gran potencial de derramar este tipo de prácticas hacia su cadena de valor.

## RECOMENDACIONES

# Empresas públicas liderando la construcción de entornos de integridad en el sector energético

La actividad de las EPES debe desarrollarse en base a los más altos principios éticos, los cuales deben reflejarse en sus consecuentes políticas internas y de relacionamiento con el Estado y con terceras partes. En otras palabras, las EPES deben establecer **una política clara de relacionamiento con el Estado accionista** a través de la cual se delimiten las funciones y se minimicen las injerencias indebidas; asegurar la incorporación de políticas de buen Gobierno Corporativo a nivel interno, con énfasis en **la integridad y transparencia**;

y, por último, deben establecer una **política de relacionamiento con terceras partes** basada en el respeto por la integridad y en congruencia con sus valores. Es en este último punto donde, debido a su posición estratégica, las EPES pueden generar el mayor valor agregado, liderando la transición a una cultura de mayor integridad en la manera de hacer negocios. A continuación, se presentan una serie de recomendaciones para las EPES estructuradas sobre dichos ejes:

## 1 Establecer políticas específicas de transparencia e integridad en la relación de las EPES con el Estado accionista

La relación poco clara y muchas veces difusa entre el Estado accionista y las EPES puede interferir en una adecuada gestión de la empresa pública y provocar pérdidas por ineficiencias, corrupción, conflictos de intereses y/u ocasionar daños a terceras partes, como accionistas, competidoras y la sociedad en general.

Una gestión inestable y sujeta a vicisitudes políticas entorpece el seguimiento de un plan de acción claro con metas específicas y responsabilidades adjudicadas que puedan ser cumplidas y controladas. De igual manera, la falta de independencia de la Alta Gerencia y los Directorios de las EPES genera riesgos y problemas relacionados a conflictos de intereses, nepotismo e injerencia indebida, entre otros.

Ya se mencionó la necesidad de que el Estado establezca medidas para evitar estos riesgos. Una vez que la entidad

estatal propietaria estableció las expectativas de funcionamiento de las EPES y los objetivos esperados, su interacción debe estar fundada en acciones de control y seguimiento de dichos objetivos.

También desde las EPES deberán adoptarse medidas en ese sentido. En particular, **estas empresas deben establecer políticas específicas de actuación respecto a las relaciones que mantienen con el Estado, oportunamente identificadas a partir de un mapeo de riesgos exhaustivo.** En ellas es importante considerar: la designación de miembros del Directorio y Alta Gerencia; las múltiples interacciones con el Estado en su rol de propietario y/o regulador; la asignación de asistencia financiera o beneficios específicos por parte del Estado; entre otros puntos críticos.



## 2 Contar con una política de transparencia activa, acceso a la información pública y rendición de cuentas

La transparencia es una de las herramientas más importantes que tiene una organización para prevenir y detectar la corrupción. En el caso de las EPES, **la gestión de recursos públicos y el bien público perseguido hacen que la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas sean una obligación ineludible y principios transversales en su gobierno.** Las EPES tienen que informar cómo administran los recursos encomendados y cuáles son los resultados obtenidos. *“Las empresas públicas deben mantener un elevado nivel de transparencia y someterse a las mismas exigencias en materia de contabilidad, publicidad, cumplimiento y auditoría que las empresas cotizadas”.*<sup>27</sup>

En línea con ello, el primer lineamiento del Poder Ejecutivo Nacional establece que *“las empresas de mayoría estatal deben mantener altos estándares de transparencia y acceso a su información, según buenas prácticas y exigencias establecidas en la legislación”.*<sup>28</sup>

A pesar del consenso sobre la obligación de transparencia de las EPES dentro de los estándares internacionales en la materia y en la mayoría de las leyes de acceso a la información pública, tanto a nivel nacional como de las provincias<sup>29</sup>, **las EPES del sector energético han demostrado tener bajo nivel de publicidad de la información.**

En el diagnóstico elaborado por Poder Ciudadano se da cuenta de ello, al advertir la escasez de información de las páginas web de las EPES del sector —en caso de contar con una—, sobre todo en cuanto a la publicidad de información clave para el control social de la gestión de la compañía y para la prevención de la corrupción. *“Todo ello obstaculiza el control social sobre la EPE y su funcionamiento; la rendición de cuentas; el diálogo con las partes interesadas basado en evidencia sobre el gobierno y la gestión de la empresa, como mecanismo de mejora continua; y la prevención y sanción de la corrupción”.*<sup>30</sup>

