



ICGC

Instituto Colombiano de
Gobierno Corporativo

Entre las lógicas de lo público y lo empresarial: diseño y retos de las Juntas Directivas en Empresas con Participación Estatal (EPE)

María Clara Córdoba Uribe
Secretaria General del Metro de Medellín.
Miembro ICGC



Publicación No. 1
Abril 2026

Entre las lógicas de lo público y lo empresarial: diseño y retos de las juntas directivas en Empresas con Participación Estatal (EPE)

Las juntas directivas en empresas con participación estatal (EPE) ocupan un lugar crítico en la gobernanza contemporánea, pues son, al mismo tiempo, espacios de dirección estratégica empresarial y escenarios donde se materializan los desafíos propios del Estado. En ese sentido, no constituyen únicamente instancias de supervisión o direccionamiento corporativo, sino ámbitos en los que confluyen, y en ocasiones, colisionan, la racionalidad empresarial, los fines públicos y las restricciones institucionales estatales. Esto implica que deben habitar la tensión de responder simultáneamente a criterios de eficiencia, competitividad y sostenibilidad empresarial, así como a mandatos públicos, expectativas ciudadanas y dinámicas políticas.

En este contexto, el fortalecimiento del gobierno corporativo en las EPE no es un asunto meramente procedimental o técnico. Es, ante todo, un reto de gobernanza y de diseño institucional. Las buenas prácticas de gobierno corporativo permiten mejorar la toma de decisiones y riesgos estratégicos, consolidar una visión empresarial de largo plazo, fortalecer la reputación organizacional, la transparencia y generar confianza en los grupos de interés. Sin embargo, su implementación en EPE enfrentan diversos retos. Como advierte la OCDE (2015), estas organizaciones deben equilibrar de manera simultánea objetivos comerciales y mandatos públicos, lo cual complejiza tanto sus estructuras de gobernanza como sus mecanismos de rendición de cuentas.

Uno de los principales desafíos que afronta una empresa con participación estatal es la **composición de sus juntas directivas**. Aunque su diseño suele buscar un balance entre representación estatal, conocimiento técnico e independencia, en la práctica se presentan retos como, por ejemplo, que los miembros no siempre cuentan con la experiencia, habilidad o el perfil requerido para comprender la complejidad del negocio y la responsabilidad del rol, y su designación suele estar mediada por criterios políticos o institucionales y no siempre por capacidades técnicas. A esto se suma la alta rotación, la limitada disponibilidad de tiempo de estos miembros y, en muchos casos, una independencia nominal que no se traduce en autonomía real en la toma de decisiones.

Estos retos pueden tener impactos significativos en una junta directiva, ya que impacta la calidad de la deliberación estratégica y debilita la capacidad de la junta para ejercer su función de supervisión. En particular, los miembros independientes, llamados a equilibrar la toma de decisiones, enfrentan limitaciones cuando no existen criterios claros de selección, evaluación y permanencia. Como sostienen Bernal et al. (2012), una junta efectiva no depende únicamente de la diversidad de perfiles, sino de la existencia de capacidades técnicas e independencia real que permitan armonizar objetivos públicos y empresariales. De allí la necesidad de avanzar hacia esquemas más estructurados, basados en matrices de perfiles, procesos formales de inducción y capacitación, y planes de sucesión que garanticen eficacia y continuidad.

Entre las lógicas de lo público y lo empresarial: diseño y retos de las juntas directivas en Empresas con Participación Estatal (EPE)

Por otro lado, Guzmán y Trujillo (2022) señalan que algunos órganos de gobierno en el sector público están conformados en su totalidad por servidores públicos y que el alto nivel de ocupación de las personas designadas, como ministros, viceministros, presidentes o directores de otras entidades, dificulta alcanzar el quórum decisorio y sostener discusiones conscientes e informadas. Esta observación resulta especialmente relevante, pues evidencia que la sola presencia de altos funcionarios no garantiza una mejor orientación estratégica y, por el contrario, puede traducirse en órganos de gobierno con baja disponibilidad efectiva, o excesivamente orientados a la coordinación interinstitucional. Por ello, los autores recomiendan avanzar hacia juntas directivas más independientes y centradas en la visión estratégica de la empresa; en particular, proponen que los miembros independientes superen en número a los servidores públicos, que estos últimos tengan límites máximos de participación en juntas directivas para no afectar su gestión en cada una y que los cambios en la composición de la junta se realicen de manera escalonada, con el fin de no comprometer su desempeño ni interrumpir la continuidad estratégica. (Gúzman y Trujillo, 2022).

