

El Gobierno Corporativo en las Agencias del Estado en Colombia

Ligia Julietth Restrepo Bernal

Oscar Mauricio Carmona Celis

Colegio de Estudios Superiores de Administración - CESA

Maestría en Administración de Empresas - MBA

Bogotá

2020

El Gobierno Corporativo en las Agencias del Estado en Colombia

Ligia Julietth Restrepo Bernal

Oscar Mauricio Carmona Celis

Directores:

María Andrea Trujillo Dávila

Alexander Guzmán Vásquez

Colegio de Estudios Superiores de Administración - CESA

Maestría en Administración de Empresas - MBA

Bogotá

2020

Tabla de contenido

1. Introducción	4
2. Marco conceptual y antecedentes.....	6
2.1. New Managerialism:.....	8
2.2. Gobierno corporativo en Colombia	11
2.3. Las agencias del Estado en Colombia.....	14
2.4. Líneas de acción del Gobierno Corporativo:	15
3. Muestra y metodología.....	16
3.1. Descripción de la muestra	16
3.1.1. Agencia Nacional de Infraestructura - ANI	17
3.1.2. Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV	18
3.1.3. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE	20
3.1.4. Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH.....	22
3.2. Metodología	23
4. Resultados	24
4.1. Juntas directivas	25
4.2. Arquitectura de control.....	29
4.3. Transparencia y revelación de información	31
4.4. Relacionamiento con grupos de interés.....	33
5. Conclusiones y recomendaciones.....	35
Bibliografía	38

El Gobierno Corporativo en las Agencias del Estado en Colombia

1. Introducción

Las buenas prácticas de gobierno corporativo, planteadas desde el sector privado, han convertido este tema en una punta de lanza para muchas compañías. Por medio de la implementación de un buen gobierno corporativo las empresas pueden alcanzar sus objetivos de manera adecuada, y una buena parte del sector privado ha comprendido su importancia al encontrar en él un aliado estratégico para el cumplimiento de dichos objetivos.

Sin duda alguna, el sector privado ha sabido aprovechar las ventajas que proporciona el gobierno corporativo para fortalecer el giro de sus negocios a distintos niveles. De igual manera, algunas organizaciones públicas a nivel mundial han decidido adoptar las buenas prácticas del sector privado en materia de gobierno corporativo, y han logrado unos resultados notorios. Esto ha evidenciado que trasladar las buenas prácticas del sector privado al público, particularmente en el área de gobierno corporativo, no solo es posible sino que además genera resultados de gran impacto, ya no para un grupo de propietarios o accionistas, sino para toda una sociedad.

En Colombia, las buenas prácticas de gobierno corporativo han sido implementadas de manera más natural en el sector privado que en el público. Sin embargo, el Estado colombiano atraviesa actualmente un proceso particular de crecimiento o desarrollo, por lo que se ha visto en la necesidad de implementar esta metodología en el sector oficial. Esto demuestra la relevancia de dichas prácticas para el manejo eficiente de los recursos, la gestión adecuada de riesgos y conflictos de interés que surgen al interior de las estructuras de gobierno en las organizaciones. De esta manera, el trabajo de las entidades oficiales puede resultar más efectivo y eficiente.

Tras exponer la anterior situación, podemos decir que la problemática que se quiere resaltar en el presente trabajo está relacionada con la necesidad de adoptar buenas prácticas de gobierno corporativo en las entidades del Estado. Cabe señalar que, si bien dichas

prácticas tienen su génesis en el sector privado, son transversales, escalables y aplicables a cualquier tipo de estructura de propiedad, debido a que el gobierno corporativo establece los pesos y contrapesos necesarios que tienen en cuenta quienes toman decisiones en el marco de las estructuras de poder en la organización. Si se considera lo que hoy se concibe a nivel global, regional y local, como las buenas prácticas alrededor de juntas directivas, arquitectura de control, revelación y transparencia de la información, y relacionamiento con los grupos de interés en el contexto organizacional, el presente trabajo pretende resaltar el papel de las entidades del Estado en la sociedad. Se busca un énfasis especial en los bienes y servicios que esta metodología implica, su carácter sin ánimo de lucro, y el hecho de que no son ajenas a estas dinámicas, por lo que requieren ser incorporadas en el quehacer organizacional de dichos organismos institucionales.

Durante los últimos años, las agencias del Estado se han convertido en un aliado estratégico para el Gobierno Nacional en varios temas, tales como el transporte, los hidrocarburos, la minería, entre otros. Por medio de estas agencias se ha buscado que el desarrollo de cada sector se presente de la mejor manera posible, que cuente con las herramientas adecuadas y tenga la prevalencia técnica de la que anteriormente carecía. Por tanto, algunas buenas prácticas, como las utilizadas con éxito en el sector privado, pueden ser determinantes para encaminar al éxito a estas agencias gubernamentales.

Dentro de la presente investigación, se busca exponer los principales desafíos en materia de gobierno corporativo de cuatro agencias del Estado que se encuentran en sectores estratégicos del Gobierno Nacional. Estas agencias son: Agencia Nacional de Infraestructura, Agencia Nacional de Seguridad Vial, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Agencia Nacional de Hidrocarburos. A través de la utilización de buenas prácticas del sector privado llevadas a lo público, o teóricamente *New Managerialism*, se pretende fortalecer las agencias del Estado para que puedan dar un adecuado cumplimiento a sus estrategias.

El presente escrito inicia, por tanto, con un marco conceptual y antecedentes en temas relacionados con el gobierno corporativo. Posteriormente, presenta un esbozo acerca del *New Managerialism*. Luego, señala aspectos del gobierno corporativo en Colombia, así como sus

líneas de acción particulares. Después, realiza una descripción de cada una de las agencias escogidas para esta investigación, para pasar a un análisis de las líneas de acción de gobierno corporativo en las agencias del Estado, y finalizar con unas conclusiones sobre este tema.

La metodología que se adelantó para el análisis de estas agencias fue cualitativa y de tipo descriptivo, y se planteó a través de entrevistas semi-estructuradas. A partir de estas, se identificó el estado actual en materia de gobierno corporativo de las mencionadas organizaciones. Los temas desarrollados durante las entrevistas fueron: consejo directivo, cultura de control, transparencia y revelación de información, y relacionamiento con grupos de interés. Estos temas fueron abordados mediante un cuestionario elaborado previamente. Luego de obtener las entrevistas con cada una de las agencias, se procedió a realizar un análisis de los principales desafíos en materia de gobierno corporativo de estas organizaciones. Finalmente, se expone una serie de conclusiones y recomendaciones para fortalecer el gobierno corporativo de estas agencias.

Se espera que el presente documento pueda servir de apoyo para que el gobierno corporativo de las entidades públicas logre resultados contundentes y fortalezca sus dinámicas internas, principalmente de las agencias del Estado. Por medio de la implementación de buenas prácticas en esta materia, las agencias pueden impulsar el cumplimiento de sus estrategias de acción.

2. Marco conceptual y antecedentes

El gobierno corporativo se ha convertido en una de las herramientas fundamentales para la sostenibilidad de las organizaciones. A través del uso de buenas prácticas en esta materia, diversas instituciones a nivel mundial han logrado convertirse en ejemplos de éxito. Si bien el origen de las buenas prácticas de gobierno corporativo se remite a las empresas listadas, su importancia ha trascendido a todo tipo de organizaciones, tales como empresas no listadas, familiares, sin ánimo de lucro, etc. Implementar estas prácticas permite que todos los grupos de interés involucrados en las organizaciones obtengan beneficios (Restrepo Abondano et al., 2012). Diversos tipos de entidades en sectores públicos y privados han demostrado que

para lograr el cumplimiento de su estrategia, es necesario desarrollar una buena gobernabilidad. Por tal razón, es indispensable el uso de buenas prácticas de gobierno corporativo al interior de dichas entidades.

Es usual escuchar menciones sobre el gobierno corporativo o sus buenas prácticas por parte de actores del sector privado, y es fácil hallar en su interior casos o modelos exitosos que llevan a cabo estas prácticas. Por otro lado, la noción de gobierno corporativo o gobierno organizacional apenas comienza a desarrollarse en las organizaciones públicas, por lo que resulta altamente relevante entender el impacto de su implementación. Esta situación, sumada a la poca credibilidad que actualmente presenta el sector público colombiano (Reyes, 2018), ha llevado a las organizaciones públicas a revisar prioritariamente la necesidad de tomar como ejemplo estas buenas prácticas con el objetivo de adoptarlas eventualmente.