Las EPES deben realizar esfuerzos concretos para organizar su estructura e información para ser puesta a disposición del público de manera oportuna, completa, accesible y clara a través de su sitio web. La información a publicar —más allá de la prevista normativamente— debe ser aquella que permita demostrar cómo cumple con el fin público encomendado; el resultado e impacto de sus operaciones; cuál es su estructura; su composición accionaria y sus benefi-

ciarios finales; sus políticas internas en línea con los más altos estándares de buen Gobierno Corporativo, integridad, derechos humanos y sustentabilidad; que respalde la gestión transparente de los recursos para maximizar el beneficio para la ciudadanía; y toda la que permita a la ciudadanía comprobar que la empresa y las personas que desempeñan una función en ella actúan priorizando el interés público protegido.<sup>31</sup>

Esto último debe ser el fundamento que debe guiar las decisiones de publicidad de la información. Cuando la información se publica sin atender a este fin último, corre el riesgo de generar el efecto contrario, esto es, desinformar, al ser un cúmulo de datos desordenados y sin sentido. La reflexión sobre por qué y para qué se debe informar es la que dará la respuesta sobre qué y cómo publicar. Entre las preguntas que deben hacerse las EPES se encuentran:

► ¿Qué información necesita la ciudadanía y otras partes interesadas para poder controlar que la gestión de la empresa está orientada a alcanzar los objetivos de la organización?

► ¿Qué información necesitan conocer sus *stakeholders* —accionistas, clientela, usuarias, competidoras, proveedoras, comunidades— para poder tomar decisiones informadas y responsables en el vínculo con la compañía?

► ¿Qué información debo brindar a terceras partes y también a las personas que colaboran en la empresa que brinde confianza sobre la forma en que se gestiona la empresa y los valores que la guían?

Es también una obligación de las EPES proveer de mecanismos de acceso a la información pública, organizando su estructura para poder dar respuesta a los requerimientos de manera ágil y oportuna, siguiendo los compromisos asumidos en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y las estipulaciones legales aplicables —en caso de que existan.

27| OCDE (2016:27).

28| Decisión Administrativa de JGM N° 85/18.

29| En el Anexo I del “Diagnóstico sobre Políticas de Integridad y Transparencia en las empresas públicas del sector energético argentino” se detallan las leyes de acceso a la información pública existentes a nivel provincial. Poder Ciudadano (2021:68).

30| *Ibidem* (2021:66).

31| Para la elaboración del Diagnóstico mencionado, Poder Ciudadano seleccionó 40 indicadores que considera deben ser publicados por las EPES, haciendo hincapié en aquéllos que considera esenciales para un adecuado control social y la prevención y detección de la corrupción. Para más información ver el Capítulo 5 del Informe.



### 3 Establecer las medidas necesarias para prevenir y detectar hechos de corrupción

La corrupción y la falta de integridad suelen ser uno de los desafíos más importantes que tienen las EPES para el cumplimiento del fin público encomendado.

Según un estudio realizado por la OCDE en el año 2017, en el que se entrevistaron a 347 representantes de alto nivel y miembros del Directorio de EPES de 37 países, el 42% declaró haber observado actos de corrupción u otras prácticas irregulares en su empresa en los últimos tres años y que, en promedio, el 3% de los beneficios anuales de las empresas se perdió por la corrupción y otras prácticas irregulares. A su vez, las personas encuestadas de los sectores del petróleo y el gas, la minería, los servicios postales, la energía y el transporte y la logística afirmaron haber sido testigos de prácticas corruptas y otras prácticas irregulares con más frecuencia que la media.<sup>32</sup>

Las empresas públicas son especialmente vulnerables a la corrupción debido a su proximidad con la política y por la magnitud de los recursos, los contratos adjudicados y las operaciones que controlan. Por ello, es importante que las empresas identifiquen y comprendan cómo puede darse la corrupción dentro de la organización, qué factores pueden aumentar los riesgos de corrupción y cuáles transacciones son vulnerables a ella. Luego, deben establecer los controles anticorrupción necesarios para mitigar esos riesgos.<sup>33</sup>

Más allá de las obligaciones legales y constitucionales existentes en materia ética que corresponden a quienes ejercen una función pública dentro de estas compañías, todas las personas que se desempeñan en una EPE deben tomar consciencia sobre los recursos públicos que gestiona la empresa y que su beneficiaria final es la ciudadanía.

