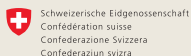


Gobierno Corporativo en el
CONGLOMERADO PÚBLICO
DE LA
Gobernación
de Antioquia

Alexander Guzmán y María Andrea Trujillo





**Colegio de Estudios
Superiores de Administración**

GOBIERNO **C**ORPORATIVO
EN EL **C**ONGLOMERADO **P**ÚBLICO
DE LA **G**OBERNACIÓN DE **A**NTIOQUIA

Alexander Guzmán Vásquez
María Andrea Trujillo Dávila

G O B I E R N O C O R P O R A T I V O
E N E L C O N G L O M E R A D O P Ú B L I C O
D E L A G O B E R N A C I Ó N D E A N T I O Q U I A

Centro de Estudios en Gobierno Corporativo (CEGC), CESA
Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo (ICGC)
Gobernación de Antioquia
Corporación Financiera Internacional (IFC)
State Secretariat for Economic Affairs of Switzerland (SECO)

352.09861 / G993g 2023

Guzmán Vasquez, Alexander, 1976 ; ORCID: 0000-0001-7675-048X

Gobierno corporativo en el conglomerado público de la Gobernación de Antioquia / Alexander Guzmán Vasquez, María Andrea Trujillo, Centro de Estudios en Gobierno Corporativo (CEGC) CESA, Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo (ICGC), Gobernación de Antioquia, Corporación Financiera Internacional (IFC), State Secretariat for Economic Affairs of Switzerland (SECO). Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración – CESA. Editorial CESA., 2023. 172 páginas.

Otros autores:

Trujillo Dávila, María Andrea, 1977 ; ORCID: 0000-0002-9592-7890

Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo (ICGC)

Centro de Estudios en Gobierno Corporativo (CEGC) - CESA

Gobernación de Antioquia

Corporación Financiera Internacional (IFC)

State Secretariat for Economic Affairs of Switzerland (SECO)

Descriptor: 1. Gobierno corporativo – Antioquia (Colombia) 2. Antioquia (Colombia) – Política y gobierno 3. Administración pública – Antioquia (Colombia) 4. Gobierno local – Antioquia (Colombia) 5. Formas de gobierno – Antioquia (Colombia) 6. Administración municipal – Antioquia (Colombia)

© 2023 CESA – Colegio de Estudios Superiores de Administración

© 2023 Alexander Guzmán Vásquez [alexander.guzman@cesa.edu.co]

© 2023 María Andrea Trujillo Dávila [maria.trujillo@cesa.edu.co]

ISBN Impreso: 978-958-8988-83-2

ISBN Digital: 978-958-8988-84-9

Editorial CESA

Casa Incolda

Diagonal 34a No 5a - 23

www.editorialcesa.com

www.cesa.edu.co

editorialcesa@cesa.edu.co

Línea de investigación en Finanzas y Economía

Proyecto: Gobierno Corporativo

Código interno: 21008

Bogotá, D.C, noviembre de 2023

Dirección: Editorial CESA

Diseño de portada y diagramación: Yimmy Alberto Ortiz Arias

Corrección de estilo: Claudia Bayona

Impresión: Imageprinting Ltda.

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito.
Impreso y hecho en Colombia

PRÓLOGO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

LA UNIDAD: PRINCIPIO Y MÉTODO

Por Aníbal Gaviria

Gobernador de Antioquia

Cuando en 2019 recorriamos el departamento presentando a los antioqueños y antioqueñas nuestras propuestas con miras a las elecciones territoriales, que nos dieron el inmenso privilegio de volver a ocupar el cargo de Gobernador de Antioquia, siempre mencionábamos la necesidad de construir una nueva agenda que dejara atrás asuntos que a nuestro juicio estaban superados y que nos uniera en torno a un propósito común, a un futuro construido de manera colectiva, que marcara una ruta cierta y posible para encarar el meridiano de este siglo XXI.

Fue así como, a la par de los ejercicios participativos con que iniciamos la construcción del Plan de Desarrollo UNIDOS POR LA VIDA, también comenzamos a diseñar, de la mano del Departamento Administrativo de Planeación, el mecanismo que nos permitiera construir la Agenda Antioquia 2040, que al presente ha arrojado como resultados tangibles la Visión 2040: Antioquia Corazón Verde de América, respaldada por un banco de proyectos con más de 1.200 iniciativas, que bien podría asegurar un desarrollo ordenado, pertinente y sostenible para nuestro territorio.

Esas mismas discusiones dejaron otra conclusión: la necesidad de ajustar la estructura administrativa del departamento a esa realidad de futuro, algo que estaba enteramente en nuestras posibilidades y para lo cual contábamos con la experiencia de la Alcaldía de Medellín 2012-2015. Fue así como se elevó a la Honorable Asamblea de Antioquia la solicitud de facultades para hacer ajustes dentro del nivel central y de constituir un Conglomerado Público con unos pilares que permitieran la materialización de una gerencia

y un direccionamiento estratégico enfocado en alcanzar mayor eficacia en la gestión y mejores resultados en el Gobierno.

Aunque la llegada de la pandemia del Covid-19 retrasó nuestros cronogramas con respecto al avance efectivo de los ajustes en la Gobernación de Antioquia, logramos que, en diciembre de 2020, antes de finalizar el primer año de nuestra administración, pudiéramos declarar formalmente el Conglomerado Público Gobernación de Antioquia, cuya finalidad principal era construir la hoja de ruta para que, tanto el nivel central como las entidades descentralizadas, fortalecieran sus capacidades y afrontaran el ritmo vertiginoso de los cambios de nuestro entorno. En esa misma línea, en abril de 2021 firmamos el Acuerdo Marco de Relacionamiento, mediante el cual se sumaron las voluntades de 24 entidades descentralizadas para materializar nuestro modelo de gerencia pública y ratificar el compromiso con la implementación de buenas prácticas.

Después de tres años de trabajo bajo el modelo de Gerencia Pública, podemos decir que hemos fortalecido la articulación entre dependencias, captado las sinergias y optimizado las inversiones de los recursos públicos como frutos del poder de la unidad. Con el liderazgo de la Oficina Privada del Despacho del Gobernador, con el apoyo del Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo y con la rigurosidad de los investigadores senior del Centro de estudios en Gobierno Corporativo de la Universidad CESA, hoy podemos presentar los resultados que a través de la implementación de buenas prácticas hemos logrado y que han sido reconocidas en el ámbito nacional. Entre ellas podemos mencionar:

La Gobernación de Antioquia se posicionó como referente local e internacional por la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo en entidades públicas en un ente territorial.

Se ha hecho uso eficiente de nuestros recursos económicos y humanos en beneficio de la comunidad antioqueña.

Hemos fortalecido la confianza con nuestros grupos de interés.

Hemos gestionado adecuadamente nuestros riesgos estratégicos desde la visión del Estado como propietario.

Se han fortalecido nuestros tomadores de decisiones para afrontar sus responsabilidades a partir de la implementación de buenas prácticas internacionales.

Nuestro proceso de rendición de cuentas como compromiso con la transparencia se ha consolidado.

Podemos afirmar con orgullo, entonces, que en Antioquia las buenas prácticas de gerencia pública nos han llevado fortalecer la institucionalidad desde el nivel central y en las entidades descentralizadas, mejorando así nuestros impactos en el territorio.

Esperamos que nuestra experiencia motive a otros entes territoriales a replicar este ejercicio innovador de planeación estratégica participativa y de diálogo amplio e incluyente, que está generando progreso y equidad. Hablamos de estrategias que se han convertido en instrumentos que le apuntan a la sostenibilidad institucional y al cumplimiento de nuestro propósito de promover la cultura de la integridad pública en beneficio de los ciudadanos.

Esperamos que el lector evidencie el avance de nuestro Conglomerado Público Gobernación de Antioquia en las seis dimensiones de este Índice Multidimensional de Gobierno Corporativo, para que conozca nuestros resultados con la rigurosidad e independencia de la academia, lo que nos permite afirmar con absoluta satisfacción que la UNIDAD no fue un discurso de Gobierno, sino una vocación, un principio de acción y una manera de hacer las cosas.

Bienvenidos.

PRÓLOGO DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE GOBIERNO CORPORATIVO

Por Catalina Zea Muñoz

Directora Ejecutiva

Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo

Con el sueño de aportar al fortalecimiento de las instituciones por medio del avance en la implementación de prácticas de gobierno corporativo que agreguen valor fue creado el Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo (ICGC), un sueño que ha permitido establecer el propósito y los pilares estratégicos que guían las acciones de impacto del ICGC. Estos pilares estratégicos son formar, articular y difundir, tres pilares que de mano de la Gobernación de Antioquia han podido evidenciar resultados concretos al tener en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia (el Conglomerado), un compromiso evidenciado en cada uno de los pilares estratégicos es el Gobierno Corporativo.

De manera articulada, durante el año 2022 y 2023 se han desarrollado programas de formación para miembros de las juntas directivas y secretarías generales de las entidades donde la Gobernación de Antioquia tiene participación, promoviendo la profesionalización del rol como miembro de junta directiva, lo que ha permitido contar con personas que independientemente de la valiosa experiencia que tengan en un tema en particular, cuenten con un conocimiento profundo de su rol y responsabilidad como miembro de junta directiva para aportar el mayor valor en estos órganos de gobierno.

En adición a lo anterior, a lo largo de estos dos años hemos venido trabajando de manera conjunta con la Gobernación de Antioquia en la cocreación de foros, eventos, webinars, y la articulación de múltiples actores locales, regionales e internacionales, por medio de los cuales se ha habilitado y elevado el alcance de las personas que acceden a espacios de reflexión y conocimiento técnico y práctico sobre el valor que genera el Gobierno Corporativo, para aportar a la sostenibilidad de las entidades y de este

modo generar un impacto positivo en la sociedad. estos espacios se han construido tomando en consideración el contexto y enfoque de gobierno corporativo para empresas de participación estatal, lo que ha permitido llevar un mensaje claro de que el gobierno corporativo importa y agrega valor en todo tipo de institución.

Así mismo, con el objetivo alineado de construir país, así como de difundir y compartir información y casos donde se evidencie que se puede avanzar en la implementación de prácticas de gobierno corporativo, no solo bajo el contexto de un cambio regulatorio, sino con la voluntad de los actores que construyen el gobierno corporativo en las diferentes entidades, se evidencia a lo largo del documento el trabajo que se ha venido desarrollando en el Conglomerado, el cual ha guiado y respetado la autonomía que le pertenece a cada entidad, para promover el avance en las implementación de prácticas de gobierno corporativo que efectivamente desde la convicción de agregar valor se han venido implementando para impactar de manera positiva en lo social, ambiental y económico para el desarrollo de la región.

Este trabajo de años no se hubiera logrado sin la confianza y el trabajo comprometido de las multilaterales aliadas del ICGC como son la CAF, la IFC y el BID, quienes respaldaron compartiendo su experiencia, conocimiento y técnica en los procesos de formación, en los foros y eventos realizados para aportar en la sensibilización y apropiación del conocimiento en materia de gobierno corporativo para empresas de participación estatal.

En esta misma línea, el alcance internacional y regional, no habría sido suficiente sin la participación de los Miembros del ICGC, quienes con su experiencia práctica y técnica y su visión local permiten construir un diálogo que aterrice el contexto, el cómo y el por qué vale la pena avanzar en el modelo de gobierno corporativo de cada entidad. En esta misma línea, sin la rigurosidad académica que corresponde a una investigación como la que se desarrolla en este documento, estaríamos quedándonos sin la oportunidad que tenemos hoy de contar en el país con un caso práctico de gobierno corporativo en un conglomerado público de alcance regional, el cual se constituirá en la fuente inicial de conocimiento para otras regiones del país y más allá de las fronteras locales, de quienes tengan la voluntad y la visión de trabajar en el gobierno corporativo como pilar de desarrollo y articulación de futuros conglomerados.

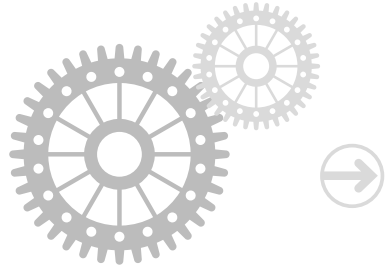
Pasar de la teoría a la práctica es un reto, pero nada es imposible de lograr cuando hay voluntad de quienes tienen el poder para que las cosas pasen; así mismo, actuando solo se llega más rápido y quizá más fácil, pero el alcance cuando lo hacemos de manera conjunta es exponencial.

CONTENIDO

Gobierno corporativo en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia	5
Prólogo de la Gobernación de Antioquia	8
Prólogo del Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo	11
1. Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia	19
1.1. Contextualización	21
1.2. Transferencia de buenas prácticas: de lo municipal a lo departamental	24
1.3. El gobierno corporativo como eje central en la gerencia de lo público	26
1.4. Midiendo los avances en materia de gobierno corporativo	33
2. Propuesta metodológica en el diagnóstico de gobierno corporativo de las entidades que conforman el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia	37
2.1. Propósito de la investigación y aproximación metodológica	39
2.1.1. Diagnóstico en gobierno corporativo como metodología aplicada en contextos organizacionales	40
2.2. Instrumento diagnóstico multidimensional como herramienta para el despliegue metodológico	43
2.2.1. Las organizaciones como unidades de análisis	44
2.2.2. Estructuración del Índice Multidimensional para las entidades del Conglomerado	44
2.3. Muestra	46

3. Fortalezas y oportunidades de mejora de las prácticas de gobierno corporativo en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia	49
3.1. Relevancia de las prácticas de buen gobierno para un conglomerado público	51
3.2. Resultados generales en la medición del Índice de buenas prácticas	58
3.3. Marco de actuación y gobierno corporativo	67
3.4. Propiedad y accionistas	75
3.5. Juntas directivas y conflictos de interés	81
3.6. Partes interesadas	90
3.7. Arquitectura de control	95
3.8. Transparencia y revelación de información	101
3.9. Síntesis de las recomendaciones para fortalecer las prácticas de gobierno corporativo en el Conglomerado	107
4. Reflexiones de cierre	115
4.1. ¿Cuál es el rol que debe liderar el Gobierno nacional o departamental y/o municipal al ser accionista de las empresas con capital estatal?	120
4.1.1. Entendimiento del Estado como propietario en las organizaciones	120
4.1.2. Buenas prácticas para el esclarecimiento del rol del Estado como propietario	122
4.2. ¿Cuáles son las herramientas que propenderían a que el gobierno corporativo en una empresa con capital estatal sea vinculante?	125
4.2.1. Una aproximación desde el Hard Law	125
4.2.2. Una aproximación desde el soft law	127

Anexo.	131
Descripción de la muestra	133
Corporación Gilberto Echeverri Mejía (CorpGEM)	133
Empresa de parques y eventos (ACTIVA)	134
Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA)	136
Empresa Social del Estado Hospital Mental de Antioquia María Upegui (HOMO)	137
E.S.E Hospital Carisma	138
E.S.E. Hospital César Uribe Piedrahita (HCUP) Caucasia	140
E.S.E. Hospital La María	141
E.S.E Hospital Marco Fidel Suárez	142
E.S.E. Hospital San Rafael de Itagüí	143
E.S.E Hospital San Vicente de Paúl de Caldas	145
Escuela Contra la Drogadicción (ECD)	146
Institución Universitaria Digital de Antioquia	148
Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia (ICPA)	149
Instituto Departamental de Deporte de Antioquia (Indeportes)	151
Instituto para el desarrollo de Antioquia (IDEA)	152
Lotería de Medellín	153
Pensiones de Antioquia	155
Promotora Ferrocarril de Antioquia	156
Reforestadora Integral de Antioquia (RIA)	157
Savia Salud EPS	158
Tecnológico de Antioquia (TdA)	160
Teleantioquia	161
Referencias	163



1.

**CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA
GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA**

1. CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

Por

Libia Eugenia Alzate Zapata

Paola Andrea Escobar Echeverri

Gobernación de Antioquia

1.1. Contextualización

El contexto actual plantea tendencias y agendas globales que motivan a las entidades territoriales a ejercer su función tutelar desde la implementación de las mejores prácticas para la sostenibilidad, la transparencia y la generación de confianza en la gerencia de lo público, mediante herramientas que generen valor compartido y potencien los territorios en los que desarrollan sus funciones.

Hacer parte de esta gobernanza moderna es comprometerse con una gerencia que actúa de manera más eficiente, que optimiza recursos para obtener sinergias y que crea confianza al compartir buenas prácticas de gestión para el cumplimiento de los fines del Estado, respetando la autonomía que les es propia a las entidades descentralizadas.



Es por eso que desde el 2020 en Antioquia, con el inicio de la administración del Gobernador Aníbal Gaviria Correa, se estableció la importancia de contar con un modelo de gobierno corporativo diseñado e implementado para el departamento, que adoptara las buenas prácticas de la nueva gobernanza pública para promover una toma de decisiones más acertada, en línea con las recomendaciones internacionales en materia de gobierno corporativo para entidades estatales, y de esa manera impactar de mejor manera al territorio y a los ciudadanos.

La implementación de buenas prácticas para la gerencia de lo público es un asunto transversal en la gestión de las entidades públicas en el departamento, como propietario responsable de empresas con participación estatal. La primera experiencia que se desarrolló en ese sentido fue entre los años 2012 y 2015, cuando el entonces municipio de Medellín (hoy Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación), le apostó al fortalecimiento institucional para la nueva gerencia de lo público y desarrolló un modelo de gestión estratégica que impregnó con una mirada gerencial y corporativa toda la estructura central y descentralizada respetando su naturaleza y autonomía.

Como una estrategia para avanzar en un ejercicio de gobierno corporativo desde lo público, desarrolló un proceso de referenciación institucional que llevó a la construcción de un modelo de gerencia pública que permitió la articulación de esfuerzos para el cumplimiento de los fines esenciales del municipio de Medellín, y la implementación de buenas prácticas en pro de la consolidación de organizaciones transparentes y responsables. Este nuevo modelo de gestión fue denominado Conglomerado Público Municipio de Medellín, cuya declaración se llevó a cabo en noviembre de 2014, convirtiéndose en un modelo pionero en su género en América Latina y que aún está vigente.

El Conglomerado Público Municipio de Medellín se definió como un modelo de gerencia pública, cuyo objetivo era el direccionamiento estratégico, la coordinación y articulación de las dependencias del nivel central y 36 entidades descentralizadas, para lograr una mayor eficiencia, eficacia y aprovechamiento de sinergias en la gestión administrativa y financiera, garantizando la sostenibilidad de las entidades que lo conformaban y la autonomía que le es propia, y orientado por los principios de eficiencia, eficacia, coordinación, transparencia, economía y buen gobierno.



Se fundamentaba en seis áreas de gestión estratégica, las cuales permitían articular los diferentes procesos de apoyo de las entidades que lo integraban, entre los que se incluía: implementación de buenas prácticas y fortalecimiento de los órganos de dirección de las entidades; fortalecimiento de la planeación integral; optimización en el manejo de los estados financieros; seguimiento financiero; definición de políticas y estrategias del sistema de articulación jurídica para brindar lineamientos de prevención del daño antijurídico y defensa judicial; la estrategia de comunicación; así como la metodología para el cumplimiento y ejecución del ambiente de control, con lo que se esperó garantizar su sostenibilidad y generación de mayor valor social.

Además, el Conglomerado Público potenció el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Medellín, un hogar para la vida”, gracias a lo cual logró una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, mejoró la capacidad de gestión y garantizó el cumplimiento de requisitos legales, lo que llevó a que Medellín alcanzara la mayor puntuación de desempeño integral, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para los años 2014 y 2016, superando sus propios niveles históricos.

Es de resaltar que el gobierno corporativo jugó un papel protagónico en la gobernabilidad de las entidades descentralizadas y del municipio como propietario. Para esto se emprendieron procesos técnicos de reconfiguración de las juntas directivas, en las cuales los miembros independientes cobraron un papel fundamental, por cuanto ayudaron a vincular a las entidades descentralizadas con el tejido social de la ciudad, la academia, las organizaciones sociales y la empresa privada, lo que hizo más efectiva la gestión de estas entidades.

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública de la Presidencia de la República exaltó a Medellín con el Premio Nacional de Alta Gerencia 2015, categoría departamental que incluye a las ciudades capitales, por cuatro experiencias exitosas, innovadoras, replicables y sostenibles de gestión pública y servicio al ciudadano, entre ellos la modernización del municipio que formalizó el Conglomerado Público.

El municipio de Medellín fue además documentado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (Bernal y Samboní, 2015), como caso de éxito a tener en cuenta en temas de gobierno corporativo y gerencia pública.

La OCDE consideró también el modelo de gobierno corporativo de Medellín como referente para el ingreso del país a esta organización. Y, de igual



forma, fue presentado como caso de éxito en el evento anual de la Red de Gobierno Corporativo para empresas públicas, realizado en 2015.

De igual manera, el Banco Mundial estudió el caso para su validación y posterior réplica de buenas prácticas en otras entidades públicas a nivel territorial.

1.2. Transferencia de buenas prácticas: de lo municipal a lo departamental

A partir de en la experiencia adquirida con el Modelo de Gerencia Pública del Municipio de Medellín, gracias a los aprendizajes en su implementación y la evolución de las prácticas de la nueva gobernanza pública, desde un ejercicio como propietario responsable y direccionador de la estrategia del departamento, el Gobernador estableció la ruta para adaptar en Antioquia el Modelo de Gerencia Pública del Departamento de Antioquia.

De allí que, como parte del proceso de modernización y evolución humana y organizacional, y en virtud de las funciones asignadas constitucional y legalmente al departamento (Departamento de Antioquia, 2020, p. 6), en el ejercicio de la función de tutela que le corresponde, el Gobernador declaró el 8 de diciembre de 2020 la existencia del “Conglomerado Público Gobernación de Antioquia”, integrado por los organismos del nivel central y las entidades descentralizadas del orden departamental, las empresas sociales del Estado y aquellas en las que el departamento sea fundador o esté asociado con otras entidades descentralizadas y contribuyan a la gestión de la administración departamental.

Lo anterior exigió la utilización de unos criterios directivos que dan línea estratégica para una adecuada toma de decisiones. Por ello, se implementó un Modelo de Gerencia Pública como herramienta del direccionamiento estratégico para fortalecer el ejercicio de control de tutela de la Gobernación de Antioquia sobre sus entidades descentralizadas por servicios, y para la implementación de buenas prácticas de gerencia pública que, mediante la formulación de lineamientos estratégicos, posibilitara la articulación entre los organismos del nivel central y las entidades descentralizadas que conforman el Conglomerado.



Para adelantar un ejercicio adecuado de direccionamiento estratégico, se fortaleció el control de tutela sobre los organismos o entidades que conforman el nivel central o descentralizado, las cuales deberían coordinar sus actuaciones con los lineamientos, políticas y programas de la administración departamental, sin desconocer la autonomía que les es propia, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 489 de 1998.

Es así que se define el direccionamiento estratégico en el departamento de Antioquia como un conjunto de lineamientos gerenciales que fortalecen el rol de propietario y permiten tomar decisiones adecuadas, a través de los órganos de dirección en las entidades en las cuales el departamento tiene participación, y garantizar así la unidad de propósito y la sostenibilidad de la propiedad.

El modelo de gerencia pública que permite la aplicación del direccionamiento estratégico se instrumentalizó mediante los siguientes pilares:

- *Gobierno corporativo*: conjunto de lineamientos estratégicos encaminados tanto al fortalecimiento de los órganos de dirección y la toma de decisiones en los organismos del nivel central y descentralizado, como a la implementación de buenas prácticas para un adecuado control y seguimiento del cumplimiento del direccionamiento estratégico.
- *Hacienda y finanzas públicas*: conjunto de lineamientos estratégicos para la gestión de los recursos públicos, el manejo y consolidación de los estados financieros y la implementación de indicadores de desempeño y de riesgos financieros, mediante la adopción de buenas prácticas financieras para generar mayor valor económico y social.
- *Gobernanza de las comunicaciones*: conjunto de lineamientos estratégicos que orientan la gestión de la comunicación pública, la información oficial, el manejo de la imagen corporativa y el relacionamiento con los diversos públicos de interés para la difusión del quehacer institucional, y la promoción de una participación más activa de las comunidades en los temas de interés colectivo.
- *Planeación estratégica*: conjunto de lineamientos estratégicos que orientan la adopción de agendas regionales, nacionales e internacionales de sostenibilidad y desarrollo territorial, de forma articulada en los planes estratégicos del corto, mediano y largo plazo de los organismos y entidades que conforman el modelo de gerencia pública para el cumplimiento de los objetivos trazados de manera concertada.



- *Direccionamiento jurídico*: conjunto de lineamientos jurídicos de carácter estratégico, orientados de manera articulada a la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial, administrativa y contractual, de los intereses de la Gobernación de Antioquia y sus entidades descentralizadas, con el propósito de garantizar su sostenibilidad integral.
- *Sostenibilidad ambiental*: conjunto de lineamientos estratégicos para proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural, en armonía con el desarrollo económico y las partes interesadas, con miras a mitigar los impactos medioambientales y sociales.
- *Ambientes de control*: conjunto de lineamientos estratégicos orientados al direccionamiento y desarrollo de la actividad de la auditoría con enfoque de riesgos y de los ambientes de control propios de la gestión pública, bajo las mejores prácticas que permiten responder de manera oportuna a los retos de la nueva gerencia pública con independencia y objetividad.

En consecuencia, la articulación de las actuaciones con las entidades descentralizadas por servicios, en virtud del principio de coordinación administrativa, y en busca del fortalecimiento institucional, se materializa con la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo en la gerencia de lo público, entendidas como un conjunto de lineamientos estratégicos encaminados tanto al fortalecimiento de los órganos de dirección y la toma de decisiones en los organismos del nivel central y descentralizado, como a la implementación de buenas prácticas para un adecuado control y seguimiento del cumplimiento del direccionamiento estratégico.

1.3. El gobierno corporativo como eje central en la gerencia de lo público

El ente territorial conoce el interés que reviste el tema del buen gobierno corporativo para las entidades que hacen parte del modelo, toda vez que actualmente el Estado actúa en un entorno cada vez más competitivo, en el que es necesario estar a la vanguardia en la prestación de servicios con una gestión



tan eficiente que resulte en provecho de los diversos públicos de interés, la comunidad y el territorio donde desempeña sus labores.

Para el 2021, en la reiteración del compromiso de la administración con las prácticas del buen gobierno corporativo para entidades públicas, era necesario contar con un instrumento que compilara las voluntades y los lineamientos de la Gobernación de Antioquia y de las entidades descentralizadas, en el que se precisara el alcance de la relación del departamento como propietario en representación de los ciudadanos, con las entidades descentralizadas por servicios, respetando la autonomía que les es propia. A este instrumento, que suscribieron las 24 entidades del Conglomerado y el nivel central, se le denominó Acuerdo Marco de Relacionamiento. Este documento se construyó atendiendo las particularidades de los diferentes tipos de entidades de naturaleza pública que hacen parte del Conglomerado, a saber:

- Siete empresas sociales del Estado (hospitales públicos):
 1. E.S.E. Hospital La María
 2. E.S.E. Hospital Mental de Antioquia María Upegui (HOMO)
 3. E.S.E. Marco Fidel Suárez
 4. E.S.E. San Vicente de Paúl, Caldas
 5. E.S.E. César Uribe Piedrahita, Cauca
 6. E.S.E. Hospital Carisma
 7. E.S.E. San Rafael de Itagüí

- Cuatro establecimientos públicos:
 8. Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) (entidad de fomento y desarrollo)
 9. Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia (ICPA)
 10. Instituto Departamental de Deportes de Antioquia (Indeportes)
 11. Escuela Contra la Drogadicción



- Cinco empresas industriales y comerciales del Estado:
 12. Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA)
 13. Empresa de Parques y Eventos de Antioquia (ACTIVA)
 14. Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia (FLA)
 15. Sociedad Televisión de Antioquia Limitada (TELEANTIOQUIA)
 16. Lotería de Medellín

- Tres instituciones de educación superior:
 17. Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid
 18. Tecnológico de Antioquia
 19. Institución Universitaria Digital de Antioquia (IU Digital)

- Una entidad administradora de pensiones:
 20. Pensiones de Antioquia

- Una entidad sin ánimo de lucro:
 21. Corporación Gilberto Echeverri Mejía

Tres sociedades:

22. Alianza Medellín Antioquia E.P.S. S.A.S. Mixta (Savia)
23. Promotora Ferrocarril de Antioquia S.A.S.
24. Reforestadora Integral de Antioquia S.A.

Los principales compromisos establecidos con la firma del Acuerdo Marco de Relacionamiento se centran, desde la perspectiva de la Gobernación, en el respeto por la autonomía que les es propia a las entidades descentralizadas, utilizar los canales de comunicación establecidos, separar las actividades del departamento como cliente y como propietario; y, para las entidades



descentralizadas, a realizar sus operaciones de forma eficiente, procurando el más alto desempeño posible de acuerdo con su objeto y articuladas con su respectivo sector administrativo, adoptar los lineamientos, instrumentos y estándares de buenas prácticas, utilizar y respetar los mecanismos de comunicación con la Gobernación de Antioquia de conformidad con los conductos legalmente establecidos y con lo acordado en el documento.

Es así que, el Modelo de Gerencia se constituye en una herramienta del direccionamiento estratégico diseñada para garantizar la presencia administrativa en el territorio de forma articulada y coherente para obtener mayor sostenibilidad de la estrategia del departamento con responsabilidad social, ambiental y económica.

Así mismo, la estructura administrativa departamental modernizada, da lugar a una capacidad gerencial más amplia, pues canaliza la planeación y el seguimiento mediante la organización de sectores administrativos conformados por los organismos del nivel central y las entidades descentralizadas, lo que permite una gestión más efectiva de los planes, programas y proyectos del plan de desarrollo, hace más eficiente la gestión e inversión de los recursos, logra mayor articulación y sinergias y ejecutar procesos transversales que impacten la organización, propicien la generación de valor del patrimonio estatal, la sostenibilidad institucional y la eficiencia en el cumplimiento de sus finalidades, así como el diseño y la adopción de instrumentos y estándares de buenas prácticas para el direccionamiento, ejercicio del control de tutela, monitoreo y evaluación de las entidades que lo conforman.

Lo anterior, conlleva a que el modelo de gerencia pública se convierta en un eje transversal, que se ajusta a cualquier periodo político y sea sostenible en el tiempo en la medida en que se evalúen y actualicen sus lineamientos e instrumentos, definidos en el marco de las agendas globales de desarrollo y los criterios ambientales, sociales y de gobernanza. Para asegurar la sostenibilidad del modelo y la mitigación de los riesgos estratégicos asociados a la implementación de las buenas prácticas, se acogieron metodologías de gestión para el cumplimiento y análisis de riesgos estratégicos que permiten reconocer condiciones o situaciones del contexto en el que actúan las entidades que pueden generar oportunidades o representar un riesgo en el alcance de los objetivos del modelo y en el cumplimiento de lo dispuesto para su direccionamiento estratégico.



Allí, el pilar de gobierno corporativo, además de ser el articulador de las buenas prácticas, tiene como foco fortalecer los órganos de dirección para la toma de decisiones, en procura de la articulación y sostenibilidad del Conglomerado. Para ello ha liderado la identificación, promoción e implementación de buenas prácticas en procura del control y seguimiento al cumplimiento del direccionamiento estratégico.

Los lineamientos del gobierno corporativo para la Gobernación de Antioquia desarrollan de manera general los siguientes aspectos:

- i. Del ejercicio de control de tutela
- ii. De los órganos de dirección
- iii. De las responsabilidades de los consejos y juntas directivas
- iv. Del funcionamiento de los órganos de dirección
- v. Reporte público de información
- vi. Conflictos de interés
- vii. Gobernanza del modelo de gerencia pública
- viii. Escuela de formación en gobierno corporativo

Producto de la implementación de los lineamientos e instrumentos propios del gobierno corporativo se destacan:

1. Gestión y administración de las juntas y consejos directivos:
 - a. Un total de 151 miembros, con cero vacancias, de los cuales se resalta la participación de las mujeres, donde el 54% ocupan la presidencia y, en general ocupan el 35% de estas juntas, superando la meta establecida a nivel mundial del 30%.
 - b. Oficialización del procedimiento para la delegación, designación y apoderados en el Sistema de Gestión de Calidad.
 - c. Consolidación histórica de delegaciones, designaciones y representación del departamento en órganos de dirección desde el 2008 y hasta el 2023.



2. Escuela de gobierno corporativo:
 - a. Certificación a 54 miembros de juntas y consejos directivos con el SENA (para Empresas Sociales del Estado), y con el Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo (ICGC) para todo el Conglomerado.
 - b. Más de 300 personas impactadas de manera directa en dos eventos nacionales y dos eventos internacionales de gobierno corporativo para entidades públicas.

3. Micrositio Conglomerado Público:
 - a. Compromiso con la transparencia y divulgación de información en línea para consulta de los públicos de interés. Allí se gestionan y administran las actividades de gobierno corporativo, a través de tableros de registro del calendario de sesiones, conformación de las juntas y asistencia y sus respectivos reportes. Link: www.antioquia.gov.co/conglomerado

4. Política de propiedad:
 - a. Inventario de las inversiones patrimoniales y de liquidez del departamento de Antioquia, mediante la presentación de un portafolio compuesto por 24 entidades que conforman el Conglomerado Público y una participación accionaria o inversiones patrimoniales en otras 37 entidades.
 - b. Identificación y clasificaciones de las entidades o participaciones accionarias en las categorías de estratégicas o no para el Conglomerado Público, mediante la atención de los criterios del CONPES 3927 de 2018.

5. Consolidación voluntaria de estados financieros del Conglomerado Público de los años 2020, 2021 y 2022.



6. Ejercicio de direccionamiento estratégico para miembros de las juntas y consejos directivos de las entidades en un formato tipo sesión de junta directiva conjunta en los años 2021 y 2022, donde se socializan de manera simultánea, las orientaciones esperadas para una toma de decisiones articuladas entre las entidades del Conglomerado.
7. También se desarrolló un ejercicio de identificación de riesgos a la propiedad para mitigar las contingencias y circunstancias a las que pueden verse enfrentados los intereses patrimoniales del departamento, ya sea por un potencial evento interno o de uno externo que altere el adecuado ejercicio de la función de tutela.
8. Índice multidimensional de Gobierno Corporativo.

De manera complementaria, y preservando la visión estratégica para el análisis de riesgos, se identificaron los riesgos asociados con la representación del departamento en los órganos de dirección, de manera que se logró analizar y plantear controles para mitigar las posibles situaciones y/o adversidades que pueden afectar negativamente la toma de decisiones, el direccionamiento estratégico y el cumplimiento de las responsabilidades de los miembros de las juntas o consejos directivos de las entidades.

En lo que respecta al modelo de gerencia se destacan las siguientes buenas prácticas:

1. Pilar de hacienda y finanzas públicas:
 - a. Consolidación de estados financieros bajo las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).
 - b. Implementación del verificador de rendimientos financieros (VRF).



2. Pilar de sostenibilidad ambiental:
 - a. Declaratoria de la emergencia climática para el departamento de Antioquia, con el fin de visibilizar el problema y avanzar en sus soluciones.
 - b. Se priorizaron 100 acciones para mitigar los efectos del cambio climático en el departamento: se concentran en siete sectores con el propósito de incrementar la captura y disminuir la emisión de gases efecto invernadero para que Antioquia sea carbono neutro. A estas acciones se les hace un seguimiento periódico y se publican para conocimiento de la comunidad.
 - c. Certificación de carbono neutro para la Gobernación de Antioquia.

3. Pilar de planeación estratégica:
 - a. Construcción de manera participativa de la “Agenda Antioquia 2040”, cuya visión es Antioquia corazón verde de América: equitativa, educada, competitiva, sostenible, multicultural y en paz.

La implementación de estas prácticas permite presentar información precisa y oportuna de todos los asuntos relevantes del Conglomerado, incluidos sus resultados, su relacionamiento y el funcionamiento de sus órganos de gobierno a la ciudadanía y a los distintos públicos de interés.

