

SERIE
POLÍTICAS
PÚBLICAS
Y TRANSFORMACIÓN
PRODUCTIVA

N° **22**
/ 2015

GOBERNABILIDAD DE LAS CIUDADES

GOBIERNO CORPORATIVO AL SERVICIO
DE LA EFICIENCIA Y LOS RESULTADOS
DE EMPRESAS Y AGENCIAS PÚBLICAS.
EL CASO DE MEDELLÍN, COLOMBIA.

CRÉDITOS

Gobernabilidad de las ciudades.

Gobierno Corporativo al servicio de Eficiencia y los resultados de empresas y agencias públicas. El caso de Medellín, Colombia

Autores:

Andrés Bernal C. y Jenny Samboní G.

Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva

N.º 22 / 2015

Depósito Legal: llf74320155003964

ISBN Obra Completa: 978-980-6810-67-9

ISBN Volumen: 978-980-422-032-6

Editor: CAF

Esta serie es coordinada por la Dirección de Políticas Públicas y Competitividad de CAF

Gustavo Ardila
Vicepresidencia Sectores Productivos y Financiero

Políticas Públicas y Transformación Productiva consiste en una serie de documentos orientados a difundir las experiencias y los casos exitosos en América Latina como un instrumento de generación de conocimiento para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva.

Diseño gráfico: Gatos Gemelos S.A.S.

Edición y diagramación: Tragaluz editores SAS

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF

La versión en digital de esta publicación se encuentra en: publicaciones.caf.com

© 2015 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados

CONTENIDO

① MEDELLÍN:
INNOVACIÓN
Y GOBIERNO
CORPORATIVO

PÁG. 13

② EL GOBIERNO
CORPORATIVO
EN EL SECTOR
PÚBLICO

PÁG. 15

③ DESAFÍOS
DE GOBIERNO
CORPORATIVO
EN LA
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

PÁG. 19

④ GENERALIDADES
DEL CONGLOMERADO
PÚBLICO MUNICIPIO
DE MEDELLÍN
Y DE SU MODELO
DE GOBIERNO
CORPORATIVO

PÁG. 22

**Modelo de Gobierno Corporativo
del Conglomerado Público
Municipio de Medellín**

⑤ FRENTE DE TRABAJO
DE UN MODELO
DE GOBERNABILIDAD
CORPORATIVA
PARA UNA CIUDAD

PÁG. 40

- i. Rol de la Junta Directiva de las entidades descentralizadas**
- ii. Proceso de nombramiento de miembros de Junta Directiva, vinculación de miembros independientes y proceso de escalonamiento**
- iii. Asistencia de los miembros a las reuniones de Junta Directiva**

- iv. Evaluación de la Junta Directiva**
- v. Articulación y coordinación en el nivel central y descentralizado del Municipio de Medellín**
- vi. Expectativas en términos de rentabilidad económica y social respecto de la gestión de las entidades, indicadores y rendición de cuentas**

⑥ CONCLUSIONES

PÁG. 66

BIBLIOGRAFÍA

PÁG. 68

ANEXOS

PÁG. 74

**DECRETO N.º 1700 DE 2015
(Octubre 23)**

**MANUAL DE GOBIERNO
CORPORATIVO
Municipio de Medellín, 2015**

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

GRÁFICO 1 Estructura del Conglomerado Público Municipio de Medellín para 2015	PÁG. 24	GRÁFICO 3 Diagrama con los actores clave del Modelo de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público Municipio de Medellín	PÁG. 32	CUADRO 2 Las empresas sociales del Estado, líderes en buenas prácticas de gobierno corporativo	PÁG. 44
TABLA 1 Ingresos de las entidades descentralizadas directas e indirectas	PÁG. 25	TABLA 3 Beneficios de la plataforma tecnológica de gestión de Juntas Directivas	PÁG. 34	CUADRO 3 El caso de éxito de la Junta Directiva de ISAGEN	PÁG. 46
TABLA 2 Pilares del Conglomerado Público Municipio de Medellín	PÁG. 26	GRÁFICO 4 Fortalecimiento de la gestión de Juntas Directivas y del seguimiento de la “propiedad” a partir de la plataforma tecnológica	PÁG. 35	TABLA 5 Esquema del proceso de selección de los miembros independientes de Junta Directiva de las entidades	PÁG. 46
CUADRO 1 Empresas Públicas de Medellín E. S. P. - EPM, referente para el Modelo de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público	PÁG. 27	TABLA 4 Nuevo rol de las Juntas Directivas de las entidades del Conglomerado Público	PÁG. 42	GRÁFICO 5 Principales cambios en la configuración de las Juntas Directivas de las entidades	PÁG. 47
GRÁFICO 2 Proceso de gobierno corporativo del Municipio	PÁG. 31			TABLA 6 Proceso de escalonamiento	PÁG. 50

CUADRO 4 PÁG. 51
Decreto municipal 1364 de 2012
como principal marco regulatorio
del Modelo Inicial de Gobernabilidad

GRÁFICO 6 PÁG. 52
Horas de dedicación mensual
para las Juntas Directivas
por parte de algunos secretarios
de la Administración Central

TABLA 7 PÁG. 55
Proceso de autoevaluación
de la Junta Directiva

TABLA 8 PÁG. 56
Proceso de evaluación
de las Juntas Directivas
de las entidades.

TABLA 9 PÁG. 58
Entidades de propiedad pública
que han adoptado modelos
de propiedad

GRÁFICO 7 PÁG. 62
Clasificación de las entidades
descentralizadas del Municipio
de Medellín de acuerdo
a la rentabilidad económica
y social esperada

GRÁFICO 8 PÁG. 64
Evolución del proceso
de gobierno corporativo
en el Municipio de Medellín
y sus entidades

TABLA 10 PÁG. 65
Principales modificaciones
en las Juntas Directivas
a partir del Modelo
de Gobierno Corporativo

PRESENTACIÓN

La transformación productiva ha sido una de las áreas que CAF, como banco de desarrollo de América Latina, ha promovido como condición necesaria para alcanzar un desarrollo alto y sostenible en la región.

La experiencia y la pericia generadas en cada proyecto durante las últimas décadas han permitido a la institución constituirse en un referente latinoamericano en temas de competitividad, gobierno corporativo, desarrollo local y empresarial e inclusión productiva.

Las políticas públicas necesarias para impulsar la transformación productiva se basan en el desarrollo de aquellas capacidades orientadas a la implementación de buenas prácticas y en apoyos específicos para la mejora de la gestión empresarial y la productividad. En ese sentido CAF pone a disposición su conocimiento y experticia, brindando un apoyo eficiente a diversos sectores y a la vez generando documentación e investigaciones de casos de éxito relevantes para la región.

“Políticas Públicas y Transformación Productiva” consiste en una serie de documentos de política orientados a difundir esas experiencias y casos relevantes en América Latina, como un instrumento de difusión de conocimiento que CAF pone a disposición de los países de la región, para la implementación de mejores prácticas en materia de desarrollo empresarial y transformación productiva.

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo

AGRADECIMIENTOS

Este caso fue preparado para la serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva de CAF- banco de desarrollo de América Latina, por parte de Andrés Bernal C. (andresbernal@gcsa.co) y por Jenny Samboní G. (jsamboni@gcsa.co) de la firma de consultoría en gobierno corporativo Governance Consultants (www.governanceconsultants.com), quienes actuaron adicionalmente como consultores técnicos del proceso de implementación de buenas prácticas que se desarrolla en este documento.

Agradecemos a los funcionarios del Municipio de Medellín y de sus entidades descentralizadas por la disposición para compartir su experiencia en la implementación de este Modelo de Gobierno Corporativo y, de esta forma, servir como referente para otras administraciones públicas en América Latina. Así mismo agradecemos a Lina Vélez de Nicholls de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia; a Alba María Quintero y Elizabeth Castañeda del Municipio de Medellín, y a Sandra Afanador y Edna Correa de Governance Consultants, quienes aportaron de diversas formas para construir este documento. También, queremos expresar un agradecimiento particular a Mónica Elejalde de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, a Andrés Oneto y Diana Mejía de CAF- banco de desarrollo de América Latina, a Maritza López de Empresas Públicas de Medellín, por sus valiosos comentarios, así como todas las coordinaciones y apoyo prestado para hacer posible esta publicación. Por supuesto, todos los errores u omisiones son exclusivamente de los autores.

Por favor citar este documento de la siguiente forma:

Bernal, A. & Samboní, J. (2015). Gobernabilidad de las Ciudades. Gobierno corporativo al servicio de la eficiencia y los resultados de empresas y agencias públicas. El caso de Medellín, Colombia.. Editor: CAF- banco de desarrollo de América Latina. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. (22).

RESUMEN EJECUTIVO

Medellín, la segunda ciudad en importancia de Colombia, decidió estructurar e implementar un Modelo de Gobierno Corporativo para las treinta y tres entidades descentralizadas (empresas y agencias públicas) que están bajo su control. Este Modelo contribuye a la solución de uno de los principales desafíos de cualquier administración pública: la generación de resultados (sociales y económicos) de forma eficiente y sostenible en el tiempo. El Modelo de Gobierno Corporativo se fundamenta en una estrategia de *boardization*, es decir, Juntas Directivas / Directorios que contribuyan con mejores decisiones institucionales.

Palabras clave: Medellín, gobierno corporativo en sector público, *boardization*, Juntas Directivas, Directorios, gobernanza corporativa, gobierno corporativo, empresas y agencias públicas.

INTRODUCCIÓN

La complejidad del sector público en la actualidad es fruto, en gran medida, de la diversidad y complejidad de temas que debe atender, así como del incremento de las expectativas de sus ciudadanos de contar con servicios públicos de alta calidad y de manera inmediata. De tal forma que el Estado ha tenido que reconocer la necesidad de actualizar sus modelos de operación e introducir una dinámica de eficiencia y de transparencia que conduzca a la obtención de resultados concretos. Esta cuestión es todavía más importante en economías emergentes, como las de América Latina, que inicia un ciclo de restricciones de recursos a disposición del Estado a partir de la caída de los precios de *commodities*, además, persisten grandes retos de desarrollo social y económico.

El reto de los gobernantes en general –gobernadores, alcaldes y presidentes– radica en su capacidad para generar resultados en períodos de tiempo relativamente cortos (normalmente, de tres a cuatro años, según sea su periodo de gobierno) a partir de la articulación y coordinación de todo el sistema del sector público. En ese sentido, el gobierno corporativo, que ha sido uno de los precedentes respecto de los grandes avances en términos de teorías económicas y gerenciales que conducen a la obtención de resultados en el ámbito empresarial, se presenta como un buen instrumento para ser incorporado en el sistema de administración pública.

El concepto de gobierno corporativo surgió ligado a las empresas listadas en Bolsa, donde la dispersión de capitales de los accionistas generaba un problema de agencia. Este problema consiste en que los intereses de los socios accionistas o principales en las empresas pueden no coincidir con los intereses de los administradores o agentes de dichas empresas (Jensen & Meckling, 1976). El problema de agencia, que es la base conceptual del gobierno corporativo, aparece también en

el contexto de lo público, donde los “dolientes” de las decisiones son los ciudadanos que les dan un mandato popular a los gobernantes para que dirijan el Estado durante un periodo de tiempo y para que generen unos resultados principalmente de carácter social. En este sentido, el problema de agencia se presenta porque los gobernantes que reciben el mandato democrático toman las decisiones que finalmente benefician o perjudican a los ciudadanos, ciudadanos que tienen limitada capacidad de control sobre sus gobernantes.

El gobierno corporativo aporta herramientas para mejorar la gestión que realizan las administraciones y permite fortalecer la confianza de los grupos de interés a través de la rendición de cuentas; en este caso, la confianza de la ciudadanía –como actor fundamental– y primer interesado en una gestión eficiente y transparente de los recursos. Adicionalmente, el gobierno corporativo aporta a través del fortalecimiento de cuerpos colegiados de decisión (Juntas Directivas) que han sido incorporados en diversos sectores de la administración pública para mejorar la coordinación entre los ministerios o dependencias que diseñan la política pública y las empresas y agencias que son los entes ejecutores (Lafuente & Nguyen, 2011).

En este contexto, se han desarrollado estándares en materia de gobierno corporativo para empresas públicas que organismos como CAF – banco de desarrollo de América Latina y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE– han promovido entre “propietarios” de carácter estatal, y que se pueden adaptar, como lo muestra el caso de Medellín, a otras realidades de la administración pública.

A partir de esa dinámica y teniendo en cuenta que los sistemas de administración pública son cada vez más complejos y requieren de nuevos conceptos, la ciudad de Medellín, naturalmente emprendedora, ha considerado que inspirarse en los criterios del sector empresarial puede hacer más eficiente la prestación de sus servicios y la organización de sus modelos directivos, con base en las tesis y desarrollos del gobierno corporativo. **En esta medida, este caso pretende describir el proceso que ha llevado a cabo Medellín y la forma en la que ha utilizado el gobierno corporativo para encontrar un modelo de organización y de dirección que sea más eficiente y que pueda generar mejores resultados sociales para sus ciudadanos de manera más sostenible en el tiempo.**

En el caso se abordan las principales problemáticas de la administración pública en el orden municipal de una ciudad colombiana como Medellín. Intenta además plantear algunas de las discusiones conceptuales de gobierno corporativo e interpreta la forma en la que el Municipio de Medellín, en adelante “Municipio” o simplemente “Medellín”, y sus entidades descentralizadas –empresas y agencias públicas–, y en particular las Juntas Directivas de estas instituciones, empezaron a incorporar buenas prácticas del gobierno corporativo.

A continuación, encontrará algunas generalidades sobre Medellín; unas consideraciones de gobierno corporativo para el sector público y los desafíos que este suele enfrentar en dicha materia; la forma en la que se consolidó el Modelo de Gobierno Corporativo; y finalmente, cómo se están resolviendo estos desafíos.

CAPÍTULO 1

MEDELLÍN: INNOVACIÓN Y GOBIERNO CORPORATIVO

Medellín es una ciudad referente para Latinoamérica; según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, DANE, tiene una población de 2.464.322 habitantes en el año 2015 e hizo un aporte al PIB colombiano de 13,1 % en 2013, lo que la convierte en el segundo centro económico de Colombia. Esta ciudad ha sido una de las más emblemáticas para el país en términos de recuperación tanto en el ámbito urbano como en el de cultura ciudadana y ha sido tradicionalmente empresaria. El Grupo Empresarial Antioqueño es uno de los ejemplos del emprendimiento de Medellín; está compuesto por más de cien empresas de diferentes sectores, algunas son de las más importantes listadas en la Bolsa de Valores de Colombia como: Bancolombia, Grupo Nutresa, Grupo Sura y Grupo Argos.

Además, ha sido una ciudad producto del orgullo de sus habitantes y ha logrado crear una de las mayores corporaciones estatales de América Latina, que corresponde al Grupo EPM, dirigida por Empresas Públicas de Medellín –EPM–, empresa pública 100 % propiedad del Municipio de Medellín, la cual ejerce como casa matriz. El Grupo EPM está concentrado en los sectores de agua y energía, tiene más de seis mil millones de dólares en ventas anuales, una operación para 2014 de cuarenta y ocho filiales en siete países –Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Islas Caimán, México y Panamá– (Grupo EPM, 2015) y actualmente es considerado como el segundo grupo empresarial más grande de Colombia, tanto en activos como en ingresos.

En este contexto, Medellín, desde hace varias administraciones, ha estado preocupada por el gobierno corporativo en sus empresas públicas; el principal antecedente de esta situación es el Acuerdo de Gobernabilidad que suscribió con la Empresa de Servicios Públicos EPM en 2007. En ese Convenio Marco de Relaciones se describen los roles y las responsabilidades que tiene el Municipio de Medellín como propietario para garantizar la rentabilidad y la eficiencia en los procesos de toma de decisión de EPM, incluyendo las directrices para la conformación de su Junta Directiva y el respeto por la autonomía administrativa y financiera de la empresa. Este Acuerdo define las obligaciones que tiene EPM respecto del Municipio como propietario, incluyendo el cumplimiento de indicadores de gestión financiera, las transferencias al Municipio, los mecanismos formales de comunicación e interacción y los compromisos frente a la comunidad.

A partir del Acuerdo de Gobernabilidad entre el Municipio y EPM, el gobierno corporativo ha estado ligado con la conceptualización de la administración pública en Medellín. En este sentido, este proceso ha permitido visualizar y además demostrar con cifras muy contundentes la forma en que el gobierno corporativo puede ser utilizado para administrar eficientemente las empresas y agencias públicas. Esta experiencia de éxito del Grupo EPM se convierte en uno de los principales antecedentes de desarrollo de empresas estatales

en América Latina y le permite al Municipio de Medellín dar el siguiente paso para replicar y ajustar el Modelo tanto con otras empresas públicas como con el resto de las entidades descentralizadas o agencias que están bajo su control.

Por otra parte, el liderazgo de Colombia en temas de promoción de gobierno corporativo en la región desde hace varios años se ha fortalecido recientemente con la intención del Gobierno de formar parte de la OCDE. Esta propuesta ha activado las discusiones sobre gobierno corporativo en el país y ha generado espacios que permiten realizar esfuerzos para mejorar dicho asunto en las empresas del Estado, con el objetivo de alcanzar los estándares definidos por la OCDE en esta materia y contribuir al pronto ingreso de Colombia en la mencionada organización (*El Espectador*, 2014). Este contexto ha generado espacios para discutir, fortalecer y retroalimentar el modelo de gobierno corporativo en Colombia y en Medellín.

Finalmente, se debe mencionar que Medellín ha sido reconocida en el mundo por diversos elementos y ha recibido aproximadamente cien premios en los últimos cuatro años, incluidos "La Ciudad Más Innovadora del Mundo" en 2013 – *The Wall Street Journal*, *Urban Land Institute* y *CITI Bank*– y "La Ciudad Líder en Negocios y Turismo Corporativo de Suramérica" en 2014 – *World Travel Awards*– (Alcaldía de Medellín, 2015).

CAPÍTULO 2

EL GOBIERNO CORPORATIVO EN EL SECTOR PÚBLICO

De forma casi connatural a su desarrollo, el sector público ha enfrentado diversas problemáticas y desafíos respecto de su gestión eficiente y transparente; es así como una de las principales problemáticas tiene que ver con las dificultades de interacción y coordinación entre las instancias que diseñan las políticas públicas y las empresas y agencias que las ejecutan –indispensables para el cumplimiento de los fines del Estado–. Las empresas públicas son aquellas organizaciones que, aunque controladas por el Estado, tienen forma societaria de empresa (asamblea de accionistas y Junta Directiva), tienen eventualmente condiciones para competir con las empresas del sector privado y pueden generar rentabilidad económica al Estado, que actúa como propietario-accionista. Por otra parte, las agencias públicas –conocidas también como establecimientos públicos, es decir, instituciones económicas adscritas al Estado que no tienen forma societaria– tienen un mayor enfoque de política pública y sus procesos de decisión dependen en mayor medida de los delegados de la administración pública.

La importancia e impacto que genera el sector público en el desarrollo social y bienestar de las poblaciones –a través de decisiones en la órbita de la salud, la infraestructura, la seguridad, etc.–, así como las expectativas crecientes de los ciudadanos y la complejidad que caracteriza a este sector –usualmente por regulaciones y mecanismos de control que hacen particularmente complejos los procesos de toma de decisión–, han llevado a la necesidad de repensar las estructuras y los conceptos para garantizar la eficiencia en la gestión de la administración pública.

En este propósito de incrementar la eficiencia en el sector público e incentivar procesos de rendición de cuentas, transparencia y eficiencia administrativa, diversos países pertenecientes a la OCDE han incorporado en su sector público Juntas Directivas como órganos asesores y deliberativos que permitan fortalecer los procesos de toma de decisión en la administración pública (Lafuente & Nguyen, 2011).

Por esta vía se ha considerado que la incorporación de Juntas Directivas –también conocidas como “Directorios” y “Consejos de Administración” – se puede convertir en un instrumento que permita la despolitización de la administración pública y el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas (Wilks, 2007). En este sentido, la “despolitización” no significa eliminar la participación política en las empresas y agencias públicas, sino fomentar que esta participación esté enmarcada en el cumplimiento de objetivos que favorezcan los intereses de la ciudadanía y no los intereses particulares y de coyuntura de los políticos que asumen el liderazgo estatal.

Tanto la despolitización como la mayor rendición de cuentas y procesos de decisión más “inteligentes” se pueden lograr a través de la incorporación de Juntas Directivas que actúen como “contrapesos” del poder gubernamental para encauzar estas instituciones –agencias y empresas públicas– hacia decisiones de largo plazo –más allá de los periodos de gobierno–, decisiones más comprensivas de los diversos grupos de interés y, en general, más pensadas y analizadas.

La incorporación de estos elementos vincula al gobierno corporativo con la administración pública, convirtiéndose en una herramienta que permite mejorar la gestión de las empresas y agencias públicas. Es así como durante las últimas décadas

varios países han emprendido un camino de modernización de la gestión pública, y algunos como el Reino Unido, Suecia, Nueva Zelanda y Chile han utilizado las Juntas Directivas como un mecanismo para mejorar los niveles de gobernanza y de gestión en sus administraciones.

Uno de los procesos más interesantes en esta materia ha sido el del Reino Unido. Allí, el liderazgo administrativo se ha reformado por medio de la creación de Juntas Directivas y las funciones y la composición de estos órganos ha evolucionado a lo largo de los años con el objetivo de alcanzar altos niveles de despolitización de los procesos de direccionamiento público (Wilks, 2007). Aunque la implementación de Juntas Directivas en este país no es algo nuevo, para este análisis se utilizará como punto de partida el “Modelo Inicial Whitehall” y su posterior fortalecimiento a través de un proceso conocido como *boardization* que tuvo como propósito despolitizar las Juntas Directivas y aumentar la rendición de cuentas hacia finales del siglo XX.

En 1995, el Modelo Inicial de Administración Pública se enfrentaba a críticas desde diferentes frentes sobre su funcionamiento. Al respecto, Campbell y Wilson (1995) identificaron una ruptura en el liderazgo gubernamental y un deterioro en el concepto de responsabilidad ministerial, en gran medida porque la actuación de los funcionarios estaba desconociendo los objetivos y deberes del Estado, y atendía más a las preferencias partidistas de cada momento que al interés de los ciudadanos. Para muchos actores, el modelo se veía como un pacto entre políticos y burócratas para servir a sus propios intereses y no a los intereses de los ciudadanos.

En este contexto, y para resolver las problemáticas que enfrentaba el sector público, en el año 1997, un gran número de

agencias autónomas –organismos públicos no departamentales– y departamentos ministeriales crearon la figura de Juntas Directivas legislativamente independientes, tomando como referencia el modelo del Banco de Inglaterra (Wilks, 2007). De esta forma se empieza a dar el surgimiento del proceso de *boardization* en departamentos y agencias públicas; este, inspirado en los principios del gobierno corporativo del sector privado, representaba el punto de quiebre para que la administración pública tuviera mejores decisiones y menos politización.

Para el año 2005, el Ministerio de Hacienda del Reino Unido publicó el Código de Buenas Prácticas y se planteó que las Juntas Directivas en agencias, si bien no son obligatorias, están catalogadas como una buena práctica de gobierno (Lafuente & Nguyen, 2011). Además se expuso que las Juntas de los departamentos y agencias del Reino Unido deben cumplir principalmente funciones estratégicas, de supervisión y evaluación del desempeño, de control y de acompañamiento de la gerencia pública.

De esta manera, la *boardization* se consolidó como el gran ingrediente para lograr la despolitización y mejorar la rendición de cuentas en el marco de una reforma administrativa inspirada en la nueva gestión pública.

Así como el Reino Unido implementó el proceso de *boardization*, otros países de la OCDE han emprendido procesos de modernización importantes por medio de la incorporación de Juntas Directivas que permitan aumentar los niveles de eficiencia en el sector público. Como lo plantearon Manning, Lafuente y Rojas en el año 2010, la práctica de implementar Juntas Directivas en varios de los países de la OCDE se ha realizado con el propósito de mejorar la gestión de las agencias u organismos, principalmente en el marco de tres funciones

clave asignadas a los Directorios: i) la gestión de la estrategia; ii) la gestión de operaciones; y iii) el asesoramiento en materia de toma de decisiones.

A partir de esta lógica, se han implementado procesos en diferentes países para fortalecer la gobernabilidad en el sector público. Por ejemplo, Suecia ha usado Juntas Directivas como un instrumento de administración y gestión en sus agencias. En este país, las Juntas Directivas en el sector público no solo se utilizan para coordinar las políticas, sino que, además, cumplen un rol importante para facilitar la cooperación entre organismos. Por esta razón, la composición de las Juntas Directivas incluye miembros de diferentes ministerios y otros representantes del Estado. En el sector público de Suecia existen dos tipos de Juntas: las parciales, conocidas como Juntas Ejecutivas, que no tienen el poder de nombrar o remover a los gerentes generales, y las Juntas Consultivas. Aunque no es una práctica común, se ha determinado que las agencias que no tengan una Junta Ejecutiva pueden tener una Consultiva que asesore al director general respecto del desempeño de la agencia (Lafuente & Nguyen, 2011).

Otro buen ejemplo es el caso de Nueva Zelanda, país en el que existen Juntas Directivas solo para las entidades legales de la Corona y para las empresas de propiedad estatal. Las Juntas Directivas de las entidades y de las empresas son consideradas como órganos de gobierno en pleno porque tienen la facultad de nombrar y remover a los ejecutivos, y además tienen como funciones garantizar que las empresas logren los resultados que hayan definido, fijar metas de desempeño y supervisar el rendimiento de la entidad (Lafuente & Nguyen, 2011).

En América Latina también se ha utilizado a las Juntas Directivas para fortalecer el vínculo y la coordinación entre los ministerios

y las agencias. En Chile, por ejemplo, se desarrolló un sistema de control de gestión en el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) adoptado desde el año 2010.

De acuerdo con el documento “Un sistema de directorios para la gestión de los servicios públicos en Chile”, el gobierno de ese país identificó la necesidad de fortalecer su sistema de control de gestión para los resultados de la administración, especialmente a partir de una preocupación creciente por los problemas de gestión que enfrentaba el sector público. Las principales problemáticas identificadas consistían en la falta de claridad para la definición de los objetivos de estas instituciones, la ausencia de criterios profesionales para seleccionar a los altos directivos, así como cuestionamientos sobre la eficacia de las herramientas de control y seguimiento para la gestión y la remuneración de los funcionarios de este tipo de instituciones.

Con este propósito se estructuró un modelo de gestión de Juntas Directivas para las empresas de servicios públicos que tiene como premisa la diferencia entre el concepto de gobierno y la gerencia de las compañías, aclarando que las tareas de dirección ordinaria de los negocios deberán estar a cargo del equipo directivo encabezado por el gerente general, mientras que las funciones de gobierno corresponderán a la Junta Directiva. En el marco del modelo se definió que las principales responsabilidades de la Junta Directiva serían las siguientes: i) formular la estrategia de la empresa; ii) proveer los medios para la ejecución de la estrategia; iii) apoyar al director general; iv) dirigir el desarrollo del equipo de gerentes y directivos de la empresa; y v) ejecutar obligaciones legales, de auditoría y de control de gestión.

Se definió adicionalmente que para garantizar que las Juntas Directivas puedan cumplir con estas funciones deberán a su vez cumplir con algunas características particulares como, por

ejemplo, contar con miembros que posean conocimientos en temas relacionados con la administración pública, enmarcar la actuación de los miembros bajo un criterio de delegación de derechos y funciones, así como incluir en la composición de las Juntas miembros internos y externos. Todo esto con el objetivo de consolidar un modelo de gestión eficiente para las organizaciones del sector público similar a los que se implementan en las organizaciones del sector privado.

Como se puede ver, la problemática que inspira estos desarrollos es global y se espera que las Juntas Directivas en el sector público contribuyan a resolverla a través de un proceso de toma de decisiones colegiada, con la incorporación de diferentes perspectivas y puntos de vista, que enriquezca las discusiones para que las decisiones se tomen en el marco de los mejores intereses de las instituciones, limitando la injerencia política de corto plazo. Adicionalmente, la rendición de cuentas y la promoción de la participación de actores de la sociedad civil en procesos de control de los presupuestos, de la contratación y del direccionamiento estratégico de las agencias y empresas públicas han sido factores determinantes para guiar el proceso de creación de Juntas Directivas en el mundo y convertirlas en espacios complementarios para la gobernanza y la rendición de cuentas de una administración pública moderna.