**La obligación de administrar esos recursos bajo los más altos estándares de integridad se aplica a toda la planta laboral, incluyendo puestos gerenciales y también a quienes integran su Directorio —hayan sido o no designados por el Estado.** Luego, claramente, se encuentran las obligaciones específicas atinentes a quienes ejercen una función pública de acuerdo a las leyes aplicables.

A su vez, por el rol fundamental que tienen en la sociedad, por la magnitud de los recursos públicos que gestionan o la relevancia de los servicios que brindan, deben ser las EPES las que lideren las campañas por la integridad en los negocios y, en particular, en los sectores en los que desarrollan sus actividades.

Bajo este fundamento, la adopción de Programas de Integridad de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27.401/17 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas, es una forma eficiente que tienen las EPES para establecer mecanismos y controles que permitan garantizar que la empresa, y cada una de las personas que colaboran en ella, actúen bajo los estándares identificados en pos del interés de la compañía y, por lo tanto, de la propia ciudadanía.

Más allá de si la empresa es sujeto obligado a contar con un Programa de Integridad según la mencionada Ley u otra normativa<sup>34</sup>, **toda EPE debe establecer las medidas necesarias para prevenir y detectar hechos de corrupción, así como cualquier otra práctica irregular que pueda afectar el cumplimiento del fin público perseguido, generando un perjuicio a la propia ciudadanía.**

El Programa de Integridad de una EPE debe estar basado en las características propias de la empresa y los riesgos de corrupción que se le puedan presentar. Para ello, es sustancial que se considere la relación que mantiene la empresa con el sector público y las vulnerabilidades que ese vínculo puede presentar. Sin embargo, en los Códigos de Ética y políticas de integridad de las EPES relevadas por Poder Ciudadano prácticamente no se encontró referencia alguna a esta vinculación ni a que la empresa gestiona recursos públicos, enfatizando en las obligaciones inherentes a ello.<sup>35</sup>

Estas políticas deben servir para concientizar a las personas colaboradoras y Directorios sobre la importancia del rol que tienen en la preservación y maximización de los recursos públicos gestionados en beneficio de la ciudadanía.

Si bien la Ley establece sólo tres elementos obligatorios de un Programa de Integridad —un Código de Ética, una política clara de relacionamiento con el Estado y capacitación constante— se aconseja tener en consideración el resto de los elementos que promueve la Ley<sup>36</sup>, así como las mejores prácticas de integridad en la materia. El apoyo y el compromiso de las máximas autoridades al Programa, contar con una política expresa de tolerancia cero a la corrupción, así como la puesta a disposición de los medios para implementarlo y efectuar denuncias en caso de incumplimiento, resultan puntos cruciales para su efectivo funcionamiento.

34| Las EPES del Estado Nacional se encuentran obligadas a cumplir con ella por Decisión Administrativa de JGM N° 85/18.

35| Poder Ciudadano (2021:51).

36| Análisis periódico de riesgos; apoyo por parte de la alta dirección y gerencia; canales internos de denuncia de irregularidades; política de protección de denunciantes contra represalias; sistema de investigación interna; procedimientos que comprueben la integridad y trayectoria de terceras partes; debida diligencia durante los procesos de transformación societaria y adquisiciones; monitoreo y evaluación continua; responsable interno; cumplimiento de las exigencias reglamentarias.



## 4 Fortalecer la integridad y transparencia de sus procesos de compras y contrataciones

Los procesos de compras y contrataciones son uno de los espacios de mayores riesgos de corrupción en las EPES y, en general, en la administración de recursos públicos. Además, de acuerdo a la especificidad de la actividad que realice cada EPE, riesgos similares pueden darse en otras interacciones con terceras partes —en el otorgamiento de concesiones de explotación de recursos naturales, en proyectos de infraestructura energética, en la distribución de energía eléctrica y el vínculo con usuarios y usuarias, etc.