1.4. Midiendo los avances en materia de gobierno corporativo

Con el propósito de conocer el estado de la implementación de las prácticas de gobierno corporativo en las entidades que conforman el Conglomerado, y luego de una revisión de los instrumentos disponibles para la medición, se identificó la necesidad de desarrollar un instrumento específico para lo público. Es así como el equipo de la oficina privada diseñó el Índice



Multidimensional de Gobierno Corporativo¹, que integra medidas y recomendaciones planteadas por la OCDE (2016), la IFC (2019), la CAF (Ibarguen et al., 2021), la Encuesta Código País (2007) y la ISO 37000 (2021).

Todos estos aportes desglosan las buenas prácticas de gobierno en cinco o seis dimensiones (dependiendo de la literatura) y para el caso del Conglomerado Público se tomaron seis dimensiones, las cuales fueron establecidas teniendo en cuenta que la implementación de algunas prácticas difiere por las características de las entidades con participación estatal o de naturaleza 100% pública.

Es así como se presenta el Índice Multidimensional de Gobierno Corporativo, instrumento creado por el equipo de la oficina privada de la Gobernación de Antioquia, para evaluar temporal y transversalmente la implementación del gobierno corporativo en las entidades del Conglomerado Público, aplicado en 22 de las 24 entidades descentralizadas. El Índice consta de seis dimensiones:

1. Marco de actuación y gobierno corporativo
2. Propiedad y accionistas
3. Junta directiva y conflictos de interés
4. Partes interesadas
5. Arquitectura de control
6. Transparencia y revelación de información

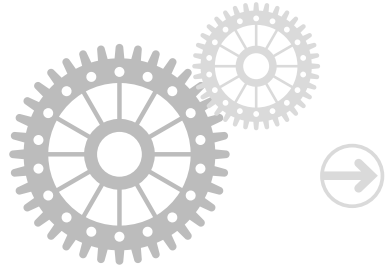
Otro de los propósitos de la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo en lo público, es el desarrollo de capacidades instaladas que aseguren la perdurabilidad de este ejercicio de fortalecimiento institucional, por lo cual, una vez diseñado el Índice, y luego de aplicarlo en las 22 entidades, se avanzó en el establecimiento de un alianza con expertos y con la

¹ Desde la oficina privada agradecemos a las entidades descentralizadas que están comprometidas con la sostenibilidad del modelo de gerencia, y respondieron este Índice, único en su tipo. De igual forma al Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo (ICGC) y al CESA, impulsores de las buenas prácticas. Al profesional en Economía, Andrés Ochoa Arango, que en el año 2021, durante su semestre de práctica en el equipo, estructuró la metodología para la construcción del Índice. A Libia Eugenia Alzate Zapata y A Paola Andrea Escobar Echeverri, por liderar el análisis del instrumento y la implementación del modelo de gerencia pública en el departamento de Antioquia, reconocido por ser pionero en materia de gobierno corporativo a nivel mundial. Este es un eslabón que permite materializar la visión 2040: Antioquia corazón verde de América: equitativa, educada, competitiva, sostenible, multicultural y en paz.



academia, para que a través de una publicación arbitrada se diera cuenta a la comunidad académica y a las partes interesadas sobre el avance de gobierno corporativo en el departamento de Antioquia. Precisamente en Colombia los expertos reconocidos en la materia son el Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo (ICGC) y el Centro de Estudios en Gobierno Corporativo del CESA, por lo cual, manteniéndonos a la vanguardia en el sector público, presentamos estos resultados.

Finalmente, es importante resaltar que las buenas prácticas de gobierno corporativo en la gerencia pública, constituye una actividad en constante cambio y actualización a nivel mundial, de tal forma que las entidades que las adoptan puedan afrontar de una mejor manera los retos que plantea la dinámica de lo público. Es imperativo que estas buenas prácticas se conviertan en un referente para seguir fortaleciendo el ejercicio de la buena gobernanza de lo público, replicándose en otras instancias y latitudes.



2.

**PROPUESTA METODOLÓGICA
EN EL DIAGNÓSTICO DE GOBIERNO
CORPORATIVO DE LAS ENTIDADES
QUE CONFORMAN EL CONGLOMERADO
PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN
DE ANTIOQUIA**

2. PROPUESTA METODOLÓGICA EN EL DIAGNÓSTICO DE GOBIERNO CORPORATIVO DE LAS ENTIDADES QUE CONFORMAN EL CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

2.1. Propósito de la investigación y aproximación metodológica

Con el propósito de identificar el estado de la alineación e incorporación de prácticas de gobierno corporativo en las entidades que en la actualidad conforman el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia, y que desde allí el gobierno corporativo sea considerado como eje central del modelo de gerencia de lo público, se propone una orientación metodológica que, a partir de la variabilidad de las instituciones bajo análisis, permita comprender cómo pueden influir en la configuración y en las dinámicas de gobierno corporativo los factores contextuales, de actividad industrial y los relacionados con la misión, para identificar los puntos en común y los desafíos que enfrentan.

Estos hallazgos son de interés tanto para la Gobernación de Antioquia como para las entidades que componen el Conglomerado y para el sector empresarial público y privado, la academia y los responsables de la formulación de políticas públicas, con el fin de seguir generando las capacidades en materia de fortalecimiento institucional.

Para cumplir con lo anterior, se estructuró un proceso de diagnóstico de las prácticas instauradas en las diversas dimensiones consideradas en el modelo de gobierno corporativo de la Gobernación de Antioquia. Según Alderfer (2011), el diagnóstico consiste en conversaciones entre observaciones empíricas y generalizaciones simbólicas.

El primer objetivo de la investigación es determinar el estado de la unidad de análisis. *¿Cuál es la condición de la organización? ¿Cuáles son las consecuencias*



para la misma y para otros en su entorno al estar en una condición particular? A medida que más datos estén disponibles, la idea es determinar el significado de la información. La interpretación debe ubicar el caso específico en una estructura o marco conceptual determinado.

El proceso de diagnóstico se enmarca en una aproximación de tipo cualitativo, que se centra en comprender y analizar fenómenos sociales desde una perspectiva subjetiva y contextual. Se basa en la recopilación de datos no numéricos para explorar en profundidad las experiencias, percepciones y significados de los participantes -organizaciones-. Según Creswell y Poth (2018), el enfoque cualitativo es un tipo de investigación en la que el investigador explora un problema o fenómeno a través de la recolección de datos no numéricos, y se enfoca en comprender las perspectivas de los participantes capturando la complejidad y la riqueza de los contextos sociales, lo que le permite una interpretación profunda de los datos. Para Denzin y Lincoln (2018), bajo la investigación cualitativa los investigadores se involucran en un proceso reflexivo y constructivista, donde la subjetividad y la interpretación desempeñan un papel fundamental. Los métodos cualitativos permiten la generación de teorías inductivas a partir de los datos recopilados, en lugar de probar hipótesis preexistentes. La investigación cualitativa se basa en la idea de que la realidad social es construida por las personas y que, por lo tanto, debe ser estudiada desde sus propias perspectivas y experiencias (Merriam y Tisdell, 2015).

2.1.1. DIAGNÓSTICO EN GOBIERNO CORPORATIVO COMO METODOLOGÍA APLICADA EN CONTEXTOS ORGANIZACIONALES

El proceso de diagnóstico alrededor de las prácticas de gobierno corporativo que una organización puede implementar en el tiempo, es lo que Harrison y Shirom (1999) denominan una investigación sustentada en conceptos, modelos y métodos desde las ciencias del comportamiento, en función de revisar el estado actual de una organización en una temática en particular, y ayudar a encontrar a sus grupos de interés diversas propuestas de solución para mejorar la efectividad organizacional. Para Mintzberg et al. (1976) el diagnóstico hace parte de una etapa en el proceso de toma de decisiones estratégicas, aun cuando el proceso de decisión esté en estructuración. Para estos autores, al diagnosticar los problemas de forma más sistemática, y al examinar las diversas opciones



de acción de manera cuidadosa, los tomadores de decisiones y hacedores de política pública les es posible romper con prácticas arraigadas que pueden potencialmente volverse obsoletas o inviables. Por lo anterior, un proceso de diagnóstico permite identificar las medidas apropiadas y los pasos necesarios para proveer soluciones a problemas organizacionales fundamentales. A través del diagnóstico, la planificación, la ejecución y el seguimiento, los tomadores de decisiones pueden aprender de la experiencia y evitar los impases que a menudo acompañan el proceso de implementación no sistemático de nuevas formas de gestión (Abrahamson y Fairchild, 1997). El proceso de diagnóstico en sí mismo puede ser una forma de intervención debido a que interrumpe las rutinas organizacionales, puede afectar las expectativas de los miembros respecto al cambio e influenciar en cómo ellos se piensan y cómo piensan a sus organizaciones (Argyris, 1970).

El enfoque planteado por Harrison (2005) propone las fases que deben considerarse en el proceso de diagnóstico:

Reconocimiento de la necesidad de diagnóstico: en esta etapa las organizaciones identifican la problemática como unidad de análisis, un desafío o una necesidad que requiere un diagnóstico. *En este caso se busca analizar la evolución de la incorporación de prácticas de gobierno corporativo por parte de las empresas que hacen parte del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia.*

Planificación del diagnóstico: en esta etapa se establecen los objetivos del diagnóstico y se elabora un plan para llevarlo a cabo. Esto implica definir qué aspectos de la organización se examinarán, qué datos se recopilarán y qué métodos y herramientas se utilizarán. También en esta etapa se estructura el *instrumento*² que será diligenciado por las organizaciones y que dará cuenta del avance de las prácticas de buen gobierno corporativo en las distintas dimensiones de interés, como el marco de actuación de la organización y los aspectos ambientales, sociales y de gobierno corporativo, propiedad y accionistas, junta directiva, conflictos de interés, partes interesadas, arquitectura de control y transparencia y revelación de información.

Recopilación de datos: en esta etapa se recopila información relevante sobre la organización. Esto puede incluir revisión de documentos y análisis de fuentes de datos que ayuden a comprender los problemas y desafíos.

2 El instrumento fue realizado por el equipo que tiene a cargo los temas de gobierno corporativo desde la oficina 'privada' de la Gobernación de Antioquia, y su estructuración está descrita en este aparte metodológico.



Análisis de datos: una vez se recopilan los datos se procede a analizarlos. Este análisis puede implicar la identificación de patrones, la comparación de datos con estándares o *benchmarks*, y la identificación de áreas de trabajo o de mejora. El análisis a realizar permitirá identificar las prácticas que ya han sido instauradas, el valor que han generado y las oportunidades de fortalecimiento de algunas en el lugar o que aún faltan por incorporar.

Presentación de resultados: en esta etapa se estructuran los resultados derivados del diagnóstico. Esto puede implicar la presentación de hallazgos y recomendaciones a los aspectos clave identificados.

Implementación de cambios: se espera que el diagnóstico lleve a la organización a *seguir potenciando el modelo de gobierno corporativo en el tiempo*. Esto implica la planificación y ejecución de acciones para abordar los problemas identificados.

Acompañamiento y seguimiento: una vez se hagan explícitos los hallazgos, se espera que las organizaciones avancen en el proceso de fortalecimiento. Desde el Conglomerado se espera se haga manifiesta la unidad de propósito y dirección en materia de gobierno corporativo, y que desde la Gobernación se sigan promoviendo las buenas prácticas. Esto puede implicar la medición de indicadores clave de rendimiento y ajustes adicionales si es necesario.

Cierre del ciclo: el proceso de diagnóstico organizacional es cíclico y continuo. Después de la implementación y el seguimiento, y si surgen nuevos desafíos, la organización puede volver a la etapa de reconocimiento de necesidad de diagnóstico.

Para llevar a cabo el diagnóstico se definió como método para la recolección de la información un instrumento estructurado tipo encuesta de carácter exploratorio, que fue autodilucidado por cada entidad (Falletta y Combs, 2002; Harrison, 2005). Dicho instrumento constituye el sustrato para llevar a cabo el diagnóstico y las recomendaciones entregadas a las organizaciones que conforman el Conglomerado.



2.2. Instrumento diagnóstico multidimensional como herramienta para el despliegue metodológico

Con el propósito de identificar el estado de la alineación e incorporación de prácticas de gobierno corporativo por parte de las entidades que en la actualidad conforman el Conglomerado, la Oficina Privada de la Gobernación de Antioquia realizó un ejercicio de construcción de un instrumento multidimensional de gobierno corporativo, basado en los lineamientos y recomendaciones emitidas por organismos internacionales y locales como la OCDE (2016), la IFC (2019), la CAF a través del trabajo de Villar y Penfold (2010), la Encuesta Código País (2007) y la ISO 37000 (2021).

Para Groves et al. (2004) un instrumento es un medio para pasar del diseño a la ejecución, y de esta manera ir de lo abstracto a lo concreto. Para estos autores, un cuestionario o encuesta como mecanismo para llevar a cabo el despliegue metodológico, constituye un método sistemático que recopila información en una muestra de entidades u organizaciones, con el fin de construir descriptores cuantitativos de los atributos de la gran población a la que pertenecen dichas entidades. Los descriptores cuantitativos no solo implican “números” sino también su interpretación, que a su vez se ubica en un marco interpretativo más amplio.

En este proceso de identificar el estado actual de las prácticas de gobierno corporativo que han venido adoptando las organizaciones que conforman el Conglomerado de la Gobernación de Antioquia, se da un proceso de operacionalización que avanza desde la teoría hasta la medición. En este sentido, los “descriptores”, es decir, las estimaciones puntuales realizadas de una práctica de buen gobierno en particular, solo pueden entenderse teniendo en cuenta la estructura y el funcionamiento de una organización en particular. En otras palabras, el cómo construir la medida de los “aspectos a ser considerados a través del instrumento diagnóstico”, es también uno de los principales aspectos a ser considerados bajo este enfoque metodológico, ya que dará cuenta no solo del proceso de valoración o medición que permitirá el diagnóstico, sino también de la calidad del instrumento definido.



2.2.1. LAS ORGANIZACIONES COMO UNIDADES DE ANÁLISIS

En el proceso de diseñar un instrumento diagnóstico, es importante tener en cuenta la población de organizaciones objetivo, la estructuración y selección de la muestra y la cobertura en el diligenciamiento de este, con el fin de gestionar y conocer su impacto sobre la naturaleza de la inferencia que se realizará a partir de lo recogido por parte del instrumento (Groves et al., 2004). Para este estudio en particular se alcanzó una cobertura en el diligenciamiento del 91%, dado que 22 organizaciones de un total de 24 entidades descentralizadas respondieron el instrumento.

2.2.2. ESTRUCTURACIÓN DEL ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL PARA LAS ENTIDADES DEL CONGLOMERADO

El Índice Multidimensional en Gobierno Corporativo, como instrumento para la realización del diagnóstico, fue propuesto por Arango y Escobar (2023). El enfoque utilizado para la realización de este instrumento fue obtenido de la OCDE (2008) y el trabajo de Schuschny y Soto (2009) para la CEPAL en las guías para la construcción de indicadores compuestos.

El Índice está compuesto por seis dimensiones que sustentan la configuración de un sistema de gobierno corporativo, y que han sido generalmente consideradas por organismos internacionales, regionales y locales (OCDE, IFC, CAF, Superintendencia Financiera). En el capítulo de análisis de resultados se harán explícitos cada uno de los aspectos o medidas incluidas en cada dimensión. El Índice total abarca 130 prácticas distribuidas por dimensión.

- i. *Marco de actuación y aspectos ASG (15 prácticas)*: se refiere al conjunto de prácticas que dan cuenta del marco de relacionamiento entre el nivel central y las entidades descentralizadas en materia de gobierno corporativo, bajo un enfoque de gerencia de lo público. En esta dimensión se incluyen aspectos relacionados con temáticas sociales, ambientales y de gobernanza que hoy son relevantes y sustanciales en el gobierno de la sostenibilidad.
- ii. *Propiedad y accionistas (19 prácticas)*: a partir de entender la naturaleza de las entidades del conglomerado público, la autonomía de cada una de ellas, y el esquema de control de tutela establecido en la normatividad colombiana para articular, coordinar y trabajar de manera



colaborativa bajo una visual estratégica, esta dimensión busca hacer explícito el avance y el entendimiento de las organizaciones sobre el rol del ente público como propietario y las dinámicas de relacionamiento a que esto conlleva.

- iii. *Junta directiva y conflictos de interés (35 prácticas)*: comprende las diferentes prácticas que promueve la Gobernación de Antioquia hacia las entidades descentralizadas relativas a la conformación, responsabilidades y principios de actuación de los miembros de la junta directiva, entre otras prácticas alrededor de la dinámica, y rol que debe tener dicho órgano de gobierno. Bajo esta dimensión también se incluye la manera como la organización formaliza la gestión de los conflictos de interés.
- iv. *Partes interesadas (14 prácticas)*: en esta dimensión se propone identificar el gobierno de los grupos de interés por parte de las organizaciones que hacen parte del Conglomerado, a partir de entender que el gobierno corporativo busca internalizar las expectativas de las partes interesadas en un contexto de toma de decisiones éticas y responsables.
- v. *Arquitectura de control (23 prácticas)*: bajo esta dimensión se consideran las prácticas que propenden por la colaboración entre el nivel central y las entidades descentralizadas, la implementación de buenas prácticas de gerencia pública, el desarrollo de sinergias y el relacionamiento interinstitucional, con lo cual se busca fortalecer la generación de valor social y económico. Una arquitectura de control concibe una gestión basada en el cumplimiento, el autocontrol y una gestión adecuada de riesgos con la supervisión de la organización por parte de los actores de gobierno corporativo.
- vi. *Transparencia y revelación de información (24 prácticas)*: en esta dimensión se busca identificar la manera como las organizaciones producen comunicación y una interacción efectiva con sus grupos de interés, que contribuye a construir una relación de confianza y facilite el desarrollo de los negocios. En el caso del Conglomerado de la Gobernación de Antioquia se busca resaltar que no solo es necesaria la transparencia en la revelación de información, sino también buscar una intencionalidad en dicho proceso que responda a las demandas de información por parte de los grupos de interés.



Se señala que, si bien Arango y Escobar (2023) realizaron una ponderación o pesos a los aspectos que componen el Índice, buscando proveer una importancia relativa entre los mismos, para efectos de esta investigación cada uno de los aspectos que componen las dimensiones del Índice tienen el mismo peso relativo o todos los aspectos están igualmente distribuidos. Lo anterior, con el propósito de identificar cómo de manera natural cada aspecto agrega en la composición del Índice. Esta metodología ya ha sido validada en estudios previos relacionados (Garay et al., 2013; Trujillo y Guzmán, 2015; Guzmán, et al., 2020a).

2.3. Muestra

El Conglomerado de la Gobernación de Antioquia está conformado por 24 entidades descentralizadas por servicios del departamento, las cuales están catalogadas entre Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), Empresas Sociales del Estado (E.S.E.), establecimientos públicos, establecimiento público de educación superior, sociedades por acciones simplificadas (S.A.S.), sociedades de economía mixta (Sociedad Anónima) y entidades sin ánimo de lucro (ESAL). El instrumento diagnóstico fue diligenciado por 22 de las 24 organizaciones. Para mayor detalle ver Tabla 1 y descripción de las entidades en el Anexo. Dado que el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA – EICE) no diligenciaron la encuesta, su descripción no figura en el Anexo y los resultados discutidos en este libro no incluyen la situación en gobierno corporativo de las mismas.

TABLA 2.1. CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA.

Nº	Nombre de la empresa	Ubicación	Actividad (Según base de datos EMIS)
1	Savia Salud EPS ³	Medellín	Actividades de planes de seguridad social de afiliación obligatoria

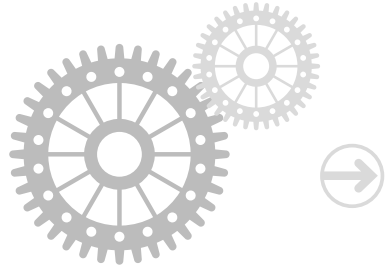
³ EPS intervenida por la Superintendencia Nacional de Salud el 16 de junio de 2023. El diligenciamiento de la encuesta se realizó previo a este suceso.

2. Propuesta metodológica en el diagnóstico de gobierno corporativo de las entidades que conforman el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia



N°	Nombre de la empresa	Ubicación	Actividad (Según base de datos EMIS)
2	Teleantioquia	Medellín	Actividades de programación y transmisión de televisión
3	Pensiones de Antioquia	Medellín	Actividades de administración de fondos
4	Lotería de Medellín	Medellín	Actividades de juegos de azar y apuestas
5	Promotora Ferrocarril de Antioquia	Medellín	Actividades de consultoría de gestión
6	Indeportes	Medellín	Administración pública y defensa
7	Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA)	Medellín	Fideicomisos
8	Hospital Mental de Antioquia María Upegui (HOMO)	Bello	Actividades de hospitales y clínicas
9	E.S.E Hospital Marco Fidel Suárez	Bello	Actividades de hospitales y clínicas
10	Tecnológico de Antioquia (TdA)	Medellín	Educación técnica profesional
11	Reforestadora Integral de Antioquia (RIA)	Medellín	Silvicultura y otras actividades forestales
12	Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA)	Medellín	Administración pública y defensa
13	E.S.E Hospital Carisma	Medellín	Actividades de hospitales y clínicas
14	E.S.E Hospital San Rafael de Itagüí	Itagüí	Actividades de hospitales y clínicas
15	IU Digital de Antioquia	Medellín	Prestación de servicios a la comunidad en general
16	Corporación Gilberto Echeverri Mejía	Medellín	Administración pública y defensa
17	Hospital La María	Medellín	Actividades de hospitales y clínicas

N°	Nombre de la empresa	Ubicación	Actividad (Según base de datos EMIS)
18	Empresa de parques y eventos de Antioquia (Activa)	Medellín	Administración del Estado y aplicación de la política económica y social de la comunidad
19	Escuela contra la drogadicción (ECD)	Rionegro	Actividades de otras asociaciones N.C.P.
20	E.S.E Hospital San Vicente de Paúl de Caldas	Caldas	Actividades de hospitales y clínicas
21	Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia (ICPA)	Medellín	Actividades de planes de seguridad social de afiliación obligatoria
22	E.S.E Hospital César Uribe Piedrahita (HCUP) de Cauca	Cauca	Actividades de hospitales y clínicas



3. FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA DE LAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO CORPORATIVO EN EL CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

3. FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA DE LAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO CORPORATIVO EN EL CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

3.1. Relevancia de las prácticas de buen gobierno para un conglomerado público

Seguramente por un tema de semántica, hablar de gobierno corporativo se ha circunscrito a las buenas prácticas que se discuten en las grandes corporaciones, empresas listadas en bolsa con un gran número de accionistas, debido a la propiedad dispersa y a que éstas grandes empresas están expuestas a la disciplina del mercado de capitales. Sin embargo, diferentes investigaciones han demostrado la relevancia del buen gobierno en diferentes estructuras organizacionales. Las buenas prácticas son pertinentes en las empresas de capital cerrado, las familiares y las de propiedad estatal, así como en las entidades sin ánimo de lucro, las instituciones de educación superior, las entidades públicas, las asociaciones de profesionales, los gremios, las cooperativas, las cajas de compensación familiar, las cámaras de comercio y las plataformas y esfuerzos colaborativos que reúnen múltiples actores.

Para entender la transversalidad de estas prácticas es necesario comprender su aporte. Primero se busca garantizar un balance de poderes. Esto es necesario porque, independientemente de la estructura organizacional de la que estemos hablando, los tomadores de decisiones pueden utilizar su poder para buscar el beneficio propio antes que el bienestar común. Un sistema de pesos y



contrapesos, propio de un buen gobierno organizacional, propende porque las decisiones que se tomen estén alineadas con el propósito que ha dado pie a la creación de la organización, independientemente de los intereses particulares.

Lo anterior deja ver otro de los aspectos fundamentales del buen gobierno. La gestión de los conflictos de interés. Para poner un ejemplo desde lo público, el gobernante de turno, como tomador de decisiones, puede verse inclinado a utilizar las entidades y empresas del orden nacional, departamental o municipal, como medios para la realización de su plan de gobierno y cumplimiento de sus promesas en campaña, sin importar si la implementación de estas acciones distraen a las empresas y entidades de la realización del propósito para el cual fueron creadas, o si pone en riesgo o afecta su sostenibilidad en el largo plazo. Por eso, un sistema de gobierno corporativo que garantice un balance de poderes y pesos y contrapesos en la toma de decisiones, así como una alineación de intereses, se convierte en una especie de muro de contención para una toma de decisiones adecuada en las organizaciones.

De acuerdo con Jensen y Meckling (1976), estas discusiones previas emergen en las relaciones de agencia, es decir, en el momento en que se produce la delegación de tareas en las organizaciones. Por ejemplo, cuando los accionistas delegan la gestión de la empresa al contratar un gerente, o la delegación de la gestión de los recursos financieros de los proveedores de capital cuando invierten en una empresa donde las decisiones son tomadas por los miembros de la alta dirección; la delegación que realizan los miembros de la familia cuando aquellos están involucrados en la gestión de la empresa familiar; la delegación en la toma de decisiones entre los accionistas minoritarios y los accionistas mayoritarios. Esto sucede en todo tipo de organizaciones, con o sin ánimo de lucro. En las cooperativas se produce delegación de tareas entre los afiliados y aquellos que son elegidos de manera democrática para tomar las decisiones; o la delegación que se presenta en una institución de educación superior con la designación de un rector por parte de los grupos de interés, a través del sistema de gobierno.

Según Jensen y Meckling (1976), cuando se delega una tarea, si ambas partes buscan maximizar su utilidad, es de esperar que quien ejecute la tarea tome decisiones que lo favorecen, sin importar si estas van en contravía de lo que espera quien la delegó. Es por ello que en ocasiones los gerentes toman decisiones en las empresas que los favorecen, pero que van en contravía de lo que esperan los accionistas. De igual manera, los tenedores de deuda pueden



ver cómo sus recursos son utilizados en beneficio de los accionistas o los miembros del equipo de alta gerencia, que no son necesariamente invertidos para generar más riqueza y garantizar el retorno sobre su inversión.

Por lo tanto, el gobierno corporativo busca mitigar o reducir las pérdidas económicas y de eficiencia que generan estos conflictos de interés. ¿Cómo hacerlo? Implementar mecanismos de supervisión es uno de ellos. Quienes delegan la tarea pueden implementar mecanismos de gobierno corporativo que supervisan el comportamiento de quienes toman decisiones en nombre de otros. Por ejemplo, las juntas directivas son un mecanismo de supervisión de la alta gerencia. De manera directa, la arquitectura de control en una organización, con los sistemas de control interno y externos, como auditorías, oficiales de cumplimiento, revisores fiscales y sistemas de denuncias anónimas, buscan mitigar el actuar autointeresado y negligente de los individuos en la organización.

Además de los mecanismos de supervisión están los mecanismos de compromiso. Se establecen acuerdos organizacionales que implementan regularmente los tomadores de decisiones para definir su compromiso a actuar de manera ética y responsable en el ejercicio de sus funciones. Por ejemplo, la rendición de cuentas y la revelación de información de manera continua, para señalar que las decisiones se están tomando de manera adecuada y los recursos están siendo administrados de manera eficiente. El nombramiento de un oficial de gobierno corporativo en la organización, la creación de comités de buenas prácticas o buen gobierno en la junta directiva, el diseño de autorregulación en la empresa que define claramente atribuciones y obligaciones de los tomadores de decisiones, o el otorgamiento del poder de veto a los accionistas minoritarios frente a cierto tipo de decisiones por parte de los accionistas mayoritarios que pueden afectarlos.

Sin embargo, Jensen y Meckling (1976) aseguran que aún con la implementación de mecanismos de supervisión y compromiso, siempre se generan algunos costos o pérdidas residuales, porque los mecanismos de gobierno corporativo no son perfectos y no pueden garantizar que todas las decisiones tomadas en una organización buscan maximizar el bienestar o la riqueza de quienes han delegado las tareas en los tomadores de decisiones. En consecuencia, el gobierno corporativo cuesta, implica destinación de recursos y renuncias, además de esfuerzos. Tanto los mecanismos de supervisión y compromiso, como las pérdidas residuales implican destinar recursos financieros



y no financieros. Sin embargo, invertir en estos mecanismos es más eficiente que las pérdidas que pueden llegar a generarse cuando no se cuenta con un balance de poderes, y con un sistema de pesos y contrapesos que procure la alineación de intereses en las organizaciones.

La discusión precedente debe dejar en claro la importancia del gobierno corporativo o buen gobierno organizacional para un uso eficiente de los recursos financieros y no financieros. Por lo tanto, su análisis e implementación en el sector público resultan fundamentales. Según la Australian National Audit Office (ANAO), organización que en el año 2003 promulgó la guía de mejores prácticas para el sector público de manera obligatoria, el gobierno del sector público pretende asegurar que una entidad alcanza sus resultados mejorando la confianza en la organización. Para la ANAO, el buen gobierno de las entidades públicas debe enfocarse en el desempeño, como la manera efectiva y eficiente de proveer bienes y servicios, y en el cumplimiento que garantice adherencia a lo estipulado por la normativa, regulaciones, estándares y expectativas de la comunidad en un marco de integridad y rendición de cuentas (ANAO, 2003).

Por su parte, el Instituto de Auditores Internos de los Estados Unidos concibe el gobierno de las entidades públicas como el conjunto de políticas y procedimientos utilizados para dirigir las entidades y proporcionar una seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos que asegure la credibilidad del gobierno y reduzca el riesgo público de corrupción (Institute of Internal Auditors, 2006). El Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) señala que existen seis principios comunes de una buena gobernanza en entidades públicas: la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad y ética, la administración y el liderazgo (APEC, 2011).

Para Barrett (2002) la gobernanza en el sector público cubre el conjunto de responsabilidades, prácticas, políticas y procedimientos ejercidos para brindar direccionamiento estratégico, asegurar el cumplimiento de los objetivos, manejar los riesgos y utilizar los recursos de manera responsable. Además, el Instituto Colegiado de Contabilidad y Finanzas Públicas del Reino Unido señala que el gobierno de las entidades públicas pretende asegurar que las mismas alcancen el propósito para el cual fueron creadas y los resultados esperados por los ciudadanos y los usuarios de sus servicios, y operen de manera efectiva, eficiente y ética (CIPFA, 2004). De acuerdo con el Fondo Monetario



Internacional (FMI), en el sector público el buen gobierno organizacional hace referencia a la administración pública libre de abusos de poder y de corrupción, con apego al cumplimiento de la ley (IMF, 2007).

Partiendo de estas y otras definiciones, en Guzmán Vásquez y Trujillo Dávila (2022) hemos definido el buen gobierno organizacional en el sector público como el diseño de los mecanismos que inducen a las entidades a internalizar las expectativas de los diferentes grupos de interés, para definir y alcanzar los resultados esperados. Los mecanismos de buen gobierno incluyen órganos colectivos de decisión, así como diferentes prácticas y políticas de autorregulación que conducen a las entidades a ejercer sus funciones de manera transparente, efectiva, eficiente y ética.

La divergencia de intereses entre los tomadores de decisiones y el entendimiento del bienestar común que se persigue puede igualmente materializarse en las empresas con participación estatal. Algunas de ellas con accionistas minoritarios y otras 100% de propiedad del Estado, han sido creadas con un propósito específico, incluso orientándose exclusivamente a la generación de bienestar social, y las decisiones que se toman en ellas deben buscar el manejo eficiente de recursos y la perdurabilidad de la organización en el cumplimiento de ese propósito. Sin embargo, como lo reseñan Daiser y Schmitt (2017), los gobernantes de turno deben ejercer la función de propiedad en estas empresas, sin llegar a producir una interferencia política en la dirección de la empresa.

Las tensiones emergen cuando los intereses políticos no coinciden con los objetivos económicos y sociales fijados desde la creación de la empresa. Por ejemplo, un gobernante puede estar interesado en crear empleo o proveer servicios a bajo costo, mientras que la empresa puede tener una política de fijación de precios que atiende la sostenibilidad financiera y una política de contratación de personal que busca la mayor productividad de su talento humano. De igual manera, el gobernante puede estar interesado en la distribución de dividendos para invertirlos en programas sociales, mientras que la empresa puede establecer la necesidad de reinversión para garantizar reposición de activos, innovación tecnológica y crecimiento del modelo de negocio.

Estas tensiones naturales pueden verse exacerbadas cuando el gobernante decide actuar de manera mal intencionada y utilizar los recursos de la empresa para favorecer partes relacionadas a través de contratación que no siga las reglas de mercado. Además, los cambios en las personas a cargo de la



Presidencia de la República, las gobernaciones y las alcaldías pueden generar inestabilidad por cambios en la política pública, si estos cambios terminan afectando el planteamiento estratégico de las empresas. Y finalmente, la lógica de lo público puede ser diferente a la lógica empresarial, y la falta de experiencia de los gobernantes como ejecutivos en las empresas puede llevar a desconocer realidades de las empresas con participación estatal por parte de los oficiales del gobierno.

Finamente, es relevante destacar que las tensiones o conflictos de interés están igualmente presentes en conglomerados o grupos de empresas con unidad de mando y de propósito. La investigación sobre gobierno en grupos económicos es incipiente, lo que demuestra que las discusiones no están muy desarrolladas y los marcos regulatorios tampoco han avanzado para cubrir las necesidades de estas estructuras de propiedad. Colli y Colpan (2016) después de revisar la literatura al respecto definen los conglomerados como un conjunto de empresas legalmente independientes que permanecen vinculadas entre sí a través de mecanismos formales e informales. Se parte del hecho de que la existencia de un conglomerado permite la coordinación de las empresas independientes para lograr un beneficio superior que el que se obtendría si cada una actuara efectivamente como una unidad económica totalmente independiente. Lo anterior implica que los conglomerados o grupos económicos pueden crear más riqueza que la suma de los resultados individuales. Esta coordinación es valiosa, especialmente en conglomerados de naturaleza pública que, además de propender el beneficio económico, tienen objetivos de rentabilidad social.

Si esto es así, los problemas de coordinación residen en el direccionamiento estratégico a nivel de grupo y a nivel de firma. Los intereses de la matriz o holding pueden entrar en conflicto con los intereses económicos de las empresas que constituyen el grupo. Además, las subsidiarias pueden buscar la maximización de la generación de riqueza de manera individual, mientras que la matriz, al buscar la maximización de la riqueza generada como grupo económico, puede afectar negativamente los resultados financieros de una de las empresas en particular. Otros aspectos están en la competencia entre empresas del mismo conglomerado por la participación en el mercado, o incluso por la asignación de recursos al interior del conglomerado. Todos estos conflictos se reflejan en la responsabilidad que recae en los miembros de la junta directiva. Ante los marcos regulatorios, el deber fiduciario del miembro



de junta es con la empresa en la que ocupa una silla de su órgano de gobierno, y no con la matriz.

De acuerdo con Colli y Colpan (2016), la investigación sobre el funcionamiento y las responsabilidades de las juntas directivas en los grupos económicos es fundamental pero inexistente. Poco se conoce de la manera en que operan las juntas directivas de la matriz y las subsidiarias en los grupos económicos, cómo enfrentan las tensiones y conflictos de interés que emergen entre las diferentes unidades económicas, y qué tan independientes son las juntas de las subsidiarias, es decir, si generan contrapeso a las decisiones en la matriz o por el contrario validan lo establecido desde el holding.

El caso de Conglomerado Público de la Gobernación Antioquia resulta de especial interés porque el desarrollo de las prácticas de buen gobierno incluye a organizaciones que se pueden tipificar como instituciones de educación superior, empresas promotoras e instituciones prestadoras de servicios de salud, entidades e instituciones públicas, corporaciones, entidades administradoras de pensiones, empresas industriales y comerciales del Estado, empresas por acciones simplificadas, empresas sociales del Estado, sociedades anónimas, entre otros. Esta diversidad implica que enfrentan los desafíos de gobierno corporativo en entidades públicas y empresas con propiedad estatal, en el marco de un conglomerado de organizaciones donde el ente territorial hace las veces de matriz o holding, es decir, todos los riesgos que hemos discutido previamente en este aparte.

A continuación, a partir de las seis dimensiones del índice, analizaremos las fortalezas y desafíos en materia de gobierno corporativo para el Conglomerado Público de la Gobernación Antioquia, buscando reflexiones que permitan continuar con este esfuerzo tan valioso de consolidación de un modelo de gobierno corporativo que garantice perdurabilidad a todas las organizaciones que permiten a la Gobernación generar un impacto positivo y calidad de vida de las personas en el departamento.