De esta forma, la creación y fortalecimiento de las Juntas Directivas en algunos países de la OCDE, y particularmente el proceso de *boardization* en el Reino Unido, son el antecedente teórico y práctico sobre el problema de agencia en el sector público, como base fundamental de la problemática que está intentando resolver Medellín con estos ajustes de gobierno corporativo. Estas experiencias internacionales aportaron a la construcción conceptual del Modelo de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público Municipio de Medellín que se desarrolla más adelante.

CAPÍTULO 3

DESAFÍOS DE GOBIERNO CORPORATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En términos generales, la problemática de la administración pública radica en que desde la perspectiva colectiva todos los actores esperan que esta genere resultados sociales y sea eficiente; sin embargo, son pocos los ciudadanos que realmente se preocupan por el control social y la participación –esto, que en economía se conoce como el problema de *free-riders*, es pieza fundamental del problema de agencia–. Para la ciudadanía, no obstante, sin importar el periodo de gobierno –incluso ni la propia tendencia ideológica que rige la administración en cada momento–, lo único que –legítimamente– le importa es que aquella cumpla de forma eficiente con su rol; es decir, no importa si el gato es blanco o negro, lo importante es que cace ratones. Esto implica cuestionar algunos elementos respecto del nivel de autonomía que tiene un gobernante para redireccionar completamente las entidades y las empresas que están bajo su mandato sin tener en cuenta la visión de largo plazo y el cumplimiento efectivo del propósito para el que fueron creadas.

Aunque este tema podría generar una serie de debates candentes en términos de ciencia política, la perspectiva de los autores al respecto es que más allá del “empoderamiento absoluto” que se entrega en el marco de la democracia a los gobernantes, tiene que reconocerse que la administración pública no puede estar sujeta a cambiar drásticamente el direccionamiento estratégico, los actores y la forma de operar cada tres o cuatro años. La administración pública –como cualquier otra administración organizacional– se hace francamente inviable cuando con cada periodo de gobierno se intenta reformular todo; nada del periodo anterior sirve y se tiene que empezar de cero.

Desde nuestra humilde perspectiva, a mayores niveles de continuidad y estabilidad de los elementos estratégicos con base en criterios de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas –pilares del gobierno corporativo–, se pueden lograr de manera más eficiente y sostenible en el tiempo los objetivos para la ciudadanía que, finalmente, tienen que ver con la mejor prestación de los servicios por parte del Estado a través de sus agencias y empresas. Y consecuentemente, una mejor calidad de vida a los habitantes.

Además, se presenta una segunda gran perspectiva de la administración pública que corresponde a las problemáticas que tiene que enfrentar el gobernante para administrar entes tan complejos como los gobiernos municipales, departamentales y nacionales; problemáticas que incluyen, entre otros, los siguientes elementos.

i. La pérdida de información que frecuentemente se genera con el cambio de administraciones y que afecta la continuidad tanto en los procesos como en la gestión de la administración pública, lo que conduce a los gobernantes a utilizar los primeros años de gobierno para aprender y “reinventar la rueda”.

ii. Los niveles de idoneidad de los funcionarios, con regímenes laborales en el sector público, usualmente ineficientes y poco desarrollados en términos de atracción y retención de talento. Esto genera, en la mayor parte de las oportunidades, bajos niveles de remuneración y alta inestabilidad laboral en los modelos públicos.

Desde la perspectiva común, y la propia perspectiva del gobernante, se puede ver que la administración pública tiene dinámicas complejas que hacen que la generación de resultados concretos en los ámbitos político, social y económico no sea una tarea fácil.

Por último, y respecto de la estructura organizacional de entidades –agencias y empresas–, es común encontrar que los procesos de creación de agencias y empresas públicas se han generado de manera desorganizada; en muchas ocasiones se han creado agencias en función de las coyunturas y los requerimientos de cada momento histórico. Esto genera una amplia dispersión de instituciones que cumplen roles parecidos o tienen objetos sociales similares, lo que es otro elemento para analizar dentro de la búsqueda de eficiencias en el sector público.

Existen también pocas consideraciones y visiones que busquen sinergias y coordinaciones entre las instituciones que están bajo el mandato de un mismo presidente, Alcalde o gobernador. En gran parte porque no se han concebido tradicionalmente en el sector público los elementos que guían la creación de valor en los conglomerados o grupos empresariales privados.

Las necesidades de articulación y de eficiencia que son comunes para los grupos empresariales pueden ser adaptadas como enfoque en la ciudad o departamento hacia el logro de eficiencias, sinergias y ahorros para que los modelos de gestión de la administración pública sean más efectivos. Teniendo en cuenta que “el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial” (Caiden, 1991, p. 88), de forma tal que le permita adaptarse y responder a las nuevas demandas y realidades del sector público.

Los grupos empresariales en el mundo se han creado para encontrar sinergias entre empresas que tienen un mismo beneficiario real; para este caso, el beneficiario real común es la ciudadanía. Ciudadanía que tiene expectativas concretas con respecto a los resultados de sus gobernantes.

Al realizar un análisis desde las perspectivas ilustradas –problemáticas relacionadas con la falta de control social efectivo, falta de claridad de los horizontes de decisión, desafíos con los incentivos del recurso humano y la falta de visualización de sinergias entre la estructura institucional– se evidencia que las prácticas de gobierno corporativo, creadas originalmente para el sector privado, pueden aportar a los desafíos de la administración pública moderna.

Estas buenas prácticas de gobernabilidad pueden ser útiles y se pueden interpretar, ajustar y adaptar a las necesidades y retos que enfrenta un gobernante, aportando en última instancia a que la administración pública cumpla con las expectativas que tiene la ciudadanía respecto de la generación de resultados sociales. Fue así como el Modelo de Gobierno Corporativo de Medellín se planteó en el marco de esta racionalidad.

CAPÍTULO 4

GENERALIDADES DEL CONGLOMERADO PÚBLICO MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y DE SU MODELO DE GOBIERNO CORPORATIVO

Como se pudo evidenciar en el capítulo anterior, los desafíos de la administración pública moderna se asemejan en muchas oportunidades a los desafíos que se han tenido que enfrentar en los grupos empresariales privados. Por esta razón, Medellín ha realizado de forma paralela y concomitante a la incorporación de buenas prácticas de gobierno corporativo la estructuración del Conglomerado Público Municipio de Medellín.

Este conglomerado es un modelo de gerencia pública que se consolida como estrategia municipal y que pretende agrupar las entidades y empresas que son controladas por la Alcaldía de Medellín para que todas actúen de manera alineada y bajo una lógica y direccionamiento común (Decreto municipal 883, 2015).

El Conglomerado Público fue declarado en noviembre de 2014 y tiene como antecedente la reestructuración –modernización– del Municipio de Medellín realizada en 2012 y revisada en 2015. En el marco de ese proceso se reorganizó la estructura del Municipio y se crearon seis secretarías vicealcaldías que coordinan y agrupan por sectores estratégicos a secretarías y entidades descentralizadas afines. Como resultado de esta modificación se disminuyó el número de personas que pertenecen al Consejo de Gobierno, pasando de más de cincuenta personas a trece entidades representadas en personas, lo que facilita y hace más eficiente el proceso de toma de decisiones y el direccionamiento de las políticas públicas en la ciudad.

Como se puede ver en el Gráfico 1, el Conglomerado Público Municipio de Medellín está dividido en el nivel central y el nivel descentralizado, y cuenta con treinta y tres entidades descentralizadas directas e indirectas¹. Estas empresas y agencias públicas son de diversa índole y tienen como propósito aportar al cumplimiento de los objetivos y funciones del Estado a través del ejercicio de funciones administrativas, de la ejecución de políticas públicas, de la prestación de servicios públicos o de la realización de actividades industriales y comerciales. El Conglomerado Público es considerado como el tercero más importante de Colombia por la cantidad de activos; en la Tabla 1 se puede ver el detalle de los ingresos de las entidades que pertenecen al conglomerado.

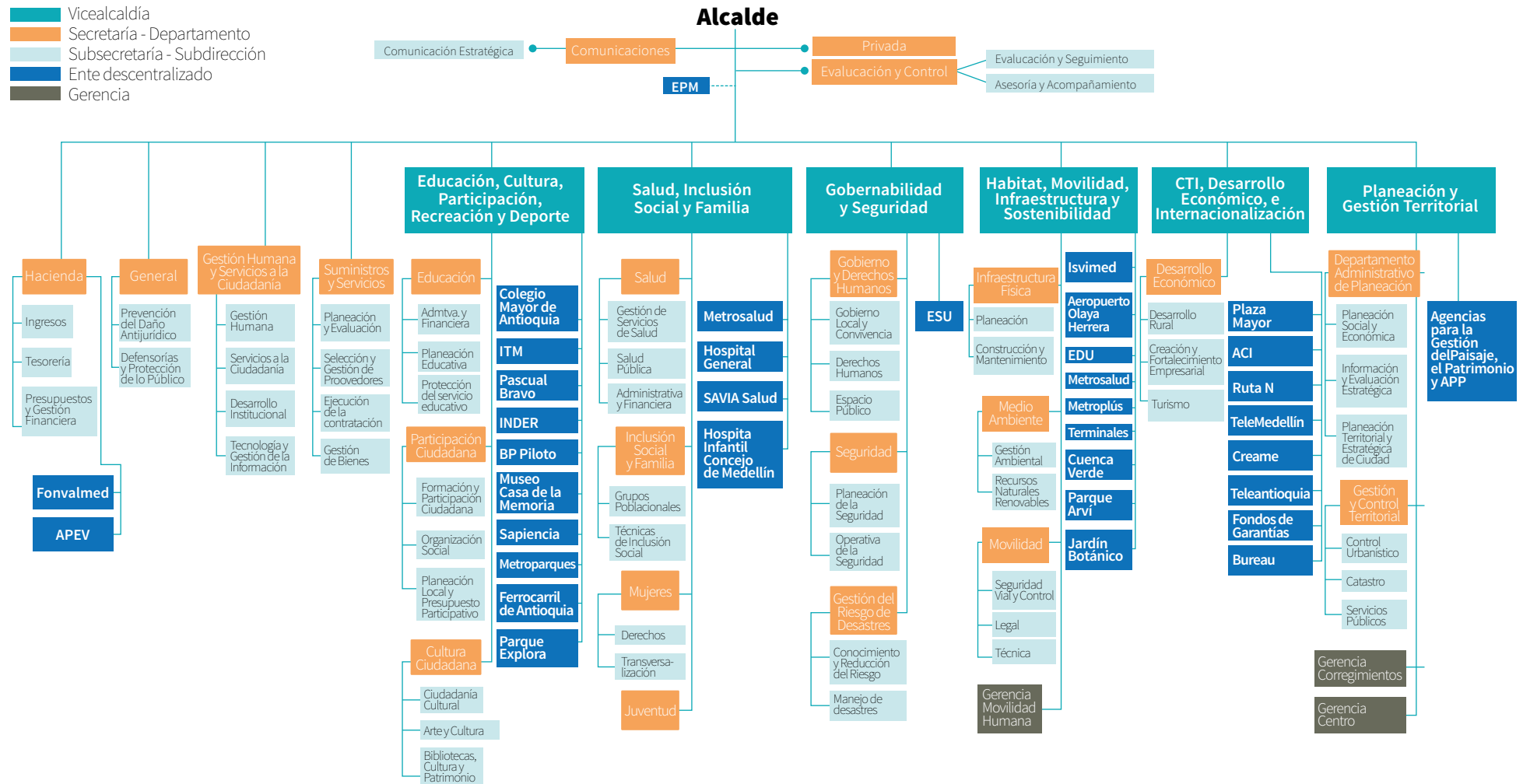
El conglomerado está fundamentado en seis pilares que se encuentran en la Tabla 2. Estos permiten concertar los diferentes procesos de apoyo de las empresas y agencias por medio de la implementación de buenas prácticas que garanticen la generación de valor social.

Respecto de la consolidación del Conglomerado Público, el Alcalde de Medellín (2012-2015), Aníbal Gaviria Correa, afirma: *“Estoy convencido de que es necesario adecuar las estructuras con los más altos estándares de eficiencia y eficacia para que generen mejores resultados. Las estructuras de las instituciones del Estado crecen, a veces, en forma muy desordenada y desarticulada. Por eso es necesario hacer un alto en el camino y mirar toda la estructura de forma más ordenada, articulada e integrada. Eso es lo que hemos querido hacer con todo este proceso del Conglomerado Público, y dentro de este proceso, la modernización de la estructura de la Administración Municipal.*

[...] Todo esto se hizo con el propósito de funcionar mejor, ser más eficaces, más eficientes, de no desperdiciar recursos, de lograr economías de escala, de enfocar mejor todas las instituciones a los objetivos fundamentales de la Alcaldía de Medellín que no son y no pueden ser otros que el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de Medellín, el desarrollo social, urbano, económico, con equilibrio ambiental, de la ciudad”.

1 De acuerdo con el Decreto Municipal 883 de 2015 se acogen al Conglomerado Público Municipio de Medellín y por tanto al Modelo de Gobierno Corporativo las entidades descentralizadas directas (aquellas en las que el Municipio tiene una participación superior al 50% de las acciones) y se podrán acoger las entidades descentralizadas Indirectas y aquellas entidades en las que el Municipio tenga una participación inferior al 50% o solo haga parte de sus Juntas Directivas siempre que contribuyan al cumplimiento misional de la Administración Municipal, previa decisión de sus órganos de dirección.

Gráfico 1. Estructura del Conglomerado Público Municipio de Medellín para 2015



Fuente: Alcaldía de Medellín 2015.

Tabla 1. Ingresos de las entidades descentralizadas directas e indirectas

Entidades descentralizadas directas		Entidades descentralizadas indirectas	
Entidad	Ingresos (millones de dólares)	Entidad	Ingresos (millones de dólares)
Metrosalud	USD 107,5	Savia Salud	USD 571,1
Hospital General	USD 86,6	Parque Explora	No disponible
Empresa de Desarrollo Urbano-EDU	USD 7,0	Convention & Visitors Bureau	No disponible
Empresa para la Seguridad Urbana-ESU	USD 6,0	Corporación Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia-CREAME	No disponible
Metroparques (*)	USD 12,3	Corporación Cuenca Verde	No disponible
Instituto Tecnológico Metropolitano-ITM	USD 50,1	Jardín Botánico	USD 4,2
Biblioteca Pública Piloto	USD 5,2	Hospital Infantil Concejo de Medellín	USD 1,0
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín-ISVIMED	USD 110,5	Parque Arví	No disponible
Instituto de Deportes y Recreación-INDER	USD 81,2	Ruta N	USD 3,0
Aeropuerto Olaya Herrera	USD 4,2	Telemedellín	USD 10,5
Empresas Públicas de Medellín E. S. P. (*)	USD 2922	Agencia de Cooperación e inversión de Medellín y el Área Metropolitana-ACI	USD 1,9
Institución Universitaria Pascual Bravo	USD 12,3	Plaza Mayor Medellín Convenciones y Exposiciones	USD 20,1
Fondo de Valorización de Medellín-FONVALMED	USD 2,3	Terminales de Transporte (*)	USD 9,1
Institución Universitaria Colegio Mayor	USD 8,0	Metro de Medellín(*)	USD 166
Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público Privadas-APP (*)	USD 0,8	Metroplús	USD 3,1
Agencia de Educación Superior de Medellín-SAPIENCIA (*)	USD 33,1	-----	-----
Administrador del Patrimonio Escindido de Empresas Varias-APEV	No disponible	-----	-----
Museo Casa de la Memoria	No disponible	-----	-----

Nota: todas las cifras corresponden a 2013, excepto las de las entidades señaladas con (*). La tasa de cambio utilizada fue COP 2.000,44 por dólar –tasa acumulada para 2014. Fuente: *El Colombiano*, 2015. *Este es el patrimonio que administrará el próximo Alcalde* y *El Colombiano*, 2015. *Los otros negocios de Medellín”.

Tabla 2. Pilares del Conglomerado Público Municipio de Medellín

Pilar	Descripción general	Responsable
Gobierno Corporativo	Se refiere al conjunto de lineamientos dirigidos a la implementación de buenas prácticas que fortalezcan los órganos de dirección de las entidades sujetas al Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín con el objetivo de facilitar un direccionamiento estratégico a partir de la adecuada articulación de las políticas, planes, proyectos y programas de las entidades con la Administración Municipal.	Secretaría Privada
Planeación y gestión	Establece lineamientos orientados al fortalecimiento de la planeación integral del Municipio como ente central y sus entidades a través de sistemas que articulen y permitan el monitoreo de los resultados de gestión de los sectores.	Secretaría de Gestión Humana, Servicio a la Ciudadanía y el Departamento Administrativo de Planeación
Ambientes de control	Direcciona las metodologías y se encarga del seguimiento a la ejecución de ambientes de control en el nivel central y descentralizado de la Administración Municipal.	Secretaría de Evaluación y Control
Direccionamiento jurídico	Proporciona los lineamientos para la prevención del daño antijurídico y defensa judicial del Municipio y sus entidades a partir de posiciones y políticas unificadas.	Secretaría General
Consolidación financiera	Contiene los lineamientos para la optimización del manejo de los estados financieros y es responsable de direccionar la gestión y hacer seguimiento financiero al Municipio y sus entidades.	Secretaría de Hacienda
Gobernanza de las comunicaciones	Direcciona las políticas para el manejo de la imagen corporativa y el relacionamiento con los diversos públicos de interés del Municipio y sus entidades, definiendo criterios para la administración de la información oficial.	Secretaría de Comunicaciones

Fuente: Decreto municipal 883 (2015).

Como se había mencionado anteriormente, para la consolidación del Modelo de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público se utilizó como principal referente el caso de éxito de Empresas Públicas de Medellín-EPM, que se describe en el Cuadro 1. Esta empresa, que es de propiedad del Municipio de

Medellín y forma parte del conglomerado, consolidó su modelo de gobernabilidad a partir del Convenio Marco de Relaciones entre el Municipio y EPM. El conocimiento, las prácticas implementadas y la experiencia de esta empresa enriquecieron el Modelo de Gobierno Corporativo de Medellín.

Cuadro 1. Empresas Públicas de Medellín E. S. P. - EPM, referente para el Modelo de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público

Empresas Públicas de Medellín E. S. P. - EPM, referente para el Modelo de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público

Empresas Públicas de Medellín E. S. P. - EPM es una empresa de servicios públicos domiciliarios, 100 % propiedad del Municipio de Medellín, que fue creada en 1955 como responsable de la provisión de servicios de agua, energía y telefonía en esta localidad. Hoy es la principal empresa de servicios públicos en Colombia y la casa matriz del segundo grupo empresarial de este país: el Grupo EPM. Este grupo multilatin, formado –para 2014– por cuarenta y ocho empresas, doce en Colombia y treinta y seis en Panamá, México, Islas Caimán, Bermudas, Guatemala, El Salvador y Chile, presta sus servicios en los sectores de energía, gas, agua, aseo y tecnologías de la información y la comunicación (Grupo EPM, 2015).

El Grupo EPM tiene activos por 19.370 millones de dólares aproximadamente, ingresos cercanos a los 5.748 millones de dólares y atiende a más de trece millones de colombianos y siete millones de clientes en Centroamérica (Grupo EPM, 2015).

Como empresa comercial e industrial del Estado, EPM hace transferencias al Municipio de Medellín de sus excedentes financieros para apalancar el desarrollo de la ciudad y realizar inversión social. Dichas transferencias, asimilables a la figura de dividendos para las sociedades comerciales, están definidas como política pública de la ciudad de Medellín, y ascienden

de manera ordinaria al 30 % de la utilidad del ejercicio anual. Cualquier monto adicional se considera como transferencias extraordinarias, que requieren un trámite de evaluación y aprobación en el Concejo, quien revisa el impacto del monto solicitado de cara a la sostenibilidad económica de EPM. En el año 2014, las transferencias totales fueron de más de 490 millones de dólares (Grupo EPM, 2015).

EPM ha implementado una estrategia de negocio que le ha permitido obtener un amplio reconocimiento tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Además, la incorporación de prácticas de gobierno corporativo como parte de su estrategia de desarrollo es una de sus principales fortalezas.

El gobierno corporativo de EPM se enmarca en el Convenio Marco de Relaciones suscrito entre EPM y el Municipio de Medellín en el año 2007. Este formaliza el compromiso del Municipio para el ejercicio de sus derechos de propiedad, el respeto por la autonomía administrativa y financiera de la empresa, el nombramiento de miembros de Junta con altas calidades personales y profesionales, la independencia en el manejo de los recursos financieros, la articulación entre el Plan de Desarrollo de Medellín y los planes de inversión de EPM a largo plazo y el compromiso por parte de EPM para realizar una gestión eficiente de sus activos y recursos.

Empresas Públicas de Medellín E. S. P. - EPM, referente para el Modelo de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público

La Junta Directiva de EPM, como principal órgano de dirección, está compuesta por nueve miembros: el Alcalde de Medellín, cinco miembros y tres vocales de control, que son elegidos por el Alcalde. En el Convenio Marco de Gobernabilidad se definió que al menos cinco de los miembros sean independientes y se estableció un perfil mínimo que deben cumplir los directores respecto de su experiencia y formación profesional. La Junta Directiva cuenta con una agenda típica anual, implementa estrategias para el envío adecuado de la información, hace seguimiento a la asistencia de sus miembros y realiza evaluaciones cada año en las que se utilizan diferentes metodologías para brindar mayor objetividad al proceso.

La implementación de estas buenas prácticas ha garantizado la consolidación de una Junta Directiva sólida y eficiente, integrada por personas calificadas para ejercer su rol como directores, y por tanto, mejores procesos de decisión y un mayor enfoque hacia la visión de largo plazo tanto de la empresa como del Grupo.

En el Grupo Empresarial, la Unidad de Gobierno Corporativo de EPM articula y vela por la implementación de prácticas de gobierno corporativo en las filiales. Las principales prácticas tienen que ver con el seguimiento a la eficiencia en la toma de decisiones en los órganos de gobierno de las diferentes empresas, para lo que se realizan evaluaciones tanto a Juntas Directivas como a gerentes de filiales, políticas de remuneración,

planeación anual de decisiones en todas las empresas del Grupo mediante una agenda típica anual de sesiones de Juntas y a través del calendario integrado de las reuniones de todas las Juntas Directivas y Asambleas de Accionistas, entre otros. El rol de la Unidad de Gobierno Corporativo facilita el seguimiento a las filiales, la unificación de prácticas y la alineación de las empresas con los propósitos del Grupo.

Uno de los desarrollos recientes del Grupo tiene que ver con la suscripción del Acuerdo de Gobierno entre EPM y sus filiales nacionales a finales del año 2013, y que después se extendió a todas las empresas del Grupo en el año 2014. Este Acuerdo define las condiciones para la relación entre empresas del Grupo (relaciones de interacción, de transacción y de intervención) y tiene como propósito aportar en la obtención de sinergias de trabajo en el Grupo y en la alineación estratégica de todas las empresas. Mediante este acuerdo se habilita toda la transaccionalidad del Grupo, cumpliendo estas funciones de política de operaciones con partes relacionadas, que ha sido considerada pionera en el marco de los grupos empresariales colombianos.

Los riesgos inherentes a los cambios de gobernantes que enfrenta EPM como empresa pública se han gestionado procurando la continuidad de los miembros de Junta más allá de los periodos de gobierno e involucrando a la sociedad como veedor de la gestión de la empresa. En este sentido, las últimas

Empresas Públicas de Medellín E. S. P. - EPM, referente para el Modelo de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público

tres administraciones han procurado la continuidad de los miembros de Junta Directiva; prueba de esto es que durante la Administración Municipal 2012-2015 se registró una continuidad del 45 % de los miembros nombrados por anteriores administraciones. Así mismo, el papel desempeñado por los ciudadanos que actúan como “dueños de la empresa”, a través del control social, ha sido fundamental; han aportado protección para la empresa ante posibles interferencias que puedan ir en detrimento de su estrategia y propósito. Para este fin, la empresa ha establecido mecanismos de *accountability* altamente valorados por la ciudadanía de Medellín y por los inversionistas nacionales e internacionales, como el Informe Anual de Gobierno Corporativo y la Rendición Pública de Cuentas a los Grupos de Interés, evento tipo Asamblea de Accionistas; así se reconoce que la propiedad de la empresa pública es ostentada por los ciudadanos, por lo que a ellos se les rinde cuenta de los resultados de la gestión de cada periodo en un formato y tiempo similares a lo estipulado en la ley colombiana para las Asambleas de Accionistas de las sociedades comerciales.

EPM se ha destacado por su apuesta por la transparencia para fortalecer la confianza con todos sus grupos de interés; como muestra de esto, se encuentran los resultados obtenidos en la Medición de Políticas y Mecanismos de Transparencia dirigida por la Corporación Transparencia por Colombia, que para 2014 fueron de 93 sobre 100 puntos como calificación general y de 100 sobre 100 en la calificación específica en los temas de gobierno corporativo (Grupo EPM, 2015).

El gobierno corporativo ha sido determinante para el éxito tanto de la empresa como del Grupo porque ha permitido aclarar y equilibrar la propiedad, la dirección y la gestión de los órganos de gobierno, así como lograr la unidad de propósito y facilitar el cumplimiento de sus objetivos empresariales. Todo el conocimiento y experiencia de EPM en materia de gobierno corporativo ha aportado a la construcción del modelo de gobernabilidad del Conglomerado Público y su experiencia de éxito ha facilitado su consolidación.

Modelo de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público Municipio de Medellín

Como parte esencial de las consideraciones sobre la modernización de la administración pública en Medellín, se creó un Modelo de Gobierno Corporativo que está cimentado sobre la base de tres grandes elementos que se presentan a continuación y que se describen en el Gráfico 2.

1. La necesidad de contar con reglas claras sobre la participación de las Juntas Directivas de las entidades –agencias y empresas– en los procesos de decisión de la ciudad y en la incorporación de buenas prácticas de gobierno corporativo en todo el Conglomerado Público.
2. La implementación de un proceso de gestión de cambio fundamentado en capacitación para los diversos actores, de tal manera que estos puedan apropiarse de las buenas prácticas y se logre instaurar una cultura de gobernabilidad corporativa en el nivel central y descentralizado.
3. La incorporación de una herramienta tecnológica que le permita al Municipio de Medellín sistematizar y organizar toda la información de las Juntas Directivas de las entidades y hacer seguimiento desde la Administración Central.

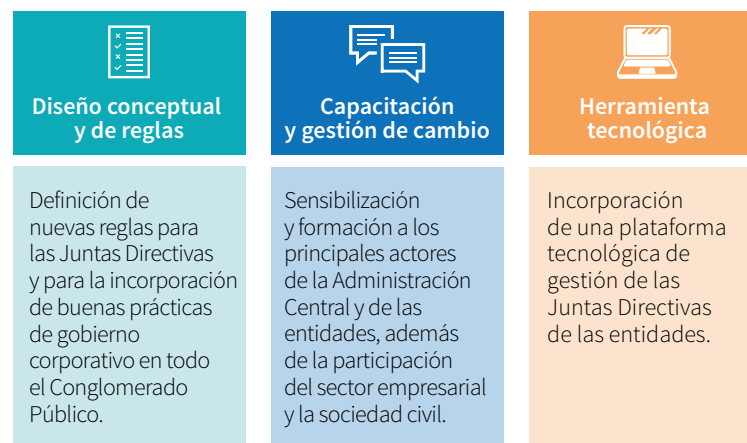
Este proyecto fue liderado por el Alcalde de Medellín a través de la Secretaría Privada. Se contó con el apoyo de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia que, como instancia gremial del sector privado, está comprometida con la consolidación

de buenas prácticas en la administración pública de la ciudad. Este proyecto contó, además, con la participación de Governance Consultants como consultor, con el propósito de acompañar de manera técnica las discusiones.