Por lo anterior, y con el ánimo de contribuir al estudio del gobierno corporativo dentro del sector público colombiano, se hace necesario conocer inicialmente una serie de definiciones diversas que permitan comprender lo que significa el gobierno corporativo. Según la OCDE, El Gobierno Corporativo, tiene como objetivo, “favorecer la eficiencia económica, la estabilidad financiera y el crecimiento económico sostenible.” (OCDE, 2016, p. 3).

El gobierno corporativo se ha convertido en uno de los temas de mayor relevancia para el éxito de las organizaciones durante el último siglo; cabe señalar que el ámbito académico de la economía financiera ha sido uno de los principales objetos de estudio. Si bien la noción de gobierno corporativo ha sido abordada desde diversos enfoques (estratégico, legal, organizacional, financiero, entre otros), ésta comprende el estudio del máximo órgano de gobierno, es decir, y de acuerdo con Trujillo Dávila et al. (2015):

las asambleas generales de accionistas, las diferentes estructuras de propiedad y accionistas controlantes, los órganos colectivos de decisión como las juntas directivas, los esquemas de compensación de la alta gerencia, las prácticas de transparencia y revelación de la información y la protección legal que se ofrece a país para los inversionistas y diferentes grupos de interés (p. 13).

Teniendo en cuenta lo anterior, el gobierno corporativo se concibe entonces como el conjunto de normas y buenas prácticas dentro de una organización que busca implementar una buena gobernanza por medio de elementos claves como responsabilidad, transparencia, participación, gestión de relaciones, eficiencia y equidad (National Council of the Institute of Public Administration [NC-IPAA], 2002).

El gobierno corporativo, como práctica organizacional que ha sido extendida a diversos contextos empresariales, puede relacionarse con una de las dinámicas que se estudian en el contexto de lo público, como la nueva gerencia de lo público, o el *New Managerialism*. Este es un concepto que pretende adoptar y adaptar prácticas gestadas en el sector privado hacia el sector público, con el fin de obtener mejores resultados en el ejercicio de sus actividades. Es de suma importancia para el Estado colombiano tener en cuenta estas experiencias positivas en el sector privado para trasladarlas al sector público. Es por esto que resulta relevante revisar el contexto actual del sector público a la luz del *New Managerialism*.

2.1. *New Managerialism*

El *New Managerialism* o Nuevo Gerencialismo, se fundamenta en un modelo de gerenciamiento corporativo, que busca emular el estilo de gestión del sector privado (Burbules y Torres, 2000). Según Tony Cutler (2015), existen tres líneas centrales de *New Managerialism*: “El énfasis en mejorar el "desempeño" de los servicios del sector público; el mayor uso de la competencia en el sector público; y cambios relacionados en el enfoque de "gestión" de las organizaciones del sector público” (p. 770). De acuerdo con Cutler, el adecuado uso de estas tres líneas centrales debería garantizar que las entidades oficiales logren los resultados perseguidos.

El uso del *New Managerialism* ha beneficiado a múltiples entidades gubernamentales a nivel mundial, ya que, al llevar las experiencias de éxito del sector privado al sector oficial, se evidencia una mejora en el desempeño, la productividad y la gestión de las instituciones oficiales. Casos como los de sectores oficiales de Nueva Zelanda y Australia evidencian la

adaptabilidad que las organizaciones públicas han obtenido luego de desarrollar nuevas prácticas para alcanzar los objetivos estatales (Grill, 2000).

Para el caso de Nueva Zelanda, se incorporaron algunas buenas prácticas a nivel público, como propiciar el aumento de los niveles de transparencia y efectividad en el servicio al cliente. Esta implementación trajo múltiples beneficios para los grupos de interés que intervienen en ella, principalmente la ciudadanía (Grill, 2000).

Este evento significó un aumento en los niveles de servicio a los ciudadanos neozelandeses. En el caso de Australia, según el Australian National Audit Office [ANAO], la gobernanza del sector oficial comprende un conjunto de prácticas que permiten alcanzar resultados a través de un alto nivel de rendición de cuentas. Por esto, el buen Gobierno en Australia se desarrolla en torno a dos pilares fundamentales: desempeño y rendición de cuentas (Urrutia, 2015). La ejecución de estos dos pilares, junto a la implementación de buenas prácticas ha hecho de Australia un modelo de gobierno corporativo para el sector público.

Además, diferentes países del mundo han implantado prácticas competitivas que han permitido que su fuerza laboral se potencialice. Es decir, han logrado mejorar su rendimiento en virtud de las mediciones de desempeño o las evaluaciones a sus colaboradores diferentes entidades oficiales a nivel mundial (Clarke et al., 2000).

Sin duda, varios gobiernos alrededor del mundo se han dado cuenta del aumento de la eficiencia en sus instituciones, y la gran diferencia que implica cuando se habla de competitividad a nivel nacional (Clarke et al., 2000). Por esto Colombia, con el ánimo de convertirse en un país avanzando, debe adoptar nuevas prácticas que logren aumentar su competitividad y la efectividad de sus entidades gubernamentales. Según Tony Blair (1998) “Necesitamos un sistema diseñado no para ayer, sino para hoy” (p. 5).

Las entidades gubernamentales colombianas deben adaptarse a las dinámicas del mundo moderno y adoptar nuevas prácticas que permitan aumentar su productividad. El retraso

normativo, así como las malas prácticas de un Estado, obstaculizan el desarrollo de los países. Por esto es pertinente pensar en entidades gubernamentales dinámicas y adaptadas a las necesidades del mundo actual; una buena alternativa para esto es tener en cuenta las experiencias exitosas, como por ejemplo las buenas prácticas utilizadas en el sector privado.

El Grupo de Gestión Pública de la OCDE sugiere una ejecución de las funciones estatales que emule algunas características de las empresas expuestas a mercados competitivos. Esto se refiere particularmente a tener en cuenta aspectos como la contabilidad y las finanzas de las instituciones públicas, el servicio al ciudadano, la participación de los grupos de interés y el manejo óptimo de los dineros públicos (Clarke et al., 2000). Estos eventos son algo que puede verse con buenos ojos, puesto que crea un ambiente de competencia y superación entre las entidades gubernamentales. Conforme a lo anterior, resulta necesario para el Estado colombiano tener en cuenta las mencionadas prácticas internacionales en aras de aumentar su competitividad y mejorar la efectividad de las entidades gubernamentales. Por ello, resulta necesario que Colombia actualice la gestión pública y tenga en cuenta nuevas dinámicas que permitan incrementar sus beneficios.

La "Nueva Gestión Pública" (NGP) fue un término utilizado para describir una serie de reformas que reconfiguraron las relaciones entre los sectores público y privado, entre profesionales y gerentes, y entre el gobierno central y el local. Los ciudadanos y los clientes se reformularon como consumidores, y las organizaciones de servicio público se reformularon a la imagen del mundo empresarial (Clarke et al., 2000, p. 45).

Por todo lo anterior, la propuesta consiste en que, a través del uso del *New Managerialism* en las entidades del Estado colombiano se puedan generar escenarios de mayor competitividad. Para ello está el ejemplo del conjunto de prácticas utilizadas en el sector privado que pueden aplicarse en el contexto público. En este trabajo se hace énfasis en las prácticas de gobierno corporativo que se desarrollaron para procurar un manejo eficiente de los recursos y para mitigar el comportamiento oportunista de los agentes económicos. Sin embargo, estas prácticas han sido aplicadas con éxito en las diferentes formas de organización, como las empresas listadas, las empresas de capital cerrado, o las

organizaciones sin ánimo de lucro, las cuales presentan un interés relativamente reciente en el sector público.

2.2. Gobierno corporativo en Colombia

Tal como lo menciona la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE y el Banco de Desarrollo de América Latina - CAF(CAF, 2012):

Las Empresas de Propiedad Estatal (EPE) deben dar ejemplo de los mejores principios y prácticas de Gobierno Corporativo como mecanismo para fortalecer sus capacidades tanto institucionales como gerenciales, y promover la transparencia y efectividad de su gestión. En este sentido, todos los participantes en una EPE -gobierno, ministerio o agencia de administración, Directorio, ejecutivos y directivos- deben asegurar que la empresa se organice y funcione como modelo de excelencia en Gobierno Corporativo, buenas prácticas ambientales, sociales y altos estándares éticos (p. 9).

La incorporación del gobierno corporativo en algunas organizaciones colombianas ha permitido identificar la relevancia que este tiene para el cumplimiento de sus estrategias. Esto se evidencia en casos como el de Isagen, la cual se encuentra listada en bolsa, integrada por una junta directiva de primer nivel, que promulga el cumplimiento de los mejores modelos de gobernabilidad y el respeto de los derechos de los accionistas minoritarios (CAF, 2012). Un segundo caso es el de EPM:

la cual se destaca por la gestión de la entidad territorial propietaria (Municipio de Medellín) en el establecimiento de un marco adecuado para el ejercicio de esta propiedad, la gestión del Gobierno Corporativo dentro de un grupo empresarial, y el establecimiento de un Plan de Mejoramiento Anual para la implementación y el seguimiento de las mejores prácticas de gobernabilidad. (p. 39).