3.2. Resultados generales en la medición del Índice de buenas prácticas

Un sistema de gobierno corporativo contempla diferentes mecanismos que buscan el balance de poderes y la alineación de intereses. Como mencionamos previamente, los mecanismos de buen gobierno incluyen órganos colectivos de decisión, así como diferentes prácticas y políticas que llevan a las entidades a ejercer sus funciones de manera transparente, efectiva, eficiente y ética. Los mecanismos de gobierno corporativo se han clasificado en internos y externos. Ludwig y Sassen (2022) mencionan la importancia de las juntas directivas, las prácticas de transparencia corporativa, la arquitectura de control y la estructura de propiedad como mecanismos internos de gobierno corporativo. Para Aguilera et al. (2015), el entorno legal, el mercado por el control corporativo, los auditores externos, el activismo de los accionistas, las organizaciones que proveen calificaciones o ratings a las empresas, y los medios de comunicación se encuentran en los principales mecanismos externos de gobierno corporativo.

Debido a la capacidad de las organizaciones de configurar y fortalecer sus mecanismos internos de gobierno corporativo, cuando se realizan evaluaciones y se buscan oportunidades de fortalecimiento de las buenas prácticas, los análisis se enfocan especialmente en estos mecanismos. Por lo tanto, en el diagnóstico realizado a las prácticas de buen gobierno de las empresas que hacen parte del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia, se analizan aquellas relacionadas con el marco de actuación y gobierno corporativo, propiedad y accionistas, junta directiva y conflictos de interés, partes interesadas, arquitectura de control y transparencia y revelación de información. Los porcentajes promedio de adopción de cada una de las prácticas analizadas en estas seis dimensiones de análisis se muestran en la Tabla 3.1.



TABLA 3.1. TASAS DE MADUREZ O IMPLEMENTACIÓN PARA LAS DIFERENTES CATEGORÍAS DEL ÍNDICE DE BUENAS PRÁCTICAS EN LAS ORGANIZACIONES QUE CONFORMAN EL CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA.

Índice	Prácticas	Total
Índice de buenas prácticas	130	60.3%
Marco de actuación y gobierno corporativo	15	80.1%
Propiedad y accionistas	19	50.3%
Junta directiva y conflictos de interés	35	51.2%
Partes interesadas	14	76.9%
Arquitectura de control	23	64.5%
Transparencia y revelación de información	24	55.2%

Los resultados reflejan que las prácticas contempladas en el Índice en general han sido implementadas en un 60.3%. Esto quiere decir que aún se encuentran oportunidades claras de fortalecimiento, en la medida en que en promedio aproximadamente el 40% de las buenas prácticas analizadas no han sido adoptadas. Por otra parte, tres categorías exhiben un promedio de implementación superior al que se expone en el Índice: “Arquitectura de control” (64.5%), “Partes interesadas o gestión de grupos de interés estratégicos” (76.9%) y “Marco de actuación y gobierno corporativo” (80.1%).

Estos resultados son similares a los obtenidos en análisis previos en el caso de la “Arquitectura de control”. Las prácticas relacionadas con la arquitectura de control incluyen el involucramiento de la junta o consejo directivo para garantizar un adecuado desarrollo de estas prácticas, la gestión de riesgos financieros, estratégicos y reputacionales, el desarrollo del sistema de control interno, los ejercicios de auditoría interna y sus responsables, la función de cumplimiento, los ejercicios de auditoría externa y sus responsables y la revisoría fiscal. Los anteriores son aspectos que en lo público y en las empresas listadas en bolsa muestran un nivel de desarrollo superior, debido a los controles que regularmente recaen sobre el manejo de recursos públicos (en el caso de las entidades y organizaciones en estrecha relación con el Estado), o la supervisión que se hace al manejo de recursos de inversionistas personas naturales o jurídicas (en el caso de las empresas listadas en bolsa) (Guzmán Vásquez y Trujillo Dávila, 2022; Trujillo y Guzmán, 2017).



Rae et al. (2017) analizan las interacciones que se presentan en cinco componentes de la arquitectura de control en cualquier organización. Estos son: el ambiente de control, la evaluación de riesgos, las actividades de control, los sistemas de información y comunicación y las actividades de supervisión. Al interior del ambiente de control se encuentra el tono de los actores de gobierno frente a la importancia de una arquitectura de control robusta y bien desarrollada. Los resultados de estos autores revelan la importancia de desarrollar estos componentes de manera paralela, ya que representan un sistema integrado que se relaciona mutuamente. Por ejemplo, las prácticas en el ambiente de control impactan los sistemas de información y comunicación, que a su vez tienen relación con la capacidad de evaluar los riesgos en la organización de manera adecuada. Del mismo modo, la valoración del riesgo impacta directamente las actividades de control asociadas con las actividades de supervisión. Para Rae et al. (2017) el desarrollo de la arquitectura de control fortalece las prácticas de buen gobierno y permite alcanzar los objetivos operacionales y financieros establecidos.

Por otra parte, resulta apropiado que para el caso del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia las organizaciones muestren un nivel de implementación superior al promedio en la categoría “Partes interesadas o gestión de grupos de interés”. Esta categoría incluye en el Índice aspectos relacionados con la identificación de los grupos de interés, el respeto, la protección y reparación a las partes interesadas, la incorporación de las expectativas de los grupos de interés en la toma de decisiones, el desarrollo de políticas para el adecuado relacionamiento con los mismos, así como acuerdos organizacionales y procedimientos para la solución de diferencias y rendición de cuentas a las partes interesadas. Este reconocimiento, por parte de las entidades del Conglomerado, a la importancia y necesidad de contemplar los grupos de interés en el gobierno corporativo hace parte del gobierno de la sostenibilidad, y resulta fundamental en la legitimidad que otorga la sociedad al quehacer de las organizaciones.

La relevancia de los grupos de interés en el gobierno corporativo es relativamente reciente. Tan solo en 1997 se definía el gobierno corporativo como el conjunto de prácticas que garantizan a los inversionistas o proveedores de recursos financieros el retorno sobre su inversión (Shleifer y Vishny, 1997). Esta visión, muy orientada al valor económico que agregan las empresas a los inversionistas, es desafiada por Tirole (2001), quien asegura que las organizaciones



pueden realizar su propósito no solo gracias al capital invertido, sino además, gracias a la contribución de diferentes partes interesadas, como los proveedores, los empleados y los clientes. En este sentido, Tirole (2001) asegura que el gobierno corporativo debe incorporar las expectativas de los diferentes grupos de interés. Lo anterior está en el corazón de una de las dos preguntas fundamentales en el gobierno corporativo: *¿Para quién se debe gobernar en una organización?* (Bainbridge, 2002).

En esta discusión, algunos aseguran que las organizaciones deben ser gobernadas para los accionistas y los tenedores de deuda, es decir, los proveedores de recursos financieros, porque esto da un mandato claro a los actores de gobierno corporativo y a los tomadores de decisiones en las organizaciones (Bainbridge, 2002). Sin embargo, otros aseguran que no es posible gobernar una empresa sin considerar las expectativas de los grupos de interés, más allá de los accionistas. Elkington (2006) señala que los asuntos de cadenas de valor, derechos humanos, soborno y corrupción, y cambio climático hacen parte de los aspectos cruciales en esta época, por lo que de manera creciente integran las discusiones de las juntas directivas. Para Elkington (2006) el reconocimiento de que las organizaciones agregan o destruyen valor económico, social y ambiental, implica igualmente reconocer que entre mejor sea el sistema de gobierno corporativo, más probable será que podamos construir un capitalismo sostenible. Su artículo, denominado el gobierno para la sostenibilidad, reconoce la importancia del involucramiento de los grupos de interés y sus expectativas en los modelos de gobierno corporativo.

Para el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia, la categoría con mayor nivel de implementación y desarrollo es la de “Marco de actuación y gobierno corporativo” con un 80.1%. Esta categoría contempla aspectos como el respeto a la autonomía de las organizaciones frente a la Gobernación, la existencia de marcos normativos para las organizaciones, la búsqueda de mejoras y del fortalecimiento del gobierno corporativo, el fomento por la transparencia organizacional, el desarrollo de una autorregulación a partir del establecimiento de un sistema interno de gobierno corporativo claro, el respeto por las funciones y atribuciones de las diferentes instancias de gobierno organizacionales, el desarrollo de una normativa interna para evitar la coadministración, y la existencia de documentos claves como el código de buen gobierno y el código de integridad.



Todos estos aspectos, que conocemos como el compromiso con el buen gobierno, están relacionados con el tono desde arriba en las organizaciones. Huberman-Arnold y Arnold (2001) hablan de la importancia del “tono desde arriba” o el *“tone at the top”*. En el marco del buen gobierno, este concepto hace referencia a la necesidad de contar con líderes en la organización con altos estándares éticos, cuyo comportamiento sea ejemplo de honestidad, integridad y justicia, y que conformen su equipo con personas con características, valores y conductas similares. El tono desde arriba se refleja en el desarrollo de marcos autorregulatorios y mecanismos de gobierno corporativo como los códigos de ética, los códigos de buen gobierno y otros acuerdos organizacionales que llevan a la organización a establecer una cultura en favor de un modelo de gobierno corporativo robusto y en constante desarrollo. De acuerdo con Wieland (2001), esto hace referencia a la ética del gobierno corporativo o la incorporación de las condiciones y requerimientos morales en las estructuras organizacionales de gerencia, gobierno y control, como una condición para capitalizar los efectos benéficos y de largo plazo de las virtudes de los individuos en las organizaciones.

La ética del gobierno implica una conexión entre el gobierno corporativo y la ética en los negocios. Según Wieland (2001), en la práctica estos dos conceptos están relacionados, porque los códigos de ética, los sistemas de gestión de la ética y los programas de ética corporativos pueden entenderse como estructuras de gobierno mediante las cuales las empresas controlan, protegen y desarrollan la integridad de sus transacciones. Para Wieland (2001) los elementos de la ética del gobierno corporativo son los recursos morales y las pautas de conducta que se derivan de las reglas y valores organizacionales, y de la comunicación de estas. Por lo tanto, el conjunto de reglas y valores formales e informales que se comunican en la organización, representan estructuras de gobierno que fijan las reglas explícitas e implícitas para las relaciones contractuales y organizacionales que facilitan la implementación de las transacciones organizacionales. Por lo tanto, tener un buen desarrollo en estos aspectos implica una fortaleza para el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia.

Volviendo a los resultados sobre la implementación del Índice en la Tabla 3.1, las categorías con un nivel de implementación menor al promedio del Índice son “Propiedad y accionistas” (50.3%), “Junta Directiva y conflictos de interés” (51.2%) y “Transparencia y revelación de información” (55.2%). La importancia



de las prácticas resumidas en estas categorías invita a continuar consolidando el gobierno corporativo en las organizaciones del Conglomerado para fortalecer las prácticas organizacionales y mitigar potenciales riesgos que puedan afectar la reputación y el cumplimiento del propósito organizacional.

Respecto a las prácticas de “Transparencia y revelación de información”, el Índice incluye aspectos como: la rendición de cuentas por parte de los actores de gobierno corporativo a las partes interesadas; una política de revelación de información aprobada por la junta o consejo directivo; elaboración de informes o memorias anuales; una auditoría sobre revelación de aspectos sociales y ambientales; definición de la metodología y de los canales de revelación de información por parte de la junta o el consejo directivo; un sitio web como canal fundamental en la revelación de información: prácticas sobre revelación de información financiera; revelación específica de la conformación de la junta o consejo directivo y de aspectos relacionados con propiedad y riesgos; revelación de prácticas e impacto social; el informe anual de gobierno corporativo que incluya información sobre la remuneración de los actores de gobierno corporativo; y, revelación de transacciones con partes relacionadas, entre otros.

La revelación de información resulta una práctica fundamental de gobierno corporativo. Akerlof (1970) resalta lo importante que resulta para la confianza y el buen funcionamiento de los mercados mitigar las asimetrías de información entre las partes y de esa manera atenuar los costos económicos de la deshonestidad. Para este autor, las asimetrías en la información disponible implican que una parte en una transacción tiene más conocimiento que la otra respecto a las características del bien, servicio, producto, o empresa. Lo anterior crea los incentivos para que la parte más informada se aproveche de la menos informada, induzca al error o adopte un comportamiento oportunista. Esto lleva a valoraciones inadecuadas en el mercado, a desconfianza entre las partes y a barreras que dificultan el intercambio económico, la consecución de recursos, y la realización de transacciones necesarias para el cumplimiento del propósito organizacional.

Para mitigar estos problemas las organizaciones pueden adoptar prácticas de revelación para demostrar que están actuando de manera correcta, que están haciendo las cosas bien. Por ejemplo, Leland y Pyle (1977) mostraron que los emprendedores pueden señalar al mercado la bondad de su proyecto cuando están interesados en tener una participación importante en el capital del emprendimiento. Así, invirtiendo más dinero en su propia empresa,



se demuestra la confianza en el negocio en formación. La teoría de la señalización resalta las bondades de reducir las asimetrías de información (Spence, 1973). Lo anterior se puede hacer adoptando prácticas que permiten comunicar a las partes menos informadas de manera asertiva datos relevantes para la toma de decisiones, de manera oportuna y veraz. Así, la transparencia y revelación de información busca reducir esas asimetrías y construir reputación con las partes interesadas.

La categoría de “Junta directiva y los conflictos de interés” en el Índice diseñado para evaluar las prácticas en el Conglomerado, incluye prácticas como la existencia de la junta o consejo directivo, de su reglamento y su cronograma anual, la eliminación de las suplencias en este órgano, la delimitación clara de funciones para los actores de gobierno, la declaración de funciones para la presidencia y la secretaría de la junta directiva, el establecimiento de procedimientos para la selección y el nombramiento de los integrantes de la junta o consejo directivo, el desarrollo de perfiles para los mismos, la existencia de comités de apoyo en la junta o consejo directivo, el establecimiento de procedimientos para la valoración, aprobación y revelación de las operaciones con partes vinculadas, el desarrollo de planes de sucesión, así como de planes de inducción, capacitación, formación y fortalecimiento de los miembros de la junta o consejo directivo, y prácticas de evaluación del desempeño de este órgano colectivo de gobierno corporativo, entre otros.

Las juntas o consejos directivos son los órganos de gobierno centrales en el sistema de gobierno corporativo en las organizaciones. Fama y Jensen (1983) los definen como el principal mecanismo interno de gobierno, especialmente en las empresas en las que los fundadores no llevan a cabo las funciones gerenciales. Además, aseguran que estos órganos de gobierno usualmente cuentan con el poder para contratar, compensar y despedir a los miembros del equipo de alta gerencia y para ratificar y supervisar sus decisiones. Según estos autores, las juntas o consejos directivos son igualmente comunes en fondos mutuales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de profesionales, y en general, en todo tipo de organizaciones en las que los tomadores de decisiones no gestionan sus propios activos, sino que están administrando recursos de terceros. Esto también aplica en entidades públicas o empresas con participación estatal, donde los administradores están gestionando los recursos que el Estado destina a estas organizaciones.



Fama y Jensen (1983) aseguran que para que las juntas o consejos directivos sean efectivos, deben estar en capacidad de limitar la discrecionalidad de los altos ejecutivos. Sin embargo, Villalonga et al. (2019) demuestran que incluso las juntas directivas que no cuentan con el poder de contratar, compensar y despedir a los miembros del equipo de alta gerencia, o controlar sus decisiones, logran generar valor económico gracias a las funciones de asesoría que pueden prestar en aspectos estratégicos. Las juntas directivas ven reducida su capacidad de disciplinar los equipos de alta gerencia cuando se cuenta con la presencia de un accionista controlador que toma las decisiones respecto a la conformación del equipo de alta gerencia. Igual sucede en entidades públicas o empresas estatales, donde la potestad de designar, definir la compensación y despedir al ejecutivo principal está en cabeza del gobernante en ejercicio. Aún allí, las juntas pueden agregar valor en el ejercicio de acompañamiento que cumplen con la alta dirección.

Adams et al. (2010) abordan aspectos que se han investigado a profundidad para determinar qué aspectos potencian o restringen el buen funcionamiento de las juntas. El impacto de la compensación y los aspectos reputacionales en las motivaciones de los miembros de las juntas directivas, el valor que agregan los comités de junta o consejo directivo, los impactos de contar con miembros de junta muy ocupados, las implicaciones de tener miembros de junta políticamente conectados, y diferentes rasgos de la composición de las juntas que pueden afectar su funcionamiento, representan aspectos que se discuten a profundidad y que llevan a valorar ciertas prácticas en relación con estos órganos de gobierno.

Finalmente, la categoría con un menor nivel de implementación en el Conglomerado está representada por “Propiedad y accionistas” (50.1%). En esta categoría, el Índice evalúa si el Consejo de Gobierno Departamental actúa como escenario de coordinación y articulación del nivel central y descentralizado y ejerce las funciones que le asigne la ley, así como las relacionadas con el direccionamiento estratégico y con el marco de gobierno corporativo del conglomerado. Además, indaga si el ente territorial cuenta con una política de propiedad formal de público conocimiento, que incluye recomendaciones para la creación, gestión y liquidación de entidades de acuerdo con su impacto estratégico y con las disposiciones normativas aplicables. Igualmente, analiza la percepción de las organizaciones en el Conglomerado en relación con el reconocimiento y su naturaleza jurídica y el objeto social de cada una de las



entidades descentralizadas por parte de la Gobernación; y, si existe y se divulga el procedimiento formal, transparente, basado en el mérito y atendiendo la normatividad aplicable para la selección, designación o delegación de los miembros de las juntas y consejos directivos de las entidades descentralizadas, por parte de la Gobernación. Respecto a las entidades descentralizadas, indaga si las mismas acogen prácticas internacionalmente aceptadas, además de las exigidas por la normatividad aplicable, en concordancia con el principio de trato equitativo a los accionistas o dueños de cuotas de participación; ante la presencia de minoritarios, si se genera una comunicación adecuada con los mismos; si definen una política clara de dividendos para todos; y si revelan los principales riesgos que afrontan los accionistas minoritarios con respecto a los grupos de accionistas, como la entidad descentralizada u otros mayoritarios.

Los problemas que se pueden presentar entre accionistas controlantes y minoritarios están reseñados regularmente en la literatura como un tipo de conflicto especialmente relevante en países con baja protección a los inversionistas y una aplicación de la ley débil. De acuerdo con Young et al. (2002), la falta de legitimidad de los mecanismos formales de gobierno corporativo en los países emergentes, configura un ambiente débil de gobierno corporativo y potenciales problemas severos de agencia. Según los autores, esto lleva a unos altos niveles de concentración de la propiedad en economías emergentes, en comparación con lo observado en economías desarrolladas. Young et al. (2002) aseguran que mientras que en las economías desarrolladas un 5% de propiedad puede indicar control sobre una empresa, en países emergentes es usual encontrar una concentración de la propiedad superior al 50%.

Young et al. (2002) argumentan que mientras que la concentración de la propiedad puede convertirse en una solución para los conflictos de interés entre agentes y principales (por ejemplo, entre los gerentes y los accionistas), y a su vez exacerba los problemas entre accionistas controlantes y minoritarios. Según los autores, aspectos que pueden acentuar estos conflictos son la baja protección legal que se ofrece a los minoritarios, la presencia de familias poderosas, el control de las empresas a través de estructuras piramidales, la presencia de grupos económicos, o la propiedad estatal cuando no es ejercida eficientemente. Para Young et al. (2002), desde una perspectiva de gobierno corporativo, las empresas de propiedad estatal son controladas por oficiales del gobierno con todos los derechos de control, pero sin propiedad formal. Aunque todos los ciudadanos del país son propietarios de la empresa, en la



práctica el control recae en unos pocos. En consecuencia, los ciudadanos financian las firmas estatales y terminan siendo una especie de “accionistas minoritarios”. Por lo tanto, para estos autores, la ineficiencia en las empresas estatales puede verse como un problema de agencia o conflicto de interés, donde los accionistas minoritarios no tienen ningún poder de control.

En consecuencia, resulta fundamental el compromiso con el buen gobierno por parte de los accionistas mayoritarios, o de quienes ejercen los derechos de propiedad, y consideramos apropiado que las entidades en el Conglomerado sigan fortaleciendo las prácticas en esta categoría. La adopción de buenas prácticas termina evitando situaciones como la designación de personas afines en el ejercicio de la política, pero sin los perfiles adecuados, compras de suministros y materiales por encima de los precios de mercado, y adelantar acciones que favorecen las agendas personales de los tomadores de decisiones, aun cuando esto implique sacrificar el desempeño financiero y la competitividad (Young et al., 2002).

Luego de esta discusión de los resultados por categorías y de su importancia en el sistema de gobierno corporativo, abordaremos cada una de ellas por separado, con el propósito de resaltar avances y oportunidades de mejora para las organizaciones que conforman el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia.

3.3. Marco de actuación y gobierno corporativo

Como mencionamos en la sección anterior, el “tono desde arriba” y el compromiso con el buen gobierno resultan fundamentales para el avance en la implementación de buenas prácticas, así como para la confianza en los tomadores de decisiones y específicamente en su buena voluntad alrededor de un gobierno apropiado en el ámbito organizacional. Esta categoría, con el mayor nivel de implementación, analiza 15 prácticas de gobierno corporativo en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia. Según los resultados que evidenciamos en la Tabla 3.2, algunas de ellas pueden considerarse como fortalezas. Por ejemplo, el 100% de las entidades que participaron del estudio considera que el Modelo de Gerencia Pública fomenta la transparencia, tiene presente una visión integral del departamento, y reconoce



los beneficios obtenidos de su implementación y el buen funcionamiento de todas las entidades. Además, la mayoría de las entidades descentralizadas (95.5%) se considera un ente autónomo diferente al ente territorial.

TABLA 3.2. TASAS DE MADUREZ O IMPLEMENTACIÓN DEL ÍNDICE DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA CATEGORÍA DE “MARCO DE ACTUACIÓN Y GOBIERNO CORPORATIVO” EN LAS ORGANIZACIONES QUE CONFORMAN EL CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA.

Categoría/práctica	Total
Marco de actuación y gobierno corporativo	80.4%
La entidad territorial cuenta con un marco normativo.	68.2%
La entidad descentralizada es una persona jurídica autónoma diferente al ente territorial.	95.5%
La entidad descentralizada opera en igualdad de condiciones en el mercado frente a entidades comparables de su sector económico.	63.6%
La entidad territorial promueve un modelo de gerencia pública que facilita la adopción e implementación de los procesos de fortalecimiento del gobierno corporativo.	77.3%
El modelo de gerencia pública fomenta la transparencia, tiene presente una visión integral del departamento, los beneficios obtenidos de su implementación y el buen funcionamiento de todas las entidades.	100.0%
La entidad descentralizada tiene firmado un acuerdo en el cual se adopta el modelo de gerencia pública.	68.2%
La entidad territorial no interfiere en la gestión ordinaria de la entidad descentralizada y es respetuosa de la autonomía.	81.8%
La entidad territorial permite al gerente o director de la entidad descentralizada ejercer sus funciones y respeta su independencia.	90.9%
Existe un modelo de gerencia que facilita el entendimiento de los órganos y posiciones individuales clave, lo que facilita la orientación estratégica, supervisión, control y administración efectiva del Conglomerado.	95.5%
El modelo de gerencia y las prácticas de gobierno corporativo acogidos por la entidad permiten evidenciar una separación efectiva entre la administración o el gobierno de la sociedad y la gestión institucional operativa.	81.8%



La entidad descentralizada aborda, a través de sus estatutos o políticas institucionales, los principios del gobierno corporativo y el papel de sus órganos de dirección.	86.4%
La entidad descentralizada cuenta con un marco de políticas de gobierno corporativo formal, a través de un código de buen gobierno o su conjunto de documentos constitutivos y políticas.	77.3%
La junta o consejo directivo aprueba y divulga públicamente el código de integridad de la entidad y es incluido en los procesos de inducción y reinducción a los servidores.	68.2%
Las políticas de la entidad tienen en cuenta los aspectos e impactos ambientales, sociales y de gobierno corporativo al momento de ser aprobadas e implementadas.	81.8%
La entidad territorial es reconocida públicamente como líder en la implementación de buenas prácticas de gerencia pública, que incluyen aspectos ambientales, sociales y de gobierno corporativo.	54.5%

De igual manera, la mayoría de las entidades (95.5%) considera que el modelo de gerencia facilita el entendimiento de los órganos y posiciones individuales clave, lo que a su vez permite la orientación estratégica, supervisión, control y administración efectiva del Conglomerado. Otro grupo importante de entidades participantes en el estudio (90.9%), considera que la entidad territorial le permite al gerente o director de la entidad descentralizada ejercer sus funciones y respetar su independencia. Por otra parte, el 86.4% de las entidades que participan en el estudio aseguran que abordan, a través de sus estatutos o políticas institucionales, los principios del gobierno corporativo y el papel de sus órganos de dirección.

Finalmente, el 81.8% de las entidades participantes de este estudio y que hacen parte del Conglomerado, consideran que la entidad territorial no interfiere en la gestión ordinaria de la entidad descentralizada y es respetuosa de la autonomía, y que ellas, como entidades, han acogido un modelo de gerencia y prácticas de gobierno corporativo que evidencia una separación efectiva entre la administración o gobierno de la sociedad y la gestión institucional operativa, y que sus políticas tienen en cuenta los aspectos e impactos ambientales, sociales y de gobierno corporativo al momento de ser aprobadas e implementadas.

Las prácticas previamente discutidas revelan una implementación superior al promedio de la categoría en análisis, pero especialmente muestran madurez



en la adopción de marcos autorregulatorios que busca un equilibrio de poderes, un balance de pesos y contrapesos, en el que se entiende la importancia de los órganos de decisión, de su autonomía y de su papel estratégico en la toma de decisiones. De igual manera, las entidades descentralizadas reconocen su autonomía como un aspecto necesario para garantizar el cumplimiento de su propósito superior.

La separación de roles en la toma de decisiones, el enfoque estratégico que ejercen aquellos que ostentan los derechos de control, y el enfoque gerencial de aquellos a cargo de la operación, son aspectos cruciales de las buenas prácticas, en un sistema de gobierno corporativo que busca la separación de roles y la mitigación de los conflictos de interés. Fama y Jensen (1983) aseguran que sin un sistema de pesos y contrapesos adecuados, sin procedimientos de control efectivos, los gerentes o tomadores de decisión pueden implementar acciones que no están alineadas con los objetivos de la organización y el bienestar de sus partes interesadas. Un sistema de control efectivo implica que las actividades de control (ratificación o aprobación y supervisión) están separadas de las decisiones gerenciales (diseño o formulación e implementación). La separación implica que una misma persona no ejerce los derechos gerenciales y de control sobre el mismo conjunto de decisiones.

Esto es lo que busca el departamento al desarrollar en el Conglomerado un papel estratégico y de supervisión, y permitir a las entidades autonomía en el desarrollo de sus funciones. A su vez, es lo que se busca al reconocer el papel de los órganos de dirección, y una separación efectiva entre la administración o gobierno de la entidad. Por ejemplo, a nivel organizacional las propuestas de proyectos relevantes y apuestas estratégicas las hace la alta dirección; la ratificación o aprobación de estas compete a las juntas o consejos directivos; la implementación de los proyectos aprobados es una función de la alta dirección; y, la supervisión a la implementación es una función de nuevo de las juntas o consejos directivos. Tener esto claro evita coadministración, abusos de poder, extralimitación de funciones, y facilita una toma de decisiones adecuada. Según Fama y Jensen (1983), el poder de las juntas o consejos directivos de ratificar y supervisar las decisiones más relevantes en las organizaciones, es una forma de otorgar los derechos de control a un grupo de individuos, a un colectivo de expertos, lo que permite precisamente separar las funciones gerenciales de las de control.



Dentro de las medidas o prácticas con menor nivel de implementación encontramos oportunidades valiosas para el fortalecimiento del gobierno corporativo en las entidades que conforman el Conglomerado. Por ejemplo, solo el 54.5% considera que la entidad territorial es reconocida públicamente como líder en la implementación de buenas prácticas de gerencia pública, que incluyen aspectos ambientales, sociales y de gobierno corporativo. Esta representa la medida con menor tasa de madurez o implementación en la categoría que se está analizando.

La construcción de reputación resulta fundamental en los aspectos de gobierno corporativo. Gomes (2000) sostiene una discusión interesante cuando menciona la importancia de hacer visible el compromiso con las buenas prácticas por parte de las organizaciones, especialmente en entornos de baja protección a los inversionistas, inestabilidad institucional y una débil aplicación de la ley. Para Gomes (2000), la construcción de la reputación es lo que permite que incluso en estos entornos poco favorables para los inversionistas, las empresas sean capaces de financiar su crecimiento y su actividad con accionistas minoritarios y proveedores de capital externos.

Una medida que señala un desafío complejo para el Conglomerado, y que muestra una tasa de implementación de solo el 63.6%, es aquella que evalúa si la entidad descentralizada percibe que opera en igualdad de condiciones en el mercado frente a entidades comparables de su sector económico. Lo anterior es una preocupación constante en las entidades gubernamentales y empresas de propiedad del Estado. De acuerdo con Flynn (2000), la creciente competencia global ha llevado a un mercado en el que los ciclos de inversión se acortan, la competencia entra de manera inesperada a ofrecer productos y servicios en diferentes segmentos de mercado, y las compañías tienen que tomar decisiones más rápido y de mejor manera. Este entorno requiere nuevas maneras de hacer las cosas y, en consecuencia, nuevas formas de organización. La pregunta de Flynn (2000) al respecto es: *¿si las empresas se transforman, las entidades públicas y las empresas de propiedad estatal pueden seguir operando de manera tradicional?*

Según Flynn (2000), el interés en un cambio respecto a cómo se dirigen y gestionan las entidades públicas viene tanto del sector empresarial como de los ciudadanos, o si se quiere, de los electores. Por lo tanto, los gobiernos alrededor del mundo se han cuestionado qué debe hacer el Estado y qué debe hacer el sector privado, y cómo debe administrarse aquello que debe ser



realizado por el Estado. Para Flynn (2000) los gobiernos alrededor del mundo han visto la eficiencia de las entidades y empresas públicas como un elemento importante en la creación de competitividad nacional. Bajo el concepto de nuevo enfoque gerencial o *new managerialism*, se considera que las entidades y empresas estatales deben emular diferentes prácticas que utilizan las empresas en el sector privado, tales como el uso de ofertas competitivas para la reducción de costos, los costos laborales flexibles, más cobros relacionados con los servicios prestados, el pago a altos ejecutivos atado al desempeño, entre otros.

El principal desafío para mejorar la percepción de las entidades que conforman el Conglomerado puede estar en el marco normativo colombiano, que al buscar proteger el uso de los recursos públicos impone costos de transacción a las entidades y empresas públicas, lo que afecta su competitividad. El llamado a la Gobernación es a identificar aspectos en los que pueda apoyar para mejorar la percepción de las entidades al respecto.

Las demás medidas que muestran una implementación o tasa de madurez inferior al promedio de esta categoría están relacionadas con aspectos autorregulatorios: Respecto a si la entidad descentralizada tiene firmado un acuerdo en el cual se adopta el modelo de gerencia pública, el 68.2% de las entidades reporta contar con esta medida, aun cuando todas firmaron el mismo. Además, solo en el 68.2% de las entidades que participan en este estudio, la junta o consejo directivo aprueba y divulga públicamente el código de integridad de la entidad, y está incluido en los procesos de inducción y reinducción a los servidores. Finalmente, en el 77.3% de los casos, la entidad descentralizada asegura contar con un marco formal de políticas de gobierno corporativo, a través de un código de buen gobierno o su conjunto de documentos constitutivos y políticas.

La existencia de códigos de ética y de buen gobierno son fundamentales para hacer explícito lo que se espera de los diferentes grupos de interés en términos de comportamiento ético y compromisos en relación con la forma en que se gobierna la organización. García-Sánchez et al. (2015) aseguran que el comportamiento ético en los negocios es una de las demandas más importantes que los inversionistas individuales y las personas naturales demandan a las empresas. Por lo tanto, se espera la participación de los miembros de juntas o consejos directivos en la planeación e implementación de los comportamientos éticos en las organizaciones. Lo anterior es posible mediante la promulgación



de códigos de ética aprobados por estos órganos de gobierno y, en especial, la supervisión en su implementación, apropiación y cumplimiento.

Según García-Sánchez et al. (2015), tener un código de ética puede llevar a efectos positivos que mitigan la aceptación de los comportamientos no éticos, lo cual tiene implicaciones no solo para quien se involucra en este tipo de comportamientos, sino además para los otros empleados, los competidores, los accionistas y demás grupos de interés externos. Sin embargo, para que sean efectivos, los códigos de ética deben ser desarrollados con la participación de la junta o consejo directivo, para lograr un clima ético al interior de la empresa a través de una implementación efectiva en la organización.

Singh et al. (2011) resaltan una característica importante de los códigos de ética. Luego de realizar un análisis de contenido a más de 200 códigos de ética en Australia, Canadá y Suecia, para el periodo 2002-2006, los autores encontraron cambios sustanciales y actualizaciones a las características cambiantes del entorno. Una de sus principales conclusiones es que los códigos de ética, entendidos como instrumentos de gobierno corporativo, deben ser tratados como documentos dinámicos que responden a factores contextuales. Por lo tanto, no existe una plantilla de código de ética que pueda utilizarse, por lo que la construcción del mismo debe realizarse con intención y debe estar en constante revisión para mantener su vigencia y actualidad para la organización.

En consecuencia, los códigos de ética o integridad no solo presentan desafíos en su implementación, sino además en su constante revisión y actualización. Es responsabilidad de la alta dirección, y especialmente de la junta o consejo directivo, mantener este instrumento de gobierno corporativo a tono con la realidad organizacional. Organizaciones que cuentan con código de ética o integridad, pero lo desconocen o no lo experimentan en su gestión, son muestra clara de las falencias en la implementación y supervisión del mismo.

Los códigos de buen gobierno corporativo constituyen otro instrumento relevante a nivel organizacional para la consolidación del modelo de gobierno corporativo. Regularmente representan el compendio de normas que se han ido desarrollando en la empresa a manera de marco autorregulatorio para el gobierno de la misma. De acuerdo con Trujillo y Guzmán (2016), se sugiere que este código incluya una breve presentación del documento que contenga como mínimo sus objetivos y principios y la especificación de los destinatarios.



Una presentación comprensiva del código debe incluir los lineamientos de referencia corporativa que la caracterizan, en los que se pueden incorporar la misión, la visión, los valores, la mención del código de ética y las diferentes políticas empresariales relevantes para el buen gobierno. También debe establecer un marco de relacionamiento con los inversionistas (accionistas y/o tenedores de deuda corporativa), en el que se mencionen los derechos y responsabilidades de los inversionistas, las políticas de trato equitativo y las normas internas que regulan las Transacciones por Partes Relacionadas (TPRs). Adicionalmente, se propone incorporar al código el reglamento interno de la asamblea de accionistas cuando corresponda.

Como lo hacen notar Trujillo y Guzmán (2016), el código de buen gobierno corporativo es también el documento apropiado para brindar información acerca de las normas inherentes a la junta directiva, como órgano principal en el sistema de gobierno corporativo interno. Además, debe incluir de manera detallada las funciones y responsabilidades, el proceso de elección y las políticas de remuneración y evaluación de la administración, los ejecutivos y otros directivos, y establecer en esta materia orientaciones y requerimientos claros que atiendan las expectativas de la organización.

De acuerdo con Trujillo y Guzmán (2016), con la intención de preservar las buenas prácticas de revelación el código de gobierno corporativo incorpora las normas internas relacionadas con el componente de transparencia y divulgación de la información tanto financiera como no financiera, así como las normas referentes al ambiente de control y su conjunto de políticas, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación que son aplicables a toda la organización. Finalmente, Trujillo y Guzmán (2016) recomiendan a las compañías consignar en el código una sección destinada a la gestión de los potenciales conflictos de interés que identifique su definición, tratamiento, inhabilidades e incompatibilidades, políticas de divulgación y mecanismos de resolución de las posibles controversias que se puedan generar al interior de la organización.