En el sector energético el riesgo de corrupción de los procesos de compras y contrataciones es particularmente alto debido a que, en general, se trata de contratos que involucran una importante suma de dinero, con una gran especificidad y con alta concentración en el mercado que afecta su competencia. Las consecuencias de la corrupción en ellos pueden implicar mayores costos con las consecuentes pérdidas económicas para la compañía; baja calidad de los servicios y de los productos y deficiencias en las obras contratadas con un impacto directo en los derechos de la ciudadanía.

Por ello, uno de los principales procesos que debe regular la empresa si cuenta con un compromiso serio de lucha contra la corrupción y quiere promover la integridad y transparencia en los negocios y en la relación Estado-Mercado es el de compras y contrataciones.

**Políticas claras y específicas sobre estos procesos minimizan el espacio para la corrupción, habilitan una competencia justa y abierta en cada adjudicación, contribuyen a cumplir con el plan estratégico de la compañía, generan ahorros y aseguran una mejor calidad de los servicios.**

No es casual que haya sido uno de los elementos obligatorios del Programa de Integridad según la Ley N° 27.401/17 y uno de los lineamientos de la Decisión Administrativa de JGM N° 85/18, en línea con los estándares internacionales.

Entre las medidas a adoptar por las EPES para prevenir la corrupción en las compras y contrataciones se encuentran:

- ▶ **Definición de una política de compras y contrataciones** con procesos y controles eficientes que aseguren la transparencia, la integridad, la competencia justa e igualdad de oportunidades, generación de ahorros y que brinden valor a la compañía, ayudándola a cumplir sus objetivos estratégicos.

- ▶ **Asegurar la transparencia de los procesos en todas sus etapas** —desde la planificación de la contratación hasta su ejecución— a partir de: la adopción de sistemas electrónicos de contratación; la publicación activa del proceso completo de contratación en el sitio web de la organización; la difusión del listado de proveedoras y sus beneficiarios finales; etc. La publicidad y transparencia activa permite aumentar la previsibilidad y la certidumbre en el mercado, aumentar la competencia y disminuir los riesgos de cartelización y corrupción.

- ▶ **Implementar mecanismos que aseguren la integridad de la contratación**, como pueden ser cláusulas anti-corrupción en los pliegos y criterios de exclusión; controles internos y externos en los procesos que sean lo suficientemente eficientes como para garantizar la integridad de los procesos, pero a su vez no entorpezcan o burocraticen el normal funcionamiento de la empresa; entre otros.

- ▶ **Prever mecanismos de control social o participación ciudadana** en contrataciones más complejas o de gran envergadura, como la elaboración participada del pliego, las audiencias públicas, la incorporación de la figura del testigo social o la implementación de Pactos de Integridad.

- ▶ **Identificación y gestión de los conflictos de intereses.**

- ▶ **Debida diligencia de proveedoras y exigencia de políticas de integridad** o anti-corrupción a las contrapartes.

- ▶ **Canales seguros y accesibles para la denuncia** de irregularidades en los procesos y mecanismos de sanción efectivos ante incumplimientos.



## 5 Asumir un rol de liderazgo en la generación de entornos de integridad

El rol preponderante que tienen las EPES del sector energético en las jurisdicciones en las que realizan sus actividades, les brinda la oportunidad de ser quienes marquen el “tono” del entorno de negocios y de las interacciones entre el sector público y el sector privado. Cuando las EPES demuestran que son capaces de operar bajo estándares de transparencia, integridad y sostenibilidad, otras partes que se vinculen con ellas o que operen en el mismo sector o jurisdicción ganarán confianza y seguridad para avanzar en la misma línea.

Como entidades de propiedad estatal, las empresas públicas deben servir de ejemplo a la sociedad y a otras empresas en materia de lucha contra la corrupción, y deben contribuir a fortalecer la integridad y a contrarrestar la corrupción en las sociedades en las que operan.<sup>37</sup>

Por un lado, es importante que **las EPES rindan cuentas hacia la ciudadanía sobre su compromiso y las acciones emprendidas en la lucha contra la corrupción y en la construcción de ambientes de negocio más íntegros y sostenibles.** Publicar y difundir las políticas de las empresas en ese sentido, la transparencia en su gestión, estructura y vínculos con el Estado, la participación y la promoción de actividades de lucha contra la corrupción, son herramientas que las EPES deberían emplear.