En la actualidad, las entidades públicas colombianas enfrentan una situación similar a la de las grandes empresas que florecieron en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial; sus nociones tradicionales fueron incapaces de atender las necesidades de un mundo

moderno (Bauman et al., 1995). Por ello, es posible argumentar que las organizaciones oficiales podrían adoptar las buenas prácticas del *New Managerialism*, con el fin de lograr adaptarse a los tiempos de hoy.

Otro factor importante a tener en cuenta en el sector oficial es la burocracia. A nivel mundial, “El sentimiento antiburocrático ha sido un elemento omnipresente del discurso político durante más de un siglo” (Clarke et al., 2000, p. 62). Sin embargo, algunos estados mantienen deficiencias en este tema lo que afecta notoriamente su productividad. El Estado colombiano se ha caracterizado por ser uno de los más burocráticos a nivel oficial (Portafolio, 2018), lo que deja en evidencia la necesidad de adoptar buenas prácticas en el funcionamiento interno de sus entidades (Consejo Privado de Competitividad, 2019). Por esto, y con el ánimo de brindarle mayor efectividad y productividad a las instituciones gubernamentales, se hace necesario buscar la forma de implementar las prácticas óptimas de gobierno corporativo en el país.

La situación mencionada es contraria al comportamiento ideal de las instituciones de países emergentes como Colombia (Osborne y Gaebler, 1992). Al interior de los gobiernos de países en desarrollo es necesario promover la competencia y la persecución de metas; el hecho de ser entidades gubernamentales no se opone a alcanzar resultados ni optimizar los recursos. Este argumento es formulado por Osborne y Gaebler (1992):

Los gobiernos emprendedores promueven la competencia entre proveedores de servicios. Empoderan a los ciudadanos empujando el control de la burocracia hacia la comunidad. Miden el desempeño de sus agencias, enfocándose no en insumos sino en resultados. Son impulsados por sus metas —sus misiones— no por sus reglas y regulaciones. Ellos redefinen a sus clientes como clientes y les ofrecen opciones: entre escuelas, entre programas de capacitación, entre opciones de vivienda. Previenen problemas antes de que surjan, en lugar de simplemente ofrecer servicios después. Ponen sus energías en ganar dinero, no simplemente en gastarlo. Descentralizan la autoridad, adoptando la gestión participativa. Prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos. Y se centran no solo en la prestación de servicios públicos, sino en catalizar a todos los sectores (públicos, privados y voluntarios) para que actúen para resolver los problemas de su comunidad (pp. 19-20).

Al interior de varias entidades gubernamentales colombianas aún se mantienen malas prácticas que deben ser mejoradas para lograr una mayor eficiencia del Estado. Estas malas prácticas han llevado inclusive a ofrecer un mal servicio a los ciudadanos al realizar trámites sin ningún sentido sobre la necesidad real de los usuarios (Consejo Privado de Competitividad, 2019). Por esta razón, las prácticas enfocadas en aumentar la competitividad de las entidades del sector público contribuyen enormemente al mejoramiento del gobierno corporativo del Estado.

Por lo anterior, la presente investigación considera que adoptar el *New Managerialism* en las entidades estatales, es una posibilidad de darle una nueva cara al manejo de las organizaciones públicas colombianas. Por medio del uso apropiado de esta tendencia, es posible mejorar de forma significativa la productividad y la gestión de las instituciones del sector oficial.

El presente análisis se enfoca en un tipo de organizaciones de origen público como lo son las agencias del Estado. Estas organizaciones fueron creadas para apoyar el desarrollo de sectores de suma importancia para el Gobierno. Las agencias estatales son entidades sin ánimo de lucro que están dirigidas al mejoramiento y óptimo crecimiento de un sector en particular. Por esta razón, es indispensable que estas entidades cuenten con buenas prácticas de gobierno corporativo para su adecuada gestión y continuidad en el tiempo. La pregunta clave aquí es: *¿Cuáles son los principales desafíos del gobierno corporativo, en las agencias del Estado colombiano?*

Al identificar los principales desafíos de gobierno corporativo que tienen las mencionadas agencias, a través del concepto de *New Managerialism*, es posible llevar las buenas prácticas utilizadas en el sector privado, en materia de gobierno corporativo, al sector público. Esto permitirá un mejoramiento en las agencias estatales y un aumento de la competitividad del país.

2.3. Las agencias del Estado en Colombia

Para responder la pregunta de investigación se hace necesario comprender en principio qué son las agencias del Estado. Para esto, es preciso señalar en primer lugar la definición que comprende el término de agencia; según la RAE, es una “Organización administrativa especializada a la que se confía la gestión de un servicio” (Real Academia Española, 2019). Teniendo en cuenta esta definición, se puede decir que, las agencias son organizaciones especializadas en la gestión de un servicio.

Actualmente, la legislación en Colombia no dispone de una definición concreta de agencia. Sin embargo, por el desarrollo de éstas a lo largo de la historia se puede inferir que son entidades especializadas en un sector o temática de interés para el Estado. Por tal razón, las agencias del Estado son las encargadas de atender las necesidades de un sector determinado de la población. De ahí la importancia para el Gobierno Nacional de mantener y adoptar buenas prácticas de gobierno corporativo en estas entidades.

En Colombia existen diecisiete agencias nacionales y siete agencias territoriales. El Ministerio de Agricultura cuenta con tres de éstas, y es el ministerio que más tiene adscritas. Las agencias fueron creadas debido a que los respectivos ministerios no tenían la facilidad técnica para desarrollar los proyectos a su cargo. Según el exministro de Hacienda, Guillermo Perry, “la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente y la Agencia Nacional de Minería - ANM han sido casos exitosos” (La República, 2018, párr. 12).

Vale la pena destacar, en este selecto grupo de agencias, a la ANI como la encargada de las vías de cuarta generación (4G), una gran apuesta del Gobierno Nacional para conectar el país. Así mismo, es oportuno exaltar la labor adelantada por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, que ha logrado contribuir a la modernización de la contratación pública.

A partir de la definición de agencia y tras destacar la importancia que tienen estas entidades para el Estado, se hace necesario realizar una descripción general de las agencias a analizar. La primera es la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), luego la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), posteriormente, se dará paso a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), para finalizar con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Después de realizar una breve descripción de las funciones de estas agencias, se dará a paso a la revisión de buenas prácticas de gobierno corporativo en cada una de ellas.

Estas Agencias fueron escogidas debido a la importancia de los sectores que representan en la estrategia del Gobierno nacional y la disponibilidad y acceso a la información, así como al personal de contacto en cada entidad. El sector de transporte es una de las banderas para aumentar la productividad y la conectividad del país. El sector de hidrocarburos es uno de los principales sectores de la economía nacional, pues genera unos recursos significativos para el presupuesto público. Por último, el sector judicial cuenta en la actualidad con una enorme responsabilidad, debido al alto pago que está realizando el Estado colombiano por concepto de sentencias judiciales, lo que afecta de forma importante el presupuesto nacional.

2.4. Líneas de acción del gobierno corporativo:

Dentro de la estructura del gobierno corporativo existen líneas de acción por las cuales las entidades públicas o privadas establecen sus buenas prácticas. La primera está dada por la relación que existe entre el director ejecutivo y la junta directiva, tal como lo mencionan Aristizábal et al. (2019): “las juntas directivas se conciben como el principal mecanismo de Gobierno corporativo y como el órgano central de un sistema de Gobierno a nivel organizacional” (p. 55). Esto se debe a que su creación e implementación en las organizaciones se da como resultado de mitigar los conflictos presentados entre gerentes y propietarios. La toma de decisiones se da de acuerdo a las funciones de formulación, selección, implementación y supervisión, siendo las juntas directivas los órganos con mayor capacidad para tomar decisiones que afectan la organización en su estrategia.

La segunda línea de acción está dada por la arquitectura de control para la administración del riesgo, la cual se creó e implementó en las organizaciones con el fin de prevenir fraudes y fortalecer la estructura del control interno (Aristizábal et al., 2019).

La tercera corresponde a la transparencia y exposición de información, lo cual evita que se generen conflictos de intereses a causa de asimetrías en la manipulación de la información. Esto le permite a la organización obtener reconocimiento en el sector, pues brinda tranquilidad a sus grupos de interés y reduce la posibilidad de arriesgar su reputación (Aristizábal et al., 2019).