Ahora bien, a la problemática de la composición de la junta se suma una tensión más profunda: **la coexistencia de múltiples roles del Estado** dentro de la misma estructura. En las EPE, el Estado actúa como propietario, regulador y, en ocasiones, cliente. Esta superposición genera conflictos de interés que atraviesan las decisiones estratégicas, desde la prestación de servicios públicos, hasta la gestión contractual. En ausencia de una separación clara de estos roles, se debilitan los mecanismos de control y se incrementa el riesgo de decisiones sesgadas o inconsistentes. La OCDE (2015) ha insistido, precisamente, en la necesidad de diferenciar las funciones del Estado como propietario y regulador para evitar interferencias y fortalecer la gobernanza de estas organizaciones.

A estos retos se añade la **influencia política**, que no siempre se manifiesta como una interferencia abierta, sino también a través de mecanismos más sutiles, como el “temor reverencial” frente a autoridades políticas o administrativas, que puede limitar la deliberación efectiva dentro de la junta. En este sentido, la evidencia internacional ha mostrado que la interferencia política puede distorsionar la toma de decisiones, afectar la eficiencia y debilitar los mecanismos de rendición de cuentas (Banco Mundial, 2014).

En el plano operativo, estas tensiones se traducen en **problemas de funcionamiento de la Junta**. La falta de continuidad en los miembros que ostentan la calidad de servidores públicos dificulta el seguimiento de asuntos estratégicos. La participación de delegados o encargados introduce riesgos de pérdida de información y debilita la responsabilidad individual, a su vez, la limitada disponibilidad de algunos integrantes afecta la profundidad del análisis, la calidad y la oportunidad en las decisiones, mientras que el temor reverencial reduce la calidad del debate y restringe la capacidad de cuestionamiento, afectando directamente la función estratégica.

Entre las lógicas de lo público y lo empresarial: diseño y retos de las juntas directivas en Empresas con Participación Estatal (EPE)

A ello se suma un elemento particularmente crítico en el contexto público: **la gestión del riesgo en la toma de decisiones**. El temor a sanciones fiscales –por el uso de recursos públicos–, disciplinarias, penales o reputacionales pueden generar comportamientos aversos al riesgo, ralentizando procesos de toma de decisión y afectando la eficiencia organizacional. En este escenario, fortalecer la arquitectura de control, los comités especializados y los mecanismos de gestión de riesgos no solo es indispensable, sino necesario para habilitar una toma de decisiones informada y oportuna.

Ahora bien, uno de los desafíos más complejos se encuentra en la **relación entre planificación empresarial y ciclos políticos**. Las EPE requieren horizontes de largo plazo para garantizar su sostenibilidad y eficiencia, pero operan en entornos de corto plazo, donde las prioridades pueden cambiar cuatrinalmente. Esta desalineación puede generar discontinuidades, afectar la ejecución de proyectos estratégicos e impactar la sostenibilidad.

Superar esta tensión implica blindar, en la medida de lo posible, la planificación empresarial frente a los ciclos políticos, mediante instrumentos robustos de planeación de largo plazo y mecanismos institucionales de seguimiento que trasciendan los periodos de gobierno. Esto supone, en primer lugar, la adopción de planes empresariales de largo plazo contruidos con metodologías sólidas, que no solo definan objetivos estratégicos, sino que establezcan rutas claras de implementación, indicadores de seguimiento y criterios de evaluación independientes de las agendas gubernamentales de turno. Esto no es un obstáculo para que la EPE aporte a la materialización de los planes de desarrollo nacional o local, y esté articulada con la visión de política pública elegida por la ciudadanía, mientras que dicha articulación se produzca de manera coherente con su direccionamiento estratégico y con criterios de sostenibilidad.

Asimismo, resulta clave desacoplar, al menos parcialmente, la actualización de estos planes empresariales de los ciclos políticos cuatrienales, evitando que cada cambio de administración implique una redefinición sustancial de la estrategia empresarial. En este sentido, la creación de comités especializados, particularmente de estrategia o sostenibilidad, presididos por miembros de junta independientes, puede contribuir a garantizar continuidad, al ejercer funciones de seguimiento técnico, control estratégico y preservación de la visión de largo plazo.

De manera complementaria, el fortalecimiento de los reglamentos internos de junta y de sus comités, la definición de agendas anuales de sesiones de Junta y la expedición de políticas empresariales estratégicas, permite institucionalizar procesos de toma de decisión más estables y menos expuestos a contingencias políticas. A ello se suma la importancia de mecanismos como las reinducciones periódicas, capacitación y formación a miembros de junta, y su adecuada remuneración facilitan la continuidad del conocimiento y reducen los efectos de la rotación.

Entre las lógicas de lo público y lo empresarial: diseño y retos de las juntas directivas en Empresas con Participación Estatal (EPE)

En conjunto, estas medidas no eliminan la influencia política, que es inherente a la naturaleza de las EPE y al funcionamiento del aparato estatal, pero sí permiten gestionarla de manera más efectiva y equilibrada, reduciendo su impacto sobre la coherencia estratégica y fortaleciendo la capacidad de las juntas directivas para sostener una visión empresarial de largo plazo compatible con la generación de valor público.

En resumen, las juntas directivas en empresas con participación estatal no enfrentan únicamente desafíos de diseño o de cumplimiento normativo, estas encuentran atravesadas por tensiones estructurales entre lo público y lo empresarial, entre el corto y el largo plazo, y entre la dinámica política y la racionalidad técnica. Por ello, su fortalecimiento no puede limitarse a la adopción de buenas prácticas formales, al requerir un esquema de gobernanza más maduro, donde la independencia sea efectiva, la composición responda a criterios técnicos, y los mecanismos institucionales permitan gestionar, y no simplemente contener, las tensiones inherentes a este tipo de organizaciones.

Esto es particularmente relevante en la medida en que la calidad de las juntas directivas en las EPE no solo condiciona el desempeño empresarial, sino que define, en buena parte, la capacidad efectiva del Estado para cumplir sus propios fines y generar valor público de manera consistente, transparente y sostenible. En este sentido, las juntas directivas dejan de ser un órgano corporativo más para convertirse en un espacio de gobernanza, donde se materializa la acción estatal. Bajo este contexto, su fortaleza o debilidad incide directamente en la legitimidad del Estado, en la calidad de los bienes y servicios que provee y en su capacidad para articular objetivos públicos con dinámicas de mercado.

Desde el Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo queremos hacer una invitación a los Directores y Gerentes de las EPE, y especialmente, a sus socios, que son principalmente entidades del gobierno, bien sea Nacional o Local, para incorporar dentro de estas entidades instrumentos y herramientas de gobierno corporativo que permitan el logro de los objetivos estratégicos y a comprometerse con su implementación para garantizar la sostenibilidad de las EPE, logrando que lo público y lo empresarial, que están estructuralmente entrelazados, se armonicen.

La publicación emitida no representa la opinión del Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo.

Entre las lógicas de lo público y lo empresarial: diseño y retos de las juntas directivas en Empresas con Participación Estatal (EPE)

Referencias

Bernal, A., Oneto, A., Penfold, M., Schneider, L., & Wilcox, J. (2012). N° 6. Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, 6, Caracas: CAF. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/366>

Banco Mundial. (2014). Corporate governance of state-owned enterprises: A toolkit. World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/ed06b6e4-422e-523d-921a-5e1b686e23e5>

Guzmán Vásquez, A., & Trujillo Dávila, M. A. (2022). Gobierno organizacional en el sector público. Recomendaciones para las entidades públicas (1st ed.). CESA - Colegio de Estudios Superiores de Administración. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2v55bdr>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>