A partir de esta alianza público-privada se estructuró el Modelo de Gobierno Corporativo para la ciudad, teniendo en cuenta perspectivas y experiencias del sector privado que permitieran una visión internacional, pero al tiempo, ajustada y adaptada a la realidad y a las particularidades de Medellín.

Respecto de este trabajo conjunto en la alianza público-privada, el director Administrativo de Planeación, Jorge Pérez Jaramillo, afirma que: *“Una de las principales lecciones aprendidas para Medellín, después de la grave y profunda crisis que vivió en la década de los 90, es que ha construido como ciudad un tejido en donde lo público no está distante o lejano a muchas de las dinámicas del sector privado. Una de las cosas que Medellín hoy capitaliza es que ha incorporado en su dinámica pública buenas prácticas que han tenido orígenes diversos, unas en el sector académico que hoy son políticas públicas, otras en los sectores sociales y otras en el sector privado. [...] Construir lo público es construir la institucionalidad de la sociedad, y la sociedad la integran todas las dimensiones. ¿Cómo no aprender de la Cámara de Comercio? y ¿cómo no aprender de buenas prácticas de otros sectores en favor del servicio público o en favor de la eficiencia y el rigor administrativo?”*

Gráfico 2. Proceso de gobierno corporativo del Municipio



Fuente: elaboración propia.

El Modelo de Gobierno Corporativo consiste en una serie de definiciones respecto de las Juntas Directivas de las entidades, información sobre ambiente de control que tiene que reportarse a la Junta, reglas sobre conflictos de interés, definiciones sobre el Municipio como propietario y elementos de transparencia. El propósito general fue enmarcar bajo una misma metodología todas las definiciones y nuevas reglas para el modelo de operación de la administración pública de Medellín en lo que tiene que ver con las Juntas Directivas.

Para la presidenta ejecutiva de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, Lina Vélez de Nicholls, *“la implementación del gobierno corporativo en Medellín y en sus entidades genera un beneficio común: para el Municipio de Medellín, representa*

coherencia en su Plan de Desarrollo; para las entidades propiamente dichas, mayor eficiencia en la administración; y para los ciudadanos, que los recursos públicos sean administrados de una manera más eficiente y se tenga el mayor impacto en el menor tiempo posible”.

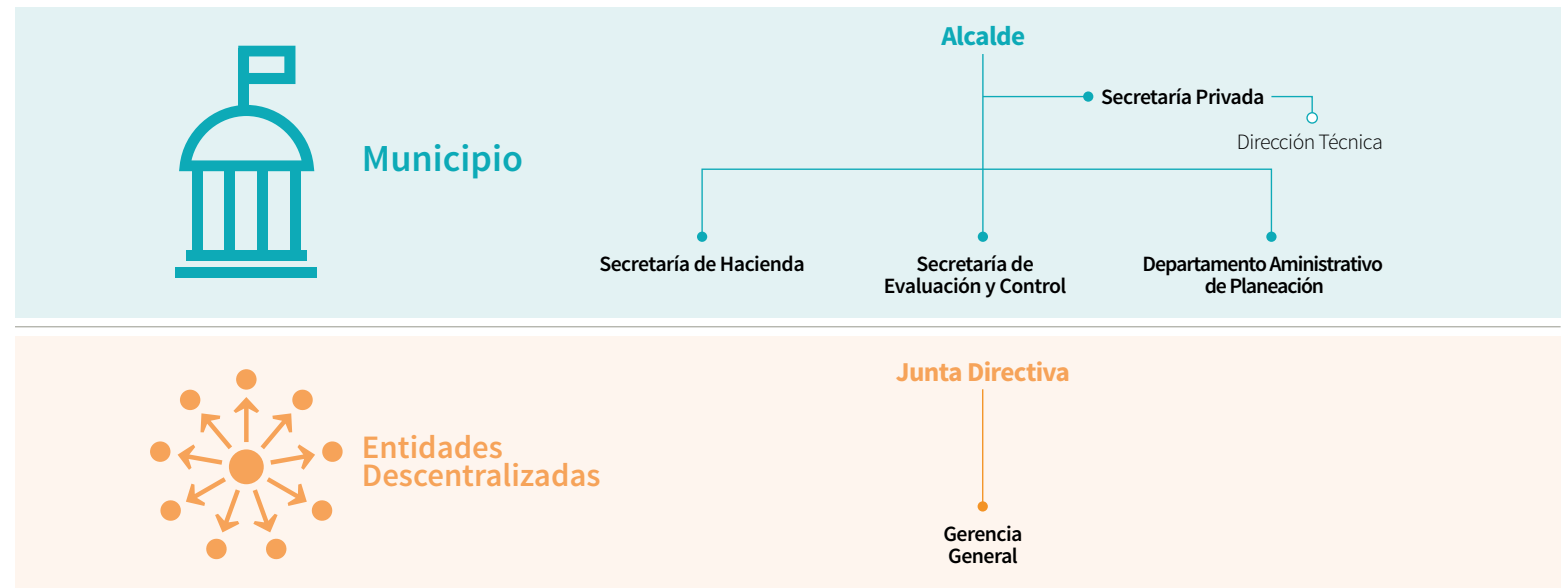
Es así como el Modelo de Gobierno Corporativo que se creó para la ciudad reconoce la necesidad de la articulación de las instancias del nivel central del Municipio, de tal manera que se facilite su actuación como un propietario informado, activo y responsable respecto de las instituciones que están bajo su control. Teniendo en cuenta que aunque el Estado ejerza un rol más activo como “propietario”, esto no implica violar las fronteras de la gerencia ni involucrarse directamente en la operatividad de las empresas públicas estatales (CAF -banco de desarrollo de América Latina- e IAAG Consultoría & Corporate Finance, 2010). Adicionalmente, reconoce la necesidad de la definición de buenas prácticas que se implementen en los órganos de gobierno de las entidades o empresas públicas controladas por el Municipio.

Este reconocimiento dio paso a la consolidación de una instancia de coordinación y control de la dinámica de gobernabilidad de las entidades, articulando en el nivel central los esfuerzos de la Secretaría de Hacienda, del Departamento Administrativo de Planeación y de la Secretaría de Evaluación y Control, a través de la Secretaría Privada y la Dirección Técnica adscrita a la misma, de tal manera que las prácticas de elección de miembros de Junta, evaluación y en general toda la interacción con las Juntas Directivas de las entidades estén bajo un criterio unificado desde la óptica de la “propiedad del Estado”. –Ver más sobre este tema en el capítulo “Articulación y coordinación en el nivel central y descentralizado del Municipio de Medellín”–.

Por otra parte, en las empresas y agencias se definieron buenas prácticas para las Juntas Directivas como máximos órganos de dirección, así como para el fortalecimiento de su relación con los gerentes / directores generales, y el establecimiento

de líneas de información y reporte claras entre las entidades y las instancias del Municipio. Los actores clave que participan en el Modelo de Gobierno Corporativo se pueden ver en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Diagrama con los actores clave del Modelo de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público Municipio de Medellín



Fuente: elaboración propia.

Sobre la plataforma tecnológica de gestión de Juntas Directivas

La incorporación de una herramienta tecnológica como frente del Modelo de Gobierno Corporativo tuvo como objetivo resolver desafíos prácticos que se presentan en las administraciones públicas respecto de la gestión de la información. Esto, teniendo en cuenta que a lo largo de los años los gobiernos cada vez más han requerido de tecnologías de la información como herramientas para gobernar. De hecho, ningún gobierno puede funcionar sin un adecuado control de la información, no solo de la pública o visible, sino también de la privada (Merchán & Serrano, 2013).

En términos generales, uno de los principales retos identificados en esta materia consiste en el nivel de descentralización de la información que se tiene respecto de los procesos de toma de decisiones. Los procesos de toma de decisiones de las Juntas Directivas en estos contextos usualmente quedan documentados exclusivamente en actas de las empresas o agencias que son guardadas en libros físicos en el domicilio de cada entidad. En muchas ocasiones, cuando se presentan cambios de gobierno, o incluso de personal, esa información se refunde o se pierde, y no es fácil para los gobernantes acceder de manera oportuna a aquella.

La falta de orden y la dispersión de la información pueden generar mayores espacios para la corrupción, para la ineficiencia en los procesos de toma de decisiones y para la desalineación de los procesos estratégicos de cada una de las entidades. Es así como uno de los desafíos que se presentan en la administración pública, y en particular en este tipo de contextos organizacionales, es contar con la información ordenada, de manera que se

puedan generar los reportes necesarios y se pueda procesar de forma adecuada la información, con el propósito de garantizar un direccionamiento unificado desde “la propiedad”-casa matriz / gobernador.

Es por esto que el Municipio de Medellín implementó, con la ayuda de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, una plataforma tecnológica para la gestión de Juntas Directivas de sus entidades, que básicamente consiste en sistematizar todos los procesos de información, el registro de actas y el seguimiento de acuerdos o de decisiones en una sola plataforma que provee a los miembros de la Junta Directiva información que les permite tomar mejores decisiones y, además, facilita la consolidación de la información a nivel del gobernante –“la propiedad”– respecto de lo que está pasando en los procesos de toma de decisiones de sus entidades –empresas y agencias–.

Esta herramienta tecnológica permite fortalecer la operación de las Juntas Directivas al aportar a la solución de uno de sus problemas comunes: la asimetría de la información de los miembros de Junta Directiva en comparación con la de las gerencias. Con este sistema, toda la información que necesita un miembro de Junta Directiva está disponible de forma segura en cualquier lugar a través de internet.

De esta manera, la plataforma genera una serie de beneficios que se describen en la Tabla 3 y facilita los tres momentos determinantes de las reuniones de Juntas Directivas: antes, durante y después. El *antes*, que incluye el envío de la convocatoria con la información necesaria, de tal manera que todos los miembros se preparen de forma adecuada para la reunión; *durante la reunión*, que se refiere al manejo de la propia reunión, el cumplimiento del orden del día definido de acuerdo con el plan anual y las necesidades de la organización, así

como a la consignación de las discusiones y decisiones en las actas correspondientes; y por último, *después de la reunión*,

que está relacionado con el seguimiento a los acuerdos y compromisos de las sesiones.

Tabla 3. Beneficios de la plataforma tecnológica de gestión de Juntas Directivas

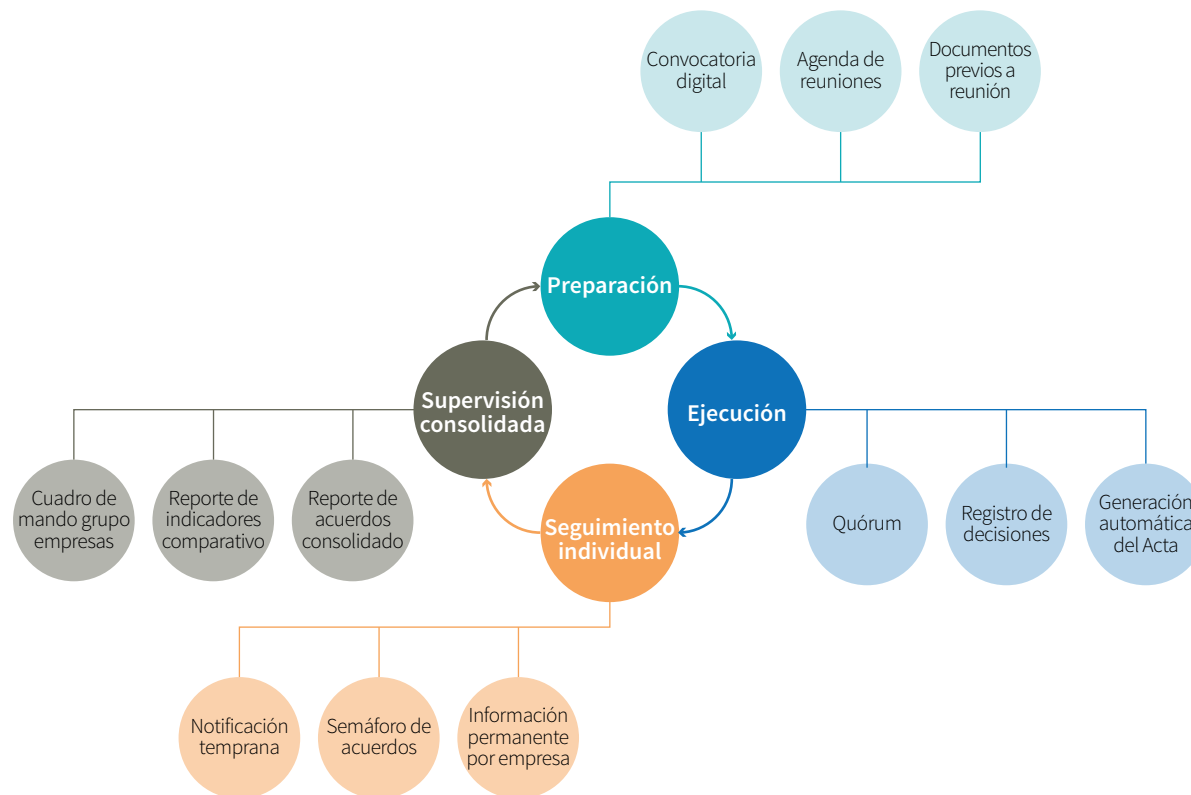
Beneficios para “la propiedad” –casa matriz / gobernante	Beneficios para la empresa o agencia pública
<p>Facilita el rol de “la propiedad” a través de la unificación de procesos y el seguimiento al funcionamiento de las Juntas Directivas de las entidades en términos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia de los miembros de Junta Directiva (por miembro y por entidad). • Indicadores clave de desempeño KPI por empresa y comparativo entre entidades del Conglomerado Público. • Acuerdos (compromisos) de la Junta Directiva por entidad. • Orden del día de las reuniones (temas de las reuniones) por entidad y consolidado. 	<p>Facilita el funcionamiento y operatividad de la Junta Directiva y de los Comités de Apoyo a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Envío de la convocatoria y del orden del día. • Fácil acceso a la información y documentación que se envía para la preparación de las reuniones. • Registro de las actas de las reuniones. • Seguimiento de acuerdos generales y notificación al responsable con la fecha de cumplimiento límite. • Seguimiento a la asistencia. • Seguimiento a temas pendientes de reuniones pasadas. • Plan anual.
<p>Facilita el envío de documentos entre órganos de gobierno de forma segura.</p>	<p>Permite el acceso y seguimiento a los indicadores clave de desempeño e indicadores clave de riesgos de la empresa o entidad.</p>
<p>Permite la consolidación de información societaria y financiera de todas las entidades o empresas que pertenecen al Municipio.</p>	
<p>Garantiza altos estándares en seguridad de la información y manejo de datos.</p>	

Fuente: elaboración propia.

Este sistema permite unificar prácticas de gobierno corporativo como la estructura de las actas, el sistema de seguimiento de las conclusiones de las Juntas y generar una agenda anual unificada y coordinada entre las diferentes empresas y agencias del Municipio, así como el seguimiento efectivo al funcionamiento de las Juntas Directivas desde la Administración Central a través de la Secretaría Privada. El Gráfico 4 consolida

el proceso de fortalecimiento de la gestión de Juntas Directivas y del seguimiento de la “propiedad” en función de cuatro etapas: la preparación, la ejecución, el seguimiento individual y la supervisión consolidada tanto de las reuniones como del funcionamiento de las Juntas Directivas en el marco de la implementación de una plataforma tecnológica.

Gráfico 4. Fortalecimiento de la gestión de Juntas Directivas y del seguimiento de la “propiedad” a partir de la plataforma tecnológica



Fuente: GRC Latinoamérica www.grclat.com.

Después de la implementación de la herramienta, se optó por realizar una instalación paulatina; inicialmente, se incluyeron diez entidades a manera de prueba piloto, después, veinticinco entidades y actualmente se ha desplegado con veintisiete de las instituciones que están bajo el control de la Administración de Medellín y que forman parte del Conglomerado Público. Este proceso estuvo acompañado por jornadas de sensibilización y capacitación de los actores clave –miembros de Junta y secretarios de Junta– con el objetivo de garantizar la comprensión de los beneficios y lograr el uso efectivo del sistema.

El proceso de implementación se ha realizado en función de tres momentos: i) la consolidación de la información societaria y financiera de las empresas y agencias; ii) el acceso a la plataforma tecnológica por parte de los actores clave; y iii) el uso efectivo de la herramienta.

- i. Consolidación de la información societaria y financiera de las empresas y agencias. Para este momento se solicitó a las entidades información en el marco de las siguientes categorías: documentos relacionados con la constitución de cada empresa o agencia, actas de los dos últimos años de la Junta Directiva y la Asamblea (cuando aplica), estados financieros con notas de los últimos dos años, políticas de la entidad y otros documentos que sean determinantes para la gestión de su servicio. Esta información fue organizada en la plataforma para el acceso tanto de las Juntas Directivas de las entidades como de la Secretaría Privada de la Alcaldía.
- ii. Acceso a la plataforma tecnológica por parte de los actores clave. Después de la consolidación de la información en el sistema, se entregaron las claves de acceso a los secretarios y miembros de las Juntas Directivas para que utilizaran la plataforma. En esta etapa se realizó un proceso

de capacitación con cada secretario teniendo en cuenta que su rol es fundamental para el éxito del funcionamiento de las Juntas y que la plataforma es una herramienta indispensable para facilitar el cumplimiento de sus responsabilidades. De forma complementaria se capacitó a los funcionarios del Municipio encargados de realizar el seguimiento de las Juntas Directivas a través de dicha herramienta.

- iii. Uso efectivo de la herramienta. En esta etapa –que es continua– se han implementado estrategias para mejorar la usabilidad de la herramienta y se han realizado procesos de acompañamiento permanente en términos operativos y técnicos para el Municipio, sus empresas y sus agencias.

La implementación de esta plataforma ha requerido del compromiso y apropiación de los actores clave para que se convierta en una herramienta de apoyo que facilite tanto el funcionamiento de las Juntas Directivas como la consolidación de la información y el seguimiento que se ejerce desde la “propiedad”.

Con la incorporación de la plataforma de gestión de Juntas Directivas se espera que los mejores niveles de coordinación y organización en la información conduzcan a mejores decisiones directivas y a mayor transparencia.

Sobre la capacitación

Así como la plataforma tecnológica ha tenido un importante papel en el Modelo de Gobierno Corporativo, el componente de capacitación ha sido fundamental para la efectiva implementación de las reglas y definiciones, y para contar con el compromiso de todos los actores en ajustar sus comportamientos. Teniendo en cuenta que el gran reto de las organizaciones tanto públicas como privadas es facilitar el aprendizaje de todos sus miembros y transformarse continuamente

(Trujillo, 2007), este componente se desarrolló en función de tres momentos: i) la sensibilización; ii) la capacitación, y iii) la participación del sector empresarial.

- i. El Modelo de Gobierno Corporativo se enfrentaba al desafío de garantizar una adecuada gestión del cambio y asegurar que los actores efectivamente modificaran sus comportamientos e implementaran las prácticas de gobierno corporativo. En este sentido, se diseñó una estrategia de sensibilización en la que se presentaron las justificaciones técnicas del modelo para conquistar así el compromiso, el entendimiento y la voluntad de los actores para formar parte del cambio, sabiendo que estos son los protagonistas de todo el proceso.
- ii. En la esfera de la capacitación, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia estructuró una estrategia integral a través del desarrollo de conferencias, seminarios cortos, jornadas de capacitación completas y eventos, con un estimado de cuarenta horas de capacitación. Esta estrategia se dirigió principalmente a los siguientes públicos:
 - Los funcionarios de la Administración Municipal fueron el primer grupo. Este grupo tenía un reto particular y es que estaban acostumbrados a interactuar de una manera experimental con las empresas o agencias con las que tenían algún tipo de relacionamiento y, en muchas ocasiones, esta interacción no contaba con canales formales entre los funcionarios de la Administración Central y los funcionarios de las entidades descentralizadas. En este grupo se hizo énfasis en la comprensión de la problemática que genera una comunicación poco estructurada y sin reglas unificadas.
 - El segundo público fueron los miembros de Junta Directiva, que eran tanto funcionarios de la Administración Central como miembros externos y que debían ser conscientes de que la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo puede contribuir a hacer mejor y más eficiente su trabajo.
 - El tercer grupo fue el de los gerentes de las entidades que tenían la gran tentación de comunicarse directamente con el gobernante / Alcalde y que no siempre reconocían en las Juntas Directivas a sus jefes, porque, producto de la normatividad legal, son nombrados y eventualmente removidos por voluntad del gobernante. Parte de la problemática de los gerentes consistía en que no siempre tenían claro cómo interactuar con los funcionarios de la Administración Municipal, incluido el Alcalde, los secretarios y otros.
 - Y el cuarto público fueron los secretarios de las Juntas Directivas que cumplen un rol fundamental porque en ellos reside la responsabilidad de registrar y conservar la historia de las decisiones de las empresas o agencias.
- iii. De forma paralela a la sensibilización y capacitación de los principales actores de la Administración Central y de las empresas y agencias, se involucró como un tercer componente la participación del sector empresarial y de la sociedad civil, que en Medellín se ha caracterizado por ser activa y consciente de la importancia de tener una buena administración pública. En esa medida, se logró articular su participación a través de jornadas en las que representantes de compañías líderes colombianas compartían buenas prácticas del sector empresarial que podrían ser útiles para la administración pública y, además, servían como instancias de apoyo y de

incentivo para la implementación real de cambios en el Municipio y sus entidades.

Este proceso se ha realizado de manera transversal reconociendo que el Modelo de Gobierno Corporativo no consiste simplemente en el diseño de reglas ni en la estructuración de decretos o elementos formales, sino que implica un proceso de cambio efectivo en la cultura organizacional que garantice una adecuada implementación y apropiación de las buenas prácticas.

Diseño de reglas

Como último gran frente del Modelo de Gobierno Corporativo se encuentra el diseño de reglas claras sobre la participación de las Juntas Directivas de las entidades en los procesos de decisión de la ciudad y la incorporación de buenas prácticas de gobierno corporativo en el Conglomerado Público. Este frente tuvo en cuenta altos estándares internacionales desarrollados en la materia y se realizó en función de tres fases de trabajo: i) un estudio de referenciamiento internacional sobre prácticas de gobierno corporativo implementadas en entidades de propiedad pública similares al Municipio de Medellín; ii) un proceso de diagnóstico de la situación inicial del Conglomerado Público en materia de gobernabilidad; y iii) una fase de estructuración y diseño de las reglas y definiciones para la incorporación de buenas prácticas de gobierno corporativo a partir de los resultados y oportunidades de mejora identificadas en el diagnóstico. Después de desarrollar estas fases con el apoyo del equipo técnico del proyecto, se empezó la primera etapa de implementación de las reglas y prácticas definidas.

Los próximos capítulos de este documento se desarrollan en función de este frente del proceso, haciendo un mayor

énfasis en las Juntas Directivas de las entidades por la importancia que tienen para la gobernabilidad del modelo de Medellín. En este sentido, y previo a esta discusión, se deben considerar algunas limitaciones generales que enfrentan las Juntas del sector público.

Según el documento *Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises* (Frederick W. 2011) publicado por la OCDE, las principales limitaciones que enfrentan las Juntas Directivas en el sector público de sus países miembros son: i) la prohibición de la participación de personas del sector privado en la Junta y el consecuente requisito de la participación de empleados públicos o representantes específicos de gobierno en la misma; ii) la prohibición de la creación de comités o el requerimiento de un número excesivo de comités en las Juntas de este tipo de instituciones; iii) un tamaño irracional o indeseado de las Juntas Directivas; iv) el requerimiento de que el Alcalde, ministro o gobernador sea el presidente de la Junta; y v) la estructuración de líneas de reporte, como las de auditoría interna, que no pasan por la Junta y llegan directamente a dependencias de la Administración Pública.

En el caso del Conglomerado Público, las Juntas Directivas de sus empresas y agencias enfrentaban algunas de las limitaciones mencionadas y otros desafíos particulares que afectaban la armonía de su modelo de gobernabilidad. En términos generales, las Juntas Directivas de las entidades están sujetas al marco regulatorio que expide el Alcalde de la ciudad y a su facultad de nombrar y remover a los miembros. De la misma forma, el Municipio de Medellín como controlante de las empresas y agencias es responsable de proporcionar lineamientos generales para que las Juntas Directivas de las empresas y agencias cumplan un rol estratégico, implementen prácticas unificadas para su funcionamiento y estén alineadas con el direccionamiento y los objetivos del Municipio.

Respecto de los desafíos de articulación y la importancia de las Juntas Directivas, Aníbal Gaviria Correa, Alcalde de Medellín (2012-2015), explica: *“Si tengo más de treinta entidades, con más de treinta Juntas Directivas y en cada una de esas Juntas Directivas tengo algunos miembros que son del Gobierno, otros que son miembros independientes nombrados por el Alcalde, algunos miembros designados por el Alcalde, pero que estatutariamente se han definido como representantes de determinado gremio; y si con toda esa combinación de miembros no se tienen elementos de unidad, no se cuenta con formación y capacitación sobre los objetivos, principios y formas de actuación del gobierno, y si no se hace una capacitación sobre la institución a la que el miembro de Junta va a llegar... Creo que es muy fácil que se dejen de cumplir muchos de los objetivos que se podrían cumplir si esas Juntas Directivas tienen lineamientos de gobierno corporativo y tienen unos criterios que unifican y focalizan su actuación. El tema de las Juntas Directivas fue y es prioritario, y creo que es*

uno de los elementos que, sin lugar a dudas, puede generar más grandes y más rápidos resultados en Medellín”.

Teniendo en cuenta que el fortalecimiento de las Juntas Directivas de las entidades es la principal apuesta del Modelo de Gobierno Corporativo, a continuación se presentan seis desafíos sobre el rol del Municipio como propietario y de las Juntas Directivas, que fueron determinantes para la consolidación del Modelo de Gobierno Corporativo de Medellín: i) el rol de la Junta Directiva de las entidades descentralizadas; ii) el proceso de nombramiento de miembros de Junta Directiva, la vinculación de miembros independientes y el proceso de escalonamiento; iii) la asistencia de los miembros a las reuniones de Junta Directiva; iv) la evaluación de la Junta Directiva; v) la articulación y coordinación en el nivel central y descentralizado del Municipio de Medellín; y vi) las expectativas en términos de rentabilidad económica y social respecto de la gestión de las entidades, los indicadores y la rendición de cuentas.

CAPÍTULO 5

Frentes de trabajo de un modelo de gobernabilidad corporativa para una ciudad

i. Rol de la Junta Directiva de las entidades descentralizadas

En términos generales, el gobierno corporativo se enmarca en la correcta asignación de poderes y responsabilidades entre la administración, la Junta Directiva y el propietario o accionistas (Bernal, Oneto, Penfold, Schneider & Wilcox, 2012). Las tres instancias ejercen roles fundamentales en los modelos de gobernabilidad de cualquier organización; es así como un relacionamiento adecuado entre estos actores se hace determinante para el buen desempeño y sostenibilidad de una entidad.

El rol de la Junta Directiva es crucial para el gobierno corporativo de todas las organizaciones debido a que es considerada como el principal órgano de dirección, en la medida que es responsable de alinear los intereses de los propietarios y de la gerencia (Bernal, Oneto, Penfold, Schneider & Wilcox, 2012); su rol se enmarca en funciones generales de estrategia, supervisión, gobierno y control. Mientras que la gerencia, en cabeza del gerente / director general, es responsable del giro ordinario de los negocios y de la implementación de las políticas o estrategias.

Una de las funciones principales de la Junta Directiva tiene que ver con el establecimiento de la dirección estratégica y la supervisión de los resultados de desempeño y gestión, lo que implica una interacción constante en doble vía entre el gerente general y la Junta Directiva, así como interacción efectiva con los dueños y reporte efectivo a los mismos.

Según las "Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas" (2011), se recomienda que las Juntas Directivas de las empresas estatales ejerzan sus funciones de dirección estratégica y de seguimiento a la gestión

sujetas a los objetivos definidos por el gobierno y la entidad de propiedad; además, se recomienda que las Juntas tengan la función de nombrar y remover al gerente general.