Por último, la cuarta línea hace referencia a la importancia de la gestión y el relacionamiento con los grupos de interés dentro del sistema de gobierno corporativo, para entender su poder, urgencia y legitimidad y permite la posibilidad de internalizar sus expectativas de cara a la generación de valor (Tirole, 2001).

Conforme a lo anterior y con el objetivo de mejorar el desarrollo incipiente en materia de gobierno corporativo en las agencias del Estado, los aspectos a analizar en cada una de ellas son: juntas directivas, arquitectura de control, transparencia y revelación de información, y relacionamiento con grupos de interés.

3. Muestra y metodología

3.1. Descripción de la muestra

- Agencia Nacional de Infraestructura - ANI
- Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE
- Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH

3.1.1. Agencia Nacional de Infraestructura - ANI

La ANI fue creada mediante el Decreto 1800 del 26 de junio de 2003 por el Gobierno nacional, como resultado de la liquidación de Ferrovías y la reestructuración de otras entidades asociadas al sector transporte. La ANI es una agencia nacional estatal de naturaleza especial, parte del sector descentralizado de “la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica” (ANI, 2019, art. 1). Se encuentra adscrita al Ministerio de Transporte y tiene por objeto gestionar todas las actividades asociadas a la administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte y proyectos asignados por el gobierno nacional, así como los proyectos asociados al Plan Nacional de Desarrollo (ANI, 2019).

Durante los primeros ocho años funcionó bajo la razón social del INCO (Instituto Nacional de Concesiones), pero presentó fallas en su gestión por la falta de recursos y por la mala administración, pues no contaba con las herramientas necesarias para el desarrollo de la infraestructura que se requería en el país. Esto llevó a la decisión de transformarla mediante el Decreto 4165 de 2011, “modificando su naturaleza jurídica y la denominación del Instituto Nacional de Concesiones por la Agencia Nacional de Infraestructura” (ANI, 2019, art. 1).

Este nuevo modelo contaba con una estructura y gestión de proyectos basado en la:

participación privada, orientada en los principios de transparencia y protección del patrimonio público, gobernabilidad, independencia y autonomía técnica y altos estándares éticos, respaldados en procesos eficientes y un capital humano con las más altas capacidades (ANI, 2019, párr. 5).

El proceso de transformación institucional fijó los siguientes objetivos específicos: autonomía técnica e implementación de altos estándares de gobierno corporativo; vinculación y conservación de capital humano competente, con incentivos adecuados; fortalecimiento de procesos misionales; y establecimiento de sistemas y herramientas de gestión efectivas (ANI, 2019, párr. 6).

La toma de decisiones se encuentra bajo la responsabilidad del Consejo Directivo de la ANI, de conformidad con el artículo 9 del Decreto ley 4165 de 2001, donde se determinan y verifican los objetivos de la entidad, el plan estratégico y los planes, proyectos y programas a ejecutar. Los recursos públicos de la ANI son asignados por el presupuesto general de la Nación y están señalados en el artículo 5 del Decreto ley 4165 de 2011, y los recursos propios provienen de peajes que hacen parte de proyectos concesionados.

La entidad está obligada a celebrar rendición de cuentas a la ciudadanía conforme al artículo 50 de la Ley 1757 de 2015; la página web de la entidad presenta su rendición de cuentas para los años 2016, 2017, 2018 y 2019; así como los reportes de Control interno de auditorías adelantadas en los años 2018 y 2019.

A nivel de riesgos, la ANI ha generado el mapeo de los potenciales riesgos institucionales desde 2009 hasta 2015. De igual manera cuenta con una política de administración del riesgo, la cual promulga los lineamientos generales por los que se deben regir para la mitigación de riesgos que se encuentren edificados y que puedan afectar su reputación. A nivel de transparencia, la Agencia genera reportes entregados a sus respectivos entes de control, los cuales son divulgados en su página web, con el fin de demostrar la trazabilidad en sus procesos y el buen manejo de los recursos públicos. El plan estratégico vigente va de 2018 a 2022, y en él se destaca como proyecto estratégico a nivel de gobierno corporativo, el diseño e implementación del nuevo Esquema de Gobierno Corporativo de la ANI (ANI, 2019).

3.1.2. Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV

La ANSV se creó el 27 de diciembre de 2013 por medio de la Ley 1702 del mismo año. Los Decretos 787 y 788 de 2015 establecieron la estructura interna y funciones de la entidad, así como su planta de personal. La ANSV es una entidad descentralizada, del orden nacional, que forma parte de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Transporte (ANSV, 2019). La ANSV tiene como objeto la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país”

(Función Pública, 2020). “Es el soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidas a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio (Función Pública, 2020, art. 3).

Para el año 2019, los proyectos ejecutados por la ANSV a nivel nacional han permitido generar conciencia en torno a la importancia de la seguridad vial en Colombia. A través de la adopción de diferentes medidas, se ha logrado transmitir recomendaciones y conceptos clave a la ciudadanía, como el hecho de que todas las muertes en siniestro viales son evitables. Así mismo, se logró posicionar la problemática de seguridad vial en todos los entes territoriales del país.

Uno de los principales objetivos a corto plazo de esta agencia, es generar un impacto más fuerte en los municipios y zonas más alejadas del país. Para 2018, según estadística del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, 71 municipios tuvieron el 50% de la fatalidad en siniestros viales. Por esta razón, el acompañamiento de la ANSV a nivel territorial ha sido prioritario, para finales del año 2018, se suscribieron 53 Acuerdos de Gestión Territorial de Seguridad Vial (ANSV, 2019). Además de lo anterior, la ANSV, en alianza con otros Ministerios, ha desarrollado diferentes normativas y reglamentaciones que contribuyen a la mejora de la seguridad vial en el país.

La persona encargada de la ANSV es el Director General, designado directamente por el Presidente de la República. A la fecha, las funciones de este cargo no tienen ningún límite de tiempo establecido, por lo que su permanencia allí se da a discrecionalidad del presidente.

El máximo órgano en la estructura de la ANSV es el Consejo Directivo, compuesto por nueve miembros: el Secretario General de la Presidencia de la República, quien lo preside; el Ministro de Transporte, o su delegado; el Ministro de Salud, o su delegado; el Ministro de Educación, o su delegado; el Viceministro de Transporte; el director de Planeación Nacional; el director de la Policía de Tránsito y Transporte; un representante de los gobernadores; y un representante de los alcaldes (Función Pública, 2020).

El Consejo Directivo está encargado de fijar las políticas a desarrollar por la entidad. De igual manera, es el encargado de establecer la política de inversión del Fondo de Seguridad Vial, que es la principal fuente de inversión con la que cuenta actualmente la Agencia para atender los temas relacionados con la seguridad vial del país. Otro de los recursos importantes para esta entidad son asignados por el Presupuesto General de la Nación, destinados específicamente para el funcionamiento administrativo de la Agencia. Por tanto, la ANSV tiene la posibilidad de atender cabalmente sus obligaciones si hace uso responsable de las diversas fuentes de ingreso para sus necesidades.

La persona encargada de ejercer control frente al desarrollo de las funciones de la ANSV, es el jefe de la Oficina de Control Interno, designado por el Presidente de la República para realizar la verificación y el control permanente de las actividades adelantadas por la Agencia. Esta posición, al igual que la del Director General, es de libre nombramiento y remoción, es decir, el tiempo de ocupación de este puesto está a consideración personal del presidente.

Por último, dentro de la ANSV existe otro mecanismo de control que es ejercido directamente por la ciudadanía. Este mecanismo se denomina rendición de cuentas, y es la oportunidad que tiene la Agencia para mostrar a los ciudadanos, principales accionistas del aparato estatal, el cumplimiento de sus funciones. Mediante la presentación de esta rendición, a través de los documentos registrados en su página web, la ANSV cumple con sus obligaciones de transparencia frente a su público objetivo y la comunidad en general.

3.1.3. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE fue creada en el año 2011, por medio de la Ley 1444 de 2011; a través del Decreto 4085 de 2011 se fijaron sus objetivos y su estructura. Esta Agencia es una Unidad Administrativa Especial, descentralizada, que forma parte de la rama ejecutiva y tiene autonomía administrativa y financiera. Se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho. Sus recursos están establecidos por los aportes del presupuesto general de la Nación, con la posibilidad de recibir donaciones. Al

respecto, cuenta con una particularidad frente a otras agencias y es que puede prestar sus servicios de acuerdo con las funciones asignadas.

Dentro de su estructura organizacional, la ANDJE cuenta con un Consejo Directivo, un Director General y un equipo de alta dirección definido en cuatro direcciones: Dirección de Defensa Jurídica Nacional, Dirección de Defensa Jurídica Internacional, Dirección de Políticas y Estrategia para la Defensa Jurídica y Dirección de Gestión de Información. Según el artículo 2 del Decreto ley 4085 de 2011 (Función Pública, 2020), el objetivo de esta agencia es:

el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación (art. 2).

