



Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado  
Presidencia de la República  
Gobierno de la República de Costa Rica



# **Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado**

Septiembre, 2019  
San José, Costa Rica.

### **Elaboración:**

- Carlos Elizondo Vargas, Coordinador. Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado. Ministerio de la Presidencia.
- Hilary Jiménez Núñez, Asesora. Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado. Ministerio de la Presidencia.
- Hernán Quirós Núñez, Asesor. Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado. Ministerio de la Presidencia.
- Melisa Carvajal Monge, Asesora. Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado. Ministerio de la Presidencia.

### **Apoyo técnico:**

- Ana Victoria Zapata Calvo, Asesora, Ministerio de la Presidencia.
- Adriana Castro Gutiérrez, Coordinadora de Gobierno Corporativo, Ministerio de Comercio Exterior.
- Sylvia Van der Laat Villalobos, Asesora de gobierno corporativo, Ministerio de Comercio Exterior.
- Luis Román Hernández, Gerente del Área de Modernización del Estado, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Laura Fernández Delgado, Unidad de Estudios Especiales / Área Modernización del Estado, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

## Contenido

Presentación.....	6
Resumen Ejecutivo .....	8
I. Contexto histórico del desarrollo de las empresas públicas en Costa Rica y justificación del diseño de un Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado.....	10
II. Marco jurídico de la propiedad del Estado sobre sus empresas .....	11
II.1. El Estado como propietario .....	12
II.2. Rectoría política del Poder Ejecutivo sobre las empresas públicas.....	14
II.3. La empresa pública en Costa Rica .....	16
II.4. Características generales de las empresas públicas .....	19
III. Alcance y cobertura del Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado .....	21
III.1 Empresas propiedad del Estado .....	21
III.2 Sobre los Entes Públicos no Estatales.....	26
III.3 El modelo de propiedad costarricense .....	26
IV. Lineamientos del Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado .....	31
IV.1 Razones que justifican la propiedad del Estado .....	32
IV.2 Objetivos del Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado.....	33
IV.3 Orientaciones para el Estado en la conducción de las empresas propiedad del Estado .....	34
V. Relación entre el Estado y las empresas propiedad del Estado .....	36
V. 1 Selección de miembros de juntas directivas .....	37
V.2 Establecimiento de objetivos y metas de desempeño .....	38
V.3 Seguimiento del desempeño de las empresas propiedad del Estado .....	39
V.4 Informe anual sobre resultados y desempeño de las EPEs.....	40
VI. Principios de gobierno corporativo a ser implementados en las empresas propiedad del Estado costarricense .....	43
VI.1 Orientaciones para la gestión de las empresas propiedad del Estado	

## Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado

costarricense .....	43
VI.2 Rol estratégico y responsabilidades de las juntas directivas .....	45
VI.3 Evaluación del desempeño de las juntas directivas.....	48
VI.4 Transparencia y divulgación de la información financiera y no financiera ..	49
VI.5 Política de confidencialidad de la información de las empresas propiedad del Estado .....	51
VI.6 Adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIFs) en el sector público costarricense .....	53
VII. Prioridades de acción para la mejora del gobierno corporativo en las empresas propiedad del Estado .....	54
VII.1. Prioridades a mediano plazo .....	54
VII.2 Prioridades a largo plazo .....	54
VIII. Oficialización, divulgación y revisiones del Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado .....	56
Anexos.....	57
Glosario de términos.....	57
Fuentes consultadas.....	60

### Tabla de Figuras

Figura 1. Tabla de Acrónimos .....	5
Figura 2. Empresas cubiertas por el Protocolo.....	23
Figura 4. Actores vinculados al manejo de las empresas propiedad del Estado .	27
Figura 5. Modelo de propiedad de las EPEs en Costa Rica .....	31
Figura 6. Relación del Estado con las EPEs .....	42

## Tabla de Acrónimos

Figura 1. Tabla de Acrónimos

Acrónimo	Nombre
AyA	Acueductos y Alcantarillados
BAHNVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CGR	Contraloría General de la República
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CORBANA	Corporación Bananera Nacional
EBITDA	Utilidad antes de impuestos y dividendos
EPE	Empresa propiedad del Estado
FANAL	Fábrica Nacional de Licores
G-20	Grupo de los 20
IA	Informe Agregado
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
LGAP	Ley General de la Administración Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto
PEI	Plan Estratégico Institucional
PGR	Procuraduría General de la República
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
ROE	Rentabilidad sobre el Patrimonio
SEVRI	Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

## Presentación

La fibra de la que estamos hechos las y los costarricenses y el legado de nuestros antepasados exigen que los tomadores de decisiones colectivas realicemos acciones oportunas, con calidad y en tiempo, que generen bienestar. Debemos estar a la altura de las demandas y expectativas de la sociedad costarricense, que históricamente ha sido una nación de grandes ambiciones y logros. Una de esas ambiciones es la constante transformación del estado de las cosas para garantizar los mejores índices de desarrollo de sus ciudadanos, incluyendo estar a la vanguardia en los retos nacionales y globales, como la construcción de la paz social y el combate a los efectos del cambio climático.

La Costa Rica del Bicentenario requiere replantear numerosas decisiones tomadas otrora por nuestros antecesores. Nuestro modelo de Estado ha sido un instrumento para garantizar el acceso a bienes y servicios fundamentales para el buen vivir de la mayoría de los habitantes de nuestra nación, lo que nos ha llevado a alcanzar altos índices de crecimiento y producción en comparación con nuestra región. Sin embargo, todavía tenemos desafíos que enfrentar para romper la llamada “trampa de país de renta media” y alcanzar el pleno potencial de nuestras capacidades. Es por ello que hemos emprendido la tarea de reformar gran parte de nuestra institucionalidad, acompañados de las herramientas que ofrece la comunidad de los países de más altos índices de desarrollo, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual aspiramos incorporarnos prontamente.

En nuestro modelo de desarrollo, ocupa un lugar especial la creación de una red de empresas públicas e instituciones autónomas enfocadas en una gran variedad de actividades estratégicas, desde acceso a agua potable hasta servicios bancarios. Esta red de empresas ha sido uno de los pilares del Estado de Bienestar y continúa formando parte integral de nuestro modelo solidario de desarrollo, que figura entre los más avanzados del mundo en términos de progreso social. El crecimiento económico de largo plazo relativamente estable del que hemos gozado ha permitido hacer estas importantes inversiones en servicios sociales básicos para que todas las personas cuenten con una vida digna.

Dentro de estos retos está mantener su solidez financiera, para que su operación sea sostenible en el tiempo. Por otro lado, la rigidez y heterogeneidad de los marcos legales asignados a estas instituciones dificultan aplicar buenas prácticas de

manera uniforme, además que se convierten en un desafío para su desempeño eficiente en el mercado. También se deben ajustar estas valiosas empresas a los avances tecnológicos que imponen las dinámicas transnacionales. Por ello, y con la responsabilidad que exige nuestro cargo, asumimos el reto de remozar su gobernanza.

En efecto, dado que el Poder Ejecutivo representa a los accionistas de estas empresas, esto es, los ciudadanos y las ciudadanas costarricenses, es el último responsable de asegurar que cumplan con la misión y los objetivos estratégicos que se les encomiende para el beneficio público.

Hoy, por medio del presente *Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado*, asumimos el compromiso de mejorar el direccionamiento, por parte del Poder Ejecutivo, de las empresas propiedad del Estado, buscando adaptar los principios y lineamientos para el buen gobierno corporativo adoptados por la comunidad internacional, teniendo como referentes al G-20 y la OCDE.

Como parte de nuestro firme avance hacia mejores y más efectivas maneras de abordar las complejidades de nuestra institucionalidad, a la luz de lo que han construido otros miembros de la comunidad internacional, resulta esencial que, indistintamente de si participan en un libre mercado o en un monopolio estatal, las empresas propiedad del Estado cuenten con herramientas efectivas para satisfacer las necesidades que la sociedad requiere mediante su actividad, otorgando el mejor servicio posible y aportando a la creación de valor público. Por tanto, como un elemento básico hacia un ejercicio activo e informado de sus responsabilidades como propietario, se emite por parte del Gobierno el presente *Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado*.

Carlos Alvarado Quesada  
Presidente de la República 2018-2022

## Resumen Ejecutivo<sup>1</sup>

La Costa Rica del Bicentenario requiere de acciones concretas que continúen impulsando a nuestro país hacia el desarrollo nacional, donde el máximo aprovechamiento de los recursos públicos enfocado a la generación de más y mejor valor público a la ciudadanía, entendido este como bienestar humano, sea el horizonte de toda acción pública.

El modelo de Estado costarricense históricamente hizo una apuesta por la participación en una serie de actividades económicas, que han sido importantes piezas para alcanzar los niveles de desarrollo y estabilidad de que hoy goza nuestro país. Sin embargo, la realidad actual exige que el Estado, como propietario, refuerce las acciones -por medio del Poder Ejecutivo- que siempre ha desarrollado en cumplimiento de su rol constitucional de direccionamiento de estas instituciones públicas, velando por su buen manejo, sana administración, eficiencia y eficacia en beneficio de los habitantes de la República.

El *Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado*, es un documento técnico que permitirá clarificar el rol rector que desempeña el Poder Ejecutivo en el direccionamiento de las empresas propiedad del Estado (en adelante, EPEs). Es un marco de referencia que refuerza la buena administración, resaltando elementos de gobierno corporativo para alcanzar un óptimo manejo de estas instituciones.

El buen direccionamiento de la propiedad del Estado es un asunto trascendental y estratégico para el desarrollo nacional. El pleno reconocimiento de que las empresas públicas son de todos los costarricenses (OCDE, 2015, p. 12), es fundamental para enraizar sanos paradigmas y modelos de gestión, que deriven en administraciones bajo principios de economía, eficiencia y efectividad en la búsqueda del bienestar colectivo.

El Protocolo persigue el objetivo general de brindar a las EPEs y al público en general, seguridad y claridad sobre la forma en que se darán las relaciones entre el Estado y las empresas de su propiedad, por medio de la definición de objetivos generales y prioridades del Estado como propietario, así como alinear la variedad de prácticas en las EPEs bajo la concepción de las mejores prácticas internacionales, promover la transparencia y la rendición de cuentas.

---

<sup>1</sup> El presente instrumento no pretende afectar la autonomía administrativa otorgada por ley a las distintas empresas propiedad del Estado.

En ese orden de ideas, el Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las EPEs se convierte en un marco orientador que plasma las buenas prácticas de gobierno corporativo y los objetivos que persigue el Estado como propietario de estas empresas. Este instrumento es de importancia práctica para el buen conducir de distintas actividades económicas en las que participan las EPEs, ya sea bajo modelos de competencia o bajo figuras de monopolio.

Aunado a lo anterior, el Protocolo promueve la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a información pública estandarizada respecto a los resultados de las EPEs, por medio de mecanismos efectivos de divulgación. Esto permitirá al Estado como propietario supervisar y evaluar el cumplimiento por parte de las EPEs de sus objetivos de política pública y comerciales, y de resultar necesario, tomar medidas oportunas para su cumplimiento. Como pilar fundamental de un buen gobierno corporativo, el Estado valorará también la gestión de las Juntas Directivas por medio de la implementación de un programa de evaluación de su desempeño, que le permita tomar decisiones oportunas para garantizar la calidad de la gestión y la efectividad de estas instituciones en la consecución de sus objetivos.

## I. Contexto histórico del desarrollo de las empresas públicas en Costa Rica y justificación del diseño de un Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado

Después de la independencia y tan temprano como en 1850, el Estado costarricense inició acciones de intervención en actividades estratégicas diversas: desarrollo de infraestructura vial (camino, concesión de ferrocarriles), constitución de monopolios como el del tabaco, o apoyo al desarrollo del café como principal producto de exportación; durante el período conocido como Patriarcal. En su proceso de transformación económica y social, el Estado pasó a brindar todo tipo de servicios, tales como el desarrollo de vías de comunicación, la construcción de proyectos energéticos y la extensión de los servicios educativos por todo el país. Uno de los primeros frutos de este proceso fue la Fábrica Nacional de Licores (FANAL), creada en 1853 con el objetivo comercial de incrementar los ingresos del Estado e impulsar la agricultura de la caña. Los gobernantes consideraban que el Estado debía incursionar en una industria privada, si ello era necesario para que prevaleciese el interés colectivo sobre el individual.

Durante las décadas siguientes, el pensamiento liberal tomó fuerza, y el papel del Estado se redujo considerablemente, hasta principios del siglo XX. Sin embargo, el impulso reformista de quienes asumen el gobierno tras la guerra civil de 1948 restituye un rol importante al Estado en el desarrollo nacional. Por ello, se retoma la creación de gran variedad de empresas públicas e instituciones autónomas, que se extendió incluso hasta 1980. A este período de nuestra historia se le conoce como el período Desarrollista.

La intervención pública en el ámbito económico durante esta época fue impulsada por una perspectiva de industrialización (Cortés 2016). Esto incluye acciones trascendentales para el desarrollo del país, como la nacionalización de la banca para establecer el sistema de banca comercial pública, la creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), y la adquisición de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), para garantizar la producción y control de los recursos energéticos. Asimismo, otras instituciones fueron creadas con orientación al desarrollo de regiones particulares, como la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), que se encomendó con el manejo del monopolio portuario en Puerto Moín, el principal puerto del país, para impulsar el desarrollo económico y social de la región Caribe.

El modelo solidario costarricense ha logrado la cobertura de servicios públicos más amplia de América Latina, al enfocar su inversión en la extensión de servicios a

zonas geográficamente alejadas o escasamente pobladas, aunque en el ámbito económico no fuera rentable. Este desarrollo del Estado como planificador, supervisor, regulador y proveedor directo de servicios públicos, se basa en principios de equidad y de justicia social, que aporta valor público a la ciudadanía, entendido este como “El grado de beneficio que cada institución de la Administración Pública genera -en el marco de su mandato legal- a los habitantes del país, mediante la prestación de bienes y servicios de calidad que satisfagan sus necesidades y expectativas y les permita alcanzar el mayor bienestar humano” (MIDEPLAN, 2019).

Una porción importante de estas instituciones son lo que para efectos del presente *Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado* (en adelante, Protocolo) se definirán como empresas propiedad del Estado (EPEs). Esto quiere decir que son agentes económicos que proveen algún bien o servicio y que por su estructura organizacional y/o financiamiento, se encuentran bajo el control del gobierno central.

Inicialmente, la mayoría de las EPEs fueron creadas bajo la figura de instituciones autónomas, en búsqueda de mayor flexibilidad administrativa y presupuestaria frente al gobierno central, para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, comúnmente de carácter social. Otras EPEs fueron creadas como sociedades anónimas (S.A.), una figura utilizada cuando el o los inversionistas requieren organizar su participación en una actividad comercial. En términos de mecanismo de dirección, las EPEs, ya sean instituciones autónomas, o empresas públicas estatales, a menudo cuentan con juntas directivas que brindan orientación estratégica y política.

Las EPEs, se encuentran contenidas dentro de la categoría más amplia de “empresa pública”, definida por la Procuraduría General de la República como:

*aquella entidad del Estado que desarrolla una actividad económica, es decir, una actividad destinada a la producción y el cambio de bienes y servicios para un mercado, en forma habitual y continua, ya sea en régimen de competencia o de monopolio, la cual puede asumir distintas modalidades organizativas: órgano, institución autónoma, semiautónoma, ente público estatal o no estatal o ente privado* (Procuraduría General de la República, opinión jurídica 113-J del 29 de setiembre de 1999).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Estado es el responsable último de asegurar que las empresas de su propiedad, independientemente de su naturaleza jurídica, cumplan con la misión y objetivos estratégicos que se les encomiende para el beneficio público y que éstos se ajusten a las necesidades reales de la población. El presente Protocolo constituye el marco orientador de la manera en que ejercerá esta responsabilidad.

## II. Marco jurídico de la propiedad del Estado sobre sus empresas

### II.1. El Estado como propietario

Sobre la relación existente entre el Estado y las empresas públicas, según ha sido señalado por la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de mantener la unidad, integridad y armonía de la acción estatal. Lo anterior, con el fin de alcanzar de la mejor manera los objetivos trazados por el ordenamiento jurídico vigente y la máxima satisfacción de los intereses y fines públicos. En este sentido, el Poder Ejecutivo deberá ejercer su potestad de dirección -unida a la de coordinación- así como la tutela administrativa.

Sobre el establecimiento de dirección política y administrativa del Estado por parte del Poder Ejecutivo, la Procuraduría General de la República, mediante dictamen N° C- 131-94 del 16 de agosto de 1994, expuso:

*El Estado como organización necesita mantener una coherencia organizacional y de políticas administrativas que entrañan la unificación de criterios en todo el ámbito de la Administración Pública. Lo que se ha dado en llamar la "Dirección Política" del Estado, permite no solo la unidad del mismo, sino también faculta al Poder Ejecutivo, mediante el otorgamiento de potestades, a dirigir la actividad estatal, no solo comprendido en este a la Administración Central, sino también, a la Administración Pública Descentralizada.*

El Estado, como ente mayor, está facultado por nuestro ordenamiento jurídico para dirigir y controlar la actividad de los entes descentralizados. El vínculo con el cual el Estado somete la conducta de los entes descentralizados ha sido denominado como "tutela administrativa", el cual se señala en el artículo 100 de la Ley General de la Administración Pública:

*Artículo 100. --1. Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar la inobservancia. 2. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo a las circunstancias. 3. El órgano director tendrá también potestad de coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados.*

La norma transcrita reseña detalladamente los parámetros dentro de los cuales se circunscribe la dirección política. Dicha norma, debe conjugarse con el inciso b) del

artículo 26 de la misma ley, que señala:

*Artículo 26. -- El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones: (...) Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada;(…)*

Al respecto, la jurisprudencia constitucional, citando a Ernesto Jinesta (2011), ha señalado lo siguiente:

*Tanto la dirección política como la administrativa la ejerce el Presidente de la República, asistido de sus colaboradores obligados. El principio de la unidad de mando que ejerce el Poder Ejecutivo, a través de la figura del Presidente, cuando actúa aislada o conjuntamente con el respectivo Ministro, permite mantener la armonía, coordinación, coherencia y unidad de la gestión administrativa, puesto que, de lo contrario existiría un caos y desorden administrativo, en el que cada ente público realizaría aquellas tareas que estime prioritarias de forma unilateral y caprichosa. En tal sentido, el Estado debe velar por su propia existencia o continuidad en el tiempo, para lo cual debe determinar, a través de sus órganos fundamentales -Poder Ejecutivo y Legislativo-, las líneas generales y los fines de la actuación de todos los entes públicos. Es así como la tutela administrativa o dirección intersubjetiva ejercida por el ente público mayor (Estado) pretende garantizar, también, la unidad estatal.*

Todos estos antecedentes permiten definir la tutela administrativa como:

*aquel conjunto o modos de intervención del Estado Central en los entes menores, creados por el orden jurídico con el objeto de posibilitar la realización efectiva y conforme a Derecho de los fines generales del Estado, a fin de unificar la actividad de las distintas partes del Poder Público. De este modo, el legislador ha relativizado el concepto autonomía, en el sentido de que la actuación independiente del ente se ve limitada por los linderos que le marca las intervenciones del Poder Central en concepto de tutelaje administrativo (...) (Jinesta, E. 2011)*

Por su parte, la Procuraduría General de la República define que:

*(...) la facultad del Estado, por medio del Poder Ejecutivo, y sus jerarcas, se exterioriza, en la posibilidad de dirigir las políticas de los entes, y vigilar su cumplimiento, y coordinar dentro de toda la Administración Pública, las políticas necesarias que, en diversas áreas, unifiquen criterios, para una buena marcha del Estado, como una sola unidad. La dirección implica la adopción de políticas generales a implementar por toda la Administración, y se mate-*

*rializan mediante la promulgación de directrices de acatamiento obligatorio para todo el sector público. Con ello se llega a vincular la actividad del ente menor con las políticas gubernamentales que al efecto se proyecten sobre todo el ámbito del sector público. (Procuraduría General de la Republica, 1999. Resolución C-186-99, del 22 de setiembre de 1999).*

Por último, en este particular, la Procuraduría General de la República también determinó en sus pronunciamientos C-078-99 y OJ-046-99 que existe jurisprudencia constitucional que también da soporte a esta tesis:

*Sobre este tema, la Sala Constitucional ha señalado: “Desde el punto de vista constitucional, es necesario comenzar por recalcar que Costa Rica, desde su nacimiento ha sido un Estado unitario concentrado, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política propiamente dicha. La única que ha conocido, es la administrativa, sea esta territorial -municipios- o institucional. De manera que es inútil todo ejercicio tendente a distinguir, como pretenden los recurrentes, entre descentralización meramente administrativa, y otras formas posibles de descentralización, la política. (Resolución N° 4091-94 de 9 de agosto de 1994, reiterada por la N° 7528-97 de 12 de noviembre de 1997).*

De lo anterior se deriva una competencia constitucional que le permite a dicho Poder tomar las acciones necesarias, a través de los instrumentos que legalmente se le otorguen, para buscar que la Administración cumpla, dentro del marco de los principios constitucionales, con la satisfacción de los fines públicos que justifican su existencia. Dicha competencia no se limita constitucionalmente a los órganos del Poder Ejecutivo, sino que abarca todo el sector estatal, máxime si se relaciona lo anteriormente señalado con los principios contenidos en los artículos 1 y 9 constitucionales, de los que se desprende el principio de unidad estatal.

## **II.2. Rectoría política del Poder Ejecutivo sobre las empresas públicas**

La rectoría política constituye una facultad regulada por la Constitución Política, conferida en forma exclusiva al Presidente de la República y al Poder Ejecutivo, y vinculada con actividades estatales prioritarias, tales como: la regulación de las actividades económicas, la consagración y la tutela de los derechos sociales, el régimen de propiedad, el régimen de las entidades paraestatales y finalmente, la existencia de un sistema nacional de planificación, que se considera como el modelo organizacional con que cuenta el Estado, para cumplir con su misión de direccionar el

desarrollo nacional (MIDEPLAN, 2019).

La rectoría encuentra asidero en el propio ordenamiento jurídico costarricense, no solo en la Carta Magna, también en la Ley General de la Administración Pública (LGAP), otras leyes o bien, decretos ejecutivos.

Respecto a la función de la rectoría, la Sala Constitucional ha señalado:

*El Poder Ejecutivo-Gobierno-, como organizador jurídico y político, es el que se encarga de organizar, dirigir y encausar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social. La función ejecutiva es una tarea esencial del Gobierno en sus distintos órganos o ministerios, como lo es también la directiva política de fijar los objetivos y metas de la acción coordinada en los demás entes públicos, proponiendo los medios y métodos para conseguir esos objetivos. Es también función esencial del Poder Ejecutivo orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración Pública (artículo 140.8, CP) y dictar normas generales que no son solo simple ejecución de normas legales sino delimitantes (art. 140.2, CP) (...) (Sala Constitucional, resolución N° 3089-98 del 12 de mayo de 1998).*

La Constitución Política concibió una Administración Central conformada por ministerios de los distintos ramos, áreas o sectores de gobierno, encargando a los ministros -desde su respectivo ramo- la función de dirigir y coordinar políticamente el segmento de la Administración Pública correspondiente, ello con el fin de facilitar la tarea de gobernar del presidente de la República y de cumplir con la obligación del Poder Ejecutivo consagrada en la misma Constitución, de velar por el buen funcionamiento de los servicios y de las diversas dependencias administrativas.

El Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, decreto ejecutivo 41187-MP-MIDEPLAN, indica en sus considerandos:

*(...) los ministerios, las instituciones descentralizadas y demás entes que forman parte de la Administración Pública, están llamados a garantizar la unidad, visión y acción del Estado. Para lograr lo anterior, estas instancias requieren de la dirección y coordinación política del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus competencias, de manera que los objetivos, programas y proyectos gubernamentales, así como los recursos públicos, deben ejecutarse de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional.*

Las relaciones de dirección política y coordinación interinstitucional son fenómenos de naturaleza jurídica y administrativa que se llevan a cabo entre titulares de

autoridad (rectores) e instituciones de actividad determinada. Esta coordinación y dirección se constituyen en herramientas estratégicas de gestión pública, pues un óptimo ejercicio de tales funciones permite una adecuada conducción del andamiaje institucional, con impactos positivos en la generación de desarrollo.

Bajo ese marco de legalidad, a determinada rectoría política se le confiere la potestad de ejercer las funciones de dirección, coordinación y vigilancia sobre las acciones que se realizan en algún sector específico. Tales funciones facultan al rector para formular, emitir y divulgar las políticas específicas de su sector, coordinar con las restantes instituciones que conforman el sector; y vigilar no sólo el cumplimiento de las acciones que se desarrollan, sino también la correcta utilización de los fondos públicos destinados a dicho sector.

La definición de rectoría política ha sido establecida por distintas entidades, destacando entre ellas la señalada por la Contraloría General de la República (CGR), al indicar que es la

*acción de gobernar, dirigir, conducir a una comunidad, conjunto de instituciones o personas, o ejercer autoridad sobre ellas”, y eso “implica la definición de políticas públicas, y la emisión de directrices y lineamientos (Contraloría General de la República, 29 de agosto 2007).*

Asimismo, la Procuraduría General de la República define la rectoría de un sector como:

*(...) la facultad de dirigirlo y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector. Ergo, la potestad de dictar políticas nacionales, a diferencia de los entes menores que dictan políticas institucionales. La función de dirección busca mantener la necesaria unidad del Estado, que por definición tiene una visión más amplia -en razón de la pluralidad de intereses que está llamado a tutelar- que cada uno de los entes descentralizados y ello no puede obtenerse si el Estado no puede lograr que el resto de entes públicos orienten su actividad de conformidad con las políticas estatales (C-130-2006, del 30 de marzo del 2006)*

Dicho lo anterior, es importante distinguir entre rectoría técnica y rectoría política, siendo esta última la potestad de definir parámetros técnicos básicos para dirigir y ordenar la operación de la empresa. En el caso que nos ocupa, el Poder Ejecutivo ostenta rectoría política sobre las empresas públicas, mientras que la rectoría técnica le corresponde a quien ostente la jerarquía institucional de la empresa de que se trate (Presidente Ejecutivo, Junta Directiva, Consejo Director, Director Ejecutivo o cualquier otra figura definida para el efecto).

### II.3. La empresa pública en Costa Rica

Considerando que uno de los objetivos medulares del Estado es la satisfacción de fines públicos, la Constitución Política, en su artículo 50, ha definido el deber del Estado de procurar “*el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza*”. De ello cabe entender que la Administración Pública (sea esta central o descentralizada) puede intervenir en un sector del mercado o de la economía con el propósito de satisfacer fines públicos:

*Mediante la empresa pública, la Administración Pública, central o descentralizada, interviene, de forma directa o indirecta, en un sector del mercado o de la economía desarrollando una actividad industrial, mercantil o agropecuaria con el propósito de satisfacer fines públicos. El fundamento de la iniciativa o intervención pública en la economía o el mercado encuentra asidero en el artículo 50 de la Constitución Política. (Sentencia No. 01556-2007 de la Sala Constitucional de las 15:35 horas del 7 de febrero de 2007).*

Cómo se menciona en la sección anterior, la jurisprudencia administrativa del sistema jurídico costarricense ha definido la empresa pública como una entidad del Estado que desarrolla una actividad económica de forma habitual y continua, sin importar el régimen comercial o la naturaleza jurídica que se le otorgue (Procuraduría General de la República, opinión jurídica 113-J del 29 de setiembre de 1999).

Quizá el texto que recoge con mayor claridad la definición de empresa pública es el que ofrece la Procuraduría General de la República en su opinión jurídica OJ-034-2007 del 20 de abril de 2007:

*fue precisado en el dictamen N. C-063-96 de 3 de mayo de 1996 y retomado, entre otros, en el N. C-139-2001 del 21 de mayo de 2001. En dichos dictámenes se ha puesto de relieve que el concepto de empresa hace referencia a la organización que realiza una actividad de producción, distribución o comercialización de bienes o servicios para el mercado. El concepto de pública señala que el poder público detenta la mayoría del capital social o ejerce un control predominante sobre la empresa. En esa medida, la empresa pública es un mecanismo de intervención en la economía mediante el cual el Poder Público asume la gestión de una actividad económica y, por consiguiente, la correlativa responsabilidad por los riesgos implícitos. (OJ-034-2007, 2007)*

Las referencias sobre dicha naturaleza se han concentrado principalmente en dos elementos. Por un lado, un elemento objetivo, referido a la actividad empresarial, y un elemento subjetivo, que es la participación de un ente público y el control del Estado sobre el ente. Con ambos elementos, se conforma la “empresa pública”.

Como se deriva de la anterior definición, las empresas públicas en Costa Rica se han organizado y funcionan bajo distintas naturalezas jurídicas: órgano, institución autónoma, institución semiautónoma, ente público estatal o no estatal o ente privado. Cada una de estas tipologías comprende diferentes niveles de autonomía y configuran las relaciones de jerarquía, dirección y coordinación. A continuación, se agrupan en 3 categorías para facilitar su explicación, siguiendo la clasificación establecida por la Procuraduría General de la República en su *Opinión jurídica 113-J-99*, del 29 de setiembre de 1999:

1. Empresa pública-órgano:

- Carecen de personalidad jurídica propia.
- Gozan de autonomía administrativa, financiera y contable, por lo que son relativamente independientes.
- Son administradas directamente por la organización administrativa central, sea en un régimen de centralización o de desconcentración, pero nunca de descentralización.
- Están sometidos a directrices, pero no a órdenes, del Ministro respectivo y están sometidas en general a las normas de la contabilidad del Estado.

2. Empresa pública-ente público:

- Tiene mayor independencia que la empresa pública-órgano.
- Está organizada bajo una forma organizativa de derecho público que tiene como actividad principal la comercial o la industrial, regida por el Derecho Privado.
- Son integrantes de la administración descentralizada, asumiendo distintas modalidades organizacionales: institución autónoma, ente público estatal y ente público no estatal.

3. Empresa pública-ente privado:

- Se le denomina también empresa privada del Estado o sociedad mixta, cons-

tituyendo la más acabada expresión de la intervención de este en la economía.

- Por lo general, adquiere el esquema organizativo comercial, fundamentalmente, el de la sociedad anónima normado por el Código de Comercio, y se rigen complementariamente por las normas de derecho público, que permite a la administración dirigir y fiscalizar su funcionamiento.
- La participación pública debe ser tal que el capital accionario sea propiedad de entes públicos, en su totalidad o en su mayoría, permitiéndole a la administración controlar económicamente la sociedad, comúnmente mediante el mecanismo de una asamblea general de socios.
- Si bien es cierto, muchas de estas empresas surgen desde los años ochenta, su número aumentó a partir de la apertura del mercado de seguros y pensiones, con el surgimiento de empresas financieras vinculadas a los bancos estatales.

Como puede observarse de las resoluciones transcritas y comentadas, y de la legislación en la cual se apoyan, el concepto de empresa pública varía dependiendo del objetivo que persiga el legislador y la jurisprudencia. Si el objeto es el control de los fondos públicos, la disciplina fiscal y el empleo público (este último enfocado en gasto público) en el concepto de empresa pública se incluyen a las sociedades anónimas en las cuales el Estado tiene alguna participación en el patrimonio de la empresa o alguna posición dominante, aunque no sea el socio mayoritario. Si el objeto es el régimen de empleo, entonces, el legislador y la jurisprudencia, siguen un concepto restrictivo de empresa pública, excluyendo de él a la sociedad privada propiedad del Estado o a la empresa mixta.

#### II.4. Características generales de las empresas públicas

Las empresas públicas presentan una serie de características en común que se detallan a continuación:

- **Interés público:** siendo entidades productoras de bienes y servicios de interés al público, no basta la mera intención de desarrollar una actividad de giro comercial, sino que el Estado debe hacerlo con entero apego a un interés general y en la consecución de fines que generen valor público, según se desprende del artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública. El Estado está en la capacidad de constituir una empresa pública justificando su

creación sobre la base del interés público.

- **Sujeción a principios del servicio público:** son entidades productoras de bienes y servicios para el público, en tal sentido, la Ley General de la Administración Pública, en su artículo 4 establece que:

*la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.*

- **Doble capacidad:** en virtud del artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública, Ley No. 6227, como parte del Estado, las empresas públicas tienen capacidad de derecho público y de derecho privado. Al respecto, el artículo 3° de esta ley, concordante con lo anterior menciona que

*1. El derecho público regulará la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario. 2. El derecho privado regulará la actividad de los entes que por su régimen de conjunto y los requerimientos de su giro puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes.*

- **Principio de legalidad:** El artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública regula el mismo principio, haciendo mención que la Administración Pública deberá actuar sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. En particular, el artículo 12 del mismo cuerpo normativo, indica que un servicio público se entenderá autorizado cuando se haya indicado el sujeto (órgano, ente o poder que prestará el servicio público) y el fin del mismo.
- **Control y fiscalización:** el numeral 11 de la Constitución Política determina que toda la Administración Pública está sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. Asimismo, el artículo 184 de la Constitución Política determina, como atribución de la Contraloría General de la República (CGR), examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones autónomas, así como fiscalizar su ejecución y liquidación. El artículo 18 de la Ley Orgánica de la CGR, Ley No. 7428, amplía dicha fiscalización al resto de la Administración descentralizada, incluyendo las empresas públicas. Con ello, a pesar de su independen-

cia administrativa ante el Estado, las empresas públicas están sujetas a una fiscalización y control de parte de este. En aras de cumplir con este sistema de control y fiscalización, las empresas públicas se encuentran además en la obligación de revelar la información necesaria para que la CGR y otros entes del Estado con potestad de supervisión, lleven a cabo esta labor.

- **Patrimonio público:** de acuerdo con el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley No. 7428:

*el patrimonio público será el universo constituido por los fondos públicos y los pasivos a cargo de los sujetos componentes de la Hacienda Pública. Serán sujetos componentes de la Hacienda Pública, el Estado y los demás entes u órganos públicos, estatales o no, y las empresas públicas, así como los sujetos de Derecho Privado, en cuanto administren o custodien fondos públicos por cualquier título, con las salvedades establecidas en el párrafo anterior.*

- **Fondos públicos (propiedad del Estado):** según el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley No. 7428: “fondos públicos son los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos”.
- **Régimen autónomo:** la empresa pública puede adoptar diversas naturalezas jurídicas, sin que exista en particular un medio único y homogéneo de constitución. Indistintamente de la naturaleza jurídica que adopte, interesa que, si la empresa pública ostenta personalidad jurídica distinta a la del Estado, tendrá independencia administrativa que le otorgará a la empresa pública la facultad para realizar sus competencias y atribuciones legales, sin sujetarse a otro ente; y con ello, disponer de recursos financieros, materiales y humanos propios.
- **Personalidad jurídica:** En su calidad de empresas públicas, son titulares de un centro de imputación y actuación propio que las posiciona como entes menores del Estado, pero con independencia administrativa respecto de este, particularmente definida por sus propias leyes y en general de conformidad con el artículo 1 de Ley General de la Administración Pública, Ley No. 6227.

Como se refleja de la información presentada anteriormente, las empresas públicas costarricenses pueden agruparse en 3 categorías (“órgano”, “ente público” y “ente privado”), y presentar distintas naturalezas jurídicas: órgano, institución autónoma, institución semiautónoma, ente público estatal o no estatal o ente privado.

### III. Alcance y cobertura del Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado

En el Protocolo se establecen formalmente, y de manera consistente y explícita, los lineamientos del Estado como propietario, incluyendo el ámbito de cobertura de esta, la razonabilidad que justifica la propiedad estatal, los objetivos de la creación de este Protocolo, y las orientaciones de la propiedad estatal. Asimismo, establece las expectativas del Estado en cuanto a las mejores prácticas de gobierno corporativo que deben observar las EPEs y los trabajos pendientes en esta materia a desarrollarse a mediano y largo plazo.

Para el impulso de las mejores prácticas de gobierno corporativo desde el Gobierno Central, que simultáneamente respete el esquema jurídico bajo el cual se rigen actualmente las empresas públicas, este Protocolo aplicará a las EPEs, sean instituciones autónomas o sociedades por acciones, tengan o no capital accionario definido, siempre que la mayoría o totalidad de las acciones y/o la potestad de mando, aunque sea a través de modos diversos, pertenezcan al Estado y desarrollen una actividad económica. Se espera, además, que los grupos empresariales o conglomerados financieros adopten estas prácticas a nivel de sus subsidiarias, procurando uniformidad en su aplicación y reporte consolidado de su cumplimiento.

#### III.1 Empresas propiedad del Estado

Se clasificarán como EPEs, aquellas instituciones que cumplan con los criterios listados a continuación:

1. Cualquier entidad constituida para ejercer una actividad primordialmente comercial o de manufactura para un mercado, de manera habitual y continua, ya sea de forma monopólica o en competencia, incluyendo aquellas que combinen actividades comerciales con objetivos de política pública. (OCDE, 2015: p.15 y Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica 113-J-1999).
2. Cualquier entidad incluida dentro del criterio 1 que se encuentra bajo el control del Estado, ya sea que este sea el beneficiario final de la propiedad, o mediante el ejercicio de un nivel equivalente de control (OCDE, 2015: p.14 y Procuraduría General de la República, Criterios C-018-2002 y C-139-2018).
3. Cualquier entidad incluida dentro del criterio 1 que reciba subsidios directos

**Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado**

o transferencias directas del gobierno, permitiéndole a este derivar, a partir de lo establecido por el artículo 140, inciso 8 de la Constitución Política, la potestad de monitorear el adecuado rendimiento de los servicios y las dependencias administrativas, así como la responsabilidad de asegurar que los recursos que transfiere a otras instituciones sean utilizados bajo los principios de economía, eficiencia, eficacia, y que produzcan resultados medibles. (Procuraduría General de la República, Criterio C-204-2015).

A partir de lo anterior, están incluidas también las sociedades por acciones y aquellas que no tengan capital accionario definido, siempre que la mayoría de las acciones y/o la potestad de mando, aunque sea a través de modos diversos, se encuentren a nivel del gobierno central.

En la siguiente tabla se presenta la lista de EPEs a las que aplica actualmente este Protocolo, así como el detalle de la actividad que desarrollan, su normativa de creación, su naturaleza jurídica y máxima jerarquía institucional:

**Figura 2. Empresas cubiertas por el Protocolo.**

No.	Institución	Actividad	Norma vigente	Naturaleza jurídica	Máxima jerarquía
1	Acueductos y Alcantarillados (AyA)	Suministro de agua y manejo de desechos	Ley 2726	Institución Autónoma	Junta Directiva
2	Banco de Costa Rica (BCR)	Banca y Finanzas	Ley 1644	Institución Autónoma	Junta Directiva
3	BCR Corredora de Seguros S.A.	Servicios de seguros	Ley 8653	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria BCR	Junta Directiva
4	BCR Pensión Operadora de Planes de Pensiones Complementarias S.A.	Fondo de pensiones	Ley 7732 / 7983 / 7523	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria BCR	Junta Directiva
5	BCR Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S. A,	Administrador de fondos de inversión	Ley 7732	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria BCR	Junta Directiva

Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado

No.	Institución	Actividad	Norma vigente	Naturaleza jurídica	Máxima jerarquía
6	BCR Valores Puesto de Bolsa S.A.	Bolsa de valores	Ley 7732	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria BCR	Junta Directiva
7	Banco Internacional de Costa Rica S.A. (BIC-SA)	Banca y finanzas	Convención autorizada por la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica. Fue creada mediante oficio No. 10189 (2477-L-75) del 25 de noviembre de 1975.	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria BCR y BNCR	Junta Directiva
8	Banco Nacional de Costa Rica (BN)	Banca y finanzas	Ley 1644	Institución Autónoma	Junta Directiva
9	BN Corredora de Seguros, S.A.	Servicios de seguros	Ley 8653	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria BN	Junta Directiva
10	BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión, S.A.	Administrador de fondos de inversión	Ley 7732	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria BN	Junta Directiva
11	BN Valores, Puesto de Bolsa, S.A.	Puesto de bolsa	Ley 7732	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria BN	Junta Directiva
12	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	Administrador de fondos de pensiones	Ley 7732	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria BN	Junta Directiva
13	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	Energía y telecomunicaciones	Ley 449	Institución Autónoma	Consejo Directivo
14	Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. (CNFL)	Generación y distribución de energía eléctrica	Ley 4197	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria ICE	Consejo de Administración

Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado

No.	Institución	Actividad	Norma vigente	Naturaleza jurídica	Máxima jerarquía
15	Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA)	Servicios de internet	Ley 3293	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria ICE	Junta Directiva
16	Correos de Costa Rica S. A.	Servicios postales	Ley 7768	Empresa Pública Estatal, constituida como Sociedad Anónima	Junta Directiva
17	Fábrica Nacional de Licores (FANAL)	Destilación y comercialización de alcohol	Ley 2035 y 7742	Unidad Adscrita del Consejo Nacional de Producción (CNP)	Junta Directiva
18	Instituto Nacional de Seguros (INS)	Servicios de Seguros	Ley 12 y 8653	Institución Autónoma	Junta Directiva
19	INS Red de Servicios de Salud, S.A.	Servicios médicos	Ley 8653	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria INS	Junta Directiva
20	INS Servicios, S.A.	Servicios de administración de oficina	Ley 8653	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria INS	Junta Directiva
21	INS Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	Administrador de fondos de inversión	Ley 7732 / Decreto No.27503-H	Sociedad Anónima, Subsidiaria INS	Junta Directiva
22	INS Valores Puesto de Bolsa S.A.	Puesto de bolsa	Ley 7732 / Decreto No.27503-H	Empresa Pública Estatal, Subsidiaria INS	Junta Directiva
23	Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	Transportes	Ley 7001	Institución Autónoma	Consejo Directivo
24	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	Autoridad portuaria	Ley 1721 y 4964 -8461	Institución Autónoma	Junta Directiva

Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado

No.	Institución	Actividad	Norma vigente	Naturaleza jurídica	Máxima jerarquía
25	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)	Autoridad portuaria	Ley 3091	Institución Autónoma	Consejo de Administración
26	Junta de Protección Social (JPS)	Rifas y loterías	Ley 8718	Institución Autónoma	Junta Directiva
27	Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. (RECOPE)	Suministro de hidrocarburos	Ley 5508; 6588; 7356	Empresa Pública Estatal, constituida como Sociedad Anónima	Junta Directiva
28	Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A. (SINART)	Servicios de televisión y radio pública	Ley 8346	Empresa Pública Estatal, constituida como Sociedad Anónima	Consejo Ejecutivo

Fuente: elaboración propia, teniendo como referencia la Base de Datos de las Instituciones Públicas, Unidad de Estudios Especiales, MIDEPLAN 2019.

### III.2 Sobre los Entes Públicos no Estatales

En Costa Rica existe una figura que resulta muy particular: la de los entes públicos no estatales, los cuales se rigen por el Derecho Público, pero no pertenecen al encuadramiento estatal, pues no están adscritos al Estado y atienden fines eminentemente privados y sectoriales. El ordenamiento jurídico, por delegación legal expresa, les atribuye a estos entes funciones que son propias de la Administración.

Esta figura está recogida en nuestro ordenamiento jurídico, en el numeral 1° de la Ley General de la Administración Pública, el cual indica: *“Artículo 1.- La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.”*

En este artículo se reconoce la existencia de entidades con personalidad jurídica distinta del Estado y se les reconoce capacidad tanto de derecho público como de derecho privado.

En nuestra normativa existe diversidad de entes clasificados bajo la figura de “entes públicos no estatales”, sin embargo, su naturaleza no coincide totalmente con la de una empresa propiedad del Estado. No obstante, se ha determinado el interés de que estas consideren también los lineamientos y buenas prácticas de gobierno corporativo establecidos en este Protocolo. Concretamente estas instituciones son la Corporación Bananera Nacional (CORBANA), el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), quienes como “empresas públicas-entes públicos”, comparten esta naturaleza jurídica, y participan en alguna actividad comercial.

De igual forma, la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), y la Editorial Costa Rica, que, si bien en cuanto a su naturaleza jurídica no son un ente público no estatal, pueden igualmente clasificarse como “empresas públicas-entes públicos”, revistiendo así interés para efectos de la aplicación de lineamientos de gobierno Corporativo. Esto, reconociendo siempre la independencia funcional, administrativa, patrimonial y financiera, que le ha asignado el legislador, la jurisprudencia y la doctrina nacional e internacional.

### III.3 El modelo de propiedad costarricense

A diferencia de otras formas de organización empresarial, las EPEs se caracterizan porque pertenece íntegra o mayoritariamente, al gobierno central o a una de sus

instituciones, según lo establece el dictamen C-073-84 del 14 de febrero de 1984, emitido por la Procuraduría General de la República. El Presidente de la República, los Ministros, el Poder Ejecutivo y el Consejo de Gobierno, como órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado, tienen responsabilidades de “agente propietario”. Por ende, cuentan con plenas capacidades para cumplir de forma efectiva las funciones de propiedad que la ley establece para con estas instituciones y ajustar el ejercicio de la propiedad del conjunto de EPEs a las buenas prácticas internacionales, incluidas las difundidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El interés público de las empresas públicas, establecido en el marco normativo nacional como se ilustra arriba, constituye el fundamento para la propiedad estatal de las diversas EPEs, tanto en los casos de empresas individuales, como en grupos económicos que estas conformen. Así las cosas, se considera que la Presidencia de la República y el Poder Ejecutivo fungen como responsables últimos del direccionamiento político de estas instituciones.

Es medular resaltar que, en el desarrollo de competencias propias del Estado como propietario, intervienen una serie de actores distintos, ejerciendo roles y competencias distintas en momentos diferentes. A continuación, la Figura 4, describe cada uno de los actores y sus competencias en cuanto al manejo de las EPEs. Esta tabla se elabora partiendo de una síntesis y esquematizando responsabilidades conferidas por la Constitución Política y otra normativa relevante.

**Figura 4. Actores vinculados al manejo de las empresas propiedad del Estado**

Actor	Competencia
Asamblea Legislativa	Responsable de la creación, modificación o supresión de empresas públicas, instituciones autónomas o entes públicos no estatales, por medio de la ley.
Poder Ejecutivo	Ejercicio del direccionamiento político de las EPEs de acuerdo con las competencias en materia de rectoría que le confiere la Constitución Política y la Ley General de Administración Pública. Según el Artículo 26 de la Ley General de la Administración Pública: “El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones: ...b) Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada.”.
Consejo de Gobierno	Nombra a los directores de las EPEs cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo. Remover a los miembros de órganos colegiados cuyos nombramientos sean de su competencia, cuando haya mérito para ello y posterior a un procedimiento administrativo que garantice la oportunidad de defensa. Representar al Estado en su ejercicio de funciones de propiedad ante las empresas que por ley le responden en este ámbito.

## Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado

Actor	Competencia
Unidad Asesora para la Dirección y Coordinación de las EPEs y la Gestión de las Instituciones Autónomas	Surge como un centro de competencia y un órgano normativo para el ejercicio de propiedad del Estado. Se constituye en una base permanente de conocimiento técnico sobre análisis financiero, gobierno corporativo y formulación de políticas públicas, entre otros. Posee la independencia de criterio necesaria para asesorar al Presidente y al Poder Ejecutivo en la dirección y coordinación de las EPEs.
Juntas Directivas u órganos de dirección de las EPEs	Ejerce la máxima jerarquía institucional, asumiendo responsabilidad de rectoría técnica sobre el quehacer institucional, así como acatamiento y puesta en marcha de aquellas directrices emanadas del Presidente y el Poder Ejecutivo en ejercicio pleno del direccionamiento político de la institución que corresponda.
Ministerio de Planificación y Política Económica	Es el órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República y la instancia encargada de formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades del Gobierno; es decir, define la visión y metas de mediano y largo plazo que inspiran el accionar del Ejecutivo.
Ministerio de Hacienda	Asegura a la sociedad costarricense los recursos financieros, al menor costo posible, para satisfacer las necesidades sociales y promover su adecuada asignación; además, es un ente que contribuye a la gobernabilidad ejerciendo una sólida rectoría en el ámbito fiscal del país y apoyando a las instituciones y clientes para el logro de los objetivos prioritarios nacionales.
Dirección General de Contabilidad Nacional (dependencia del Ministerio de Hacienda)	Ejerce la rectoría del subsistema de contabilidad del sector público costarricense, así como la emisión de estados financieros consolidados, mediante la generación de información financiera oportuna y confiable para la toma de decisiones de las autoridades y la ciudadanía en general. Está a cargo de dar seguimiento en las instituciones del Estado a la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIFs).
Ministros Rectores Sectoriales	Imprimir un mayor grado de dirección y coordinación política, así como eficacia y eficiencia en el sector correspondiente, entendido este último como la agrupación de instituciones públicas centralizadas y descentralizadas con acciones afines y complementarias entre sí en áreas del quehacer público. Todo lo anterior con el objetivo de facilitar la tarea de gobernar del presidente de la República y de que el Poder Ejecutivo vele por el buen funcionamiento de los servicios y de las diversas dependencias administrativas.
Contraloría General de la República	Garantiza la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los recursos, valores, bienes y derechos de propiedad del Estado de órganos, de empresas o de entes públicos.

## Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado

Actor	Competencia
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Armoniza los intereses de los consumidores, usuarios y prestadores de los servicios públicos a través de la fijación de los precios y tarifas de: a) suministro de energía eléctrica en las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización; b) suministro del servicio de acueducto y alcantarillado; c) suministro de combustibles derivados de hidrocarburos; d) riego y avenamiento; e) cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo; f) los servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales; g) transporte de carga por ferrocarril y; h) comunicación postal.
CONASSIF	Como órgano colegiado de dirección superior, ejerce su labor directiva sobre las superintendencias financieras y dota de uniformidad e integración a las actividades de regulación y supervisión del sistema financiero costarricense.
Superintendencia General de Entidades Financieras	Vela por la estabilidad, la solidez y el funcionamiento eficiente del sistema financiero nacional, con estricto apego a las disposiciones legales y reglamentarias y de conformidad con las normas, directrices y resoluciones que dicte la propia institución, todo en salvaguarda del interés de la colectividad.
Superintendencia General de Seguros	Facilita el desarrollo y funcionamiento del mercado de seguros costarricense de forma transparente y eficiente, velando por su estabilidad y entregando la más amplia información a los asegurados. Se encuentra a cargo de la autorización, regulación y supervisión de las personas, físicas o jurídicas, que intervengan en los actos o contratos relacionados con la actividad aseguradora, reaseguradora, la oferta pública y la realización de negocios de seguros.
Superintendencia General de Valores	Promueve un mercado de valores confiable, eficiente y sostenible, de acceso a la ciudadanía y los agentes económicos, mediante acciones de regulación y supervisión del mercado que fomenten la participación y su desarrollo.
Superintendencia de Pensiones	Vela por el cumplimiento del marco normativo que regula el Sistema Nacional de Pensiones, con el fin de promover pensiones dignas al ciudadano.
Superintendencia de Telecomunicaciones	Regula el mercado de las telecomunicaciones a través del establecimiento de tarifas máximas, promueve la competencia, autoriza a las empresas operadoras y proveedoras de servicios, propicia la interconexión entre las empresas, velando además por la calidad de los servicios de telecomunicaciones y defiende los derechos de los usuarios.
Comisión para Promover la Competencia	Investiga, previene y sanciona la existencia de monopolios, carteles, prácticas o concentraciones prohibidas en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, cuando lesionen la libre competencia en el mercado.
Ciudadanía y sociedad civil en general	Últimos beneficiarios directos del quehacer de las empresas públicas, a través de la recepción de bienes y servicios públicos, o bien percibiendo porciones de valor público que les permite aumentar su bienestar. El ejercicio pleno de la ciudadanía de control y fiscalización sobre el quehacer de las empresas públicas es de vital importancia, toda vez que se constituye en un actor medular para cualquier reforma o actualización que requiera el quehacer de las empresas en cuestión.