Por su parte, Aguilera y Cuervo-Cazurra (2004) aseguran que el código de buen gobierno es un instrumento que se ha diseminado ampliamente en todo el mundo, a pesar de las críticas respecto a la adopción voluntaria del mismo, tanto a nivel país como a nivel organizacional. Por lo tanto, la invitación es a fortalecer la utilización de los códigos de integridad o ética, supervisando su implementación y constante revisión, y a desarrollar códigos de buen



gobierno corporativo comprensivos, que les permita a las entidades tener un compendio de las normas al respecto, y hacer evidente su compromiso con las buenas prácticas.

En consecuencia, las entidades del Conglomerado, comprometidas con las buenas prácticas, están llamadas al desarrollo de sus códigos de buen gobierno y al trabajo constante en la divulgación y apropiación de sus códigos de ética o integridad.

3.4. Propiedad y accionistas

El ejercicio de la propiedad de manera acertada representa uno de los desafíos más complejos en las entidades públicas y en las empresas con participación estatal. Hemos visto avances en la materia como la promulgación del Código de Propiedad por parte de la Dirección General de Participaciones Estatales (DGPE) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia en el 2022 (DGPE, 2022). Este documento tiene sus antecedentes en los CONPES 3851 de 2015 y 3927 de 2018, y el Decreto 1510 de 2021. El primero, estableció la política general de propiedad de las empresas estatales del orden nacional. En el proceso que siguió Colombia para su ingreso a la OCDE, el CONPES 3851 definió esta política para transformar el modelo de propiedad estatal mediante un gobierno corporativo claro y estructurado que permitiera al Estado ejercer la propiedad de sus empresas y participaciones de forma activa, informada y eficiente. Luego, el CONPES 3927 definió una estrategia de gestión del portafolio de empresas y participaciones accionarias de la Nación, con el fin de recomendar lineamientos de gestión para direccionar cada una de estas empresas, o participaciones.

Posteriormente, el Decreto 1510 de 2021 estableció que cada entidad propietaria debe adoptar un documento público denominado Código de Propiedad, para establecer los criterios que guíen el comportamiento de los gestores de propiedad, con el objetivo de que impulsen de manera correcta la gestión de los recursos invertidos por las entidades propietarias en las empresas receptoras.

En el Código de Propiedad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se establece la necesidad de que la Nación defina el rol estratégico de su participación en cada empresa receptora en el portafolio del Ministerio y los



objetivos y las metas estratégicas en relación con cada empresa receptora, dentro del alcance de sus competencias. Además, se establece que la DGPE debe elaborar lineamientos específicos para los gestores de propiedad, en relación con las prácticas de gobierno corporativo, los objetivos y las metas de cada una de las empresas receptoras.

Una fortaleza del Código de Propiedad del Ministerio reside en que, además de establecer directrices para la gestión financiera y la planificación y estrategia en las empresas, define lineamientos claros para garantizar una adecuada gestión de riesgos, de aspectos sociales, ambientales y de gobierno corporativo, mecanismos de denuncia y reportes de información. Esto señala el rol que debe ejercer el Estado como propietario, desde una visión estratégica y procurando el desarrollo de buenas prácticas en las empresas donde cuenta con participación o control en el proceso de toma de decisiones. Con este marco de referencia a nivel país, podemos analizar lo que viene sucediendo en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia mediante los resultados obtenidos en la aplicación del Índice de buenas prácticas.

La categoría “Propiedad y accionistas”, la dimensión con el menor nivel de implementación en el Índice, analiza 19 prácticas de gobierno corporativo en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia. Según los resultados que se presentan en la Tabla 3.3, algunas prácticas pueden considerarse como fortalezas. De nuevo se reconoce la autonomía de las entidades descentralizadas. El 95.5% de las organizaciones en el estudio considera que la entidad descentralizada, en la práctica y legalmente, es una persona jurídica autónoma diferente al ente territorial. El 72.7% considera que la entidad territorial respeta y reconoce la naturaleza jurídica y el objeto social de cada una de las entidades descentralizadas, procurando preservar la sostenibilidad y el cumplimiento de su objeto social, y que el consejo de gobierno departamental actúa como escenario de coordinación y articulación del nivel central y descentralizado, y ejerce las funciones que le asigne la ley, así como las relacionadas con el direccionamiento estratégico y con el marco de gobierno corporativo del Conglomerado. Además, la transparencia en la relación con la Gobernación se hace evidente cuando el 90.9% de las entidades considera que divulgan al público cualquier forma de asistencia financiera proveniente de la entidad territorial en su rol de propietario, incluidas las transferencias, contratos y convenios. Finalmente, en el 72.7% de los casos, todas las acciones



de la entidad territorial son ordinarias y cumplen la regla de que cada acción tendrá derecho a un voto.

TABLA 3.3. TASAS DE MADUREZ O IMPLEMENTACIÓN DEL ÍNDICE DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA CATEGORÍA DE “PROPIEDAD Y ACCIONISTAS” EN LAS ORGANIZACIONES QUE CONFORMAN EL CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA.

Categoría/Práctica	Total
Propiedad y accionistas	50.3%
El consejo de gobierno departamental actúa como escenario de coordinación y articulación del nivel central y descentralizado y ejerce las funciones que le asigne la ley, así como las relacionadas con el direccionamiento estratégico y con el marco de gobierno corporativo del Conglomerado.	72.7%
El ente territorial cuenta con una política de propiedad formal, de público conocimiento, que incluye recomendaciones para la creación, gestión y liquidación de entidades de acuerdo con su impacto estratégico y con las disposiciones normativas aplicables.	22.7%
La entidad territorial respeta y reconoce la naturaleza jurídica y el objeto social de cada una de las entidades descentralizadas, procurando preservar la sostenibilidad y el cumplimiento de su objeto social.	72.7%
Existe y se divulga el procedimiento formal, transparente, basado en el mérito y con atención a la normatividad aplicable para la selección, designación o delegación de los miembros de las juntas y consejos directivos de las entidades descentralizadas o en aquellas donde tiene participación.	59.1%
La entidad territorial monitorea periódicamente el desempeño y articulación estratégica de las entidades descentralizadas y expresa sus inquietudes a través de los canales formales acordados entre ellos.	59.1%
El ente territorial define claramente un organismo responsable de articular el seguimiento y la comunicación con las entidades descentralizadas, como apoyo operativo al ejercicio de la función de tutela.	50.0%
El marco para monitorear la alineación estratégica de las entidades descentralizadas tiene en cuenta indicadores de seguimiento de buenas prácticas en gobierno corporativo y evaluaciones comparativas sistemáticas con entidades reconocidas de diferentes naturalezas y sectores.	40.9%
Todas las acciones de la entidad territorial son ordinarias y cumplen la regla de que cada acción tendrá derecho a un voto.	72.7%



Categoría/Práctica	Total
En la práctica y legalmente, la entidad descentralizada es una persona jurídica autónoma diferente al ente territorial.	95.5%
La entidad descentralizada identifica, publica y diferencia claramente los costos correspondientes al cumplimiento de su objeto social, y de aquellos específicamente destinados al cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo.	86.4%
La entidad descentralizada divulga al público cualquier forma de asistencia financiera proveniente de la entidad territorial en su rol de propietaria, incluidas las transferencias, los contratos y convenios.	90.9%
La entidad descentralizada acoge prácticas aceptadas internacionalmente, además de las exigidas por la normatividad aplicable, en uso del principio de trato equitativo a los accionistas o dueños de cuotas de participación.	27.3%
Si la entidad descentralizada cuenta con más de un accionista o más de una cuota de participación, garantiza una comunicación efectiva con todos ellos a través de un área que tiene esta responsabilidad claramente asignada.	22.7%
En los casos que aplique, la entidad descentralizada implementa las siguientes medidas para fortalecer su comunicación con los accionistas: i) mantener una Web que contenga información corporativa; ii) implementar sistemas de alerta sobre información material; iii) actualizar permanentemente el registro de accionistas o de cuotas de participación; iv) introducir mecanismos de comunicación electrónica entre la entidad descentralizada y sus accionistas o los dueños de las cuotas de participación.	36.4%
En los casos que aplique, la entidad descentralizada asegura la máxima difusión y publicidad de la convocatoria, mediante el uso de medios electrónicos, tales como la Web corporativa, mensajes de alerta a través de correo electrónico individualizado e, incluso, si lo estima pertinente, por medio de las redes sociales.	50.0%
Cuando la entidad descentralizada cuente con accionistas minoritarios, estos reciben la notificación adecuada, oportuna y la agenda de todas las asambleas generales, y sus derechos patrimoniales son respetados de acuerdo con la normatividad.	27.3%
En los casos que aplique, la entidad descentralizada tiene una política de excedentes o dividendos, de público conocimiento y no entrega a la entidad territorial ningún excedente o dividendo por fuera del ámbito de esta política.	27.3%
Los accionistas o cuotas de participación, cuando aplique, reciben información precisa y oportuna sobre el número de acciones o cuotas de participación de todas las clases que posean el ente territorial y otros accionistas.	22.7%
El informe anual de la entidad descentralizada revela los principales riesgos que afrontan los accionistas minoritarios con respecto a grupos de accionistas como la entidad descentralizada u otros mayoritarios.	9.1%



Por otra parte, se identifican oportunidades de mejora para el Conglomerado en materia de gobierno en esta categoría. La medida con menor implementación (tan solo 9.1%) indaga si el informe anual de la entidad descentralizada revela los principales riesgos que enfrentan los accionistas minoritarios con respecto a grupos de accionistas como la entidad descentralizada u otros mayoritarios. Otros componentes de esta categoría, con una implementación de tan solo el 22.7%, preguntan si los accionistas o cuotas de participación, cuando aplique, reciben información precisa y oportuna sobre el número de acciones o cuotas de participación de todas las clases que posean el ente territorial y otros accionistas, y si la entidad descentralizada, cuando cuenta con más de un accionista o más de una cuota de participación, garantiza una comunicación efectiva con todos ellos a través de un área que tiene esta responsabilidad claramente asignada.

La información oportuna, transparencia corporativa y la comunicación con los grupos de interés es fundamental en el proceso de crear reputación y contar con una buena relación con los accionistas minoritarios. Lo anterior ha sido ampliamente trabajado por la Bolsa de Valores de Colombia (BVC) a través del Reconocimiento IR (por *investor relations* o relación con inversionistas). Este programa fue diseñado por la BVC, a partir de una encuesta realizada a inversionistas canadienses, estadounidenses y europeos en el 2011 por JP Morgan, en la cual, al preguntar las preferencias de inversión en América Latina, los emisores brasileños aparecían en el primer lugar, mientras que los colombianos en el último (Trujillo y Guzmán, 2015).

Los resultados señalaban que la poca o nula información en inglés, la falta de un oficial de relación con inversionistas, la entrega de resultados anuales en lugar de trimestrales, y la falta de reuniones periódicas con inversionistas, hacían a Colombia un mercado poco transparente para invertir. La BVC diseña el Reconocimiento IR, que busca alentar las buenas prácticas de revelación, y del cual el Centro de Estudios en Gobierno Corporativo del CESA es aliado desde 2016. Este programa define un estándar de revelación en aspectos sociales, ambientales y de gobierno corporativo, y realiza una verificación anual de la adopción de estas prácticas, que lleva a las empresas que participan a ser las más transparentes en América Latina (González et al., 2021a; Trujillo y Guzmán, 2015).

González et al. (2021a) revelan que las empresas que participan del Programa IR son las de mejores prácticas de gobierno corporativo en Colombia,



lo que convierte a esta iniciativa en un mecanismo de señalización al mercado del compromiso con el buen gobierno. Por otra parte, Trujillo y Guzmán (2015) demuestran que la transparencia corporativa es premiada en América Latina por los actores en el mercado de valores, lo que se hace evidente en una mayor valoración de las empresas menos opacas. Estas experiencias previas y los hallazgos que se derivan de las investigaciones constituyen una motivación para que las empresas del Conglomerado mejoren su comunicación con los accionistas minoritarios en caso de contar con ellos.

En el Índice existen otras medidas relacionadas con los aspectos de transparencia y revelación de información hacia accionistas minoritarios que muestran bajas tasas de implementación. Por ejemplo, cuando la entidad descentralizada cuenta con accionistas minoritarios, estos reciben la notificación adecuada, oportuna y la agenda de todas las asambleas generales y sus derechos patrimoniales son respetados de acuerdo con la normatividad aplicable (27.3%). En los casos en los que aplique, la entidad descentralizada tiene una política de excedentes o dividendos, de público conocimiento, y no entrega a la entidad territorial ningún excedente o dividendo por fuera del ámbito de esta política (27.3%). Y, en los casos en los que aplique, la entidad descentralizada implementa las siguientes medidas para fortalecer su comunicación con los accionistas: i) mantener un sitio web que contenga información corporativa; ii) implementar sistemas de alerta sobre información material; iii) actualizar permanentemente el registro de accionistas o de cuotas de participación; y, iv) introducir mecanismos de comunicación electrónica entre la entidad descentralizada y sus accionistas o los dueños de cuotas de participación.

Otros aspectos evaluados por el Índice señalan la importancia de una adecuada composición de las juntas directivas y del seguimiento a la estrategia definida en cada una de las organizaciones que conforman el Conglomerado. Por ejemplo, el 59.1% de las entidades que participaron en el estudio, consideran que existe y se divulga el procedimiento formal, transparente, basado en el mérito y en el cumplimiento de la normatividad aplicable para la selección, designación o delegación de los miembros de las juntas y consejos directivos de las entidades descentralizadas, o en aquellas donde tienen participación. Lo anterior es clave debido a la relevancia de estos órganos en el sistema de gobierno corporativo a nivel organizacional.

Fama (1980) menciona la importancia de conformar de manera adecuada las juntas o consejos directivos para su buen funcionamiento. La presencia



de externos, independientes idealmente, con capacidad de aportar asesoría y supervisión a los miembros del equipo de alta gerencia, y de tomar decisiones en favor del bienestar común y no de un interés en particular, es fundamental para el buen funcionamiento de estos órganos. Por ello, la composición basada en criterios objetivos es necesaria y debe ser garantizada en el ejercicio del poder como accionista mayoritario o controlante.

Las juntas o consejos directivos deben constituirse en un mecanismo efectivo de seguimiento a la estrategia corporativa, aspecto que muestra una baja adopción en el Índice utilizado para el Conglomerado. Por ejemplo, solo el 59.1% de las entidades considera que la entidad territorial supervisa periódicamente el desempeño y la articulación estratégica de las entidades descentralizadas y expresa sus inquietudes a través de los canales formales acordados entre ellos. Además, solo el 40.9% de las entidades considera que el marco para monitorear la alineación estratégica de las entidades descentralizadas tiene en cuenta indicadores de seguimiento de buenas prácticas en gobierno corporativo y evaluaciones comparativas sistemáticas con entidades reconocidas de diferentes naturalezas y sectores.

3.5. Juntas directivas y conflictos de interés

La categoría de “Juntas directivas y conflictos de interés” presenta una tasa de implementación o madurez promedio del 51.2% para las entidades que hacen parte del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia. Como mencionamos previamente, esta categoría incluye regularmente el mayor número de prácticas en los lineamientos o códigos de buen gobierno, además, presenta el menor nivel de implementación. Esto sucede desde el Código Cadbury, el primer código nacional emitido en el Reino Unido en 1992 (*Cadbury Commission*, 1992).

Las recomendaciones que presenta el Código Cadbury en su versión original están agrupadas en tres secciones: estructura y responsabilidades de las juntas directivas (sesenta recomendaciones), el papel de los auditores (treinta y siete recomendaciones), y los derechos y responsabilidades de los accionistas (dieciséis recomendaciones). De igual modo sucede con el código de mejores prácticas corporativas que establece la Superintendencia Financiera



para los emisores de valores en Colombia (SFIN, 2014), el cual con 148 recomendaciones distribuidas en cinco áreas (derecho y trato equitativo de las accionistas, asamblea general de accionistas, junta directiva, arquitectura de control y transparencia de información financiera y no financiera) dedica 73 recomendaciones a las juntas directivas, lo que representa prácticamente la mitad de los lineamientos incluidos en el Código (49.3%). La tabla 3.4 muestra la tasa de implementación de cada una de las 35 medidas dedicadas a esta categoría en el Índice de buenas prácticas del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia.

TABLA 3.4. TASAS DE MADUREZ O IMPLEMENTACIÓN DEL ÍNDICE DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA CATEGORÍA DE “JUNTAS DIRECTIVAS Y CONFLICTOS DE INTERÉS” EN LAS ORGANIZACIONES QUE CONFORMAN EL CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA.

Categoría/práctica	Total
Junta directiva y conflictos de interés	51.2%
Las entidades descentralizadas cuentan con un órgano de dirección colegiado que define, aprueba y hace seguimiento periódico a la estrategia y a su articulación con el direccionamiento del ente territorial.	95.5%
Los miembros de la junta o consejo directivo actúan con pleno conocimiento, de buena fe, con la diligencia y la atención debidas, en cumplimiento de los fines del Estado y lo establecido en el objeto social de la entidad.	100.0%
La junta o consejo directivo ha aprobado el reglamento interno que regula su organización y funcionamiento, así como las funciones y responsabilidades de sus miembros, de sus comités cuando cuente con ellos, del presidente y del secretario, así como sus deberes y derechos.	90.9%
El número de miembros de la junta o consejo directivo es impar y es adecuado para cubrir las recomendaciones de diversidad y habilidades requeridas para la toma de decisiones en la entidad.	90.9%
Por disposición estatutaria, la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada no cuenta con suplencias.	63.6%

3. Fortalezas y oportunidades de mejora de las prácticas de gobierno corporativo en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia



Categoría/práctica	Total
Los estatutos o el reglamento de la entidad descentralizada señalan expresamente las funciones que no pueden ser delegadas por la junta o consejo directivo en la dirección o la gerencia.	63.6%
Los estatutos de la entidad descentralizada y el reglamento de junta o consejo directivo establecen claramente quién ejerce la presidencia y la secretaría técnica de la junta o consejo directivo y sus respectivas funciones.	90.9%
La entidad descentralizada tiene un procedimiento concreto de propuesta y selección de miembros de junta o consejo directivo que es de público conocimiento y amplia divulgación.	77.3%
La entidad descentralizada y el nivel central han establecido un perfil mínimo de idoneidad, educación, competencias, experiencia, diversidad y requisitos éticos para la selección de miembros de la junta, así como la evaluación de inhabilidades e incompatibilidades establecidas en el régimen correspondiente.	50.0%
Además de los requisitos de independencia ya previstos en la Ley 964 de 2005 y demás normatividad aplicable, la entidad ha adoptado voluntariamente elementos complementarios para esta definición de independencia, la cual ha sido adoptada en su reglamento de junta o consejo directivo e incluye, entre otros requisitos que deben ser evaluados, las relaciones o vínculos de cualquier naturaleza del candidato a miembro independiente con accionistas controlantes o significativos (si los hay) y con sus partes vinculadas, y exige una doble declaración de independencia: (i) del candidato ante la entidad, a través de su carta de aceptación, (ii) de la junta o consejo directivo, respecto a la independencia del candidato.	18.2%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada cuenta con al menos un miembro independiente.	72.7%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada cuenta con 1/3 o más de miembros independientes.	63.6%
La entidad descentralizada cuenta con una política y un procedimiento definido y formalizado en la normativa interna para el conocimiento, administración y resolución de las situaciones de conflicto de interés, ya sean directos o indirectos a través de partes vinculadas.	59.1%
En caso de que los directores o administradores de la entidad descentralizada incurran en situaciones de posibles conflictos de interés durante el año, se incluye un reporte en el informe anual de gobierno corporativo de la entidad y estará disponible en su página web.	36.4%



Categoría/práctica	Total
La definición de “parte vinculada” que aplica la entidad descentralizada coincide con lo dispuesto en la normatividad contable y cuenta con un mapa actualizado de relaciones entre partes vinculadas, a partir de la información de sus directores y administradores.	27.3%
La entidad descentralizada establece un procedimiento para la valoración, aprobación y revelación de las operaciones con partes vinculadas.	27.3%
Cuando para los miembros independientes de consejos o juntas directivas, los estatutos o la ley establezcan algún tipo de pago por su participación en las sesiones del órgano, la entidad descentralizada define una propuesta de honorarios con base en la referencia de entidades similares, y de acuerdo con las capacidades financieras de la misma, y es aprobada por el órgano correspondiente.	36.4%
El presidente de la junta o consejo directivo, con el apoyo del secretario y del gerente o director de la entidad descentralizada, prepara un plan de trabajo anual para la junta o consejo directivo determinando: i) el calendario anual de reuniones (al menos 4 veces al año); ii) la duración de cada sesión; iii) agenda típica de temas, incluyendo al menos en una sesión los temas correspondientes a la estrategia y a su impacto en asuntos ambientales, sociales y de gobierno corporativo.	81.8%
El presidente de la junta o consejo directivo asume, con el apoyo del secretario de la junta o consejo, la responsabilidad de establecer el orden del día en articulación con la dirección o la gerencia de la entidad descentralizada.	90.9%
Para ejercer adecuadamente sus responsabilidades, cumplir con sus deberes y supervisar objetivamente la estrategia de la entidad descentralizada, a todos los miembros se les hace entrega de los documentos o la información precisa, pertinente y oportuna, asociada a cada punto del orden del día.	90.9%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada cuenta al menos con un comité de apoyo para el análisis y la revisión de los temas específicos.	36.4%
Cada uno de los comités de apoyo a la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada cuenta con un reglamento interno que establece su funcionamiento, conformación, el procedimiento para el registro y el reporte de sus actuaciones.	31.8%
En el comité de apoyo a la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada, participan los miembros independientes del órgano colegiado.	9.1%
Para la integración del o de los comités de apoyo a la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada, además de la independencia se tienen en cuenta los perfiles y las áreas de experiencia de los miembros.	27.3%

3. Fortalezas y oportunidades de mejora de las prácticas de gobierno corporativo en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia



Categoría/práctica	Total
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada cuenta con un comité para analizar los temas financieros, de auditoría y riesgos.	31.8%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada hace seguimiento formal a la gestión y desempeño del gerente o director de la entidad y emite recomendaciones para su continuidad o sustitución en el cargo.	81.8%
En los casos en los que haya representación de los trabajadores en la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada, se contará con mecanismos que faciliten el acceso a la información y formación de estos representantes para fortalecer sus competencias en el desempeño del rol como miembros de la junta o consejo.	31.8%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada es completamente independiente de cualquier institución gubernamental y en su conformación no hay funcionarios de elección popular.	45.5%
En la normatividad aplicable a la entidad descentralizada existe una restricción para que los funcionarios del Gobierno, con una función reguladora sobre la entidad descentralizada, hagan parte de su junta o consejo directivo.	22.7%
En la junta o consejo directivo participan menos de dos servidores de otras entidades descentralizadas.	45.5%
La entidad descentralizada aprueba e implementa un plan de sucesión establecido para los miembros de la junta y la alta gerencia.	13.6%
La entidad descentralizada cuenta con un plan anual de inducción, capacitación, formación y fortalecimiento para los miembros de la junta o consejo directivo en temas relacionados con el ejercicio de su rol.	27.3%
En el informe anual de gobierno corporativo y en la página Web de la entidad descentralizada se publica la asistencia de los miembros a las reuniones de la junta o consejo y a las sesiones de los comités de apoyo.	18.2%
La junta o consejo directivo, los comités (cuando cuente con ellos), y los miembros individualmente considerados, se someten a una evaluación anual que permita fortalecer el ejercicio de su rol y el funcionamiento del cuerpo colegiado.	13.6%
Los resultados de la evaluación de la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada son tenidos en cuenta para cambiar sus miembros y fortalecer su funcionamiento.	13.6%



Algunas medidas revelan altos niveles de implementación, lo que sugiere un buen funcionamiento en general de las juntas o consejos directivos en las organizaciones que conforman el Conglomerado. Por ejemplo, el 100% de las entidades considera que los miembros de la junta o consejo directivo actúan con pleno conocimiento, de buena fe, con la diligencia y la atención debidas, en cumplimiento de los fines del Estado y lo establecido en el objeto social de la entidad. Además, el 95.5% asegura que las entidades descentralizadas cuentan con un órgano de dirección colegiado que define, aprueba y hace seguimiento periódico a la estrategia y a su articulación con el direccionamiento del ente territorial. Estas medidas implican un enfoque estratégico en la junta y miembros que entienden el papel que están llamados a ejercer (Adams et al., 2010; Fama y Jensen, 1983; Fama 1980).

Cinco medidas muestran una tasa de madurez del 90.9%: i) la junta o consejo directivo ha aprobado el reglamento interno que regula su organización y el funcionamiento, así como las funciones y responsabilidades de sus miembros, de sus comités cuando cuente con ellos, del presidente y del secretario, así como sus deberes y derechos; ii) el número de miembros de la junta o consejo directivo es impar y es adecuado para cubrir las recomendaciones de diversidad y habilidades requeridas para la toma de decisiones en la entidad; iii) los estatutos de la entidad descentralizada y el reglamento de junta o consejo directivo establecen claramente quién ejerce la presidencia y la secretaría técnica de la junta o consejo directivo y sus respectivas funciones; iv) el presidente de la junta o consejo directivo asume, con el apoyo del secretario de la junta o consejo, la responsabilidad de establecer el orden del día en articulación con la dirección o la gerencia de la entidad descentralizada; y, v) se entrega a todos los miembros los documentos o la información precisa, pertinente y oportuna, asociada a cada punto del orden del día, para ejercer adecuadamente sus funciones.

Todas estas medidas están muy vinculadas a la adopción de prácticas para garantizar el buen funcionamiento de este órgano de gobierno. Villalonga et al. (2019) demuestran que en las sociedades cerradas en Colombia, las juntas directivas cuentan con un Índice muy bajo en cuanto a prácticas para el buen funcionamiento de estos órganos en el país. Al analizar más de 20.000 empresas, encuentran una tasa de implementación del 37% del Índice construido por estos autores para evaluar el funcionamiento de estos órganos de



gobierno, y señalan la necesidad de mejorar las prácticas para garantizar una mejor operatividad y desempeño en las juntas directivas.

De acuerdo con Dalton y Dalton (2005), la mayoría de las investigaciones y análisis se han concentrado en discutir la estructura que debe tener una junta directiva, analizando el tamaño óptimo y los niveles de independencia. Sin embargo, según estos autores, para la efectividad de la junta directiva es importante acompañar una estructura adecuada con la instauración de procesos adecuados. Ninguna estructura puede sobreponerse a la falla en los procesos en estos órganos de gobierno (Dalton y Dalton, 2005). Cambios sutiles, como una adecuada agenda para las reuniones de la junta directiva o hacer llegar la información con la adecuada anticipación para su análisis previo a las reuniones, son aspectos que los autores consideran cruciales para el éxito de los órganos de gobierno.

Las reseñas a estas investigaciones muestran como unas altas tasas de implementación por parte de las entidades que hacen parte del Conglomerado en estos aspectos representan una fortaleza. Tener un reglamento vigente y actualizado para el funcionamiento de las juntas o consejos directivos, tener claridad en la existencia y funciones asignadas a la presidencia y la secretaría de la junta directiva, y procurar el envío de información de manera oportuna, son medidas que con seguridad potencian el impacto de estos órganos de gobierno.

Las oportunidades de mejora están en las medidas con tasas de implementación más bajas. Por ejemplo, solamente el 13.6% de las entidades del Conglomerado someten a una evaluación anual a la junta o consejo directivo, a los comités (cuando cuente con ellos), y a los miembros individualmente considerados, con el propósito de fortalecer el ejercicio de su rol y el funcionamiento del cuerpo colegiado. De igual manera, solo el 13.6% de las entidades tiene en cuenta los resultados de la evaluación de la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada para cambiar sus miembros y fortalecer su funcionamiento. Este mismo porcentaje de entidades descentralizadas aprueban e implementan un plan de sucesión establecido para los miembros de la junta y la alta gerencia.

Las evaluaciones de la junta o consejo directivo no representan un mecanismo de gobierno novedoso. Hace dos décadas, Minichilli et al. (2007) plantearon cómo las evaluaciones de estos órganos de gobierno contribuían a su efectividad y al desempeño financiero de las empresas. Además,



los autores señalaron la importancia de escoger de manera adecuada el agente que desarrolla el proceso de evaluación (interno o externo), el contenido de los instrumentos de evaluación, los destinatarios de la información resultante del proceso y la metodología a utilizar. En consecuencia, aunque a nivel global llevamos por lo menos dos décadas con esta práctica desarrollada a nivel global, Colombia presenta poca implementación. SFIN (2014) introduce en el código de mejores prácticas corporativas para los emisores de valores la sugerencia de la evaluación de las juntas tan solo en el año 2014. Acelerar su implementación puede traer beneficios reseñados en estudios previos, que además resaltan la importancia de esta práctica en diferentes estructuras de propiedad (Vandebeek et al., 2016; Harrison y Murray, 2015).

Respecto a los planes de sucesión, es entendible las restricciones que enfrentan las entidades del Conglomerado. Algunos cargos son de libre remoción y nombramiento, y esto implica que la rotación puede darse cada vez que llega un nuevo gobernante al poder. Sin embargo, establecer políticas y lineamientos que acompañen estos procesos de transición es necesario. Groves (2011) resalta la importancia de integrar planes de desarrollo del talento humano con los planes de sucesión, para garantizar una gestión adecuada del conocimiento, motivación al interior de los equipos de alta gerencia, mayor compromiso y mejores resultados. De igual manera, la sucesión de los miembros de junta directiva puede incluir perfiles deseados, procesos de inducción y de formación, y otras prácticas que permiten una sucesión más tranquila en un órgano central en el gobierno corporativo.

La gestión de conflictos de interés entre partes interesadas, desde la junta directiva, es otro aspecto relevante evaluado en esta categoría. Medidas con un porcentaje muy bajo de implementación al respecto son: en los comités de apoyo a la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada participan los miembros independientes del órgano colegiado (9.1%); en la normatividad aplicable a la entidad descentralizada existe una restricción para que los funcionarios del Gobierno con una función reguladora sobre la entidad descentralizada hagan parte de su junta o consejo directivo (22.7%); la entidad descentralizada establece un procedimiento para la valoración, aprobación y revelación de las operaciones con partes vinculadas (27.3%); y la definición de “parte vinculada” que aplica la entidad descentralizada coincide con lo dispuesto en la normatividad contable y cuenta con un mapa actualizado de



relaciones entre partes vinculadas a partir de la información de sus directores y administradores.

Todos estos aspectos, que muestran un porcentaje de implementación inferior al 30%, resultan fundamentales para la gestión de los conflictos de interés. Por ejemplo, las transacciones con partes vinculadas constituyen un aspecto crucial en el gobierno corporativo en las últimas décadas. De acuerdo con Gordon et al. (2004), las transacciones entre la empresa y los accionistas, los miembros de junta o consejo directivo, los miembros de la alta dirección o personas cercanas a los mismos, representan transacciones con partes relacionadas. Para los autores estas transacciones, que regularmente son diversas y complejas, representan un desafío para el gobierno corporativo. Aunque algunos consideran que pueden ser eficientes y cumplir con aspectos de racionalidad económica, otros las ven como una fuente de conflictos de interés que comprometen la responsabilidad fiduciaria de la alta gerencia con los propietarios de la empresa, así como las funciones de supervisión de la junta o consejo directivo (Gordon et al., 2016).

Para que este tipo de transacciones no se conviertan en una fuente de extracción de rentas y materialización de conflictos de interés, el sistema de gobierno corporativo debe garantizar que las mismas se hacen a condiciones de mercado y que terminan siendo favorables para la empresa y todas sus partes interesadas. Kim et al (2007) resaltan el papel de la junta o consejo de administración, y especialmente de los miembros independientes salvaguardando los derechos de los accionistas minoritarios. Según los autores, las juntas directivas requieren la presencia de miembros independientes para evitar que los tomadores de decisiones utilicen el poder en su propio beneficio, porque esto afecta el manejo eficiente de los recursos de la organización.

De la anterior discusión es fácil deducir la importancia de medidas incluidas en el Índice, que exhiben un bajo nivel de implementación y que representan una oportunidad para fortalecer el gobierno corporativo en las organizaciones del Conglomerado. Por ejemplo, el 18.2% de las entidades asegura que además de los requisitos de independencia ya previstos en la Ley 964 de 2005 y demás normatividad aplicable, la entidad voluntariamente ha adoptado elementos complementarios para esta definición de independencia, y el 27.3% de las entidades afirma que para la integración del o de los comités de apoyo a la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada,



además de la independencia, se tienen en cuenta los perfiles y áreas de experiencia de los miembros.

Young et al. (2008) cuestionan la efectividad de las juntas o consejos directivos en los países emergentes y sugieren que la construcción de un buen gobierno corporativo depende en última instancia de la voluntad del accionista mayoritario o controlante, ya sea persona natural o jurídica. Si se dificulta la implementación de buenas prácticas para mitigar conflictos de interés en los órganos de gobierno, como la incorporación de miembros independientes, posiblemente por falta de flexibilidad en los marcos regulatorios, una alternativa está en la supervisión por parte de los controlantes de las transacciones con partes relacionadas y otras fuentes de extracción de renta. Aquí, el papel del ente territorial es fundamental para el caso del Conglomerado, creando una cultura, generando lineamientos y propiciando autorregulación orientada a la gestión adecuada de los conflictos de interés y las transacciones con partes relacionadas.

3.6. Partes interesadas

El relacionamiento con las partes interesadas o grupos de interés constituye un pilar fundamental en el gobierno de la sostenibilidad, y ha sido abordado en el índice construido por la Gobernación de Antioquia para el análisis de las prácticas de buen gobierno en el Conglomerado. La categoría de “Partes interesadas” presenta la segunda tasa de implementación o madurez promedio más alta en el Índice, equivalente a 76.9% para las entidades que hacen parte del Conglomerado.

Como discutimos previamente, existe una tensión permanente en la respuesta a la pregunta *¿para quién se gobiernan las organizaciones?* Algunos consideran que se hace exclusivamente para los accionistas, y que la responsabilidad de las empresas es generar utilidades que superen el costo de financiar las compañías, lo que genera riqueza económica y pago de impuestos para que el Estado realice la redistribución de la riqueza. Otros consideran que las empresas se gobiernan para todos los grupos de interés, no solo para los accionistas, y que las expectativas de los clientes, proveedores, empleados, la comunidad, el Estado y la sociedad en general, deben ser atendidas en el



proceso de toma de decisiones por parte de los miembros de la alta gerencia y de las juntas directivas.

Nuestra posición está en línea con la de Bush (2021). Esta autora afirma que ser socialmente responsable puede, y frecuentemente se asocia con la capacidad de hacer buenos negocios. Para Bush (2021) existe la posibilidad de “hacerlo bien, haciendo el bien”. Es decir, las empresas pueden ser administradas para que sean responsables socialmente e integren esta perspectiva a la estrategia del negocio, y al mismo tiempo creen valor económico y social. Entonces, la función de los gerentes es encontrar la manera de atender simultáneamente los intereses de los accionistas y los de los demás grupos de interés, y así buscar el bienestar de la empresa. De esta manera, lo que es bueno para la empresa lo será para la sociedad, y lo que es malo para la empresa seguro irá en detrimento de los intereses o del bienestar de la sociedad.

Desde una perspectiva similar, Lipton (2021) define el propósito de las corporaciones o empresas de la siguiente manera: el propósito de una corporación es realizar de manera legal, ética, rentable y sostenible su negocio para asegurar su éxito e incrementar su valor en el tiempo. Esto requiere considerar todos los grupos de interés que son críticos para su éxito (accionistas, empleados, clientes, proveedores y comunidades). Lo anterior, de acuerdo con las decisiones que tome la junta directiva y siguiendo su criterio y juicio empresarial, y con un involucramiento frecuente de los accionistas, que son aliados esenciales para que la empresa pueda perseguir la realización de su propósito.

La tabla 3.5 muestra la tasa de implementación de cada una de las 14 medidas dedicadas a esta categoría en el Índice en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia. Algunas medidas que son consideradas básicas y necesarias revelan un alto cumplimiento. Por ejemplo, el 100% de las entidades descentralizadas cuenta con un procedimiento público formal para recibir, atender y resolver las preguntas, quejas e inquietudes de sus públicos de interés. Otras muy alienadas con un enfoque de sostenibilidad y grupos de interés, cuentan con altas tasas de implementación. Entre ellas, el 95.5% de las entidades descentralizadas están comprometidas con el respeto de todos sus públicos de interés, y enfocan sus acciones y su propósito hacia estos públicos en cumplimiento de su objeto social y de la normatividad aplicable.

Además, resaltamos que en el 81.8% de las entidades descentralizadas, en la definición de la estrategia y acciones a su cargo, la junta o consejo directivo



considera la mirada de los públicos de interés, con enfoques diferenciados y de rendición de cuentas, a partir de interacciones periódicas con ellos. Y finalmente, en el 86.4% de las entidades descentralizadas, los grupos de interés cuentan con espacios de interacción para el fortalecimiento de la estrategia de la entidad, y esta participación se mide y se publica periódicamente.

TABLA 3.5. TASAS DE MADUREZ O IMPLEMENTACIÓN DEL ÍNDICE DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA CATEGORÍA DE “JUNTAS DIRECTIVAS Y CONFLICTOS DE INTERÉS” EN LAS ORGANIZACIONES QUE CONFORMAN EL CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA.

Categoría/práctica	Total
Partes interesadas	77.3%
La entidad descentralizada está comprometida con el respeto de todos sus públicos de interés y enfoca sus acciones y su propósito hacia estos públicos en cumplimiento de su objeto social y de la normatividad aplicable.	95.5%
La entidad descentralizada respeta y acoge la normatividad vigente para la protección y reparación de sus públicos de interés con respecto a la violación de sus derechos.	95%
En la definición de la estrategia y acciones a su cargo, la junta o consejo directivo considera la mirada de los públicos de interés, con enfoques diferenciados y de rendición de cuentas, a partir de interacciones periódicas con ellos.	81.8%
La entidad descentralizada cuenta con un procedimiento formal que permite el mapeo e identificación de sus diferentes públicos de interés, y cuenta con una persona del más alto nivel de la organización como responsable de gestionar las relaciones con estos públicos.	77.3%
La entidad descentralizada establece una política de públicos de interés que es conocida y divulgada ampliamente, e igualmente informa acerca de su implementación.	54.5%
La política de relacionamiento con los públicos de interés con que cuenta la entidad incluye la alineación del propósito, los valores y acciones de la entidad con las consideraciones de sus públicos de interés.	59.1%
La entidad descentralizada informa periódicamente de sus objetivos de responsabilidad social y de acciones para sus públicos de interés, su cumplimiento y la evidencia que soporta el reporte.	68.2%



Categoría/práctica	Total
La entidad descentralizada cuenta con un procedimiento público formal para recibir, atender y resolver las preguntas, quejas, e inquietudes de sus públicos de interés.	100%
En caso de tener asuntos pendientes por resolver con los públicos de interés, la entidad descentralizada establece un plan de acción específico para su abordaje.	86.4%
La junta o consejo directivo recibe periódicamente informes acerca del relacionamiento con los públicos de interés de la entidad descentralizada, sus denuncias, peticiones, quejas, felicitaciones, reclamos y sugerencias, así como de los canales con que cuentan estos públicos para interactuar con la entidad.	72.70%
Los públicos de interés cuentan con espacios de interacción para el fortalecimiento de la estrategia de la entidad descentralizada, esta participación se mide y se publica periódicamente.	86.40%
En los casos en los que los públicos de interés participen en asuntos de gobierno corporativo, tendrán un acceso oportuno y periódico a información pertinente, suficiente y fiable.	59.10%
Los informes de la entidad descentralizada promueven una comunicación abierta, periódica y transparente con los diferentes públicos de interés con enfoque diferencial e incluyente que permite medir y evidenciar las acciones de la entidad en este relacionamiento.	72.70%
Además de los informes de gestión dispuestos en la normatividad, la entidad descentralizada asume un compromiso adicional con sus públicos de interés complementando sus informes con buenas prácticas internacionales.	50%

Algunas oportunidades de mejora son igualmente identificadas. El 77.3% de las entidades que participaron en el estudio asegura contar con un procedimiento formal que les permite el mapeo e identificación de sus diferentes públicos de interés, y con una persona del más alto nivel de la organización como responsable de gestionar las relaciones con estos públicos. La identificación explícita y sistemática de los grupos de interés es fundamental para garantizar una comunicación asertiva, intencional y estratégica con cada uno de ellos. Se trata de incorporar los procesos que permiten sistematizar la relación con las partes interesadas. Así, para ese 22.7% de entidades que no lo han hecho, es crítico desarrollar el proceso de identificación y crear las capacidades internas para atender las demandas de estas contrapartes.



Otros dos aspectos que sugerimos potenciar en las entidades del Conglomerado están en medidas con baja implementación en esta categoría. Primero, en el 68.2% de las entidades que hacen parte del estudio, la política de relacionamiento con los públicos de interés incluye la alineación del propósito, los valores y acciones de la entidad con las consideraciones de sus públicos de interés. Es necesario que toda entidad en el Conglomerado encuentre la manera de incorporar las expectativas de las partes interesadas en el propósito, los valores y la operación de la misma. Por otra parte, en el 50% de las entidades, además de los informes de gestión dispuestos en la normatividad, se asume un compromiso adicional con los grupos de interés complementando sus informes con buenas prácticas internacionales. Sujetarse a la ley en este aspecto no es suficiente. La mayoría de los lineamientos de revelación y transparencia hacen parte de marcos de autorregulación e implican un compromiso adicional al establecido por la normatividad. La invitación es a ser intencionales en la manera como las entidades estructuran relaciones fuertes con sus grupos de interés y fortalecen su reputación.

La anterior discusión, aunque la consideremos novedosa y moral antes que racional desde el punto de vista económico, ha estado en las bases de la economía por un par de siglos. Para demostrar esto, traeremos los argumentos que hemos encontrado al revisar la literatura en búsqueda de fundamentos que permitan asumir una visión de sostenibilidad en el sector empresarial, sin suponer que esto atenta contra la racionalidad económica. Stovall et al. (2004) analizan la obra de Adam Smith (1759), considerado el padre de la economía, y resaltan el “principio de solidaridad”, que se refiere a la propensión de los seres humanos a considerar los intereses de los otros. Para Stovall et al. (2004), los aportes de Smith (1759, 1776), indican que una sociedad en la que las personas persiguen sus propios intereses sin un sentido o marco de justicia eventualmente colapsa. Por otra parte, una sociedad logra sobrevivir cuando el autointerés es balanceado y tiene en cuenta por lo menos criterios de justicia. Sin embargo, las sociedades logran florecer y generar un bienestar social óptimo cuando sus miembros persiguen el autointerés, la justicia y los intereses de los demás.

Smith (1759) asegura que la sociedad no puede subsistir entre aquellos que siempre buscan herir y lastimar a los demás. Estos comportamientos llevan a resentimientos y hostilidades, quebrantan los vínculos sociales y separan a las personas por la violencia que se suscita entre ellos. Por lo tanto,



antes que solidaridad, una sociedad requiere justicia para subsistir. Sin embargo, la justicia constituye la base para un intercambio económico justo, pero no permite maximizar la generación de valor compartido. Solo cuando se tienen en cuenta los intereses de los otros bajo el principio de solidaridad, que puede igualmente ser interpretado como empatía, se logra alcanzar un óptimo de bienestar social.

La incorporación de las expectativas de los grupos de interés, en la manera como se dirigen y controlan las organizaciones, es una tarea fundamental en el gobierno corporativo. Aquellos que ostentan el derecho, y la responsabilidad de gobernar las organizaciones, es decir, la alta dirección, las juntas o consejos directivos, y los accionistas o controlantes de las mismas, están llamados a adoptar un enfoque sostenible de largo plazo, responsable con todos los interesados, y de esta manera, legítimo desde el punto de vista económico y social. El camino emprendido por las entidades que confirman el Conglomerado es apropiado y debe consolidarse en el tiempo, formalizando las políticas y adoptando prácticas voluntarias pero efectivas en la construcción de relaciones apropiadas con los grupos de interés.

3.7. Arquitectura de control

A lo largo de la historia se ha hecho evidente la capacidad de los administradores de incidir en la calidad de los estados financieros que revelan las empresas al público en general. Desde la crisis de 1929 en Estados Unidos, conocida como la Gran Depresión, hasta los escándalos en la década de los ochenta en Reino Unido y también en Estados Unidos, así como la pérdida de riqueza por parte de inversionistas y empleados a finales de la década de los noventa, como sucedió en el caso Enron, han hecho evidente la necesidad de implementar una arquitectura de control robusta al interior de las organizaciones como un componente central del gobierno corporativo. La tabla 3.6 revela los porcentajes promedio de implementación para las 23 prácticas en esta categoría del Índice, en el ejercicio realizado a las empresas del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia.

La arquitectura de control puede verse de dos maneras, las dos complementarias. La primera de ellas es una visión tradicional, orientada a la gestión



de riesgos financieros, que se apoya en prácticas como los procesos de control interno para prevenir la materialización de riesgos a través del mejoramiento continuo de procesos, las funciones de cumplimiento para garantizar apego a la ley, o las de auditoría interna para verificar la eficacia de los controles internos. Bajo este enfoque se cuenta con procesos de auditoría externa o revisoría fiscal para garantizar independencia en los ejercicios de verificación a la actuación de empleados y administradores. Una visión más vanguardista incorpora además la gestión de riesgos como un aspecto fundamental en la arquitectura de control. La identificación, valoración, gestión y prevención de riesgos no solo financieros, sino además estratégicos, que incluya los reputacionales, es necesaria para garantizar que no solo se preserve valor, sino que las acciones en la organización generan valor desde un punto de vista de control.

TABLA 3.6. TASAS DE MADUREZ O IMPLEMENTACIÓN DEL ÍNDICE DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA CATEGORÍA DE “ARQUITECTURA DE CONTROL” EN LAS ORGANIZACIONES QUE CONFORMAN EL CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA.

Categoría/práctica	Total
Arquitectura de control	64.3%
El Modelo de Gerencia Pública de la Gobernación de Antioquia cuenta con una visión articulada acerca de la administración y gestión de riesgos estratégicos, que facilita la coordinación y colaboración para su análisis y mitigación.	63.6%
Entre las funciones establecidas para la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada se encuentran, además de la estrategia y lo establecido en la normatividad aplicable, las relacionadas con análisis de riesgos estratégicos, presupuestos, planes de negocio y prácticas de gobierno corporativo.	72.7%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada es responsable de la existencia y el adecuado funcionamiento de un sólido ambiente de control, acorde con su naturaleza, tamaño, complejidad y riesgos, y establece las expectativas para los controles, el cumplimiento y la gestión de riesgos.	68.2%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada se asegura de que los datos, documentos y reportes recibidos reflejen con exactitud e integridad los asuntos relacionados con el ambiente de control y con la información financiera y no financiera de la entidad.	90.9%
La entidad descentralizada ha adoptado el modelo de las tres líneas de defensa de gestión de riesgos, control interno y auditoría interna.	100%



Categoría/práctica	Total
El sistema de control interno de la entidad descentralizada está actualizado, en línea con la normatividad aplicable y con estándares internacionales en la materia, está documentado y cuenta con políticas y procedimientos para su implementación.	100%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada es responsable de supervisar la eficacia e idoneidad del sistema de control interno, asunto que podrá ser analizado en el comité de la junta o consejo que apoye estas temáticas.	68.2%
El comité de apoyo en aspectos financieros, de auditoría y riesgos de la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada, asegura la efectividad de los distintos componentes del ambiente de control de la entidad y la implementación de planes de mejora cuando se requieran.	36.4%
La auditoría interna de la entidad cuenta con un documento formal aprobado por la junta o consejo directivo, que reglamenta su actuar como función independiente, objetiva y basada en riesgos de acuerdo con los estándares internacionales.	63.6%
Los responsables de la auditoría interna en la entidad descentralizada tienen comunicación periódica con los organismos de control y con la revisoría fiscal o auditoría externa, en los casos en los que aplique.	90.9%
La auditoría interna de la entidad descentralizada actúa de manera independiente de la gerencia y reporta periódicamente a la junta o consejo directivo.	86.4%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada verifica la existencia de un proceso de gestión de riesgos que señale claramente el papel y responsabilidades tanto del cuerpo colegiado, como de la alta gerencia y del resto de empleados en la entidad descentralizada, y proporcione una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos conforme al perfil de riesgos definido.	68.2%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada establece una política de gestión y mitigación de riesgos alineada con las prácticas de su sector, fija unos límites máximos de exposición a cada riesgo y establece un mapa de riesgos estratégicos claves para la entidad con los responsables de su administración.	68.2%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada supervisa periódicamente el cumplimiento de lo dispuesto en la política de administración de riesgos y revisa información sobre el nivel de los riesgos clave a los que está expuesta la entidad.	63.6%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada analiza y gestiona los riesgos asociados con sus propias actividades como cuerpo colegiado, de conformidad con el marco de riesgos estratégicos de la organización.	36.4%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada cuenta con capacitación general en asuntos de riesgos estratégicos, ambientales, sociales y de relacionamiento con los públicos de interés, de acuerdo con el entorno en el que opera la entidad.	27.3%



Categoría/práctica	Total
En sus decisiones, la junta o consejo directivo considera los riesgos estratégicos relevantes para la entidad descentralizada.	81.8%
La junta o consejo directivo de la entidad descentralizada es responsable de la existencia de una estrategia de compliance, que permita la toma de decisiones informada, la administración de riesgos estratégicos y el control en todos los niveles de la organización.	54.5%
La entidad descentralizada cuenta con un auditor externo independiente o firma de revisoría fiscal que brinda a los públicos de interés, especialmente a la junta o consejo y a la propiedad, una verificación objetiva de la gestión de la entidad.	63.6%
La entidad descentralizada cuenta con una política para la designación de la auditoría externa o de la revisoría fiscal que es aprobada por la junta o consejo directivo.	54.5%
El comité de apoyo en aspectos financieros, de auditoría y riesgos de la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada, recomienda sobre la selección de la auditoría externa o revisoría fiscal, el alcance de su contratación, sus honorarios y propende por la independencia de la firma y de su equipo de apoyo.	27.3%
Con el fin de evitar un exceso de vinculación entre la entidad descentralizada y la firma de auditoría externa o revisoría fiscal y mantener su independencia, además de lo dispuesto en la normatividad aplicable, la política de designación establece un plazo máximo de contratación de hasta cinco años, incluidas las renovaciones.	22.7%
En su información pública, la entidad descentralizada revela el monto total del contrato con el auditor externo o revisor fiscal, así como la proporción que representan los honorarios pagados por la entidad descentralizada frente al total de ingresos de la firma relacionados con su actividad de revisoría fiscal.	63.6%

Los aspectos en los que las entidades del Conglomerado muestran una implementación ejemplar, son prácticas como la adopción del modelo de las tres líneas de defensa de gestión de riesgos, control interno y auditoría interna, y la actualización permanente del sistema de control interno, en línea con la normatividad aplicable y con estándares internacionales en la materia, su documentación y el desarrollo de políticas y procedimientos para su implementación (implementadas por el 100% de las entidades).

El involucramiento de la junta directiva en estos aspectos también resulta fundamental. Ante esto, el 90.9% de las entidades del Conglomerado que hacen parte de este estudio, manifiesta que su junta o consejo directivo se



asegura de que los datos, documentos y reportes recibidos reflejen con exactitud e integridad los asuntos relacionados con el ambiente de control y con la información financiera y no financiera de la entidad. Además, en el mismo porcentaje de entidades, los responsables de la auditoría interna tienen comunicación periódica con los organismos de control y con la revisoría fiscal o auditoría externa. Por otra parte, en el 86.4% de las entidades, la auditoría interna actúa de manera independiente de la gerencia y reporta periódicamente a la junta o consejo directivo. Aun cuando el porcentaje es alto, sugerimos hacer campañas de sensibilización sobre la importancia de la independencia de los auditores internos y externos para garantizar un buen ambiente de control.

Dentro de las oportunidades de robustecimiento del ambiente de control en las entidades del Conglomerado está, por ejemplo, el tiempo de vinculación del revisor fiscal. Solo el 22.7% de las entidades pone límites al tiempo de vinculación. Este fue el porcentaje de entidades que contestó afirmativamente a esta medida: con el fin de evitar un exceso de vinculación entre la entidad descentralizada y la firma de auditoría externa o revisoría fiscal y mantener su independencia, además de lo dispuesto en la normatividad aplicable, la política de designación establece un plazo máximo de contratación de hasta cinco años, incluidas las renovaciones. Limitar el tiempo es importante para garantizar menos sesgo y más imparcialidad en los procesos que adelanta el responsable de la revisoría fiscal o la auditoría externa.

El involucramiento de los miembros de junta o consejo directivo puede mejorarse de diferentes maneras. Por ejemplo, apoyando la designación del revisor fiscal. Tan solo en el 27.3% de las entidades, el comité de apoyo en aspectos financieros, de auditoría y riesgos a la junta o consejo directivo, recomienda sobre la selección de la auditoría externa o revisoría fiscal, el alcance de su contratación, sus honorarios y propende por la independencia de la firma y de su equipo de apoyo.

De igual manera, solo en el 27.3% de las entidades descentralizadas la junta o consejo directivo cuenta con capacitación general en asuntos de riesgos estratégicos, ambientales, sociales y de relacionamiento con los grupos de interés, de acuerdo con el entorno en el que opera la entidad. Además, solo en el 36.4% de las entidades, el comité de apoyo en aspectos financieros, de auditoría y riesgos de la junta o consejo directivo asegura la efectividad de los distintos componentes del ambiente de control de la entidad y la implementación de planes de mejora cuando se requieran. Resulta



fundamental fortalecer estos puntos, en la medida en que las juntas o consejos salvaguardan la implementación de la estrategia de la organización y los riesgos que pueden impactar su implementación exitosa.

Mennicken y Power (2013) presentan una discusión profunda sobre el rol de los auditores en el gobierno corporativo y el alcance de estos ejercicios de auditoría. Primero, teniendo en cuenta que la auditoría permite supervisar la conducta de los individuos y su desempeño, así como asegurar la rendición de cuentas, resulta un mecanismo natural de gobierno corporativo para controlar los problemas de agencia. Las horas que deben invertir los auditores en formación y certificación, hablan de una función demandante para quien la ejerce, la cual puede rendir frutos relevantes, si está bien estructurada y articulada en el sistema de gobierno corporativo.

Por lo anterior, es fundamental garantizar la independencia de los auditores. Tanto internos como externos, deben representar interlocutores válidos de las juntas o consejos directivos, y conservar su independencia de la administración. De igual manera, la organización debe garantizar su rotación oportuna.

Para Mennicken y Power (2013), el alcance de los ejercicios de auditoría debe extenderse para incluir aspectos relacionados con la identificación, valoración y gestión adecuada de los riesgos. Así, el ejercicio de auditoría no puede limitarse a aspectos financieros, sino que debe cubrir todos los aspectos relevantes de la arquitectura de control.

La gestión adecuada del riesgo ha sido abordada de manera recurrente en la literatura. Un ejemplo está en la revisión a la gestión del riesgo en el gobierno corporativo realizada por Brown et al. (2009). Estos autores argumentan que mientras que la política de gestión del riesgo es fijada por la junta o consejo directivo, la responsabilidad de la gestión del riesgo no es del fuero de la junta o de los auditores, sino que representa una importante tarea de la administración. El direccionamiento, la autoridad y la supervisión de la gestión del riesgo en la empresa definitivamente es una tarea de la junta o consejo directivo, mientras que los auditores (internos y externos) proveen un aseguramiento objetivo e independiente sobre la efectividad de los procesos, controles y la gestión del riesgo. La tarea constante de asegurar una adecuada gestión de los riesgos estratégicos y financieros es de la alta dirección. En consecuencia, el trabajo de estas tres contrapartes debe estar interrelacionado, para garantizar un modelo efectivo en la organización.



Para Brown et al. (2009) se ha hecho crecientemente obvio que la gestión del riesgo va más allá del alcance y las capacidades del comité de auditoría. Tradicionalmente, las juntas o consejos directivos cuentan con comités de apoyo, constituidos en el seno de este órgano de gobierno, con miembros de la junta y otros invitados para apoyar el trabajo del comité. Además, el comité de auditoría es el más conocido y recurrente, y en varios marcos regulatorios el único exigido por ley. Y según Brown et al. (2009), estos comités tradicionalmente son responsables de supervisar los asuntos de auditoría relacionados con los sistemas financieros de la empresa y la gestión del riesgo relacionada con el reporte financiero. Según los autores, mientras que el comité de auditoría requiere un entendimiento completo del sistema de gestión del riesgo para la valoración del perfil de riesgo de la empresa, en entornos complejos y cambiantes se hace necesaria la creación de un comité dedicado exclusivamente a los aspectos de gestión del riesgo, con un enfoque amplio para salvaguardar la estabilidad y perdurabilidad de la organización.

La constitución de comités de apoyo a las juntas o consejos directivos y el fortalecimiento de los existentes en el seno de estos órganos de gobierno es fundamental para garantizar la efectividad de la junta, y en el caso del comité de auditoría específicamente, de la arquitectura de control. En general no se han implementado comités en las juntas del Conglomerado, lo que representa una oportunidad para el fortalecimiento del modelo de gobierno corporativo.

3.8. Transparencia y revelación de información

La transparencia organizacional es un aspecto fundamental en el gobierno corporativo. Como discutimos previamente, las asimetrías de información crean desconfianza entre los actores de mercado y pueden afectar las relaciones de las organizaciones con sus grupos de interés. Además, en entornos institucionales, en los que la aplicabilidad de la ley y la protección a los inversionistas minoritarios no es fuerte, la adopción de prácticas de gobierno corporativo a nivel organizacional resulta fundamental para la consecución de todo tipo de recursos en el mercado. En este sentido, Klapper y Love (2004) señalan que la adopción de altos estándares de gobierno corporativo y revelación de información en mercados emergentes, permite a las empresas alcanzar una mayor valoración en el mercado y un mejor desempeño financiero. Además,



revelan que entre mayores asimetrías de información se presenten a nivel país, es más probable que las organizaciones que cuentan con oportunidades de crecimiento y perspectivas positivas, adopten prácticas que les permitan diferenciarse de las demás.

La Tabla 3.7 muestra las tasas de implementación para las 24 prácticas que hacen parte de la categoría de transparencia y revelación en el Índice utilizado para evaluar la evolución del gobierno corporativo en las entidades que conforman el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia. Entre las prácticas que representan fortalezas para las entidades están: la organización de eventos de presentación de avances y resultados periódicos, financieros y no financieros, dirigidos a los grupos de interés, que pueden ser virtuales o presenciales, y de acuerdo con la normatividad vigente (95.5%); la publicación del reporte anual de información financiera y no financiera a los grupos de interés, de manera transparente, actualizada y en línea con prácticas de alta calidad internacionalmente aceptadas, respetando a su vez los límites de la confidencialidad (90.9%); la disponibilidad en línea para consulta y descarga de todas las divulgaciones públicas, financieras y no financieras, así como las comunicaciones con los accionistas y con las demás partes interesadas (86.4%); y la estructuración de un sitio web institucional amigable y de fácil acceso, con un vínculo de gobierno corporativo o de modelo de gerencia pública en el que se puede consultar la información financiera y no financiera de acuerdo con las buenas prácticas y con la normatividad aplicable (86.4%). Garay et al. (2013) demuestran la importancia del sitio web como un medio válido de revelación de información en América Latina, algo que se ha ratificado en el impacto del Programa IR de la Bolsa de Valores de Colombia (González et al., 2021a).



TABLA 3.7. TASAS DE MADUREZ O IMPLEMENTACIÓN DEL ÍNDICE DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA CATEGORÍA DE “TRANSPARENCIA Y REVELACIÓN DE INFORMACIÓN” EN LAS ORGANIZACIONES QUE CONFORMAN EL CONGLOMERADO PÚBLICO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA.

Categoría/Práctica	Total
Transparencia y revelación de información	55.2%
La entidad descentralizada cuenta con una política de participación y relacionamiento donde la junta o consejo directivo rinda cuentas ante la entidad y partes interesadas y su implementación pueda ser verificada.	36.4%
La entidad cuenta con una política de revelación de Información alineada con la normatividad aplicable y aprobada por su junta o consejo directivo, que facilita la vigilancia y el monitoreo de sus actuaciones, el reporte de sus acciones, sus resultados históricos y proyectos de largo plazo.	54.5%
El reporte anual de información financiera y no financiera de la entidad pública sus grupos de interés, se presenta de manera transparente, actualizada y en línea con prácticas de alta calidad internacionalmente aceptadas, respetando a su vez los límites de la confidencialidad.	90.9%
La información no financiera, relacionada con aspectos ambientales, sociales y de gobierno corporativo, está sujeta a revisión independiente, cumple con las prácticas generalmente aceptadas y es de fácil comprensión para la comunidad.	77.3%
La junta o consejo directivo, define la metodología para la presentación de los informes, de acuerdo con los estándares generalmente aceptados en la materia y con la normatividad aplicable, asegurando que la entidad disponga de canales que faciliten la publicación, difusión y acceso a la información de manera adecuada, eficiente, equitativa, oportuna y razonable para las partes interesadas.	54.5%
La entidad organiza eventos de presentación de avances y resultados periódicos, financieros y no financieros, dirigidos a sus partes interesadas, que pueden ser virtuales o presenciales y de acuerdo con la normatividad vigente.	95.5%
Todas las divulgaciones públicas, financieras y no financieras, así como las comunicaciones con los accionistas y con las demás partes interesadas, están disponibles en línea para su consulta y descarga.	86.4%
La entidad cuenta con una página web institucional amigable y de fácil acceso, con un vínculo de gobierno corporativo o de modelo de gerencia pública en el que se puede consultar la información financiera y no financiera, de acuerdo con las buenas prácticas y con la normatividad aplicable.	86.4%



Categoría/Práctica	Total
La empresa pública presenta estados financieros anuales oportunos preparados de acuerdo con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) o equivalentes y auditados por una reconocida firma de auditoría externa independiente.	81.8%
El comité de auditoría de la junta o consejo directivo, o su equivalente, aprueba las políticas y estimaciones contables.	59.1%
Los estados financieros informan por separado el impacto de las acciones de fortalecimiento institucional o transferencia proveniente del Estado y de su propietario.	68.2%
El informe anual de sostenibilidad que publica la entidad contiene los objetivos de la entidad, su propósito superior e información no financiera de fácil comprensión para las partes interesadas.	50.0%
Cada informe anual de sostenibilidad incluye comentarios de la gerencia o la dirección, la política general de la entidad y los objetivos comerciales, e información de asuntos ambientales, sociales y de gobierno corporativo que incluye específicamente: propiedad y control, riesgos y conformación de la junta o consejo directivo.	27.3%
La estructura y el desarrollo del informe anual permite a las partes interesadas conocer de manera clara y transparente las acciones de impacto social de la entidad, las acciones referentes a los empleados o servidores, su cumplimiento e impacto en la comunidad, así como conocer las evidencias correspondientes.	54.5%
La entidad divulga e informa públicamente sobre obligaciones de servicio público o acciones complementarias a su objeto social y que benefician a la comunidad.	68.2%
La entidad prepara anualmente un informe que incluye el marco general de gobierno corporativo, las políticas y prácticas implementadas, la realidad de su funcionamiento y los cambios más relevantes en este aspecto durante el periodo del informe.	22.7%
El informe anual de sostenibilidad incluye la información de los diferentes accionistas, cuando aplique, y su participación en las decisiones de la entidad.	13.6%
La entidad incluye en su informe anual de gobierno corporativo, la remuneración de los miembros de la junta o consejo directivo (cuando aplique) y de la alta gerencia, y destaca las políticas definidas para establecer la remuneración, de tal manera que se asegure que la compensación es transparente en cumplimiento de la normatividad aplicable.	18.2%



Categoría/Práctica	Total
El informe de gobierno corporativo incluye la información correspondiente a los miembros de la junta o consejo directivo, si son o no independientes, su cualificación, la mezcla de perfiles, el proceso de selección y si actúan como miembros de junta o consejo en otras entidades.	13.6%
En el informe anual de gobierno corporativo se publican las principales decisiones tomadas por la junta o consejo directivo, su evaluación, actividades de formación y plan de fortalecimiento para la siguiente vigencia.	13.6%
El informe anual de la entidad divulga las principales operaciones con partes vinculadas, y en especial aquellas aprobadas por la junta o consejo directivo.	54.5%
El organismo del nivel central elabora un informe anual consolidado de gobierno corporativo que permita una revelación integral y transversal de las actuaciones del Conglomerado, e incluya información sobre su tamaño, principales actuaciones y retos para la siguiente vigencia.	40.9%
En el informe anual de la entidad se incluye una presentación general de los principales riesgos estratégicos identificados para la vigencia.	59.1%
Una vez elegidos, la información de los miembros puede ser consultada y verificada en los canales de comunicación de la entidad.	54.5%

Sin embargo, algunas medidas, con una implementación realmente baja, muestran las oportunidades de revelación de información, especialmente en relación con aspectos de gobierno corporativo. Tres medidas exhiben una implementación de tan solo 13.6%: i) el informe anual de sostenibilidad, que incluye la información de los diferentes accionistas, cuando aplica, y su participación en las decisiones de la entidad; ii) el informe de gobierno corporativo, que incluye la información correspondiente a los miembros de la junta o consejo directivo, si son o no independientes, su cualificación, la mezcla de perfiles, el proceso de selección y si actúan como miembros de junta o consejo en otras entidades; y iii) en el informe anual de gobierno corporativo se publican las principales decisiones tomadas por la junta o consejo directivo, su evaluación, actividades de formación y plan de fortalecimiento para la siguiente vigencia. Además, solo el 22.7% de las entidades que hacen parte del estudio asegura que prepara anualmente un informe que incluye el marco general de gobierno corporativo, las políticas y prácticas implementadas,



la realidad de su funcionamiento y los cambios más relevantes en este aspecto durante el periodo del informe.

Nuestras investigaciones demuestran que la revelación de información financiera no representa una ventaja competitiva o una diferenciación en el mercado. Es algo que las partes interesadas dan por hecho. En Garay et al. (2013), por ejemplo, lo que más valoran los grupos de interés es la capacidad de los externos, especialmente los accionistas minoritarios, de interactuar con la organización a través del sitio web. Además, en Trujillo y Guzmán (2015) se hace evidente que la revelación de información financiera no lleva a la empresa a obtener mayor valoración en el mercado. Es más, la revelación de información financiera lleva a la organización a presentar estados financieros más conservadores. Pero lo que si valoran los externos es la revelación de información respecto a la junta directiva, la gestión de riesgos y el relacionamiento con los grupos de interés. En González et al. (2021b) ratificamos estos resultados, incluso teniendo en cuenta aspectos adicionales en las prácticas de revelación de información, lo que incluye el tono en las comunicaciones corporativas.

Finalmente, tan solo el 27.3% de las entidades del Conglomerado que participaron de esta investigación asegura que cada informe anual de sostenibilidad incluye comentarios de la gerencia o de la dirección, la política general de la entidad, e información de asuntos ambientales, sociales y de gobierno corporativo. La revelación de los aspectos sociales y ambientales cobra cada vez mayor relevancia en el entorno. Por ejemplo, la Circular Única de la Bolsa de Valores de Colombia, incluye como requisitos para recibir el Reconocimiento Emisores (IR) la revelación no solo de aspectos de estrategia y gobierno corporativo, sino además de aspectos relacionados con la gestión del capital humano y las dimensiones sociales y ambientales.

Guzmán, et al. (2020b) abordan las prácticas ambientales, sociales y de gobierno corporativo en América Latina, y muestran como la evolución de las mismas viene influenciada por la presión de los inversionistas bajo una dinámica de inversión responsable, en la que se espera que las empresas revelen cada vez más información sobre aspectos que impactan o dan cuenta de la sostenibilidad de su modelo de negocio. De igual manera, comprueba que las grandes empresas que cuentan con solidez financiera suficiente, no sienten presión por parte de los proveedores de recursos financieros, pero están comprometidas con las prácticas ambientales, sociales y de gobierno



corporativo desde la convicción de construir legitimidad e impacto a partir del cumplimiento de su propósito.

En general, esperamos que las discusiones aquí consignadas representen dos aspectos para el lector: una exaltación al compromiso, dedicación y esfuerzo de la Gobernación de Antioquia por construir buenas prácticas en lo público, y una oportunidad para las entidades que hacen parte del Conglomerado de seguir fortaleciendo sus modelos de gobierno corporativo, a partir del acompañamiento realizado por la Gobernación y el análisis técnico realizado por parte nuestra a la situación actual.

3.9. Síntesis de las recomendaciones para fortalecer las prácticas de gobierno corporativo en el Conglomerado

A lo largo de este capítulo se han discutido los principales hallazgos de la aplicación del Índice en las entidades que conforman el Conglomerado. De igual manera, las diferentes tablas evidencian las prácticas que muestran una implementación inferior al promedio en cada categoría. En este aparte se resaltan aspectos que consideramos relevantes para seguir consolidando el sistema de gobierno corporativo en el Conglomerado, pero es necesario aclarar que cada entidad que lo compone debe hacer su propia evaluación y reflexión a la luz de su realidad, y escoger las acciones relevantes en el corto y mediano plazo que la lleve a consolidar un modelo de gobierno corporativo robusto.

Dentro de las medidas o prácticas que pueden fortalecerse en la categoría de “Marco de actuación y gobierno corporativo” están el posicionamiento de la entidad territorial como líder en la implementación de buenas prácticas de gerencia pública, incluyendo aspectos ambientales, sociales y de gobierno corporativo; el trabajo de la Gobernación para procurar que las entidades descentralizadas operen en igualdad de condiciones en el mercado frente a entidades comparables de su sector económico; la constante divulgación y trabajo por la apropiación y reconocimiento del acuerdo en el cual se adopta el Modelo de Gerencia Pública; el trabajo con las juntas o consejos directivos de las entidades para que comprendan la importancia de participar en la aprobación y divulgación pública del código de integridad de la entidad



y la inclusión del mismo en los procesos de inducción y reintroducción a los servidores; y, el trabajo con estos órganos de gobierno para la promulgación de códigos de buen gobierno para cada una de las entidades.

En la categoría de “Propiedad y accionistas” es importante garantizar que el informe anual de las entidades descentralizadas revele los principales riesgos que afrontan los accionistas minoritarios con respecto a grupos de accionistas como la entidad descentralizada u otros mayoritarios; que los accionistas o cuotas de participación, cuando aplique, reciban información precisa y oportuna sobre el número de acciones o cuotas de participación de todas las clases que posean el ente territorial y otros accionistas; y que la entidad descentralizada, cuando cuente con más de un accionista o más de una cuota de participación, garantice una comunicación efectiva con todos ellos a través de un área con esta responsabilidad claramente asignada.

De igual manera, las entidades descentralizadas, cuando cuenten con accionistas minoritarios, deben procurar que estos reciban la notificación adecuada, oportuna y la agenda de todas las asambleas generales, además de garantizar el respeto a sus derechos patrimoniales de acuerdo con la normatividad aplicable. En los casos en los que aplique, las entidades descentralizadas deben desarrollar una política de excedentes o dividendos, de público conocimiento y no entregar a la entidad territorial ningún excedente o dividendo por fuera del ámbito de esta política. Teniendo en cuenta la importancia de la comunicación con los accionistas o tenedores de cuotas de participación, en los casos en los que aplique, la entidad descentralizada debe implementar medidas para fortalecer su comunicación con este grupo de interés, entre ellas: i) mantener un sitio web que contenga información corporativa, ii) implementar sistemas de alerta sobre información material, iii) actualizar permanentemente el registro de accionistas o de cuotas de participación, y iv) introducir mecanismos de comunicación electrónica entre la entidad descentralizada y sus accionistas o los dueños de cuotas de participación.

Cada entidad debe igualmente garantizar que existe y se divulga el procedimiento formal, transparente, basado en el mérito y atendiendo la normatividad aplicable para la selección, designación o delegación de los miembros de las juntas y consejos directivos de las entidades descentralizadas o en aquellas donde tiene participación. En el ejercicio de la función de propiedad, la entidad territorial debe hacer seguimiento periódico al desempeño y articulación estratégica de las entidades descentralizadas y expresar sus inquietudes a través



de los canales formales acordados entre ellos. Además, el marco para hacer seguimiento a la alineación estratégica de las entidades descentralizadas debe incorporar indicadores de seguimiento a las buenas prácticas en gobierno corporativo.

En general, es necesario procurar que las entidades descentralizadas acojan prácticas internacionalmente aceptadas, además de las exigidas por la normatividad aplicable, en atención al principio de trato equitativo a los accionistas o dueños de cuotas de participación.

Para la categoría de “Juntas directivas y conflictos de interés” se sugiere a las entidades del Conglomerado garantizar el desarrollo de una evaluación anual a la junta o consejo directivo, a los comités -cuando cuente con ellos- y a los miembros individualmente considerados, buscando fortalecer el ejercicio de su rol y el funcionamiento del cuerpo colegiado. Además, las entidades deberían tener en cuenta los resultados de la evaluación de la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada para cambiar sus miembros y fortalecer su funcionamiento. Una buena práctica para considerar por todas las entidades está en publicar la asistencia de los miembros a las reuniones de la junta o consejo y a las sesiones de los comités de apoyo en el informe anual de gobierno corporativo y en el sitio web.

Los comités de apoyo a las juntas o consejos directivos constituyen un aspecto claro de fortalecimiento en las entidades del Conglomerado. La junta o consejo directivo de cada una de las entidades descentralizadas debería contar con al menos un comité de apoyo para el análisis y revisión de temas específicos. Aspectos críticos en los que estos órganos pueden recibir apoyo de comités están en auditoría, riesgos, buenas prácticas de gobierno corporativo y sostenibilidad, y nominación y retribuciones a actores de gobierno corporativo. Así mismo, cada uno de estos comités de apoyo a la junta o consejo directivo debe contar con un reglamento interno que establezca su funcionamiento, conformación, y el procedimiento para el registro y reporte de sus actuaciones.

Para el buen funcionamiento del sistema de gobierno corporativo, es necesario que las entidades descentralizadas aprueben e implementen un plan de sucesión para los miembros de la junta y la alta gerencia, con criterios objetivos y acciones claramente establecidas. Cada entidad descentralizada debe contar igualmente con un plan anual de inducción, capacitación, formación y



fortalecimiento para los miembros de la Junta o Consejo Directivo en temas relacionados con el ejercicio de su rol.

La gestión de conflictos de interés entre partes interesadas desde la junta directiva, es otro aspecto relevante que puede fortalecerse. Para ello se debe procurar que en los comités de apoyo a la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada participen los miembros independientes del órgano colegiado; imponer restricciones para que los funcionarios del Gobierno con una función reguladora sobre la entidad descentralizada no puedan hacer parte de su junta o consejo directivo; establecer procedimientos en todas las entidades descentralizadas para la valoración, aprobación y revelación de las operaciones con partes vinculadas; y, garantizar que la definición de “parte vinculada” adoptada por las entidades descentralizadas coincida con lo dispuesto en la normatividad contable, además de contar con un mapa actualizado de relaciones entre partes vinculadas, que tome en consideración la información de los directores y administradores de las diferentes entidades.

Para fortalecer las prácticas relacionadas con las juntas directivas y la gestión de los conflictos de interés, las entidades pueden garantizar que, además de los requisitos de independencia ya previstos en la Ley 964 de 2005 y demás normatividad aplicable, se adopten elementos complementarios para esta definición de independencia que la haga más rigurosa. Así mismo, para la integración del o de los comités de apoyo a la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada, además de la independencia, se pueden tener en cuenta los perfiles y áreas de experiencia de los miembros necesarios para un buen funcionamiento de estos.

La remuneración de los miembros de junta o consejo directivo resulta otro aspecto clave en el buen gobierno. Por lo anterior, se debe procurar su remuneración y la entidad descentralizada debe establecer claramente una propuesta de honorarios con base en un estudio de mercado para entidades similares, así como definir las instancias de gobierno involucradas en la aprobación de la misma.

Además de lo anterior, todos los estatutos o normativa interna de las entidades descentralizadas deberían señalar expresamente las funciones que no pueden ser delegadas por la junta o consejo directivo en la dirección o la gerencia. De igual manera, toda entidad descentralizada, junto con el nivel central, deben establecer un perfil mínimo de idoneidad, educación,



competencias, experiencia, diversidad y requisitos éticos para la selección de miembros de la junta, así como la evaluación de inhabilidades e incompatibilidades establecidos en el régimen correspondiente. Finalmente, en caso de que los directores o administradores de la entidad descentralizada presenten situaciones de posibles conflictos de interés durante el año, esto debe incluirse en el informe anual de gobierno corporativo de la entidad.

En la categoría de “Partes interesadas” se identifican igualmente oportunidades de fortalecimiento. Es necesario que todas las entidades descentralizadas cuenten con un procedimiento formal que permita el mapeo e identificación de sus diferentes públicos de interés y designen una persona del más alto nivel de la organización como responsable de gestionar las relaciones con estos públicos. Además, en la construcción de una relación adecuada con las partes interesadas es necesario garantizar la existencia de una política de relacionamiento con los públicos de interés, conocida y divulgada ampliamente, con rendición de cuentas sobre su implementación, y que incluya la alineación del propósito, los valores y acciones de la entidad con las consideraciones de sus públicos de interés. Además, el estudio e implementación de buenas prácticas en el ámbito internacional, más allá de lo que exige la ley y en un enfoque autorregulatorio, es fundamental para el fortalecimiento de la relación con los grupos de interés. Finalmente, la junta o consejo directivo de cada entidad descentralizada debe recibir periódicamente informes acerca del relacionamiento con los públicos de interés, y garantizar la implementación de canales a disposición de estos públicos para interactuar con la entidad.

Dentro de la categoría de “Arquitectura de control”, igualmente se presentan oportunidades de fortalecimiento. Es recomendable que las entidades descentralizadas definan límites al tiempo de vinculación del revisor fiscal buscando garantizar imparcialidad en los procesos que adelanta el responsable de la revisoría fiscal o la auditoría externa. De igual manera, es recomendable garantizar que el comité de apoyo en aspectos financieros, de auditoría y riesgos a la junta o consejo directivo, recomiende sobre la selección de la auditoría externa o revisoría fiscal, el alcance de su contratación, sus honorarios y propenda por la independencia de la firma y de su equipo de apoyo. En caso de no existir el comité, esto debe ser garantizado por la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada. Además, no todas las entidades cuentan con revisoría fiscal. Entendiendo que esto no es obligatorio, se sugiere a todas contar con un auditor externo independiente o firma de revisoría fiscal



que brinde a los públicos de interés, especialmente a la junta o consejo y a la propiedad, una verificación objetiva de la gestión de la entidad.

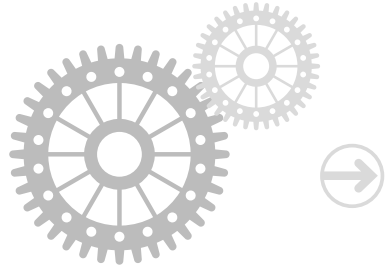
Las entidades descentralizadas pueden igualmente generar espacios de capacitación para los miembros de la junta o consejo directivo en asuntos de riesgos estratégicos, ambientales, sociales y de relacionamiento con los grupos de interés, de acuerdo con el entorno en el que opera la entidad. Además, el comité de apoyo en aspectos financieros, de auditoría y riesgos de la junta o consejo directivo, debe asegurar la efectividad de los distintos componentes del ambiente de control de la entidad y la implementación de planes de mejora cuando se requieran. De nuevo, en caso de no existir el comité, esto debe ser garantizado por la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada. Finalmente, la junta o consejo directivo de la entidad descentralizada debe analizar y gestionar los riesgos asociados con sus propias actividades como cuerpo colegiado, de conformidad con el marco de riesgos estratégicos de la organización.

Por último, en la categoría de “Transparencia y revelación de información”, se recomienda a las entidades del conglomerado que el informe anual de sostenibilidad incluya la información de los diferentes accionistas, cuando aplique, y su participación en las decisiones de la entidad; que el informe de gobierno corporativo (dentro de las memorias anuales) incluya la información correspondiente a los miembros de la junta o consejo directivo, si son o no independientes, su cualificación, la mezcla de perfiles, el proceso de selección y si actúan como miembros de junta o consejo en otras entidades; y que este informe igualmente incluya las principales decisiones tomadas por la junta o consejo directivo, su evaluación, actividades de formación y plan de fortalecimiento para la siguiente vigencia. Importante resaltar que actualmente una minoría de las entidades que hacen parte del Conglomerado preparan un informe anual de gobierno corporativo, que incluye el marco general, las políticas y prácticas implementadas, la realidad de su funcionamiento y los cambios más relevantes en este aspecto durante el periodo del informe. La mayoría de entidades no revelan la remuneración de los miembros de la junta o consejo directivo (cuando aplique) y de la alta gerencia, destacando las políticas definidas para establecer la remuneración, y asegurando que la compensación es transparente en cumplimiento de la normatividad aplicable.

Estas recomendaciones esgrimidas en este aparte representan oportunidades relevantes para fortalecer el gobierno corporativo en las empresas del



Conglomerado que pueden impulsarse desde el ente territorial y que deben acogerse de manera intencional por parte de las entidades descentralizadas para continuar en el camino que han iniciado con éxito, respecto a la construcción e implementación de buenas prácticas en pro de los resultados e impacto en la comunidad antioqueña.



4.

REFLEXIONES DE CIERRE

4. REFLEXIONES DE CIERRE

En las empresas donde el Estado es propietario, el gobierno corporativo desempeña un papel fundamental en la promoción de la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad, lo que beneficia tanto a la sociedad de manera general, como al Estado en lo particular, al promover un uso adecuado de los recursos públicos y generar valor económico y social.

Los diversos lineamientos que se han promulgado para orientar a las entidades y empresas, donde el Estado tiene participación sobre la propiedad o influencia en el proceso de toma de decisiones, como los realizados por el Banco de Desarrollo de América Latina (Ibarguen et al., 2021), buscan hacer explícita la necesidad de contar con un marco de actuación sustentado en la confianza y la ética por parte de quienes tienen la responsabilidad de conducir las organizaciones públicas, que lleve al establecimiento de políticas de desarrollo de la región, donde se den escenarios de mejora en la gestión y, por ende, la consecución de una mejor productividad y competitividad. Un aspecto crucial para alcanzar lo anterior, lo constituye un sistema de buen gobierno corporativo que provea herramientas a las organizaciones para gestionar la potencial desalineación que puede presentarse en la búsqueda de objetivos comunes y que definen el futuro y la supervivencia de las organizaciones.

Para la CAF, la incorporación de mejores prácticas en materia de gobierno corporativo en las entidades con participación Estatal, está orientada a ayudar a la administración pública a contribuir al mejor desempeño de la institución estatal, sea a nivel del Estado central, departamental, municipal o distrital.



La importancia de contar con un sistema de gobierno corporativo robusto, que refleje el compromiso de la organización en la implementación de las mejores prácticas y fortalecerlas en el tiempo, es transversal a todo tipo de estructura de propiedad, sean estas privadas, listadas en bolsa o cerradas, con un dueño mayoritario o con propiedad dispersa, una empresa joven, o una de gran tamaño, nacional o internacional. Sin embargo, para el caso de las empresas con participación estatal debe tenerse en cuenta que estas cuentan con características que deben ser entendidas para identificar los riesgos a los que están expuestas, así como el tipo de prácticas institucionales que deben ser fomentadas para mitigar muchos de estos desafíos.

En las características identificadas que sustentan los lineamientos de la CAF se encuentran:

- i. *El propósito de creación*, la diversidad que existe en los mandatos de las organizaciones⁴ define la estructuración del sistema de gobierno corporativo y los ajustes necesarios para servir a los objetivos del Estado, como propietario de estas.
- ii. *La condición de lo público* puede llevar a visiones de corto plazo por parte de los actores de gobierno corporativo, como el equipo de alta gerencia y la junta directiva, en el entendido de que si llegan a presentar ineficiencias o una gestión no apropiada, el Estado puede entrar a resolver dichas ineficiencias.
- iii. *Ausencia de controles públicos* que lleven a escenarios donde el Estado, en cabeza del gobierno de turno, conciba a la organización como un instrumento de política fiscal o clientelista que lleva a un involucramiento no apropiado en la gestión diaria de la organización, y al manejo no eficiente de los recursos.
- iv. *Los regímenes jurídicos especiales*, bajo los cuales se crean algunas organizaciones de carácter estatal, pueden producir requerimientos y

4 La CAF (Ibarguen et al., 2021) basados en los modelos que comúnmente se presentan en América Latina y tomando como referencia el documento de estudio “Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal” (Bernal et al., 2012), la clasificación del propósito de las empresas estatales se pueden enmarcar en cuatro categorías, no necesariamente excluyentes entre sí: (i) las creadas con el propósito de alcanzar objetivos de política pública; (ii) las dedicadas a proveer servicios públicos (por ejemplo, agua, electricidad, gas, etc.); (iii) las establecidas como proveedoras exclusivas de bienes o servicios requeridos por el Estado (por ejemplo, los proveedores militares) y; (iv) las responsables de producir ingresos para el Estado y competir con el sector privado en igualdad de condiciones.



condiciones de acceso a mercado y compromisos fiscales particulares que no facilitan la estructuración de modelos de gobierno avanzados ni promueven la transparencia sobre las relaciones entre los distintos niveles de gobierno de la empresa.

- v. *Los ciclos electorales que son finitos*, pueden llevar a establecer metas de corto plazo que no estén alineadas con una visión estratégica de largo plazo para la organización. El Estado tiene el reto de encontrar un balance entre el ejercicio de su responsabilidad como propietario y abstenerse de realizar interferencias políticas que comprometan a sus empresas en el largo plazo.

Si bien, todas las características anteriores son realidades que reflejan la dinámica de existencia y operación de las organizacionales donde el Estado ejerce control y tiene propiedad, quizás uno de los principales desafíos es que el Estado entienda su rol como propietario. En el 2015 se emite para Colombia el CONPES 3851 del 2015, que establece la Política General de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional, y constituye un referente para los órdenes a nivel departamental y municipal. En dicho documento se establece la importancia de saber que el Estado debe actuar como un accionista responsable y proactivo, cuyo propósito debe ser maximizar el valor de la empresa en función de su mandato, y atender aspectos sociales y económicos sin involucrarse directamente con su operatividad diaria. A partir de esta política, se hace explícita la necesidad de avanzar en contar con un sistema robusto de gobierno corporativo estatal estructurado, claro y eficiente. Un modelo basado en una rendición de cuentas efectiva entre la entidad estatal propietaria y las juntas directivas de las empresas, y en la autonomía de estas últimas en su rol como máximo órgano decisorio de la empresa.

Dado este contexto, resulta importante realizar los siguientes planteamientos con el fin de profundizar en el rol del Estado como propietario (en el caso del departamento de Antioquia, el papel de la Gobernación como ente territorial frente a las entidades del Conglomerado), y en cómo se debería avanzar para fortalecer los mecanismos de gobierno corporativo que hoy están en vigencia.



4.1. ¿Cuál es el rol que debe liderar el Gobierno nacional o departamental y/o municipal al ser accionista de las empresas con capital estatal?

4.1.1. ENTENDIMIENTO DEL ESTADO COMO PROPIETARIO EN LAS ORGANIZACIONES

Si se parte de la diferencia de lo que significa dirigir la política pública y administrar las empresas, se ratifica la importancia de los lineamientos establecidos por la OCDE relativos a las buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas, donde es crucial conocer cuál es el rol del Estado como propietario. La diferenciación en el rol establece la necesidad de que el Estado actúe como cualquier accionista, y esté claro el objetivo de la empresa desde un punto de vista estratégico, y las metas en el ámbito de ejecución de política pública en términos de rentabilidad social y financiera.

Lo anterior implica renunciar al poder que puede ejercer el Estado y sus representantes en la toma de decisiones, y permitir que los órganos corporativos de gobierno y administración sean quienes definan el rumbo estratégico de la empresa. El papel del Estado debe ser el de un inversionista informado, en el sentido de incorporar prácticas sociales, ambientales y de gobierno corporativo en el proceso de inversión de capital en las empresas en las que tiene participación. Lo anterior, en concordancia con las prácticas de inversión responsable.

Es necesario propender porque los gobernantes reconozcan que las prácticas de gobierno corporativo son relevantes para las empresas de propiedad estatal, y les permite operar de manera eficiente y transparente, mejorar el acceso a capital, mitigar los riesgos y supervisar la gestión por parte de la administración. En general, existe la necesidad en el sector público de crear capacidades respecto al entendimiento, aplicación y reconocimiento del valor de las prácticas y los lineamientos de buen gobierno.

Conocer y entender las implicaciones del rol del Estado como propietario en las compañías donde tiene participación, no solo por su papel como accionista sino además por su incidencia en el proceso de toma de decisiones que impacten la generación de valor de la misma, debe enmarcarse en cómo el Gobierno, a nivel nacional, departamental y municipal, orienta el seguimiento a la gestión de los recursos públicos involucrados en la compañía.



Lo anterior señala la necesidad de conocer y vigilar adecuadamente la inversión pública, para que el accionista estatal ejerza los derechos políticos y económicos en relación con el uso de los excedentes que se derivan de su inversión. Este aspecto se resalta como el gran bastión en términos de acotar su relación con la empresa con participación estatal, al considerar que de allí se derivan no solo aspectos de comportamiento como accionista, sino aspectos relacionados con los niveles de protección y respeto por los accionistas minoritarios. Lo anterior conlleva a conocer e identificar las fronteras que hay entre los diversos tipos de accionistas en términos de control y propiedad, para definir el camino en materia de buenas prácticas de gestión y de gobierno corporativo.

Como accionista, el Estado debe orientar su rol como articulador y facilitador, para fortalecer el gobierno corporativo en las sociedades y permitir que los expertos en gestión actúen de manera independiente en beneficio de la empresa. En los casos en los que el Estado tiene una participación como accionista minoritario, se hace necesario configurar los mecanismos de protección correspondientes para que pueda ejercer sus derechos a partir del entendimiento de su rol.

En el fortalecimiento de su rol como accionista, es necesario que el Estado de igual importancia a las empresas del orden nacional, departamental, municipal y distrital, y reconozca la relevancia de su papel, incluso cuando funge como minoritario. Por lo tanto, seguir evaluando el portafolio de inversiones y liquidando su posición en empresas en las que su participación no es estratégica, permitirá al Estado concentrar sus esfuerzos en aquellas que son determinantes, y en las cuales debe ejercer su rol de manera activa y apropiada, con un compromiso homogéneo, y que derive en la generación de valor y cumplimiento del propósito de cara a sus grupos de interés.

El caso de la Gobernación de Antioquia reseñado en este libro muestra el trabajo que pueden hacer los entes territoriales para fortalecer el rol del Estado como accionista o controlante, y las bondades que se derivan de un ejercicio activo, pero adecuado de las funciones de propiedad.



4.1.2. BUENAS PRÁCTICAS PARA EL ESCLARECIMIENTO DEL ROL DEL ESTADO COMO PROPIETARIO

El Estado debe actuar como un propietario informado y activo. Lo anterior facilitará la definición e implementación de buenas prácticas en gobierno corporativo que den cuenta del esclarecimiento del Estado como propietario y a la vez provean legitimidad a dicho rol.

Se resalta como punto de partida:

- i. La mitigación de la intromisión política a través de altos niveles de profesionalización de la alta dirección de la organización tanto para presidentes, directores, como para miembros de junta directiva. El proceso de profesionalización también implica un entendimiento de la separación de roles entre la alta dirección y la junta directiva en este tipo de compañías.
- ii. La definición de periodos de permanencia para miembros de junta directiva que propendan por la continuidad en su rol de acompañamiento a la alta dirección evitando rotaciones condicionadas a cambios de periodos de gobierno. Lo anterior implica el desarrollo de planes de sucesión y recomposición para la junta directiva, en respuesta a la estrategia corporativo y no a los cambios en los gobernantes. La rotación en un esquema de escalonamiento garantiza continuidad y renovación de manera simultánea.
- iii. El establecimiento de mecanismos de acceso a la información no solamente para la fiscalización de la gestión de recursos, sino para la evaluación del desempeño, que dan cuenta de los resultados de la gestión, un aspecto que es del interés colectivo de la sociedad.
- iv. El desarrollo de planes estratégicos de largo plazo para las empresas con propiedad estatal, que no coincidan necesariamente con los periodos para los cuales han sido elegidos los gobernantes, y que otorguen una visión de largo plazo sobre lo que se espera de la empresa.
- v. El establecimiento de una política clara para el nombramiento del ejecutivo principal (presidencia o gerencial general) de la empresa con propiedad estatal, donde se presente una terna, la evaluación de un tercero calificado y la toma de decisión por parte de la junta directiva de la empresa. En los casos en los que el nombramiento lo



realiza el gobernante, también se puede contemplar el veto de la junta directiva.

- vi. El diseño de una metodología macro de evaluación de impacto de la compañía en cuanto a la función que cumple el Estado desde la perspectiva de política pública, pero también de seguimiento en los temas ambientales, económicos y sociales.
- vii. La delimitación clara ante las facultades y derechos de la intervención estatal que mitigue el riesgo de procesos de coadministración.
- viii. El establecimiento de procesos de inducción no solo para las juntas directivas, sino de manera adicional para los gobernantes al inicio de su periodo, buscando un diálogo directo con las juntas directivas y la alta dirección, y una revisión a todos los mecanismos existentes que demarcan la relación Estado (como accionista) - empresa.
- ix. La implementación de procesos de evaluación para los miembros de las juntas directivas por parte de externos profesionales en la materia, que permitan identificar de manera clara las oportunidades de mejora para las juntas directivas.
- x. El desarrollo de prácticas de compensación para la alta dirección y las juntas directivas que estén vinculadas a indicadores claves de desempeño, desarrollados por la empresa atendiendo la estrategia corporativa definida en el largo plazo. La compensación de las juntas directivas debe igualmente obedecer a las reglas de mercado, la dedicación de tiempo que se espera en el desarrollo de las funciones y los riesgos asumidos en estas posiciones.
- xi. La implementación de buenas prácticas respecto a pólizas de seguros para miembros de junta directiva y del equipo de alta gerencia, que permita ofrecer garantías a los miembros de junta directiva respecto a los riesgos a los que se enfrentan en el desarrollo de sus funciones.
- xii. El aseguramiento de la independencia de la junta directiva de las empresas con propiedad estatal, garantizando una participación mayoritaria de los miembros independientes en estas instancias de gobierno corporativo.
- xiii. El fortalecimiento a los procesos de delegación de miembros de junta directiva por parte del Estado, con criterios claros de selección,



seguimiento y evaluación al desempeño, así como con procesos de inducción que garanticen un actuar adecuado a su rol como miembros de juntas directivas y al papel del Estado como propietario.

- xiv. El desarrollo de un ambiente de control adecuado, que asuma un enfoque desde el gobierno corporativo y, en particular, en la gestión de riesgos, incluidos los reputacionales.
- xv. La creación de semilleros de futuros actores de gobierno corporativo, procurando un mayor conocimiento de las temáticas relacionadas con gobierno corporativo y buenas prácticas en general a través de programas de formación.

Finalmente, es necesario reconocer que la discusión sobre buen gobierno para el Estado no se circunscribe exclusivamente a las empresas con propiedad estatal. Parte de la falta de conciencia respecto al rol del Estado como propietario en particular, y la relevancia de las buenas prácticas de gobierno en general, obedece al desconocimiento generalizado de sus bondades y la aplicación en el sector público como un todo. La discusión de juntas directivas u órganos colectivos de decisión con normativa interna para su funcionamiento, claridad en sus funciones, mecanismos de selección, compensación y evaluación de sus integrantes, así como aspectos relacionados con la transparencia, la arquitectura de control y el compromiso con el buen gobierno, son transversales a las entidades públicas en general, algunas con un impacto relevante para la función del Estado y su posicionamiento frente a la sociedad.

Dada la multiplicidad de entidades que conforman el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia, este caso puntual departamental demuestra como las prácticas de gobierno corporativo son transversales a todo tipo de entidad pública, y que la implementación de las mismas genera beneficios importantes para el Estado, y en consecuencia, para la sociedad como un todo.



4.2. ¿Cuáles son las herramientas que propenderían a que el gobierno corporativo en una empresa con capital estatal sea vinculante?

4.2.1. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL HARD LAW

Desde un enfoque meramente legal, se debe propender por el establecimiento de normas (leyes, estatutos, acuerdos de accionistas, etc.) que permitan la continuidad más allá de los periodos de los gobernantes, y que faciliten algún tipo de blindaje o defensa, que reconozca la vulnerabilidad a la que se exponen las empresas con participación estatal ante cambios de los gobernantes. Sin embargo, lo anterior no excluye el establecimiento de mecanismos activos de los ciudadanos para identificar la gestión de lo público como, por ejemplo, las veedurías ciudadanas, estructuras que permiten asociar la generación de valor de la compañía en su propósito misional, tanto económico como social, y las expectativas de la sociedad como un todo en el contexto local, regional, nacional e incluso internacional. Lo anterior, a partir de resaltar la importancia de contar con mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión de lo público.

Se menciona que la regulación debe generar los incentivos adecuados para que las empresas vean las ventajas de contar con mecanismos vinculantes en materia de gobierno corporativo, que protejan no solamente los intereses del Estado como propietario, sino además los intereses de los terceros involucrados. La regulación puede establecer incentivos a través de la canalización de recursos financieros y no financieros para las empresas estatales con mejores prácticas. En el marco de los sectores que son regulados, la incorporación de aspectos en gobierno corporativo conlleva beneficios para los usuarios en términos de buena calidad en la prestación del servicio, eficiencias administrativas y ahorro en tarifas, entre otros. Por lo tanto, los organismos de inspección, vigilancia y control (IVC) no deben circunscribir su supervisión únicamente a los aspectos de calidad en la prestación del servicio, también deben incluir seguimiento a las prácticas de gobierno corporativo, para garantizar la sostenibilidad de las empresas en el largo plazo en el marco de la vigilancia integral. Lo anterior, acompañado de reportes respecto al cumplimiento de los lineamientos establecidos para el sector. Como ejemplos de lo anterior están los esfuerzos en materia de gobierno corporativo alcanzados por la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Salud.



Es importante avanzar hacia la estructuración de una ley de gobernanza que defina unos mínimos de conducta que deban observar los gobiernos frente a su propiedad accionaria, alejándolos de las motivaciones políticas del gobierno en operación. Dicha ley puede contemplar disposiciones que se han discutido como aspectos de adopción voluntaria (*soft law*), pero que pueden considerarse unos mínimos en la empresa estatal, como aspectos sobre la conformación e independencia de las juntas directivas.

Es importante que esta propuesta no se haga de manera descontextualizada y comience por una revisión a la normatividad existente que regule o tenga incidencia en el gobierno corporativo de las empresas, en especial, en aquellas con propiedad estatal. La revisión al marco normativo debe igualmente contemplar una normalización de los aspectos relacionados con el conflicto de interés y las transacciones entre partes relacionadas.

Por otra parte, aun cuando ya se han escrito CONPES⁵ en la materia, representan instrumentos de coordinación y efectivos desde el punto de vista de política pública, así que un nuevo CONPES que recoja aspectos no abordados puede representar otra herramienta apropiada. Además, los planes de desarrollo constituyen otro vehículo normativo en los que se puede incorporar la importancia de desarrollar acciones específicas que propendan por la adopción de buenas prácticas en las empresas estatales, como un mandato específico establecido por los gobernantes para su periodo de mandato.

La incorporación vía estatutaria de los límites de intervención del Estado en las empresas en las que tiene participación, así como la definición específica de sus obligaciones y derechos como accionista, puede representar una herramienta de carácter vinculante que garantice buenas prácticas de gobierno. De igual manera, estas empresas pueden establecer acuerdos de accionistas en los que se especifique claramente lo que está permitido y no permitido por parte del Estado en su rol de propietario. En esta categoría se incluyen los convenios marco, políticas o mandatos de propiedad entre el Estado como propietario y la empresa, que en lo posible deben suscribirse a nivel estatuario para que sean vinculantes. Además, se espera que sean convenios con un horizonte de largo plazo que pueden especificar calidades de miembros independientes, decisiones que requieran una mayoría calificada de la junta directiva, decisiones

5 Documentos de política pública emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social en Colombia.



que por su impacto en la empresa requieren ser discutidas en la asamblea general de accionistas, y aspectos específicos del desempeño que espera el Estado de la empresa en términos económicos, sociales y ambientales, entre otros aspectos. Además, deben mitigar el conflicto de la injerencia política en las decisiones empresariales.

Finalmente, la inclusión de provisiones de gobierno corporativo en los estatutos, igualmente le garantiza al Estado la incorporación de buenas prácticas en las empresas en las que funge como accionista minoritario, y en las que un manejo inadecuado de recursos o escándalos en gobierno corporativo tiene repercusiones para el Estado, por su participación en la propiedad de la empresa.

4.2.2. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL SOFT LAW

Puede representar una buena práctica que propenda por un mejor gobierno corporativo en la empresa estatal, la incorporación de elementos de gobierno corporativo en las mediciones internas de resultado de la compañía, en particular en lo relacionado con el funcionamiento y desempeño de la junta directiva como órgano de decisión. En este sentido, los procesos de rendición de cuentas robustos, con intención y a tiempo hacia los diversos grupos de interés, deben incluir aspectos específicos de gobierno corporativo.

Otro aspecto de autorregulación está en la adhesión a iniciativas locales e internacionales de mejores prácticas en gobierno corporativo. Por ejemplo, el Dow Jones Sustainability Index, Pacto Global, Ranking Par de Aequales, Equipares (sello de calidad laboral), Empresa Familiarmente Responsable (EFR), el Reconocimiento IR, y el ranking Merco, representan ejemplos de iniciativas que pueden garantizar mejores prácticas en la empresa estatal. Lo anterior le permite a la empresa estar alineada con las tendencias y demandas del mercado y los grupos de interés en materia de gobierno corporativo.

Una herramienta que puede ser utilizada por parte de las empresas estatales es la emisión de capital o deuda en el mercado público de valores, con el propósito de someterse a la disciplina del mercado, señalar hacia sus diversos grupos de interés el compromiso de actuación en un marco de transparencia y ofrecer mayor protección a los inversionistas. Lo anterior implica



igual supervisión indirecta por parte de otros actores del mercado como las calificadoras de riesgo.

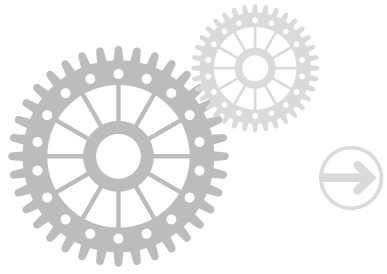
Las empresas con participación en la propiedad por parte del Estado deben comprender que la transparencia es un pilar fundamental en el marco del desarrollo del objeto social de la empresa. Se garantiza a través de esta práctica de gobierno corporativo que las actuaciones y comportamientos frente a los grupos de interés sean objeto de escrutinio público y mitigar así la ocurrencia de conflictos de interés. Sin embargo, las prácticas de transparencia deben desarrollarse con intención, siguiendo lineamientos internacionales, como los de la OCDE, CAF, GRI, SASB, TCFD o prácticas establecidas por programas locales, como el Reconocimiento IR, que buscan una revelación que permite una toma de decisiones adecuada, partiendo de información material para los grupos de interés. Lo anterior no solo contempla todo lo relacionado con los procesos de transparencia establecidos en el marco de lo público, sino que además implica una revelación de aspectos sociales, ambientales y de gobierno corporativo, siguiendo lineamientos y prácticas internacionales.

Un aspecto importante que emerge de la conversación está relacionado con la necesidad de definir la implementación de prácticas de buen gobierno corporativo de manera diferencial, vía códigos, por ejemplo-, en relación con la dimensionalidad de la compañía sea este a nivel nacional departamental o municipal y, por ende, teniendo en cuenta el tamaño y complejidad de la misma. Para ello se puede tomar como referente el Código País, desarrollar un código para empresas de propiedad estatal y realizar una aplicación diferenciada para cada tipo de empresa (nacional, departamental, municipal o distrital). Lo anterior debe venir acompañado de la creación de un marco regulatorio general sobre reporte en relación con niveles de implementación de buenas prácticas empresariales para las compañías con participación estatal por parte de empresas a nivel nacional, departamental y municipal.

En pro de seguir fortaleciendo el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia, es necesario continuar trabajando en los temas de gobierno corporativo, con énfasis en su naturaleza de conglomerado, de acuerdo con las mejores prácticas en la materia para las empresas en las que el Estado tiene participación accionaria y estratégica en términos de generación de valor económico y social.



Finalmente, a nivel organizacional, sea empresa o entidad descentralizada, es necesario trabajar en el fortalecimiento de la cultura organizacional embebida en las buenas prácticas, sin desconocer su contexto normativo y fortaleciendo la adecuada ejecución del propósito para el cual fue creada, apegada al uso eficiente de los recursos, a la adecuada gestión de los conflictos de interés, la gestión del riesgo, la transparencia, y especialmente, la internalización de las expectativas de los diferentes grupos de interés. El gobierno corporativo finalmente debe fungir como una herramienta adicional en el proceso de seguir legitimando a las empresas y al Estado frente a la sociedad.



ANEXO.

DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA⁶

Corporación Gilberto Echeverri Mejía (CorpGEM)

La Corporación Gilberto Echeverri Mejía fue creada en la Asamblea Departamental, mediante las ordenanzas 01 de febrero de 2013 y 44 del 17 de septiembre del mismo año, bajo la autorización del Gobernador de Antioquia, como una corporación de carácter mixto. Son sus aliados y socios fundadores: la Gobernación, la Alcaldía de Medellín, la fundación EPM y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), y su objetivo principal es gerenciar la política de educación superior del departamento.

Dicha política posibilita la unión de recursos de las entidades públicas y privadas, los cuales provienen del Fondo de Educación Superior de Antioquia, y centraliza la gerencia de financiación a través de becas y créditos condonables para el acceso y permanencia en la educación superior de los municipios de Antioquia.

La Corporación tiene como propósito posibilitar el acceso real y profundo a la educación a todos los habitantes de Antioquia, como una oportunidad de cambiar positivamente sus vidas y el territorio a través del trabajo con las comunidades, el desarrollo de estrategias adecuadas, acompañamiento en la construcción de un futuro transformador, y acciones que permiten fortalecer el relacionamiento con los grupos de valor institucionales que garantizan una comunicación fluida. La Corporación gestiona a través de sus distintas

⁶ La información presentada se basa en la información disponible en los sitios web de las entidades, y fue construida para dar una idea del quehacer de la organización, su impacto en el sector al que pertenece y la existencia de órganos de gobierno corporativo para alcanzarlo.



dependencias, y recibe el apoyo de la asamblea, la junta directiva y la dirección estratégica.

Realiza su operación técnica mediante convocatorias a becas regionales, un mecanismo de financiación destinado a garantizar el acceso y la permanencia en la educación superior. Las becas están compuestas por apoyo financiero en la parte académica y apoyo para el sostenimiento. Cada estudiante beneficiado realiza un servicio social como contraprestación, prestado de forma presencial o virtual, el cual debe cumplir con el propósito de promover el desarrollo de las regiones del departamento de Antioquia, preferiblemente a partir de su formación académica.

En la búsqueda de nuevas estrategias que faciliten el acceso real, la Corporación Gilberto Echeverri Mejía, junto con la Secretaría de Educación de Antioquia, crean el “Programa Semestre 0”, que busca promover el acceso a la educación superior de los jóvenes de grados décimo, once y recién graduados de la educación media, a través del fortalecimiento de competencias lógicas, lectoras e inglés para la participación en las pruebas estatales y brindar acompañamiento a su proyecto de vida.