El máximo órgano en la estructura de la ANDJE, es el Consejo Directivo, compuesto por siete miembros: el Ministro de Justicia y del Derecho (quien lo preside), el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República (Función Pública, 2020). La persona encargada de dirigir la ANDJE, es el Director General, cargo designado directamente por el Presidente de la República y que a la fecha no tiene ningún límite de tiempo establecido.

La ANDJE busca construir una alianza estratégica con las entidades públicas para liderar la defensa jurídica del Estado (Función Pública, 2020). Para lograr esto, el Informe de Gestión del año 2019, señala los siguientes objetivos estratégicos (ANDJE, 2019, p. 4):

- 1.1 Promover la defensa estratégica del Estado.
- 1.2 Reducir el impacto fiscal de la actividad litigiosa.

- 1.3 Disminuir el número de procesos existentes.
- 1.4 Promover la disminución de nuevos procesos en contra del Estado.
- 1.5 Fortalecer la competencia de los abogados defensores del Estado.
- 1.6 Posicionar el portafolio de servicios de la Agencia.
- 1.7 Fortalecer la cultura organizacional y la calidad de la Entidad.

3.1.4. Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH

La ANH, se creó el 23 de junio de 2003, mediante el Decreto 1760 de 2003, modificado por el Decreto 4137 de 2011, como una Agencia Estatal, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía (Función Pública, 2020):

La Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, tiene como objetivo administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación; promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos y contribuir a la seguridad energética nacional (2020, art. 2).

Dentro de los proyectos ejecutados en 2018, según su informe de gestión para ese año, la ANH logro un 80 % de la meta de pozos exploratorios. Así mismo, obtuvo un valor en cuanto a la producción de crudo, por encima de la meta establecida para ese año (ANH, 2020). Este es un balance positivo.

La estructura interna de la ANH cuenta con un Consejo Directivo y un presidente, elegido y removido directamente por el Presidente de la República. La conformación del Consejo Directivo tiene su génesis directamente en la normatividad de creación de la Agencia. Es decir, desde su fundación se determinó quiénes serían los integrantes de este órgano: el ministro de Minas y Energía (quien lo preside), el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Servicio Geológico Colombiano, el Director de la Unidad de Planeación Minero Energética y dos representantes del Presidente de la República (Función Pública, 2020).

El patrimonio de la ANH se encuentra constituido, además de los recursos que recibe por parte del presupuesto general de la Nación, por los derechos sobre la producción futura de hidrocarburos en contratos de exploración y explotación que la Agencia celebre (Función Pública, 2020). Igualmente, posee otros activos tangibles e intangibles que contribuyen en gran proporción al desarrollo del sector. Un ejemplo de estos activos es la información geológica y técnica contenida en el Banco de Información Petrolera – BIP.

Por otra parte, frente a su arquitectura de control, es necesario precisar que la ANH tiene el mismo tratamiento de otras entidades públicas, es decir, la evaluación, la verificación y el control permanente de su gestión son ejercidos por una Oficina de Control Interno, a cargo de funcionarios designados directamente por el Presidente de la República. Por otro lado, el control de cara a la ciudadanía es realizado a través de los informes de rendición de cuentas preparados por esta agencia.

Con relación a la mitigación de riesgos inherentes a la actividad de la ANH, esta entidad ha venido trabajando por medio de matrices de riesgos, con el fin de prevenir situaciones de peligro, como corrupción o violación de la privacidad de la información. Por otro lado, es necesario resaltar la responsabilidad particular que tiene esta agencia, debido a la complejidad del sector y a las diferentes situaciones que se presentan. El compromiso de la ANH con la transparencia es constante; muestra de ello es la información que reposa en su página web, puntualmente en la sección de transparencia, donde se exponen diferentes informes e información pública que reportan a los grupos de interés de estas entidades.

3.2. Metodología

El propósito de la presente investigación es conocer los principales desafíos del gobierno corporativo en las agencias del Estado colombiano, en los temas relacionados con juntas directivas, arquitectura de control, transparencia y divulgación de información, y relacionamiento con grupos de interés. Esto permite identificar buenas prácticas que se

pueden incorporar a dichas agencias, para fortalecer sus estructuras y mejorar la gestión de servicio que realizan hacia su comunidad objetivo.

El proceso de esta investigación se basa en la metodología de estudio de caso, a través de un análisis cualitativo que permita generar una interacción entre los datos y la literatura sobre el conocimiento que tienen los funcionarios acerca de las agencias para las cuales laboran. Con el objetivo de exponer la gestión de las agencias, más allá de lo descrito en las fuentes de información oficiales, este proceso se realizó bajo una guía de entrevistas semiestructuradas (Matlay y Sorheim, 2005). Esto permitió formular preguntas que proporcionaran una comprensión del estado actual de las agencias en términos de gobierno corporativo, además de abordar temas adicionales relacionados con las agencias sin necesidad de abandonar el enfoque formulado (Robson, 2002). El objetivo principal es el diagnóstico del estado actual de dichas organizaciones (Correa y Murillo, 2015).

Dado que el desarrollo de entrevistas permite generar espacios donde se pueden abordar nuevos temas en una situación dada (Eisenhardt, 1989), la presente investigación busca involucrar a los entrevistados en situaciones específicas que permitan aportar al conocimiento de los comportamientos generados al interior de cada agencia. De esta manera, y debido a su carácter descriptivo, la investigación brinda la posibilidad de caracterizar el perfil de acuerdo con el sector a analizar, al definir un propósito acorde con los temas generales y específicos a tratar (Yin, 1984). En el caso puntual de esta pesquisa, la aplicación de esta metodología permite establecer la distancia entre las buenas prácticas descritas en la teoría investigada, los datos proporcionados por las agencias en sus diferentes fuentes de información y la realidad evidenciada en las entrevistas, bajo un acuerdo de confidencialidad en el que se establece un tratamiento de la información con fines exclusivamente académicos.

4. Resultados

A continuación, se discuten los hallazgos obtenidos a través del trabajo de campo realizado en el marco de la investigación. La discusión se aborda a través de los cuatro componentes o prácticas de gobierno corporativo: juntas directivas, arquitectura de control, transparencia y

revelación de información, y relacionamiento con los grupos de interés. Los hallazgos se discuten en un sentido amplio bajo el enfoque de *New Managerialism*, que resalta la pertinencia de este tipo de prácticas en las entidades públicas.

4.1. Juntas directivas

La presente investigación evidenció que las agencias del estado en Colombia tienen un conocimiento general acerca de la composición de sus consejos directivos. De hecho, destacan ciertos aspectos que para ellos son puntos de valor, como la participación de ministros y altos funcionarios, que al parecer tejen relaciones y generan simpatías al interior de las organizaciones. Esto permite inferir que, al interior de las agencias del Estado se tiene un alto grado de conocimiento sobre quiénes integran los consejos directivos. Así mismo, parece ser que el número de miembros es el indicado, pues un número más alto de miembros podría entorpecer el desarrollo de los consejos.

Como se mencionó anteriormente, al interior de las agencias existe un alto grado de conformidad con los miembros de sus consejos directivos. Uno de los criterios para la composición de los consejos de las agencias investigadas fue la simpatía de sus integrantes con los ministros y altos funcionarios del Estado. A partir allí se evidencia que la conveniencia de la participación de estas personas en los consejos directivos de las agencias no ha sido analizada en ningún momento. Por el contrario, se ha tomado como una ventaja y no se contempla en ningún momento cuestionar estas designaciones.

Es oportuno anotar, por tanto, que ninguna de las agencias ha considerado la posibilidad de que se presente algún inconveniente con la participación de ministros en las juntas directivas o consejos directivos de las entidades estatales. A consecuencia, problemas como la falta de tiempo que estas personas tienen para participar efectivamente en estos espacios, no son tenidos en cuenta. Otro aspecto que se contempla en las agencias en relación con este tema es el factor inhibitor con los otros miembros que puede llegar a ejercer un ministro en la toma de decisiones de un consejo directivo. De esta situación se desprende una ausencia de análisis en la elección de los miembros en dichos consejos directivos.

A pesar del conocimiento que tienen hoy en día las agencias sobre la conformación de sus consejos directivos, no existe reproche alguno por parte de ningún ente de control. Por el contrario, éstos consideran que los consejos se encuentran constituidos de forma idónea para adelantar sus labores. En general, la percepción de las agencias en cuanto a la distribución de sus consejos directivos es positiva. No obstante, es conveniente precisar que es recurrente la falta de comprensión acerca de su participación y su funcionamiento. Es decir, si bien la percepción general de las agencias sobre dicha conformación es positiva, también es evidente la ausencia de entendimiento sobre las funciones que adelantan. En términos generales, los colaboradores de las agencias investigadas no comprenden muy bien cuáles son las actividades que adelantan los consejos directivos. Por ello, se percibe falta de entendimiento frente a las actividades que desarrollan estos consejos.