Fuente: *Elaboración Propia*

A partir de sus responsabilidades, el Estado asume una variedad de roles, desde

la regulación sectorial y diseño e implementación de políticas públicas, por medio de sus ministerios, hasta el resguardo de la sostenibilidad económica del país. Uno de estos roles, como se expuso anteriormente, es el de propietario de empresas públicas. Sin embargo, en el ejercicio de su propiedad, sus intereses de “accionista” pueden entrar en conflicto con los intereses de alguna de sus múltiples funciones estatales. Por tanto, es imperativo un balance en el cual el Estado dirija sus empresas de forma activa, informada y responsable, pero evitando conflictos de interés con sus otras funciones estatales (como la de regulador) e impidiendo cualquier presión política indebida sobre el funcionamiento de sus empresas.

Para manejar de manera adecuada este balance, el gobierno corporativo se convierte en una herramienta que permite desarrollar un modelo que le facilite ejercer activamente las funciones de propiedad sin interferir políticamente para conseguir objetivos de corto plazo que comprometan la sostenibilidad de sus empresas a largo plazo.

En el modelo de propiedad de Costa Rica, como se detalla en la Figura 4, el Estado cuenta con funciones de propiedad ejercidas por distintas instituciones y se apoya en una entidad propietaria, la Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado (en adelante, Unidad Asesora), para la coordinación y dirección de este ejercicio de propiedad, el cual es un primer elemento del modelo.

La Unidad Asesora, se creó mediante Decreto 40.696-MP “Creación de la Unidad Asesora para la Dirección y Coordinación de la Propiedad Accionaria del Estado y la Gestión de las Instituciones Autónomas”, del 23 de octubre de 2017, como apoyo para la Presidencia y el Poder Ejecutivo en la formación de criterio y tomar decisiones como propietario informado y activo, sobre el desempeño de las EPEs.

Sus funciones incluyen asesorar a la Presidencia de la República al Poder Ejecutivo en la dirección, coordinación y protección de los derechos de propiedad accionaria del Estado en las EPEs, coadyuvar en el logro de la eficiencia y la eficacia en el desempeño de estas y desarrollar los procesos para la selección y nombramiento de directivos bajo los principios de mérito y transparencia.

Además, desarrolla, como insumos para la toma de decisiones del Presidente y el Consejo de

Gobierno, instrumentos de seguimiento del rendimiento financiero de las empresas, recomendaciones sobre aspectos clave del gobierno corporativo de las EPEs, análisis de informes de cumplimiento, auditorías y estudios de control sobre estas

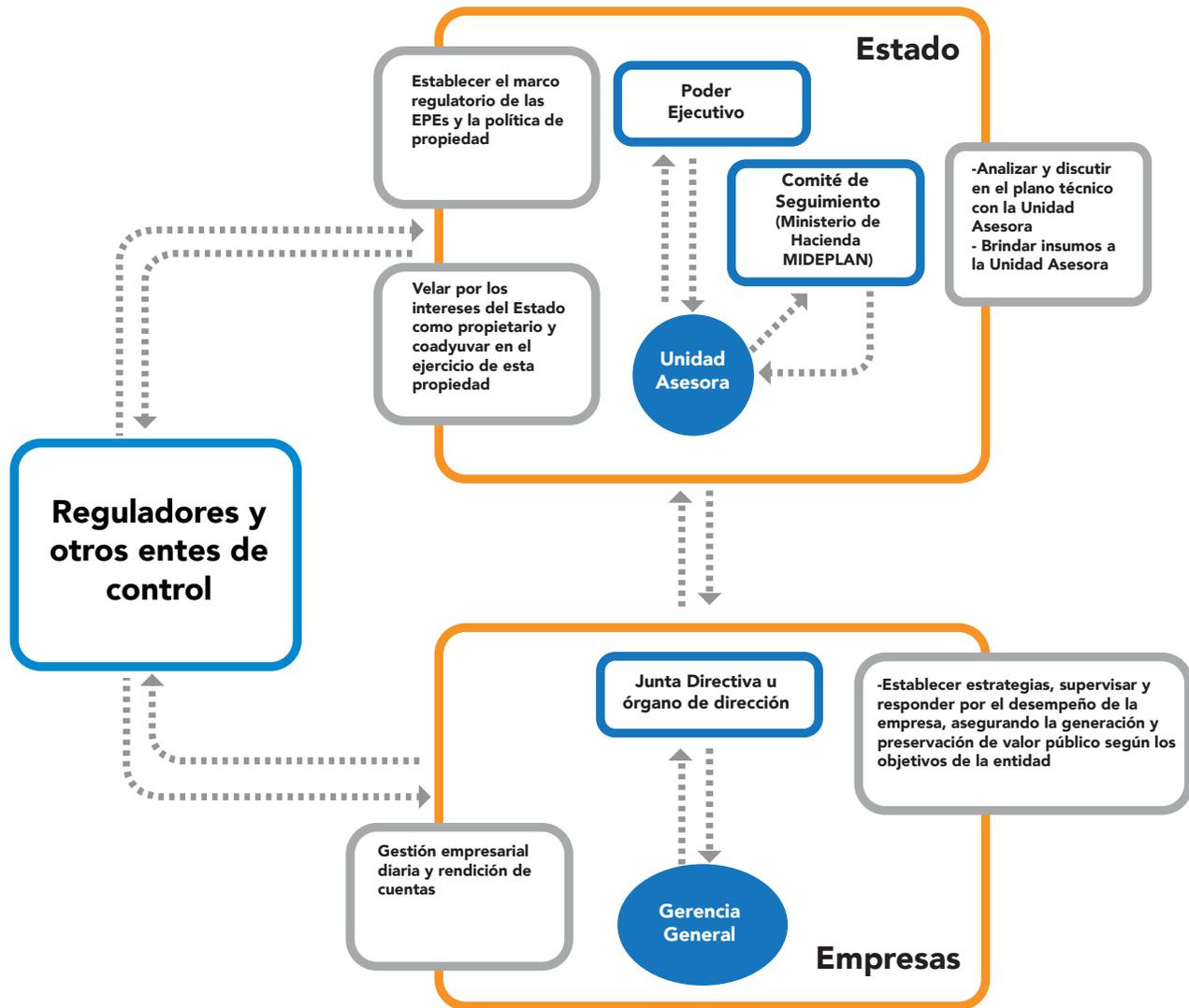
empresas, que emanen de ellas mismas o de los órganos contralores competentes, e informes de riesgo sobre situaciones que requieren atención pronta por parte del propietario.

El siguiente elemento del modelo es la junta directiva u órgano de dirección, que debe ser el órgano máximo de dirección de la empresa y actuar como intermediario entre ésta y el Estado. Salvaguardando el principio de autonomía de las juntas directivas u órganos de dirección, el gobierno no se involucra en la administración diaria de las EPEs. Estos órganos deben gozar de completa autonomía operacional para alcanzar los objetivos que se definieron para la respectiva entidad. Debe no solo ejercer un rol de supervisión y dirección sobre la gerencia, sino también encabezar la buena gestión de la empresa, estableciendo estrategias y trabajando de la mano con la gerencia para su implementación. Sus funciones y responsabilidades se analizan en mayor detalle más adelante.

En algunas instituciones se cuenta con la figura de Presidente Ejecutivo, creado mediante ley 5507 "Reforma Juntas Directivas de Autónomas Creando Presidencias Ejecutivas", del 19 de abril de 1974. Estos funcionarios son el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución, y fungen como enlace directo entre el Poder Ejecutivo y la institución que representa

Finalmente, la gerencia general o dirección ejecutiva es responsable por el desempeño de la empresa y sus operaciones diarias. Esta debe ejecutar con eficiencia y eficacia las estrategias propuestas por la junta directiva y obrar en el mejor interés de la empresa, rindiendo cuentas ante este órgano de dirección.

Figura 5. Modelo de propiedad de las EPEs en Costa Rica



Fuente: Elaboración Propia

## IV. Lineamientos del Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado

El Poder Ejecutivo, en la búsqueda de implementar las mejores prácticas de gobierno corporativo para aumentar la generación de valor público a través de la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía, emite los siguientes lineamientos para la conducción de las EPEs, las cuales pertenecen a todos los y las costarricenses.

Se toma como premisa de partida el objetivo del gobierno corporativo, el cual consiste en facilitar la creación de un ambiente de confianza, transparencia y rendición de cuentas necesario para favorecer las inversiones a largo plazo, la estabilidad financiera y la integridad en los negocios. Todo ello contribuirá a un crecimiento más sólido y al desarrollo de sociedades más inclusivas (OCDE, 2015).

### IV.1 Razones que justifican la propiedad del Estado

El Estado costarricense ejerce la propiedad de las EPEs en interés del conjunto de los ciudadanos, buscando la generación de valor público. Esto que permite avanzar hacia mayores niveles de bienestar colectivo, a través de una asignación más eficiente de los recursos.

Por tanto, las EPEs deben responder al menos a uno de los siguientes criterios:

1. Sus funciones o fines son necesarios para salvaguardar un interés económico o estratégico nacional.
2. Es la única forma de asegurar la universalidad en la prestación de un servicio público.
3. Se requiere la prestación directa de algún bien o servicio por parte del Estado.
4. Existe una política o proyecto estratégico que justifique la inversión del Estado.

Esta lógica de propiedad permite evaluar la razón de ser de las EPEs en función de los intereses públicos a los que contribuyen y de la visión estratégica y prioridades del Estado como propietario. La revisión periódica del accionar de las EPEs permitirá mejorar su estrategia institucional, adaptarla a los tiempos contemporáneos y

sobre todo generar mayor valor público a la ciudadanía, contribuyendo con el impulso del bienestar y el desarrollo nacional.

El devenir de las EPEs es particularmente relevante, ya que además de ser entidades generadoras de valor público, son importantes fuentes y motores del desarrollo nacional. En este contexto, la evaluación continua de sus objetivos y desempeño, así como del entorno en el que se desarrollan, resulta trascendental para valorar su continuidad y maximizar el uso de los recursos disponibles.

En este sentido, el Estado considerará los siguientes criterios para efectuar dicha evaluación:

1. Las funciones de la EPE se duplican o se superponen innecesariamente con funciones, programas, actividades o proyectos ya proporcionados por otra entidad, institución o agencia estatal.
2. Los objetivos y propósitos económicos o sociales para los cuales fue originalmente creada la empresa propiedad del Estado no están siendo cumplidos o han perdido interés actual.
3. La EPE ya no alcanza los rendimientos sociales, estratégicos o económicos suficientes en relación con la inversión realizada.
4. La EPE está inactiva o no operacional.

Sobre lo indicado en el punto anterior, no puede obviarse, como lo explica la Procuraduría General de la República en el dictamen C-139-2001, que

*como no existe un mandato unívoco e imperativo de que el legislador organice las empresas públicas de Derecho Público bajo una organización determinada, tenemos que existe una discrecionalidad legislativa sobre cómo hacerlo”, a la vez que en virtud del principio de legalidad consagrado en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, “(...) la constitución de empresas públicas - así como la participación de un ente público en el capital accionario de una empresa privada -, demandan la existencia de una norma de rango legal que las autorice, y que establezca las condiciones que regirán la participación de los entes públicos en la gestión (...) (Procuraduría General de la República, Dictamen C-139-2001, 2001).*

Por lo anterior:

*(...) el Estado tampoco goza de libertad para proceder a la disolución de las sociedades anónimas por él constituidas. Efectivamente, en virtud del principio general de paralelismo de las competencias (el competente para modificar o dejar sin efecto una norma o decisión es el competente para emitirla), es manifiesto que, en orden a liquidación o venta del capital accionario de las empresas estatales, deviene imperativa la promulgación de una norma legal que así lo autorice (idem).*

#### **IV.2 Objetivos del Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado**

Las EPEs representan, en países como Costa Rica, un rol importante en la economía nacional y, en muchos casos, son esenciales en sectores clave para el desarrollo del país. Su relevancia hace que el Estado, como propietario, deba dar seguimiento a su desempeño y al cumplimiento de sus objetivos. Con esto en mente, se ha elaborado este Protocolo, fundamentado en las mejores prácticas internacionales en materia de gobierno corporativo.

Para su desarrollo, se han tomado como base las disposiciones establecidas en las Directrices sobre Gobierno Corporativo de las EPEs de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015) (Directrices) y los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20 (2015) (Principios).

Asimismo, se ha realizado una labor de revisión de prácticas de otros países en esta materia, con el fin de tener referencias sobre la aplicación de estos instrumentos y adaptarlas a la realidad nacional. Este documento es, además, resultado de múltiples consultas, tanto a nivel gubernamental, como con las mismas EPEs.

##### **Objetivo general:**

Brindar a las EPEs y al público en general, seguridad y claridad sobre la relación entre el Estado y las EPEs, así como sobre la forma en que deberán actuar estas empresas en materia de gobierno corporativo.

**Objetivos específicos:**

1. Procurar un ejercicio activo e informado de la potestad de dirección y coordinación del Estado como propietario mediante el alcance de los resultados esperados por las EPEs en cumplimiento de los objetivos comerciales y de política pública que les hayan sido asignados.
2. Alinear la variedad de prácticas existentes a nivel de las EPEs, bajo una concepción armonizada con las mejores prácticas internacionales de gobierno corporativo.
3. Promover la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a información pública estandarizada respecto a los resultados de las EPEs, por medio de mecanismos efectivos de divulgación, que permitan al Estado como propietario supervisar y evaluar su desempeño y facilitar la evaluación externa de la ciudadanía en ejercicio activo de sus derechos.
4. Garantizar una valoración objetiva de la gestión de las juntas directivas, de los directivos individualmente y de las entidades, que le permitan tomar decisiones oportunas para comprobar la calidad de la gestión y la efectividad de estas instituciones en la consecución de sus objetivos.

**IV.3 Orientaciones para el Estado en la conducción de las empresas propiedad del Estado**

Las siguientes orientaciones pretenden guiar la conducción efectiva por parte del Presidente de la República y el Poder Ejecutivo hacia las EPEs:

- Ejercer de manera activa sus derechos de propiedad sobre las EPEs, en apego al esquema jurídico de cada una de estas.
- Asegurar una separación clara y efectiva entre sus funciones de regulación, de formulación de política pública y de propietario.
- Propiciar rendimientos económicos positivos de sus actividades comerciales bajo una visión de sostenibilidad financiera, como requisito indispensable para que éstas puedan cumplir con su mandato de creación de valor público en el mediano y largo plazo.
- Asegurar el acceso universal a bienes y servicios públicos básicos, así como

la responsabilidad, profesionalismo y efectividad en la prestación de estos.

- Proteger y preservar el patrimonio del Estado, entendido como conjunto de sus bienes, recursos y activos propios.
- Definir y comunicar las metas generales de política pública y de desempeño de las EPEs.
- Permitir que las EPEs operen con la autonomía correspondiente en la consecución de sus objetivos definidos, sin intervenir en la gestión.
- Procurar que el accionar de las EPEs sea consistente con las políticas y programas nacionales de desarrollo.
- Dar seguimiento efectivo y evaluar el desempeño de las EPEs, incluyendo el cumplimiento de los objetivos de política pública que les hayan sido asignados y los estándares de gobierno corporativo aplicables.
- Establecer mecanismos para la obtención de información relevante y suficiente sobre las EPEs de forma oportuna y regular, que hagan posible el seguimiento de su operación.
- Elaborar y poner a disposición del público informes anuales sobre la gestión de las EPEs.
- Establecer procedimientos de nombramiento de los miembros de las juntas directivas u órganos de dirección de las EPEs que sean transparentes y basados en méritos, garantizando la plena integración de estos órganos con una adecuada diversidad de conocimientos y aptitudes que en conjunto aporten un valor agregado a la entidad.
- Promover la capacitación y sensibilización sobre gobierno corporativo en las personas miembros de la junta directiva u órgano de dirección de las EPEs, que le permita al director o directora asumir un papel activo e informado para apoyar el accionar de la junta directiva según las buenas prácticas de gobierno corporativo.
- Asegurar una gobernanza transparente de las EPEs para una efectiva rendición de cuentas.
- Establecer una política de remuneraciones clara para las juntas directivas u órganos de dirección de las EPEs, la cual permita atraer y retener profesionales cualificados.
- Velar porque las EPEs apliquen de manera homogénea la normativa vigente en materia de rendición de cuentas y divulgación de información, garantizan-

do el pleno acceso a esta por parte de la ciudadanía.

- Hacer públicas sus expectativas respecto al alto nivel de responsabilidad que espera de las EPEs en materia de sostenibilidad, responsabilidad empresarial y gobierno corporativo; y establecer claramente los mecanismos para su cumplimiento.
- Identificar y valorar la implementación de acciones que promuevan la igualdad de condiciones y la competencia leal en los mercados en los que las EPEs desarrollan actividades económicas en condiciones de competencia con actores privados.
- Velar porque las leyes generales, códigos y normas tributarias no discriminen indebidamente entre las EPEs y sus competidores en el mercado.
- Mantener una unidad asesora para apoyar al Presidente de la República y al Poder Ejecutivo en la conducción del direccionamiento político de esta propiedad del Estado, misma que se entenderá, según la OCDE (2015), bajo el término de entidad propietaria:

*“El término “entidad propietaria” designa a la entidad pública que tiene atribuida la propiedad o el ejercicio de los derechos de propiedad del Estado. La “entidad propietaria” puede referirse a una agencia de propiedad estatal, a una agencia de coordinación o a un departamento ministerial que tenga atribuidos los derechos de propiedad correspondientes al Estado. En las presentes Directrices y Notas, el término “entidad propietaria” se utiliza sin perjuicio del modelo de propiedad elegido. No todos los adherentes a las Directrices han encomendado necesariamente a una institución pública que desempeñe las funciones de la propiedad, lo que no afecta a la aplicación del resto de las recomendaciones” (OCDE, 2015).*

## V. Relación entre el Estado y las empresas propiedad del Estado

La relación entre el Estado y las EPEs se guiará por las disposiciones detalladas en esta sección. Estas se basan en estándares en el marco del buen gobierno corporativo; se espera que aquellas EPEs que ya han avanzado en la aplicación de estas, continúen hasta su completa institucionalización, y que aquellas que no lo han hecho, ejecuten lo aquí dispuesto a la brevedad posible; ello con el afán de alcanzar buenas prácticas para el gobierno corporativo reconocidas internacionalmente.

Estas acciones serán promovidas desde la Presidencia de la República y el Poder Ejecutivo. En aquellos casos en que la implementación corresponda a las EPEs, muchas de estas buenas prácticas ya han sido o serán instruidas a través de directrices presidenciales y del presente *Protocolo*. Las directrices que ya han sido emitidas se mencionan en los próximos apartados. Se espera que todas las Juntas Directivas, como máximas jerarquías institucionales, las implementen a la brevedad posible, incorporándolas dentro de los Planes Estratégicos Institucionales y documentos de programación anual de metas y resultados.

### V. 1 Selección de miembros de juntas directivas

En las EPEs resulta conveniente y necesario asegurar que el proceso de selección y valoración de los candidatos para ocupar cargos en las juntas directivas u órganos de dirección resulte en personas idóneas. Los miembros de las juntas directivas deben mantener y demostrar capacidad, integridad<sup>2</sup> y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones. Además, deben contar con experiencia adecuada y relevante para el cargo y alineamiento con el perfil del puesto. En tal sentido, resulta imprescindible establecer criterios mínimos sobre aspectos y condiciones que acrediten dicha idoneidad. La verificación de estos aspectos y condiciones es una responsabilidad primaria del Consejo de Gobierno.

---

2 La integridad ha sido consignada como uno de los elementos primordiales del ambiente de control en las organizaciones por la Ley General de Control Interno, No. 8292 del 4 de setiembre de 2002, y las normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas mediante Resolución del Despacho Contralor No. R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, y se define además en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, del 26 de enero de 2017 como *"la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público."*

Para alcanzar este objetivo, el Poder Ejecutivo emitió el decreto 41.516-MP “Reglamento para la selección y valoración de candidatos para cargos del órgano de dirección de EPEs y de instituciones autónomas”, del 29 de agosto de 2019. Mediante este Decreto, el Estado establece en forma clara, estructurada y transparente, el procedimiento que seguirá para nombrar cargos del órgano de dirección, entendiendo por ello miembros de juntas directivas, consejos directivos u otros puestos de naturaleza equivalente, de EPEs cuyo nombramiento corresponda al Consejo de Gobierno y al Poder Ejecutivo.

El mecanismo otorga la oportunidad de que cualquier ciudadano interesado se registre para ser incorporado en el proceso de selección de miembros de juntas directivas u órganos de dirección, conformando un registro público de elegibles. El medio principal para incorporarse como postulante es el sitio web [www.juntas-directivas.go.cr](http://www.juntas-directivas.go.cr). Las personas pueden informar su decisión de participar con base en los perfiles de los cargos de cada junta directiva u órgano de dirección, desarrollados por la Unidad Asesora y publicada en el sitio web. Estos perfiles incorporan los requerimientos, prohibiciones e incompatibilidades exigidos por la normativa aplicable, así como indicaciones generales de idoneidad que emanen para cada nombramiento específico, del Presidente y el Poder Ejecutivo.

Los criterios de valoración para cada Junta Directiva serán aprobados por el Poder Ejecutivo y deberán considerar, al menos, factores como la experiencia y logros profesionales sustantivos para el cargo, grado académico, integridad, experiencia previa como miembro de una junta directiva, buena comunicación y capacidades de diálogo y conciliación.

Se procurará que las juntas directivas u órganos de dirección cuenten con integrantes independientes. La independencia implica la capacidad de analizar y formar un criterio propio de manera objetiva. Para esto, el Poder Ejecutivo considerará independientes a aquellas personas libres de cualquier participación sustancial en la empresa, con otros accionistas mayoritarios o con la entidad propietaria; así como libres de relación con sus órganos de gestión, asesoría; proveedores y, en general, de cualquier otra influencia interna o externa sobre su juicio que pueda poner en peligro la objetividad de su criterio.

Algunas situaciones que podrían poner en peligro dicha objetividad son aquellas cuando la persona sea personero o empleado de la institución, o bien, que sea, o durante el año anterior a su designación haya sido, miembro de la junta directiva u órgano de dirección de sociedades privadas participantes del mismo mercado

o sector, o bien, que a la fecha de nombramiento tenga a sus padres, conyugue o hijos en esta calidad.

Las EPEs que cuenten con subsidiarias deben adecuar sus mecanismos de selección y valoración de candidatos para los cargos del órgano de dirección de estas, con el fin de garantizar la existencia de un procedimiento claro, estructurado y transparente, inspirado por estos mismos principios y conceptos.

## **V.2 Establecimiento de objetivos y metas de desempeño**

Con el fin de ejercer la rectoría política que le es asignada por la normativa nacional, el Poder Ejecutivo remitirá una nota de expectativas a cada una de las EPEs, donde se demarcarán claramente los resultados esperados de estas, incluyendo indicadores relevantes que representen los aspectos más importantes para el Estado como propietario. Estos parámetros darán certeza al órgano de dirección de la empresa sobre lo que se espera de su gestión, para orientar las acciones de las entidades hacia las prioridades establecidas por el Presidente de la República y el Poder Ejecutivo.

Los resultados esperados podrán ser tanto financieros como no financieros, pero deberán necesariamente considerar la sostenibilidad financiera, además de que los objetivos de interés público que le han sido asignados se cumplan. En esta nota se incluirán además los métodos o fórmulas que se utilizarán para valorar el cumplimiento. La emisión de la nota de expectativas se hará anualmente en abril y coincidirá con la planificación de la institución, estableciéndose previo al inicio del año de su ejecución.

Los resultados esperados serán discutidos con la junta directiva u órgano de dirección de cada EPE, previo a la remisión formal de la nota de expectativas, así como el método o fórmula para estimar su medición. La junta directiva u órgano de dirección de cada entidad podrá hacer una propuesta de los indicadores para determinar el desempeño de su institución. En este proceso, se realizarán sesiones de trabajo presenciales. Es importante identificar las acciones que la EPE requiere que el Gobierno ejecute para efectos lograr alcanzar las metas de desempeño planteadas.

Se debe procurar que los resultados esperados de las EPEs, incluidos en la nota de expectativas, cumplan con las siguientes características:

- Ser relevantes y atinentes para el negocio o función de la entidad y su marco

legal.

- Estar ligados a la estrategia y los objetivos de la institución.
- Estar alineados con el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PDID), los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cualquier otro instrumento de planificación sectorial o nacional de mediano o largo plazo.<sup>3</sup>
- Ser específicos, medibles, alcanzables, definidos en el tiempo y orientados a resultados y crecimiento.
- Facilitar el *benchmarking* para identificar brechas en el desempeño, así como metas apropiadas para la institución.

Para poder fijar los resultados esperados, el Estado requiere necesariamente de una línea base que permita avanzar hacia sistemas eficientes de monitoreo y evaluación y, a partir de esta, fijar objetivos y metas claras para un siguiente periodo. La primera vez que se utilice la nota de expectativas, la línea base para las EPEs se derivará de la evaluación que realice el Poder Ejecutivo del informe agregado que emitirá anualmente la Unidad Asesora.

### V.3 Seguimiento del desempeño de las empresas propiedad del Estado

El establecimiento de metas y objetivos a cada EPE permitirá al Estado dar seguimiento y valorar de la gestión de las EPEs. El desempeño se medirá valorando los resultados de la gestión de la empresa o institución en relación con el cumplimiento con lo establecido en la nota de expectativas, la misión de la empresa, de sus competencias legalmente establecidas, así como en relación con el Plan Estratégico Institucional (PEI) de cada una, el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PDID), los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cualquier otro instrumento de planificación sectorial o nacional de mediano o largo plazo. Asimismo, se tendrá como referente el Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo adoptado por el país, enfatizando parámetros de eficiencia y resultados financieros y fortalecer y mejorar la función de los directivos y administradores en las EPEs.

Se debe procurar conocer avances y resultados de la EPE cada trimestre, en caso de que se necesite tomar medidas adicionales para el cumplimiento de alguna meta específica, o bien, para ajustar las expectativas en caso de que haya algún cambio sustancial en las circunstancias que haga imposible su cumplimiento. Para esto, la

<sup>3</sup> El ministro rector sectorial, en ejercicio de sus competencias, tendrá un rol preponderante en lograr este alineamiento.

Unidad Asesora mantendrá un diálogo periódico y oportuno con la junta directiva u órgano de dirección de la EPE correspondiente. Asimismo, la Unidad Asesora promoverá acercamientos con otros órganos estatales de control, supervisión o fiscalización, de manera que pueda profundizar el conocimiento de las diferentes EPEs y formar un mejor criterio en su labor de evaluación.

#### **V.4 Informe anual sobre resultados y desempeño de las EPEs**

La Unidad Asesora desarrollará un Informe Agregado (IA) anual de las EPEs. Este será presentado al Comité de Seguimiento, compuesto por los jefes del Ministerio de la Presidencia, del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) y del Ministerio de Hacienda para su consideración. El Comité de Seguimiento realizará anualmente una presentación del IA ante el Presidente y el Poder Ejecutivo para su valoración. Este servirá de base para el establecimiento de guías y metas de desempeño de las EPEs para el año siguiente. El Consejo de Gobierno podrá solicitar al jefe de la empresa realizar una presentación donde se informe de la situación de la entidad, en caso de que lo considere necesario.

El IA incluirá un análisis de cada empresa, incluyendo sus objetivos y metas, indicadores financieros relevantes como Rentabilidad sobre el Patrimonio (ROE), margen operativo, utilidad neta, utilidad antes de impuestos y dividendos (EBITDA) y patrimonio neto. Incluirá además la composición de sus juntas directivas y un análisis de gestión financiera del periodo anterior.

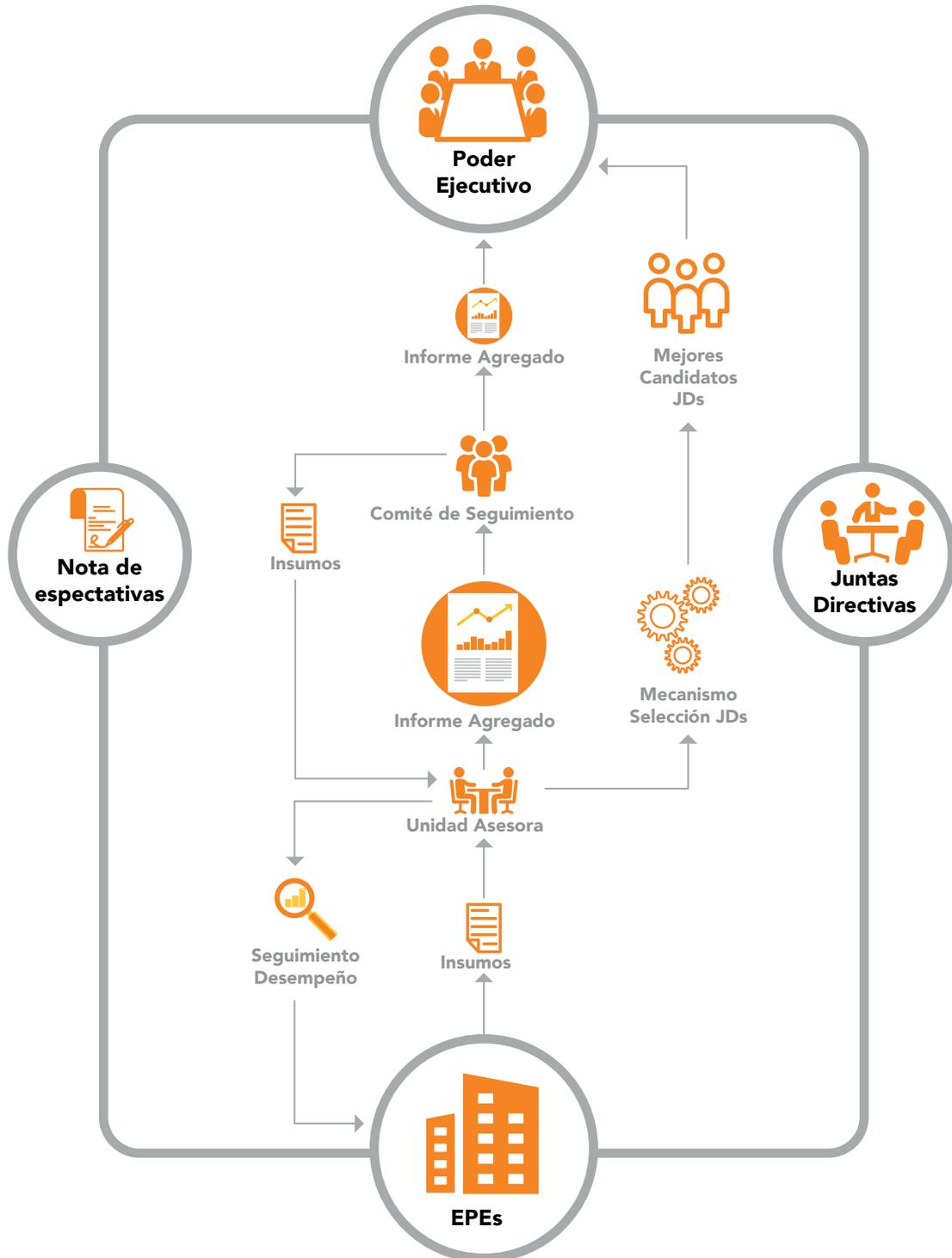
El IA incorporará asimismo una sección sobre el gobierno corporativo de la entidad, mediante el análisis de información no financiera que debe ser divulgada por las entidades en sus informes anuales y sitios web oficiales, según se establece en la Directriz No. 102-MP "Política General sobre Transparencia y Divulgación de Información Financiera y no Financiera para EPEs, sus Subsidiarias, e Instituciones Autónomas" del 6 de abril de 2018.

La Unidad Asesora podrá utilizar para la elaboración de estos informes información pública de las EPEs, así como información pública obtenida de otros órganos estatales. Contará además con información relevante suministrada por el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda. Los insumos de estos ministerios serán particularmente relevantes, al tener el MIDEPLAN el rol de definir y dar seguimiento al cumplimiento de las metas de mediano y largo plazo de las EPEs; y el Ministerio de Hacienda como rector del ámbito fiscal y del subsistema de contabilidad del sector público

costarricense.

La elaboración de informes globales contribuye a generar información consistente y a mejorar los sistemas internos de presentación de informes. Esta función adquiere particular importancia cuando la función de propietario no está centralizada, como es el caso de Costa Rica. Tanto las notas de expectativas como el informe agregado anual serán puestos a disposición del público en la página web de la Unidad Asesora ([www.juntasdirectivas.go.cr](http://www.juntasdirectivas.go.cr)).

Figura 6. Relación del Estado con las EPEs



Fuente: Elaboración propia

## VI. Principios de gobierno corporativo a ser implementados en las empresas propiedad del Estado costarricense

Las EPEs deben dar ejemplo de los mejores principios y prácticas de Gobierno Corporativo como mecanismo para fortalecer sus capacidades, tanto institucionales como gerenciales, y promover la transparencia y efectividad de su gestión, así como el buen uso de los fondos públicos.

Los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y el G20 (2015) establecen una serie de recomendaciones para el buen gobierno corporativo de las empresas. Este instrumento no pretende establecer parámetros que deban ser replicados de manera exacta, sin embargo, son excelentes parámetros y líneas orientadoras para el buen manejo de las EPEs. Constituyen un marco de referencia para establecer a su vez, mejoras en los marcos de gobierno corporativo propios de cada país. Con base en ello, se destacan los siguientes principios, para la conducción de las EPEs costarricense:

1. Articular de forma clara la asignación de responsabilidades en materia de gobierno corporativo entre los distintos niveles de decisión de la empresa, de modo que esta sirva al interés general.
2. Proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de los accionistas y garantizará el trato equitativo a todos ellos y reparación eficaz en caso de violación de estos derechos.
3. Reconocer los derechos de los actores interesados que disponga el ordenamiento jurídico o se estipulen de mutuo acuerdo; y fomentar la cooperación activa entre éstos y las empresas con vistas a la creación de riqueza, empleo y sostenibilidad de empresas sólidas desde el punto de vista financiero.
4. Garantizar la comunicación oportuna y precisa de todas las cuestiones relevantes relativas a la empresa, incluida la situación financiera, los resultados, la propiedad y sus órganos de gobierno en apego a las distintas normativas nacionales que resguardan la materia.
5. Garantizar la orientación estratégica de la empresa, el control efectivo de la dirección por parte de la Junta Directiva y la rendición de cuentas ante la empresa y los accionistas.

## **VI.1 Orientaciones para la gestión de las empresas propiedad del Estado costarricense**

Las EPEs costarricenses poseen su propia jerarquía institucional (junta directiva o cualquier otro esquema que la ley haya creado para los efectos), la cual ostenta la máxima dirección técnica de la entidad, apegada al direccionamiento político que emana de nuestra Constitución Política.

En ejercicio pleno de ese direccionamiento, se espera que dichas entidades persigan los siguientes preceptos en su operación:

- Lograr la mejor satisfacción de las necesidades nacionales según sus competencias, procurando el desarrollo económico y social en el sector o sectores en que se desempeñe, para lo cual aplicará las mejores prácticas de mercado.
- Administrar los recursos financieros en procura de los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia.
- Garantizar la eficacia, eficiencia, calidad, seguridad y oportunidad de los bienes o servicios que brinden.
- Garantizar la mayor eficiencia en el uso de sus recursos humanos, materiales y financieros.
- Cuantificar en términos económicos la inversión en que incurre la entidad para el cumplimiento de sus objetivos de política pública y la fuente de su financiamiento (subsidios cruzados, compensaciones fiscales, transferencias directas del Estado, etc.).
- Rendir cuentas a la ciudadanía, velar por el acceso libre a la información pública e impulsar medidas que contribuyan a la transparencia en su gestión.
- Mantener un elevado nivel de transparencia y someterse, según indica las leyes y regulaciones, a las exigencias en materia de contabilidad, publicidad, rendición de cuentas y auditoría.
- Publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general.
- Adoptar, aplicar, supervisar y difundir sus métodos de control interno, códigos éticos y medidas o programas de cumplimiento, incluidos los que promueven la integridad y anticorrupción. Estos deben estar basados en las normas nacionales y atenerse a los compromisos y buenas prácticas internacionales, en

particular las *Directrices en Materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas*, de la OCDE (2019). Deben ser de aplicación para sus filiales o subsidiarias.

- Velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de integridad y lucha contra la corrupción en las EPEs, así como la adopción de las *Directrices en Materia de Lucha contra la Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas (Directrices ACI)* (OCDE, 2019).
- Reconocer y respetar los derechos de terceros reconocidos en las leyes o en acuerdos recíprocos.
- Informar sobre sus relaciones con terceros, especialmente en relación con los trabajadores, los acreedores y las comunidades afectadas, cuando sea pertinente y factible.

## **VI.2 Rol estratégico y responsabilidades de las juntas directivas**

La responsabilidad de las juntas directivas u órganos de dirección debe estar claramente establecida. También es imperativo que el Poder Ejecutivo informe de manera transparente estas expectativas a los directivos, con el fin de que comprendan a cabalidad lo que se espera de su labor y puedan establecer una evaluación justa y objetiva de su cumplimiento.

Actualmente existe una amplia variedad de políticas institucionales en las EPEs que requieren alinearse bajo una concepción actualizada, inspirada en buenas prácticas de gobierno corporativo, en virtud de la cual las juntas directivas o los órganos de dirección se enfoquen en la dirección y supervisión de asuntos estratégicos relacionados con la actividad institucional, y deje en manos del gerente o del máximo jerarca administrativo la carga administrativa y operativa del quehacer diario.

Sin embargo, más allá de las referencias generales sobre los deberes de cuidado y lealtad, las responsabilidades de estos órganos, de sus miembros individuales y de la persona que los preside, no se encontraban establecidos de manera formal y uniforme. En este contexto, se publicó la Directriz No. 099-MP "Revisión de las funciones de órganos de dirección y fortalecimiento de su rol estratégico en las EPEs e instituciones autónomas", del 19 de febrero de 2018, como instrumento de gestión para orientar en este proceso.

Esta directriz declara que las juntas directivas u órganos de dirección de las EPEs deben contar con la suficiente autoridad, competencias y objetividad para realizar

sus funciones de orientación estratégica y supervisión de la gestión. Deben actuar con integridad y asumir la responsabilidad por sus acciones. En estricto apego de la estructura jurídica de cada institución, se espera que las personas que conforman la junta directiva u órgano de dirección actúen conforme al principio de probidad en la función pública, de buena fe, con debida diligencia y cuidado, manteniendo el deber de lealtad y en pro de los intereses de la institución y de su propietario o accionistas.

Deben procurar estar informados, dedicar el tiempo necesario para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de su cargo como la participación en sesiones y lectura y análisis de documentos, así como revisar críticamente las explicaciones y la información proporcionadas por la alta gerencia. También resulta fundamental que comuniquen al presidente de la junta directiva u órgano de dirección cualquier situación de la que se pueda derivar un conflicto de intereses, para que se le brinde un manejo adecuado.

Asimismo, como órgano colegiado, debe enfocarse en la definición de los objetivos estratégicos de la entidad en el marco de las respectivas leyes constitutivas, el Plan Nacional de Desarrollo y las prioridades que defina el Poder Ejecutivo, y darles seguimiento. Este órgano es el responsable último de la estrategia y objetivos de la institución, así como de los planes de acción importantes, los presupuestos anuales y su liquidación, su solvencia financiera, decisiones de personal clave, organización interna, la gestión del riesgo y sus obligaciones de cumplimiento, el establecimiento de objetivos de gestión, el monitoreo de su implementación y rendimiento corporativo o institucional.

La junta directiva u órgano de dirección puede también delegar algunas de sus funciones cuando procedan, mas no sus responsabilidades, a comités de la junta con el fin de mejorar la eficiencia de la junta directiva u órgano de dirección, sin omitir el deber legal de vigilancia sobre la correcta gestión de las funciones delegadas. Estos comités deben estar conformados por directivos que cuenten con el conocimiento o experiencia necesaria acorde con la materia objeto de su integración, e incluir participación de personal técnico con conocimiento en el tema en calidad de invitados (sin voto). Estos comités deben estar apropiadamente reglamentados y, de ser posible, la junta debe definir cuáles serán remunerados, asegurando que esta remuneración esté acorde con las responsabilidades derivadas de participar en los mismos y no constituya un uso abusivo de recursos públicos.

La junta directiva u órgano de dirección debe asimismo mantener una comunicación efectiva con el público de cualquier hecho material o relevante a su institución, es-

tablecer una estructura organizativa que permita la toma de decisiones eficaz y el cumplimiento de sus responsabilidades, definir claramente las principales responsabilidades y facultades de la alta gerencia y de los funcionarios responsables de las funciones de gestión de riesgo y de control (así como el monitoreo de su desempeño), cumplir con la buena práctica de rotación de los auditores externos, y vigilar el apego de todas las acciones de la institución al marco legal vigente, asegurando la existencia de políticas y procedimientos para la prevención, detección y combate contra todo tipo de corrupción, fraude e irregularidad, así como canales adecuados y seguros para la denuncia de estos.

En materia financiera, la junta directiva u órgano de dirección es el responsable de vigilar que la institución mantenga unos indicadores financieros saludables, que estén en aplicación los estándares internacionales más actualizados de información financiera y de auditoría interna y externa, así como aprobar los estados financieros anuales, como responsables de la información contable y financiera, de la cual deben exigir una revisión independiente y periódica, cuyos resultados deben hacerse públicos.

Se espera que las EPEs dispongan en todo momento de un capital mínimo que le permita operar de forma periódica y acorde con sus funciones definidas por ley, que prevenga situaciones eventuales de iliquidez. De igual forma, deben ponderar en el ejercicio de sus competencias propias, el régimen económico y financiero del conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que facilitan la recaudación de los recursos públicos y su utilización óptima para el cumplimiento de los objetivos estatales.

Para el adecuado manejo de los recursos humanos y el talento en la entidad, el órgano colegiado debe supervisar la existencia, reporte, actualización y efectividad de los planes de sucesión tanto de la alta gerencia como de las unidades críticas de negocio, y reemplazar a los ejecutivos clave cuando sea necesario de acuerdo con la normativa vigente y las necesidades institucionales ordinarias o sobrevenidas. También es responsable de promover que el esquema retributivo de la institución, incluyendo el de los gerentes y subgerentes, sea adecuado, asegurando que el método de cálculo sea formal, transparente, público y alineado con las mejores prácticas internacionales en la materia, considerando factores como el tamaño de la institución, la carga laboral y de responsabilidad, el nivel de riesgo, los índices de remuneración y las prácticas comunes del mercado en el caso de aquellas que se encuentren en competencia, o de sectores equivalentes y en consonancia con los lineamientos establecidos por el MIDEPLAN como rector del empleo público según la Ley 9635.

El pilar esencial para el cumplimiento de estas responsabilidades es sesionar puntual, cumplida y efectivamente. Debe aplicarse un sistema de control interno para el procedimiento de las justificaciones de aquellas ausencias meritorias, que presenten una justificación válida, ya sea de previo o a más tardar a la sesión siguiente de la ausencia. Salvo normativa en contrario, se espera que la aceptación o no de la justificante y sus comprobantes sea de conocimiento del órgano aprobado por mayoría calificada, dejando constancia en línea con las políticas de control interno y transparencia.

Finalmente, al presidente de la junta directiva u órgano de dirección, por su rol de coordinación, se le asignan responsabilidades diferenciadas, como ejercer liderazgo, hacer un manejo efectivo del tiempo, ser capaz de motivar al equipo, entender distintos puntos de vista y solucionar conflictos. Además, debe servir de intermediario entre la alta gerencia de la institución y el Estado, representado por el Presidente de la República y el Poder Ejecutivo.

El presidente de la junta directiva u órgano de dirección es también es el encargado de asegurar y documentar la inducción formal y completa para los nuevos miembros de junta directiva u órgano de dirección, a efecto de que conozcan tanto el negocio y el entorno en el cual se desenvuelven, como sus responsabilidades y las mejores prácticas de gobierno corporativo, así como la capacitación de todos los miembros de la junta directiva u órgano de dirección. Debe rendir informes al ministro de ramo sobre la marcha general de la institución, así como cualquier otro informe oral o escrito que de su cargo se requiera según lo dispuesto en la normativa vigente. Finalmente debe coordinar la acción de la entidad que preside con la de las demás instituciones del Estado.

### **VI.3 Evaluación del desempeño de las juntas directivas**

Una de las responsabilidades de la junta directiva u órgano de dirección es implementar un programa objetivo y estructurado de evaluación anual de su gestión, la de sus miembros individuales, y los comités que estén en funcionamiento. Este ejercicio es parte de un compromiso con la mejora continua de su labor. Asimismo, facilita al Estado costarricense como propietario, información sobre el desempeño de estos órganos, de manera que pueda valorar aspectos que le permitan la toma de decisiones oportuna para garantizar tanto calidad de la gestión como la efectividad de estas instituciones en la consecución de sus objetivos.

Como instrumento de gestión para orientar en la implementación de estas acciones, el Poder Ejecutivo emitió la Directriz No. 039-MP “Política general para el establecimiento de una evaluación del desempeño en las juntas directivas u órganos de dirección de las EPEs y de instituciones autónomas”, del 2 de abril de 2019.

Para contar con una adecuada valoración de los resultados de evaluación se requiere transparencia, compromiso y honestidad en la revisión, por lo que se procurará una evaluación auto gestionada que permita a cada junta directiva u órgano de dirección, generar sus propios elementos de valoración en relación directa con la competencia y experiencia de la empresa a su cargo, tomando en cuenta la normativa relevante y las mejores prácticas internacionales.

No obstante, es indispensable que las evaluaciones anuales incluyan valoraciones sobre la pertinencia de la composición de aptitudes y experiencias del órgano, cumplimiento de responsabilidades, efectividad en la toma de decisiones y supervisión de temas estratégicos, puntualidad en la rendición de cuentas, relevancia estratégica de los temas conocidos, calidad de la discusión y del material recibido para las sesiones, coordinación con la alta gerencia y otros funcionarios clave de apoyo a la junta, desempeño de los comités, y manejo de información confidencial, entre otros temas que la entidad considere relevantes.

Esta evaluación deberá adoptarse en la normativa interna de cada entidad como obligación y desarrollarse bajo la supervisión del presidente de junta directiva u órgano de dirección. Cada empresa o institución definirá el instrumento que utilizará en el marco de la mencionada evaluación auto gestionada, propiciando que los directivos evalúen la gestión de la Junta Directiva de manera objetiva, sin presiones ni amiguismos, para lo cual se garantizará la anonimidad en las respuestas que se brinden. El instrumento para la evaluación auto gestionada será hecho del conocimiento del Poder Ejecutivo a través de la Unidad Asesora, de previo a su implementación y será publicado en el sitio web de la Unidad Asesora. Una vez se encuentre arraigada la práctica de evaluación del desempeño, las EPEs deberán procurar el acompañamiento de un evaluador externo al menos una vez cada tres años, para obtener una perspectiva independiente.

Tras completar la evaluación, se requiere una revisión conjunta de los resultados y la generación de planes de mejora, con el fin de lograr cambios significativos que coadyuven en el logro de los objetivos estratégicos de cada entidad, y que a la vez le garanticen al Estado la eficiencia de sus empresas y de las instituciones autónomas. Cada empresa o institución debe designar un espacio de discusión para el análisis de los resultados de la evaluación de desempeño, valoración del instru-

mento aplicado y propuestas de mejora sobre las debilidades encontradas. Adicionalmente, un informe general sobre los resultados del año previo debe hacerse del conocimiento del Poder Ejecutivo, a quienes les corresponderá valorar aspectos de mejora en cada empresa o institución.

#### **VI.4 Transparencia y divulgación de la información financiera y no financiera**

La evaluación externa de los resultados de las EPEs, ya sea mediante una auditoría formal o realimentación de la ciudadanía en ejercicio activo de sus derechos, constituye una buena práctica que promueve mejores niveles de gestión. Para esto, resulta esencial contar con información precisa, relevante y estandarizada.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley No. 9398 “Ley para perfeccionar la rendición de cuentas” del 28 de setiembre de 2016:

*Como parte de la obligación constitucional que tienen los funcionarios públicos de rendir cuentas por su labor y en aras de que dicho ejercicio contribuya al mejoramiento continuo en la calidad del accionar estatal, se establece la obligación de los rectores sectoriales, jefes ministeriales, de entes descentralizados institucionales y de órganos de desconcentración máxima, de elaborar, publicar y divulgar un informe anual, escrito, de la labor desarrollada por la o las instituciones a su cargo*

Actualmente, las EPEs y las instituciones autónomas están sometidas a controles de diversa índole en materia de transparencia y rendición de cuentas. Estos controles emanan, por una parte, de la garantía constitucional de acceso a la información, así como una estructura que procura un planeamiento efectivo y el correcto uso de los recursos del Estado y, por otra parte, de las labores asignadas a entidades como la Contraloría General de la República, la Autoridad Presupuestaria, MIDEPLAN, y las diferentes Superintendencias, tal como se explicó anteriormente en este documento.

Sin menoscabo de estos controles y funciones ya definidos por ley, y como instrumento de gestión para orientar la implementación de estas acciones, el Poder Ejecutivo emitió la Directriz No. 102-MP “Política general sobre transparencia y divulgación de información financiera y no financiera para EPEs sus subsidiarias e instituciones autónomas”, del 6 de abril de 2018. En esta Directriz se establece una política general que resulte de observancia obligatoria por parte de todas las EPEs,

con el fin de asegurar altos estándares de transparencia y divulgación de la información como base de cualquier estructura de gobierno corporativo sólida. Esto dará reforzado sustento al derecho de la propiedad accionaria del Estado, al permitirle obtener información esencial para el ejercicio de esta, así como al deber de rendición de cuentas a los ciudadanos como beneficiarios finales.

La Directriz requiere que cada EPE incorpore en sus informes anuales de gestión, informes de gobierno corporativo, u otros instrumentos de reporte anual donde la entidad considere atinente la inclusión de la información financiera y no financiera requerida por los mínimos de divulgación que establecen las buenas prácticas de gobierno corporativo.

Estos mínimos se establecen a nivel mundial en diversas fuentes e instrumentos, incluyendo la "Guía para rendición de cuentas y transparencia para Empresas de Propiedad del Estado", publicado por la OCDE en 2010; los documentos "Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas en América Latina" y "*Corporate governance of state-owned enterprises: a toolkit*", publicados por el Banco Mundial en 2014; la guía "*Guidance on Good Practices in Corporate Governance Disclosure*", publicada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 2006; y el documento "Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal", publicado por la Corporación Andina de Fomento en 2012.

Bajo este marco, el Estado como propietario espera que, en cumplimiento del estándar internacional sobre divulgación, se informen los objetivos (comerciales y/o de política pública, según corresponda), competencias, obligaciones y servicios brindados por la entidad, la aplicación de instrumentos de control interno como el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI), la existencia y características del capital accionario, la conformación, atestados, rol y funciones de la junta directiva u órgano de dirección, y las políticas de remuneración y de evaluación de desempeño que se les aplica.<sup>4</sup>

Además, se deberá incluir información sobre los mecanismos previstos para abordar eventuales conflictos de interés, particularmente entre los miembros de los órganos de dirección y la entidad, información sobre planes de sucesión que aseguren la continuidad en

4 En caso de que esta información sea declarada confidencial por las vías o medios legales procedentes, debe seguirse lo indicado en el artículo 6 de 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" del 6 de abril del 2018.

el manejo y administración de la entidad, los resultados de los estados financieros auditados anuales del periodo más reciente disponible, presentados en condición y detalle que reflejen con precisión la situación financiera de la entidad, la opinión recibida del auditor externo sobre el estado financiero; así como cualquier dato relevante y análisis horizontal y vertical que pueda transmitir información necesaria para la comprensión sobre el desempeño de la entidad (razones financieras y no financieras relacionadas con liquidez, apalancamiento, endeudamiento, rentabilidad, y otras).

La entidad deberá incorporar un resumen de las oportunidades de mejora en la gestión del órgano colegiado y las acciones planteadas para conseguirlas. También deben informarse temas relevantes en materia de recursos humanos que tengan o puedan tener un impacto sobre la competitividad o efectividad de la entidad, existencia de previsiones o políticas relativas a la ética, la protección del medio ambiente y/o sostenibilidad, y Gobierno Corporativo; así como datos sobre la auditoría interna o externa, sus funciones, forma de contratación, resultados de las labores de dichas auditorías y el seguimiento de sus recomendaciones.

En materia de Gobierno Abierto, al Estado costarricense como miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), se le considera líder. La Alianza es una organización multilateral que promueve políticas de derecho de acceso a la información pública, participación ciudadana y lucha contra la corrupción en cada uno de sus Estados miembros. Sin embargo, se requiere que las EPEs, redoblen esfuerzos para implementar todas las disposiciones establecidas en el marco del gobierno abierto y que adopten todas las acciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano de recibir información, de forma proactiva, oportuna, oficiosa, completa y accesible.

### **VI.5 Política de confidencialidad de la información de las empresas propiedad del Estado**

Si bien existen normas en nuestro país en materia de información confidencial en el sector público, estas se han visto sujetas a diversas interpretaciones sobre sus alcances. Sin embargo, resulta vital contar con criterios transparentes, claros y objetivos sobre información confidencial, que les otorgue a los ciudadanos certeza jurídica sobre la información pública. Resulta conveniente resaltar que existe una diferencia entre las EPEs cuya actividad económica es ejercida en condiciones monopólicas y aquellas que se encuentran en competencia.

Aquellas EPEs que operan en condiciones monopólicas, salvo normativa expresamente en contrario, se rigen por el principio de publicidad y transparencia, según el cual:

*la información que conste en la Administración Pública es pública, en tanto no esté protegida por la reserva establecida en el artículo 24 constitucional o se trate de un secreto de Estado (Sala Constitucional, resolución N° 7885-2002 de 14:45 hrs. de 20 de agosto de 2000) (dictamen C-107-2019 de la Procuraduría General de la República, del 9 de abril de 2019).*

Por tanto, en estas entidades, la información confidencial es limitada únicamente a lo indicado en el párrafo anterior y lo establecido en el artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública, Ley 6227 del 2 de febrero de 1978, el cual indica que no habrá acceso a información “cuyo conocimiento pueda comprometer secretos de Estado o información confidencial de la contraparte” o de forma general, el conocimiento de la información pueda conferir “un privilegio indebido o una oportunidad para dañar ilegítimamente a la Administración, a la contraparte o a terceros”.

Adicionalmente, el artículo especifica que: “Se presumirán en esta condición, salvo prueba en contrario, los proyectos de resolución, así como los informes para órganos consultivos y los dictámenes de estos antes de que hayan sido rendidos.”

Por otra parte, para aquellas EPEs que desarrollan sus actividades comerciales en un mercado en competencia, si bien también aplica el principio de publicidad y transparencia, este se encuentra regulado por leyes especiales, donde

*se ha reconocido que, en efecto, determinadas instituciones públicas, particularmente aquellas que por su giro puedan estimarse como empresas industriales o comerciales, puedan ser titulares de secretos comerciales, sobre todo si actúan y funcionan dentro de condiciones de mercado abierto a la competencia. (Opinión Jurídica OJ-027-2019 de la Procuraduría General de la República, del 20 de febrero de 2019).*

Este es el caso del artículo 35 de la Ley Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, ley N. 8660 del 8 de agosto de 2008, y el artículo 12 de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, ley N. 8653, del 22 de julio de 2008.

En reparo de lo anterior, en concordancia con lo establecido por la Directriz No. 102-MP “Política general sobre transparencia y divulgación de información finan-

ciera y no financiera para EPEs sus subsidiarias e instituciones autónomas”, del 6 de abril de 2018, será considerada como confidencial únicamente aquella información que por razones de interés público no puede ser difundida; aquella cuya divulgación implicaría una ventaja significativa para un competidor, cuando se trate de entidades que operan en mercados en competencia; u otra información que así haya sido calificada por ley o en aplicación de la ley que así lo faculte, siempre y cuando esta cumpla con las condiciones generalmente reconocidas como justificantes de la Información Confidencial de Negocios (o CBI, por sus siglas en inglés), y que recoge el artículo 2 de la Ley de Información No Divulgada, ley N. 7975 del 4 de enero de 2000:

*ARTÍCULO 2.- Ámbito de protección. Protéjase la información no divulgada referente a los secretos comerciales e industriales que guarde, con carácter confidencial, una persona física o jurídica para impedir que información legítimamente bajo su control sea divulgada a terceros, adquirida o utilizada sin su consentimiento por terceros, de manera contraria a los usos comerciales honestos, siempre y cuando dicha información se ajuste a lo siguiente:*

*a) Sea secreta, en el sentido de que no sea, como cuerpo ni en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida ni fácilmente accesible para las personas introducidas en los círculos donde normalmente se utiliza este tipo de información.*

*b) Esté legalmente bajo el control de una persona que haya adoptado medidas razonables y proporcionales para mantenerla secreta.*

*c) Tenga un valor comercial por su carácter de secreta.*

Asimismo, en esta Directriz se requiere a las entidades que emitan y publiquen una política que haga de conocimiento los supuestos bajo los que se declarará la información como confidencial, con el correspondiente fundamento legal aplicable. Los supuestos utilizados para clasificar la información deberán considerarse excepciones y no reglas. La Unidad Asesora velará por la emisión de estas políticas y las valorará, de manera que la información considerada como confidencial sea la estrictamente necesaria, con el fin de velar porque se cumplan con los requisitos de transparencia y divulgación que deben seguir las EPEs, solicitando la revisión de estas políticas, de ser necesario.

## **VI.6 Adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIFs) en el sector público costarricense**

El Estado como propietario debe tener la capacidad de valorar adecuadamente la situación de sus EPEs, hacer una consolidación de las cuentas para disponer de estados financieros consolidados de sus EPEs y poder realizar comparaciones relevantes con otras empresas. Esto requiere que todas las EPEs sigan las mismas normas de contabilidad financiera. El estándar internacional en esta materia son las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

La rectoría en esta materia la ejerce el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Contabilidad Nacional, para el caso de las EPEs no financieras, y el CONAS-SIF, para el caso de las EPEs financieras. De conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 41.039-MH "Cierre de brechas en la Normativa Contable Internacional en el Sector Público Costarricense y adopción y/o adaptación de la nueva normativa" y la normativa emitida por CONASSIF, se espera que todas las EPEs completen el proceso de cierre de brechas y presenten sus estados financieros aplicando de forma integral las NIIFs.

Los estados financieros deben estar disponibles al público en el sitio web de la entidad a más tardar el 1 de mayo del año siguiente. Esta medida contribuirá de manera importante a la transparencia de estas empresas, con el consecuente clima de confianza que esto genera.

## VII. Prioridades de acción para la mejora del gobierno corporativo en las empresas propiedad del Estado

En el siguiente apartado, se hace mención de una serie de acciones consideradas como prioritarias, que el Estado costarricense como propietario espera ejecutar en el mediano y largo plazo.

### VII.1. Prioridades a mediano plazo

Para lograr una mejora en las prácticas de gobierno corporativo de las EPEs, se han establecido expectativas relacionadas con el control, responsabilidad, funciones, competencias e idoneidad de los cuerpos colegiados encargados de su gestión. Sin embargo, es ineludible que, de forma paralela a esta exigencia de resultados, se deba plantear un esquema de remuneración que permita contar con las personas idóneas para las funciones y resultados que se pretenden y que a su vez se ajuste al grado de responsabilidad y participación en la gestión que de ellos se demanda.

La exigencia de personas de alto nivel académico y especialmente de profesionales con experiencia y compromiso para la gestión de las empresas requiere una remuneración que sea atractiva y justa para la labor encomendada, acorde con la exigencia y responsabilidad del cargo. Esta retribución debe tomar en cuenta la inversión de tiempo requerido para una gestión responsable tanto durante como antes de las sesiones. Para ello, se deberá encontrar un equilibrio entre la realidad y capacidades económicas de la administración y los objetivos de gestión en cada una de ellas.

Por lo anterior, la definición de un modelo de retribución justo y equitativo va a depender de la gestión, nivel de exigencia, experiencia y disponibilidad que cada empresa requiera de los miembros de su junta directiva u órgano de dirección. Lo que estos esquemas de remuneración deben tener en común es el equilibrio, la equidad y la transparencia en la fijación de la retribución, mediante un sistema formal de fijación de criterios, que contenga elementos concretos, que sea equitativo y justo y de conocimiento de la ciudadanía, lo cual requiere de un estudio y análisis profundo de las necesidades y responsabilidades de cada empresa, así como de las prácticas comunes de sus juntas directivas u órganos de dirección.

## VII.2 Prioridades a largo plazo

Como una visión a largo plazo, el Estado deberá también buscar, estudiar y explotar sinergias, eficiencias administrativas, economías de escala y estrategias comerciales conjuntas en el grupo de EPEs, en estricto apego del marco jurídico vigente. Adicionalmente, el Estado procurará un terreno nivelado para la competencia con el sector privado, cuando participe en las mismas actividades comerciales con una EPE. Una de estas iniciativas incluirá la búsqueda de reformas que procuren mayor agilidad en sus procesos de contratación administrativa, que les permita enfrentarse a los competidores privados que operan en el mercado.

Asimismo, el Estado procurará establecer de forma clara y transparente la priorización entre sus objetivos comerciales como empresa y sus objetivos de política pública, de manera que se cuantifique en términos económicos la inversión en que incurre la institución para el cumplimiento de estos objetivos de política pública y su fuente de financiamiento (subsidios cruzados, compensaciones fiscales, transferencias directas del Estado). Lo anterior le brinda al Estado un panorama global de los recursos invertidos para el cumplimiento de sus metas sociales y tomar decisiones informadas para enfocar dichos recursos en inversión social con mayor retorno para la población.

En materia de juntas directivas, se prevén varias acciones. Por un lado, el desarrollo de reformas legales para permitir un escalonamiento de los nombramientos de los miembros de juntas directivas. Esto buscando que exista una transición adecuada que permita conservar los conocimientos adquiridos por los miembros de la junta directiva como complemento a nuevos miembros, así como un plazo prudencial para aplicar el mecanismo de selección para los nuevos miembros de juntas directivas.

Complementando esfuerzos como la Directriz No. 099-MP "Revisión de las funciones de órganos de dirección y fortalecimiento de su rol estratégico en las empresas propiedad del estado e instituciones autónomas", que pretende eliminar de las funciones de las juntas directivas actividades administrativas, el Estado valorará iniciativas que tiendan a racionalizar la frecuencia con que se llevan a cabo reuniones de las juntas directivas, de manera que cada vez más estas se concentren en temas estratégicos de las EPEs que dirigen.

Otros horizontes de trabajo incluyen la valoración de la necesidad de requerir acompañamiento externo en las evaluaciones de los miembros de las juntas directivas de las EPEs. Lo anterior, una vez se haya arraigado la práctica de realizar autoevalua-

ciones de las juntas directivas y sus miembros, tal y como se establece en la Directriz No. 039-MP "Política general para el establecimiento de una evaluación del desempeño en las juntas directivas u órganos de dirección de las EPEs y de instituciones autónomas". Esto tenderá a mejorar aún más la gestión y composición de las juntas directivas u órganos de administración.

Por otra parte, se considerará la elaboración de estándares horizontales más detallados de aplicación para las EPEs, que clarifiquen el tipo de información que puede ser considerada como confidencial, con el fin de eliminar interpretaciones disímiles sobre la normativa existente.

## VIII. Oficialización, divulgación y revisiones del Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado

El presente Protocolo se oficializará vía Directriz, y además será divulgado en el Diario Oficial La Gaceta. Deberá ser colocado en los sitios electrónicos oficiales tanto de la Presidencia de la República, como de las EPEs cobijadas por el mismo, para garantizar su divulgación y libre acceso de manera obligatoria.

El *Protocolo de Entendimiento de las Relaciones entre el Estado y las Empresas Propiedad del Estado*, se constituye en un documento de apoyo a la gestión de estas instituciones, razón por la cual, deberán hacer mención del avance en la implementación del mismo, dentro de sus informes anuales de gestión.

Aunado a lo anterior, será revisado al menos de manera quinquenal, con el fin de garantizar su actualización según la realidad del país lo amerite, así como el cumplimiento de las expectativas ciudadanas, y el máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

## Anexos

### Glosario de términos

1. **Administración Pública:** conjunto de entes públicos que conforman la organización administrativa de un ordenamiento jurídico determinado, por medio de los cuales se satisfacen y cumplen los fines públicos. La Ley General de la Administración Pública (Ley N.º 6227, del 2 de mayo de 1978) señala en su artículo primero que la administración pública se compone del Estado y los demás entes públicos.
2. **Alta Gerencia:** es la responsable del proceso de planeamiento, organización, dirección y control de los recursos organizacionales de una entidad, para el logro de los objetivos establecidos por el Órgano de Dirección. Según la estructura organizativa de la entidad, incluye a los funcionarios que, por su función, cargo o posición, intervienen o tienen la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones importantes dentro de la institución.
3. **Autonomía:** la autonomía es una relación organizativa entre los órganos del Estado y el ente descentralizado. Define cuáles potestades retiene el Estado frente al ente menor. Es un problema de grado, relacionado con de libertad que tengan frente a los órganos centrales. Se reconocen tres posibles autonomías, según la materia de que se trate:
  - **La autonomía organizativa:** comprende la libertad del ente de determinarse su propia estructura y de repartir dentro de ésta sus atribuciones institucionales. Esta atribución solamente puede ser otorgada por vía constitucional. Por ejemplo, la Constitución Política da autonomía organizativa únicamente a las universidades estatales (art.84).
  - **La autonomía de gobierno:** se refiere a la posibilidad de que el ente se defina libremente sus fines, objetivos, metas y líneas de acción. Puede ser otorgada por la Constitución Política o por ley. La Constitución la garantiza claramente en el caso de las universidades (art.84) y de las municipalidades. (artículo 170). “Las entidades autónomas estarán sometidas a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general...”
  - **La autonomía administrativa:** trata de la libertad de acción de las instituciones

en su actuación concreta, cotidiana. Constitucionalmente, fue garantizada a las universidades estatales. (art. 188), aunque también puede ser dada por ley. Implica la posibilidad jurídica para el ente de realizar su fin legal y le dota de capacidad para auto administrarse, es el grado de autonomía mínimo que éste puede poseer. El artículo 188 Constitucional señala expresamente que las instituciones autónomas gozan de autonomía administrativa y que, en materia de gobierno, están sometidas a la ley.

4. **Consejo de Gobierno:** la Ley General de la Administración Pública (Ley N.º 6227, del 2 de mayo de 1978), en su artículo 22, establece que el Consejo de Gobierno estará constituido por el Presidente de la República y los ministros, o en su caso, los viceministros en ejercicio.
5. **Directivos o directores:** miembros de la junta directiva u órgano de dirección, incluyendo su Presidente.
6. **Ente público no estatal:** organismos de naturaleza corporativa o profesional. Si bien no forman parte del Estado, se les reconoce una función administrativa y se les sujeta, de forma total o parcial, a un régimen público derivado de las competencias que se les dio por medio de ley. Reciben fondos provenientes de impuestos y sus agremiados tienen mayoría en las juntas directivas (ibid.).
7. **Entidad Propietaria:** instancia asesora de la Presidencia de la República encargada de coordinar la propiedad accionaria de las empresas públicas y la gestión de las instituciones autónomas. En Costa Rica, la entidad propietaria es la Unidad Asesora para la Dirección y Coordinación de la Propiedad Accionaria del Estado y la Gestión de las Instituciones Autónomas, establecida mediante el Decreto Ejecutivo N° 40696-MP, del 20 de octubre de 2017.
8. **Empresas propiedad del Estado:** aquellas instituciones que despliegan un giro total o parcialmente empresarial (industria, comercio de bienes y servicios, etc.) o ejercen un tráfico mercantil o industrial, de las cuales el Poder Ejecutivo conserva la potestad de dirección y control: incluye también las sociedades por acciones, siempre que la mayoría de éstas y la potestad de dirección y control, aunque sea a través de modos diversos, pertenezcan al gobierno central.
9. **Gobierno Corporativo:** conjunto de reglas que rigen las relaciones entre la administración de la entidad, su órgano de dirección, sus propietarios y otras partes interesadas, las cuales proveen la estructura para establecer los objetivos de la entidad, la forma y los medios para alcanzarlos y monitorear su cumplimiento. El gobierno corporativo define la manera en que se asigna la autoridad y se to-

man las decisiones corporativas. Se entiende que esta asignación de autoridad acarrea las responsabilidades correspondientes.

10. **Institución autónoma:** entidades que cuentan con autonomía administrativa, y que se encuentran sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión (artículo 188 de la Constitución Política). Esta figura se creó en la Constitución de 1949, y actualmente cubren una amplia gama de actividades económicas y sociales: educación, banca comercial, seguros, servicios públicos básicos (electricidad, telecomunicaciones, acueductos y alcantarillados, vivienda, salud), infraestructura portuaria, agricultura, turismo, y regulación de servicios públicos (Academia de Centroamérica, 2016, p. 7).<sup>44</sup> Por competencia constitucional derivada del artículo 147, inciso 4) de la Carta Magna, le corresponde al Consejo de Gobierno: “nombrar a los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo”, así como acordar su remoción, de conformidad con el artículo 39 de la Ley N.º 6227 Ley General de la Administración Pública.

Actualmente existen 35 entidades autónomas, la mayoría creadas en las décadas de los años cincuenta y sesenta bajo el espíritu de un Estado de Bienestar, para dar continuidad a las reformas sociales introducidas en la década de los cuarenta.<sup>39</sup> Son instituciones autónomas los Bancos del Estado, la institución aseguradora del Estado, las que la Constitución establece, y las nuevas instituciones que la Asamblea Legislativa cree por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros (artículo 189 de la Constitución Política) (MIDEPLAN, 2007).

11. **Junta directiva u órgano de dirección:** máximo órgano colegiado de la entidad, responsable de la misma. Corresponde a la junta directiva, consejo de administración u órgano equivalente.
12. **Miembro independiente:** Miembro libre de cualquier participación sustancial en la empresa o relación con ella, sus órganos de gestión, otros accionistas mayoritarios y la entidad propietaria, que pueda poner en peligro la objetividad de su criterio.
13. **Monopolio:** situación que se da en un mercado relevante cuando hay un único oferente de los bienes o servicios que comprende (Real Academia Española, 2019). En Costa Rica, la constitución de un monopolio requiere una ley aprobada con mayoría calificada, ya que se lesiona la libertad de comercio, entendida como libertad de concurrencia (dictamen C-166-95 de la Procuraduría General de la República, del 26 de julio de 1995).

14. **Poder Ejecutivo:** el Presidente de la República y ministros, según el artículo 148 de la Constitución Política.
15. **Servicio público:** actividad propia de la Administración, que procure una prestación a la población, es decir, que su finalidad sea asegurar de forma positiva la satisfacción efectiva de una necesidad de la colectividad, y que, por su importancia para el desarrollo sostenible del país, sea calificada como tal por la Asamblea Legislativa (Artículo 3, inciso a) de la “Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)”, Ley No. 7596 del 5 de setiembre de 1996, ver también dictamen C-043-2013 de la Procuraduría General de la República, del 20 de marzo del 2013)
16. **Valor público:** El grado de beneficio que cada institución de la Administración Pública genera –en el marco de su mandato legal- a los habitantes del país, mediante la prestación de bienes y servicios de calidad que satisfagan sus necesidades y expectativas y les permita alcanzar el mayor bienestar humano (MIDEPLAN, 2019).

## Fuentes consultadas

- Academia de Centroamérica (2016). *El sector público en Costa Rica: desafíos institucionales y oportunidades de mejoras*. Disponible en la web; <https://www.academia.or.cr/programa-vision/el-sector-publico-en-costa-rica-desafios-institucionales-y-oportunidades-de-mejoras/>
- Alberto, Cortez (2016). Estado, Empresas Públicas y Desarrollo en Costa Rica: Una mirada de larga duración. *Estado, Empresas Públicas y Desarrollo*. Disponible en la web; [https://www.academia.edu/4879179/Trayectoria\\_del\\_Estado\\_y\\_empresas\\_p%C3%BAblicas\\_en\\_Costa\\_Rica](https://www.academia.edu/4879179/Trayectoria_del_Estado_y_empresas_p%C3%BAblicas_en_Costa_Rica)
- CAF (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal*. Disponible en web; <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/366/gobierno-corporativo-importancia-empresas-estado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Comisión para Promover la Competencia (s.f.). *Funciones de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM)*. Disponible en web; [https://www.coprocom.go.cr/acerca\\_coprocom/funciones.html](https://www.coprocom.go.cr/acerca_coprocom/funciones.html)
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia (2015). *Política General de Propiedad de Empresas Estatales de Orden Nacional*. Disponible en web; <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3851.pdf>
- Constitución Política* (1949). *Constitución política de la República de Costa Rica*. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC)
- Contraloría General de la República (2009). *Resolución R-CO-9-2009*, del 26 de enero de 2009. Disponible en web; <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/USI/normativa/2009/Resolucion/RESOLUCION-R-CO-9-09.doc>
- Contraloría General de la República, oficio FOE-PGA-341 del 29 de agosto de 2007. Copia recibida el 22 de julio de 2019.
- Decreto Ejecutivo N. 41 039-H, *Cierre de brechas en la normativa contable internacional en el sector público costarricense y adopción y/o adaptación de la*

nueva normativa (2018). Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86420&nValor3=112118&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86420&nValor3=112118&strTipM=TC)

Directriz N. 039-MP, *Política general para el establecimiento de una evaluación del desempeño en las juntas directivas u órganos de dirección de las empresas propiedad del Estado y de instituciones autónomas* (2019). Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88524&nValor3=115814&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88524&nValor3=115814&strTipM=TC)

Directriz N. 099-MP, *Revisión de las funciones de órganos de dirección y fortalecimiento de su rol estratégico en las empresas propiedad del estado e instituciones autónomas* (2018). Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86213&nValor3=111715&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86213&nValor3=111715&strTipM=TC)

Directriz N. 102-MP, *Política general sobre transparencia y divulgación de información financiera y no financiera para empresas propiedad del Estado sus subsidiarias e instituciones autónomas* (2018). Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86375&nValor3=112048&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86375&nValor3=112048&strTipM=TC)

Ernesto, Jinesta (2011). *Tutela y descentralización administrativas*. San José, Costa Rica. Disponible en la web: [http://www.ernestojinesta.com/\\_REVISTAS/TUTELA%20Y%20DESCENTRALIZACION%20ADMINISTRATIVAS.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/TUTELA%20Y%20DESCENTRALIZACION%20ADMINISTRATIVAS.PDF)

*Fortalecimiento de las finanzas públicas*, Ley 9635 (2018). Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87720&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87720&nValor3=0&strTipM=TC)

Gobierno de la República de Lituania (2012). *Descripción de los procedimientos para la implementación de la propiedad estatal y los derechos morales en las empresas propiedad del estado*. Disponible en web; <file:///C:/COMEX/OneDrive%20-%20Ministerio%20de%20Comercio%20Exterior/Documentos/OCDE/Gobierno%20Corporativo/SOEs-Guidelines/Productos/Pol%C3%ADtica%20de%20Propiedad-PP/Lituania%20Pol%C3%ADtica%20de%20Propiedad%2019-09-13%20en%20Lituano.pdf>

Gobierno de la República de Lituania (2018). *State-Owned Enterprises in Lithua-*

nia-Annual Report 2017. Disponible en web; [https://vkc.sipa.lt/wp-content/uploads/2018/09/SOE\\_Report\\_2018\\_EN\\_WEB.pdf](https://vkc.sipa.lt/wp-content/uploads/2018/09/SOE_Report_2018_EN_WEB.pdf)

*Ley General de la Administración Pública*, Ley N. 6227 (1978). Disponible en la web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231)

*Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*, Ley N. 7428 (1994). Disponible en la web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=21629&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=21629&strTipM=TC)

*Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)*, Ley N. 7593 (1996). Disponible en web; [http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26314&nValor3=114391&strTipM=TC](http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26314&nValor3=114391&strTipM=TC)

*Ley de Información No Divulgada*, Ley N. 7975 (2000). Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41810&nValor3=74709&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41810&nValor3=74709&strTipM=TC)

*Ley General de Control Interno*, Ley N. 8292 (2002). Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49185&nValor3=52569&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49185&nValor3=52569&strTipM=TC)

*Ley Reguladora del Mercado de Seguros*, Ley N. 8653 (2008). Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63749](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63749)

*Ley Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones*, Ley N. 8660 (2008). Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63786&nValor3=91177&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63786&nValor3=91177&strTipM=TC)

*Ley para perfeccionar la rendición de cuentas*, Ley 9398 (2016). Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=82634&nValor3=105787&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=82634&nValor3=105787&strTipM=TC)

- MIDEPLAN (2007). *Manual Explicativo de los organigramas del Sector Público*. San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (2016). *Guía para la elaboración de políticas públicas* -- San José, CR: MIDEPLAN.
- MIDEPLAN (2019). *Metodología para el diseño de Estrategia Institucional enfocada en la creación de valor público*. San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (2019). ¿Qué es MIDEPLAN? Disponible en web; <https://www.mideplan.go.cr/que-es-mideplan>
- Ministerio de Hacienda (2018). *Memoria y Rendición de Cuentas 2018*. Disponible en web; [https://www.hacienda.go.cr/docs/5cfebb280e359\\_Memoria%20y%20Rendicion%20de%20Cuentas%20Ministerio%20de%20Hacienda%202018.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5cfebb280e359_Memoria%20y%20Rendicion%20de%20Cuentas%20Ministerio%20de%20Hacienda%202018.pdf)
- OCDE (2010). *Guía para rendición de cuentas y transparencia para Empresas de Propiedad del Estado*. Disponible en web; [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/guia-para-rendicion-de-cuentas-y-transparencia-para-empresas-de-propiedad-del-estado\\_9789264214231-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/guia-para-rendicion-de-cuentas-y-transparencia-para-empresas-de-propiedad-del-estado_9789264214231-es#page1)
- OCDE (2015). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. Edición 2015, Éditions OCDE, Paris. Disponible en web: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es>
- OCDE (2015). *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y el G20*. Éditions OCDE, Paris. Disponible en la web: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259171-es>
- OCDE (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. Disponible en web; <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- Oficinas de Gobierno de Suecia (2017). *The state's ownership policy and guidelines for state-owned enterprises 2017*. Disponible en web; <https://www.government.se/reports/2017/06/the-states-ownership-policy-and-guidelines-for-state-owned-enterprises-2017/>
- Procuraduría General de la República (1984). *Dictamen C-073-84*, del 14 de febrero de 1984. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDicta](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDicta)

[men=673&strTipM=T](#)

Procuraduría General de la República (1994). *Dictamen C-131-94*, del 16 de agosto de 1994. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=2357&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=2357&strTipM=T)

Procuraduría General de la República (1995). *Dictamen C-166-95*, del 26 de julio de 1995. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=6897&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=6897&strTipM=T)

Procuraduría General de la República (1999). *Dictamen C-078-99*, del 23 de abril de 1999. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=7897&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=7897&strTipM=T)

Procuraduría General de la República (1999). *Opinión Jurídica OJ-046-99*, del 23 de abril de 1999. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10125&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10125&strTipM=T)

Procuraduría General de la Republica (1999). *Dictamen C-186-99*, del 22 de setiembre de 1999. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=8049&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=8049&strTipM=T)

Procuraduría General de la Republica (1999). *Opinión jurídica 113-J-99*, del 29 de setiembre de 1999. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=8025&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=8025&strTipM=T)

Procuraduría General de la República (2001). *Dictamen C-139-2001*, del 21 de mayo de 2001. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10429&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10429&strTipM=T)

Procuraduría General de la República (2002). *Dictamen C-018-2002*, del 16 de enero de 2002. Disponible en la web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10902&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10902&strTipM=T)

- Procuraduría General de la República (2006). *Dictamen C-130-2006*, del 30 de marzo del 2006. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&n-Dictamen=13780&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&n-Dictamen=13780&strTipM=T)
- Procuraduría General de la República (2007). *Opinión jurídica OJ-034-2007*, del 20 de abril de 2007. Disponible en la web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_detalle.aspx?param1=PRR&param6=1&nDictamen=14494&strTipM=R](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_detalle.aspx?param1=PRR&param6=1&nDictamen=14494&strTipM=R)
- Procuraduría General de la República (2013). *Dictamen C-043-2013*, del 20 de marzo del 2013. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&n-Dictamen=17564&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&n-Dictamen=17564&strTipM=T)
- Procuraduría General de la República (2015). *Dictamen C-204-2015*, del 5 de agosto de 2015. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&n-Dictamen=18970&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&n-Dictamen=18970&strTipM=T)
- Procuraduría General de la República (2018). *Dictamen C-139-2018*, del 14 de junio de 2018. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20489&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20489&strTipM=T)
- Procuraduría General de la República (2018). *Dictamen C-120-2018*, del 31 de mayo de 2018. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=prd&param6=1&ndictamen=20474&strtipm=t](http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=prd&param6=1&ndictamen=20474&strtipm=t)
- Procuraduría General de la República (2019). *Opinión Jurídica OJ-027-2019*, del 20 de febrero de 2019. Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=21502&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=21502&strTipM=T)
- Procuraduría General de la República (2019). *Dictamen C-107-2019*, del 9 de abril de 2019). Disponible en web; [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=21147&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=21147&strTipM=T)
- Real Academia Española (2019). *Diccionario del Español legal*. Disponible en web; <https://dej.rae.es/lema/monopolio>

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N. 3089-98* de 15:00 horas del 12 de mayo de 1998. Disponible en web; <https://www.pgr.go.cr/publicaciones/la-autonomia-de-la-caja-costarricense-de-seguro-social-y-las-potestades-intersubjetivas-de-direccion-y-planificacion-estatal-2/>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N. 4091-94* de las 15:12 del 9 de agosto de 1994. Disponible en web; <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-81097>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N. 7528-97* de las 15:36 de 12 de noviembre de 1997. Disponible en web; <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82461>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Voto N. 01556-2007* de las 15:35 horas del 7 de febrero de 2007. Disponible en web; <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-404060>
- Superintendencia General de Entidades Financieras (2019). *Objetivos y funciones*. Disponible en web; [https://www.sugef.fi.cr/sugef/objetivos\\_funciones.aspx](https://www.sugef.fi.cr/sugef/objetivos_funciones.aspx)
- Superintendencia de Telecomunicaciones (2019). *¿Qué hacemos?* Disponible en web; <https://sutel.go.cr/pagina/que-hacemos-0>
- UNCTAD (2006) *Guidance on Good Practices in Corporate Governance Disclosure*. Disponible en web; [https://unctad.org/en/docs/iteteb20063\\_en.pdf](https://unctad.org/en/docs/iteteb20063_en.pdf)
- World Bank Group (2014). *Corporate governance of state-owned enterprises: a toolkit*. Disponible en web; <http://documents.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/pdf/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit.pdf>
- World Bank Group (2014). *Tendencias de Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas en América Latina*. Disponible en web; <http://documents.worldbank.org/curated/en/946831468299109389/pdf/894680WP00P1260erno0Corporativo0LAC.pdf>