Empresa de parques y eventos (ACTIVA)

La Empresa de Parques y Eventos de Antioquia (ACTIVA) es una organización industrial y comercial de la Gobernación de Antioquia, de naturaleza pública, creada bajo el Decreto de ordenanza 20200070002568 del 5 de noviembre de 2020. Se fundó en un tiempo atípico, con escenarios públicos cerrados y eventos masivos totalmente restringidos, donde la tecnología y la innovación fueron grandes herramientas que permitieron materializar las ideas.

ACTIVA está encargada de desarrollar propuestas integrales en la operación logística de eventos, mediante la asesoría y el acompañamiento a los clientes en el proceso de construcción y ejecución de sus proyectos. También contribuye a la explotación comercial de parques y del sector turístico del departamento.

Los principales servicios de ACTIVA se concentran en el diseño, impresión e instalación del material, operación logística y servicios de catering y banquetearía para la realización de actividades recreativas, comerciales, académicas, eventos deportivos, culturales, ecológicos y ambientales.



El valor del turismo en el departamento de Antioquia es un tema indiscutible porque es un aspecto clave para la generación de un cambio positivo en el estilo de vida de la comunidad, además contribuye a la economía y al aumento del poder adquisitivo de los antioqueños, y es un instrumento de comunicación que posibilita la visibilización del territorio como un destino turístico singular. La mayoría de las actividades desarrolladas por la Empresa de Parques y Eventos son eventos tradicionales que hacen parte del patrimonio inmaterial del territorio, los cuales que permiten la unificación de los habitantes, además de promover sentido de pertenencia.

Por lo anterior, la empresa de Parques y Eventos de Antioquia realiza su actividad bajo el acompañamiento de la junta directiva y de un equipo de trabajo sólido, con profesionales comprometidos y disciplinados que le ponen el alma a cada uno de los proyectos, para que unidos logren crear momentos inolvidables, eventos exitosos, gestionados de manera estratégica y organizada, cuidando de cada detalle para que logren quedar en el corazón de los antioqueños y en las personas que visitan el territorio, reconociendo que cada ocasión constituye una oportunidad única para mostrarlo.

En el primer año ACTIVA logró ejecutar más de 1.200 eventos de pequeño, mediano y gran formato, en los 125 municipios de Antioquia y participó en uno de los acontecimientos más significativos del territorio: la entrega de luz eléctrica al territorio de Vigía del Fuerte, con música, arte y cultura.

En lo corrido 2023, ha realizado más de 600 eventos en los 125 municipios, ha apoyado a más de 23 entidades del Conglomerado Público de Antioquia, como la Gobernación de Antioquia, el Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia, la empresa de Vivienda e Infraestructura de Antioquia (VIVA), Indeportes Antioquia, la Alcaldía de Sabaneta, entre otros. Bajo la estrategia de “FOCO conglomerado”, que incorpora la optimización de los recursos, una contratación rápida, una amplia cobertura y soluciones integrales, ACTIVA pretende ser una de las principales alternativas para las empresas en la realización de eventos y promoción de territorio.



Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA)

La Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA) es una iniciativa industrial y comercial del Estado, del orden departamental, cuya misión es contrarrestar el déficit de vivienda social y apoyar a las comunidades más vulnerables, mediante la generación de empleo en la construcción, el mejoramiento y la legalización de viviendas.

Desde 2003 la empresa se ha encargado de desarrollar planes, programas y proyectos de vivienda social, a través de la gestión y promoción de actividades comerciales, industriales, de servicio y consultoría en el país. Esto hizo que los departamentos, municipios y entidades descentralizadas se unieran para crear una sinergia que, mediante planes de acción estratégicos incentiva la participación del sector privado, público y solidario en dignificar la vida de los ciudadanos.

Con su propósito de transformar el hábitat y dignificar la vida, el compromiso de VIVA es reducir el déficit tanto cualitativo como cuantitativo del departamento, razón por la cual su meta consiste en cofinanciar 75.000 soluciones de viviendas dignas y sostenibles para 2024. En tal sentido, VIVA ha ido tomando acciones estratégicas que han transformado y le han dado un impulso a la marca. Por un lado, renovó su portafolio de servicios, lo que incluye no solo soluciones en viviendas sociales sino también en el hábitat y la infraestructura pública. Esto, además, con un valor agregado en altos estándares de calidad, integral, sostenibilidad, que tiene en cuenta las diferencias sociales y culturales de cada territorio. Por otro lado, modernizó su imagen corporativa, representando el ser y actuar de una empresa resiliente, incluyente y efectiva.

Creó VIVALAB, un laboratorio en el que se diseñan proyectos de vivienda y hábitat con modelos, materiales y prácticas adecuadas, según las características socioculturales de cada territorio.

Viva está comprometida con la comunidad, al beneficiar personas en espacios urbanos y rurales de estratos 1, 2 y 3, además de apoyar poblaciones vulnerables como son las comunidades indígenas, personas en condición de discapacidad, mujeres jefe de hogar, afrocolombianos y víctimas. Todas estas acciones se han visto reflejadas en los últimos logros: impacto en 53 municipios con la entrega de 5.516 soluciones de vivienda, generación de 3.024 empleos



directos y beneficio a 26 mil ciudadanos antioqueños con inversión directa de \$31 mil millones.

De la mano de la junta directiva y los aliados expertos y, sobre todo, responsables socialmente, la nueva marca “VIVA Hogares para la vida” sigue transformándose para continuar creando comunidades en territorios seguros, resilientes y sostenibles.

Empresa Social del Estado Hospital Mental de Antioquia María Upegui (HOMO)

El Hospital Mental de Antioquia fue fundado el 13 de abril de 1878, mediante el acuerdo de la Corporación Municipal de Medellín, con el nombre “Hospital para locos”. Pocos meses después, mediante la ordenanza 24, se creó el “Manicomio Departamental” y a inicios de la década de los setenta se introdujo el área social, lo que permitió a la entidad cumplir su función de hospitalización, dejando atrás la imagen de institución asilar. Para el 2021, la Asamblea Departamental aprobó la modificación del nombre en honor a la fundadora y primera directora del hospital María Jesús Upegui.

Homo se encuentra ubicado en el municipio de Bello, con facilidades de acceso para atender a todos los habitantes del departamento, y con un enfoque social a pacientes vulnerables o en condición de pobreza que cuenten con patologías asociadas a la salud mental.

El centro de atención contribuye al bienestar de la población, por lo que encamina sus esfuerzos al mejoramiento del estado de la salud mental de la población que presente patologías relacionadas con la misma, y permitir el goce efectivo de un derecho fundamental, como es el acceso a los servicios de salud. Esto, tras entender que la salud mental incluye el bienestar emocional, psicológico y social, que afecta la forma en que pensamos, sentimos y actuamos. La salud mental, además de ser interés y prioridad nacional para la república de Colombia, es un componente esencial del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de colombianos y colombianas.

A través del acompañamiento de la junta directiva, la gerencia y sus diferentes oficinas, y guiado por su compromiso social, humano y científico,



el hospital cuenta con diferentes servicios que le permiten satisfacer las necesidades de los usuarios: urgencias psiquiátricas, consulta externa, hospitalización, laboratorio clínico, servicio farmacéutico, terapia electroconvulsiva, telepsiquiatría, grupos psicoeducativos, terapia ocupacional, entre otros. Estos servicios especializados garantizan un adecuado diagnóstico, tratamiento, recuperación y rehabilitación de los pacientes. Además, cuenta con un centro de investigación, programas extramurales de atención en municipios, programas de capacitación a personal asistencial y programas de promoción y prevención.

Con 144 años, el hospital ha logrado un alto reconocimiento en Antioquia, Colombia y el mundo, al ser una entidad prestadora de servicios integrales de salud mental con altos estándares de calidad y bajo un modelo integral, humanizado y seguro. Actualmente, tiene como desafío mejorar la accesibilidad, mediante el fortalecimiento y la renovación de la infraestructura y la dotación hospitalaria, así como la mejora y actualización de todos sus procesos y procedimientos de manera que le permitan seguir trabajando con las políticas en salud.

E.S.E Hospital Carisma

El Hospital Carisma, es una empresa social del Estado, es decir, una entidad pública dedicada al servicio de la salud mental, cuyo propósito se basa en la prevención, diagnóstico y tratamiento a pacientes adictos, ayudando al mejoramiento de la salud de los ciudadanos y sus ecosistemas.

La empresa surge en la década de los setenta, como respuesta a una situación social que se estaba presentando en ese momento, debido al trato inhumano a las personas con enfermedades mentales. Para ese entonces, un grupo de médicos de diferentes áreas, trabajadores sociales, políticos y psicólogos decidieron reunir a las personas con enfermedad mental que estaban ubicados en diferentes centros de bienestar y en las calles del Valle de Aburrá, e iniciar una vinculación con la familia y su grupo social. Además, por esa misma época, se desarrolló la “Declaración de Caracas”, documento que proponía la transformación de los manicomios y granjas de taller en centros de atención y rehabilitación, en defensa de los derechos de los enfermos mentales como ciudadanos.



Carisma inicia su operación como centro de atención y rehabilitación integral en salud mental de Antioquia, lo que se acompañó de un proceso de sensibilización a dirigentes de otras ciudades, buscando lograr un trato digno a los enfermos mentales del país. Años más tarde, debido a la existencia de solo dos instituciones especializadas en salud mental en el departamento, se buscó la independencia del servicio de farmacodependencia, y el hospital se convirtió en empresa social del Estado. Es así como la E.S.E Carisma desde hace más de 20 años se especializa en el tratamiento y rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, con o sin trastorno mental asociado.

La E.S.E Hospital Carisma busca ser un referente en el tratamiento de adicciones en el departamento, mediante cuatro líneas estratégicas con las que busca impactar tres grupos: el usuario, las familias y la comunidad. La primera línea estratégica está enfocada en la “Gestión asistencial”, mediante la cual trabaja bajo un modelo de atención integral y de reducción del daño, con el apoyo de un equipo interdisciplinario, y buscando permanentemente mejorar la promoción, prevención, asesoría e investigación en los tratamientos contra las adicciones.

La segunda línea estratégica se enfoca en la “Investigación”, mediante la cual busca generar conciencia y conocimiento acerca de la problemática del consumo de sustancias psicoactivas y adicciones, y establecer alianzas que permitan transmitir este conocimiento a través de procesos técnicos e instrumentos de investigación, donde se integren todos los actores relacionados con la drogadicción.

La tercera línea estratégica hace referencia a los “Programas fidelización con sus clientes y nuevas oportunidades de negocio que proyecte al Hospital y lo posicione en los mercados internacionales y nacionales.

Su cuarta y última línea de acción está enfocada en la “Sostenibilidad y gestión institucional”, enfocada en tres aspectos: la mejora continua de la calidad de la atención, en la que se prioriza el trato digno y humano; el fortalecimiento de su sistema de información y el espacio físico para asegurar una adecuada prestación de los servicios; y, finalmente, el refuerzo permanente de las relaciones con la comunidad para responder a sus necesidades y optimizar el uso de los recursos para mejores tomas de decisiones.

Debido al compromiso y la participación de la junta directiva, el equipo directivo y un equipo interdisciplinario que se basa en la evidencia, efectividad,



calidad y seguridad, la E.S.E Hospital Carisma sigue creciendo y transformándose, a pesar de los retos que se presentan en el país por el alto índice de consumo de sustancias psicoactivas, dando prioridad a la salud mental y, sobre todo, al trato digno con esta población.

E.S.E. Hospital César Uribe Piedrahita (HCUP) Caucasia

El Hospital César Uribe Piedrahita nace en 1959 como una institución hospitalaria, luego de casi nueve años de acuerdos, iniciativas y obstáculos. Para ese momento el hospital contaba con 25 camas, dos consultorios médicos y una cocina. Debido a su crecimiento, actualmente su capital humano supera los 500 funcionarios formados en la cultura del servicio, una alta capacidad instalada, excelente tecnología biomédica, procesos seguros, protocolos actualizados y una gestión del riesgo que le permiten responder a las necesidades en salud de la comunidad antioqueña.

El Hospital es una institución social que tiene como filosofía la participación comunitaria como principal objetivo en su gestión, y busca contribuir al mejoramiento continuo, el bienestar y calidad de vida de los usuarios, sus familias, la comunidad y el medio ambiente. Su propuesta de valor se encuentra soportada en cinco pilares fundamentales: a) Atención centrada al usuario; b) Seguridad del paciente; c) Academia institucional; d) Desarrollo del talento humano, y e) Control total de la calidad.

Como prestadora de servicio de salud, está comprometida con el mejoramiento continuo de la calidad, brindando servicios de salud seguros, oportunos, integrales, accesibles y pertinentes, que satisfagan las expectativas de la comunidad y contribuyan a su bienestar físico, mental y social, con un personal ético competente y muy comprometido.

El Hospital cuenta con dos sedes (municipios de Caucasia y Puerto Berrío) con las que logra dar atención a la comunidad del Bajo Cauca Antioqueño, Alto San Jorge, Zona Norte de Antioquia, Sur de Bolívar y el Noroeste Antioqueño y se proyecta en un futuro inmediato con una nueva planta física.



Brinda la comunidad más de 15 servicios, categorizados en procesos misionales y procesos de apoyo. En el portafolio se encuentran procesos de consulta externa, cuatro diferentes procesos quirúrgicos, servicios de laboratorios clínicos, servicios de atención inmediata disponible 24 horas, complementación terapéutica, internación, odontología, procedimientos e intervenciones de carácter técnico, científico y administrativo, relacionados con los medicamentos y dispositivos médicos, así como programas de planificación familiar, control prenatal, salud visual, entre otros.

La junta directiva, el equipo directivo y el capital humano están apostando por una mayor cobertura, con una unidad de cuidados intensivos para adultos y niños, así como una unidad de cuidados especiales.

E.S.E. Hospital La María

El Hospital La María es una institución pública de tercer nivel, descentralizada y de orden departamental, habilitada por la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia, como prestadora de servicios integrales de salud general de alta complejidad con énfasis en neumología. Cuenta con más de 100 años al servicio de la comunidad, comprometido con la salud y el bienestar de las poblaciones más vulnerables en los 125 municipios de Antioquia, mediante sus procesos de atención segura, humanizada y de calidad.

La institución dispone de una gestión transparente y adecuada de los recursos, un desarrollo constante en la docencia y el avance científico de los funcionarios. Sus objetivos corporativos se centran en garantizar los mecanismos de participación ciudadana, y satisfacer los requerimientos del entorno, con la adecuación ininterrumpida de los servicios y el funcionamiento, lo que le permite suministrar servicios de salud eficientes y efectivos que cumplan con las normas de calidad. Además, fomentar la investigación científica para habilitar la generación de nuevos conocimientos humanos, culturales y sociales de los que se puedan derivar nuevas aplicaciones.

La junta directiva, como máximo órgano de dirección de la E.S.E Hospital La María, está conformada por tres estamentos; político-administrativo, científico de la salud y de la comunidad, los que junto con el acompañamiento de los funcionarios y colaboradores proyectan al hospital como un ente



universitario de la salud que se destaca a nivel nacional por su experiencia y conocimiento en el tratamiento de las enfermedades infecciosas.

Durante la pandemia del Covid - 19 la institución obtuvo su propia planta generadora de oxígeno que le permitió dar a respuesta adecuada a esta enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoVi-2. Actualmente cuentan con un servicio de alta tecnología y, mediante la Resolución 083 del 13 de marzo de 2020, se creó el Comité Covid-19 para desarrollar un plan de acción para las etapas de preparación, contención y mitigación. Recientemente puso en función el servicio de Unidad de Cuidados Intensivos más moderno del departamento de Antioquia para seguir salvaguardando la vida de los pacientes.

E.S.E Hospital Marco Fidel Suárez

La ESE Hospital Marco Fidel Suárez es una institución altamente calificada en brindar atención integral y oportuna a la población del departamento de Antioquia.

Fundada como una institución para prestar servicios de salud a la comunidad con origen público, pasó a constituirse en una empresa social del Estado, de segundo nivel de atención. A partir de ese momento el hospital ha vivido algunos hechos trascendentales que han marcado su historia: en 2007 consolidó su autonomía administrativa, económica y financiera, dado que le fue posible trasladar su servicio a la sede donde operaba la clínica Víctor Cárdenas, lo que le permitió aumentar su capacidad de atención y ampliar su portafolio de servicios. En el 2010 fortaleció su red pública de atención en salud gracias a la reapertura de la sede Niquía. Actualmente, el hospital cuenta con dos sedes de atención para los antioqueños, una dedicada a los servicios de salud de mediana y alta complejidad y la otra, dedicada especialmente a pediatría.

Bajo las premisas de eficiencia y calidad, la ESE Hospital Marco Fidel Suárez busca brindar al departamento un hospital de mayor nivel, apostándole a una mejor infraestructura, capacidad técnica y un equipo humano de calidad, a través de su plan de desarrollo institucional “Unidos por la eficiencia y calidad”.

Para esto creó ocho líneas estratégicas, las cuales son su guía para garantizar la prestación de servicios y la sostenibilidad del hospital. La primera



línea “Liderazgo, planeación y estrategia”, está enfocada en las buenas prácticas, y tiene en cuenta factores como la transparencia, el control interno y la gobernabilidad, todo esto alineado con las necesidades de los grupos de interés. La segunda línea “Sostenibilidad económica”, busca el crecimiento institucional, y asegurar la perdurabilidad de la compañía bajo tres frentes: social, económico y ambiental. La tercera línea “Innovación, desarrollo e investigación” está enfocada en el progreso y la transformación del hospital, y busca la implementación de nuevos modelos de atención para gestionar la salud en el departamento, mediante el reforzamiento y el impulso de la docencia y la investigación. La cuarta línea “Gestión de las personas”, es el insumo más importante de la compañía y con la que se busca compromiso, responsabilidad, desarrollo y la satisfacción interna. La quinta línea estratégica está enfocada en el “Cumplimiento de la misión”, es decir, en ser un hospital integral referente, que brinda diferentes servicios y modelos de atención al Valle de Aburrá. El sexto objetivo estratégico hace referencia a la “Comunicación con propósito”, que consiste en impulsar la acción para poder cumplir la meta de aumentar la participación en el mercado a través de una mayor credibilidad frente a públicos institucionales, reputación de la marca y la calidad en el servicio. El séptimo objetivo es “Experiencia humanizada en salud”, que busca, gracias al compromiso del personal de salud, orientar una atención centrada en el paciente, que ofrezca calidez y competencia técnica en todo el proceso. Finalmente, la última línea de acción estratégica es “Gestión holística de la calidad”, orientada a evaluar el desempeño de la institución, identificar procesos de mejora, tomar decisiones estratégicas de crecimiento y fortalecer el servicio bajo las premisas de eficiencia y calidad.

Con el trabajo conjunto entre la junta directiva, el equipo directivo y el equipo humano especializado del hospital, se logran cumplir las metas propuestas, maximizar el potencial humano, crear una infraestructura que responda a las necesidades de los antioqueños y convertirse en un hospital referente de la región.

E.S.E. Hospital San Rafael de Itagüí

El Hospital San Rafael de Itagüí inició su operación en 1952, cuando la alcaldía municipal, con la participación de algunas personas de la comunidad,



conformaron una junta con el propósito de elaborar los estatutos para un hospital local, los cuales fueron aprobados un año después por el Ministerio de Higiene. En 1953, María Teresa Vélez cede al municipio unos terrenos donde se construye el actual Hospital y, mediante una reforma en los estatutos, en 1972 se establece como entidad sin ánimo de lucro, consagrada al servicio de la comunidad.

El HSRI es un centro especializado en traumatología y ortopedia que cubre servicios de baja y mediana complejidad en la atención de cirugía general, medicina interna, ortopedia y trauma, oftalmología, urología, otorrinolaringología y recepción de las remisiones, principalmente del Valle de Aburrá y del Suroeste Antioqueño. El hospital centra su atención en un trato humanizado y oportuno, buscando siempre la seguridad del paciente y el desarrollo del talento humano, basado en la mejor evidencia científica posible y rigiendo su actuar bajo los principios orientadores de la mejora continua, la calidad, el respeto, la justicia, la eficiencia y la responsabilidad social.

La institución cuenta con el apoyo de la junta directiva, la gerencia, sus diferentes oficinas de planeación, calidad y control interno, la subgerencia general y las diferentes unidades de servicios de salud; urgencias, consulta externa, internalización, UCI - UCE, ayudas diagnósticas y servicio farmacéutico.

Los servicios brindados por el hospital están soportados en una atención profesional y especializada, de acuerdo con las necesidades y la situación de salud de cada usuario. El área de cirugía tiene a su disposición cuatro quirófanos que garantizan una atención 24 horas, con un equipo experimentado en procedimientos de urgencias de mediana y alta complejidad. Para el área de consultoría externa, el hospital dispone de 11 especialidades. El servicio de hospitalización es asistido a partir de camillas para adultos y cama cunas para los servicios pediátricos, una sala de reanimación, dos salas de procedimientos y cuatro consultorios, la unidad de cuidados intensivos e intermedios. Además, el hospital cuenta con sus respectivos cubículos con habitaciones confortables y divididas de forma individual, según la patología, y para los otros servicios se dispone de dos ambulancias, un ambiente de vacunación y el central de esterilización.

La E.S.E. también cuenta con servicios tercerizados a través de contratos de prestación de servicios, que buscan contribuir a la pronta recuperación y bienestar de los pacientes, dando cumplimiento a los criterios de



interdependencia establecidos en el sistema único de habilitación que incluyen: transporte asistencial medicalizado, banco de sangre, patologías y servicio de apoyo hospitalario.

E.S.E Hospital San Vicente de Paúl de Caldas

El Hospital San Vicente de Paúl de Caldas es una institución de orden departamental, prestadora de servicios de salud integrales básicos, especializados y de mediana complejidad. Su origen se remonta a 1934, gracias a la iniciativa del Dr. Carlos Venegas. Su personería jurídica fue reconocida mediante la Resolución N°. 84 en junio de 1940, y su construcción fue posible gracias a la venta de las acciones del Teatro Caldas.

El Hospital San Vicente de Paúl está ubicado en el municipio de Caldas, al sur del Valle de Aburrá; su área de influencia está conformada por 24 municipios del Suroeste Antioqueño, ubicados en su mayoría en territorio montañoso. Por su geografía, fue asignado a la Regional Valle de Aburrá como hospital de segundo nivel.

Los servicios de salud brindados por el hospital cuentan con un equipo humano idóneo, calificado y comprometido, con altos estándares de calidad, fundamentado en la experiencia y la evidencia científica, mediante el cual busca satisfacer las necesidades de los usuarios, sus familias y la comunidad, bajo los principios de honestidad, respeto, compromiso, justicia, diligencia, empatía y consciencia de la importancia de su rol como servidores públicos.

Actualmente la institución desarrolla su actividad bajo cuatro procesos: estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación. La mayoría de los servicios misionales se prestan las 24 horas del día, y se encuentran clasificados en siete unidades funcionales: urgencias, servicios ambulatorios, quirófanos y salas de parto, apoyo diagnóstico, apoyo terapéutico y remisiones.

El servicio de urgencias tiene una capacidad de 24 camillas de observación, una sala de reanimación, dos consultorios médicos, la sala de procedimientos y una sala de aislamiento. La consultoría externa es posible gracias a la disposición de 18 consultorios y médicos de múltiples especialidades. Para los servicios de cirugía, el hospital dispone de tres quirófanos dotados para procedimientos de mediana complejidad y la sala de partos.



Como parte de los objetivos del plan de desarrollo establecido por la junta directiva y el equipo directivo, está el incrementar los recursos provenientes de la venta de servicios de salud, mediante la gestión efectiva de los procesos y procedimientos, la gestión administrativa, financiera y de salud, con el fin de desarrollar un modelo de prestación de servicios de salud basado en la mejor evidencia científica, y la mejora de la infraestructura física y tecnológica, de acuerdo con las necesidades de crecimiento.

Escuela Contra la Drogadicción (ECD)

La Escuela Contra la Drogadicción es un Establecimiento Público del orden departamental, constituida mediante la Ordenanza 24 del 14 de noviembre de 2018, en la Asamblea Departamental de Antioquia. La ECD se dedica a liderar los procesos de investigación y gestión del conocimiento que soporten el fortalecimiento de espacios para la construcción, participación y acción comunitaria, los que a su vez permiten desarrollar espacios para la promoción de la salud mental, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y otras adicciones, en pro de la mejora de la salud mental de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del departamento de Antioquia.

El consumo de sustancias psicoactivas constituye un fenómeno complejo de interés público que involucra afectaciones en la salud individual y colectiva, y converge en todos los sectores de la sociedad. Por lo anterior, la junta directiva de la ECD, su equipo directivo y toda su planta de funcionarios especializados se encuentran comprometidos con la búsqueda de soluciones encaminadas a crear un mejor futuro. Dicho compromiso incluye, garantizar la difusión de políticas públicas orientadas a contribuir a la mejora de la salud de la población antioqueña, acciones que priorizan las poblaciones en condición de vulnerabilidad, incentivan el pensamiento orientado a la búsqueda de soluciones, y evitan buscar culpables.

El marco de actuación de la Escuela está fundamentado en cinco aspectos: psicosocial, derechos humanos, territorio, diferencial, poblacional y salud pública, bajo tres líneas de acción: a) investigación e innovación; b) apropiación social del conocimiento y c) apoyo técnico, articulación y seguimiento,



que han permitido crear el despliegue de las acciones que actualmente se emplean para impactar positivamente el departamento.

La línea de *investigación e innovación* pretende ampliar y fomentar la generación de conocimiento sobre los fenómenos relacionados con la oferta y el consumo, y de esta manera aportan a la transformación social al interior del departamento de manera innovadora. Para la segunda línea de acción, *apropiación social del conocimiento*, la Escuela ha implementado diferentes canales de difusión de las estrategias y resultados respecto a los monitoreos, con el objetivo de generar información sistemática, periódica y oportuna sobre el consumo de sustancias, por lo que se diseñó una plataforma modular y un aplicativo móvil para la notificación y gestión de los casos en línea y un sitio web de acceso a todo el público “SIVESPA”, a través del cual se puede acceder a información de líneas de atención en salud mental y de la oferta institucional en el departamento, así como a noticias y tips. En la línea de acción de *apoyo técnico, articulación y seguimiento*, la entidad realiza un acompañamiento y orientación a los diferentes actores del sistema en la adopción y adaptación de la legislación, así como la creación de nuevos conocimientos en materia de prevención del consumo problemático de sustancias psicoactivas.

Paralelamente, la Escuela Contra la Drogadicción desarrolló el Modelo Metodológico Territorial de Intervención para el desarrollo de capacidades integrales en el abordaje de las problemáticas por el consumo de sustancias psicoactivas, denominado “Escuela al territorio”. Además, realiza actividades de formación que pretenden difundir las estrategias de prevención del consumo, a través de diplomados y seminarios. En su ejercicio ha realizado diferentes publicaciones entre las que se incluyen los libros “ABC del mundo del Cannabis Medicinal y otros usos legales”, “Sujetos, consumos y aportes para la prevención y atención de adicciones de la Escuela Contra la Drogadicción” y la cartilla “ABC para emprendedores del Cannabis Medicinal en Antioquia”.



Institución Universitaria Digital de Antioquia

La Institución Universitaria Digital de Antioquia es la primera institución pública de educación superior en Colombia con un ecosistema 100% digital. Nació como respuesta a las necesidades de formación y acceso al conocimiento de todas las personas, en cualquier lugar del país.

Ante la situación mundial de salud que ocasionó la pandemia, se agravaron algunas de las crisis ya existentes en temas relacionados con la pobreza, el empleo, la salud y, en su defecto, la educación. Las brechas en el aprendizaje y el acceso a la educación, que se producen sobre todo en zonas rurales y en poblaciones excluidas con migrantes y comunidades indígenas, impulsaron el desarrollo de alternativas para atender las nuevas demandas en educación y garantizar el conocimiento sin barreras.

En el año 2017 se desarrollaron diferentes acciones en pro de la educación del país, sobre todo en el departamento de Antioquia, por lo que el Ministerio de Educación Nacional abrió las puertas a un nuevo proyecto educativo: la “IU Digital”, una institución universitaria cuya misión consiste en ampliar la cobertura en educación superior de calidad para las poblaciones con limitaciones en el acceso a la información, una de las estrategias para la equidad y movilidad social en la política en materia de educación del Gobernador de Antioquia. En 2018 se conformó el consejo directivo de la Institución, el equipo de trabajo y se nombró al primer rector. Como parte de las primeras acciones se abrieron inscripciones para cursos gratuitos, en concordancia con el objetivo de brindar educación innovadora asequible. Poco tiempo después, en 2019 la IU Digital de Antioquia comienza sus actividades académicas con 191 estudiantes matriculados.

Centrada en el humanismo y apoyada con la tecnología, la Institución busca crear un modelo educativo en el que se impulse el encuentro permanente y se dé más valor a la escucha profunda. A la fecha la Institución ha contribuido al desarrollo profesional de más de 15.000 ciudadanos y el objetivo para los próximos años es el plan denominado “Digitalidad Próxima”.

Para lograrlo, la Institución formalizó cuatro ejes estratégicos desarrollados en 41 proyectos. El primer eje consiste en la “Consolidación del modelo educativo”, para formar en las habilidades para la vida y el autoconocimiento, según las competencias del siglo 21. El segundo eje es el “Fortalecimiento



del buen vivir y la equidad de los miembros de la comunidad”, para crear espacios amigables, saludables y de bienestar, donde se reconozcan los factores socioculturales, económicos y curriculares de los grupos de valor. El tercer eje es el “Avance articulado de condiciones para la gobernabilidad y gestión en la IU Digital”, mediante el fortalecimiento de toda la infraestructura en materia física, tecnológica, administrativa y financiera, y asegurar la adaptación con el entorno global, teniendo en cuenta factores tanto globales como locales, y mantener la flexibilidad e innovación. Y, por último, el cuarto eje es la “Participación activa de la IU Digital frente a dinámicas en los territorios”, en el que se apuesta por la reducción de la pobreza y, en general, por el mejoramiento de las condiciones de vida, y se hace parte de conversaciones acerca de la paz, el cuidado del medio ambiente, la violencia y otras dinámicas que afectan a los territorios.

A pesar del acelerado desarrollo tecnológico y los avances en la educación, la IU Digital de Antioquia sigue respondiendo a las brechas y necesidades de acceso a la formación de las poblaciones vulnerables, gracias a los esfuerzos del consejo directivo, el equipo directivo y el equipo docente.

Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia (ICPA)

El Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia es un establecimiento público, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, sujeto a la Ordenanza 34 del 29 de diciembre de 2010, a través del Decreto 0494 del 28 de febrero de 2011. Está orientado a la promoción y el fomento de la cultura, las artes en sus diferentes manifestaciones, así como a la conservación y divulgación de la memoria y patrocinio del departamento de Antioquia, para lo cual reúne esfuerzos y recursos para un cubrimiento regional en la cultura.

Las gestiones desarrolladas por el ICPA incluyen la formulación y ejecución de políticas públicas; programas, planes y proyectos culturales y artísticos; orientación y coordinación de actividades de participación y concertación ciudadana; gestión de programas culturales de acuerdo con el Plan Departamental de Cultura y Desarrollo; seguimiento y acompañamiento a los municipios en materia cultural; promoción e impulso al desarrollo de las artes; velar por la sostenibilidad de proyectos culturales; establecer y mantener la



red de relaciones interinstitucionales, regionales, nacionales e internacionales y diseño de estrategias de motivación, sensibilización, circulación, proyección, divulgación, apropiación y conservación del patrimonio cultural.

Para el ICPA la cultura es una fuente dinamizadora de procesos sociales, capaz de generar identidad, cohesión y orgullo, y reconoce que Antioquia es un territorio diverso y en permanente transformación, debido a factores sociales, políticos, culturales, económicos, geográficos y tecnológicos, por lo que su misión se resume en la tarea de fortalecer el desarrollo de los municipios antioqueños, a partir de reconocer sus diversidades artísticas y culturales a través del respeto, la transparencia, la responsabilidad, el acompañamiento y el trabajo en equipo.

El Instituto ha desarrollado su compromiso por el departamento mediante ocho planes departamentales y la formulación de más de 124 planes municipales liderados por el Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia, con el apoyo de la Universidad de Antioquia y la asesoría del Consejo Departamental de Cultura y los nueve concejos departamentales del área. También ha desarrollado diferentes programas de formación como “ConJuntaMente”, “Cultura en Casa”, “Literatura en Casa” “Formación ICPA 2022”, la “Cátedra de Patrimonio” y algunos diplomados en compañía de diferentes aliados.

Pensando en una visión estratégica, que ofrezca soluciones que se mantengan en el tiempo, la junta directiva, junto con el equipo directivo, han establecido diversos planes de desarrollo que permitan materializar el sueño de múltiples voces que aporten desde sus anhelos, percepciones y experiencias las claves para la construcción de una ruta que se propone hacer realidad el objetivo de un desarrollo cultural sostenible de la región. Para el periodo de 2016-2019 se desarrollaron 51 convocatorias de espacios de participación, de las cuales se beneficiaron 123 municipios y permitieron fortalecer a más de 35.675 personas, entre gestores y población. Para el periodo de 2020-2023, se desarrolló el plan de “Unidos por la Vida” conformado por varios programas estratégicos. Actualmente, cuenta con un plan de departamental de cultura 2023-2025 compuesto de cuatro fases y ocho planes de áreas artísticas y culturales que se encuentran alineados con la Agenda Antioquia 2040 en su pilar de “Territorio Diverso”.



Instituto Departamental de Deporte de Antioquia (Indeportes)

El Instituto Departamental de Deporte de Antioquia (Indeportes) tiene como misión servir a las organizaciones deportivas del departamento, a través de recursos tecnológicos, físicos, humanos y financieros, y su objetivo es organizar, financiar, investigar, capacitar y fomentar la educación física, la recreación del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre.

Indeportes nace mediante la ordenanza 8E de 1996, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia. Cuenta con tres subgerencias: administrativa y financiera, deportes asociado y altos logros y fomento y desarrollo deportivo, mediante las cuales desarrolla procesos de apoyo y crea proyectos desde lo recreativo, lo formativo, hasta el alto rendimiento deportivo. También cuenta con siete oficinas transversales, entre las cuales está la Oficina de Medicina Deportiva, que está respaldada por un equipo especializado y de alto reconocimiento a nivel nacional. Como parte de su acompañamiento integral, cuenta con un sistema de capacitación en convenio con diferentes instituciones de educación superior, y con una oficina de registro y acompañamiento a disposición de la comunidad deportiva.

Con el objetivo de continuar creando proyectos con visión sustentable e incluyente, Indeportes busca alinearse con todos los municipios del departamento de Antioquia para crear una estrategia que permita posicionar en la región el deporte, la actividad física y la recreación.

Es por esta razón que sus estrategias están enfocadas en tres frentes: el primero está constituido por los programas, los cuales están en constante evaluación y seguimiento (planes, programas y proyectos), en la búsqueda de una mayor promoción y participación de los diferentes grupos poblacionales y de las organizaciones deportivas del departamento. El segundo frente está conformado por los recursos (humanos, físicos, tecnológicos y financieros), e implica lograr una gestión adecuada en la administración de los mismos, bajo los ideales de eficiencia, eficacia y efectividad. Por último, el tercer frente, uno de los más importantes, está relacionado con la innovación, lo que significa invertir en procesos tecnológicos y de innovación que permitan mejorar la calidad en el desarrollo de la actividad física, la educación física, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.



Junto con los esfuerzos de la junta directiva, el equipo directivo, los funcionarios y los organismos privados (ligas deportivas, ligas deportivas con discapacidad y asociaciones deportivas) el Instituto continuará siendo reconocido nacionalmente en el deporte social y de altos logros, mientras sigue trabajando en su gestión administrativa, en las ciencias aplicadas al deporte, la innovación, la infraestructura y la tecnología, para mejorar la prestación de sus productos y servicios e incrementar el rendimiento deportivo en la región.

Instituto para el desarrollo de Antioquia (IDEA)

El Instituto para el Desarrollo de Antioquia es un establecimiento público de carácter departamental, con autonomía administrativa y patrimonio independiente. Fue creado el 28 de agosto en 1964, con el objetivo principal de cooperar con el fomento económico, cultural y social del departamento de Antioquia y sus municipios, mediante la prestación de servicios de crédito y garantía, en favor de obras de servicio público. Se crea el Instituto como una respuesta a las necesidades de asesoría y auxilios económicos para la construcción y el mejoramiento de hospitales, vías de comunicación, bibliotecas, escuelas y centros culturales.

Como institución descentralizada de la Gobernación de Antioquia coopera con el fomento económico, social y cultural de los 125 municipios del departamento, como banca aliada promueve el desarrollo sostenible de la región, a través de los créditos destinados a proyectos de inversión enfocados en la infraestructura para la vida, la equidad, el desarrollo vial, vivienda, catastro, alumbrado público, saneamiento básico, entre otros.

El Instituto se caracteriza por el acompañamiento permanente a los entes territoriales y sus entidades descentralizadas, en la búsqueda por mejorar su gestión en los asuntos financieros, administrativos y presupuestales, de conformidad con las normas vigentes. Para esto cuenta con una sucursal virtual que atiende las 24 horas, además propicia la actualización de conocimientos en temas administrativos, presupuestales y financieros, mediante la programación y realización de diplomados, seminarios, talleres y publicaciones, a través de los cuales busca fortalecer los conocimientos de los servidores públicos en temas de gestión municipal.



Entre los servicios brindados se encuentran: créditos de fomento con tasa de interés competitivas y plazos de financiación acordes a la capacidad de pago y la naturaleza del proyecto; créditos de tesorería con préstamos a corto plazo no superiores a un año para atender situaciones temporales de iliquidez de los municipios; depósitos a la vista, efectuados en la movilidad de disponibilidad inmediata, en los que se liquidan y capitalizan diariamente los intereses generados; y depósitos a término fijo, efectuados con tiempos preestablecidos para su vencimiento, con un plazo mínimo de inversión de 30 días.

La organización del Instituto está conformada por los órganos de dirección con el apoyo de la junta directiva y la gerencia general y sus diferentes niveles: misional, estratégico, de apoyo y control y, por último, su nivel de mejora. Cada uno cuenta con el personal calificado para brindar la confianza de ser una entidad sólida, enfocada en el liderazgo y el cumplimiento, y así contribuir el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades como ente gestor y financiador de grandes proyectos.

Lotería de Medellín

La Lotería de Medellín es una empresa industrial y comercial del Estado, del orden departamental, que se encarga de la explotación, operación, comercialización, gestión y control de juegos de suerte y azar.

Con el objetivo de recolectar recursos para mejorar y mantener las vías, en 1922 se jugó por primera vez la Lotería de Beneficencia y Asistencia Pública en Antioquia. En 1943, después de que fueran permitidas las loterías con premios en dinero en los departamentos, la Lotería de Medellín empieza a funcionar de manera autónoma, luego de estar adscrita a la Secretaría de Hacienda y ser administrada por la Superintendencia de rentas. En 2005 gana la calificación como la empresa más transparente y ética entre las beneficencias y loterías del país y, a partir del 2011, para dar respuesta a la necesidad de los usuarios de un nuevo canal de ventas, nace el portal *LottiRed.net*, que es además una herramienta para diversificar el portafolio de productos y servicios de la Lotería, la cual sigue vigente. Gracias a la ley que transfirió los recursos de este gremio a la Superintendencia de la Salud, en la actualidad la Lotería de Medellín sigue aportando más recursos a la salud, creando oportunidades



para hacer realidad los sueños de sus clientes mediante el uso de herramientas tecnológicas.

Con el propósito de seguir siendo una entidad confiable y transparente, continuar con la construcción de una empresa sostenible en el tiempo además de cumplir con la transferencia de recursos a la salud, la Lotería de Medellín está trabajando en tres objetivos fundamentales para: fortalecer la gestión institucional, promover la cultura del juego legal y generar más aportes a la salud. Para lograrlo está trabajando en diferentes estrategias para cada objetivo. Para fortalecer la gestión institucional creó un banco de ideas innovadoras, y un plan de comunicaciones de la Lotería, mediante los cuales busca promover modificaciones en la Ley de Juegos de Suerte y Azar y, como parte del cumplimiento de transparencia de la entidad, elaboró un informe de sostenibilidad.

En cuanto a la promoción de la cultura del juego legal, la Lotería está comprometida en realizar campañas y actividades de sensibilización en los municipios del departamento, con el fin de incentivar las apuestas en negocios legales; además de trabajar para identificar los juegos ilegales presentes en el departamento y realizar campañas de control.

Finalmente, para seguir generando más aportes a la salud, busca desarrollar nuevos proyectos tecnológicos que apoyan la estrategia comercial, como migrar del canal tradicional físico a canales electrónicos y ventas virtuales, y brindar las herramientas que demanda el mercado. Adicionalmente, desde el año 2018, en un compromiso con la sostenibilidad y la transparencia, la Lotería de Medellín publica y certifica su informe anual de sostenibilidad bajo estándares GRI.

Los esfuerzos en conjunto de la junta directiva, la alta gerencia y todos los funcionarios, han permitido que la Lotería sea una de las más importantes del país y siga siendo una de las compañías que impulsa la cultura del juego legal, transparente y confiable, por lo que se posiciona como una de las mayores industrias que aporta recursos para la salud de los colombianos.



Pensiones de Antioquia

Pensiones de Antioquia es una entidad administradora de pensiones del régimen de prima media con prestación definida, que se encarga de garantizar la prestación de servicios de los afiliados, pensionados y de todas las partes interesadas, con el apoyo del departamento de Antioquia.

A través del Decreto 3780 del 5 de diciembre de 1991, se crea Pensiones de Antioquia como un fondo prestacional de carácter público, adscrito a la Secretaría de Servicios Administrativos de la Gobernación de Antioquia, y encargada de administrar y pagar las prestaciones sociales y sus sustituciones. Para el año 1997 cambia de naturaleza jurídica, convirtiéndose en Administradora de Pensiones, con la potestad para emitir y pagar los bonos pensionales. En el año 2003 deja de depender de la Secretaría Departamental y pasa a administrar lo que es hoy en día el régimen de prima media con prestación definida. Además, cuenta con nuevas responsabilidades, como realizar convenios interadministrativos con el departamento de Antioquia y sus entidades descentralizadas.

Gracias a la transformación político-administrativa de todos los sectores del Estado, las entidades públicas están siendo impulsadas para modificar sus modelos de negocio y convertirse en entidades más competitivas. En este contexto, Pensiones de Antioquia cuenta con objetivos estratégicos bajo cuatro perspectivas: grupos de valor, financiero, procesos y talento humano. Para los grupos de valor busca trabajar en la calidad de la cultura del servicio, incrementando la satisfacción tanto de los clientes como de las partes interesadas. En cuanto a la perspectiva financiera, el objetivo es gestionar de manera adecuada los recursos de la entidad y así alcanzar las metas establecidas y asegurar el fortalecimiento y la sostenibilidad de las finanzas del fondo bajo lineamientos legales y normativos. En cuanto a los procesos, alineados con la transformación de los modelos de negocio de las entidades públicas, busca optimizar los procesos y la respuesta al cambio, así como modernizar los sistemas de tecnología de la información y mejorar los resultados del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Finalmente, en talento humano Pensiones de Antioquia estableció objetivos estratégicos para la gestión del conocimiento y la innovación, lo que incluye el fortalecimiento de la cultura del trabajo en equipo y el impulso de las competencias de cada funcionario a través de la innovación, creatividad, comunicación y liderazgo.



Con el compromiso de la junta directiva, el equipo directivo y todo el equipo humano capacitado, Pensiones de Antioquia busca ser una entidad reconocida por su cambio institucional, mediante el fortalecimiento y la modernización de su capacidad tecnológica, de servicio y de calidad, lo que da valor a los pensionados, afiliados, servidores y demás grupos de valor.

Promotora Ferrocarril de Antioquia

La Sociedad Promotora Ferrocarril de Antioquia S.A.S es un proyecto que busca la reactivación del sistema férreo en el departamento de Antioquia, cuyo propósito es conectar y hacer más competitiva la región.

Se constituyó el 29 de junio de 2016 como una sociedad por acciones simplificada y, como parte de las empresas industriales y comerciales, cuenta con autonomía administrativa y financiera. Su composición accionaria es la siguiente: Gobernación de Antioquia 36.89%, IDEA 24.12%, Metro de Medellín 21.77% y Área Metropolitana del Valle de Aburrá 17.22%.

Como iniciativa del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el año 2018 se creó el *“Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, en el cual se enmarca uno de los proyectos de infraestructura de transporte denominado *“Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional”*, el cual busca promover y potenciar la intermodalidad, como respuesta a la falta de políticas e incentivos que se han dado en los últimos años a los modos férreo y fluvial. Las metas propuestas con este plan están asociadas a facilitar el comercio, actualizar la planificación de redes de transporte, reducir los tiempos de viaje, disminuir los costos asociados a la logística y, de esta manera impulsar el desarrollo de las regiones gracias a la reactivación del transporte ferroviario.

Tomando en cuenta lo anterior, en el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023: “Unidos”, hoja de ruta en la que se plantean las estrategias para impulsar el departamento de Antioquia, se encuentra la activación del Ferrocarril de Antioquia como uno de los “Proyectos visionarios detonantes del Desarrollo”. Este proyecto está planteado para construirse en diferentes tramos: para conectar Medellín con la región suroeste de la ciudad y el Eje Cafetero, está el tramo Tren del Café; para conectar Medellín con la región de Urabá,



está el tramo Tren a Urabá; para conectar la ciudad al río Magdalena, está el tramo Tren Verde; y, finalmente, el sistema de pasajeros del Valle de Aburrá será el tramo Tren del Río.

Este último tramo es el proyecto insignia de la propuesta, ya que una vez esté en funcionamiento beneficiará 10 municipios, disminuirá sus contaminantes atmosféricos y estará integrado al sistema Metro, lo que beneficiará la movilidad de la región y dará solución a problemas ambientales.

El departamento de Antioquia está comprometido con la recuperación de 305 km del Ferrocarril de Antioquia y, por medio de la Sociedad Promotora se busca integrar el territorio, reducir la congestión vehicular, utilizar tecnologías limpias y mejorar la calidad del aire, acciones que además tienen impacto en los ODS 8, 9, 11, 13. Con el apoyo de la junta de la sociedad accionaria, el sistema férreo se convertirá en un futuro cercano en un sistema multipropósito que transportará pasajeros, carga y residuos sólidos urbanos.

Reforestadora Integral de Antioquia (RIA)

La Reforestadora Integral de Antioquia (RIA) es una sociedad anónima de economía mixta que se encarga de administrar un patrimonio forestal en el departamento de Antioquia. Bajo el lema “Para que las tierras generen empleo y riqueza para todos”, prioriza las regiones y comunidades, brindándoles oportunidades de trabajo digno.

Con el objetivo de aprovechar las hectáreas con vocación forestal del departamento, en 2003 se unen la Gobernación de Antioquia, el Instituto para el Desarrollo de Antioquia, la Alcaldía de Medellín, EPM y Colanta, constituyen una sociedad y crean la Reforestadora Integral de Antioquia. Por medio de la implementación de modelos de restauración forestal y agroforestal RIA busca desarrollar proyectos de reforestación y aprovechamiento comercial con un enfoque sostenible para el medio ambiente que cambie el paradigma del productor de madera.

Entre sus logros está el ser la primera entidad pública en promover las asociaciones entre lo privado y lo público, que busca el desarrollo de proyectos silviculturales. Actualmente cuenta con un patrimonio forestal de 9.511 hectáreas, distribuidas en seis subregiones del departamento.



Para cumplir su propósito, RIA trabaja bajo cuatro objetivos estratégicos, alineados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en cuatro frentes: la educación, la comunidad, la economía y el medio ambiente. El primer objetivo se enfoca en la conservación y restauración ambiental, mediante el cual busca promover la reforestación y conservación de bosques, mitigando así el cambio climático. El segundo objetivo está enfocado en la comunidad, a través de la creación de planes o proyectos de reforestación que generen empleos dignos y bienestar a la comunidad donde RIA tiene presencia. El tercer objetivo está alineado con la rentabilidad económica, y busca llevar a cabo prácticas de gestión ambiental sostenible y de aprovechamiento comercial que generen valor agregado de los bienes y servicios forestales. Por último, el cuarto objetivo está enfocado en la educación, específicamente en la promoción de una cultura del cuidado ambiental, que incentiven a las comunidades a la conservación de los bosques, la reforestación y la restauración ecológica.

A partir de su visión, la junta directiva, los socios accionistas, el equipo directivo y el equipo especializado, la Reforestadora Integral de Antioquia trabaja para ser una entidad reconocida en el desarrollo integral sostenible y la industria forestal, que genera riqueza a las regiones.

Savia Salud EPS⁷

Savia Salud EPS es una entidad aseguradora del régimen subsidiado del municipio de Medellín y la gobernación de Antioquia. Actualmente tiene presencia en 123 municipios, y es la segunda EPS con mayor número de afiliados en Antioquia, al cubrir el 98.4% del territorio antioqueño.

Empezó su operación luego de la salida de Comfama del régimen subsidiado, lo que dio solución a esta problemática. Es así como en el año 2013 se da el acto de constitución bajo la razón social de Alianza Medellín - Antioquia E.P.S S.A.S. y la marca Savia Salud EPS, entidad de economía mixta en cuya composición accionaria participan, la Gobernación de Antioquia con el 36.65%; la Alcaldía de Medellín, con el 36.65% y la Caja de Compensación Familiar Comfama, con el 26.70%.

⁷ Intervenida por parte de la Superintendencia de Salud posteriormente a la participación en el estudio a través del diligenciamiento de la encuesta.



Desde su constitución, la EPS se ha propuesto trabajar bajo cinco pilares fundamentales, en los cuales prioriza la garantía de la calidad de vida de sus afiliados. El primer pilar es la “Salud”, que se enfoca en educar, prevenir, diagnosticar y tratar las condiciones de cada afiliado, para asegurar una vida plena tanto en lo económico como en lo social. El segundo es el “Acceso”, el cual se orienta en la eliminación de las barreras de acceso a los servicios de salud, entre las cuales están: las geográficas, económicas, sociales, etc. Bajo un modelo que se conoce a nivel mundial como “Red Integrada de Servicios de Salud”, Savia garantiza el aseguramiento de la población pobre y vulnerable del departamento de Antioquia, implementa rutas integrales de atención priorizadas, y cuenta con un equipo multidisciplinario en los diferentes niveles de atención. El tercer pilar es el “Valor”, que está relacionado con el proceso de atención desde el momento de la consulta hasta su solución, lo que involucra el manejo de tecnologías, las diferentes disciplinas y un modelo de atención que contribuye a la salud de los usuarios y a la sostenibilidad de la EPS, lo que facilita la atención integral de la población. El cuarto pilar se basa en la “Interculturalidad”, y se basa en un modelo de negocio integral y de mayor acceso, consciente de la diversidad de población y de sus diferentes necesidades, por lo que garantiza una atención plena a cada uno de los afiliados. Finalmente, el último pilar es la “Articulación”, ligado a la “Red Integrada de Servicios de Salud”, en la que junto con diferentes IPS se produce un intercambio de información y se gestionan diferentes escenarios de atención.

Savia Salud Eps realiza su gestión con apoyo de la junta directiva, la gerencia general, la asamblea general de Accionistas y un equipo humano conformado por empleados de planta, temporales y aprendices, quienes velan por la garantía en el acceso y calidad de los servicios de salud para la población en el departamento, sobre todo para la población priorizada.

En el contexto de los retos que afronta el sistema de salud en Colombia, desde el 16 de junio de 2023, Savia Salud E.P.S. S.A. está bajo intervención forzosa administrativa por la Superintendencia Nacional de Salud de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 2023320030003984-6.



Tecnológico de Antioquia (TdA)

El Tecnológico de Antioquia es una institución de educación superior con más de 30 programas académicos, que opera en la ciudad de Medellín.

Comenzó en 1983 como una institución pública de educación superior, enfocada en la formación técnica y tecnológica. Sin embargo, en 2008 adquiere el carácter académico de Institución Universitaria y recibe el certificado de Gestión de Calidad por parte de ICONTEC, lo que le abre las puertas para ampliar sus servicios en actividades de docencia e investigación en tres campos académicos técnico, tecnológico y profesional. Esto le ha permitido ampliar su portafolio académico, mejorar la infraestructura y avanzar en plataformas tecnológicas. A la fecha ha formado más de 40.000 profesionales en el departamento de Antioquia.

A partir de los cambios que se han presentado en los últimos años, tanto a nivel global como nacional, que han afectado no solo el ámbito económico y social, sino también las dinámicas de la educación superior, el instituto ha creado un plan de desarrollo centrado en cinco líneas de acción, organizadas bajo tres pilares fundamentales: *Ser, hacer, trascender*.

Estos pilares están pensados desde un enfoque prospectivo y bajo el lema de que el futuro se construye más no se predice, lo que le ha permitido al instituto construir diferentes escenarios bajo los cuales se basa para tomar decisiones estratégicas.

Otro de sus enfoques es su carácter territorial, dado que la institución es un espacio en el que se construyen y desarrollan instrumentos de planeación a nivel local, municipal, regional y nacional, para responder a las diferentes situaciones que se presentan en estos espacios.

Finalmente, un enfoque de futuro, debido a la transformación de la realidad que afecta diferentes dinámicas sociales, culturales, económicas, entre otras, y con las cuales la institución debe crear escenarios posibles, probables y deseados.

Es así como las líneas estratégicas del instituto se enfocan en un sistema académico de calidad con pertinencia, mediante lo cual busca formar profesionales conscientes y capaces de adaptarse a las nuevas tecnologías y



a las necesidades que van surgiendo en la sociedad, sin dejar de lado la importancia de la dinámica social y ambiental en todos los procesos.

La línea estratégica “Articulación estratégica con los territorios” tiene como meta asegurar procesos académicos e investigativos con las regiones; la “Educación inclusiva y para la vida” se basa en un modelo de construcción de comunidad que busca, a través de nuevas metodologías de enseñanza, aprender a vivir en la diversidad; el “Posicionamiento de la investigación y la internacionalización” está impulsado por el interés de la acreditación internacional, y busca crear una cultura de investigación centrada en la ciencia, la tecnología y la innovación, de tal manera que se logre el posicionamiento internacional; y, por último, la línea estratégica del “Emprendimiento e innovación de base tecnológica”, como su nombre lo indica, busca crear una cultura de emprendimiento que tenga como base nuevos desarrollos de base tecnológica y enfoque de sostenibilidad.

Con el compromiso del Consejo Directivo, las directivas académicas y administrativas y la planta de funcionarios, el Tecnológico de Antioquia se impulsa como una institución moderna, de transformación permanente y alineada a las exigencias actuales de la sociedad, que busca hacer agradable y placentero el hacer parte de la institución, ya sea como estudiante, trabajador o grupo de interés.

Teleantioquia

La Sociedad Televisión de Antioquia Limitada, identificada con la sigla Teleantioquia, creada en 1985, fue el primer canal de televisión abierta regional del país. Actualmente, brinda información desde los 125 municipios de la región y cuenta con una audiencia aproximada de 500 mil personas, lo que la consolida como el canal regional más visto del país.

Es una sociedad de responsabilidad limitada entre entidades públicas, y su composición accionaria se encuentra dada por: departamento de Antioquia: 73.78%, IDEA: 15.19%, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: 6.77%, municipio de Medellín: 4.25%.

A lo largo de los años Teleantioquia se ha consolidado como uno de los canales públicos regionales preferidos, gracias a que ha llevado a cabo diferentes



estrategias en materia de acceso, internacionalización, contenidos y tecnología. Con el ánimo de ser un canal que inspire, integre y proyecte a los ciudadanos antioqueños, Teleantioquia se ha propuesto crear un programa de televisión descentralizado que resalta la diversidad, cultura, educación e identidad de las diferentes regiones del departamento. Desde esta perspectiva, no solo maneja franjas específicas para cada audiencia (infantil, juvenil y adulta) y diversos contenidos (deportes, información, entretenimiento, cultura), sino que le ha apostado a la inclusión y acceso a la información y educación con su iniciativa “Edumóvil”. Este proyecto, que surgió en el año 2013, empezó como una estrategia para fortalecer la presencia de la marca en las regiones, actualmente es un centro de producción audiovisual que recorre todas las regiones de Colombia. Lo que se busca con esta iniciativa es que los empleados de Teleantioquia puedan transferir sus conocimientos y hacer a la comunidad parte de su equipo. Es así como en los diferentes recorridos por el país las personas tienen la oportunidad de producir contenidos que son transmitidos, además, asisten a actividades de capacitación y a diferente tipo de formación en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En el 2022, más de 1.500 personas se beneficiaron con este proyecto, una actividad que sigue creciendo y cada vez llega a más rincones de todo el país. En su estrategia digital ha logrado innovar y explorar en el mundo virtual gracias al desarrollo de una “Vtuber” (*youtuber virtual*), la primera avatar presentadora de los canales públicos de Colombia. Esta estrategia ha mostrado un gran crecimiento, logrando una de las audiencias digitales más grandes del país en un canal abierto.

También ha conseguido grandes avances en materia de internacionalización al reforzar alianzas con grandes entidades como: la Red de Televisoras Públicas de América Latina (TAL), la Asociación de Televisoras Educativas y Culturales de Iberoamérica (ATEI) y la Deutsche Welle (DW), para la creación e intercambio de contenidos. Formaron parte de la muestra INPUT Barcelona y una producción llegó a la plataforma de Amazon Prime.

Gracias a la gestión de los miembros de la junta y a un equipo distribuido en diferentes plazas, los servicios audiovisuales ofrecidos por Teleantioquia contribuyen a la sostenibilidad de la compañía y logran satisfacer a los grupos interesados: clientes, accionistas y colaboradores.



REFERENCIAS

- Abrahamson, E., & Fairchild, G. (1997). *Management fashion: Ufecycle, triggers, and collective learning processes*. Unpublished manuscript, Columbia University, Graduate School of Business. (Summary in Academy of Management Proceedings, 254-257).
- Adams, R. B., Hermalin, B. E., & Weisbach, M. S. (2010). *The role of boards of directors in corporate governance: A conceptual framework and survey*. *Journal of economic literature*, 48(1), 58-107.
- Aguilera, R. V., & Cuervo-Cazurra, A. (2004). Codes of good governance worldwide: what is the trigger? *Organization Studies*, 25(3), 415-443.
- Aguilera, R. V., Desender, K., Bednar, M. K., & Lee, J. H. (2015). Connecting the dots: Bringing external corporate governance into the corporate governance puzzle. *Academy of Management Annals*, 9(1), 483-573.
- Akerlof, G. A. (1970). The market for “Lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488–500.
- Alderfer, C. (2011). *The practice of organizational diagnosis: Theory and methods*. OUP USA.
- ANAO (2003). *Public Sector Governance Better Practice Guide*. Canberra: Australian National Audit Office.
- APEC (2011). *Good practice guide on public sector governance*. Secretaria para la Cooperación Económica de Asia Pacífico.
- Arango, A. & Escobar, P. (2023). *Índice de Gobierno Corporativo: Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia*. Documento de Trabajo. Oficina Privada, Gobernación de Antioquia.



- Argyris C. (1970). *Intervention theory and method*. Reading, MA: Addison- Wesley.
- Bainbridge, S. M. (2002). Director primacy: The means and ends of corporate governance. *Northwestern University Law Review*, 97, 547-606.
- Barrett, P. (2002). *Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector*. Australian National Audit Office.
- Bernal, A., Oneto, A., Penfold, M., Schneider, L., & Wilcox, J. (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal*. Lima: CAF.
- Bernal, A., & Samboní, J. (2015). N° 22. *Gobernabilidad de las ciudades: gobierno corporativo al servicio de la eficiencia y los resultados de empresas y agencias públicas. El caso de Medellín, Colombia*. Políticas públicas y transformación productiva;22/2015, Bogotá: CAF.
- Bush, M. (2021). Shareholder Value and Social Responsibility Are Not At Odds. En Zingales, L., Kasperkevic, J., & Schechter, A. (Eds), *Milton Friedman 50 Years Later*. Chicago: University of Chicago.
- Cadbury Commission (1992). *Code of best practice: Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*. London: Gee.
- CIPFA (2004). *The Good Governance Standard for Public services*. Londres: Office for Public Management Ltd.
- Colli, A., & Colpan, A. M. (2016). Business groups and corporate governance: Review, synthesis, and extension. *Corporate Governance: An International Review*, 24(3), 274-302.
- Daiser, P., Ysa, T., & Schmitt, D. (2017). Corporate governance of state-owned enterprises: a systematic analysis of empirical literature. *International Journal of Public Sector Management*, 30(5), 447-466.
- Dalton, C. M., & Dalton, D. R. (2005). Boards of directors: Utilizing empirical evidence in developing practical prescriptions. *British Journal of Management*, 16, S91-S97.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2018). *The Sage handbook of qualitative research (5th ed.)*. Sage Publications.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015, 23 de noviembre). *Política General de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional*. (Documento CONPES 3851). Bogotá. D.C. Colombia: DNP.
- DGPE (2022). *Código de Propiedad*. Bogotá: Dirección General de Participaciones Estatales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia.
- Elkington, J. (2006). Governance for sustainability. *Corporate Governance: an International Review*, 14(6), 522-529.
- Falletta, S. V., & Combs, W. (2002). Surveys as a tool for organization development and change. En Janine Waclawski y Allan Church (eds.), *Organization development: A data-driven approach to organizational change* (pp. 78-102). Jossey-Bass.
- Fama, E. F. (1980). Agency problems and the theory of the firm. *Journal of Political Economy*, 88(2), 288-307.
- Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983). Separation of ownership and control. *The journal of law and Economics*, 26(2), 301-325.
- Flynn, N. (2000). Managerialism and Public Services: Some International Trends en John Clarke, Sharon Gewirtz y Eugene McLoughlin (editores), *New Managerialism, New Welfare?* Londres: Sage Publications (pp. 27-44).
- Garay, U., González, M., Guzmán, A., & Trujillo, M. A. (2013). Internet-based corporate disclosure and market value: evidence from Latin America. *Emerging Markets Review*, 17, 150-168.
- García-Sánchez, I. M., Rodríguez-Domínguez, L., & Frías-Aceituno, J. V. (2015). Board of directors and ethics codes in different corporate governance systems. *Journal of Business Ethics*, 131, 681-698.
- Gomes, A. (2000). Going public without governance: Managerial reputation effects. *The Journal of Finance*, 55(2), 615-646.
- González, M., Guzmán, A., Téllez, D., & Trujillo, M. A. (2021a). The effectiveness of corporate governance hybrid models in emerging markets: The case of the Issuer Recognition program. *Corporate Governance: An International Review*, 29(3), 252-276.



- González, M., Guzmán, A., Téllez, D., & Trujillo, M. A. (2021b). What you say and how you say it: Information disclosure in Latin American firms. *Journal of Business Research*, 127, 427-443.
- Gordon, E.A., Henry, E. and Palia, D. (2004). “Related Party Transactions and Corporate Governance”, Hirschev, M., and, K.J. and Makhija, A.K. (Ed.) *Corporate Governance (Advances in Financial Economics, Vol. 9)*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 1-27.
- Groves, K. S. (2011). Integrating leadership development and succession planning best practices. *IEEE Engineering Management Review*, 39(3), 64-81.
- Groves R.M., Fowler F.J., Couper M.P., Lepkowski J.M., Singer E. and Tourangeau R. (2004) *Survey Methodology*, Hoboken: Wiley.
- Guzmán, A., Mehrotra, V., Morck, R., & Trujillo, M. A. (2020a). How institutional development news moves an emerging market. *Journal of Business Research*, 112, 300–319.
- Guzmán, A., Rego, M., & Trujillo, M. A. (2020b). *Environmental, social and governance practices in Latin America: investor and firm perspectives from the companies circle members*. Working Paper. Centro de Estudios en Gobierno Corporativo (CEGC). CESA: Bogotá.
- Guzmán Vásquez, A., & Trujillo Dávila, M. A. (2022). *Gobierno organizacional en el sector público. Recomendaciones para las entidades públicas*. Bogotá: Editorial CESA.
- Harrison, M. I. (2005). *Diagnosing organizations: Methods, models, and processes* (Vol. 8). Sage.
- Harrison, Y. D., & Murray, V. (2015). The effect of an online self-assessment tool on nonprofit board performance. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(6), 1129-1151.
- Harrison, M. I. and Shirom, A. (1999). *Organizational Diagnosis and Assessment: Bridging Theory and Practice*. Sage Publications, Thousand Oaks.

- Huberman-Arnold, D., & Arnold, K. (2001). Commerce with a conscience: corporate control and academic investment. *Business Ethics: A European Review*, 10(4), 294-301.
- Ibarguen, A., Oneto, A., & Gómez-Zorrilla, J. (2021). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*. Lima: CAF
- Institute of Internal Auditors (2006). *The Role of Auditing in Public Sector Governance*. Florida USA.
- IMF (2007). *Manual of Fiscal Transparency*. International Monetary Fund.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). The theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 305-360.
- Kim, K. A., Kitsabunnarat-Chatjuthamard, P., & Nofsinger, J. R. (2007). Large shareholders, board independence, and minority shareholder rights: Evidence from Europe. *Journal of Corporate Finance*, 13(5), 859-880.
- Klapper, L. F., & Love, I. (2004). Corporate governance, investor protection, and performance in emerging markets. *Journal of Corporate Finance*, 10(5), 703-728.
- Leland, H., & Pyle, D. (1977 May). Information asymmetries, financial structure, and financial intermediation. *Journal of Finance* 32 (2): 371, 387.
- Lipton, M. (2021). The True Purpose of the Business Corporation. En Zingales, L., Kasperkevic, J., & Schechter, A. (Eds), *Milton Friedman 50 Years Later*. Chicago: University of Chicago.
- Ludwig, P., & Sassen, R. (2022). Which internal corporate governance mechanisms drive corporate sustainability? *Journal of Environmental Management*, 301, 113780.
- Mennicken, A., & Power, M. (2013). Auditing and Corporate Governance. En D. M. Wright, D. S. Siegel, K. Keasey, e I. Filatotchev (Eds.) *The Oxford Handbook of Corporate Governance*. Reino Unido: Oxford University Press.



- Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2015). *Qualitative research: A guide to design and implementation*. John Wiley & Sons.
- Minichilli, A., Gabriellsson, J., & Huse, M. (2007). Board evaluations: Making a fit between the purpose and the system. *Corporate Governance: An International Review*, 15(4), 609-622.
- Mintzberg, H., Raisinghani, D., A Theoret, T. (1976). The structure of “unstructured” decision processes. *Administration Science Quarterly*, 21, 246-275.
- OCDE (2008). *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. Joint Research Centre-European Commission. OECD publishing.
- OCDE (2016). *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*. OECD Publishing.
- Poth, C. N., & Creswell, J. W. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Rae, K., Sands, J., & Subramaniam, N. (2017). Associations among the five components within COSO internal control-integrated framework as the underpinning of quality corporate governance. *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, 11(1), 28-54.
- Schuschny, A. R., & Soto de la Rosa, H. (2009). *Guía metodológica: diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SFIN (2014). *Código de mejores prácticas corporativas. Circular Externa 028 de 2014. Anexo 2*. Bogotá: Superintendencia Financiera de Colombia.
- Shleifer, A. y Vishny, R.W. (1997). A Survey of Corporate Governance. *The Journal of Finance*, 52: 737-783.
- Singh, J., Svensson, G., Wood, G., & Callaghan, M. (2011). A longitudinal and cross-cultural study of the contents of codes of ethics of Australian, Canadian and Swedish corporations. *Business Ethics: A European Review*, 20(1), 103-119.

- Smith, A. (1759). *The theory of moral sentiments*, Reprint, 1990, Penguin Books, New York.
- Smith, A. (1776). *The wealth of nations*, Reprint, 1937, Cannan Edition, Modern Library, New York.
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355–374.
- Stovall, O. S., Neill, J. D., & Perkins, D. (2004). Corporate governance, internal decision making, and the invisible hand. *Journal of Business Ethics*, 51(2), 221-227.
- Tirole, J. (2001). Corporate Governance. *Econometrica*, 69: 1-35.
- Trujillo, M. A., & Guzmán, A. (2015). *Revelación de información y valor de las empresas en América Latina*. Bogotá: Editorial CESA. (Information disclosure and company value in Latin America).
- Trujillo Dávila, M. A. & Guzmán Vásquez, A. (2016). *Lineamientos de gobierno corporativo en revelación de información y transparencia*. Bogotá: Editorial CESA.
- Trujillo Dávila, M. A. & Guzmán Vásquez, A. (2017). *Emisores de valores & gobierno corporativo: Un análisis a las encuestas de código país 2007-2014*. Bogotá: Editorial CESA
- Vandebeek, A., Voordeckers, W., Lambrechts, F., & Huybrechts, J. (2016). Board role performance and faultlines in family firms: The moderating role of formal board evaluation. *Journal of Family Business Strategy*, 7(4), 249-259.
- Villalonga, B., Trujillo, M. A., Guzmán, A., & Cáceres, N. (2019). What are boards for? Evidence from closely held firms in Colombia. *Financial Management*, 48(2), 537-573.
- Villar, L., & Penfold, M. (2010). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*. Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Wieland, J. (2001). The ethics of governance. *Business Ethics Quarterly*, 11(2): 73-87.



Young, M. N., Peng, M. W., Ahlstrom, D., & Bruton, G. D. (2002, August). Governing the corporation in emerging economies: a principal-principal perspective. In *Academy of Management Proceedings* (Vol. 2002, No. 1, pp. E1-E6). Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management.

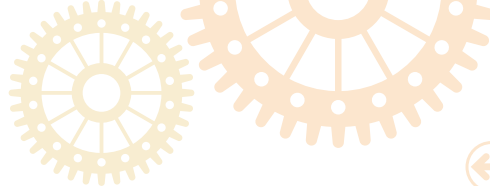
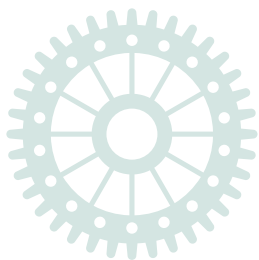
Young, M. N., Peng, M. W., Ahlstrom, D., Bruton, G. D., & Jiang, Y. (2008). Corporate governance in emerging economies: A review of the principal–principal perspective. *Journal of Management Studies*, 45(1), 196-220.

CESA – Colegio de Estudios Superiores de Administración.

Este libro se terminó de imprimir en
Noviembre de 2023 en Bogotá D.C.

Se compuso en caracteres Adobe Caslon Pro de 12 pts.

Y se imprimió sobre papel bond de 75 gr.



Las entidades públicas, las empresas de propiedad estatal y los grupos o conglomerados de organizaciones enfrentan desafíos en materia de gobierno corporativo. El enfoque en el largo plazo, el cumplimiento de las apuestas estratégicas y el propósito para el cual ha sido creada cada organización, pueden entrar en conflicto con programas de política pública diseñados por los gobernantes en ejercicio. Por lo tanto, las prácticas que propenden por un buen gobierno buscan garantizar la independencia de los órganos de gobierno, clarificar los canales de comunicación, y preservar la estrategia de las organizaciones para que puedan cumplir con el propósito para el cual han sido creadas.

Consciente de lo anterior, la Gobernación de Antioquia ha implementado acciones para construir un modelo de gobierno corporativo adecuado para el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia. Lo anterior refleja un enfoque orientado a la sostenibilidad y el impacto organizacional, que beneficie a los antioqueños y promueva la gestión adecuada en cada una de las entidades que conforman el Conglomerado.

Este libro hace explícita la apuesta del departamento en proveer un modelo de gerencia de lo público bajo un direccionamiento estratégico que fortalece el rol del gobernante como propietario. El modelo permite una toma de decisiones adecuada a través de los órganos de dirección, en las entidades en las cuales el departamento tiene participación, y propender por un balance entre la unidad de propósito y el respeto de la autonomía que les es propia. Un modelo que se esperarí sea replicado por ciudades y departamentos en pro de una mejor gobernanza y, en consecuencia, una mejor sociedad.