Al parecer, en algunas agencias el hermetismo juega un papel principal, dado que estas no permiten que los grupos de interés conozcan los criterios detrás de sus determinaciones. Esta situación puede considerarse ciertamente negativa, y ser calificada como una mala práctica, que va en contra de la transparencia y de la rendición de cuentas que deben tener estos órganos. Si bien los consejos directivos de las agencias son en algunos aspectos diferentes a las juntas directiva de las empresas, debería tenerse en cuenta para los consejos directivos el artículo 45 del Código de Comercio frente a la rendición de cuentas, tal como lo recomiendan Trujillo Dávila et al. (2015) en el texto *Juntas Directivas en el Desarrollo del Gobierno Corporativo* (p. 229).

Esto último, guarda una estrecha relación con el *New Managerialism*, bajo el principio de aplicar las buenas prácticas del sector privado en el sector público. Es oportuno mencionar aquí que, ninguna de las agencias analizadas tiene información en su página web acerca de la gestión de sus consejos directivos. Algunas de ellas ni siquiera se publican los nombres de los miembros actuales.

Desde otro punto de vista, un aspecto negativo que señalaron las agencias objeto de la investigación, con relación a la participación de sus consejos directivos, fue la alta rotación

de sus miembros. Esto fue identificado como un despropósito, ya que no permite mantener una agenda consistente para alcanzar los objetivos de los consejos. Así mismo, algunas agencias señalan que en reiteradas oportunidades han tenido problemas con la disponibilidad de la información para los miembros de los consejos. De igual forma, consideran que han tenido problemas en algunos niveles debido a la asimetría en la manera en que la información ha sido entregada a los miembros. Este último aspecto va en contra de los principios señalados por la OCDE con relación al acceso a una información precisa, relevante y oportuna (Trujillo Dávila et al., 2015)

Por otra parte, las agencias investigadas parten de la percepción errónea de que todos los miembros del Consejo Directivo cuentan con el conocimiento necesario para atender sus actividades, es decir, que todos los miembros son expertos en consejos directivos y gurús en el sector que les compete. Sin embargo, esta situación solo resalta la falta de capacitación a dichos funcionarios durante su permanencia en estos órganos. Ninguna de las agencias analizadas aseguró contar con un programa de capacitación para los miembros de sus consejos al inicio o durante el desempeño de sus actividades. Este hecho es de suma preocupación, pues implica el riesgo de desconocimiento sobre la responsabilidad que se asume al ser miembro de consejos directivos, o frente a las necesidades de las agencias o del sector en el que estén involucradas.

Ninguna de las agencias entrevistadas contempla una medición del desempeño de los miembros de su consejo directivo. Esta situación puede considerarse de alto riesgo, dado que no permite revisar el desempeño e impacto de este órgano en la organización, ni evaluar el comportamiento de sus miembros. Esto denota la ausencia de buenas prácticas en materia de gobierno corporativo en las agencias del Estado, pues no existe una medida clara del desempeño de los integrantes de los consejos directivos.

Otro aspecto por resaltar en cuanto a los consejos directivos de las agencias investigadas es la ausencia de control frente a la alta gerencia. Según Fama y Jensen (1983), las funciones de control deben estar separadas de las funciones gerenciales, no solo en las empresas sino también en organizaciones de otro tipo. En la actualidad, sin embargo, ninguno de los

consejos directivos de las agencias revisadas ejerce un control sobre la alta gerencia y sus decisiones. Después de realizar un recorrido por los consejos directivos de las agencias, se pudo percibir que este órgano no tiene la importancia que debería tener. Por el contrario, puede considerarse como una figura decorativa, sin mucha injerencia en la toma de decisiones. Esto último desnaturaliza completamente la figura de los consejos directivos y su incidencia dentro de una organización, particularmente en las agencias del Estado.

Es conveniente que las agencias del Estado implementen las buenas prácticas del *New Managerialism* en los consejos directivos. Esto les permitirá tener un mejor desempeño y producirán así un mayor beneficio para los grupos de interés. A pesar de que las agencias son una figura aparentemente nueva en el Estado colombiano, en su desarrollo no se han tenido en cuenta algunas buenas prácticas que mejorarían su labor.

Una de las malas prácticas más recurrente en los consejos directivos de las agencias investigadas, es la alta participación de sus miembros en otros consejos directivos. Esta situación es de suma preocupación, pues esto les impide una plena disponibilidad para tratar los asuntos internos y tomar las decisiones apropiadas, debido al alto nivel de ocupación que presentan sus miembros, en especial los ministros. Esta mala práctica se ha venido corrigiendo dentro de las juntas directivas de empresas y entidades sin ánimo de lucro para buscar la participación adecuada de sus miembros.

Por medio del adecuado uso del *New Managerialism*, las agencias del estado pueden encontrar un canal que permita llevar mejores prácticas a los consejos directivos de las agencias estatales. Es oportuno recordar que, según Adam Smith, es necesario que las organizaciones cuenten con herramientas que garanticen la función gerencial, pues cuando se administran recursos ajenos, se puede presentar cierto grado de negligencia y despilfarro por parte de quienes administran. Así, resulta necesario contar con un organismo sólido que pueda controlar las acciones adelantadas por la alta gerencia y la organización (Smith, 1937). Por eso es necesaria la adecuada formación de sus miembros, por lo que otra buena práctica que debería adaptarse de las juntas directivas del sector privado a los consejos directivos de

las agencias estatales, es la capacitación inicial y permanente de sus miembros (Dávila Trujillo et al., 2015).

4.2. Arquitectura de control

Frente a la cultura de control la presente investigación indagó si las agencias cuentan con un área encargada de la gestión de sus riesgos operativos, estratégicos y reputacionales, o si esta gestión se realiza al interior de cada área. Al respecto, se logró identificar que la responsabilidad recae sobre el área de planeación y que el compromiso de las agencias está enfocado en el cumplimiento de lo establecido desde esta área.

Si bien el área de planeación juega un papel fundamental dentro de la gestión para el control y mitigación del riesgo, es urgente que las demás áreas tengan claramente identificados y medidos sus riesgos, y que puedan implementar acciones preventivas contra dichos riesgos. Algunas de las agencias, por disposición de sus directores, decidieron asumir el proceso de identificación y segmentación de los riesgos a nivel de toda la entidad. A nivel general, el modelo estándar se basa en establecer una oficina de control interno en las agencias y desde allí monitorear la gestión de riesgo y su cultura de control, por lo que no fue posible identificar la segmentación mencionada.

Solo una de las agencias entrevistadas afirmó efectuar reuniones con sus colaboradores para escuchar su apreciación sobre la cultura de control, con el fin de evaluar los riesgos actuales e identificar los aspectos a mejorar dentro del proceso. Las demás agencias determinaron el establecimiento de sus puntos de control a partir de la gestión realizada por planeación, lo que deja en evidencia la falta de apropiación de los riesgos asociados a los procesos y las actividades ejecutadas desde las áreas. En general, las agencias aseguran sentirse conformes con la gestión realizada por las oficinas de planeación, por lo que no consideran necesario realizar un análisis a mayor profundidad.

En cuanto al mapeo y al análisis de riesgos, son actividades que se encuentran en cabeza del área de planeación, encargada de coordinar el levantamiento de información para la

identificación de los riesgos, además de definir las acciones encaminadas a su mitigación. Se identificó que una agencia, por iniciativa del equipo de trabajo, realiza actualmente una gestión interna del análisis de riesgos económicos reputacionales, asociados a la estrategia y a la seguridad digital. Esto demuestra la importancia de responsabilizarse del proceso, a través de un conocimiento a profundidad de aquellos aspectos en los que se debe generar un mayor control para evitar incurrir en malas prácticas que lleven a la materialización de algún riesgo.

A pesar de lo anterior, no fue posible identificar a nivel general si se encuentran definidos los niveles de tolerancia para cada riesgo, ni la presencia de un monitoreo constante a los riesgos identificados. Por ello, la posibilidad de que los riesgos se materialicen se ha elevado bastante, lo que deja en evidencia una falta de control en la gestión institucional. Algunas agencias buscan que sus funcionarios se integren en todo el proceso de cultura de control por medio de la construcción participativa, a través de espacios para la vigilancia conjunta de los riesgos identificados. No es claro, a nivel general, si las personas nuevas que ingresan a una agencia están capacitadas en todos los aspectos relacionados con la cultura de gestión del riesgo, por lo que se podrían presentar inconsistencias en el proceso debido a la desinformación o desconocimiento.

