



GOBIERNO CORPORATIVO
EN EL CONGLOMERADO PÚBLICO
DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

Alexander Guzmán Vásquez
María Andrea Trujillo Dávila

**GOBIERNO CORPORATIVO
EN EL CONGLOMERADO PÚBLICO
DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA**

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

xxxx

Axxxd

Gobierno xxxx p.
DESCRIPTORES:
1.xxxx

© 2023 CESA – Colegio de Estudios Superiores de Administración
© 2023 Alexander Guzmán Vásquez [alexander.guzman@cesa.edu.co]
© 2023 María Andrea Trujillo Dávila [maria.trujillo@cesa.edu.co]

ISBN Físico: xxxxxxxx
ISBN Digital: xxxxxxxxxx

Editorial CESA
Casa Incolda
Diagonal 34a No 5a - 23
www.editorialcesa.com
www.cesa.edu.co
editorialcesa@cesa.edu.co

xxxxx
Proyecto: Gobierno Corporativo
Código interno: xxx

Bogotá, D.C., noviembre de 2023

Dirección: Editorial CESA
Diseño y diagramación: Yimmy Alberto Ortiz Arias
Corrección de estilo: José Ignacio Cursio
Diseño de portada: Yimmy Ortiz
Impresión: xxxx

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

PRÓLOGO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA

LA UNIDAD: PRINCIPIO Y MÉTODO

Por Aníbal Gaviria

Gobernador de Antioquia

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

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

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

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

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

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

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

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

Hemos fortalecido la confianza con nuestros grupos de interés.

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

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

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

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

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

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

Bienvenidos.

PRÓLOGO DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE GOBIERNO CORPORATIVO

Por Catalina Zea Muñoz

Directora Ejecutiva

Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo

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

De manera articulada durante el año 2022 y 2023 se han desarrollado programas de formación para miembros de las Juntas Directivas y Secretarías Generales de las entidades donde la Gobernación de Antioquia tiene participación, promoviendo la profesionalización del rol como miembro de Junta Directiva, permitiendo contar con personas que independientemente de la valiosa experiencia que tengan en un tema en particular, se asegure que cuenten con un conocimiento profundo de su rol y responsabilidad como miembro de Junta Directiva para aportar el mayor valor en estos órganos de gobierno.

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

pacto positivo en la sociedad. Estos espacios se han construido tomando en consideración el contexto y enfoque de Gobierno Corporativo para empresas de participación estatal, permitiendo llevar un mensaje claro de que el Gobierno Corporativo importa y agrega valor en todo tipo de institución.

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

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

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

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

CONTENIDO

1. Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia	8
1.1. Contextualización	8
1.2. Transferencia de buenas prácticas: de lo municipal a lo departamental	10
1.3. El gobierno corporativo como eje central en la gerencia de lo público	12
1.4. Midiendo los avances en materia de gobierno corporativo	16
2. Propuesta metodológica en el diagnóstico de gobierno corporativo de las entidades que conforman el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia	18
2.1. Propósito de la investigación y aproximación metodológica	18
2.1.1. Diagnóstico en gobierno corporativo como metodología aplicada en contextos organizacionales	19
2.2. Instrumento diagnóstico multidimensional como herramienta para el despliegue metodológico	20
2.2.1. Las organizaciones como unidades de análisis	21
2.2.2. Estructuración del Índice Multidimensional para las entidades del Conglomerado	21
2.3. Muestra	23
3. Fortalezas y oportunidades de mejora de las prácticas de gobierno corporativo en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia	25
3.1. Relevancia de las prácticas de buen gobierno para un conglomerado público	25

3.2. Resultados generales en la medición del índice de buenas prácticas	29
3.3. Marco de actuación y gobierno corporativo	36
3.4. Propiedad y accionistas	42
3.5. Juntas directivas y conflictos de interés	47
3.6. Partes interesadas	53
3.7. Arquitectura de control	57
3.8. Transparencia y revelación de información	62
4. Reflexiones de cierre	67
4.1. ¿Cuál es el rol que debe liderar el Gobierno nacional o departamental y/o municipal al ser accionista de las empresas con capital estatal?	69
4.1.1. Entendimiento del Estado como propietario en las organizaciones	69
4.1.2. Buenas prácticas para el esclarecimiento del rol del Estado como propietario	70
4.2. ¿Cuáles son las herramientas que propenderían a que el gobierno corporativo en una empresa con capital estatal sea vinculante?	72
4.2.1. Una aproximación desde el Hard Law	72
4.2.2. Una aproximación desde el Soft Law	73
Anexo.	76
Descripción de la muestra	76
Corporación Gilberto Echeverri Mejía (CorpGEM)	76
Empresa de parques y eventos (ACTIVA)	77
Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA)	78
Empresa Social del Estado Hospital Mental de Antioquia María Ipegui – HOMO	79
E.S.E Hospital Carisma	79

E.S.E. Hospital César Uribe Piedrahita (HCUP)	81
E.S.E. Hospital La María	82
E.S.E Hospital Marco Fidel Suárez	82
E.S.E. Hospital San Rafael de Itagüí (HSRI)	84
E.S.E Hospital San Vicente de Paúl de Caldas	84
Escuela Contra la Drogadicción (ECD)	85
Ferrocarril de Antioquia	86
Institución Universitaria Digital de Antioquia	87
Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia (ICPA)	89
Instituto Departamental de Deporte de Antioquia (Indeportes)	90
Instituto para el desarrollo de Antioquia (IDEA)	91
Lotería de Medellín	91
Pensiones de Antioquia	92
Reforestadora Integral de Antioquia (RIA)	93
Savia Salud EPS	94
Tecnológico de Antioquia (TdA)	95
Teleantioquia	96
Referencias	98