En el caso del Municipio de Medellín y sus entidades o agencias, así como en la mayoría de las empresas estatales en Colombia, el equilibrio de poderes y responsabilidades en las tres instancias es complejo. Esta situación es producto fundamentalmente de que el Alcalde tiene la potestad, otorgada por mandato legal, de nombrar y remover a todos los gerentes / directores generales de sus entidades descentralizadas. Esto causaba que el gerente no siempre actuara como subalterno de la Junta y, por lo tanto, en algunos casos no atendiera sus directrices y no le rindiera cuentas sobre su gestión. Era común encontrar casos en los que los gerentes de las empresas o agencias tuvieran canales de comunicación directos con el Alcalde, lo que desdibujaba completamente el rol de la Junta Directiva y el cumplimiento de sus funciones tanto estratégicas como de monitoreo. Adicionalmente, en términos generales las Juntas Directivas de las entidades tenían un enfoque más operativo, en el que resolvían situaciones que se presentaban diariamente en el giro ordinario de los negocios, que un rol estratégico y de largo plazo.

En palabras de la secretaria privada, Alba María Quintero Zapata: *“Las Juntas Directivas eran muy operativas, estaban desarticuladas, no había apropiación del rol de las Juntas Directivas por parte de los miembros. Además, el gerente de la entidad no entendía la finalidad o el papel de la Junta Directiva. Las Juntas se convirtieron en sesiones donde se compartía la gestión administrativa, pero no se dimensionaba el futuro de la entidad ni la forma en la que se podían articular los objetivos de la misma con los objetivos del nivel central y del Plan de Desarrollo”.*

Los gerentes generales enfrentaban una problemática adicional: tenían que interactuar con una gran cantidad de instancias en el momento de hacer su gestión; entre estas estaban la Junta Directiva, el Alcalde, los secretarios vicealcaldes del sector al que pertenecían y las secretarías de apoyo –Secretaría de Hacienda, Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría de Evaluación y Control–; lo que generaba una cadena de mando en la que no estaban claramente definidas las fronteras de acción y los roles de cada actor respecto de la gestión y seguimiento de las entidades. En este sentido, los gerentes tenían que responder requerimientos de diferentes instancias que en algunos casos tenían distintos objetivos o enfoques, lo que podía llevar a confusiones y en ocasiones, incluso, a retrasar u obstaculizar la implementación de las decisiones o directrices.

La problemática de involucramiento operativo de las Juntas Directivas (también llamado “coadministración” en algunos contextos) de las entidades es un gran desafío de un buen modelo de gobernabilidad. Sin embargo, un rol más estratégico –menos operativo– es fundamental para agregar valor a las empresas y para utilizar de manera idónea tanto el talento como el tiempo de los miembros de Junta Directiva. Es por esto que en el caso de las empresas y agencias públicas, las Juntas Directivas deben tener claro que si bien su aporte es fundamental, no son las únicas encargadas de definir la estrategia –teniendo en cuenta el papel que desempeña el sector central de gobierno en el diseño de las políticas públicas que ejecutan las entidades–. En este sentido, es indispensable que haya claridad respecto de la contribución que hacen tanto el gobierno como las Juntas Directivas al proceso estratégico de las empresas y, de esta forma, alinear visiones y generar los mejores resultados posibles optimizando esfuerzos.

En el marco del Modelo de Gobierno Corporativo de Medellín se optó por aclarar los roles que ejerce cada instancia de la forma más sencilla posible, para así consolidar una cadena de mando sensata, lógica y que establezca pesos y contrapesos; lo que finalmente se espera que se traduzca en buenas prácticas de gobierno corporativo.

De esta forma se definió un nuevo rol para las Juntas Directivas. Este se enmarca en función de cinco componentes que se pueden ver en la Tabla 4. El nuevo rol proporciona un enfoque más estratégico a las Juntas Directivas y aclara su relación con los gerentes para equilibrar los poderes y facilitar el cumplimiento de sus funciones.

Tabla 4. Nuevo rol de las Juntas Directivas de las entidades del Conglomerado Público

Frente	Funciones de la Junta Directiva
Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la construcción del Plan Estratégico Sectorial (PES) de la entidad; así como monitorear, verificar y asistir a la dirección o gerencia de la entidad en su desarrollo y fortalecimiento. • Otorgar los lineamientos generales a la dirección o gerencia de la entidad para que esta participe en la construcción del Plan Estratégico Sectorial. • Hacer seguimiento al cumplimiento de las metas y objetivos definidos en el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Estratégico Sectorial y el Plan Operativo Estratégico de la entidad.
Financiero y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el presupuesto de la empresa o agencia y hacer seguimiento a su ejecución. • Monitorear la fidelidad de los estados financieros de la entidad. • Hacer seguimiento y verificación al cumplimiento de las metas financieras fijadas para la respectiva entidad.
Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y monitorear los riesgos, en particular los riesgos estratégicos que puedan afectar a la empresa o agencia.
Relación con el gerente	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendar al Alcalde de Medellín los perfiles idóneos de los gerentes de las entidades para su consideración, en el marco de la facultad que tiene el Alcalde para el nombramiento. • Realizar un proceso anual de evaluación de los gerentes de las entidades con base en la metodología y alcance definidos por la propia Junta Directiva. • Hacer recomendaciones al Alcalde de Medellín sobre la remoción de los gerentes de las empresas o agencias con base en los resultados de la evaluación anual, reconociendo que el Alcalde cuenta con discrecionalidad para el proceso de nominación y remoción de los gerentes de las entidades.
Acompañamiento a la gerencia para la generación de valor	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisar el desempeño y acompañar a la gerencia en el desarrollo y fortalecimiento del Plan Estratégico de la entidad. • Supervisar el desarrollo de la alta gerencia y desarrollo directivo interno de la entidad. • Acompañar a la gerencia, cuando su objeto lo permita, en los planes de expansión y nuevos negocios para la generación de mayor valor social y económico de las entidades.

Fuente: elaboración propia con base en el *Manual de Gobierno Corporativo del Municipio de Medellín* adoptado por el Decreto municipal 1700 de 2015.

Las funciones desarrolladas en términos estratégicos y de relacionamiento con el gerente otorgan un mayor protagonismo a la Junta, especialmente, por su participación en el direccionamiento estratégico de estas organizaciones, así como en el nombramiento y remoción del gerente general a través de recomendaciones hechas al Alcalde.

Con el Modelo de Gobierno Corporativo se espera aclarar para los gerentes los escenarios en los que reciben instrucciones, en los que tienen que estar coordinados con otras instancias y en los que pueden actuar de manera independiente respecto de las posiciones de la Administración Central.

De forma paralela, en el Modelo se definió que si bien la Administración Municipal otorga a las entidades unos lineamientos generales en términos estratégicos y ejerce funciones de control, se compromete a respetar la autonomía administrativa y financiera de las entidades descentralizadas, evitando la interferencia en las actividades operativas de cada empresa o agencia.

Es así como las restricciones definidas respecto del marco de actuación de la Administración, el empoderamiento otorgado a las Juntas Directivas de las entidades para que cumplan su rol y la aclaración de las interacciones del gerente general permiten la consolidación de un Modelo de Gobierno Corporativo fundamentado en un equilibrio de poderes y responsabilidades de los actores clave, ajustándolo de esta forma al marco normativo y regulatorio que aplica a Medellín.

ii. Proceso de nombramiento de miembros de Junta Directiva, vinculación de miembros independientes y proceso de escalonamiento

La mayoría de empresas y agencias públicas no contaban con procesos estructurados de selección de los miembros de las Juntas Directivas ni tampoco existían directrices definidas sobre cómo llevar a cabo el proceso en la Administración Central. La conformación de gran parte de las Juntas Directivas estaba definida por decreto, en función de cargos específicos de la Administración Municipal, representantes de agremiaciones y miembros designados libremente por el Alcalde, sin que existieran consideraciones técnicas –de idoneidad profesional, disponibilidad de tiempo, etc.– respecto del perfil de los candidatos.

La vinculación de miembros externos o independientes en las Juntas Directivas de las entidades no era una práctica ampliamente implementada. Algunas entidades, como las empresas sociales del Estado –vinculadas al sector salud en Colombia–, incluían un número específico de miembros externos en la conformación de sus Juntas y contaban con un proceso más estructurado de selección. Sin embargo, el Municipio no contaba con lineamientos claros y unificados respecto de sus entidades en términos de una definición de independencia, un porcentaje mínimo de miembros independientes por Junta o consideraciones para el proceso de selección de estos miembros. En el Cuadro 2 se describe el caso de las empresas sociales del Estado, que han avanzado en temas de gobierno corporativo por exigencias normativas.

Cuadro 2. Las empresas sociales del Estado, líderes en buenas prácticas de gobierno corporativo

Las empresas sociales del Estado, líderes en buenas prácticas de gobierno corporativo

Las empresas sociales del Estado del Municipio de Medellín pertenecen al sector salud y están reguladas por un marco legislativo riguroso del nivel nacional, con mejores estándares de gobernabilidad.

Las principales prácticas que implementan estas empresas han permitido el fortalecimiento de sus Juntas Directivas, incluyendo la definición de los perfiles y el proceso de conformación de estas, con el fin de garantizar la representación de los diferentes grupos de interés y propietarios significativos.

La composición de las Juntas Directivas se define de la siguiente forma:

Dos representantes del estamento político administrativo:

- El Alcalde de Medellín o su delegado, quien lo presidirá.
- El secretario de Salud.

Dos representantes del sector científico en salud:

- Un representante elegido por votación secreta por todo el personal profesional del área de la salud de la institución.
- Un representante elegido por el secretario de Salud de entre temas que envían las asociaciones científicas de profesionales de la salud del área geográfica de influencia de la empresa social del Estado.

Dos representantes de la comunidad:

- Un representante elegido por las asociaciones o alianzas de usuarios legalmente establecidas en el área de influencia de la entidad mediante convocatoria hecha por el secretario de Salud.
- Un representante elegido por los gremios de producción del área de influencia de la entidad, para lo que el director de salud del Municipio solicitará a la Cámara de Comercio de Medellín que coordine la organización de la elección.

Perfil del miembro de la Junta Directiva:

- Los representantes de la Administración Municipal deben poseer título universitario, no estar incursos en inhabilidades o incompatibilidades y tener una experiencia mínima de dos años en la administración de entidades públicas.
- Los representantes de la comunidad deberán estar vinculados y cumplir funciones de salud en un comité de usuarios de servicios de salud y deben estar libres de inhabilidades contempladas por la ley.
- Los representantes del sector científico de la salud deben poseer título profesional en una disciplina de dicha área y no pueden estar inmersos en inhabilidades establecidas en la ley.

Adicionalmente, en estas empresas se realizan procesos de inducción a los miembros de Junta Directiva; aquellas están a cargo de la alta gerencia. Asimismo, tomando como referencia el manual de inducción establecido por la Seccional de Salud de Antioquia, se hacen capacitaciones periódicas y autoevaluaciones anuales a los miembros.

Para los miembros externos o independientes –que no sean servidores públicos– se definen cuotas de remuneración de acuerdo con la asistencia a las reuniones programadas y, finalmente, la Junta Directiva participa en el proceso de selección y nombramiento del gerente general.

En términos generales, se puede decir que una de las prácticas de gobierno corporativo que tiene mayor visibilidad local e internacional se relaciona con el nombramiento de los miembros independientes de Junta Directiva. Estos, en el ámbito internacional, surgen en las empresas con el objetivo de representar a accionistas difusos y han tratado de aportar mayores niveles de independencia respecto de la administración y del accionista controlante para garantizar la representación y la protección de otros grupos de interés.

Este concepto se ha ido incluyendo en las legislaciones corporativas y del mercado de valores del mundo como un instrumento importante para hacerles frente a las críticas de los grupos de interés respecto de la administración y gestión de las empresas listadas, y propender a procesos de toma de decisiones que tengan como fundamento el interés común de los accionistas. Esta es una pieza clave en el contexto de las Juntas Directivas en el sector público.

En Colombia, los miembros independientes de Junta se incorporan a partir de la Ley del Mercado de Valores (2005), la cual plantea que al menos el 25 % de los miembros de las Juntas Directivas de las empresas emisoras de valores deben ser independientes. En el marco de esta ley se define como miembro independiente aquella persona que no sea:

- Empleado o directivo del emisor o de alguna de sus filiales ni una persona que hubiere tenido tal calidad durante el año inmediatamente anterior a la designación, salvo que se trate de reelección de una persona independiente.
- Accionistas que directa o indirectamente controlen la mayoría de los derechos de voto de la entidad.

- Socio o empleado de asociaciones o sociedades que presten servicios de asesoría o consultoría al emisor o a las empresas que pertenezcan al mismo grupo económico.
- Empleado o directivo de una sociedad que reciba donativos importantes del emisor.
- Administrador de una entidad en cuya Junta Directiva participe un representante legal del emisor.
- Persona que reciba del emisor alguna remuneración diferente a los honorarios como miembro de la Junta Directiva, del comité de auditoría o de cualquier otro comité creado por la Junta.

En el caso de Latinoamérica, la incorporación de miembros independientes en las Juntas Directivas de las empresas públicas es una práctica poco común. Según el informe de "Gobierno corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal" (2012), las Juntas Directivas de las empresas públicas de la región están compuestas en su mayoría por empleados públicos. Esto evidencia que la problemática de las Juntas Directivas de las entidades del Municipio era similar a la que se presentaba en otras empresas públicas de América Latina.

Al respecto, la OCDE (2011) recomienda evitar la selección de un excesivo número de miembros de Junta que sean empleados públicos de la Administración Estatal, con el objetivo de limitar la injerencia de actores políticos y respetar la autonomía de las empresas.

Las empresas públicas colombianas listadas en Bolsa han desarrollado importantes avances respecto de la incorporación de

miembros independientes en sus Juntas Directivas. A manera de ejemplo se puede mencionar el caso de ISAGEN, que se presenta en el Cuadro 3, empresa que se ha convertido en un referente local y nacional en términos de gobierno corporativo.

Cuadro 3. El caso de éxito de la Junta Directiva de ISAGEN

Junta Directiva de ISAGEN

ISAGEN es una empresa mixta que se dedica a la generación y comercialización de energía eléctrica y soluciones energéticas. Esta empresa enfrentaba grandes desafíos de gobernabilidad, en particular, respecto de la definición de una estrategia que respondiera a las expectativas de los accionistas privados y públicos que garantizara su sostenibilidad en un mercado competitivo y altamente regulado y que permitiera la creación de valor y credibilidad social.

A partir de estos desafíos, ISAGEN decidió fortalecer su estructura de gobierno a través de la consolidación de una Junta Directiva de alto nivel e independiente. La estructura de este órgano de dirección incorpora por reglamentación interna la participación de un mínimo de tres miembros independientes –más del 40 %– dentro de su conformación y una definición de independencia complementaria a las disposiciones legales. En términos prácticos, la Junta Directiva suele estar compuesta por una mayoría de miembros independientes, superando así lo estipulado en la legislación colombiana para las empresas listadas. La Junta Directiva de ISAGEN es una de las principales fortalezas de la gobernabilidad de esta empresa, así limita la injerencia política y permite un funcionamiento eficiente (Bernal, Oneto, Penfold, Schneider & Wilcox, 2012).

Fuente: elaboración propia con base en "Gobierno corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal" (2012).

Para el caso de Medellín, y con el objetivo de fortalecer las Juntas Directivas de las entidades, se definió en el marco del Modelo de Gobierno Corporativo un proceso más estructurado de selección de miembros y se modificó la composición de las Juntas para vincular independientes.

Como se describe en la Tabla 5, el proceso de selección de los candidatos independientes incluye la definición de perfiles de los miembros de Junta Directiva, la verificación de las calidades, inhabilidades e incompatibilidades y la presentación de la lista de los candidatos al Alcalde. Después de este proceso, este elegirá a los miembros de Junta en el ejercicio del derecho que le asiste en el nombramiento y remoción.

Tabla 5. Esquema del proceso de selección de los miembros independientes de Junta Directiva de las entidades

Fase	Proceso de selección de los miembros independientes de Junta Directiva de las entidades
1	Definición del perfil de los miembros de Junta Directiva a partir de las necesidades particulares de la entidad.
2	Verificación de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de acuerdo al marco legal y a la regulación interna.
3	Presentación de la lista de los candidatos al Alcalde de Medellín.
4	Elección de los miembros de la Junta Directiva por parte del Alcalde de Medellín.

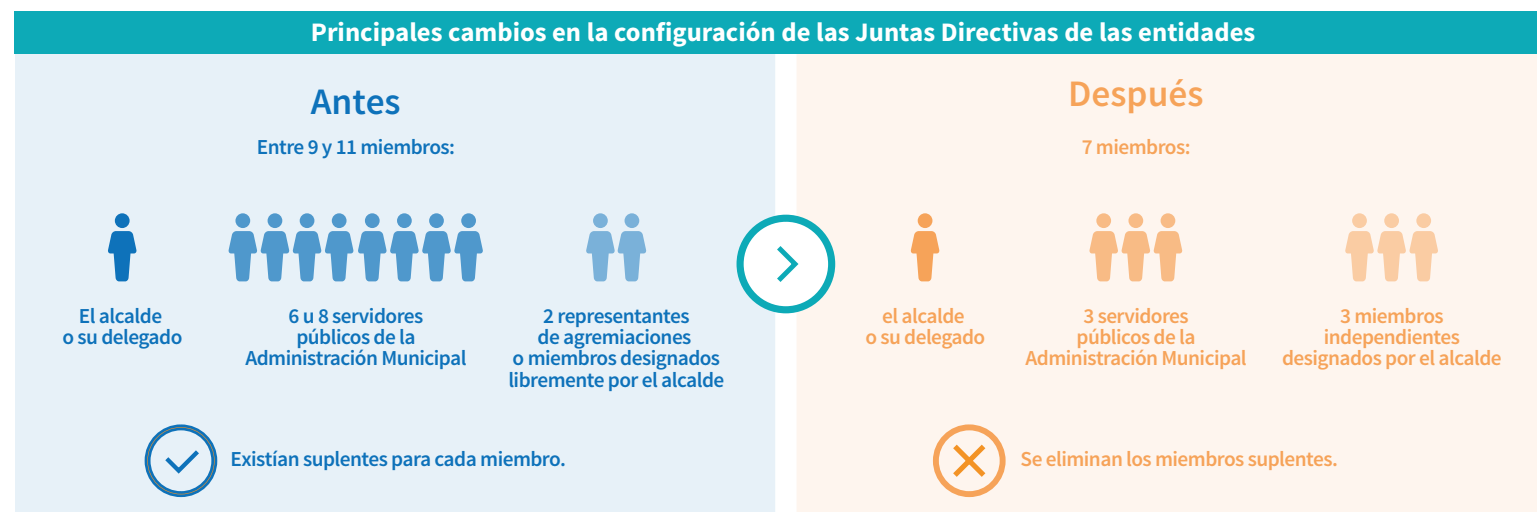
Fuente: elaboración propia con base en el Manual de Gobierno Corporativo del Municipio de Medellín adoptado por Decreto municipal 1700 de 2015.

Se definió que al menos una tercera parte de los miembros de las Juntas Directivas de las empresas o agencias serán externos independientes y se establecieron requisitos mínimos para el perfil de los candidatos con el propósito de garantizar que los miembros sean idóneos y estén cualificados para el ejercicio de su rol; las entidades podrán complementar este perfil a partir de sus características particulares y necesidades de profesionalización de la Junta, con el acompañamiento de la Secretaría Privada. Además, se estableció que el periodo de los miembros independientes será de un año.

De la misma forma, se definió que las Juntas Directivas de las entidades en las que el Alcalde tenía la potestad para

modificar no tendrán miembros suplentes, por cuanto, en términos generales, su participación causaba desafíos para el funcionamiento de estos órganos colegiados. En algunas ocasiones, las personas que ejercían este rol no contaban con información suficiente para la toma de decisiones porque no asistían a todas las reuniones, limitando así la posibilidad de su aporte; mientras que en otros casos, la participación de los miembros principales y suplentes en todas las sesiones dificultaba la cohesión de las Juntas Directivas y afectaba los procesos de toma de decisiones. Los principales cambios en la configuración de las Juntas Directivas de las entidades en las que el Alcalde tenía potestad para modificar se presentan en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Principales cambios en la configuración de las Juntas Directivas de las entidades



En este frente del Modelo se han realizado grandes avances en términos de implementación y se constituye como la principal apuesta de Medellín para la primera fase de ejecución del Modelo de Gobierno Corporativo.

Este proceso estuvo enmarcado por el momento coyuntural por el que pasaba el Municipio de Medellín, atribuido esencialmente a la finalización del periodo de administración del Alcalde que termina el 31 de diciembre de 2015. Este contexto generó resistencia en las entidades respecto de la modificación de la composición de las Juntas Directivas a partir de los planteamientos del Modelo de Gobierno Corporativo.

La resistencia se fundamentaba principalmente en el argumento de que las nuevas Juntas Directivas tendrían un periodo de administración corto –aproximadamente de tres meses–, y para 2016, aquellas podrían ser modificadas con la posesión del nuevo Alcalde y su potestad legal para nombrar a los miembros, considerando que, aunque el periodo de los miembros independientes es de un año, estos son de libre nombramiento y remoción por parte del Alcalde. No obstante, teniendo en cuenta la importancia de reconfigurar las Juntas Directivas en el marco del gobierno corporativo, se inició un proceso de sensibilización con las entidades en las que, por su naturaleza, el Alcalde tenía la potestad de modificar sus Juntas para incluir miembros independientes –un total de doce empresas y agencias–.

Con el propósito de realizar cambios paulatinos e incluyentes se llevó a cabo un proceso a través del cual las doce entidades tenían la posibilidad de estructurar una propuesta de los candidatos que desde su visión podrían integrar sus Juntas Directivas. De forma paralela, la Secretaría Privada realizó un ejercicio similar con el apoyo de una base de datos de miembros independientes teniendo en cuenta el momento “empresarial” que cada

entidad estaba atravesando, con el objetivo de ajustar la composición de las Juntas Directivas a partir de esas necesidades particulares. Todo este proceso se realizó sabiendo que la decisión final respecto de la composición estaba a cargo del Alcalde en el marco de las potestades que se le atribuyen legalmente.

En palabras de la secretaria privada, Alba María Quintero Zapata, con el Modelo de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público, *“los miembros de Junta Directiva tienen una cualificación y se nombran de acuerdo con su experiencia, conocimiento y trayectoria en el sector. No es un nombramiento que se hace porque la persona es amigo o cercano. Se estructuró un proceso de selección para escoger a los mejores miembros de Junta Directiva que representaran diferentes conocimientos y diferentes sectores de la sociedad y que aporten al cumplimiento de los objetivos que tiene el Municipio de Medellín”*.

El Municipio espera consolidar sus nuevas Juntas Directivas para que cumplan el rol estratégico definido para este órgano –para más información, ver capítulo “Rol de la Junta Directiva de las entidades”–, alineando el compromiso del Municipio de Medellín, de las Juntas Directivas de las entidades y de todos los miembros de Junta a los objetivos del Municipio.

En el marco del Modelo se realizarán inducciones a los nuevos miembros sobre la operación de la institución, así como sobre el funcionamiento y dinámica de las Juntas Directivas y el manejo de la plataforma de gestión de Juntas Directivas. Además, se realizarán procesos de capacitación que serán definidos a partir de las especificidades y necesidades de cada entidad y de los resultados de la evaluación de las Juntas Directivas. Todo esto con la finalidad de otorgar las herramientas necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo del rol de los miembros.

Con el nuevo proceso de selección se espera que las Juntas Directivas cuenten con miembros calificados y con experiencia que se ajuste a las necesidades de las entidades para que aporten a su desempeño y sostenibilidad. Esto, teniendo en cuenta que el ejercicio de un buen gobierno, por parte de la Junta Directiva, depende fundamentalmente de las cualidades de las personas que lo integran (Coombes & Watson, 2000).

Con la nueva composición de las Juntas Directivas se espera que los miembros independientes actúen como contrapeso del Alcalde y de la Administración Central, así como de la alta gerencia de las entidades, propendiendo hacia decisiones que atiendan el mejor interés de la entidad y de la ciudadanía. Además, se espera que los miembros independientes puedan contribuir a partir de sus conocimientos y experiencia en el sector empresarial a la consolidación de la visión de largo plazo de las entidades como ejecutoras de la política pública y a una mejor gestión.

En palabras del Alcalde de Medellín (2012-2015), Aníbal Gaviria Correa, *“el rol de los miembros independientes es fundamental porque, primero, contribuyen a tener una visión, como su nombre lo indica, más independiente y más autónoma de la Administración Municipal. Segundo, ayudan a vincular la Administración Municipal y las distintas entidades descentralizadas con el tejido de la ciudad, la empresa privada, la academia y las organizaciones sociales o sindicales, y, además, los miembros independientes ayudan a que ese gran tejido social se vincule con la Alcaldía de Medellín y con las instituciones que la representan. Los miembros independientes generan un equilibrio con los miembros directamente representantes del gobierno y en la medida en que tengan buena formación, capacitación e información del gobierno, de sus objetivos y principios, no van en contravía de los funcionarios, sino que complementan su visión. La Junta Directiva de una entidad descentralizada integrada en*

su totalidad por servidores públicos está incompleta y no está equilibradamente conformada. En cambio, esa Junta, con un número de servidores públicos y con un buen número de independientes, es la mejor combinación”.

En este sentido, y teniendo en cuenta que el fortalecimiento de las Juntas Directivas como máximos órganos de dirección de los entes descentralizados es fundamental tanto para la gobernabilidad de cada una de las entidades como para la gobernabilidad de Medellín, se considera que la vinculación de miembros independientes y la consolidación de un proceso de selección de miembros más técnico son dos de los principales logros en materia de gobierno corporativo en Medellín.

Para el secretario vicealcalde de Hábitat, Movilidad, Infraestructura y Sostenibilidad, Jesús Aristizábal Guevara, *“el hecho de que exista una combinación de miembros de Junta Directiva tanto del sector público –funcionarios adscritos a la Administración Municipal– como de miembros particulares independientes facilita la posibilidad de compartir experiencias, conocimientos e inteligencias tanto de lo público como de lo privado que se están sumando en una conjunción de esfuerzos y voluntades para una mejor gestión”.*

De forma paralela y como parte del fortalecimiento de las Juntas Directivas, en el Modelo de Gobierno Corporativo se desarrolló la opción de un proceso de escalonamiento de los miembros de Junta de las entidades. El escalonamiento es uno de los mecanismos que pueden utilizar las empresas y agencias públicas para blindar su direccionamiento estratégico frente a los impactos connaturales que generan los cambios de administraciones en la conformación de las Juntas Directivas (Bernal, Oneto, Penfold, Schneider & Wilcox, 2012).

Con el escalonamiento se espera que los periodos electorales no coincidan exactamente con los de los miembros de la Junta Directiva para que exista mayor continuidad e independencia de los intereses políticos de corto plazo (Bernal, Oneto, Penfold, Schneider & Wilcox, 2012). Este tipo de mecanismos han sido utilizados en empresas públicas como el Canal de Panamá, que es uno de los ejemplos representativos de la región.

En Medellín, las Juntas Directivas de las entidades se enfrentan a una dinámica característica de este tipo de organizaciones; cada cuatro años, con el cambio de Alcalde, en el marco de sus facultades, cambian todos los miembros de las Juntas Directivas, así como sus gerentes generales. Este cambio en los cargos estratégicos de cada entidad impacta la visión de largo plazo de los entes descentralizados.

Como se describe en la Tabla 6, con el Modelo de Gobierno Corporativo se espera que con la llegada de una nueva Administración Municipal o en el evento en el que se cambie más de la mitad de los directores, por lo menos dos de los miembros independientes de cada Junta Directiva de las entidades permanezcan hasta la fecha de culminación de su periodo, con el objetivo de transmitir el conocimiento e información estratégica de la entidad, y realizar un proceso de empalme y articulación tanto con los nuevos miembros de Junta como con el eventual nuevo gerente general. De tal forma que no se pierda la información y avance de la Administración Municipal ante cada cambio de gobierno.