A su vez, **las EPES deben asegurarse de que todas sus contrapartes conozcan y comprendan sus políticas de integridad y se comprometan a cumplir con ellas.**

Este último punto es de gran relevancia porque la Ley N° 27.401/17 hace extensiva la responsabilidad de las personas jurídicas por hechos de corrupción que sean cometidos por terceras partes en su nombre o interés.

Además, ello le permite a las EPES aprovechar su rol protagónico en el mercado para **comenzar a fomentar la incorporación de estándares de integridad en sus cadenas de valor.** A partir de la incorporación de sus propios Programas de Integridad podrán comenzar progresivamente a fomentar —para eventualmente exigir— estos estándares a sus contrapartes, especialmente en sus procesos de compras y contrataciones.

Generar dentro de sus procesos de contratación mecanismos que ponderen la adopción de estándares de integridad por parte su cadena de valor —especialmente las PyMES— permitirá a las EPES incentivar la competencia y la participación de las unidades de negocio más pequeñas, dinamizando el mercado, contribuyendo a su crecimiento y poniendo en valor sus compromisos con la integridad. Para ello, es importante que **las EPES acompañen el desarrollo de las PyMES de manera que puedan adecuarse a los requerimientos legales y de mercado.**

Por último, las EPES pueden ampliar su impacto a través **del impulso y/o la participación activa en acciones colectivas** que tiendan a construir entornos de integridad en el sector energético.

Empresas públicas que lleven en alto el estandarte de la integridad y la transparencia cuentan con la fuerza suficiente para influir al entorno que las rodea, transformar la lógica de funcionamiento de los mercados atrayendo a las otras jugadoras a una estrategia conjunta de co-creación de una cultura de integridad y transparencia, necesaria para el desarrollo económico sostenible e inclusivo.

37| Transparencia Internacional (2017:6).



**REFLEXIONES  
FINALES**

---

**05**



# Reflexiones finales

---

Las EPES argentinas en general, y en particular las del sector energético, enfrentan múltiples e importantes desafíos que afectan la eficiencia de su gestión. En su mayoría, estos retos implican o pueden dar lugar a riesgos de corrupción, los cuales afectan negativamente no sólo a la propia operatoria de la empresa, sino que —por el rol protagónico que tienen en el mercado, el fin público encomendado y porque administran recursos públicos— tienen un impacto directo en el sector en el que operan, en las comunidades y en el desarrollo económico y social del país.

Por ello, y para hacer frente a estos desafíos, las EPES —acompañadas por el Estado accionista— deben adoptar medidas para alcanzar los mayores estándares de integridad

y transparencia que su naturaleza les exige. Ello les permitirá, entre otros beneficios, mitigar riesgos, mejorar su reputación y la relación con sus contrapartes, generar un mayor compromiso de las personas que trabajan en la empresa y optimizar su gestión interna y su desempeño económico para un mejor cumplimiento de sus objetivos.

Además, por su importancia, la incorporación de estos estándares les brinda a las EPES la oportunidad de sanear el entorno de negocios y posicionarse como líderes en la transición hacia un desarrollo sostenible.



# Bibliografía

CAF (2010). "Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado". Disponible en:  
<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/559>

G20 (2018). "G20 High-Level Principles on Preventing Corruption and Ensuring Integrity in State-Owned Enterprises". Disponible en:  
[http://www.g20.utoronto.ca/2018/final\\_hlps\\_on\\_soes.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2018/final_hlps_on_soes.pdf)

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2016). "Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015". Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2018). "OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina". Disponible en:  
<https://www.oecd.org/daf/ca/Argentina-SOE-Review.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2018a). "State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?". Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2019). "Directrices en materia de Lucha Contra La Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas". Disponible en:  
<https://www.oecd.org/daf/ca/Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises-ES.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2020). "OECD Business and Finance Outlook 2020: Sustainable and Resilient Finance". Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-business-and-finance-outlook-2020\\_eb61fd29-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-business-and-finance-outlook-2020_eb61fd29-en)

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2021). "Maintaining competitive neutrality: Voluntary transparency and disclosure standard for internationally active SOEs and their owners". Disponible en: <https://www.oecd.org/corporate/maintaining-competitive-neutrality.htm>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO y G20 (2016). "Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20". Disponible en:  
<https://www.oecd.org/daf/ca/Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises-ES.pdf>

PODER CIUDADANO (2021). "Transparencia corporativa e integridad en el sector energético. Diagnóstico sobre Políticas de Integridad y Transparencia en las empresas públicas del sector energético argentino". Disponible en:  
<https://poderciudadano.org/transparencia-corporativa-e-integridad-en-el-sector-energetico/>

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2019). "Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero". Disponible en:  
<https://inventariogei.ambiente.gob.ar/>

THINK 20 Argentina (2018). "Social Cohesion, Global Governance and the Future of Politics: Promoting Transparency and Anticorruption in State-Owned Enterprises". Disponible en: <https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/06/TF8-8-12-PolicyBrief-T20-EPE-english-june-28-FINAL.pdf>

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2017). "10 Principios Anticorrupción para Empresas Públicas". Disponible en: [https://images.transparencycdn.org/images/2017\\_SOE\\_Principles\\_ES.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2017_SOE_Principles_ES.pdf)

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2018). "State-owned enterprises: Beacons of integrity? The case for implementing the 10 anti-corruption Principles for State-owned Enterprises". Disponible en:  
<https://knowledgehub.transparency.org/product/state-owned-enterprises-beacons-of-integrity-the-case-for-implementing-the-10-anti-corruption-principles-for-state-owned-enterprises>

UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT (2020). "Empresas de Propiedad Estatal y su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Argentina: una primera aproximación". Disponible en:  
[https://pactoglobal.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/INFORME\\_EPES\\_y\\_ODS.pdf](https://pactoglobal.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/INFORME_EPES_y_ODS.pdf)

## Sitios web consultados

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (2020). "Argentina anunció su nuevo compromiso en la lucha contra el cambio climático". Disponible en:  
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-anuncio-su-nuevo-compromiso-en-la-lucha-contra-el-cambio-climatico>

NACIONES UNIDAS (2022). "Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna", consultado en septiembre, 2022. Disponible en:  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>





# Círculos Virtuosos

Co-creación de entornos de integridad en el sector energético para el desarrollo sostenible.

**UNA INICIATIVA PARA MEJORAR LA INTEGRIDAD EN LA RELACIÓN ESTADO-MERCADO, FORTALECIENDO LA COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES Y EMPRESAS PÚBLICAS DEL SECTOR ENERGÉTICO, COMO MOTOR DE DESARROLLO PARA LA ARGENTINA DEL FUTURO.**

## OBJETIVOS

- ▶ Concientizar sobre la importancia de la integridad como condición para mejorar la competitividad en el sector energético en Argentina.
- ▶ Fortalecer a las PyMES y a las Empresas Públicas, mediante la incorporación y elevación de estándares de cumplimiento.
- ▶ Promover políticas públicas y regulaciones que apunten a mejorar la participación de las PyMES en los procesos de compras y contrataciones estatales valorizando su adhesión a estándares de integridad.

## ETAPAS DE LA INICIATIVA

### **01** Diagnóstico

Diagnóstico sobre Políticas de Integridad en empresas del sector energético argentino.

### **02** Formación

Programa de formación y acompañamiento a PyMES y Empresas Públicas del sector energético en el desarrollo e implementación de Programas de Integridad.

### **03** Participación

Acción colectiva para promover una mayor participación de PyMES en compras y contrataciones públicas.



# Poder Ciudadano

Capítulo Argentino  
de Transparencia Internacional

---

## Sobre Poder Ciudadano

Poder Ciudadano es una fundación apartidaria y sin fines de lucro que nació en 1989 como iniciativa de un grupo de ciudadanos preocupados por la defensa de los derechos cívicos en nuestro país.

Desde 1993 somos el Capítulo Argentino de Transparency International, organización que lidera la lucha contra la corrupción a nivel global.

---

Piedras 547 (CP C1070AAK)  
Buenos Aires, Argentina.

Tel: 0054 (11) 4331 4925



# Poder Ciudadano

Capítulo Argentino  
de Transparencia Internacional

*Las actividades son producidas como  
parte de un proyecto con financiamiento  
de la Iniciativa de Integridad de Siemens.*