Como recomendación, se propone a las agencias la incorporación de capacitaciones y actualizaciones sobre la gestión del riesgo, así como la generación de campañas institucionales sobre la cultura de control, con el fin de permear a toda la organización la conciencia y la necesidad de trabajar sobre los riesgos existentes y potenciales. De igual manera, se aconseja generar espacios de participación para que los colaboradores también puedan aportar en la identificación o medición de los riesgos, y ampliar así la perspectiva sobre la gestión del riesgo, lo que propiciaría un mayor empoderamiento por parte de sus colaboradores. Lo anterior, conforme a las practicas utilizadas por las empresas privadas en estos temas.

4.3. Transparencia y revelación de información

El artículo 2 de la Ley 1712 de 2014, según Función Pública (2020), dice:

ARTÍCULO 2o. PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD PARA TITULAR UNIVERSAL.
Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

La mayor parte de la información que manejan las entidades gubernamentales es pública, salvo alguna que por Ley sea de carácter reservado. Las agencias objeto de esta investigación están sujetas a la mencionada normatividad, dada su naturaleza pública. Es por esto que la transparencia de la información y su divulgación son fundamentales para el desarrollo exitoso de las actividades de estas organizaciones.

La totalidad de las agencias investigadas realizan anualmente un ejercicio de rendición de cuentas, desarrollado de forma presencial y/o virtual de acuerdo con lo señalado por la Ley 1757 de 2015. Es necesario resaltar al respecto que las agencias objeto de estudio se limitan básicamente a cumplir con lo establecido en la Ley para llevar a cabo sus rendiciones de cuentas. Es preocupante que algunos aspectos, como la gestión de los consejos directivos de las agencias, no sean tenidos en cuenta para adelantar dicho ejercicio. Por tal motivo, gran parte de los grupos de interés conocen poco o nada sobre las actividades desarrolladas por los consejos directivos de las agencias. Aspectos como la rendición de cuentas y la divulgación de información sobre los consejos directivos es algo que no se contempla actualmente. Por esto, los grupos de interés tienen poco conocimiento acerca de la gestión de estos consejos, así como sobre sus indicadores o mediciones de desempeño.

Por otra parte, vale la pena destacar la gestión que vienen adelantando algunas agencias con relación a sus páginas web. A pesar de que aún hace falta incluir información importante en línea, hay que reconocer que el interés de las agencias frente a este medio en temas de transparencia y divulgación de información ha crecido recientemente. Ahora, la mayoría de las agencias actualizan de forma constante la información de sus páginas. Hay que tener en

cuenta que una página web robusta, amigable, y con información en español e inglés, genera una mejor comunicación con la comunidad (Aristizábal et al., 2019). Únicamente las páginas web de la ANI y de la ANDJE se encuentran en idiomas diferentes al español.

Además de lo mencionado acerca de las páginas web de las agencias, hay que destacar el creciente uso que le han dado a las redes sociales. La mayoría de las agencias analizadas hacen uso de estas herramientas de comunicación. Por medio de las redes sociales, algunas agencias han logrado una mayor transparencia y una mejor difusión de información relevante con sus grupos de interés. Así mismo, algunas agencias utilizan estas redes como herramienta de apoyo para la ejecución de sus actividades misionales.

De acuerdo con Restrepo Abondano et al. (2012), “las transformaciones sociales demandan rendición de cuentas” (p. 81). Por esto, las agencias del Estado deben contar con un adecuado ejercicio de rendición de cuentas. La información expuesta por las agencias debe contar con unos requisitos mínimos, más allá de cumplir con lo establecido por la Ley, para cumplir con el objetivo de rendir cuentas a los grupos de interés. Si bien es cierto que casi todas las agencias analizadas publican y difunden la información, es importante señalar que ésta tiende a ser ambigua y de difícil acceso en la mayoría de los casos. Esto puede generar desinformación entre el público general e impide cumplir de forma adecuada el objetivo de rendición de cuentas.

En términos generales, las agencias tienen un comportamiento aceptable en temas de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, es sumamente preocupante no encontrar temas tan importantes, como los asuntos de los consejos directivos, dentro de la información de la página web. Si bien las agencias dan cumplimiento a la normatividad colombiana en materia de transparencia y rendición de cuentas, resulta conveniente fortalecer la información que se expone a los grupos de interés a través de sus canales de comunicación.

Con el uso adecuado del *New Managerialism*, las agencias analizadas pueden traspasar la barrera que actualmente existe frente al cumplimiento de la Ley. Es decir, si bien las agencias cumplen con lo establecido por la Ley en materia de transparencia y difusión de la

información, se hace necesario importar las buenas prácticas implementadas en el sector privado para generar una comunicación asertiva con los grupos de interés. Es evidente el descuido de las agencias investigadas en relación con diversos temas que deben conocer sus grupos de interés, entre los más destacados los asuntos de los consejos directivos. Por esta razón, las agencias investigadas deben difundir información clara y precisa que permita aumentar sus niveles de transparencia, tal como lo hacen habitualmente las empresas del sector corporativo, como las listadas en el mercado de valores.

El actual ocultamiento o uso inadecuado de cierta información por parte de las agencias investigadas es una mala práctica, que debe ser ajustada con el fin de garantizar una transparencia de la cara a la ciudadanía, que constituye en este caso su máximo accionista. Estas deficiencias presentadas en la transparencia y la difusión de información van completamente en contra de la Ley 1712 de 2014 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

4.4. Relacionamiento con grupos de interés

Durante las entrevistas realizadas a las agencias, se indagó sobre la relevancia que tiene la participación de los grupos de interés y la importancia de sus aportes para la toma de decisiones. Queda en evidencia que, si bien existe un conocimiento general sobre estos grupos, no está claro que se asigne un verdadero valor a su participación y la percepción que tienen sobre la gestión de cada agencia.

Queda claro que los grupos de interés son un factor determinante en la construcción de estrategias, y que su participación en la gestión de las entidades permite dimensionar sus necesidades de manera general, como insumo para formular lineamientos y acciones encaminadas a su mejoramiento. De igual manera, su papel al interior de las agencias ha sido identificado a grandes rasgos, pero no existe un reconocimiento de estos como pieza central dentro de los objetivos establecidos para la ejecución estratégica, y su participación activa aún no es fácilmente identificable

En las conversaciones sostenidas con funcionarios de las agencias, se hizo evidente que éstas ven a la ciudadanía como grupo de interés, mientras que los colaboradores solo son relevantes para algunas de ellas, las cuales valoran los aportes que puedan realizar en sus procesos y en su gestión. Los proveedores, por su parte, son vistos como un medio para lograr los objetivos trazados por las agencias, pero no se proyecta por parte de ellos un verdadero papel en la toma de decisiones.

Al indagar sobre los espacios de diálogo propiciados por las agencias frente a sus grupos de interés, se puede decir que estas se encuentran enfocadas en las conversaciones que realizan con las comunidades cuya actividad influye directamente en sus decisiones, y frente a la sociedad en general. En estos espacios se elaboran y se entregan informes sobre la gestión realizada por las agencias, la aclaración de dudas sobre los proyectos futuros, la percepción sobre temas específicos de interés común y allí se procura brindar respuestas a las inconformidades expresadas por la comunidad. De igual manera fue posible identificar el inconformismo que existe en las agencias debido a la baja participación de la comunidad en estos espacios.

En cuanto a la información suministrada por los grupos de interés, no se logró identificar si recibía algún tratamiento especial, por ejemplo, si era recopilada y sistematizada para ser entregada posteriormente a la alta gerencia o a los miembros de los consejos directivos como insumo para la toma de decisiones. Por tanto, queda en evidencia que la generación e implementación de la estrategia únicamente está bajo el conocimiento y la autoridad de quienes se encuentran en la alta gerencia y consejos directivos, y no se da lugar a la participación de los grupos de interés en este proceso.

Existen esquemas de participación en algunas agencias por medio de convocatorias, lo que evidencia el interés que existe por integrar a la comunidad. En algunas de ellas aún se encuentra en construcción una metodología que permita generar espacios en donde realmente se dé valor a los grupos de interés, así como la manera en la que éstos pueden intervenir para generar vínculos de supervisión y control.

Como desafío general se propone a las agencias generar herramientas que permitan a los grupos de interés desarrollar procesos pedagógicos sobre el funcionamiento de cada agencia, por medio de alianzas estratégicas para generar un alto nivel de conciencia en su población objetivo, sobre la importancia de su participación en la futura toma de decisiones. De esta manera se podrán establecer metodologías dentro de cada agencia para recopilar información que sirva como insumo para la toma de decisiones, las cuales deben estar enfocadas en la eficiencia y en una buena gestión, para evitar incurrir en prácticas burocráticas que persigan o avalen las agendas políticas.