Aunque el proceso de escalonamiento generó inicialmente resistencia entre los actores, las entidades comprendieron que con este mecanismo se mitigan riesgos de sostenibilidad y que responde a una lógica básica: cualquier organización que se reinventa cada tres o cuatro años tiene serios riesgos

de eficiencia y sostenibilidad. De esta forma, se espera que la visión de largo plazo de las empresas y agencias se consolide, que existan mayores niveles de continuidad e independencia y se optimice una mejor prestación de los servicios del Estado de forma sostenible en el tiempo.

Tabla 6. Proceso de escalonamiento

Cambio de administración cada cuatro años (nuevo Alcalde de la ciudad)		
Antes	<ul style="list-style-type: none"> • Cambian todos los miembros de Junta Directiva de la entidad. • Se nombra un nuevo gerente general. 	Se nombran nuevas personas para los cargos de direccionamiento estratégico de la entidad, impactando su visión de largo plazo.
Después	<ul style="list-style-type: none"> • Al menos dos miembros independientes de la Junta Directiva existentes, siguen siendo miembros de Junta hasta la fecha de culminación del periodo para el cual fueron designados; los otros cambian. • Se nombra un nuevo gerente general. 	La permanencia de al menos dos miembros independientes permite la transmisión de la generación de valor de la entidad a los nuevos miembros de Junta Directiva y al gerente general para dar continuidad a la visión de largo plazo de las empresas o agencias.

Fuente: elaboración propia, con base en el Manual de Gobierno Corporativo de Medellín, adoptado por el Decreto municipal 1700 de 2015.

iii. Asistencia de los miembros a las reuniones de Junta Directiva

Las Juntas Directivas de las entidades enfrentaban un problema básico: la asistencia de sus miembros. Situación que tiene grandes implicaciones en el funcionamiento de la Junta como máximo órgano de dirección. En términos generales, la asistencia de los miembros a las reuniones era baja, existían altos niveles de rotación, y en la mayor parte de las ocasiones, la preparación para las reuniones por parte de los miembros era

insuficiente. Estos fenómenos se presentaban en gran medida por la composición de las Juntas de las entidades que estaban determinadas por el decreto municipal 1364 de 2012. Este Decreto fue el principal marco regulatorio tanto para el Municipio de Medellín como para sus entidades. En el Cuadro 4 se describen los principales aportes y limitaciones que generó al Modelo Inicial de Gobernabilidad del conglomerado.

Cuadro 4. Decreto municipal 1364 de 2012 como principal marco regulatorio del Modelo Inicial de Gobernabilidad

El Decreto municipal 1364 de 2012 como principal marco regulatorio del Modelo Inicial de Gobernabilidad del Municipio de Medellín y de sus entidades descentralizadas

El Decreto municipal 1364 de 2012, por el que se adopta la estructura de la Administración Municipal y se definen las funciones de sus organismos y dependencias, fue el principal marco regulatorio del Modelo Inicial de Gobernabilidad del Municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas. A partir de este decreto se incorporaron las entidades descentralizadas a la estructura general del Municipio y se organizó la estructura en función de seis secretarías vicealcaldías: i) Educación, Cultura, Participación, Recreación y Deporte; ii) Salud, Inclusión y Familia; iii) Gobernabilidad, Seguridad y Servicio a la Ciudadanía; iv) Hábitat, Movilidad, Infraestructura y Sostenibilidad; v) Ciencia, Tecnología Innovación, Desarrollo Económico, Internacionalización y Alianzas Público Privadas; y vi) Gestión Territorial.

De esta forma, cada secretaría vicealcaldía correspondía a un sector estratégico definido por la ciudad y agrupaba entidades y secretarías con el objetivo de facilitar la gestión del Municipio de Medellín. Como resultado de la reestructuración, el Consejo de Gobierno fue constituido por una menor cantidad de personas que representaban a las diferentes instancias, lo que permitió el fortalecimiento del proceso de toma de decisiones y del direccionamiento de la ciudad. Aunque el Decreto municipal 1364 de 2012 representó grandes avances para la gobernabilidad de la ciudad, también generaba algunas dificultades. La principal estaba relacionada con la composición de las Juntas Directivas de las entidades. El Decreto definía la configuración de las Juntas en función de cargos de la Administración Central; sin embargo, la

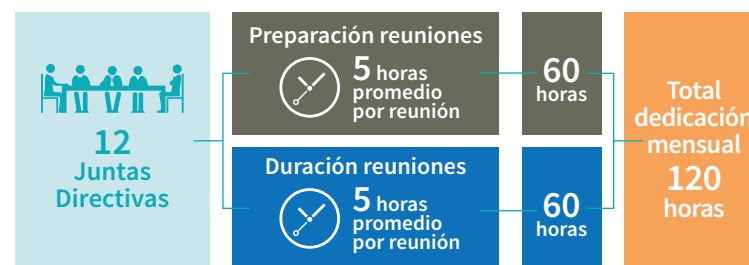
composición no tuvo en cuenta que en la práctica generaron problemas de inasistencia por el excesivo número de Juntas asignado a los servidores públicos y porque no respondía a las necesidades y particularidades de las entidades.

Este Decreto fue uno de los avances que hizo el Municipio para fortalecer su modelo de gestión y permitió identificar las necesidades de articulación entre el nivel central y descentralizado. Aunque fue derogado en su mayoría por el Decreto municipal 883 de 2015, proporcionó las bases para la consolidación del Modelo de Gobierno Corporativo.

En el marco del Decreto municipal 1364 de 2012, la mayor parte de las Juntas de las entidades contaba con al menos tres secretarios vicealcaldes o secretarios de despacho de la Administración Municipal –que son equivalentes a ministros en el Gobierno nacional– con el objetivo de garantizar la representación del Municipio en todas las entidades. A partir de esta estructura de Juntas, algunos secretarios eran miembros de hasta doce de estas. Lo que, sumado a las responsabilidades y funciones como secretarios de la Administración, desbordaba claramente su capacidad en términos, al menos, de tiempo para ejercer realmente este rol.

Como se puede ver en el Gráfico 6, la dedicación de un miembro de Junta Directiva corresponde en promedio a diez horas por reunión –duración aproximada de cuatro a cinco horas por sesión y de cuatro a cinco horas de preparación–. Con un promedio de una reunión mensual por entidad, para algunos secretarios el ejercicio pleno de su rol como miembros de Junta Directiva significaba una dedicación de ciento veinte horas mensuales para participar en las doce en que eran miembros, lo que, en términos prácticos, no es factible.

Gráfico 6. Horas de dedicación mensual para las Juntas Directivas por parte de algunos secretarios de la Administración Central



Fuente: elaboración propia.

En palabras del director del Departamento Administrativo de Planeación, Jorge Pérez Jaramillo, “el director del Departamento Administrativo de Planeación tenía que estar en diecinueve Juntas Directivas, Consejos Directivos y Consejos Permanentes de ley al mes. ¿Cómo hace un funcionario razonablemente serio y riguroso para poder atender plenamente las obligaciones de Juntas Directivas de las magnitudes de empresas y agencias como Empresas Públicas de Medellín-EPM, Metro de Medellín, Empresa de Desarrollo Urbano-EDU, Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín-ISVIMED, y, a su vez, atender a consejos como el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo de Política Social y Económica del Municipio de Medellín y los consejos de gobierno, y cumplir con su responsabilidad como funcionario?”

En este escenario, se generaron como resultado altos niveles de inasistencia a las reuniones de Junta Directiva, lo que impactaba negativamente los procesos de toma de decisión, ocasionando retrasos innecesarios en las decisiones que podían tener importancia alta para el bienestar de sus ciudadanos. De tal forma que un problema sencillo, como la asistencia a las reuniones, podía tener serias implicaciones para la efectividad de la Administración Municipal.

Esto generó la delegación por parte de los secretarios a servidores públicos que asistían de forma intermitente a las reuniones de las entidades, afectando la cohesión y continuidad de la Junta como órgano.

Sumado a esta situación, el Municipio como propietario no hacía seguimiento al funcionamiento de las Juntas Directivas de las entidades, a la asistencia de los miembros de Junta ni tampoco al rol de sus delegados en estos órganos de dirección.

De acuerdo con datos internos, producto de las evaluaciones de Juntas Directivas que realiza Governance Consultants, la problemática de la asistencia de los miembros no es exclusiva de las entidades del Municipio. Esta situación suele presentarse de manera recurrente en empresas del sector público e, incluso, en muchas del sector privado.

Teniendo en cuenta la asimetría connatural de información entre la Junta Directiva y la alta gerencia, es fundamental que las empresas tanto del sector público como del sector privado tengan miembros de Junta con tiempo suficiente para preparar adecuadamente las reuniones, lo que supone estudiar los documentos, preparar preguntas para la alta gerencia y elaborar propuestas sobre los temas que se van a tratar durante la sesión (KPMG, 2011).

En este sentido, la preparación de las reuniones, la asistencia a las sesiones de la Junta Directiva y un aporte oportuno e informado en las discusiones por parte de los miembros constituye un elemento fundamental para la gobernabilidad de las entidades, en la medida que es una manifestación del deber de diligencia de sus miembros (CAF— banco de desarrollo de América Latina e IAAG Consultoría & Corporate Finance, 2010). Adicionalmente, el compromiso e interés de los miembros es determinante para el funcionamiento eficiente de este cuerpo colegiado y genera un impacto directo en la calidad de las decisiones que se toman en su seno.

En el marco del Modelo de Gobierno Corporativo de Medellín, se hará seguimiento a la asistencia de los miembros a las reuniones a través de la información contenida en la Plataforma de Gestión de Juntas Directivas del Conglomerado Público, lo que permite un mayor control del funcionamiento de estos órganos colegiados.

Así mismo, con el objetivo de garantizar que los miembros asistan a las sesiones, se definió que en caso de presentarse inasistencia sin justa causa a por lo menos tres reuniones consecutivas, se podrá proponer al Alcalde la remoción del miembro independiente, para que este decida sobre su continuidad.

La definición de un proceso de selección más estructurado y la modificación de la conformación de las Juntas Directivas de las entidades aportan elementos clave para resolver el desafío respecto de la asistencia y participación de los miembros en las Juntas Directivas; teniendo en cuenta que la vinculación de un mayor número de miembros independientes disminuye la carga de los secretarios y el proceso de selección garantiza que los miembros cuenten con una disponibilidad de tiempo suficiente para el ejercicio de su rol.

Con el Modelo se espera fortalecer el funcionamiento de las Juntas Directivas a través de la disminución de los niveles de inasistencia, así como garantizar mayor continuidad en la participación de los miembros y velar porque tengan la disponibilidad de tiempo suficiente.

iv. Evaluación de la Junta Directiva

La evaluación de las Juntas Directivas es un proceso delicado del gobierno corporativo que, incluso, hasta ahora se está instalando en el sector privado. El objetivo es evaluar el aporte real de la Junta Directiva como órgano colegiado y el desempeño específico de los directores, proceso que puede llegar a generar tensiones entre sus miembros. Sin embargo, esta práctica es necesaria y trae grandes beneficios a las empresas que la aplican porque permite el fortalecimiento de la Junta Directiva, de los comités y de sus miembros a partir de la identificación de

fortalezas, niveles de eficiencia y áreas de mejora (CAF– banco de desarrollo de América Latina, 2013).

“Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas” (2011) recomienda evaluar anualmente a las Juntas Directivas de las empresas o entidades para valorar su desempeño. Los procesos de evaluación se hacen con el objetivo de “recordar” a los directores sus deberes y las expectativas que se tienen sobre ellos, generar un espacio para la reflexión como equipo de trabajo y, eventualmente, identificar nuevos perfiles convenientes para la empresa.

En el marco del gobierno corporativo, las empresas del sector privado de la región están implementando con mayor frecuencia evaluaciones de sus Juntas Directivas. Esta tendencia se puede evidenciar a partir de los resultados de una publicación realizada en 2015 por Governance Consultants sobre la evaluación de Juntas Directivas en cuarenta empresas líderes de la Alianza del Pacífico². De acuerdo con esta publicación, el 85 % de las empresas evalúan a su Junta utilizando como principal mecanismo la autoevaluación. Así mismo, se identificó que una tercera parte de las empresas que usan la autoevaluación como instrumento para evaluar a su Junta Directiva, lo hacen con el apoyo de un facilitador externo con la finalidad de aportar objetividad e independencia al proceso. En términos del alcance de la evaluación, se encontró que el 62 % de las empresas evalúa al directorio como cuerpo colegiado y que el 35 % evalúa el desempeño individual de los miembros.

A pesar de los avances recientes del sector privado en esta materia, es poco común encontrar evaluaciones de directores en el sector público de Latinoamérica (CAF– banco de desarrollo de América Latina, 2010). Para el caso colombiano, en el informe de la OCDE sobre empresas públicas (2013) se afirma

que las evaluaciones de Junta Directiva son una práctica poco recurrente en las empresas del Estado.

En numerosas ocasiones se observa un conflicto a la hora de evaluar el desempeño de los funcionarios que son miembros de Junta Directiva, puesto que son ellos mismos, o quienes los designaron políticamente, los que deben determinar la calidad de su desempeño. En este sentido, se presentan conflictos de interés, por cuanto si se califica mal a quien antes había designado políticamente, parte de la responsabilidad de ese mal desempeño puede ser atribuida a quien designó o al partido político de origen por haber elegido a sujetos “políticamente” correctos, pero “técnicamente” inadecuados (Portales & Raineri, 2001).

En Colombia, el Código de Mejores Prácticas Corporativas-Código País de 2014, principal referente nacional en términos de gobierno corporativo, recomienda que la Junta Directiva evalúe anualmente la eficacia de su trabajo como órgano colegiado, la de sus comités y la de los miembros individualmente considerados, incluyendo la evaluación por pares. Para los conglomerados, el Código País recomienda que la Junta de la empresa matriz exija que el proceso de evaluación se lleve a cabo también en las Juntas de las empresas subordinadas.

En cualquier caso, los diferentes modelos de evaluación que se presentan en las Juntas Directivas deben ser capaces de activar un diálogo dentro de estos cuerpos colegiados con el propósito de que operen de manera más eficiente y productiva, reconociendo que se enfrentan a unas altas responsabilidades legales y regulatorias, así como a las propias expectativas del propietario y de otros grupos de interés. Aunque existen diferentes sistemas de evaluación, el modelo más adecuado depende en gran medida del nivel de madurez de la Junta Directiva de cada empresa o entidad para reconocer sus oportunidades de mejora.

² La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional conformada por Chile, Colombia, México y Perú.

Tabla 7. Proceso de autoevaluación de la Junta Directiva

Fase	Descripción
1. Definición del alcance	El alcance de la evaluación se define en función del desempeño individual de los miembros, desempeño de la Junta Directiva como órgano colegiado, del trabajo de los comités y del rol del presidente y del secretario, así como de los presidentes de comités.
2. Recolección de la información	Se realiza a través del diligenciamiento por parte de los miembros de Junta de cuestionarios de autoevaluación, acompañado de un proceso de entrevistas y de un análisis documental.
3. Análisis de los resultados cuantitativos y cualitativos	Se hace un análisis cuantitativo de los resultados de la evaluación, un análisis estadístico de actas y uno cualitativo con base en las entrevistas.
4. Presentación de resultados	Se presentan los resultados a la Junta Directiva y un informe consolidado para rendición de cuentas con grupos de interés.
5. Definición de un plan de acción	Se define un plan de acción a partir de las oportunidades de mejora identificadas.

Fuente: Governance Consultants, 2015.

La autoevaluación con el apoyo de un externo independiente se implementa en un gran número de empresas y presenta altos niveles de efectividad. Este proceso se realiza generalmente en función de cinco etapas que se pueden ver en la Tabla 7.

Según datos internos, desde la óptica de Governance Consultants, las principales áreas de mejora que se identifican en términos generales en un proceso de evaluación de Junta Directiva están relacionadas con: i) la calidad de la información con la que se toman decisiones; ii) una agenda de trabajo que garantice la asignación adecuada de tiempo a los temas centrales y estratégicos de las reuniones; y iii) la sincronización de la Junta como órgano colegiado con sus comités y con la propia alta gerencia.

En este sentido, se considera que un buen proceso de evaluación de Junta Directiva conduce a soluciones respecto de la optimización y mejoramiento de la calidad de las reuniones, mayor disciplina y organización en las sesiones, mayor conciencia de los miembros por proteger los intereses de la empresa, mejor gestión de conflictos de interés y, finalmente, incrementa el aporte de valor desde la Junta con mejores decisiones.

El Modelo de Gobierno Corporativo de Medellín incluye la implementación de una evaluación anual de la Junta Directiva dentro de las funciones de este órgano colegiado. Para este propósito, se definirá la metodología y el alcance de las evaluaciones y el presidente de cada Junta Directiva será responsable de coordinar el proceso e informar los resultados a la propia Junta y a la Secretaría Privada. Los resultados de todas las evaluaciones serán consolidados y servirán como insumo para fortalecer la configuración de las Juntas para el siguiente año. En la Tabla 8 se describe el proceso detallado:

Tabla 8. Proceso de evaluación de las Juntas Directivas de las entidades.

Fase	Proceso de evaluación de la Junta Directiva
1	Definición del alcance y la metodología de la evaluación.
2	Coordinación del proceso de evaluación y comunicación de los resultados a la Junta y a la Secretaría Privada a cargo de los presidentes de las Juntas Directivas de las entidades.
3	Consolidación de los resultados de todas las entidades para utilizarlos como insumo en la configuración de Juntas Directivas del siguiente año y en la rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia con base en el Manual de Gobierno Corporativo de Medellín, adoptado por el Decreto municipal 1700 de 2015.

En mayo de 2015 se llevó a cabo la primera autoevaluación de las Juntas Directivas de las entidades. Para este proceso se hicieron jornadas de socialización y capacitación con los secretarios generales de los entes descentralizados, así como acompañamiento a las entidades durante la implementación de la autoevaluación.

La autoevaluación de las Juntas Directivas se realizó a través de encuestas que fueron diligenciadas por los miembros de Junta de las entidades. En la encuesta se evaluaron cuatro frentes: i) la gestión individual de cada miembro; ii) el desempeño colectivo de la Junta Directiva; iii) los asuntos tratados por la Junta Directiva; y iv) los comités de apoyo. Los resultados fueron remitidos a la Secretaría Privada con el propósito de consolidar un informe que permita conocer las fortalezas y debilidades de las Juntas Directivas, y de que contribuya a la configuración de las del siguiente año y sirva como insumo para la rendición de cuentas.

Para la secretaria privada, Alba María Quintero Zapata, “la incorporación de evaluaciones en las Juntas Directivas de las entidades permite que se lleven a cabo procesos de mejoramiento y que se garantice la eficiencia de la entidad. Evaluar el comportamiento de las Juntas Directivas es la mejor manera de evidenciar las debilidades y los elementos que se pueden fortalecer”. En este sentido, se espera que la evaluación de las Juntas permita el fortalecimiento de estos cuerpos colegiados de forma recurrente y estable en el tiempo.

v. Articulación y coordinación en el nivel central y descentralizado del Municipio de Medellín

Como se mencionó anteriormente, las entidades o agencias del Municipio tenían la responsabilidad de rendir cuentas a varias secretarías o dependencias de la Administración Central en diferentes frentes. Algunas de las secretarías a las que tenían que responder los entes descentralizados son:

- **Secretaría de Hacienda:** presupuestos y desempeño financiero en general.
- **Departamento Administrativo de Planeación:** ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de la política pública.
- **Secretaría de Evaluación y Control:** ambiente de control y sistemas de control interno.
- **Secretario vicescalde del sector estratégico al que pertenece cada entidad:** asuntos específicos del sector.

Sin embargo, y a pesar de la intensa necesidad de comunicación y coordinación entre la Administración Central en el ejercicio de

su propiedad con las entidades como entes ejecutores, los canales de información y reporte que existían entre los dos niveles eran poco claros y, en algunos casos, descoordinados.

Se presentaban casos recurrentes en los que diferentes secretarías solicitaban la misma información a las entidades en diversos momentos del año y con algunas variaciones en los requerimientos, lo que muestra dos problemáticas fundamentales: la primera relacionada con la falta de coordinación entre las secretarías del nivel central respecto de la información que se solicitaba a las entidades; y la segunda, el impacto negativo en términos del tiempo y esfuerzo de las entidades para responder a un alto número de demandas y reportes, con el objetivo de atender a las necesidades de información del Municipio-propietario.

Las dificultades se materializaban de la misma forma cuando se trataban de entregar instrucciones y directrices desde la Administración Central hacia las entidades, lo que generaba falta de claridad o, incluso, eventuales confusiones en el momento de implementar lineamientos esperados por el Alcalde.

La baja coordinación entre las diferentes secretarías, departamentos e incluso con el Alcalde como responsable y doliente final respecto del rol que cada uno ejercía en la gestión y seguimiento de las entidades representaba un riesgo para la capacidad de generar resultados de la Administración Central.

Los desafíos que enfrentaba el Municipio de Medellín eran similares a los que han enfrentado otras entidades de propiedad pública –departamentos, ciudades y países– en el mundo. La necesidad del Estado para ejercer de forma eficiente su función como propietario permitió el surgimiento de diferentes modelos para las entidades públicas de propiedad, siendo el Modelo Centralizado de Propiedad Pública el más representativo.

Al respecto, la OCDE (2011) plantea que el ejercicio de los derechos de propiedad debería estar claramente identificado y que la aplicación de esta directriz se puede facilitar a partir de la centralización de las funciones de propiedad, tanto en un departamento dentro de un ministerio como en un organismo autónomo.

La consolidación de una entidad o Unidad Centralizada de Propiedad (UCP) constituye un mecanismo para armonizar la administración y control de las empresas públicas del Estado. Esta armonización se consigue a través del establecimiento de lineamientos y directrices generales y unificadas que permiten, además, hacer un seguimiento al desempeño de las empresas de forma sistemática, así como garantizar una participación más activa por parte del Estado en su rol como propietario.

En el marco del ejercicio de la propiedad se deben especificar y difundir públicamente las áreas y decisiones en las que la entidad de propiedad –municipio o departamento– tiene competencia para dar instrucciones. De la misma forma, se debe limitar la capacidad de otros organismos o dependencias del Estado para intervenir en la gestión de las empresas públicas, garantizando articulación y coordinación desde la propiedad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, 2011).

La implementación de un Modelo Centralizado de Propiedad que tenga completamente centralizadas (o semidescentralizadas) las funciones de propiedad requiere con respecto a la dependencia:

- Tener fortaleza institucional para ejercer la función de propiedad y contar con profesionales calificados.

- Procurar porque haya una clara diferenciación entre el ejercicio de los derechos de propiedad y las funciones que tiene el Estado como regulador.
- Garantizar la transmisión de una orientación estratégica coherente y un mandato claro a las instituciones bajo su cargo, y definir canales de comunicación y líneas de reporte de información eficiente.
- Ser responsable por la manera en que el Estado cumple su función como propietario; esa responsabilidad incluye proporcionar información confiable al público, a la ciudadanía y a sus representantes sobre la gestión realizada en las empresas en términos financieros y de impacto social (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, 2011).

Un elemento fundamental para la implementación efectiva de un modelo centralizado o semicentralizado consiste en el compromiso firme y público de los líderes gubernamentales y políticos, además del convencimiento de los actores clave de la entidad de propiedad y de las empresas o agencias públicas respecto de la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo (CAF– banco de desarrollo de América Latina e IAAG Consultoría & Corporate Finance, 2010).

El siguiente análisis interno de Governance Consultants hace referencia a entidades de propiedad pública en el mundo que han implementado diferentes modelos de propiedad. Para Latinoamérica se incluyen los modelos de Perú y Chile, y para el resto del mundo, los ejemplos de modelos de propiedad en Nueva Zelanda, Malasia y Hungría:

Tabla 9. Entidades de propiedad pública que han adoptado modelos de propiedad

Entidad de Propiedad	Número de empresas	Mandato	Funciones	Herramientas de gobierno corporativo
Perú	Apróx. 70	FONAFE gestiona corporativamente la actividad empresarial del Estado con transparencia y eficiencia para crear valor y contribuir al desarrollo sostenible del país.	<ul style="list-style-type: none"> • Designar a los presidentes y a los miembros de los directorios de las empresas. • Establecer directrices de operación y dirección para las empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos del desempeño del Estado como propietario. • Código de Buen Gobierno Corporativo de las empresas del Estado.
Chile	23	Sistema de Empresas-SEP representa los intereses del Estado de Chile, en su calidad de dueño, en las empresas en que este es directa o indirectamente socio, accionista o propietario, a fin de maximizar el valor de aquellas.	<ul style="list-style-type: none"> • Designar los miembros del directorio o consejos. • Evaluar la gestión estratégica de las empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de Gobierno Corporativo. • Guía de deberes del director de empresas SEP.

Tabla 9. Entidades de propiedad pública que han adoptado modelos de propiedad

Entidad de Propiedad	Número de empresas	Mandato	Funciones	Herramientas de gobierno corporativo
Nueva Zelanda	Apróx. 50	Unidad de Supervisión de Propiedad de la Corona –COMU– supervisa las inversiones del Estado en las empresas o entidades pertenecientes a la Corona, actividad que es apoyada con el nombramiento de los miembros de Junta.	<ul style="list-style-type: none"> • Asesorar en temas de estrategia y gobierno corporativo. • Apoyar el nombramiento de directores de los consejos de administración de la Corona. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Manual de expectativas del propietario.</i> • Sistema de información y reporte. • Gestión de conflictos de interés: Guía para las entidades públicas.
Malasia	Apróx. 50	Khazanah Nasional Berhad impulsa la creación de valor para el accionista, aumenta la eficiencia y mejora el gobierno corporativo en las empresas controladas por el Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar el aumento de la competitividad nacional. • Crear valor sostenible. • Cultivar una cultura de alto desempeño. 	<ul style="list-style-type: none"> • Macrogestión de las empresas –condiciones de pilar marco de comportamiento–.
Hungría	Apróx. 250	Hungarian National Asset Management Inc.-MNV administra y gestiona los activos del Estado y ejerce los derechos de propiedad de las empresas estatales y ofrece orientaciones para las organizaciones que tienen responsabilidades públicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar y ejecutar las decisiones del Gobierno relativas a los bienes del Estado. • Hacer seguimiento periódico de la gestión de los activos estatales u organizaciones que están en relación contractual con el Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de patrimonio del Estado o Ley de propiedad. • “Reglamento interno de funcionamiento de la Junta Directiva”. • “Reglamento modelo de remuneración”.

Fuente: elaboración propia.

En los casos mencionados se puede identificar fácilmente el organismo o dependencia del Estado que cuenta con las capacidades institucionales para ejercer los derechos de propiedad y que puede proporcionar lineamientos generales a sus empresas respecto de la gestión y el desempeño, facilitando así la alineación y articulación de estas instituciones con los fines y propósitos del Estado.

En términos generales, los modelos centralizados y semi-centralizados de propiedad pública facilitan el ejercicio de los derechos de propiedad del Estado porque permiten armonizar políticas, aclaran canales de reportes y resuelven los problemas de coordinación que suelen acompañar a una función de propiedad difusa por parte del Estado. Adicionalmente, permiten el fortalecimiento de procesos de control más claros y procesos de toma de decisiones más rápidos.

Para el caso de Medellín se adoptó un modelo semicentralizado de propiedad, en el que participan cuatro dependencias de la Administración Central coordinadas por la Secretaría Privada, que es la responsable de canalizar todos los elementos de gobierno corporativo del conglomerado.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda sigue consolidando la información financiera de las entidades, el Departamento Administrativo de Planeación continúa proporcionando lineamientos respecto de la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de la ejecución de la política pública, la Secretaría de Evaluación y Control se encarga de coordinar todos los elementos de ambiente de control, y las Secretarías Vicealcaldías siguen orientando los sectores estratégicos.

En palabras de la secretaria privada, Alba María Quintero Zapata, *“la Secretaría Privada, con la línea que imparte el Alcalde y el Comité Estratégico, tiene un rol de coordinación, articulación y dirección en materia de gobierno corporativo y se hace responsable de la buena operación de las Juntas Directivas de las entidades”*. De esta forma, la Secretaría Privada centraliza los esfuerzos, elementos y procesos en materia de gobierno corporativo, lo que implica, por ejemplo, que todos los componentes relativos a las Juntas Directivas, como el seguimiento a la asistencia, el funcionamiento y operación de estos órganos de dirección y la evaluación, sean articulados a partir de parámetros definidos de forma unificada para todas las empresas desde la Secretaría Privada.

El rol de la Secretaría Privada es fundamental en términos de coordinación de las demás secretarías y dependencias de la Administración Central que participan de forma activa en el relacionamiento con las empresas y agencias. Este rol fue asignado con el objetivo de facilitar la armonización del nivel central y descentralizado y, al mismo tiempo, evitar duplicidad

de esfuerzos y garantizar sistemas de comunicación y reporte eficientes que permitan un relacionamiento adecuado entre la propiedad con los entes ejecutores –agencias y empresas–.

En el marco del Modelo de Gobierno Corporativo, y con el objetivo de garantizar que la Secretaría Privada pueda cumplir de forma eficiente su rol, se creó dentro de esta Secretaría, la Dirección Técnica.

Es importante aclarar que los modelos centralizados y semicentralizados de propiedad surgieron inicialmente en el marco de las empresas públicas, lo que para la estructuración del Modelo de Gobierno Corporativo de Medellín implicó realizar un ajuste a las premisas generales de estos modelos de acuerdo al contexto y realidad de las entidades descentralizadas, muchas de las cuales tienen un mayor enfoque hacia la política pública y no hacia la rentabilidad económica o social que es característica de las empresas públicas. No obstante, en cualquier caso se puede afirmar que la formulación e implementación de este tipo de modelos fomentan la eficiencia y transparencia del Estado a través del orden y la coordinación.

En los modelos de propiedad analizados, las entidades centralizadas de propiedad utilizan instrumentos y herramientas que guían el proceso de gobierno corporativo en las empresas estatales y facilitan el ejercicio de la propiedad del Estado. De acuerdo con lo planteado por la OCDE (2011), el Gobierno colombiano debería desarrollar y publicar una política de propiedad que defina los objetivos generales de la propiedad estatal, el papel del Estado en el gobierno corporativo de las empresas públicas y la forma en la que llevará a cabo dicha política.

Para el caso de Medellín, se estructuró un *Manual de Gobierno Corporativo*, que fue emitido por decreto y que sirve como

referente para la actuación del Municipio y de sus entidades -el decreto y el Manual se pueden ver en los anexos de este documento-. Estas disposiciones enmarcan el rol del Municipio de Medellín como propietario y ofrecen lineamientos generales para la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo.

vi. Expectativas en términos de rentabilidad económica y social respecto de la gestión de las entidades, indicadores y rendición de cuentas

Algunas de las administraciones públicas de América Latina no tienen claridad o no han comunicado efectivamente a los grupos de interés los objetivos, la rentabilidad social y la rentabilidad económica que esperan de las empresas y agencias que están bajo su control (Bernal, Oneto, Penfold, Schneider & Wilcox, 2012). La multiplicidad de objetivos del Estado y, en algunos casos, la contradicción entre los mismos puede dar paso a una excesiva intervención estatal en las actividades de la empresa (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, 2011), una rendición de cuentas poco clara y bajos niveles de alineación entre el nivel central y el nivel descentralizado.

Así como en otras administraciones públicas, Medellín presentaba bajos niveles de claridad respecto de las expectativas –e indicadores– de rentabilidad económica y de las expectativas de rentabilidad social o de ejecución de política pública que debían primar en cada una de las entidades que están bajo su control. Además, los indicadores que existían para hacer seguimiento, en varias ocasiones, no se ajustaban a las particularidades de estos entes y desconocían, en algunos casos, el objeto para el que fueron creados.

Otro elemento asociado a esta problemática tenía que ver con el campo de acción de las entidades, lo que generaba escenarios de competencia entre empresas y agencias que pertenecían al mismo sector, y, eventualmente, conflictos de interés entre estas al momento de elaborar y desarrollar proyectos. Aunque esta situación solo se presentaba con algunas entidades, hacía más difícil el seguimiento desde la Administración Central.

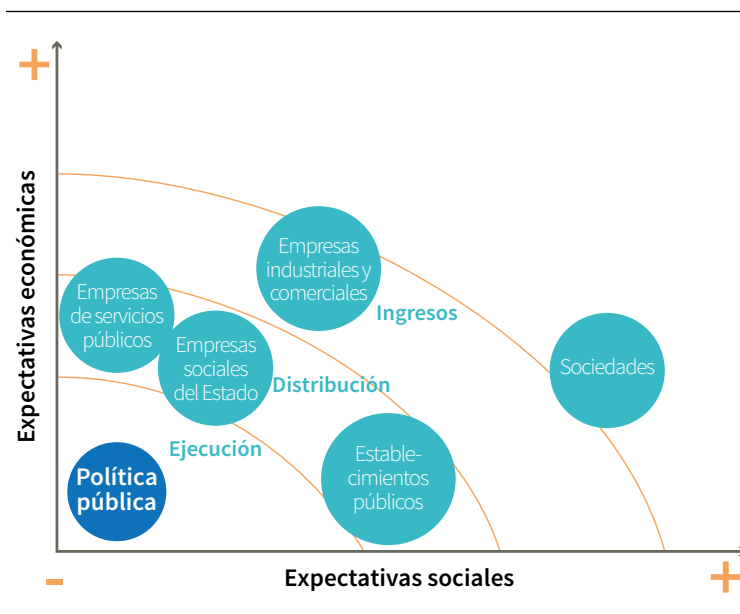
De acuerdo con modelos que comúnmente se presentan en América Latina y con el informe “Gobierno corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal” (2012), la clasificación de estas se puede enmarcar en las siguientes categorías:

- Empresa estatal creada con el propósito de alcanzar objetivos de política pública.
- Empresa estatal responsable de proveer servicios públicos –por ejemplo, agua, electricidad, gas, etc.–.
- Empresa estatal exclusiva para la provisión de bienes o servicios requeridos por el Estado –por ejemplo, los proveedores militares–.
- Empresa estatal responsable de producir ingresos para el Estado y competir con el sector privado en igualdad de condiciones.

A partir de esta clasificación, y de la necesidad de aclarar las expectativas del Municipio respecto de sus empresas y agencias, para el Modelo de Gobierno Corporativo se realizó un esfuerzo por hacer una categorización inicial teniendo en cuenta los tipos societarios de aquellas, y que se encuentra

en el Gráfico 7. Este esfuerzo servirá como referente para definir más adelante las expectativas económicas y sociales de cada entidad en particular.

Gráfico 7. Clasificación de las entidades descentralizadas del Municipio de Medellín de acuerdo a la rentabilidad económica y social esperada



Fuente: elaboración Alcaldía de Medellín con base en el documento "Gobierno corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal" (2012).

Aunque gran parte de las empresas y agencias del Municipio tienen un mayor enfoque hacia la rentabilidad social y la ejecución de política pública, en términos generales, el Municipio espera que todas sus entidades realicen una gestión eficiente

de los recursos económicos y humanos, y garanticen el cumplimiento de sus objetivos con el menor costo posible, procurando incrementar la inversión social y lograr un mayor impacto en el territorio. Se espera que las empresas y agencias sean sostenibles desde el punto de vista ambiental y social en el desarrollo de sus actividades y cuando su naturaleza jurídica lo permita, estas sean también, sostenibles en términos económicos.

Para tener mayor profundidad en los dos enfoques de rentabilidad es preciso ver esta problemática desde dos perspectivas. Por un lado se encuentra el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín-INDER, que tiene un mayor enfoque social porque es responsable del fomento de la actividad física y la recreación en la ciudad. Más allá de la rentabilidad económica, a esta entidad se le hace seguimiento respecto de la gestión realizada y el impacto generado para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y la cultura ciudadana de los habitantes de Medellín. El seguimiento se hace en términos de la población impactada o atendida, la ejecución de estrategias y la oferta de programas para la promoción del deporte, la creación o el mantenimiento de escenarios deportivos, la generación de espacios para la recreación y el uso del tiempo libre, además del número de eventos realizados para el fomento de la actividad física (INDER, Alcaldía de Medellín, 2014).

Por otro lado, Medellín cuenta también con otras entidades que tienen una mayor vocación hacia la rentabilidad económica, como Empresas Públicas de Medellín-EPM, una empresa de servicios públicos domiciliarios que para 2014 generó unos ingresos de casi tres mil millones de dólares e hizo transferencias totales al Municipio de Medellín de más de cuatrocientos noventa millones de dólares (Grupo EPM, 2015). La dinámica de entidades como EPM implica la definición de un relacionamiento diferente, en el que los indicadores financieros preestablecidos por el Municipio tienen una mayor preponderancia.

La categorización y diferenciación entre las entidades con vocación social y las que tienen vocación económica son dos de las premisas de este Modelo de Gobierno Corporativo. De forma complementaria a este proceso, el Departamento Administrativo de Planeación definirá indicadores sociales o de ejecución de política pública y la Secretaría de Hacienda establecerá indicadores económicos, con valores mínimos de cumplimiento para cada empresa o agencia de acuerdo a su objeto, naturaleza jurídica y condiciones específicas. La definición de indicadores tiene como objetivo garantizar un seguimiento efectivo que se ajuste más a las particularidades de las entidades y permita aclarar la rendición de cuentas.

Respecto de la implementación de indicadores para el sector público, el director del Departamento Administrativo de Planeación, Jorge Pérez Jaramillo, considera que *“el Municipio y el mundo público deben perderle el miedo a hablar de eficiencia, eficacia, rendimientos, indicadores, metas y resultados. No podemos quedarnos en la idea de que defender lo público es hacer populismo asistencialista. Para poder hacer mejor asistencia social y ofrecer mejores servicios a los ciudadanos, debemos tener mejores indicadores de eficiencia y de eficacia, más calidad en la administración pública, mejores rendimientos para que los recursos y las capacidades institucionales ofrezcan mejores resultados. [...] La defensa de lo público es lograr resultados en términos de gestión pública, pero también cuidar adecuadamente los recursos públicos, que siempre son escasos. Si se logra eficiencia logística y eficiencia en la contratación de suministros en una agencia como la ESU –Empresa de Seguridad Urbana–, seguramente se tendrán más recursos para invertir en seguridad. Así como gracias a la eficiencia y eficacia corporativa y empresarial de EPM, podemos tener mejores transferencias para que el Municipio pueda hacer mayor inversión social”.*

Teniendo en cuenta que las empresas y agencias del conglomerado desempeñan roles estratégicos en los diferentes sectores, el fortalecimiento de su gestión a través del gobierno corporativo contribuye al desarrollo local y social de la ciudad y puede aumentar sus capacidades en materia de competitividad y eficiencia. Adicionalmente, contribuye a que todas las entidades comprendan que forman parte del Conglomerado Público Municipio de Medellín y que están bajo el control de la Administración Central. De forma tal que las entidades individualmente consideradas realicen bien su gestión, y, además, realicen bien su gestión como parte de un conglomerado de instituciones que comparten un beneficiario común: los habitantes de la ciudad.

Uno de los mayores desafíos de cualquier administración pública es la coherencia entre los planes que orientan la ciudad, departamento o país, como su Plan de Desarrollo y su Plan de Ordenamiento Territorial, y los planes estratégicos de cada una de las empresas o agencias que están bajo su control. En este sentido, tanto el Conglomerado Público como el Modelo de Gobierno Corporativo posibilitan la alineación y articulación entre las entidades con todos los planes que orientan a Medellín, para que ninguna empresa o agencia pueda desconocer o desentenderse de su cuota o nivel de responsabilidad en la implementación de los planes y políticas públicas diseñadas para la ciudad.

Tanto la aclaración de las expectativas sociales y económicas que se tiene de entes descentralizados como el compromiso del Municipio por respetar el objeto y estructura jurídica de cada entidad facilitan el seguimiento y el cumplimiento de los objetivos de las entidades y del Municipio de Medellín como propietario, así como de los planes que orientan a la ciudad, particularmente del Plan de Desarrollo Municipal.

Al respecto, el Alcalde de Medellín (2012-2015), Aníbal Gaviria Correa, afirma que *“todos los avances en gobierno corporativo se traducen en un mayor nivel de confianza de diferentes públicos. En el caso público, existen varios frentes en los cuales, a partir de estos avances, se aumenta la confianza. Uno de ellos, muy importante, son los organismos de control; también están las calificadoras de riesgo, los inversionistas y las entidades crediticias. Todo este ciclo de mayor confianza debe traducirse en lo más importante: una mayor confianza de la comunidad. Ese es uno de los propósitos, la consolidación de parámetros*

de buen gobierno que sin lugar a dudas genera y merece más confianza del ciudadano.”

El proceso que ha llevado a cabo el Municipio de Medellín y sus entidades en materia de Gobierno Corporativo ha tenido una serie de hitos que han permitido la consolidación e institucionalización del Modelo tanto en el nivel central como en el nivel descentralizado. Los acontecimientos más significativos del proceso se presentan en el Gráfico 8.

Gráfico 8. Evolución del proceso de gobierno corporativo en el Municipio de Medellín y sus entidades



Fuente: elaboración propia.

De igual forma, como se puede ver en la Tabla 10, los avances realizados en el marco del Modelo de Gobierno Corporativo para

fortalecer las Juntas Directivas de las entidades han sido determinantes para mejorar el modelo de gobernabilidad de la ciudad.

Tabla 10. Principales modificaciones en las Juntas Directivas a partir del Modelo de Gobierno Corporativo

Sobre las Juntas Directivas	Antes del Modelo de Gobierno Corporativo	Después del Modelo de Gobierno Corporativo
Composición promedio	Total de miembros: nueve y once <ul style="list-style-type: none"> • El Alcalde • Seis u ocho miembros de la Administración Municipal • Dos miembros representantes de agremiaciones Suplentes para cada miembro	Total de miembros: siete <ul style="list-style-type: none"> • El Alcalde • Tres miembros de la Administración Municipal • Tres miembros independientes Sin miembros suplentes
Proceso de selección	No existe un proceso de selección de miembros de Junta Directiva estructurado	Existe un proceso de selección de miembros de Junta Directiva estructurado que responde a las necesidades específicas de las entidades
Escalonamiento	Todos los miembros de Junta Directiva cambian con la llegada del nuevo Alcalde	Por lo menos dos miembros de Junta independientes permanecen para continuar con la visión de largo plazo de las empresas y agencias.
Roles	Las Juntas Directivas funcionan bajo un enfoque predominantemente operativo	Las Juntas Directivas funcionan bajo un enfoque predominantemente estratégico
Evaluación	Inexistencia de un modelo de evaluación de Junta Directiva	Existe un modelo de evaluación anual de la Junta Directiva

Nota: la situación descrita para "antes y después del Modelo de Gobierno Corporativo" no aplica a todas las entidades que pertenecen al Conglomerado Público Municipio de Medellín.

Fuente: elaboración propia con base en el *Modelo de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público Municipio de Medellín*.

CAPITULO 6

CONCLUSIONES

El Municipio de Medellín ha implementado diferentes estrategias con el objetivo de mejorar su modelo de gestión. Es así como la estructuración del Modelo de Gobierno Corporativo de la ciudad, con el propósito de responder a los desafíos actuales del sector público y a las demandas de sus partes interesadas, en particular de la ciudadanía, ha resultado fundamental para los logros sociales y de desarrollo de esta ciudad.

El Modelo de Gobierno Corporativo genera mayores niveles de articulación entre el nivel central y descentralizado, proporciona continuidad institucional y una visión de largo plazo; además fortalece la rendición de cuentas a través de indicadores claros que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Medellín.

La alianza público-privada entre la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y el Municipio de Medellín, así como la participación del empresariado de la ciudad en el fortalecimiento de la gobernabilidad del Conglomerado Público, ha permitido el engranaje de experiencias, la transferencia de conocimiento y la construcción conjunta de soluciones para el fortalecimiento del sector público. Esto ha posibilitado la estructuración de un Modelo de Gobierno Corporativo con fundamentos técnicos que se ajusta a las necesidades, particularidades y al marco normativo de Medellín y de sus entidades.

La convicción y liderazgo del Alcalde de la ciudad es determinante para hacer posible todo el proceso de transformación e implementación del Modelo de Gobierno Corporativo. Esto puede implicar asumir un costo político, pero, finalmente, trae una solución estructural a problemas connaturales de la administración pública moderna.

En el marco del Modelo, el equilibrio de poderes entre el Municipio de Medellín como propietario, de las Juntas Directivas como máximos órganos de dirección y de los gerentes generales encargados del giro ordinario de las entidades es premisa fundamental a partir de la cual se aclaran los roles de cada uno de los actores, se definen los mecanismos de articulación y se consiguen eficiencias entre las instituciones que forman parte del Conglomerado Público.

De la misma manera, el fortalecimiento de las Juntas Directivas con un rol más estratégico, la integración con miembros independientes, un proceso de selección de miembros más inteligente, el escalonamiento de los actores y la evaluación anual de desempeño contribuyen a que los procesos de toma de decisiones sean más sólidos para aportar a la generación de valor de las empresas y agencias.

La incorporación de soluciones tecnológicas, como el software de gestión de Juntas Directivas que facilita el acceso a información por parte de todos los actores, y que además contribuye a la implementación armónica de buenas prácticas de gobierno corporativo, se convierte en una evidencia práctica sobre la forma en la que la innovación está al servicio del sector público.

Una de las grandes lecciones aprendidas en este proceso ha sido comprender que el Modelo de Gobierno Corporativo va más allá de la conceptualización, del diseño de reglas y de la estructuración de manuales o documentos formales. La implementación exitosa de este tipo de modelos requiere de una gestión de cambio, de la instauración de una nueva cultura organizacional para generar cambios de comportamientos. Para esto, es fundamental diseñar una estrategia balanceada de liderazgo, conceptos teóricos, tecnología, incentivos, socialización y capacitación.

Finalmente, el Modelo de Gobierno Corporativo de Medellín es un proceso que está en marcha, que a pesar de sus grandes avances, aún no ha concluido y que además merece continuidad. En particular, porque con su implementación, la Administración Municipal espera ser más eficiente en beneficio de la ciudadanía. En palabras de la presidenta ejecutiva de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, Lina Vélez de Nicholls, *“el mayor reto es seguir desde el punto en el que estamos para adelante y la conciencia de que nunca termina. [...] El reto, entonces, se llama continuidad, continuidad y continuidad, y esa continuidad nunca va a terminar”*.

El compromiso de los actores clave tanto de la Administración Central como de las entidades ha sido fundamental para la institucionalización del Modelo. Este compromiso debe ser permanente en el tiempo para garantizar su continuidad y armonización, de tal forma que se entienda que el gobierno corporativo y los beneficios que este genera van más allá de las ideologías políticas. Al final, lo que realmente importa es que el gato cace ratones.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano, D. & Cabrero, E. (2005)

La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. Recuperado de: *Gestión y Política Pública*, 14 (3), 599-618.

Banco de la República (Banco Central de Colombia)

Tasa de cambio del peso colombiano (TRM). Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/es/trm>

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina e IAAG Consultoría & Corporate Finance S. A. (2010)

Lineamientos para el buen gobierno de las empresas del Estado. Recuperado de: http://publicaciones.caf.com/media/25317/lineamientos_gc.pdf

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina e IAAG Consultoría & Corporate Finance S. A. (2013)

Lineamientos para un código latinoamericano de gobierno corporativo. Recuperado de: http://publicaciones.caf.com/media/25389/lineamientos_codigo_latinoamericano.pdf

Bernal, A., Oneto, A., Penfold, M., Schneider, L., & Wilcox, J. (2012)

Gobierno corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal. Editor: CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. (6), 1-82. Recuperado de: <http://www.oecd.org/daf/ca/second-meetinglatinamerasoenetnetworkcafwhitepaperspanish.pdf>

Canadá. Consejo del Tesoro.

Recuperado de: <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-eng.asp>

Campbell, C. & Wilson, G. (1995)

The end of whitehall: death of a paradigm.

Caiden, G. (1991)

Administrative reform comes of age. Berlín, New York. De
gruyter studies in organization.

Choudhury, P. & Khanna, T. (2009)

State owned entity reform in absence of privatization:
reforming indian national laboratories and role of leadership.
Recuperado de: [http://web.mit.edu/iandeseminar/Papers/
Spring2009/Choudhury%20Khanna%20working%20paper%20
Mar%2020%202009.pdf](http://web.mit.edu/iandeseminar/Papers/Spring2009/Choudhury%20Khanna%20working%20paper%20Mar%2020%202009.pdf)

Colombia. Congreso de la República. (1994)

Decreto 1876 de 1994. Diario Oficial N.º 41480.

Colombia. Congreso de la República. (1992)

Ley 4 de 1992. Diario Oficial N.º 40451.

Colombia. Congreso de la República. (2011)

Ley 1474 de 2011. Diario Oficial N.º 48.128.

Colombia. Congreso de la República. (1995)

Ley 222 de 1995. Diario Oficial N.º 42.156.

Coombes, P. & Watson, M. (2000)

"Three surveys on corporate governance". *McKinsey Quarterly*, 4.

**Corporación Financiera Internacional & Global Corporate
Governance Forum. (2008)**

Recomendaciones del programa "Corporate Governance
Board Leadership training".

Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Presentación Cuentas Departamentales. Recuperado de:
[http://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/
cuentas-departamentales](http://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-departamentales)

El Colombiano. (2015)

Este es el patrimonio que administrará el próximo Alcalde.
Recuperado de: [http://www.elcolombiano.com/
el-patrimonio-que-administra-el-proximo-Alcalde-LN2384278](http://www.elcolombiano.com/el-patrimonio-que-administra-el-proximo-Alcalde-LN2384278)

El Colombiano. (2015)

Los otros negocios de Medellín.

**Eldenburg, L., Hermalin, B., Weisbach, M.
& Wosinska, M. (2001)**

Hospital governance, performance objectives and
organizational form. Recuperado de: [http://www.nber.org/
papers/w8201.pdf](http://www.nber.org/papers/w8201.pdf)

El Espectador. (2014)

Colombia avanza en gobierno corporativo de cara a su ingreso
a la OCDE. Recuperado de: [http://www.elespectador.com/
noticias/economia/colombia-avanza-gobierno-corporativo-
de-cara-su-ingreso-articulo-528193](http://www.elespectador.com/noticias/economia/colombia-avanza-gobierno-corporativo-de-cara-su-ingreso-articulo-528193)

**Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad
Empresarial del Estado. (s. f.)**

Código Marco de Buen Gobierno Corporativo de Empresas
del Estado. Recuperado de: [http://www.fonafe.gob.pe/
UserFiles/File/downloads/LINEAMESTADOPROPIETARIO.pdf](http://www.fonafe.gob.pe/UserFiles/File/downloads/LINEAMESTADOPROPIETARIO.pdf)

Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado. (s. f.)

Lineamientos para el desempeño del Estado como propietario.
Recuperado de: <http://www.fonafe.gob.pe/UserFiles/File/downloads/CODIGOMARCOBGC.pdf>

Frederick, W. (2011)

Enhancing the role of boards of directors of State-Owned enterprises, *OECD Corporate Governance Working Papers*, N.º 2, OECD Publishing.
Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9xf6n4wj-en>

Gobierno de Chile. (s.f.)

Sistema de Empresas (SEP).
Recuperado de: <http://www.sepchile.cl/>

Gobierno de Chile & Banco Mundial. (2011)

Incentivos para la mejora del desempeño institucional en el sector público chileno.

Gómez, G. & López, M. (s. f.)

El gobierno corporativo y la ley sarbanes-Oxley: balance entre propiedad, dirección y Junta Directiva.
Recuperado de: http://www.fccig.com/pdf_articulos/GobiernoCorporativoylaLeySarbanesJUNIO2005DEFINITIVA.doc2006.pdf

Governance Consultants S. A. (2015)

Evaluación de directorios en la Alianza del Pacífico.
Recuperado de: https://governanceconsultants.com/wp-content/uploads/2015/04/2015_EvaluacionDeJuntas_AP_.pdf

Grupo EPM. (2012).

Boletín informativo. Recuperado de: http://www.epm.com.co/site/portals/boletines/documentos/mayo/Inversionistas_Bogota_2012.pdf

Grupo EPM. (2015).

Brochure EPM. Recuperado de: http://www.epm.com.co/site/portals/descargas/2015/Brochure_EPM.pdf

Grupo EPM. (2015)

Sostenibilidad Grupo EPM: diálogo y rendición pública de cuentas. Recuperado de: http://www.epm.com.co/site/Portals/0/centro_de_documentos/sostenibilidad/PPT_RendicionCuentas2014Abril_24.pdf

Hungría. Hungarian National Asset Management Inc.

Recuperado de: <http://www.mnv.hu/>

INDER, Alcaldía de Medellín. (2014)

Rendición de cuentas. Recuperado de: <http://www.inder.gov.co/index.php/category/52-informes-de-gestion?download=1431>

Jensen, M. & Meckling, W. (1976)

"Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and capital structure". *Journal of Financial Economics*, 305-360.

KPMG Colombia. (2011)

Responsabilidad legal del miembro de Junta Directiva.
Recuperado de: <http://www.kpmg.com/CO/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Responsabilidad%20del%20Miembro%20de%20Junta%20Directiva%202011.pdf>

Lafuente, M. & Nguyen, N. (2011)

Studying the use of public sector boards for enhancing ministry-agency coordination and agencies' performance in selected OECD countries. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPPUBSECGOV/Resources/Use_of_Boards_in_public_sector_OECD_FINAL_v3.pdf

Lehuedé, H. (2013)

Colombian SOEs: A Review against the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. *OECD Corporate Governance Working Papers*, 12, OECD Publishing, Paris. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1ts5s4f6-en>

Manning, N., Lafuente, M., & Rojas, F. (2010)

Using board to manage sector agency performance-some international comparisons (outline).

Manning, N., Barma, N., Blondel, J., Pilichowski, E. & Wright, V. (1999)

Strategic decisionmaking in cabinet government, institutional underpinnings and obstacles. Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1999/12/30/000094946_99122006065444/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Medellín. Concejo de Medellín. (2015)

Decreto municipal 883. Gaceta Oficial Municipio de Medellín N.º 4301.

Medellín. Concejo de Medellín. (2012)

Decreto municipal 1364. Gaceta Oficial Municipio de Medellín N.º 4087.

Medellín. Concejo de Medellín. (2015).

Decreto Municipal 1700. Gaceta oficial Municipio de Medellín N.º 4336 del 26 de noviembre de 2015.

Medellín Cómo Vamos. (2015)

Evolución de la calidad de vida Medellín 2012-2014. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Noticias/Shared%20Content/Documentos/2015/20150715%20Conversatorio%20MCV-Alcalde%20V02.pdf

Merchán, M. & Serrano, F. (2013)

El impacto de las tecnologías de la información en el servicio público. Recuperado de: https://felixserrano.files.wordpress.com/2013/09/2013_0910-el-impacto-de-las-tecnologc3adas-en-el-servicio-pc3bablico.pdf

Nuestra Nueva Medellín. (2015)

100 reconocimientos: Colombia y el mundo reconocen nuestra transformación. Recuperado de: <http://nuestranuevamedellin.com/100reconocimientos/>

Nueva Zelanda. Unidad de Supervisión de Propiedad de la Corona

Recuperado de: <http://www.treasury.govt.nz/commercial/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2004)

Principios de gobierno corporativo de la OECD. Recuperado de: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>

**Organización para la Cooperación
y el Desarrollo Económico. (2010)**

Guías de gobierno corporativo, cumplimiento y transparencia para empresas del Estado (Corporate governance accountability and transparency a guide for State ownership). Recuperado de: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/1a---Guide-OECD-for-state-ownership.pdf>

**Organización para la Cooperación
y el Desarrollo Económico. (2011)**

Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas. Recuperado de: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf>

**Organización para la Cooperación
y el Desarrollo Económico. (2014)**

Corporate governance of company groups: international and latin american experience. Recuperado de: <http://www.oecd.org/daf/ca/2014LatinAmericaCorporateGovernanceRoundtableCompanyGroups.pdf>

Página web Municipio de Medellín.

Datos generales de la ciudad.

Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/visitantes?NavigationTarget=navurl://5ca01d07f9d1b7d74da793af2f-0cb0bb>

**Perú. Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad
Empresarial del Estado**

Recuperado de: <http://www.fonafe.gob.pe/>

Portales, C. & Raineri, A. (2001)

Un sistema de directorios para la gestión de los servicios públicos en Chile. Recuperado de: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3526_1756/refor2_05_portales.pdf

**Sistema de Empresas-SEP. Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo de Chile. (s. f.)**

Guía de deberes del director de empresas SEP. Guía de gobierno corporativo para empresas SEP.

Superintendencia Financiera de Colombia. (1998)

Circular externa número 002 de 1998. Recuperado de: <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile609298&downloadname=e2500298.htm>

Superintendencia Financiera de Colombia. (2012)

Fortalecimiento del rol de la Junta Directiva, del comité de auditoría y del supervisor. Recuperado de: <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/ComunicadosyPublicaciones/Discursos/23042012preforokpmg.ppt>

Superintendencia Financiera de Colombia. (2014)

Código de Mejores Prácticas Corporativas-Código País.

The Investor Relations Society. (2013)

Best practice guidelines, annual report and accounts. Recuperado de: http://www.irs.org.uk/files/Annual_Report_and_Accounts_-_printed_and_online.pdf

The World Bank & Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España. (2014)

Corporate governance of State-Owned enterprises in Latin America. Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/09/08/000470435_20140908091500/Rendered/PDF/894680WP00P1260orate0Governance0LAC.pdf

Trujillo, J. C. & Rodríguez, J. M. (2007)

¿Las universidades son organizaciones que aprenden adecuadamente? *Universia Business Review*.

Unidad de Supervisión de Propiedad de la Corona. (2012)

Manual de expectativas del propietario (Owner's expectations manual). Recuperado de: <http://www.treasury.govt.nz/commercial/resources/pdfs/comu-oem12.pdf>

Universidad del Rosario, Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas & Inteligencia de Negocios. (2014)

Ranking de ciudades latinoamericanas para la atracción de inversiones. Recuperado de: <http://www.urosario.edu.co/competitividad/documentos/Informe-INAI-CEPEC-IDN-2014-14051-VF.pdf>

USAID. (2006)

Modelo de gestión ética para entidades del Estado. Fundamentos conceptuales y manual metodológico. Recuperado de: <http://mecicalidad.dafp.gov.co/documentacion/Componente%20Ambiente%20de%20Control/ModelodeGestionEtica.pdf>

Wilks, S. (2007)

Boardization and corporate governance in the UK as a response to depoliticization and failing accountability. Recuperado de: <http://socialsciences.exeter.ac.uk/politics/research/>

ANEXO 1

DECRETO N.º 1700 DE 2015 (OCTUBRE 23)

“Por medio del cual se adoptan los manuales que desarrollan los lineamientos estratégicos de los pilares de gestión del Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín”

EL ALCALDE DE MEDELLÍN

En uso de las facultades constitucionales y legales, especialmente las del Artículo 315 de la Constitución Política; las de las Leyes 136 de 1994 (modificada por la 1551 de 2012) y la 489 de 1998, las del Decreto Municipal con fuerza de Acuerdo 883 de 2015 y los Decretos municipales 1685 y 1686 de 2015, y

CONSIDERANDO QUE

1. El Artículo 209 de la Constitución Política establece como principios generales de la función administrativa los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y señala que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.
2. De acuerdo con la Ley 489 de 1998, los entes territoriales pueden crear entidades descentralizadas para la prestación de servicios públicos, el cumplimiento de funciones administrativas y realización de actividades de gestión económica, las cuales están dotadas de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, pero sujetas a la orientación y control del ente central –control de tutela– para constatar

y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, conforme a la ley y a los planes y programas que se adopten; además de la intervención de los representantes y delegados de la administración en sus órganos de dirección.

3. En desarrollo de los citados postulados constitucionales y legales, el Municipio de Medellín declaró en el mes de noviembre de 2014 la sujeción de la Administración Municipal a un modelo de gestión administrativa –Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín– con el fin de fortalecer el ejercicio ético, transparente y efectivo de sus entidades, homologar el actuar de las entidades descentralizadas con los objetivos, planes, programas y proyectos del gobierno municipal, mejorando la presencia administrativa en el territorio de forma articulada y coherente para obtener mayor sostenibilidad y mejor desarrollo de ciudad.
4. Mediante el Decreto con fuerza de Acuerdo 883 de 2015, expedido en virtud de las facultades *pro tempore* otorgadas en el Acuerdo 01 de 2015 por el Concejo de Medellín al Alcalde, se ratificó la adopción del modelo de gestión denominado Conglomerado Público Municipio de Medellín, definido como *“el modelo de gerencia pública adoptado en virtud de las funciones que le han sido asignadas constitucional y legalmente al Municipio de Medellín, cuyo objetivo es el direccionamiento estratégico, la coordinación y articulación de las dependencias del nivel central y descentralizado por servicios para lograr una mayor eficiencia, eficacia y aprovechamiento*

de sinergias en la gestión administrativa y financiera, garantizando la sostenibilidad de las entidades que lo conforman y la autonomía que les es propia”, herramienta que *“propenderá a la generación de valor social y económico, mayor impacto en el territorio, la satisfacción de las necesidades de los habitantes y el óptimo cumplimiento de los fines estatales”*.

5. En el parágrafo del Artículo 78 del Decreto 883 de 2015 se estableció que correspondía a la Administración Municipal expedir los reglamentos necesarios para la implementación, ejecución y seguimiento del Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín.
6. Mediante el Decreto 1686 del 20 de octubre de 2015 se reglamentaron y adoptaron las instancias del Conglomerado Público Municipio de Medellín y del Sistema de Desarrollo Administrativo, estableciéndose así, entre otras disposiciones, el Comité de Direccionamiento Estratégico como instancia responsable de coordinar, articular y orientar estratégicamente las actividades del Modelo Conglomerado, y el Comité de Gestión como instancia técnica encargada de liderar, coordinar y hacer seguimiento a la implementación de los pilares del Modelo, de acuerdo con la orientación estratégica impartida por el primero.
7. Resulta necesario adoptar los lineamientos estratégicos y demás disposiciones que posibiliten la implementación del Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín a través de los pilares o áreas de gestión que lo sustentan, de acuerdo con los lineamientos estratégicos trazados por el Comité de Direccionamiento Estratégico en sesión realizada el 21 de octubre de 2015, sin perjuicio de que los mismos sean ajustados con posterioridad conforme se requiera.

DECRETA

Artículo 1. Adoptar los manuales que desarrollan los lineamientos para cada uno de los pilares de gestión del Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín, los cuales constan en documentos anexos que forman parte integral de este Decreto, así:

- *Manual de Gobierno Corporativo.*
- *Manual de Gestión Financiera.*
- *Manual de Planeación y Gestión.*
- *Manual de Direccionamiento Jurídico.*
- *Manual de Ambientes de Control.*
- *Manual de Gobernanza de las Comunicaciones.*

Artículo 2. El Comité de Gestión, a iniciativa del responsable del pilar, será el encargado de aprobar las actualizaciones y modificaciones no sustanciales de los manuales adoptados a través del presente decreto, esto es, aquellas que estén en armonía con las directrices y lineamientos trazados por el Comité de Direccionamiento Estratégico.

Artículo 3. Las modificaciones no sustanciales requeridas en los manuales de los pilares de gestión del Conglomerado Público se realizarán a través de cambios de versiones de los mismos, documentos que se anexarán al presente Decreto con las anotaciones y firmas correspondientes, sin que para el efecto se requiera acto administrativo adicional.

Artículo 4. El presente Decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Medellín, a los veintitrés (23) días del mes de octubre del año dos mil quince (2015).

ANÍBAL GAVIRIA CORREA
Alcalde de Medellín

Aprobó: JUAN GUILLERMO USME FERNÁNDEZ
- secretario general

ALBA MARÍA QUINTERO ZAPATA - secretaria privada

Revisó: GUSTAVO ALONSO LOPERA ECHEVERRI
- asesor secretaria privada

Proyectó: FABIÁN MOSQUERA PALACIO
- abogado secretaria privada.

ANEXO 2

MANUAL DE GOBIERNO CORPORATIVO MUNICIPIO DE MEDELLÍN, 2015

INTRODUCCIÓN

El gobierno corporativo es el sistema por el cual se relacionan los órganos de gobierno de una organización conjugando sus intereses y expectativas e incluyendo en sus componentes la orientación, dirección y control de la misma a través del diseño de reglas e implementación de buenas prácticas con las que se genere valor y se establezca una mayor transparencia en la gestión. Así, el gobierno corporativo ha alcanzado gran relevancia en el ámbito global, extendiendo su aplicación a todo tipo de organizaciones, incluidas las de naturaleza pública. Este auge ha evidenciado la necesidad de los gobiernos y las entidades públicas de asumir compromisos que van más allá de las exigencias legales y ajustar sus marcos de actuación a las nuevas expectativas de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas que tiene la comunidad.

A través de la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo se fortalecen los órganos de decisión de la organización (propietario, junta directiva y alta gerencia) y se genera un marco institucional para el establecimiento y distribución de roles, derechos y responsabilidades que permitan un mejor proceso de toma de decisiones y mayores niveles de rendición de cuentas en las administraciones públicas.

El Municipio de Medellín, en su condición de ente central – entidad de propiedad– (en adelante E. P.) de 36 entidades entre descentralizadas directas, indirectas y otras en las que tiene participación (en adelante entidades descentralizadas), ha decidido asumir el compromiso de implementar y armonizar buenas prácticas de gobierno corporativo, fortaleciendo así su rol desde la óptica de propietario, accionista o asociado, y aclarando la forma de relación, dirección y control con las entidades de las cuales es propietario o participa en su administración.

Para este propósito se ha ratificado en el Decreto 0883 de 2015, el Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín que había sido declarado en noviembre de 2014, cuyo objetivo es crear un modelo de gerencia pública para fortalecer las relaciones entre el Municipio de Medellín –nivel central– dentro del marco del control de tutela con sus entidades descentralizadas por servicios sin perjuicio de su autonomía administrativa y financiera, ejerciendo las facultades de orientación, coordinación y control para una mayor eficacia y eficiencia dirigidas hacia el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y el desarrollo sostenible de la ciudad, siempre bajo los principios de eficiencia, eficacia, coordinación, transparencia, economía y buen gobierno.

A través de la formalización e implementación del Modelo de Conglomerado Público, se espera que:

- Se fortalezca el rol del Municipio como ente central-propietario o participe en la constitución o dirección de entidades descentralizadas.

- Se coordinen los derechos y las responsabilidades, conjuntas y particulares, de los órganos de gobierno para hacer más efectivos los procesos de toma de decisiones y de rendición de cuentas.

- Se adecue la realidad normativa del Municipio a su condición de ente central y de las entidades descentralizadas para la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo.

La mayoría de las entidades descentralizadas que están sujetas al Modelo de Conglomerado Público Municipio de Medellín desempeñan roles estratégicos en cada uno de los sectores en los que realizan sus actividades, con una presencia en la economía local o contribuyendo de manera significativa al desarrollo económico y/o social de la ciudad, transformando la calidad de vida de sus habitantes.

Con el propósito de materializar las premisas del Conglomerado Público Municipio de Medellín y lograr su efectiva implementación se desarrolla el presente *Manual de Gobierno Corporativo*, que recoge las mejores prácticas con base en estándares y buenas prácticas globales para entes públicos

El *Manual de Gobierno Corporativo* consta de un conjunto de compromisos, agrupados en tres (3) capítulos, que deben ser implementados por el Municipio en su calidad de ente central –propietario, accionista o asociado– y por las entidades descentralizadas que estén sujetas o adopten el Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín.

OBJETO DEL MANUAL

El presente manual tiene por objeto establecer los lineamientos y las condiciones generales que enmarcan el gobierno corporativo dentro del Modelo Conglomerado Público para las relaciones entre el Municipio de Medellín –ente central– y sus entidades descentralizadas.

ALCANCE DEL MANUAL

El *Manual de Gobierno Corporativo* aplica para los organismos y las dependencias del nivel central del Municipio de Medellín en su rol de propietario o participe de las entidades descentralizadas, así como a las entidades descentralizadas sujetas al Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín de acuerdo con lo previsto en el Artículo 74 del Decreto 883 de 2015¹.

1 De acuerdo con el Decreto 0883 de 2015 (Artículo 74, alcance del Modelo; Parágrafo), se podrán acoger al Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín, y por tanto al presente manual, las entidades descentralizadas indirectas y aquellas entidades en las que el Municipio de Medellín tenga una participación inferior al 50 % o solo forme parte de sus consejos o juntas directivas siempre que contribuyan al cumplimiento misional de la Administración Municipal, previa decisión de sus órganos de dirección.

PRINCIPIOS DEL MANUAL

El Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín y las prácticas contenidas en el presente manual están enmarcados en los siguientes principios, además de los previstos en la Constitución y en las leyes especiales para el cumplimiento de la función administrativa y la organización municipal:

- **Transparencia en la información:** el Municipio de Medellín y las entidades descentralizadas deberán revelar información completa y oportuna, permitiendo el conocimiento de las actuaciones y funcionamiento de la entidad a la ciudadanía y la toma informada de decisiones por parte de los órganos de dirección y el ente central con el propósito de contar con un eficiente modelo de rendición de cuentas frente a los ciudadanos. La transparencia se enmarca en el respeto por la información confidencial y privilegiada de las entidades descentralizadas y del Municipio.
- **Eficiencia:** la gestión del Municipio y sus entidades descentralizadas se caracterizará por una administración adecuada de sus recursos y por la consecución efectiva del mandato social, político y económico para la que fueron creadas. De

esta forma, se espera que las Entidades descentralizadas traigan los resultados sociales o económicos para generar bienestar y mejor calidad de vida a los ciudadanos.

- **Autonomía en la gestión de las entidades descentralizadas:** el Municipio de Medellín respeta la autonomía administrativa y financiera de cada entidad descentralizada sin embargo, sus objetivos deben estar alineados con el cumplimiento de los fines del municipio trazados en el Plan de Desarrollo Municipal y en los procesos de planeación estratégica, en el marco del Modelo Conglomerado Público.
- **Sostenibilidad:** las entidades descentralizadas deberán ser sostenibles ambiental y socialmente en el desarrollo de su objeto, y económicamente cuando su naturaleza jurídica así lo permitan.

En todos los casos, las entidades descentralizadas realizarán una gestión efectiva de sus recursos económicos y humanos buscando incrementar la inversión social y lograr un mayor impacto en el territorio.

CAPÍTULO 1

RELACIONAMIENTO ENTRE EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EN EL MARCO DEL CONGLOMERADO PÚBLICO

Componente 1. Compromisos del Municipio de Medellín frente a las entidades descentralizadas

a. Respeto por la autonomía de las entidades descentralizadas

La Administración Municipal se compromete a respetar la autonomía de cada entidad descentralizada, evitando la interferencia en sus actividades administrativas y operativas, sin perjuicio de los lineamientos derivados del ejercicio del control de tutela y del direccionamiento estratégico.

El Municipio respetará la independencia de los consejos o juntas directivas. El Alcalde actuará conforme a su calidad de miembro en los órganos de dirección de las entidades descentralizadas –cuando a esto hubiere lugar– o lo harán los delegados o designados de la Administración Municipal, sin embargo, en virtud de su función direccionadora y orientadora fijará los lineamientos que deben ser considerados por sus representantes para que cumplan eficazmente con sus roles de acuerdo con las políticas y estrategias de la Administración.

El Municipio de Medellín solamente delegará funciones y asignará actividades a las entidades descentralizadas que se encuentren dentro del objeto para el que fueron creadas.

b. Respeto por los canales de comunicación establecidos para direccionar a las entidades descentralizadas

Los principales canales de comunicación entre el Municipio y sus entidades descentralizadas son los consejos o juntas directivas y las asambleas generales de accionistas, o quien haga sus veces, como máximos órganos de dirección de las entidades

descentralizadas, la dirección general o gerencia general de la correspondiente entidad, las Secretarías Vicealcaldías responsables de los sectores administrativos a los que esté adscrita o vinculada la entidad en ejercicio del control de tutela, y la Secretaría Privada en su rol de coordinadora del Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín y de apoyo administrativo y técnico del Despacho del Alcalde.

Adicionalmente, existirá una comunicación constante entre cada entidad descentralizada con las demás dependencias, organismos e instancias del Municipio de Medellín de acuerdo con las competencias que cada uno tenga asignadas.

El Conglomerado Público Municipio de Medellín tendrá una plataforma de gestión de las juntas o consejos directivos de las entidades descentralizadas como herramienta útil para optimizar el cumplimiento del rol de sus miembros y la operatividad de las mismas; servirá, además, como canal de información para el reporte oportuno de las actuaciones y decisiones, que facilite al ente central un monitoreo y conocimiento del funcionamiento de la entidad mediante el acceso a información consolidada y unificada.

c. No influir en los procesos de selección de personal o en los procesos de adquisición de bienes o servicios de las entidades descentralizadas

El Municipio de Medellín, en cabeza del Alcalde, se compromete a no influir o participar de forma directa o indirecta en los procesos de selección de personal ni en los procesos de adquisición de bienes y servicios de las entidades descentralizadas; no obstante, señalará unos lineamientos generales y objetivos en el marco de los pilares del Conglomerado Público. Estos procesos serán definidos por cada entidad y estarán

fundamentados en la meritocracia, la eficiencia y la gestión adecuada de recursos.

La Administración Municipal podrá participar únicamente cuando los nombramientos de personal o las adquisiciones de bienes y servicios deban ser aprobados por el consejo o junta directiva, y el Alcalde o sus delegados actúen como miembros de los órganos de administración, sin perjuicio de la participación derivada de su calidad de oferente en algún procedimiento contractual realizado conforme a las normas vigentes en la materia.

d. Participación activa en la promoción y adopción de prácticas de gobierno corporativo

El Municipio de Medellín, en cabeza del Alcalde y la Secretaría Privada, promoverá, comunicará y facilitará la adopción de prácticas de gobierno corporativo en el ente central y en las entidades descentralizadas, en el marco de los principios de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas. Además, garantizará el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el presente manual y en el marco regulatorio aplicable a cada entidad en términos de gobierno corporativo.

e. Separación de los roles del Municipio como cliente y como propietario

El Municipio de Medellín puede tener diferentes roles en su relación con algunas de las entidades descentralizadas, así: i) como cliente y ii) como propietario, accionista o asociado. Con el objetivo de garantizar relaciones eficientes e independientes, la Administración Municipal se compromete a separar el cumplimiento de sus funciones de la siguiente forma:

- Rol como cliente: cuando el Municipio adquiera bienes o servicios producidos o prestados por una entidad descentralizada, esta no deberá exonerar al primero del pago correspondiente.
- Rol como propietario o accionista: el Municipio ejercerá su rol como propietario en el marco del Modelo de Conglomerado Público Municipio de Medellín, el Decreto 0883 de 2015 y el *Manual de Gobierno Corporativo* del Conglomerado Público. El Alcalde de Medellín y la Secretaría Privada ejercerán los derechos de propiedad del Municipio con el apoyo de la Administración Municipal.

f. Informe Anual de Gobierno Corporativo Consolidado

El Municipio de Medellín se compromete a preparar anualmente un "Informe de Gobierno Corporativo Consolidado", de cuyo contenido será responsable la Secretaría Privada. Para efectos de la elaboración del informe, el Municipio se basará en los informes individuales presentados por las entidades descentralizadas a la Secretaría Privada.

En el "Informe Anual de Gobierno Corporativo Consolidado" del Municipio de Medellín se deberá presentar el cumplimiento de las prácticas de gobierno corporativo que le correspondan al Municipio como ente central, así como una descripción de la manera en la que durante el año se dio cumplimiento a las recomendaciones de gobierno corporativo adoptadas en las entidades descentralizadas y los principales cambios producidos durante el ejercicio.

Este informe se deberá revelar en la página web del Municipio de Medellín y se deberá presentar junto con los documentos de cierre de ejercicio.

g. Información en la página web del Municipio

La página web del Municipio de Medellín debe estar organizada de forma clara, de manera que resulte sencillo para el ciudadano acceder a la información asociada o relacionada con el gobierno corporativo del conglomerado público.

El Municipio de Medellín deberá mantener actualizada (anualmente) en su página web, al menos, la siguiente información:

En cuanto a su gestión como entidad de propiedad (E. P.):

- Identificación de las entidades descentralizadas, su lugar de actuación y domicilio social.
- Las interacciones significativas entre las diferentes líneas de la Administración Municipal y las entidades descentralizadas.
- Los mecanismos de coordinación dispuestos por el Municipio, así como los canales y flujos de información.
- El Plan de Desarrollo Municipal y los planes estratégicos sectoriales del Municipio.

En cuanto al Modelo de Conglomerado Público Municipio de Medellín:

- Estructura de gobierno corporativo de cada entidad descentralizada.
- Las políticas de gobierno corporativo, su objetivo y principales implicaciones para las entidades descentralizadas.
- Manuales pilares de gestión.

- Código de Ética.

En cuanto a los informes de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas:

- Comparativos de la asistencia a las reuniones.
- Principales temas y decisiones tomadas en los consejos o juntas directivas.
- Principales resultados de la evaluación de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Otra información relevante:

- Información financiera consolidada: estados financieros básicos (balance general y estados de pérdidas y ganancias) consolidados (incluyendo a todas las entidades descentralizadas).
- Informe anual de gobierno corporativo consolidado.

El Municipio de Medellín no deberá revelar información en la página web que tenga carácter de confidencial o restringida.

Componente 2. **Obligaciones de las entidades descentralizadas frente al Municipio de Medellín**

a. Cumplir con los indicadores de gestión financiera, operativa y social.

Las entidades descentralizadas se comprometen con el Municipio de Medellín a realizar sus operaciones de forma eficiente, procurando el más alto desempeño posible de acuerdo con su objeto.

En este sentido, deberán cumplir con los indicadores de gestión financiera, operativa y social definidos por el Municipio de Medellín para cada una de las entidades.

Los indicadores serán de conocimiento de los consejos o juntas directivas y permitirán el establecimiento de indicadores medibles en el tiempo y la consecución de los objetivos de cada entidad.

b. Utilizar los mecanismos de comunicación con el Municipio de Medellín de conformidad con los conductos legalmente establecidos

Las entidades descentralizadas se comprometen a utilizar y respetar los mecanismos de comunicación definidos por el Municipio de Medellín para el ejercicio de su rol como propietario e impartir direccionamiento estratégico a las entidades descentralizadas. A través de los mecanismos y estrategias de comunicación definidos se deberá garantizar el cumplimiento efectivo de los requerimientos de información y comunicación entre cada entidad descentralizada y el Municipio.

A continuación se presentan los principales canales de comunicación con los que cuentan las entidades descentralizadas para su relacionamiento con el Municipio de Medellín:

- Asamblea de accionistas de la entidad descentralizada o equivalente.
- Consejo o junta directiva de la entidad descentralizada.
- Consejo de Gobierno Municipal.
- Comités sectoriales de desarrollo administrativo.
- Comisiones intersectoriales creadas por el Alcalde de Medellín en los términos del Decreto 0883 de 2015.
- Secretaría Vicealcaldía a la que cada entidad descentralizada esté vinculada o adscrita a través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo y demás mecanismos de coordinación establecidos en el Decreto 0883 de 2015.
- Secretaría de Hacienda.
- Departamento Administrativo de Planeación.
- Secretaría de Evaluación y Control.
- Secretaría Privada.
- Secretaría de Comunicaciones.
- Secretaría General.

c. Actuar con transparencia, imparcialidad y rigor técnico en todos sus procesos contractuales.

Las entidades descentralizadas se comprometen a definir y aplicar procesos contractuales rigurosos que se enmarquen en los principios de la contratación, de manera que se mitigue todo tipo de injerencia política y actividades de corrupción.

El consejo o junta directiva de la entidad descentralizada tendrá conocimiento respecto de los principales compromisos que se asumen en materia de contratación, así como los procesos contractuales que se realicen en la entidad y cuya proporción sea significativa.

d. Respetar el direccionamiento ejercido desde el Municipio.

Las entidades descentralizadas se comprometen a cumplir con su objeto y respetar el direccionamiento, la coordinación y el control ejercido desde el ente central, en el marco de la Constitución Política, los acuerdos del concejo municipal y los decretos expedidos por el Alcalde, con el objetivo de cumplir de forma eficiente con los fines estatales y municipales y lograr que las actuaciones del ente central y las entidades descentralizadas estén ajustadas a las políticas gubernamentales y demás instrumentos de planeación estratégica.

El plan estratégico de cada entidad descentralizada deberá estar alineado con el Plan Estratégico Sectorial, el Plan de Desarrollo Municipal y los lineamientos que se impartan.

Componente 3. Derechos de propiedad del Municipio de Medellín

a. Sobre la Secretaría Privada como responsable de ejercer los derechos de propiedad del Municipio.

La Secretaría Privada será la dependencia del Municipio de Medellín responsable de articular, coordinar y hacer seguimiento a la operación del Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín y direccionar el pilar de gestión de gobierno corporativo, de la articulación de las relaciones entre el nivel central y descentralizado para el efectivo cumplimiento de las directrices estratégicas que en esta materia se definan, para lo cual deberá contar con el apoyo institucional requerido.

El ejercicio de los derechos de propiedad se realizará a través de las asambleas de accionistas o equivalentes, y, en algunos casos, directamente en los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas, de acuerdo con lo establecido en las normas aplicables a cada entidad y con los derechos que los estatutos le otorguen como propietario.

La Secretaría Privada ejercerá su rol de forma coordinada con las Secretarías Vicealcaldías como cabezas del sector, la Secretaría de Hacienda, el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Evaluación y Control en materia de planeación estratégica, gestión de recursos, control y seguimiento de las entidades descentralizadas

La Secretaría Privada será responsable de suministrar la información consolidada de prácticas de gobierno corporativo en el nivel descentralizado.

b. Sobre el ejercicio de los derechos de propiedad del Municipio de Medellín:

- Obtener información suficiente y relevante sobre la entidad descentralizada. Efectivos sistemas de seguimiento.

El Municipio de Medellín deberá definir e implementar sistemas de comunicación y seguimiento que le permitan conocer información respecto de la gestión de sus Entidades descentralizadas de manera oportuna e integral. Los mecanismos se deberán enfocar a la situación económica y financiera de la entidad descentralizada, sus avances en relación con las metas y los objetivos encomendados, avances en materia de gobierno corporativo e información respecto de contingencias y principales riesgos.

- Elegir y remover a los miembros de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas

La Administración Municipal, en cabeza del Alcalde, en el ejercicio del derecho que le asiste en el nombramiento y remoción de los miembros de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas, se compromete a considerar profesionales idóneos, que cumplan los perfiles requeridos por las entidades descentralizadas (definidos en el Decreto 0883 de 2015 y en el presente *Manual de gobierno corporativo en el capítulo de consejos / juntas directivas*) para la conformación de sus órganos de dirección, de manera que se cuente con un equipo multidisciplinario acorde con las necesidades de profesionalización de la entidad, que genere valor y cumpla de manera efectiva con sus funciones como órgano colegiado.

El Alcalde de Medellín, de igual forma, se compromete a nominar miembros externos independientes en los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas, de acuerdo con los criterios de independencia y el porcentaje de miembros independientes establecidos en el *capítulo de consejos / juntas directivas* de las entidades descentralizadas, en el Decreto 0883 de 2015 y los estatutos de la entidad.

El proceso de selección de los candidatos independientes para conformar los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas considerará al menos los siguientes elementos: i) establecimiento de perfiles para los miembros; ii) búsqueda de candidatos; iii) verificación de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de acuerdo con el marco legal; iv) presentación de la lista de candidatos al Alcalde de Medellín; y v) elección de los miembros del consejo o junta directiva. Dicha actuación será apoyada por la Secretaría Privada.

Los miembros del consejo o junta directiva saliente podrán hacer recomendaciones al Alcalde de Medellín o a los accionistas de la entidad descentralizada respecto de los perfiles requeridos para los miembros del consejo o junta directiva, de acuerdo con la naturaleza y necesidades de fortalecimiento de la entidad².

- Nominar y remover a los directores, gerentes o presidentes de la Entidades descentralizadas.

El Alcalde de Medellín tiene la facultad para el nombramiento y remoción de los directores, gerentes o presidentes de la entidades descentralizadas, de acuerdo con lo previsto en la

Constitución, la Ley 489 de 1998, normas especiales, acto de creación y estatutos de la respectiva entidad.

Para el nombramiento de los gerentes, directores o presidentes de las entidades descentralizadas, el Alcalde de Medellín tomará en consideración criterios de experiencia, profesionalidad e idoneidad para la asignación de los cargos y podrá tener en cuenta las recomendaciones y perfiles que emitan los consejos o juntas de las entidades descentralizadas.

Anualmente deberá hacerse una evaluación del gerente, director o presidente con participación del órgano de dirección de la entidad, cuyos resultados podrán ser tenidos en cuenta para efectos de su continuidad o remoción.

- Implementar sistemas efectivos de análisis de riesgos en las entidades descentralizadas.

El Municipio de Medellín podrá definir e implementar sistemas y mecanismos que permitan identificar, medir y administrar correctamente los riesgos actuales y potenciales de las entidades descentralizadas.

Las entidades descentralizadas deberán asumir la responsabilidad en el establecimiento e implementación de los mecanismos de administración de riesgos, de acuerdo con las orientaciones y recomendaciones emitidas por la Secretaría de Evaluación y Control del Municipio de Medellín y garantizar el envío de reportes periódicos al consejo o junta directiva en materia de riesgos.

² El Municipio deberá propender por una renovación gradual de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas. El *capítulo segundo* desarrolla en detalle las recomendaciones de gobierno corporativo relacionadas con la conformación y operatividad de los órganos de administración de las entidades descentralizadas.

Componente 4. Sobre la rentabilidad esperada de las entidades descentralizadas

El Municipio de Medellín, a través de la Secretaría de Hacienda y el Departamento Administrativo de Planeación, deberá formalizar los criterios para realizar una categorización de las entidades descentralizadas de acuerdo con la rentabilidad esperada de cada una de ellas, si su naturaleza jurídica y objeto así lo permiten, en términos de i) rentabilidad económica, financiera y de autosostenibilidad y ii) la rentabilidad social o de ejecución de las políticas gubernamentales.

Esta categorización deberá realizarse con la finalidad de definir los objetivos de gestión y desempeño de cada entidad descentralizada a partir de las prioridades de la Administración Municipal incluidas en el Plan de Desarrollo, que quedarán plasmadas en los planes sectoriales, planes de acción de la respectiva entidad descentralizada y demás instrumentos de planeación

estratégica; y establecer mecanismos de seguimiento que garanticen un cumplimiento eficiente de los fines del Estado.

La Secretaría de Hacienda deberá definir indicadores para hacer seguimiento a los resultados esperados respecto de la rentabilidad económica de cada entidad descentralizada, determinando valores mínimos de cumplimiento de acuerdo al objeto, naturaleza jurídica y condiciones particulares de cada una.

De igual forma, el Departamento Administrativo de Planeación deberá establecer los indicadores relacionados con la rentabilidad social en términos de ejecución del Plan de Desarrollo Municipal, las políticas públicas, gubernamentales e impacto social, determinando los valores mínimos esperados de cada entidad descentralizada de acuerdo con sus particularidades. Esta información será tenida en cuenta para hacer un seguimiento riguroso al desempeño, la rentabilidad y el impacto social de cada entidad.

CAPÍTULO 2

JUNTAS DIRECTIVAS

FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Componente 1.

Definición del rol de los consejos o juntas directivas

Los consejos o juntas directivas constituyen el principal órgano de gobierno de las entidades descentralizadas; son los responsables del direccionamiento estratégico de la entidad y los encargados de incorporar y alinear las políticas de la Administración Municipal con las de la entidad y demás grupos de interés. Para el efecto, se les han definido los siguientes cinco (5) roles:

i. Estratégico:

- Señalar los lineamientos generales a la dirección o gerencia de la entidad para que esta participe en la construcción del Plan Estratégico Sectorial (PES).
- Participar en la construcción del plan estratégico de la entidad, así como monitorear, verificar y asistir a la dirección o gerencia de la misma en su desarrollo y fortalecimiento.
- Hacer seguimiento al cumplimiento de las metas y objetivos definidos en el Plan de Desarrollo Municipal, Plan Estratégico Sectorial y el Plan Operativo respecto de la entidad.

ii. Financiero y presupuesto:

- Aprobar el presupuesto de la entidad y hacer seguimiento a su ejecución.
- Monitorear la fidelidad de los estados financieros de la entidad.
- Hacer seguimiento y verificación al cumplimiento de las metas financieras fijadas para la respectiva entidad.

iii. Riesgos:

- Identificar y monitorear los riesgos, particularmente los riesgos estratégicos que pueden afectar a la entidad descentralizada.

iv. Relación con el gerente:

- Nombramiento: recomendar al Alcalde los perfiles idóneos para la designación del gerente o director de las entidades descentralizadas; no obstante, el Alcalde cuenta con la facultad discrecional para el nombramiento, conforme a lo previsto en la Constitución, la ley y los estatutos.
- Evaluación: realizar un proceso anual de evaluación de los gerentes de las entidades descentralizadas con base en la metodología y alcance definidos por el propio consejo o junta directiva
- Remoción: hacer recomendaciones al Alcalde de Medellín sobre la remoción de los gerentes o directores de las entidades descentralizadas con base en los resultados obtenidos por estos en el proceso de evaluación anual;

no obstante, el Alcalde tiene total discrecionalidad para la nominación y remoción, que le ha sido conferida constitucional, legal y estatutariamente.

v. Acompañamiento a la gerencia para la generación de valor:

- Supervisar el desempeño y acompañar a la gerencia en el desarrollo y fortalecimiento del Plan Estratégico de la entidad.
- Supervisar el desarrollo de la alta gerencia y desarrollo directivo interno de la entidad.
- Acompañar a la gerencia cuando su objeto lo permita en los planes de expansión, nuevos negocios para la generación de mayor valor social y económico de las entidades.

Además de lo anterior, los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas deberán cumplir con las funciones contenidas en la Ley 489 de 1998, disposiciones especiales, acto de creación, estatutos y las previstas en el artículo 51 del Decreto 0883 de 2015.

Componente 2. Coordinación de los miembros de los consejos o juntas directivas

El Municipio ha establecido unas instancias de coordinación, direccionamiento estratégico e instrumentos de planeación para los delegados y designados en los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas, que les permitan actuar y participar en la toma de decisiones en el órgano de dirección, en consonancia con los intereses de la Administración Municipal y de la entidad, consultando siempre el interés de las mismas, así:

- i. Comité de Direccionamiento Estratégico: el Alcalde, en las reuniones del consejo de gobierno, impartirá los lineamientos de direccionamiento estratégico conforme a las políticas gubernamentales adoptadas para la Administración Municipal que deban observar en su actuación los miembros de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas que representen al Municipio.
- ii. Comités Sectoriales: cada Secretario Vicealcalde deberá transmitir los lineamientos impartidos desde el consejo de gobierno respecto de las entidades descentralizadas de su sector, de manera que la actuación de los servidores públicos que integran los órganos de dirección de las entidades se encuentre en consonancia con los intereses definidos por la Administración Municipal.

Componente 3. Número de miembros externos independientes

Las entidades descentralizadas que estén constituidas como establecimientos públicos, unidades administrativas especiales con personería jurídica, empresas industriales y comerciales del estado del orden municipal, salvo disposición legal o especial en contrario, contarán con consejos o juntas directivas conformados por siete (7) miembros; tres (3) de los cuales deberán ser miembros externos independientes de la Administración Municipal, tendrán periodos personales de un (1) año.

En los eventos en que exista una remoción o cambio en más de la mitad de los miembros del órgano de dirección de una entidad descentralizada de las que trata este componente, se propenderá por conservar por los menos, dos miembros independientes de los existentes, hasta la fecha de culminación del periodo para el cual fue designado, a fin de garantizar la transferencia de conocimientos y el buen funcionamiento de la entidad.

Componente 4. Perfil de los miembros independientes de los consejos o juntas directivas

Los candidatos a integrar los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas deberán cumplir, al menos, los siguientes requisitos:

- Experiencia mínima de 10 años, salvo que se trate de representantes de organizaciones sociales o comunitarias.
- Reconocida reputación, prestigio profesional y buen nombre.
- No estar incurso en conflictos de intereses (competencia), inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones conforme a las leyes que regulan la materia.

Cada una de las entidades descentralizadas podrá complementar el perfil mínimo requerido para los miembros de su consejo o junta directiva, de acuerdo con el sector, las características y las necesidades de profesionalización del órgano de dirección de la entidad. Esto se hará con el acompañamiento de la Secretaría Privada.

Componente 5. Representación de línea administrativa

El Municipio de Medellín velará porque los miembros de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas en la categoría de “delegados” sean servidores públicos del Municipio y cumplan con los requisitos establecidos en los Artículos 49 y 50 del Decreto 883 de 2015.

Componente 6. Inducción para los nuevos miembros del consejo o junta directiva

El Municipio de Medellín se compromete a que los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas cuenten con un programa formal de inducción para sus miembros que abarque al menos los siguientes temas:

i. Documentos corporativos de la entidad descentralizada:

- Acto de creación y sus reformas.
- Estatutos.
- Reglamento del consejo o junta directiva.
- Organigrama.
- Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín.
- *Manual de gobierno corporativo del Modelo Conglomerado Público.*

- Código de Ética.

ii. Documentos para el ejercicio de su rol:

- Actas de las últimas reuniones del consejo o junta directiva.
- Formatos y plantillas de reporte que debe diligenciar y entregar al Municipio (en caso de delegados y designados por el Municipio de Medellín).
- Plan anual de trabajo del consejo o junta directiva.

iii. Herramientas tecnológicas:

- Plataforma de Gestión de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Todos los miembros que se integren por primera vez al consejo o junta directiva deberán realizar la inducción una vez los hayan posesionado del cargo y dentro el primer mes de ejercicio.

Componente 7.

Plataforma de Gestión de los consejos o juntas directivas

El Municipio de Medellín desarrollará y pondrá a disposición de las entidades descentralizadas una plataforma de gestión de juntas directivas con el propósito de homologar la dinámica de los consejos o juntas directivas y sus comités a las mejores prácticas de gobierno corporativo en materia de operatividad de los órganos de dirección.

A través de la plataforma, el Municipio hará seguimiento a la gestión de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas y recibirá información respecto del desarrollo de las reuniones; además, empoderará a aquellos y a sus comités de un procedimiento eficaz de toma de decisiones.

La plataforma constituye la principal herramienta de gestión a través de la cual tanto el Municipio de Medellín como sus entidades descentralizadas podrán implementar de manera efectiva las recomendaciones contenidas en el presente manual. En los casos que así lo amerite, se hará referencia específica al uso de la plataforma para el reporte de información al Municipio de Medellín respecto de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Componente 8. Capacitación para los delegados y designados en los consejos o juntas directivas

El Municipio de Medellín se compromete a impartir capacitación y actualización anual a los miembros delegados y designados en consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas sobre temas que tengan relación con sus competencias como miembros de dichos órganos de dirección.

El Municipio de Medellín, a través de la Secretaría Privada o la dependencia que estime pertinente, podrá definir temas específicos sobre los procesos de capacitación, atendiendo las especificidades propias de cada entidad y los resultados del proceso de evaluación de los miembros de los consejos o juntas directivas.

Componente 9. Reuniones periódicas del consejo o junta directiva

Los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas deberán reunirse de forma ordinaria por lo menos seis (6) veces en el año, observando, en todo caso, lo dispuesto en sus estatutos.

Para este propósito, será competencia de los consejos o juntas directivas la aprobación de un calendario concreto de sesiones ordinarias por año, sin perjuicio de que, con carácter extraordinario, puedan reunirse cuantas veces lo consideren necesario.

La definición respecto del número de reuniones ordinarias por año deberá formalizarse a través del reglamento del Consejo o Junta Directiva, documento equivalente o sus estatutos.

Corresponderá a cada órgano de dirección reglamentar la realización de sesiones extraordinarias, así como las condiciones para llevar a cabo las reuniones no presenciales o virtuales.

Componente 10. Información y convocatoria a las reuniones del consejo o junta directiva

Los secretarios de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas deberán enviar o poner a disposición de los miembros del órgano de dirección, con una anticipación no menor a cinco (5) días hábiles, la convocatoria y los documentos o información asociada a cada punto considerado en el orden del día de las reuniones, siempre que se trate de sesiones ordinarias y presenciales, de tal forma que se promueva la participación efectiva de los miembros y se facilite el proceso de toma de decisiones como órgano colegiado.

El envío de la información y convocatoria a las reuniones del consejo o junta directiva se deberá realizar a través de la plataforma de gestión de juntas directivas dispuesta por el Municipio de Medellín.

Componente 11. Seguimiento de la asistencia a las reuniones del consejo o junta directiva

La asistencia de los miembros a las sesiones del Consejo o Junta Directiva constituye un elemento fundamental para la gobernabilidad de las entidades descentralizadas en la medida que es una manifestación más del deber de diligencia de sus miembros, además, facilita la alineación de expectativas y estrategias entre el Municipio de Medellín y la entidad.

En este sentido, se hará seguimiento a la asistencia de los miembros a las reuniones ordinarias y extraordinarias a través de la información contenida en la plataforma de gestión de juntas directivas del Municipio de Medellín y se emitirá un reporte al respecto.

En caso de inasistencia sin justa causa a tres (3) reuniones consecutivas al órgano de dirección, se podrá proponer al Alcalde de Medellín la remoción del miembro independiente para que aquel decida sobre su continuidad.

Componente 12. **Definición y regulación de los deberes de los miembros de los consejos o juntas directivas**

Los miembros de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas deberán cumplir con los deberes fiduciarios propios de los administradores, como órgano colegiado y como miembros individualmente considerados. Entiéndanse como deberes fiduciarios de los miembros de los órganos de dirección los siguientes:

- i. Deber de cuidado o diligencia: los miembros de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas tendrán que cumplir en el ejercicio de sus funciones con la debida diligencia de un hombre de negocios, a través del cumplimiento de los deberes definidos por la ley y la normatividad interna de las entidades descentralizadas.
- ii. Deber de lealtad: los miembros de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas deberán obrar de buena fe en sus relaciones con la entidad y en función de los intereses de la misma, independientemente de quien los haya designado o del cargo que ostenten.
- iii. Deber de confidencialidad: los miembros de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas estarán obligados a guardar secreto respecto de las decisiones y de la información de la entidad que tengan carácter confidencial y a las que puedan acceder en razón del ejercicio de su cargo directivo.

- iv. Deber de informarse e informar: los miembros de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas tendrán el derecho de ser informados y el deber de informarse plenamente, documentadamente y en cualquier tiempo sobre la gestión y funcionamiento de la entidad, para un eficaz proceso de toma de decisiones.

Componente 13. **Definición y regulación de los derechos de los miembros de los consejos o juntas directivas**

Las entidades descentralizadas deberán reconocer a los miembros de consejos o juntas directivas a través del estatuto o el reglamento del órgano los siguientes derechos:

- i. Derecho colegiado de información: consejos o juntas directivas de las podrán solicitar información relativa a los asuntos que se vayan a deliberar en las reuniones del órgano de dirección con antelación suficiente y en forma debida. La información deberá resultar útil y suficiente para el adecuado conocimiento de los temas y para el proceso de toma de decisiones. Los miembros podrán solicitar toda la información que se considere relevante para el correcto ejercicio de las funciones de su cargo.
- ii. Derecho a contar con asesoría externa: los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas podrán solicitar la contratación de asesoría por parte de expertos externos a la entidad para el apoyo en el estudio de temas específicos o en relación con el ejercicio de su cargo.

Componente 14. Funciones del secretario de los consejos o juntas directivas

Los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas deberán contar con un secretario –de acuerdo con lo establecido en el parágrafo del artículo 52 del Decreto 0883 de 2015– que cumpla, al menos, las siguientes funciones:

- Convocar a las reuniones de acuerdo con el plan anual de trabajo del consejo o junta directiva.
- Entregar oportuna, completa y debidamente la información a los miembros del consejo o junta directiva.
- Conservar la documentación de la entidad, reflejar debidamente en las actas el desarrollo de las reuniones y dar fe de los acuerdos que se produzcan en el marco de las reuniones del consejo o junta directiva.
- Velar por la legalidad formal y material de las actuaciones y decisiones del consejo o junta directiva.
- Garantizar el cumplimiento de los procedimientos y las reglas de operación del consejo o junta directiva.
- Administrar las herramientas informáticas dispuestas por el Municipio de Medellín (la plataforma de gestión de juntas directivas) para el correcto funcionamiento y operatividad de las reuniones del consejo o junta directiva, así como el reporte de información al Municipio.

Las funciones del secretario del consejo o junta directiva deberán quedar formalizadas en el reglamento del órgano de dirección o documento equivalente.

Componente 15. Evaluación de las juntas directivas

Los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas deberán efectuar un proceso anual de evaluación de su propia gestión, de acuerdo con lo establecido en el Numeral 14 del Artículo 51 del Decreto 0883 de 2015.

Para el cumplimiento de este propósito, se definirán la metodología y el alcance de la evaluación, considerando los siguientes componentes:

i. En cuanto a la metodología:

- Autoevaluación.
- Evaluación externa o con el apoyo de un facilitador externo.
- Evaluación por pares.

ii. En cuanto al alcance:

- Desempeño del consejo o junta directiva como órgano colegiado.
- Desempeño de los miembros del consejo o junta directiva individualmente considerados.
- Rol del presidente y el secretario del consejo o junta directiva.
- Desempeño y aporte de los comités de apoyo.
- Relacionamiento del consejo o junta directiva y la alta gerencia.

Corresponde al presidente del consejo o junta directiva de las entidades descentralizadas coordinar el proceso anual de evaluación e informar los resultados al órgano que preside y a la Secretaría Privada del Municipio de Medellín.

Componente 16. Evaluación de las gerencia o dirección

Los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas deberán efectuar un proceso anual de evaluación de la gestión de la gerencia o dirección de la entidad, de acuerdo con lo establecido en las funciones de este órgano.

Componente 17. Construcción de un reglamento del consejo o junta directiva

Los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas deberán aprobar su reglamento interno de funcionamiento de acuerdo con lo establecido en el Numeral 16 del Artículo 51 del Decreto 0883 de 2015, que tendrá carácter vinculante.

El reglamento interno del consejo o junta directiva tendrá en cuenta al menos los siguientes criterios:

- Organización y funcionamiento del consejo o junta directiva (conformación, convocatoria a las reuniones, plan anual de trabajo, inducción y capacitaciones, etc.).
- Funciones y responsabilidades de los miembros, del presidente y del secretario.

- Deberes y derechos de sus miembros.
- Administración de conflictos de intereses.
- Creación, conformación y funcionamiento de los comités de apoyo.
- Evaluación del consejo o junta directiva.

La entidad descentralizada deberá difundir el contenido del reglamento del consejo o junta directiva al Municipio de Medellín, a sus accionistas (en los casos en que el Municipio de Medellín comparte la propiedad con otras entidades) y al público en general.

Componente 18. Creación de comités especializados

De acuerdo con el Artículo 51 del Decreto 0883 de 2015, los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas podrán crear comités especializados –constituidos para actuar como órganos de estudio y apoyo–, cuya función principal es analizar en mayor detalle los asuntos encomendados, presentar recomendaciones al pleno del órgano de dirección y contribuir de manera efectiva a su proceso de toma de decisiones.

Los comités serán de carácter permanente o temporal; en cualquier caso, los deberán tener un comité de auditoría y finanzas de carácter permanente.

Componente 19. Comité de auditoría y finanzas en las entidades descentralizadas

Los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas deberán contar con un comité de auditoría y finanzas cuyo objeto sea servirles de apoyo y asesoría en la toma de decisiones en materia de control interno, auditoría interna, gestión de riesgos, supervisión de la información financiera y ejecución de presupuesto.

Los comités de auditoría y finanzas deberán estar formados por tres (3) miembros con conocimientos y experiencia en temas contables, financieros, de auditoría u otras áreas afines; de manera que puedan pronunciarse respecto de los temas que son competencia del comité y entender su alcance y complejidad.

A las reuniones de los comités de auditoría y finanzas podrán asistir como invitados permanentes el jefe (líder) de la oficina de control interno (auditoría interna), o el órgano que haga sus veces, y el servidor con competencia en los temas financieros y administrativos de la entidad.

Componente 20. Funciones del comité de auditoría y finanzas

Los comités de auditoría y finanzas deberán asumir, al menos, las siguientes funciones:

- Conocer y evaluar el proceso de preparación, presentación y revelación de la información financiera y la ejecución presupuestal.

- Efectuar seguimiento a la metodología de gestión de riesgos.
- Evaluar el plan anual de trabajo de la oficina de control interno (auditoría interna), o el órgano que haga sus veces, y recomendar al consejo o junta directiva la decisión correspondiente.

Las funciones del comité de auditoría y finanzas deberán someterse a aprobación del consejo o junta directiva y formalizarse en su reglamento interno de funcionamiento.

Componente 21. Rol del consejo o junta directiva respecto de la gestión de riesgos

Los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas deberán asumir, además de las funciones establecidas en el Artículo 51 del Decreto 0883 de 2015, las siguientes en materia de gestión de riesgos:

- Definir y aprobar la política de riesgos de la entidad.
- Monitorear periódicamente los principales riesgos de la entidad y la efectividad en su gestión.
- Conocer y supervisar periódicamente la metodología de gestión de los riesgos de la entidad.

Las funciones del consejo o junta directiva en materia de gestión de riesgos deberán formalizarse en su reglamento interno.

Componente 22.
Reporte del área de auditoría interna / oficina de control interno al consejo o junta directiva

Las oficinas de control interno o áreas de auditoría Interna deberán reportar y mantener informadas de manera periódica a los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas, directamente o a través del comité de auditoría y finanzas, sobre los siguientes temas:

- Los hallazgos y la efectividad de la gestión de los riesgos claves de la entidad.
- La eficacia del sistema de control interno.
- El cumplimiento de sus actividades y planes de trabajo.

Componente 23.
Informe de gestión de los consejos o juntas directivas

Se debe preparar anualmente un "Informe de gestión de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas consolidado".

Dicho informe lo deberá elaborar el secretario del respectivo órgano de dirección, con base en la información contenida en la plataforma de gestión de juntas directivas del Municipio de Medellín, además de la que obre en la entidad, y podrá servir

de insumo para la elaboración del informe anual de gobierno corporativo consolidado del Municipio de Medellín definido en el componente I del *Capítulo de Relacionamento*.

El informe deberá presentar el cumplimiento de las prácticas de gobierno corporativo que aplican a los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas así como un resumen de su gestión que incluya al menos la siguiente información:

- Conformación del consejo o junta directiva y sus comités (cargo, perfil, fecha de inicio y calidad de los miembros).
- Datos de asistencia de las reuniones del consejo o junta directiva y sus comités –de los miembros individualmente considerados– y un comparativo respecto de años anteriores.
- Principales temas y decisiones tomadas en el marco de las reuniones del consejo o junta directiva.
- Principales temas abordados en el marco de las reuniones de los comités.
- Conflictos de intereses presentados durante el periodo por los miembros del consejo o junta directiva y sus comités, así como su proceso de administración.
- Principales resultados de la evaluación del consejo o junta directiva.

CAPÍTULO 3

CONFLICTOS DE INTERÉS

El *capítulo de manejo de conflictos de interés* sirve de guía para identificar, documentar, evaluar y controlar posibles conflictos de intereses que se traduzcan en riesgos potenciales y significativos para las entidades y sus funcionarios en el desarrollo de las actividades de su objeto.

Objeto. Mediante el componente de *conflictos de interés* se establecen principios, políticas y medidas para conocer, detectar, prevenir y administrar los posibles conflictos de intereses que se puedan derivar con ocasión de la realización y desarrollo de las diversas actividades de la entidad y sus funcionarios de manera oportuna y efectiva.

Especificaciones generales:

Las disposiciones enmarcadas en el presente componente son lineamientos para los particulares que sean miembros de los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas del orden municipal que en el desarrollo de su actividad dentro del órgano de dirección de la respectiva entidad podrían encontrarse en una situación que les reste independencia u objetividad o se vean abocados a la toma de una decisión o a alternativas de conducta en las que tienen la posibilidad de elegir entre el interés personal o el de tercera persona contra el interés de la entidad.

Este capítulo es un marco de referencia para que los actos y decisiones de los representantes del Municipio de Medellín estén encaminados a conductas que representen los intereses del mismo, pero que también propendan por generar valor en las entidades, de tal manera que se tomen decisiones desprovistas de conflictos de interés.

Concepto de conflictos de interés

Sin perjuicio de las definiciones previstas en la ley, se entenderá que el conflicto de interés se presenta cuando los miembros de los consejos o juntas directivas, directa o indirectamente, se encuentren en una situación en la que los intereses personales, privados o de terceros puedan interferir para la toma de decisiones o el cumplimiento de una función dentro de la respectiva entidad descentralizada restando objetividad e imparcialidad al proceso.

Clasificación de los conflictos de interés

Para los efectos de este componente, los conflictos de interés se clasifican así:

Conflicto real. Existe un conflicto real cuando se presenta un dilema entre los intereses individuales o privados de la persona y sus obligaciones o actuaciones para la toma de decisiones en la entidad.

Conflicto aparente. Se refiere a la situación en que existe un interés personal que no necesariamente influiría en el miembro de junta o consejo directivo, pero que podría dar lugar a que se considere que puede afectar el cumplimiento de sus deberes.

Conflicto potencial. Alude al caso hipotético o presunto en el que se tiene un interés privado que puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro dado que, eventualmente, una decisión que deba tomar puede afectar distintamente unas y otras .

A su vez, los conflictos de interés reales se clasifican en:

- **Permanentes.** Son aquellos en los que las circunstancias que les dan origen perduran en el tiempo dentro de un lapso razonable.
- **Coyunturales.** Son aquellos que se presentan con ocasión de una situación o actos aislados, de manera particular, sin relación con otros casos anteriores. En general, no tienen vocación de permanencia en el tiempo.

ADMINISTRACIÓN DE UN CONFLICTO DE INTERÉS

Los miembros de los consejos o juntas directivas deben actuar con diligencia y lealtad hacia las entidades dentro del marco de los valores, principios, prácticas y declaraciones enunciadas en el presente *Manual de gobierno corporativo* y deberán abstenerse de intervenir directa o indirectamente en las decisiones o conductas respecto de las cuales exista o pueda existir conflicto de intereses de acuerdo con la definición anterior:

De presentarse un conflicto de interés real, el miembro del órgano de dirección deberá:

1. Suspender toda actuación e intervención directa o indirecta en las actividades, deliberaciones o decisiones que tengan relación con el conflicto real o presunto e informar oportunamente a los demás miembros, bien sea directamente o a través de la Secretaría General o quien haga sus veces.
2. El consejo o junta directiva decidirá sobre la efectiva existencia o no del conflicto, para lo que el implicado, si es del caso, se abstendrá de deliberar y votar.
3. De lo anterior se dejará constancia en las actas del consejo o junta directiva. En el evento en que se presente el conflicto de intereses y con ocasión del mismo no pueda formarse quórum, los impedimentos deberán ser tramitados ante la asamblea general de accionistas si hubiese, o ante la respectiva cabeza del sector, de acuerdo con las disposiciones legales y estatutarias en la materia.

DISPOSICIONES FINALES

CUMPLIMIENTO

El *Manual de Gobierno Corporativo* se suscribe en el marco del Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín y su cumplimiento es de carácter vinculante para el Municipio y las entidades descentralizadas sujetas al mismo en los términos previstos en el artículo 74 del decreto 883 de 2015 y lo establecido en el presente documento.

Este manual podrá ser adoptado por aquellas entidades descentralizadas en las que el Municipio no tenga participación mayoritaria, conforme lo decidan sus respectivos órganos de dirección.

DIVULGACIÓN

El *Manual de Gobierno Corporativo* y las modificaciones que se realicen, serán ampliamente divulgados en la Administración Municipal, en cada una de las entidades descentralizadas y a las partes interesadas.