5. Conclusiones y recomendaciones

Conforme a lo expuesto en el presente documento de investigación sobre el gobierno corporativo en las agencias del Estado en Colombia, y de acuerdo con la pregunta de investigación realizada, *¿Cuáles son los principales desafíos del gobierno corporativo, en las agencias del Estado colombiano?*, podemos concluir que:

1. El estado cuenta con el enorme desafío de trabajar en la incorporación de las buenas prácticas de gobierno corporativo, como las recomendadas en el presente escrito, con el fin de generar un mayor nivel de eficiencia en la gestión del servicio.
2. Es necesario establecer al interior de cada agencia un proyecto de modernización, lo que les permitirá generar una mejor gestión en la prestación de sus servicios.
3. La presente investigación sirve como referente para evaluar la necesidad de fomentar una cultura en la que se incorporen las buenas prácticas identificadas en el sector privado y que pueden ser aplicadas al sector público.
4. El *New Managerialism* se enfoca en las buenas prácticas de gobierno corporativo, y proporciona un camino positivo de cambio que podría ser aplicado al sector público colombiano.

Algunas recomendaciones propuestas a las agencias del estado investigadas son:

- Revisar la participación de los ministros en los consejos directivos de las agencias del Estado, toda vez que esto se puede convertir en un inconveniente debido a su alta participación en otros órganos de la misma naturaleza. La presencia de ministros en consejos directivos puede resultar contraproducente al producir temores o coartar a otros miembros de los consejos.
- Implementar esquemas de capacitaciones para los miembros de las juntas directivas de las agencias al inicio de su gestión, y periódicamente durante el desempeño de sus funciones, con el objetivo de garantizar su sintonía con las estrategias de la agencia.
- Estructurar e implementar procesos para la medición del desempeño de los miembros de las juntas directivas de las agencias, para identificar su apropiación de conocimientos sobre el estado de la agencia, y producir mejoras en los procesos de capacitación anteriormente propuestos.
- Dar mayor visibilidad a las acciones de las juntas directivas en las agencias, y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas hacia a los grupos de interés.
- Permitir la difusión de información de las agencias de manera práctica y de fácil acceso a través de todos los canales de comunicación disponibles. Si bien las agencias son entidades especializadas, es necesario que la información que transmitan al público sea de fácil comprensión y ubicación para cualquier persona.
- Fomentar espacios de diálogo con los grupos de interés, con el fin de recopilar información relevante que servirá de insumo para la toma de decisiones en cada agencia.

- Proporcionar capacitaciones constantes a los grupos de interés sobre las actividades de las agencias y sobre los aportes de su participación en la toma de decisiones, con el fin de lograr un mayor nivel de conciencia.
- Implementar esquemas de capacitación constantes en toda comunidad, relacionados con la cultura de control, y generar campañas de sensibilización y aprobación de conocimientos en relación con la gestión de riesgos.
- Incluir capacitaciones sobre los procesos de riesgo a nivel institucional y sobre la cultura de control, durante el proceso de inducción de nuevo personal, con el fin de estandarizar el conocimiento en la organización para propiciar un empoderamiento en los funcionarios sobre la gestión del riesgo, por medio de espacios participativos.

Bibliografía

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (ANDJE). (2019). *Informe de rendición de cuentas. Informe de gestión 2019*. https://www.defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/rendicion-cuentas/rendicion_cuentas_2019/Documents/informe_gestion_2019_RdC_130320.pdf
- Agencia Nacional de Hidrocarburos. (ANH). (2020). *Informe de Gestión 2018*. <http://www.anh.gov.co/la-anh/Informes%20de%20Gestin/Informe%20de%20gestión%20ANH%202018.pdf>
- Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). (2019). *Agencia Nacional de Infraestructura*. <https://www.ani.gov.co>
- Agencia Nacional de Seguridad Vial. (ANSV). (2019). *Agencia Nacional de Seguridad Vial*. <https://ansv.gov.co/index.html>
- Aristizábal, J. D., Guzmán, A., & Trujillo, M. A. (2019). *Gobierno Corporativo en las Entidades sin Ánimo de Lucro*. CESA.
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina, Importancia para las empresas de propiedad estatal*. <http://www.oecd.org/daf/ca/secondmeetinglatinamericasoenetworkcafwhitepaperspanish.pdf>
- Bauman, R., Sumantra, G., & Bartlett, C. (1995). Building the Entrepreneurial Corporation: New Organizational Processes, New Managerial Task. *European Management Journal* 13(2), 139-155. [https://doi.org/10.1016/0263-2373\(95\)00002-3](https://doi.org/10.1016/0263-2373(95)00002-3)
- Blair, T. (1998). *Leading the Way: A New Vision for Local Government*. Institute for Public Policy Research.
- Burbules, N., & Torres, C. (2000). *Globalization and Education: critical perspectives*. Routledge.
- Clarke, J., Sharon, G., & Maclaughlin, E. (2000). *New Managerialism, New Welfare*. Thousand Oaks - Sage Publications.
- Consejo Privado de Competitividad. (2019). *Informe Nacional de Competitividad 2019 - 2020*. Puntoaparte.
- Correa, J. S., & Murillo, J. H. (2015). *Escritura e investigación académica*. CESA.
- Cutler, T. (2015). New Managerialism and New Public Sector Management. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 770 - 775. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.28063-X>

- Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review* 14(4), 532-550. <https://doi.org/10.2307/258557>
- Fama, E., & Jensen, M. (1983). Separation of ownership and control. *The Journal of Law and Economics* 6(2), 301-325. <https://doi.org/10.1086/467037>
- Función Pública. (2020). *Decreto 915 de 2017*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81857>
- Función Pública. (2020). *Ley 1702 de 2013*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56286>
- Función Pública. (2020). *Decreto Ley 4137 de 2011*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44684>
- Función Pública. (2020). *Concepto 274721 de 2020*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142042>
- Grill, D. (2000). New Zealand experience with public management reform - or why the grass is always greener on the other side of the fence. *International Public Management Journal* 3(1), 55-56. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(00\)00029-5](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)00029-5)
- La República. (12 de marzo de 2018). *Gobierno de Juan Manuel Santos creó 14 de las 17 agencias nacionales vigentes*. <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-de-santos-creo-14-de-las-17-agencias-nacionales-vigentes-2608758#:~:text=Seg%C3%BAAn%20la%20base%20de%20datos,pa%C3%ADs%20ha y%20siete%20agencias%20territoriales>.
- Matlay, H., & Sorheim, R. (2005). Business angels as facilitators for further finance: an exploratory study. *Journal of Small Business and Enterprise Development*. 12(2), 178-191. [10.1108/14626000510594593](https://doi.org/10.1108/14626000510594593)
- Ministerio de Minas y Energía. (2020). *Entidades adscritas*. <https://www.minenergia.gov.co/entidades-adscritas>
- National Council of the Institute of Public Administration. (2002). *Public Sector Governance - Future Issues for Australia*. Blackwell Publishing Limited.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2016). *G20/OECD Principles of Corporate Governance*. <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley.
- Portafolio. (4 de marzo de 2018). *Procesos burocráticos frenan la competitividad en Colombia*. <https://www.portafolio.co/economia/procesos-burocraticos-frenan-la-competitividad-en-colombia-514858>
- Real Academia Española. (2019, noviembre). *Agencia*. <https://dle.rae.es/?id=14eCida>

- Restrepo Abondano, J. M., Trujillo Dávila, M. A., & Guzmán Vásquez, A. (2012). *Gobierno Corporativo en las Instituciones de Educación Superior en Colombia*. CESA.
- Reyes, G. (2018, mayo). *Colombia y la decreciente credibilidad en las instituciones*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colombia-la-decreciente-credibilidad-en-las-instituciones-517321>
- Robson, C. (2002). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner - Researchers* (2ª ed.). Blackwell Publishers, Ltd.
- Smith, A. (1937). *The Wealth of Nations*. Cannan Edition.
- Tirole, J. (2001). Corporate Governance. *Econometrica* 69(1), 1-35. <https://doi.org/10.1111/1468-0262.00177>
- Trujillo Dávila, M., Guzmán Vásquez, A., & Prada Ramírez, F. (2015). *Juntas Directivas en el Desarrollo del Gobierno Corporativo*. CESA.
- Urrutia, M. U. (2015). *Gobierno corporativo responsable en el sector público empresarial: un análisis para la comunidad autónoma de euskadi*. [Tesis doctoral, Universidad del País Vasco].. ADDI UPV. <https://addi.ehu.es/handle/10810/18217>.
- Yin, R. (1984). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage.