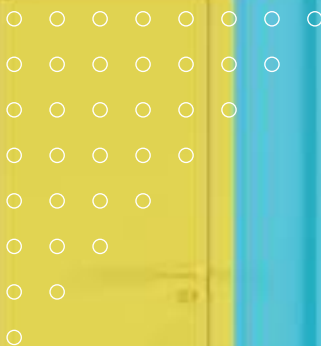




# GOBIERNO ORGANIZACIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO

RECOMENDACIONES PARA ENTIDADES PÚBLICAS



El futuro  
es de todos

Consejería Presidencial para  
la Transformación Digital  
y Gestión y Cumplimiento



Colegio de Estudios  
Superiores de Administración



CEGC  
Centro de Estudios en  
Gobierno Corporativo - CESA



ICGC  
Instituto Colombiano de  
Gobierno Corporativo



International  
Finance Corporation  
www.ifc.org

Creating Markets, Creating Opportunities



El futuro es de todos

Consejería Presidencial para la Transformación Digital y Gestión y Cumplimiento



Colegio de Estudios Superiores de Administración



CEGC  
Centro de Estudios en Gobierno Corporativo - CESA

○ ○ ○

# GOBIERNO ORGANIZACIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO

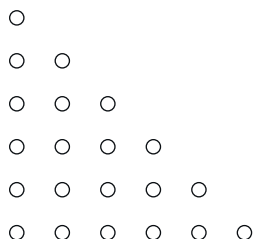
## RECOMENDACIONES PARA ENTIDADES PÚBLICAS

Consejería Presidencial para la Transformación Digital y Gestión y Cumplimiento  
Colegio de Estudios Superiores de Administración  
Centro de Estudios en Gobierno Corporativo

**Revisión desde el punto de vista técnico por:**

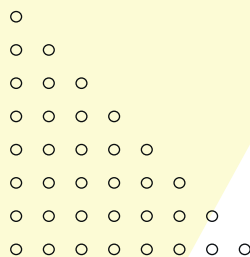
Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo  
International Finance Corporation

Bogotá, abril de 2022



# GOBIERNO ORGANIZACIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO

## RECOMENDACIONES PARA ENTIDADES PÚBLICAS



658.4012 / G993 2022

Guzmán Vásquez, Alexander; Trujillo Dávila, María Andrea  
Gobierno organizacional en el sector público: recomendaciones para entidades  
públicas / Alexander Guzmán; María Andrea Trujillo.  
-- Primera edición. -- Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de  
Administración – CESA, 2022. 60 páginas.

**DESCRIPTORES:**

Gobierno corporativo - Investigaciones - Colombia 2. Empresas estatales 3.  
Juntas directivas 4. Administración pública 5. Comportamiento organizacional

ISBN Digital: 978-958-8988-65-8

ISBN Impreso: 978-958-8988-64-1

**Consejería Presidencial  
para la Transformación Digital y Gestión y Cumplimiento**

María Lucía Villalba Gómez, consejera

**Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA)  
Centro de Estudios en Gobierno Corporativo (CEGC)**

Emilia Restrepo Gómez, rectora

Alexander Guzmán Vásquez, profesor titular y codirector del CEGC

María Andrea Trujillo Dávila, profesora titular y codirectora del CEGC

Jennifer Romero, asistente sénior del CEGC

**Revisión desde el punto de vista técnico por:  
Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo (ICGC)**

Catalina Zea Muñoz, directora ejecutiva

**International Finance Corporation (IFC)**

Francisco Prada Ramírez, oficial de Gobierno Corporativo

**Agradecimientos**

**por sus aportes en la construcción de este documento:**

Henry Bradford Sicard

Alejandra Botero Barco

Francisco Navarro Vélez

María Adelaida Vélez Posada

Santiago Ospina Sierra

Juan Diego López Guillén

Bogotá, abril de 2022



# PRESENTACIÓN

Resulta de vital importancia que las organizaciones tengan herramientas de buen gobierno organizacional para que sean administradas de la mejor manera posible, de cara alcanzar el direccionamiento estratégico adecuado, el cumplimiento de los objetivos establecidos, el manejo apropiado de los recursos y el mayor impacto posible en la sociedad, a través del desarrollo de las funciones propias del Estado. Por lo anterior, es imprescindible robustecer el gobierno organizacional de todas las entidades públicas para el buen funcionamiento del aparato estatal.

El gobierno organizacional es un tema indispensable y prioritario, que no solo es aplicable a empresas privadas, sino también al sector público. Por lo tanto, el Gobierno Nacional le apuesta a la construcción de mecanismos e instrumentos que generen cambios tangibles en las dinámicas de gobierno en las entidades estatales para, de esta manera, generar valor y sostenibilidad en el tiempo.

Para ello, la Consejería Presidencial para la Transformación Digital y Gestión y Cumplimiento (CPTDGC), con el apoyo técnico del Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA), busca brindar recomendaciones de mecanismos de gobierno organizacional en las entidades del sector oficial, que ayuden a dichas entidades a mejorar sus procesos y, en última instancia, su desempeño. En este marco de actualización, priorizaron los sectores de salud y educación, para buscar el desarrollo de mejores prácticas organizacionales.

Los sectores de salud y educación son cruciales para el desarrollo económico y social del país, y para el bienestar de todos los colombianos. En línea con lo anterior, el Gobierno Nacional destina una cantidad representativa de recursos cada año a estos sectores. Por ejemplo, para el 2021, se asignó un presupuesto de \$47,3 billones al sector educación y de \$36,05 billones a las entidades del sector salud.

# PRESENTACIÓN

Los recursos asignados al sector educación buscan garantizar el acceso a la educación de calidad y reducir la tasa de deserción, mientras que los recursos asignados al sector salud tienen como propósito mejorar los resultados en la prestación del servicio, alcanzar las expectativas de los usuarios, así como la sostenibilidad financiera del sistema (DNP, 2019).

Para cumplir con el objetivo de impulsar la implementación de prácticas de buen gobierno en estos sectores, la CPTDGC y el CESA realizaron el diagnóstico a las entidades priorizadas por la Presidencia de la República junto con el Ministerio del sector. Este ejercicio utilizó un instrumento desarrollado para este fin, al igual que diferentes entrevistas a profundidad con actores clave, que permitió ofrecer recomendaciones específicas a cada una de las entidades abordadas e hizo posible la identificación de prácticas que pueden recomendarse de manera transversal a entidades estatales en todos los sectores.

Este documento contiene una síntesis de las recomendaciones en materia de gobierno organizacional que el equipo técnico conformado por la CPTDGC y el Centro de Estudios en Gobierno Corporativo del CESA consideran replicables y escalables, buscando mejores prácticas en todas las entidades del Estado colombiano. Las recomendaciones han sido revisadas desde el punto de vista técnico por el Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo y la IFC del Grupo Banco Mundial, quienes complementaron con sus aportes el resultado de este ejercicio.

El análisis tiene en cuenta los componentes fundamentales del gobierno organizacional, como lo son: la junta o consejo directivo u órgano que haga sus veces; los objetivos y la gestión de la entidad; la gestión estratégica del riesgo; las prácticas de transparencia y revelación de información; las prácticas de relacionamiento con los diferentes grupos de interés y, finalmente, el compromiso con el buen gobierno organizacional.

El análisis realizado y las recomendaciones ofrecidas demarcan una línea base para las entidades estatales, en relación con las apuestas y compromisos que deberán establecer para darle paso a la mejora de la dinámica de gobernanza actual.

En consecuencia, este ejercicio permitirá estructurar un plan de trabajo, incluyendo una etapa de validación y verificación de viabilidad para la implementación y fortalecimiento de las prácticas de buen gobierno en las entidades que así decidan hacerlo. De esta manera, es necesario analizar dentro del marco normativo vigente aquellas acciones que pueden ser implementadas en el corto plazo, e identificar aquellas que requieren un cambio regulatorio y que pueden implementarse en un horizonte de tiempo más amplio.

Como señala la OCDE (2016), las prácticas de buen gobierno resultan decisivas para garantizar la contribución positiva a la eficiencia económica y a la competitividad global de un país. Así las cosas, el presente documento se convierte en un insumo clave para visualizar las necesidades globales y puntuales de las entidades estatales, de manera que se cuente con nuevas herramientas para implementar acciones concretas de mejora.



# CONTENIDO

## INTRODUCCIÓN

[PAG. 10]

## RECOMENDACIONES DE GOBIERNO ORGANIZACIONAL PARA ENTIDADES ESTATALES

[PAG. 13]

	Página
1.1. SOBRE LA JUNTA DIRECTIVA U ÓRGANO EQUIVALENTE	14
1.1.1. Composición de la junta directiva	15
1.1.2. Funcionamiento de la junta directiva	17
1.1.3. Evaluación de la junta directiva y de la dirección general	22
1.1.4. Compensación de la junta directiva	23
1.1.5. Comités de la junta directiva	24
1.1.6. Órgano asesor en reemplazo de la junta directiva	26
1.2. ARQUITECTURA DE CONTROL	29
1.3. TRANSPARENCIA Y REVELACIÓN DE INFORMACIÓN	31
1.4. RELACIONAMIENTO CON LOS GRUPOS DE INTERÉS	33
1.5. COMPROMISO CON EL BUEN GOBIERNO	35

## RECOMENDACIONES DE GOBIERNO ORGANIZACIONAL PARA LOS MINISTERIOS

[PAG. 39]

	Página
2.1. Participación de ministros y viceministros en las instancias colectivas de decisión	41
2.2. Instancia de coordinación y asesoría en diferentes ministerios	47
2.3. Oportunidades de fortalecimiento del gobierno organizacional en los diferentes ministerios	50

# CONTENIDO

Página

## **ANEXO 1. BUENAS PRÁCTICAS EN ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO**

[PAG. 51]

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN 52

BUEN GOBIERNO  
EN ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO 52

1.1. Importancia 52

1.2. Conceptualización 54

## **ANEXO 2. MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN (MIPG)**

[PAG. 56]

## **BIBLIOGRAFÍA**

[PAG. 58]



# SIGLAS Y ABREVIACIONES

**ANAO:** Oficina Nacional de Auditoría Australiana

**APEC:** Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico

**CAF:** Banco de Desarrollo de América Latina

**CEGC:** Centro de Estudios de Gobierno Corporativo

**CESA:** Colegio de Estudios Superiores en Administración

**DNP:** Departamento Nacional de Planeación

**EPE:** Empresas Públicas del Estado

**FFIE:** Fondo de Financiamiento de  
la Infraestructura Educativa

**ICETEX:** Instituto Colombiano de Crédito Educativo  
y Estudios Técnicos en el Exterior

**ICFES:** Instituto Colombiano para la Evaluación  
de la Educación

**MEN:** Ministerio de Educación Nacional

**OCDE:** Organización para la Cooperación  
y el Desarrollo Económicos







# DEFINICIÓN DE GOBIERNO ORGANIZACIONAL

En este documento se concibe el buen gobierno organizacional en el sector público como el diseño de los mecanismos que inducen a las entidades a internalizar las expectativas de los diferentes grupos de interés, definiendo y alcanzando los resultados esperados.

Los mecanismos de gobierno organizacional incluyen órganos colectivos de decisión, así como diferentes prácticas y políticas de autorregulación que llevan a las entidades a ejercer sus funciones de manera transparente, efectiva, eficiente y ética.



# INTRODUCCIÓN



Dada la priorización que desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’ se le ha dado a la necesidad de incorporar prácticas de buen gobierno en sectores cruciales para el país como salud y educación<sup>1</sup>, así como en algunas entidades que han sido priorizadas en pro de impulsar la sostenibilidad en el Estado, es decir, el manejo eficiente de los recursos asignados a las entidades que lo conforman y el cumplimiento del propósito para el cual fueron creadas; el Gobierno Nacional, a través de la CPTDGC, estableció un convenio de cooperación con el CEGC del CESA con el propósito de desarrollar recomendaciones y estrategias para el sector público en materia de gobierno organizacional.

Uno de los proyectos priorizados bajo este convenio corresponde al diagnóstico de las prácticas actuales relacionadas con el buen gobierno organizacional —o también gobierno corporativo— para entidades del sector público<sup>2</sup>. Para realizar el diagnóstico, se aplicó un instrumento diseñado para este fin y se desarrollaron entrevistas a profundidad a miembros de la alta dirección en cada una de las instituciones analizadas, buscando conocer, de primera mano, las necesidades y dinámicas del gobierno organizacional al interior de las mismas.

## 1

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 hace mención de manera recurrente a la importancia del buen gobierno o de la incorporación de buenas prácticas a lo largo del documento. Específicamente, en el Pacto por una gestión pública efectiva, como parte de los pactos estructurales, se resalta la importancia de contar “con entidades con una misión clara en respuesta al nuevo orden económico y a las necesidades actuales de la ciudadanía, con un sistema de pesos y contrapesos bien definidos que se posicione a la vanguardia del Gobierno corporativo, lo que es indispensable para cumplir con los propósitos de este Plan Nacional de Desarrollo” (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, página 1072). Además, menciona explícitamente la importancia de las mismas para salud y educación, como sectores esenciales para la garantía de la equidad y que se encuentran en una situación de riesgo alto de corrupción.

## 2

Las buenas prácticas de gobierno organizacional —o gobierno corporativo— buscan gestionar los conflictos de interés al interior de las organizaciones, robustecer los pesos y contrapesos para evitar abusos de poder y promover una dirección adecuada para el logro de los objetivos trazados. Si bien, su estudio tiene origen en las grandes empresas o corporaciones listadas en la bolsa, la aplicación de estas prácticas se ha extendido a otro tipo de empresas y organizaciones con, o sin ánimo de lucro; por lo tanto, en la aplicación de las mismas a entidades públicas, se habla de buenas prácticas de gobierno organizacional, institucional, o simplemente buen gobierno.



El instrumento utilizado, denominado ‘Prácticas de Gobierno Organizacional en Entidades del Estado - Instrumento de Diagnóstico’, fue diseñado como herramienta de auto diagnóstico sobre las prácticas de gobierno organizacional, y su elaboración fue desarrollada teniendo en cuenta los principales componentes que dan cuenta del estado del sistema de gobierno de la entidad. El instrumento está dividido en seis dimensiones, a través de las cuales se buscan evaluar 100 aspectos distribuidos de la siguiente manera:

**I. Junta, consejo directivo u órgano que haga sus veces**

(37 aspectos).

**II. Objetivos y gestión de la entidad**

(18 aspectos).

**III. Gestión estratégica del riesgo**

(20 aspectos).

**IV. Transparencia y revelación de información**

(9 aspectos).

**V. Relacionamiento con grupos de interés**

(6 aspectos).

**VI. Compromiso con el buen gobierno organizacional o corporativo**

(10 aspectos).

Dicho instrumento fue aplicado a ocho instituciones de los sectores salud y educación: la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX), el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud y la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar.

A cada entidad se solicitó que el instrumento fuese diligenciado por el ejecutivo principal, el secretario general o por un miembro de la junta directiva o el órgano que haga sus veces.

Producto de la revisión de la documentación pública y la normativa asociada con las organizaciones analizadas, así como de los resultados que se obtuvieron con la aplicación del instrumento y las entrevistas a profundidad, se generaron recomendaciones específicas para cada entidad analizada, pero además se derivan sugerencias que se espera se conviertan en un insumo para producir cambios y orientar esfuerzos en las diferentes entidades del Estado colombiano, liderados por los actores del gobierno organizacional (la alta dirección, la junta o consejo directivo —cuando aplique—, y la cabeza del sector).

Con este ejercicio se pretende fortalecer el ambiente de confianza, transparencia y rendición de cuentas necesario para favorecer el buen uso de los recursos financieros, así como la estabilidad y la integridad en las organizaciones para contribuir a un crecimiento más sólido y al desarrollo de una sociedad más inclusiva (OCDE, 2016).

Este documento también presenta las recomendaciones y buenas prácticas que pueden implementarse en las diferentes entidades estatales, ofreciendo sugerencias de prácticas que cada entidad puede analizar y, potencialmente, adoptar. Igualmente, incluye un anexo en el que se discuten las iniciativas internacionales que buscan llevar las buenas prácticas de gobierno a entidades del sector público en general, y otro relacionado con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

RECOMENDACIONES  
DE GOBIERNO ORGANIZACIONAL

# PARA ENTIDADES ESTATALES





## **SOBRE LA JUNTA DIRECTIVA U ÓRGANO EQUIVALENTE**

Este documento reconoce que no todas las entidades del Estado cuentan con una junta o consejo directivo. Sin embargo, para aquellas que sí cuentan con este órgano de gobierno, es necesario ofrecer una serie de recomendaciones que pueden mejorar su funcionalidad.

Las recomendaciones establecidas en este aparte se construyen a partir del análisis del sistema de gobierno organizacional de diferentes entidades, el contexto regulatorio de las mismas y los estándares establecidos en el marco de la autorregulación de los códigos de mejores prácticas de gobierno corporativo a nivel global y local.

Estas recomendaciones no deben ser entendidas como una auditoría, un informe jurídico de debida diligencia (*due diligence*) o una evaluación gerencial u organizacional, sino que se trata de un análisis de las prácticas actuales de gobierno organizacional, sus fortalezas y debilidades.

Si bien, se ha tomado el mayor cuidado en la preparación de estas recomendaciones, este documento no debe ser el único sustento para la formulación de decisiones organizacionales, financieras, comerciales o legales para las diferentes entidades. Por ejemplo, en temas normativos un abogado especializado deberá conceptuar en relación con la viabilidad de las recomendaciones sugeridas.

### 1.1.1 Composición de la junta directiva

Las reflexiones sobre la conformación de la junta directiva de las entidades deben tener en cuenta la necesidad de contar con miembros que, en su conjunto, posean el conocimiento, la habilidad, la disponibilidad y la experiencia profesional para gestionar con éxito, dirigir y supervisar la entidad.

Lo anterior implica un balance entre el conocimiento técnico del sector y la experiencia en la gestión de entidades similares, de tal manera que se garantice, no solo la efectiva gestión de la entidad, de acuerdo a las necesidades del sector, sino la viabilidad financiera y la arquitectura de control adecuada para la misma.

Es necesario, igualmente, garantizar diversidad y un perfil empresarial para algunos de los miembros de las juntas directivas, a fin de realizar una transferencia de conocimiento respecto a las buenas prácticas del sector privado al sector público.

Algunos requisitos establecidos en la normativa actual llevan a que los miembros de las juntas directivas sean muy parecidos en términos de experiencia y cargos directivos. De igual manera, se necesitan juntas directivas más independientes y menos orientadas a la coordinación interinstitucional o a la administración del quehacer de las entidades.

Algunos órganos de gobierno están 100% conformados por servidores públicos y, debido al nivel de ocupación de las personas designadas a las juntas directivas en la actualidad (ministros, viceministros, presidentes o directores de otras entidades), en ocasiones no se cumple con el requisito mínimo de asistencia, o no se realiza un ejercicio planeado de delegación. Esto dificulta alcanzar el quorum decisorio y la discusión consciente e informada de las decisiones que deben tomarse en la junta.

Otro aspecto relevante que merece discusión es la independencia de la junta directiva. La mayoría de las juntas directivas están no solo conformadas por servidores públicos, sino además por representantes de algunos grupos de interés de las entidades.

La estructura de las juntas debe reconocer que, aún cuando el gobierno organizacional debe internalizar las expectativas de los grupos de interés, lo anterior no implica que los mismos deban ocupar asientos en los órganos de gobierno. La participación de los grupos de interés en el gobierno de las entidades se puede garantizar mediante mecanismos diversos de comunicación y participación, pero no necesariamente otorgando posiciones en la junta directiva. Una vez elegidos, los miembros de la junta directiva representan a todas las partes interesadas de la entidad, pero ser integrante de uno de los grupos de interés necesariamente afecta la independencia y la capacidad de identificar y separarse del conflicto de interés cuando se presente.

Restrepo, Guzmán y Trujillo (2012), afirman que contar con representantes de los diferentes grupos de interés puede causar un 'exceso de democracia', es decir, que sea necesario discutir cada decisión a tomar con cada uno de los diferentes grupos de interés, debido a que cada uno de ellos se siente cogobernante.

Lo anterior crea vacíos de gobernabilidad y lucha de poderes al interior de la organización, debido a los múltiples conflictos de intereses y a la falta de mecanismos de gobierno para conciliarlos. Según Restrepo *et al.* (2012), esto expone a las entidades a las amenazas propias de una democracia no calificada, en donde los elegidos no representan necesariamente la mejor opción entre los potenciales miembros de junta directiva para la institución.



La participación de miembros independientes en la junta directiva constituye un aspecto favorable, por cuanto fortalece el ambiente de control y, concretamente, la gestión de riesgo de la organización, al mismo tiempo que las funciones de auditoría interna y de cumplimiento que requieren estar dotadas de independencia, para lo cual es de gran importancia que estas funciones reporten directamente a la junta directiva.

Sin embargo, no basta con el reporte a la junta directiva, sino que debe hacerse a la instancia de la junta en la cual exista mayor independencia (usualmente al comité de auditoría). Lo anterior, sugiere que la composición de la junta debe contemplar la participación de miembros independientes que puedan fortalecer el gobierno organizacional, pues deben resolver y recomendar con objetividad a la junta las medidas necesarias, respecto de la gestión de la entidad, entre las cuales se encuentran las relativas a los procesos de inversión, y también a aquellas relacionadas con la gestión y la supervisión de los riesgos.

Un miembro de junta directiva independiente es una persona que no tiene ningún vínculo que afecte su objetividad, sea este comercial, a través de un grado de consanguinidad con funcionarios de la entidad, otros integrantes de la misma junta directiva o con servidores públicos, u otro tipo de vínculos que podrían afectar su juicio en la toma de decisiones. El Consejo de Inversores Institucionales (Council of Institutional Investors) da la siguiente definición: ‘un director independiente es una persona cuyo cargo de director es su única conexión con la organización’.

Para el caso de las empresas emisoras de valores en Colombia, el ‘Código de Mejores Prácticas Corporativas de la Superintendencia Financiera’ adopta la definición de independencia para los miembros de junta directiva de la Ley 964 de 2005<sup>3</sup>. Las entidades estatales deben adoptar su propia definición de independencia en la reglamentación interna, específicamente en el reglamento de la junta directiva.

### 3

Dicha Ley entiende por independiente, aquella persona que en ningún caso sea: 1. *Empleado o directivo del emisor o de alguna de sus filiales, subsidiarias o controlantes, incluyendo aquellas personas que hubieren tenido tal calidad durante el año inmediatamente anterior a la designación, salvo que se trate de la reelección de una persona independiente.* 2. *Accionistas que directamente o en virtud de convenio dirijan, orienten o controlen la mayoría de los derechos de voto de la entidad o que determinen la composición mayoritaria de los órganos de administración, de dirección o de control de la misma.* 3. *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 del cual forme parte esta, cuando los ingresos por dicho concepto representen para aquellos, el veinte por ciento (20%) o más de sus ingresos operacionales.* 4. *Empleado o directivo de una fundación, asociación o sociedad que reciba donativos importantes del emisor. Se consideran donativos importantes aquellos que representen más del veinte por ciento (20%) del total de donativos recibidos por la respectiva institución.* 5. *Administrador de una entidad en cuya junta directiva participe un representante legal del emisor.* 6. *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 directiva.*



**Recomendación 1.** Las entidades públicas deben buscar los mecanismos o vehículos jurídicos que permitan modificar la composición de sus órganos e incorporar miembros de junta directiva independientes que, en lo posible, superen en número a los servidores públicos, y que permita una disponibilidad y dinámicas más apropiadas al interior de estos órganos de gobierno.



**Recomendación 2.** Se sugiere que, a partir de la creación del comité de buen gobierno, a través de un procedimiento riguroso de análisis de las hojas de vida, se garantice que los miembros de junta directiva externos y particulares cumplan con criterios de independencia. Para ello, las diferentes entidades deben adoptar una definición de independencia en el reglamento interno de su junta directiva.

### 1.1.2. Funcionamiento de la junta directiva

La junta directiva de las entidades públicas regularmente no cuenta con un cronograma anual de reuniones que detalle temas genéricos de la agenda, así como los aspectos a nivel estratégico de la entidad.

Las buenas prácticas sugieren establecer las fechas de las reuniones que se llevarán a cabo cada año para facilitar la asistencia de los miembros de la junta directiva y, además, definir temas fundamentales a tratar en cada una de las sesiones. Actualmente, no resulta común ni admisible, de acuerdo con los deberes de diligencia establecidos en la Ley Mercantil Colombiana, que un miembro de junta directiva se ausente o no asista a una reunión, si no cuenta con la respectiva justificación debido a causas extremas y totalmente involuntarias, por cuanto el calendario le permite planear sus compromisos profesionales.

En las entrevistas a profundidad se hace evidente la existencia de temas relevantes que se abordan en las juntas directivas de las diferentes entidades durante cada año. Por ejemplo, en el último trimestre se aprueban planes de contratación o adquisiciones del siguiente año y, en el primer trimestre, se aprueban los estados financieros. Es necesario establecer con claridad en el calendario la

oportunidad en que se tratarán los reportes de los comités, como los de auditoría, de riesgos, así como los de buen gobierno (de los que se hablará más adelante), y definir temas fundamentales de manera explícita, como el seguimiento a los indicadores estratégicos, la discusión y el seguimiento a la gestión estratégica del talento humano, gestión de riesgos, evaluación a la gerencia, y evaluación de la junta directiva, entre otros.

Para el efectivo funcionamiento de la junta directiva también es necesario garantizar que los miembros reciban información adecuada con antelación suficiente para la toma de decisiones en cada reunión. Actualmente, las juntas directivas se citan con menos de cinco días de anterioridad, en promedio, y cuando se trata de reuniones extraordinarias se cita incluso con un día de antelación.

Las buenas prácticas sugieren que, una vez establecido el cronograma anual de reuniones, las convocatorias se deben realizar por lo menos con siete días de anterioridad, adjuntando toda la información necesaria para una toma de decisiones informada en la sesión de la junta directiva, lo que le otorga el tiempo prudente al miembro de este órgano de gobierno para preparar la sesión.



**Recomendación 3.** Se les sugiere a las entidades públicas definir el cronograma anual de reuniones que considere, tanto temáticas relacionadas con la operación de la entidad y que estén sujetas a aprobación de la junta directiva, así como asuntos estratégicos fundamentales a tratar en cada una de las sesiones, como el seguimiento a los indicadores clave, la discusión y el seguimiento a la gestión estratégica del talento humano, la gestión de riesgos, la evaluación a la gerencia, o la evaluación de la junta directiva, entre otros. En dicho calendario deberán definirse los momentos en los que se abordarán los reportes de los comités, como los de auditoría y riesgos, y buen gobierno. Lo anterior, además, permite garantizar que todos los miembros de la junta conozcan la planeación anual de las reuniones y facilita su asistencia. Se recomienda que la planeación anual sea enviada a todos los miembros 30 días hábiles anteriores a la primera reunión del año.



**Recomendación 4.** Con el fin de ganar eficiencia en las sesiones de la junta directiva, se le sugiere a cada entidad garantizar que los miembros de la junta directiva reciban la información adecuada para la toma de decisiones con la antelación debida. Por lo anterior, la convocatoria a las sesiones se debe realizar por lo menos con siete días de anterioridad, adjuntando toda la información necesaria para atender la sesión de junta directiva, lo que otorga un tiempo prudente al miembro de este órgano de gobierno para preparar la sesión, de manera que pueda estudiar la información necesaria y estructurar su postura ante las discusiones relevantes a desarrollarse, así como consultar fuentes adicionales, si es necesario.

---

Un aspecto crucial para el buen funcionamiento de las juntas directivas de las entidades estatales está en garantizar un máximo de periodos de reelección y la rotación obligatoria de los miembros de la junta, cuando esto no está claramente definido.

Tener historia de la entidad en el máximo órgano de gobierno es relevante y, a la vez, la rotación debe garantizar continuidad y empalme al momento de la renovación de los integrantes del órgano de gobierno. Para ello, el comité de buen gobierno debe dar a conocer los resultados de evaluación de los miembros y recomendar su rotación o reelección. Además, se sugiere buscar mecanismos para establecer rotación escalonada, para evitar que todos los miembros independientes roten al mismo tiempo. La rotación escalonada implica que la totalidad de los puestos de la junta directiva no están expuestos a renovación o cambio de manera simultánea.



**Recomendación 5.** Cuando es posible la reelección de los miembros de las juntas directivas, las entidades estatales deben garantizar un máximo de periodos de reelección y la rotación obligatoria de los miembros de la junta de manera escalonada. La sugerencia es contar máximo con un periodo de reelección, y luego garantizar la rotación obligatoria de los miembros de la junta directiva, con el objetivo de contar con un segundo periodo en aquellos casos en los que el desempeño del miembro de la junta es destacado, pero igualmente, evitar el atrincheramiento en estos puestos.

Por otro lado, es deseable establecer un plan de capacitación anual para los miembros de la junta directiva.

La formación en aspectos de gobierno corporativo, en general, es incipiente en el país, y los miembros de la junta requieren estar al día en los aspectos operativos y estratégicos inherentes a la entidad, pero además, en las prácticas de buen gobierno y las funciones y responsabilidades que asumen como miembros del sistema de gobierno organizacional.



**Recomendación 6.** Considerando la importancia de continuar con el fortalecimiento de capacidades en materia de gobierno corporativo u organizacional para las entidades públicas, se recomienda, no solo para los miembros de la junta directiva, sino para los empleados a nivel directivo, robustecer los conocimientos en la temática de gobierno corporativo, a través de procesos de formación de vanguardia que los aproximen a las dinámicas actuales y a los desafíos que implica para las organizaciones estructurar un sistema de gobierno eficiente y que agregue valor en el largo plazo. Teniendo en cuenta las restricciones de la agenda de los miembros de junta directiva, es posible incorporar este aspecto en el cronograma anual, y así garantizar que estos espacios se lleven a cabo.

Las entidades deben identificar con claridad el número de juntas u órganos colectivos de decisión similares a los que asisten cada uno de los miembros de su junta directiva, así como la periodicidad con que se reúnen. Lo anterior, permite establecer el nivel de ocupación de las personas designadas. Se busca generar consciencia sobre la necesidad de contar con el tiempo adecuado para asumir la función de miembro de junta directiva, y tener claridad sobre el nivel de responsabilidad que han asumido los miembros de la junta frente a otras organizaciones.

La reglamentación de cada entidad puede establecer un máximo de posiciones a ocupar por parte de los miembros de la junta directiva en órganos similares, y el comité de buen gobierno debe garantizar el cumplimiento del mismo, cuando esto es posible, dado el marco normativo al que está sujeto la entidad. De igual manera, puede hacer explícito lo que considera apropiado en este aspecto, para tener claridad sobre las expectativas de la entidad frente a sus miembros de junta.



**Recomendación 7.** Con el fin de garantizar el nivel de disponibilidad de los miembros de la junta directiva, se les sugiere a las diferentes entidades públicas, a través de la secretaría general de la junta, identificar con claridad el número de juntas u órganos colectivos de decisión similares a los que asisten cada uno de los miembros de su junta directiva, así como la periodicidad con que se reúnen. La entidad debería, además, establecer un máximo permitido de posiciones a ocupar por parte de los miembros de la junta de estos órganos, cuando esto es posible, dado el marco normativo al que está sujeto la misma. Las buenas prácticas sugieren un máximo de tres puestos en juntas directivas para cada miembro, buscando que cuente con el tiempo suficiente para desarrollar sus funciones a cabalidad, lo que implica la preparación de las discusiones sobre las decisiones relevantes en estos órganos de gobierno.

El siguiente aspecto está en la necesidad de establecer un procedimiento claro de inducción para los miembros de la junta directiva. De acuerdo con lo evidenciado en el trabajo de campo, la mayoría de las entidades no cuentan con un procedimiento a través del cual se pone a disposición de los miembros de este órgano de gobierno (nombrados por primera vez) de manera explícita, la información relacionada con las responsabilidades, obligaciones y atribuciones que se derivan del cargo. Un proceso de inducción con esta información, además de otra relacionada con la entidad como tal, facilitaría el trabajo de los miembros de la junta directiva.

Para el buen funcionamiento de la junta directiva es necesario clarificar en el reglamento de este órgano de gobierno, de manera explícita, las funciones del presidente y secretario. El liderazgo del primero y la idoneidad del segundo garantizan una dinámica adecuada en la junta directiva.

**+ Recomendación 8.** Con el fin de apoyar a los miembros de la junta directiva para realizar un mejor trabajo es importante implementar, por parte de la secretaría general de estos órganos de gobierno, un proceso de inducción que clarifique a los miembros que son nombrados por primera vez la información relacionada con las responsabilidades, obligaciones y atribuciones que se derivan del cargo. Además, en este proceso se debe entregar la información de la razón de ser de la entidad y los objetivos estratégicos.

**+ Recomendación 9.** Las entidades estatales deben clarificar en el reglamento de este órgano de gobierno, de manera explícita, las funciones del presidente y secretario del órgano de gobierno. Un listado específico de funciones para cada uno de estos cargos lo reviste de formalidad, hace explícito para todos los miembros lo que se espera de los mismos, y genera las dinámicas adecuadas para el buen desarrollo de las reuniones.

---

Finalmente, es necesario garantizar diversidad de género en las juntas directivas de las entidades estatales. Diferentes investigaciones demuestran los efectos positivos de las mujeres en estos órganos de gobierno (González et al., 2020; Adams y Ferreira, 2009); los estudios demuestran la capacidad de supervisión, menor propensión al fraude y dinámicas de mayor transparencia, así como mejor funcionamiento de los órganos de gobierno.

Lo anterior, ha sido reconocido previamente en la legislación colombiana. La Ley 581 de 2000, reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. La Ley establece que mínimo el 30% de los cargos de nivel decisorio deben ser desempeñados por mujeres. Igualmente, promulga que para el nombramiento en los cargos que se provean por el sistema de ternas, se debe incluir, en su integración, por lo menos el nombre de una mujer. Además, para la designación en los cargos que se proveen por el sistema de listas, quien las elabore debe incluir hombres y mujeres en igual proporción. Igual, debe suceder en los casos de ingreso y ascenso en la carrera administrativa.

El Conpes 161 del 12 de marzo de 2013, sobre equidad de género para las mujeres, también reconoce la existencia de estudios previos, resaltando los efectos positivos del liderazgo femenino en las organizaciones, e incluye como uno de sus ejes temáticos la necesidad de garantizar la participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones, pues se evidencian limitaciones en espacios y mecanismos para la participación social, cultural y política de las mujeres.



Para el caso de las entidades estatales, la misma Ley 581 de 2000, señala que ciertos niveles decisorios son difícilmente compatibles con un sistema de cuotas. Es el caso de las juntas directivas de las distintas entidades, generalmente están conformadas:

- 1).** Por el Presidente de la República o su delegado.
- 2).** Por los Ministros del despacho o sus delegados.
- 3).** Por servidores públicos que, en razón del cargo que desempeñan, tienen derecho a pertenecer a ellas, entre otros.

Dice la Ley que, dado que el nombramiento de los miembros se origina en distintas personas: funcionarios públicos, particulares u organizaciones de diversa índole, la exigencia de una cuota resulta improcedente, pues si la designación se hace simultáneamente, no sería viable determinar cuál de las autoridades nominadoras es la que debe designar una mujer como su representante o, en caso de hacerse sucesivamente, no se encuentra un criterio claro para atribuir a alguna de estas autoridades la obligación de nombrar a una mujer.

Sin embargo, en la medida en que se incorporen independientes es posible establecer cuotas. Por ejemplo, en el caso de contar con cuatro independientes, se sugiere contar con una cuota mínima de dos miembros de junta directiva que sean mujeres, que cumplan con todos los requisitos establecidos en la ley y la normativa interna de la entidad. De igual manera, igual puede suceder con los delegados. Al momento de escoger delegados en representación de ministros y viceministros, es necesario tener en cuenta un balance de género al respecto, escogiendo delegados que sean, tanto hombres como mujeres, de manera equitativa.



**Recomendación 10.** Se les sugiere a las entidades públicas procurar contar con diversidad de género en sus juntas directivas, siguiendo los lineamientos de la Ley 581 de 2000 y del Conpes 161 del 12 de marzo de 2013. En la medida en que se incorporen externos independientes a estos órganos de gobierno es posible establecer cuotas. Por ejemplo, en el caso de contar con cuatro independientes, se sugiere contar con una cuota mínima de dos miembros de junta directiva mujeres, que cumplan con todos los requisitos establecidos en la ley y la normativa interna de la entidad. Igual, sucede con los delegados. Al momento de escoger delegados en representación de ministros y viceministros, es necesario tener en cuenta un balance de género al respecto, escogiendo delegados de ambos géneros de manera equitativa.

### 1.1.3. Evaluación de la junta directiva y de la dirección general

Del trabajo de campo realizado surgen diferentes aspectos respecto al funcionamiento de la junta directiva, uno de ellos tiene que ver con las evaluaciones al desempeño de la junta directiva, como un colectivo, y sus miembros de manera individual.

Las buenas prácticas recomiendan que la junta directiva sea el último responsable de evaluar su propio desempeño, así como de la alta dirección. Por otra parte, la existencia de mecanismos de evaluación adecuados para el desempeño de la junta, como un colectivo de decisión, y de sus miembros, de manera individual, es fundamental para un mejor rendimiento, al igual que para generar una mayor motivación.

Se ha demostrado que estas evaluaciones, realizadas adecuadamente, ayudan a la junta directiva a incrementar su eficiencia, a establecer una correcta delimitación de responsabilidades individuales y colectivas, a mejorar las relaciones de trabajo con la alta dirección y entre los propios miembros, así como a establecer áreas de mejora para el trabajo de la junta y la cooperación permanente con la alta dirección (García *et al.*, 2020).

Las buenas prácticas recomiendan que las evaluaciones se efectúen anualmente, para ello, existen diferentes metodologías, entre ellas: la autoevaluación, la evaluación por pares o la evaluación asistida por externos, las cuales serán aplicables, dependiendo de los objetivos al realizar la evaluación. Generalmente, el comité de junta directiva encargado de las buenas prácticas de gobierno es el llamado a coordinar la evaluación anual de la junta, sus comités y miembros individuales.



**Recomendación 11.** Las entidades públicas deben desarrollar una política de evaluación que incluya la valoración del desempeño, tanto de la junta directiva y sus comités, como de la dirección general de la entidad. Dicha política, debe contener aspectos relacionados con periodicidad (anual), responsable de llevar a cabo el proceso (generalmente está a cargo del presidente de la junta, con el apoyo de uno de los comités, como el comité de buen gobierno), metodología (en términos de autoevaluación, la evaluación por pares o la evaluación asistida por externos a la entidad), entre otros aspectos.

#### 1.1.4. Compensación de la junta directiva

Respecto a la remuneración de la junta directiva, según lo evidenciado en el trabajo de campo, se encuentra que algunas entidades no otorgan ninguna retribución a los integrantes de este órgano de gobierno, y en aquellas en las que sí sucede, las remuneraciones son muy inferiores a las que se evidencian en el mercado. Además, cuando se otorga algún tipo de compensación, no se establece una gratificación diferenciada para el presidente de este órgano de gobierno, o no se reconoce la participación de los miembros en los comités de junta. En general, las formas más comunes de la remuneración de los miembros de la junta son:



1. Una cuota fija anual.
2. Una tarifa por asistencia (en lugar de la cuota anual fija).
3. Honorarios por trabajo adicional, por ejemplo, trabajar en los comités de la junta directiva.
4. Honorarios por responsabilidades adicionales, por ejemplo, servir como presidente de la junta directiva o presidir alguno de los comités.

La remuneración de los miembros externos (aquellos que no tienen un contrato laboral con la entidad) y, en particular de los independientes, debe ofrecer incentivos para su dedicación, pero no constituir un obstáculo para su independencia.

Es importante notar que una remuneración adecuada, bien dirigida y basada en criterios objetivos, a nivel de junta directiva y de alta dirección, provee los incentivos correctos y contribuye a la responsabilidad. Las buenas prácticas sugieren que las organizaciones deben tener una política clara de remuneración para la junta directiva y los ejecutivos clave, que permita alinear la retribución con los intereses a largo plazo de la entidad.

Se sugiere revisar la remuneración que se les otorga a los miembros de junta directiva, así como su participación en los comités de la junta, si llegan a establecerse, y definir una remuneración diferenciada para quien ejerza la presidencia de la junta y de los comités de apoyo.



Lo ideal es ajustar la remuneración para que sea competitiva, de manera que no sea subjetivo; puede alinearse con las prácticas en el mercado. Por ejemplo, replicando experiencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en las políticas de remuneración a miembros de junta directiva de entidades financieras y emisores de valores.

Una revisión realizada por el CEGC del CESA a la remuneración otorgada por los emisores de valores, muestra un promedio para el año 2019 de cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes por reunión de junta y comité.

El estudio y propuesta de la política de remuneración a los miembros de junta directiva, regularmente, está a cargo del comité de nombramientos y remuneraciones, de buen gobierno o similar, y se encarga de fijar una remuneración que refleje las condiciones de mercado y que fije los incentivos y compromisos necesarios para tener una relación sana entre la entidad y sus miembros de junta.



**Recomendación 12.** Se les sugiere a las entidades públicas establecer una política de remuneración para la junta directiva. Lo anterior implica establecer una política que contemple remunerar, no solo las reuniones de la junta directiva, sino además la participación de los miembros de la junta en los comités que pertenecen a este órgano de gobierno. En caso de implementarse la recomendación al respecto, es imperativo establecer una remuneración diferenciada para quien ejerza la presidencia de la junta y de los comités de apoyo en este órgano de gobierno, así como definir la retribución económica para que sea lo más competitiva posible bajo las condiciones de mercado.

---

### 1.1.5. Comités de la junta directiva

Las juntas directivas de las entidades públicas regularmente no cuentan con comités de apoyo formalmente constituidos en el seno de las mismas.

De acuerdo con las buenas prácticas en la materia, dentro de las funciones de la junta directiva está la creación de comités de apoyo para el cumplimiento de sus deberes. Cuando estos comités son de carácter permanente, es deseable incluir la normativa respecto a su conformación, funciones y operatividad, dentro del Código de Buen Gobierno (documento que se discutirá más adelante), para generar transparencia, claridad y asegurar continuidad temática y memoria institucional cuando se presenta rotación en el cargo del director general, su equipo y los miembros de junta de la entidad.

La Superintendencia Financiera de Colombia, a través del ‘Código de Mejores Prácticas Corporativas’, conocido como ‘Código País’, sugiere la creación de cuatro comités de apoyo a la junta directiva, específicamente: Auditoría, Riesgos, Nombramientos y Remuneraciones y Gobierno Corporativo, así como la aprobación de los reglamentos internos de funcionamiento de estos comités.

De acuerdo con la Superfinanciera, el tamaño y la complejidad de la organización, así como la amplitud de funciones que, en el marco normativo y los estatutos, regularmente atribuyen a la junta directiva, sugieren la pertinencia de evaluar la constitución en su seno de comités especializados para actuar como órganos de estudio y apoyo sobre materias específicas, a veces de gran complejidad técnica, con capacidad de presentar propuestas a la junta directiva y, eventualmente, ejercer por delegación ciertas funciones. Estos comités funcionan como una extensión de la junta, y cuentan con la participación de los miembros independientes de este órgano de gobierno.

Las entidades públicas deben considerar su naturaleza y la complejidad de su operación. Teniendo en cuenta lo anterior, se considera recomendable estructurar por lo menos dos comités y hacer explícitas su conformación, funciones y operación, a través de reglamentos. De vital importancia resulta un comité de auditoría y riesgos; por otra parte, las funciones que normalmente se atribuyen a los comités de nombramientos y remuneraciones y gobierno corporativo, pueden asignarse a un solo comité de buen gobierno.

**+ Recomendación 13.** Se les recomienda a las entidades que, teniendo en cuenta su naturaleza y la complejidad de su operación, estructuren por lo menos dos comités de junta directiva. De vital importancia, resultan el comité de auditoría y riesgos, y el comité de buen gobierno, que debe hacerse cargo de las funciones que se atribuyen a los comités de nombramientos y remuneraciones y de gobierno corporativo en el Código País de la Superintendencia Financiera de Colombia.

**+ Recomendación 14.** Las entidades pueden desarrollar la normativa interna en relación con estos comités, su conformación, funciones y operatividad. Lo anterior, con el propósito de proporcionar transparencia y claridad alrededor de estos aspectos, cruciales para el buen funcionamiento de los comités de apoyo a la junta, y para evitar falta de continuidad con la rotación periódica del presidente o director general y los miembros de la junta directiva de la entidad. Para lograr este objetivo, la reglamentación desarrollada debe incluirse en el reglamento de la junta o en el código de buen gobierno de la entidad. Es importante que cada uno de los comités definidos cuenten con la participación de al menos un miembro de la junta directiva, en pro de facilitar los canales de comunicación con la junta.

**+ Recomendación 15.** Se recomienda, igualmente, categorizar adecuadamente los comités en la estructura de gobierno y administración de la entidad, haciendo explícito cuáles se constituyen en el seno de la junta directiva y cuáles sirven como apoyo a la presidencia o dirección general de la entidad. En los comités de la presidencia o de la dirección general no deben participar miembros de la junta directiva, para evitar coadministración. Además, como se dijo anteriormente, en los comités de junta directiva siempre deben participar miembros de este órgano de gobierno, independientes, y quienes estarán a cargo de la presidencia de los mismos.

### 1.1.6. Órgano asesor en reemplazo de la junta directiva

Algunas entidades del Estado, como las superintendencias, no cuentan con una junta directiva, porque la norma de creación de la entidad no lo establece de esta manera. Tampoco se evidencia la constitución formal de órganos asesores, que se encuentren debidamente documentados al interior de las entidades, como un mecanismo de auto regulación.

Sin embargo, algunos ejecutivos principales deciden conformar órganos asesores informalmente, para exponer y discutir problemáticas y desafíos que enfrentan en el desarrollo de sus funciones, conservando la confidencialidad sobre información sensible (como la identidad de los involucrados, por ejemplo). Lo anterior, les permite recibir consejo sobre la mejor manera de actuar y las decisiones que deben tomar.

En consecuencia, debido a las funciones de asesoría en la formulación e implementación estratégica, estos órganos asesores cumplen de manera parcial con funciones que tradicionalmente se asignan a las juntas directivas (Trujillo, Guzmán & Prada, 2015). El órgano asesor debe reunirse con una periodicidad específica (mensual, bimensual o trimestral) para discutir la situación en general del entorno y las medidas que se han tomado y que se van a adoptar, relacionadas con los grandes pilares del plan estratégico en la entidad.

La creación, o formalización, de estos órganos de gobierno representa una oportunidad para establecer de manera explícita: periodicidad de las reuniones, conformación de esta instancia, secretaría técnica para el apoyo a sus funciones, reglamento de funcionamiento y mecanismos de evaluación y seguimiento.

Para la formalización del consejo asesor, se pueden adoptar prácticas desarrolladas en otras experiencias exitosas en organismos de

inspección, vigilancia y control, como la de la Superintendencia Financiera. El consejo asesor de dicha Superintendencia fue establecido por el Presidente de la República, a través del Decreto 422 de 2006, por el cual se determina la conformación y las funciones del Consejo Asesor de la Superintendencia Financiera de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Este Consejo está integrado por cinco expertos en materia económica, financiera, de mercados de valores o de legislación general, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y cuyos honorarios serán fijados por resolución ejecutiva. El artículo 2, de dicho decreto, lo establece como un órgano auxiliar de carácter consultivo, cuyas opiniones no obligan al superintendente financiero. Este último puede convocarlo cada vez que lo estime conveniente y es obligatorio escucharlo en casos específicos.<sup>4</sup>

Esta buena práctica puede ser replicada en las entidades que no cuentan con junta directiva, para acompañar el proceso de toma de decisiones del presidente o director general de la entidad, garantizando una mayor discusión y análisis sobre aspectos estratégicos y cruciales para el desarrollo de la razón de ser de la entidad.

4 |||

- a) Para otorgar la autorización de funcionamiento o constitución de una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o cuando se proyecte su conversión, fusión, adquisición, transformación, escisión o cesión de activos, pasivos y contratos.
- b) Para adoptar los institutos de salvamento y protección de la confianza pública.
- c) Para tomar posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de una entidad vigilada, así como para resolver si se dispone su administración o liquidación.
- d) Para aprobar el plan estratégico de la Superintendencia Financiera de Colombia.
- e) Para adoptar los lineamientos generales de la política institucional de administración del talento humano.
- f) Para adoptar los lineamientos generales de la política institucional de gestión de calidad.
- g) En los demás casos previstos en las normas pertinentes.

## PARA LAS ENTIDADES ESTATALES

- + Recomendación 16.** Dada la importancia que revisten los órganos de gobierno en el proceso de acompañamiento y asesoría a la alta dirección durante la toma de decisiones, se sugiere para las entidades públicas que no cuentan con juntas o consejos directivos, la creación, formalización y reglamentación del consejo asesor, órgano que debe brindar orientación estratégica a la entidad, de tal manera que se potencie la gestión de la misma y la entrega del servicio ofrecido en un horizonte de largo plazo. Para esto, se sugiere seguir el marco regulatorio utilizado por la Superintendencia Financiera de Colombia para la formalización de su consejo asesor.
  
- + Recomendación 17.** Si se tiene en cuenta la recomendación anterior, se sugiere establecer los criterios para su composición, en términos de perfiles e independencia, y definir mecanismos de selección y compensación de sus miembros, así como procedimientos para la gestión de potenciales conflictos de interés con la razón de ser de la entidad. Este consejo asesor debe conformarse por profesionales que posean el conocimiento, las habilidades blandas, experiencia profesional y disponibilidad para acompañar, de manera adecuada, a la entidad.
  
- + Recomendación 18.** De la misma manera, se plantea la necesidad de contar con un reglamento de funcionamiento de dicho órgano asesor, en términos de roles, responsabilidades, inducción, operatividad de las reuniones (cronograma anual, periodicidad, reuniones presenciales y no presenciales, convocatoria, envío de información previa, votaciones, actas) y manejo de confidencialidad en el acceso a la información de la entidad. El reglamento debe incorporar las recomendaciones sobre funcionamiento de la junta directiva incluidas en este documento.
  
- + Recomendación 19.** Es necesario establecer las funciones de la presidencia y la secretaría técnica del consejo asesor. Se recomienda que la presidencia del mismo esté a cargo de un miembro del consejo elegido por sus integrantes, y se designe la secretaría técnica a la oficina asesora jurídica o la secretaría general de la entidad. La secretaría técnica debe realizar la convocatoria de los miembros a las reuniones del consejo asesor, verificar la asistencia de los mismos, coordinar las actividades de apoyo necesarias para realizar las sesiones, remitir la documentación soporte de los asuntos a tratar en cada reunión con la antelación debida, elaborar las actas de cada sesión, entre otras funciones.

**+ Recomendación 20.** A través de la secretaría técnica, implementar mecanismos de seguimiento a los compromisos adquiridos y la evaluación al funcionamiento del consejo asesor, así como el aporte realizado por cada uno de los miembros. Lo anterior, para potenciar, institucionalizar y formalizar aún más este órgano. Para cumplir con este fin, se le recomienda a la entidad desarrollar una política de evaluación, que incluya la evaluación al desempeño del consejo asesor como órgano colectivo, así como el de las funciones de la presidencia y de la secretaría técnica. Dicha política debe contener aspectos relacionados con periodicidad (anual), responsable de llevar a cabo el proceso (generalmente está a cargo del presidente con el apoyo de uno de la secretaría técnica), metodología (en términos de autoevaluación, la evaluación por pares o la evaluación asistida por externos a la entidad), entre otros aspectos.

### PARA LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**+ Recomendación 21.** Se sugiere incentivar la creación de consejos asesores que acompañen la gestión de la dirección general en las diferentes entidades estatales que no cuentan con junta o consejo directivo. Los órganos asesores deben generar recomendaciones y ofrecer asesoría en lo relacionado con el desarrollo de iniciativas orientadas al cumplimiento de la estrategia, y que permitan fortalecer la gestión y el buen nombre de la entidad hacia los diversos grupos de interés. Su creación debe traer consigo la reglamentación, en términos de conformación, reglamento de funcionamiento, responsables y funciones del presidente y secretario de estas instancias, así como mecanismos de evaluación del consejo asesor y seguimiento a los compromisos adquiridos.

## 1.2.

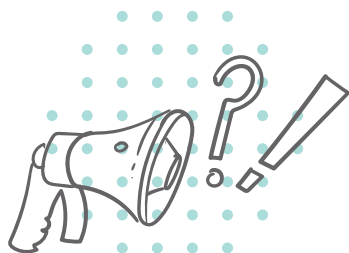
## ARQUITECTURA DE CONTROL

La Arquitectura de Control es un concepto integral que comprende todo lo relacionado con el ambiente de control, la gestión de riesgos, los sistemas de control interno, el cumplimiento, la información, al igual que la comunicación y el monitoreo.

Una arquitectura de control adecuada le permite a la entidad contar con una estructura, políticas y procedimientos (desde la junta directiva y la alta gerencia, hasta los propios empleados) que provean una seguridad razonable en relación con el logro de los objetivos de la misma.

El trabajo de campo en las diferentes entidades permite determinar que, en general, se aborda la gestión del riesgo desde un punto de vista más relacionado con el cumplimiento y la operación, y no con un carácter estratégico. Por lo tanto, es necesario garantizar la discusión de los diferentes riesgos al interior de la junta directiva, especialmente aquellos de carácter estratégico.

**+ Recomendación 22.** Se recomienda que el comité de auditoría y riesgos, en caso de adoptar la recomendación sobre la creación del mismo, coordine con las diferentes dependencias la consolidación de información relacionada con los riesgos materiales a los que se expone la entidad, especialmente riesgos reputacionales y estratégicos, y la gestión inherente a los mismos, para reportarlo a través de un informe holístico y de manera sintetizada a la junta directiva, en una o dos de las reuniones anuales. Lo anterior, permite una discusión de alto nivel al respecto, así como la implementación de medidas adecuadas al interior de las diferentes entidades en la materia.



Se recomienda, igualmente, revisar la manera de establecer un canal efectivo, a disposición de los empleados y contratistas, para las denuncias sobre comportamientos potencialmente relacionados con corrupción y fraude que atenten contra lo establecido en el código de ética, o que se desarrollen en el marco de conflictos de interés.

Por ejemplo, la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados, (ACFE, por sus siglas en inglés), la organización antifraude más grande en el mundo, y con más de 85.000 miembros, realiza un reporte bianual sobre fraude ocupacional. En su reporte de 2018, la ACFE informa que la línea de denuncias anónima es el método de detección más efectivo, y que permite la identificación del 40% de los casos de fraude ocupacional, casi triplicando en efectividad la revisión de la alta dirección y los casos detectados por los procesos de auditoría interna (AFCE, 2018).

- + **Recomendación 23.** Las entidades estatales deben considerar el establecimiento de un canal efectivo, a disposición de los empleados y contratistas, para las denuncias sobre comportamientos potencialmente relacionados con corrupción y fraude, que atenten contra lo establecido en el código de integridad, o que se desarrollen en el marco de conflictos de interés. Este canal debe permitir al comité de auditoría y riesgos recibir las denuncias para su estudio y asignación, para el correcto manejo de las mismas, garantizando el anonimato e independencia en el proceso de denuncia.

Por otra parte, las entidades deben evaluar, de manera permanente, procesos y trámites, para fortalecer su arquitectura de control. Bajo el desarrollo de una estrategia de transformación digital, se pueden abolir los trámites innecesarios y automatizar y simplificar los trámites vitales para el funcionamiento de la entidad. Lo anterior, con miras a reducir discrecionalidades de los servidores públicos, de los contratistas, y hacer que el usuario sea menos dependiente de los mismos.

El objetivo debe ser eliminar la mayor cantidad de vacíos normativos y hacer más claros, transparentes y autónomos los procesos y trámites que los usuarios deben adelantar. Esto mitiga el riesgo de corrupción y fraude, en la medida en que reduce la discrecionalidad de quien representa y actúa en nombre de la entidad.

La simplificación y digitalización de procesos, la mitigación de la discrecionalidad de los funcionarios en los procesos, y los ejercicios internos para identificación y fortalecimiento de una cultura de autorregulación por parte de los empleados, debe ser un trabajo constante para cualquier entidad pública

- + **Recomendación 24.** Se recomienda promover la transformación digital de las diferentes entidades estatales, orientada a la automatización de procesos y registro de decisiones clave en sistemas de información, que permitan disminuir los niveles de discrecionalidad de los servidores de la entidad y, por consiguiente, disminuir los potenciales casos de corrupción. Lo anterior, se enmarca dentro de la gestión estratégica del riesgo como componente de un buen sistema de gobierno organizacional.

## 1.3.

### TRANSPARENCIA Y REVELACIÓN DE INFORMACIÓN

Respecto a las prácticas de transparencia y revelación de información, se evidencian oportunidades relevantes para el fortalecimiento de las prácticas de gobierno en las entidades estatales. Las prácticas en la actualidad se concentran en la rendición pública de cuentas. En este aspecto, las entidades deben realizar un ejercicio para identificar claramente sus grupos de interés y, posteriormente, establecer una estrategia de comunicación con cada uno de ellos.

Un canal de comunicación efectivo lo constituye el informe anual de gestión, que puede incluir información para los grupos de interés más relevantes. Sin embargo, en ocasiones, no se encuentran de fácil acceso, lo que puede sugerir a los grupos de interés que la entidad no lo hace público o les impide encontrar evidencia de su realización y existencia.

Se hace evidente que, en general, los sitios web no divulgan suficiente información de gobierno organizacional, como reuniones efectivas de la junta directiva realizadas en el año, cambios en la composición de los órganos de gobierno, asistencia por parte de los integrantes de los mismos, entre otros aspectos.

En algunos sitios web se encuentran documentos de la junta directiva desactualizados. Tampoco se encuentra la publicación de los informes anuales de gestión, que pueden incluir la misma información detallada en una sección que comunique aspectos relevantes en gobierno corporativo. Así, tanto el sitio web, como el informe de gestión, se pueden utilizar de manera efectiva para comunicar a los diferentes grupos de interés.

Algunas entidades financieras públicas, como Findeter, participan del 'Reconocimiento IR', un programa de la Bolsa de Valores de Colombia que alienta la transparencia. Las entidades que participan de esta iniciativa, entienden el sitio web como una oportunidad de comunicación, especialmente, en temas de gobierno corporativo, y hacen públicos: estatutos; código de buen gobierno; código de ética; reglamento de la junta directiva; el reglamento de los comités de la junta directiva; la conformación de la junta directiva y los comités; los informes de gestión con un énfasis particular en el informe anual de gobierno corporativo; informes de sostenibilidad; información general de la entidad y de su estructura organizacional, entre otros.



Además, se puede establecer una estrategia de comunicación específica para los grupos de interés más importantes de las diferentes organizaciones. Algunas entidades públicas están trabajando en estrategias de comunicación asertivas para fortalecer la reputación de las entidades del Estado entre los diferentes grupos de interés, aspecto fundamental en la época actual, donde la desinformación en las redes sociales atenta contra el trabajo que hace el Estado en pro del bienestar y desarrollo económico y social.

**+ Recomendación 25.** En el marco de la transparencia y divulgación de la información, como pilar del buen gobierno organizacional, se les sugiere a las entidades estatales fortalecer el proceso de divulgación de la información, a través de su sitio web y de los informes anuales de gestión, incluyendo información relevante para los diversos grupos de interés con un énfasis particular en aspectos relacionados con el gobierno organizacional, como reuniones efectivas de la junta directiva realizadas en el año, cambios en la composición de los órganos de gobierno, asistencia por parte de los integrantes de los mismos, entre otros aspectos.

**+ Recomendación 26.** Se recomienda a las entidades estatales desarrollar e implementar una estrategia de comunicación específica para los grupos de interés más importantes. Algunas entidades públicas están trabajando en estrategias de comunicación asertivas para fortalecer la reputación de las entidades del Estado entre los diferentes grupos de interés, aspecto fundamental en la época actual, donde la desinformación en las redes sociales atenta contra el trabajo que hace el Estado en pro del bienestar y desarrollo económico y social.

## 1.4.

**RELACIONAMIENTO CON LOS GRUPOS DE INTERÉS**

El relacionamiento con los diferentes grupos de interés, como: proveedores, usuarios, empleados, comunidad, beneficiados y otras entidades públicas resulta fundamental en el marco de las prácticas del buen gobierno. Además, dentro de los grupos de interés relevantes en un sistema de gobierno corporativo se encuentran los empleados.

Para el caso de las entidades públicas, que requieren en su mayoría de un conocimiento técnico y estabilidad y compromiso en cargos críticos, este es un grupo de interés fundamental. Lo anterior sugiere la importancia de una estrategia para la gestión del talento humano definida desde la junta directiva (o la alta dirección, en caso de no existir la junta como órgano de gobierno), que busque robustecer el salario emocional y el bienestar de los empleados, incrementando el sentido de pertinencia hacia la entidad.

Además, se les sugiere a las entidades el establecimiento de escenarios para el diálogo directo con los diferentes grupos de interés externos, como mesas de trabajo, o instancias asesoras, que permitan recibir información de primera mano para cumplir cabalmente con sus funciones. Ejemplos de instancias asesoras se encuentran en entidades como el Ministerio de Educación (con el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU), o el Ministerio de Salud<sup>5</sup>, y son replicables y escalables a diferentes entidades estatales, para desarrollar un gobierno desde la perspectiva de internalización de las expectativas de los diferentes grupos de interés.

5

Decreto 2478 de 2014, el Sector Salud identificó la necesidad de contar con una instancia de coordinación y asesoría en la cual participen los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin de promover la interacción directa y el diálogo entre estos y el Gobierno Nacional. Lo anterior, busca su participación activa en el delineamiento de las problemáticas sectoriales y la construcción colectiva de propuestas de mejoramiento del servicio de salud en el país. El Decreto 2478 crea y determina las funciones de una instancia de coordinación y asesoría dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.



**+ Recomendación 27.** Se les recomienda a las entidades estatales la constitución de un escenario para el diálogo directo con los diferentes grupos de interés. Espacios como mesas de trabajo, o instancias asesoras, le permitirán a la entidad recibir información valiosa para diseñar acciones que atiendan las expectativas de las partes interesadas. Ejemplos de instancias asesoras se encuentran en entidades como el Ministerio de Educación (CESU), o el Ministerio de Salud, y son replicables y escalables a las entidades públicas, para desarrollar un gobierno desde la perspectiva de internalización de expectativas de los diferentes grupos de interés.

**+ Recomendación 28.** Se les sugiere a las diferentes entidades estatales establecer, a través de la junta directiva, un plan con orientación estratégica para la gestión del talento humano, que garantice la gestión del conocimiento, planes de formación y sucesión adecuados, así como un relacionamiento adecuado con este grupo de interés. Esta estrategia debe incluir aspectos de salario emocional que incrementen el nivel de compromiso y pertenencia de los colaboradores. Lo anterior, busca incrementar la productividad y mitigar el riesgo de corrupción, así como disminuir la rotación del talento humano con conocimiento crítico para las diferentes entidades. En caso de no existir la junta directiva como órgano de gobierno, la responsabilidad de la definición de la estrategia de talento humano debe estar a cargo de la alta dirección.

## 1.5.

### COMPROMISO CON EL BUEN GOBIERNO

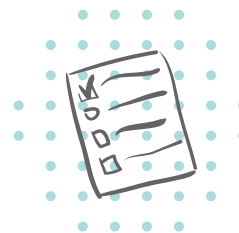
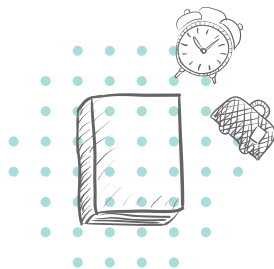
Las organizaciones pueden hacer evidente su compromiso con el buen gobierno a través del fortalecimiento del sistema de gobierno de diversas maneras. Por ejemplo, garantizando la existencia de un empleado de segundo nivel, dedicado al seguimiento de las prácticas de buen gobierno organizacional y el desarrollo de las mismas en la entidad; creando un comité de la junta directiva dedicado al seguimiento y el desarrollo del buen gobierno en la entidad y, finalmente, desarrollando y actualizando la reglamentación interna clave, como el código de buen gobierno, el código de integridad, y los reglamentos de la junta directiva y de sus comités.

Regularmente, las diferentes entidades públicas establecen dentro de las funciones de la junta directiva la expedición de su propio reglamento. Sin embargo, en ocasiones, no se encuentra publicado en el sitio web o este se construyó por primera vez y no se ha actualizado, para incorporar aspectos críticos con miras al buen funcionamiento de estos órganos de gobierno.

Según Trujillo y Guzmán (2016), dado el papel protagónico de la junta directiva, garantizar su adecuado funcionamiento, mantener una delineación clara de sus funciones, establecer las normas relacionadas con su composición y con el desarrollo de reuniones efectivas, son algunos de los aspectos que resaltan la necesidad de contar con un reglamento robusto para este órgano de gobierno.

Es posible construir un documento interno que regula el actuar de los miembros de la junta directiva; las responsabilidades que asumen; las sanciones a las cuales pueden verse expuestos; las condiciones de permanencia o pérdida de calidad; los comités constituidos en el seno de este órgano de gobierno; la evaluación del actuar colectivo de la junta y de cada uno de sus integrantes; las funciones específicas del presidente y el secretario de la junta directiva y las normas que especifican aspectos operativos (pero relevantes) como el orden del día y las actas de las reuniones.

Además, en caso de que la entidad establezca comités en el seno de este órgano de gobierno, cada uno de ellos debe contar con un reglamento interno que regule los detalles de su conformación, las materias y funciones sobre las que debe trabajar (y su operación), prestando especial atención a los canales de comunicación entre los comités y la junta directiva. Las buenas prácticas sugieren que los comités estén dirigidos por miembros independientes, quienes pueden obtener el apoyo, puntual o permanente, de los miembros de la alta gerencia, al igual que de los expertos externos con experticia en las materias de su competencia.



**+ Recomendación 29.** Se les recomienda a las entidades públicas garantizar que las juntas directivas, en el desarrollo de sus funciones, desarrollen o actualicen su propio reglamento y hagan explícito en el mismo las normas para la operatividad de las reuniones (cronograma anual, periodicidad, reuniones presenciales y no presenciales, convocatoria, envío de información previa, votaciones, actas, evaluación de la junta y sus integrantes), comités que se constituyen en el seno de las juntas directivas, y manejo de confidencialidad, en el acceso a la información de las entidades, entre otros aspectos.

**+ Recomendación 30.** Se les sugiere a las entidades estatales que, en el caso de establecer los comités para la junta directiva, se desarrolle un reglamento interno para cada uno de ellos, que regule los detalles de su conformación, las materias y funciones sobre las que debe trabajar y su operación, prestando especial atención a los canales de comunicación entre los comités y la junta. Las buenas prácticas sugieren que los comités estén dirigidos por miembros independientes, y obtengan el apoyo, puntual o permanente, de los miembros de la alta gerencia, al igual que de expertos externos con práctica en las materias de su competencia.

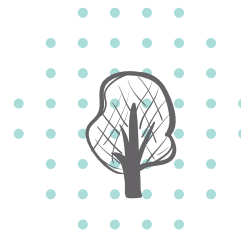


Por otra parte, las entidades deben analizar la posibilidad de estructurar su código de buen gobierno.

De acuerdo con Trujillo y Guzmán (2016), el código de buen gobierno constituye un documento único que busca formalizar, sintetizar y dar a conocer las normas relacionadas con el buen gobierno, establecidas por una organización.

La consolidación de las disposiciones voluntarias y regulatorias adoptadas por las entidades evidencia el compromiso adquirido por los órganos de gobierno en busca de una gestión que atienda a los diferentes grupos de interés. Por lo tanto, se considera el código de buen gobierno como un medio para desarrollar y presentar información sobre las buenas prácticas de gobierno, ejercidas por la organización, que emite, a su vez, una señal de garantía en términos de equidad y transparencia para las diferentes partes interesadas. Este documento incluye normas que buscan mejorar el funcionamiento de los órganos de gobierno, la relación con los grupos de interés y la transparencia de la entidad.

Un último aspecto que emerge del trabajo de campo realizado es la necesidad de trabajar en una transformación cultural. Los códigos de integridad en cada una de las entidades del Estado existen por normatividad y hacen parte de unos mínimos con los que todas las entidades deben cumplir. Sin embargo, es necesario trabajar constantemente en la apropiación cultural de estos códigos, con miras a que los servidores públicos adopten comportamientos que, en el día a día, estén alineados con lo expresado en los códigos, y estén en capacidad de identificar y ejercer control social sobre aquellos que finalmente deciden separarse de los principios y valores establecidos por la entidad, como marco de comportamiento organizacional.



**+ Recomendación 31.** Se les recomienda a las entidades estatales el desarrollo del código de buen gobierno, un documento único para formalizar, sintetizar y dar a conocer las normas relacionadas con el gobierno organizacional establecidas por una organización. El código de buen gobierno incluye normas que buscan mejorar el funcionamiento de los órganos de gobierno, la relación con los diferentes grupos de interés y la transparencia de la entidad.

**+ Recomendación 32.** Finalmente, se les sugiere a las entidades públicas definir una estrategia continua de apropiación de los valores de la entidad hacia una transformación cultural, en donde la ética y la integridad en el actuar de cada uno de los servidores sea el referente y la guía de comportamiento en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, implica el diseño de talleres y actividades con los colaboradores de la entidad, que buscan lograr el conocimiento de lo establecido en el código de integridad.



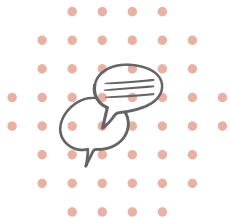
RECOMENDACIONES  
DE GOBIERNO ORGANIZACIONAL

# PARA LOS MINISTERIOS





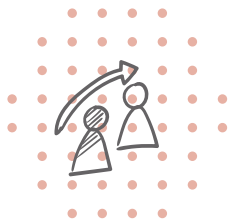
Luego de las entrevistas a profundidad y sesiones de trabajo con los equipos del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, así como de la revisión del instrumento de autodiagnóstico, y del mapeo de participación de ministros y viceministros en instancias de decisión (ejercicio que se extendió a otros sectores), surgen tres hallazgos fundamentales que deben tenerse en cuenta de manera transversal en los diferentes sectores:



**1.** Un desafío para el buen gobierno en los diferentes ministerios, derivado de la participación en múltiples instancias colectivas de decisión por parte de cada ministro y sus viceministros.



**2.** Una fortaleza en las prácticas de gobierno a nivel del Ministerio de Salud y Protección Social, replicable en otros sectores y representada por la instancia de coordinación y asesoría dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS).



**3.** Algunos aspectos que representan oportunidades para los diferentes Ministerios en materia de buen gobierno. Estos hallazgos se abordan a continuación.

Las recomendaciones establecidas en este aparte se construyen a partir del análisis del sistema de gobierno organizacional al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerios de Educación Nacional, el contexto regulatorio de las mismas y los estándares establecidos en el marco de la autorregulación de los códigos de mejores prácticas de gobierno corporativo a nivel global y local.

Estas recomendaciones no deben ser entendidas como una auditoría, un informe jurídico de debida diligencia (*due diligence*), o una evaluación gerencial u organizacional, sino que se trata del análisis de las prácticas actuales de gobierno organizacional escalables a otros sectores, sus fortalezas y oportunidades de fortalecimiento.

Si bien, se ha tomado el mayor cuidado en la preparación de estas recomendaciones, este reporte no debe ser el único sustento para la formulación de decisiones organizacionales, financieras, comerciales o legales para los diferentes sectores. Por ejemplo, en temas normativos un abogado especializado deberá conceptuar en relación con la viabilidad de las recomendaciones sugeridas

## 2.1.

### Participación de ministros y viceministros en las instancias colectivas de decisión

Dentro del deber ser de los órganos colectivos de decisión está el proporcionar asesoría y acompañamiento en la formulación y despliegue de iniciativas orientadas al cumplimiento misional de la entidad. Para lograr esto, es necesario no solo conformar dichas instancias con las personas idóneas en términos de perfiles y experiencia, sino con aquellas que tendrán la disponibilidad y disposición suficiente para llevar a cabo un apropiado ejercicio de sus funciones.

Entre mayor es el nivel de ocupación (medido por el número de asientos ocupados), más baja es la efectividad en el ejercicio de las funciones dentro del órgano colegiado (Core, Holthausen, & Larcker, 1999).

Lo anterior, señala que un nivel de ocupación alto puede ser menos efectivo, debido a una mayor carga laboral y a un mayor compromiso de tiempo, asociado con los múltiples nombramientos y puestos que ocupa, lo que genera que su presencia afecte no solo la productividad del individuo, sino además la capacidad de aporte a las diferentes entidades con las que está relacionado, a través de su participación en los órganos colectivos de gobierno (Fich & Anil, 2006).

Con el propósito de identificar el nivel de ocupación en términos de participación de los ministros y viceministros del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Educación Nacional en instancias colectivas de decisión, se realizó una revisión con corte a abril del 2020, de las designaciones que, por normativa de creación de la instancia, o por participación actual, según información proporcionada por la secretaría general de ambos ministerios, vienen atendiendo los ministros y viceministros o sus respectivos delegados.

Así, la información recibida corresponde al registro de las instancias en las que los servidores, descritos anteriormente, tienen participación actualmente. La información obtenida describe la instancia (consejo, junta directiva, comisión, comité), normativa de creación de la misma y la persona que asiste.

Además de lo anterior, se realizó una revisión de la normativa de creación de cada una de las instancias, con el propósito de identificar la composición y el número total de ministros que asisten, información que se utilizó para priorizar la importancia de cada una.

La información proporcionada por el Ministerio de Educación Nacional permitió identificar la participación de la ministra de Educación Nacional en seis instancias, la del viceministro de Educación Superior en 16, y la de la viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media en 15.

Por su parte, se encuentra la participación del Ministro de Salud y Protección Social en cuatro instancias, la del viceministro de Salud Pública en 20, y la del viceministro de Protección Social en nueve.

Los hallazgos señalan un alto nivel de ocupación por parte los viceministros, quienes, además de atender las demandas de sus cargos, se ven llamados a participar en múltiples instancias colectivas de decisión.

Además, al revisar las normas de creación de las 86 instancias reportadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, se evidencia que el ministro es mencionado en 81 de ellas, y utiliza la potestad de delegación a la que tiene derecho en 77 instancias, para finalmente asistir a las cuatro en las que participa en la actualidad.

Por su parte, en las normas de creación de las 210 instancias reportadas por el Ministerio de Educación Nacional, se evidencia que la ministra es mencionada en 175 de ellas, y utiliza la potestad de delegación a la que tiene derecho en 169 instancias, para finalmente asistir a las seis en las que participa actualmente.

El análisis a las instancias colectivas de participación de los ministros y viceministros, no solo permitió identificar las instancias en las que la norma establece dicha participación y las instancias en las que actualmente participan cada uno de estos actores, sino que además permitió identificar cuáles de estas instancias pertenecen, en el caso del Ministerio de Salud y Protección Social, al sector salud, y en cuáles de las instancias que participa pertenecen a otro sector administrativo.

De las 33 instancias en las que participan el ministro y los viceministros de Salud y Protección Social, 19 son del sector salud y 14 son lideradas por otros sectores administrativos.

Para el Ministerio de Educación Nacional, de las 37 instancias en las que participan la ministra y los viceministros, 13 son del sector educación y 24 son lideradas por otros sectores administrativos. Esto significa que los ministros y viceministros, además de ejercer el liderazgo en las instancias que les corresponde, participan en instancias donde se considera necesaria su presencia, debido a que la norma así lo establece.



Sumado a lo anterior, otro factor que se deriva del mapeo realizado tiene que ver con la periodicidad con la que cada uno de los actores analizados debe asistir a las instancias reportadas (ya sea mensual, bimestral, trimestral, o semestral, por ejemplo). Lo anterior incide claramente en el tiempo dedicado a las mismas.

El análisis determinó que el viceministro de Salud Pública debe atender por lo menos 83 reuniones al año, suponiendo que para tres de las 20 instancias donde no fue accesible la información de periodicidad, se reúnen por lo menos una vez al año. Por su parte, el viceministro de Protección Social debe atender 43 reuniones de las instancias colectivas de decisión, y el ministro por lo menos 19 reuniones con el mismo objeto.

En el caso del Ministerio de Educación Nacional, la viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media debe atender por lo menos 90 reuniones al año. Por su parte, el viceministro de Educación Superior debe atender 76 reuniones, suponiendo que cinco de las 17 instancias donde no fue posible acceder a la información de periodicidad, se reúnen por lo menos una vez al año, y la ministra atiende por lo menos 45 reuniones de las instancias colectivas de decisión.

Se debe tener en cuenta que, si se quiere una participación efectiva en las reuniones, es necesario preparar la reunión, lo que por lo menos implica leer la documentación que se adjunta a la convocatoria, e idealmente, preparar las discusiones para alimentar un proceso de toma de decisiones adecuado.

Por otra parte, como se evidenció anteriormente, la normatividad vigente determina la participación del ministro de Salud y Protección Social en 81 instancias colectivas de decisión, lo que implica delegar su participación en 77 de estas instancias a los viceministros y a otros servidores públicos.

A su turno, la normatividad vigente señala la participación de la ministra de Educación Nacional en 175 instancias colectivas de decisión, lo que implica delegar su participación en 169 de estas instancias a los viceministros y a otros servidores públicos.

Lo anterior, genera desafíos para el desempeño efectivo de los colaboradores cercanos al ministro, no solo por el número de instancias en las que deben participar, sino por el número de horas que esta participación implica, además de las funciones propias de cada cargo.

Es necesario, entonces, que se evalúen al interior de la entidad las cargas que se le asigna a cada actor, especialmente a los ministros y viceministros, en cuanto a la participación en instancias colectivas de decisión, para que

puedan cumplir con las reuniones de cada una de estas y generar valor con su asistencia, además de garantizar el funcionamiento adecuado del sector.

Por último, un factor relevante para que los ministerios puedan evaluar el desempeño de los actores delegados a estas instancias, es la trazabilidad de las decisiones que se toman en los diferentes órganos. Las actas o ayudas de memoria de las sesiones se convierten en un elemento esencial para cumplir con este objetivo.

Al respecto, se realizó el análisis para determinar la existencia de esta herramienta en las instancias colectivas de decisión en las que participan los ministros y los viceministros. Para el Ministerio de Salud y Protección Social, tan solo en 13 de las 33 instancias analizadas se evidencia la existencia de este tipo de herramienta; mientras que para el Ministerio de Educación Nacional esto sucede en 31, de las 37 instancias analizadas.

El uso de actas o ayudas de memoria es fundamental, no solo para garantizar avances en los compromisos establecidos en las diferentes instancias, sino también para identificar y evaluar el trabajo de los responsables, mejorar la participación de los diferentes miembros y dejar registro de la gestión de los delegados, lo que al final permite tener la trazabilidad de acciones y enriquecer el funcionamiento de estos órganos.

Del análisis anterior se derivan recomendaciones aplicables a los ministerios en los diferentes sectores, al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Presidencia de la República, buscando un desarrollo de las prácticas de buen gobierno organizacional.

## PARA LOS DIFERENTES MINISTERIOS

- + **Recomendación 1.** La secretaría general del ministerio debe, dentro de sus funciones, identificar de manera detallada y periódica, de acuerdo con la normativa vigente y las prácticas de gestión del ministerio, la participación del ministro del sector y sus viceministros en instancias colectivas de decisión, tales como comités, consejos, juntas, y comisiones. Lo anterior, con el apoyo de la Presidencia de la República y Función Pública.
- + **Recomendación 2.** Se sugiere priorizar los niveles de participación de cada ministro y sus viceministros en aquellas instancias que sean de carácter estratégico y que, por consiguiente, la participación en las mismas no deba ser delegada. Lo anterior, debe venir acompañado de un análisis de los instrumentos jurídicos necesarios y viables para realizar los cambios requeridos que permitan atender la priorización establecida por la cabeza de cada sector.
- + **Recomendación 3.** Luego de revisar la normativa vigente y de hacer un inventario de las representaciones que son ineludibles, es necesario establecer un máximo de participación en instancias colectivas de decisión para cada ministro y sus viceministros. Lo anterior, buscando garantizar la disponibilidad y disposición suficiente para llevar a cabo un ejercicio apropiado de las funciones en estas instancias colectivas. Teniendo en cuenta que entre mayor es el nivel de ocupación (medido por el número de asientos ocupados), más baja es la efectividad en el ejercicio de las funciones dentro de los órganos colegiados, el análisis debe llevar a limitar la participación directa para los ministros y los viceministros lo máximo posible, sin afectar el buen funcionamiento de cada sector.
- + **Recomendación 4.** Para aquellas instancias en donde sea posible realizar delegaciones por parte de los ministros y viceministros, se recomienda crear al interior de cada ministerio un comité de nominación y evaluación de los delegados por los ministros y los viceministros en instancias colectivas de decisión. El comité regulará el proceso de delegación y deberá ser presidido por la secretaría general de cada ministerio.
- + **Recomendación 5.** Se recomienda que cada comité de nominación y evaluación formalice el proceso de delegación, estableciendo una política que especifique los aspectos mínimos para que los delegados puedan asumir a cabalidad la delegación, como por ejemplo, los perfiles o cualificaciones mínimas y el número máximo de delegaciones que puede aceptar cada delegado.
- + **Recomendación 6.** Se recomienda garantizar que el proceso de delegación incluya una capacitación a manera de inducción, a través de la cual el delegado conozca el propósito de su participación en la instancia colectiva de decisión y las funciones y responsabilidades adquiridas en el curso de la delegación. El proceso debe garantizar el establecimiento de lineamientos claros por parte de cada ministerio para la toma de decisiones y el ejercicio del poder, alineado con la estrategia del sector.

- + **Recomendación 7.** Cada comité de nominación y evaluación de delegados debe mantener actualizada la base de datos de las delegaciones en cada ministerio, incluyendo información sobre la periodicidad esperada de las reuniones de la instancia colectiva de decisión a la que han sido designados, las reuniones que efectivamente se realizan y a las que finalmente asisten. Además, los delegados deben entregar un informe periódico semestral que incluya novedades en las instancias de participación y la gestión realizada en las mismas. Lo anterior, para facilitar la evaluación por parte del comité del desempeño del delegado.
- + **Recomendación 8.** Se recomienda establecer un mecanismo de rendición de cuentas por parte de las juntas directivas de las diferentes entidades en cada sector, las cuales, de manera periódica, deben presentar informes a la secretaría general de cada ministerio, conceptuando sobre el desempeño de la entidad, el cumplimiento del plan estratégico y la alineación con la estrategia definida por la cabeza de cada sector.

### PARA EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- + **Recomendación 9.** Definir los protocolos para actualizar de manera bianual el mapeo de la participación de los ministros y viceministros en instancias colectivas de decisión, tales como comités, consejos, juntas, y comisiones, de acuerdo con la normativa vigente.
- + **Recomendación 10.** Desarrollar un documento que sintetice los hallazgos, para entregarlo a cada ministro o viceministro como parte del proceso de inducción, una vez asume sus funciones en propiedad.
- + **Recomendación 11.** Acompañar a los diferentes ministerios en las reformas normativas necesarias para priorizar de manera efectiva la participación de ministros y viceministros en instancias colectivas de decisión. En este proceso, es fundamental evitar la participación de ministros y viceministros en juntas, consejos, y otras instancias colectivas de decisión y articulación, cuando no sea estrictamente necesaria.

### PARA LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- + **Recomendación 12.** Definir, de la mano del ministerio respectivo y del Departamento Administrativo de la Función Pública, los mecanismos jurídicos para simplificar y unificar la presencia de ministros y viceministros en instancias colectivas de decisión, y hacer explícita la necesidad de contar con criterios claros en los procesos de delegación en cada sector.

**2.2.****Instancia de coordinación y asesoría en diferentes ministerios**

Como se señala en el Decreto 2478 de 2014, el sector Salud identificó la necesidad de contar con una instancia de coordinación y asesoría en la cual participen los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin de promover la interacción directa y el diálogo entre estos y el Gobierno Nacional. Lo anterior, busca su participación activa en el delineamiento de las problemáticas sectoriales y la construcción colectiva de propuestas de mejoramiento del servicio de salud en el país.

El Decreto 2478, con base en el artículo 43<sup>6</sup> de la Ley 489 de 1998, que le permite al Gobierno Nacional organizar sistemas administrativos nacionales, crea y determina las funciones de una instancia de coordinación y asesoría dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Esta instancia está presidida por el ministro de Salud, como cabeza del sector y, a su vez, a este le corresponde la definición del reglamento para el funcionamiento de la misma y la promoción de la participación de los distintos agentes que puedan aportar al desarrollo y el fortalecimiento del SGSSS. En general, según el Artículo 1 del Decreto en mención, la instancia constituye “un espacio de diálogo para fortalecer la formulación, regulación, supervisión, evaluación y seguimiento de la política pública sectorial”.

El Decreto contempla 12 funciones que le corresponden a la instancia asesora, entre las cuales se destacan: asesorar y efectuar recomendaciones en asuntos relacionados con los programas y proyectos del sector, en relación con la prestación del servicio, la salud pública, el aseguramiento en salud y la promoción social; apoyar a las instancias del SGSSS; presentar recomendaciones que contribuyan a la formulación de proyectos y propuestas para el fortalecimiento del marco normativo sanitario y el acceso universal a los servicios de salud; asistir al Ministerio en la promoción de la participación ciudadana y propender por el fortalecimiento de la política pública (Ministerio de Salud, 2014).

6

Según el artículo 43 “El Gobierno Nacional podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares. Para tal efecto, preverá los órganos o entidades a los cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación”.



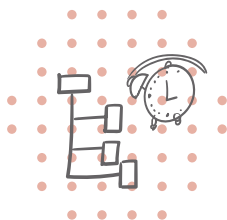
Este órgano asesor cuenta con la participación de actores como: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Departamento Nacional de Planeación; la Academia Nacional de Medicina de Colombia así como un representante de: las secretarías de salud de los niveles departamental, municipal y distrital; las Empresas Prestadoras de Salud; las EPS indígenas; las Instituciones Prestadoras de Salud, los profesionales de la salud, los usuarios del sistema, las centrales obreras, las facultades del área de la salud, los empresarios y la industria farmacéutica (Resolución 304 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social).

Si bien, al ser un órgano asesor sus recomendaciones no son vinculantes, estas contienen todo el respaldo y conocimiento, tanto técnico como de funcionamiento, del SGSSS por la calidad de los actores que participan en la misma.

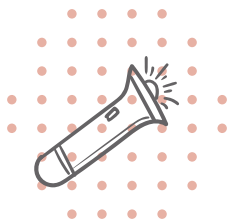
Actualmente, esta instancia está integrada por 30 miembros que representan a los diferentes grupos de interés del Ministerio de Salud. Durante el 2019, la instancia sesionó en cuatro oportunidades, dando cumplimiento a lo establecido por la Resolución 304 de 2015. Sin embargo, según lo evidenciado en el trabajo de campo realizado, en el año 2018 y anteriores no se cumplió con este mínimo de reuniones.

## PARA LOS DIFERENTES MINISTERIOS

- + **Recomendación 13.** En la búsqueda de la toma de decisiones suficientemente informadas y que tengan en cuenta las necesidades que manifiestan los grupos de interés, los diferentes ministerios deben procurar la creación de órganos o instancias asesoras para garantizar un canal efectivo de comunicación con la sociedad en general. Cada ministerio debe dar cuenta de las reuniones periódicas y el buen funcionamiento de la instancia asesora.
- + **Recomendación 14.** Los órganos asesores para los ministerios deben generar recomendaciones y ofrecer orientaciones en lo relacionado con el desarrollo de programas y proyectos para el sector, así como de la coordinación de las diferentes instancias; deben también presentar propuestas para el fortalecimiento de la regulación y la política pública; contribuir con la identificación y potenciales soluciones a los problemas sustanciales del sector, optimizar los recursos del sector, entre otros.



- + **Recomendación 15.** Es recomendable que la secretaría general de cada ministerio defina el cronograma anual de reuniones de la instancia asesora, junto con las temáticas estratégicas fundamentales a tratar en cada una de las sesiones. Una vez aprobado por el ministro, el cronograma y las temáticas deben ser compartidos con los integrantes de la instancia asesora. Por lo tanto, la secretaría general debe establecer los protocolos internos para garantizar el funcionamiento de la instancia asesora, cumpliendo con un mínimo de reuniones anuales.



- + **Recomendación 16.** A través de la secretaría técnica de las instancias asesoras, se deben implementar mecanismos de seguimiento a los compromisos adquiridos y evaluación al funcionamiento de las mismas, así como al aporte realizado por cada uno de los miembros, con el propósito de potenciar, institucionalizar y formalizar aún más estas instancias. Para ello, se recomienda que cada ministerio desarrolle una política de evaluación, que incluya la valoración al desempeño de la instancia de coordinación y asesoría, como órgano colectivo, así como el de las funciones de la presidencia y la secretaría técnica. Dicha política, debe contener aspectos relacionados con periodicidad (anual), responsable de llevar a cabo el proceso (generalmente está a cargo de la presidencia del órgano con el apoyo de la secretaría técnica), metodología (en términos de autoevaluación, la evaluación por pares o la evaluación asistida por externos a la entidad) y aspectos mínimos a contemplar en el proceso de evaluación. Esta buena práctica en órganos colectivos de asesoría y decisión incrementa la efectividad del órgano como un todo, llevando a mejores dinámicas entre los integrantes y participaciones más asertivas.

**2.3.****Oportunidades de fortalecimiento del gobierno organizacional en los diferentes ministerios**

La gestión estratégica del riesgo, también conocida como ambiente de control, es el componente fundamental dentro de la arquitectura de control de las organizaciones, dado que define la filosofía de las mismas en lo relativo al control y administración de riesgos, así como el tono o importancia que dentro de la organización se le concede a esta materia (Superintendencia Financiera de Colombia, 2014).

El trabajo de campo realizado evidencia que los ministerios no cuentan con una línea de denuncias anónimas a través de la cual se puedan hacer evidentes actos de corrupción, conflictos de interés y otras faltas al código de integridad. Esto resulta de vital importancia, teniendo en cuenta que las líneas de denuncias anónimas son los mecanismos más efectivos en la detección del fraude ocupacional, como se mencionó previamente.

Además, respecto al compromiso con el buen gobierno, se reconoce en todas las entidades estatales la necesidad de un mayor conocimiento de los lineamientos y estándares sobre las prácticas de buen gobierno en general, y para las entidades públicas en particular. La falta de conocimiento y experiencia en la temática se identifica como una debilidad, al tiempo que se convierte en una oportunidad de formación para los equipos directivos en los diferentes ministerios.

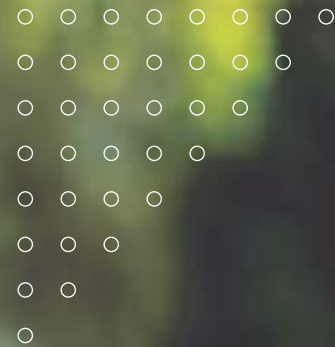
**PARA LOS DIFERENTES MINISTERIOS**

- + **Recomendación 17.** Se les recomienda establecer una línea de denuncia anónima interna al interior de cada ministerio operada por independientes externos, que les permita, principalmente a los miembros de la entidad a todos los niveles, realizar denuncias sin temor a represalias. El operador de la línea ética deberá presentar, de manera periódica, a la secretaría general y a la oficina de control interno un reporte de los casos que recibe y, al mismo tiempo, debe hacer seguimiento a las medidas adoptadas frente a cada uno. La denuncia de comportamientos ilegales, antiéticos o que puedan contravenir la cultura de administración de riesgos y controles en cada entidad, permite controlar el fraude ocupacional y genera confianza organizacional.
- + **Recomendación 18.** Considerando la importancia de continuar fortaleciendo las capacidades en materia de gobierno corporativo u organizacional para los diferentes ministerios, se recomienda fortalecer los conocimientos de la alta dirección y del equipo directivo en estas temáticas, a través de procesos de formación de vanguardia que aproximen a los servidores de cada ministerio a las dinámicas actuales y los desafíos que implica para las organizaciones estructurar un sistema de gobierno eficiente y que agregue valor en el largo plazo.
- + **Recomendación 19.** Difundir y asegurar que entre las entidades de cada sector exista conciencia sobre la importancia de implementar, en periodos de tiempo establecidos, mejores prácticas de gobierno organizacional.

**ANEXO 1.**

**BUENAS PRÁCTICAS  
EN ENTIDADES DEL**

**SECTOR PÚBLICO**



**1.1.****Importancia**

Es crucial que las diferentes instituciones, no solamente del sector privado, sino del sector público, tengan total entendimiento de lo que significa gobierno corporativo o gobierno organizacional, su alcance y la importancia del mismo para el fortalecimiento de los órganos de gobierno y el apoyo a las organizaciones en el alcance de los objetivos planteados.

Como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las buenas prácticas de gobierno corporativo buscan generar un ambiente de confianza, transparencia y rendición de cuentas, necesario para garantizar la integridad en los negocios y la consecución de los recursos financieros que se requieren para la estabilidad financiera, lo cual es preciso no solo para un crecimiento económico más sólido, sino además para el desarrollo de sociedades más inclusivas (OCDE, 2016).

En lo relacionado al sector público, es necesario entender cómo el gobierno corporativo, o gobierno organizacional, se adapta a las condiciones y a la naturaleza particulares de este sector. Si bien, el gobierno corporativo tiene su génesis en el contexto de la empresa privada, el buen gobierno de las organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, es la base para el funcionamiento de la economía, toda vez que favorece la confianza, la estabilidad y contribuye a impulsar el crecimiento y la generación de valor para los diversos grupos de interés.

El sector público desempeña un papel central en todas las economías alrededor del mundo, por lo que la implementación de buenas prácticas de gobierno resulta prioritaria. Las entidades públicas son las que permiten al Estado desarrollar sus funciones y, es a través de las mismas, que los gobiernos canalizan los recursos y servicios que requieren los ciudadanos para mejorar su calidad de vida.

**ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN****BUEN GOBIERNO EN ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO**

Sin embargo, en la medida en que se desarrollan los países, crece la población y se robustece la economía; las entidades públicas enfrentan un panorama más desafiante para el ejercicio de sus funciones y la administración eficiente de los recursos que les son encomendados. Lo anterior, plantea la necesidad de identificar e implementar prácticas organizacionales que lleven a la entidad a contar con mejores herramientas de gestión. (Deloitte, 2010).

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) señala que el gobierno corporativo en las Empresas con Participación Estatal (EPE), debe estar orientado a garantizar que el Estado, como propietario, ejerza su rol sin involucrarse en la dinámica operativa de la empresa y busque la maximización de su valor, en función de su propósito social.

Además, las buenas prácticas buscan el balance adecuado de poderes para que los actores del gobierno corporativo, es decir, los miembros de la junta directiva y de la alta gerencia, no asuman un comportamiento oportunista en detrimento del bienestar colectivo. De igual manera, el gobierno corporativo busca el trato equitativo de los accionistas minoritarios y otros grupos de interés, como clientes y empleados (CAF, 2010).

Si bien, la definición de la CAF se centra en EPE, es aplicable a las diferentes entidades de carácter estatal, pues el gobierno corporativo, y las buenas prácticas asociadas al mismo, facilitan definir y supervisar el logro de los objetivos, clarificar y delimitar las funciones de los actores en la organización y establecer las responsabilidades del Estado, de las juntas directivas como instancias estratégicas y de la alta dirección, como ejecutores de la misión de la entidad (CAF, 2010).

Aunque la naturaleza de las entidades públicas difiere de las entidades privadas, su operación y gestión deben estar enmarcadas en el buen actuar y el uso eficiente de los recursos. Para el caso de las entidades públicas, lo anterior se hace aún más demandante, dado que la ciudadanía en general es quien se beneficia del manejo adecuado de las entidades y de los recursos asignados para realizar su propósito. Es decir, en las entidades privadas el impacto de una adecuada o una incorrecta gestión es más limitado. En las entidades públicas, una gestión inadecuada afecta el bienestar general y el desarrollo económico a nivel país, especialmente en aquellas entidades que ejecutan funciones sustanciales que son responsabilidad del Estado (Deloitte, 2010).

**1.2.****Conceptualización**

El gobierno organizacional ha sido abordado desde diferentes perspectivas y disciplinas, en donde actores clave como: organismos multilaterales, asociaciones de profesionales, académicos, sector empresarial, entre otros, han vinculado el gobierno corporativo a los individuos y mecanismos a través de los cuales las organizaciones son dirigidas y controladas.

Para el caso del sector público, la temática de gobierno organizacional hace parte del estudio de la administración pública, en donde se ha buscado ofrecer y delinear buenas prácticas orientadas a la administración eficiente de los recursos para mejorar la vida de los ciudadanos.

Un país referente en la promulgación de prácticas de buen gobierno en el sector público es Australia, a través de la *Australian National Audit Office* (ANAO), organización que en el año 2003 promulgó la guía de mejores prácticas para el sector público de manera obligatoria. De acuerdo con la ANAO, el gobierno del sector público pretende asegurar que una entidad alcance sus resultados, de tal manera que mejore la confianza en la organización de forma general, y en sus decisiones y acciones de manera particular.

Para la ANAO, el buen gobierno de las entidades públicas debe enfocarse en dos aspectos centrales:

- **Desempeño**, como la manera efectiva y eficiente de proveer bienes y servicios.
- **Cumplimiento**, en el entendido de adherencia a lo estipulado por la normativa, regulaciones, estándares y expectativas de la comunidad en un marco de integridad y rendición de cuentas (ANAO, 2003).

De la misma manera, el Instituto de Auditores Internos de los Estados Unidos concibe el gobierno de las entidades públicas como el conjunto de políticas y procedimientos utilizados para dirigir las actividades de la entidad, con el fin de proporcionar una seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos, a través de una gestión ética y responsable, teniendo en cuenta las actividades que aseguren la credibilidad del gobierno, reduciendo el riesgo público de corrupción (Institute of Internal Auditors, 2006).

El Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) señala que, aunque los sistemas de gobierno, sus procesos, procedimientos y normativas entre entidades públicas pueden variar, existen seis principios comunes de una buena gobernanza, los cuales han sido ampliamente aceptados por organizaciones internacionales y gobiernos. Estos principios son los de la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad y ética, la administración y el liderazgo, (APEC, 2011).

Para Barrett (2002), auditor general para Australia, a través de la ANAO, en las entidades públicas la gobernanza requiere, entre otros aspectos, un fuerte compromiso de todos los participantes, un mayor énfasis en los valores corporativos y en la conducta ética, una adecuada gestión de riesgos y un relacionamiento efectivo con los diferentes grupos de interés. Para Barrett, la gobernanza en el sector público cubre el conjunto de responsabilidades, prácticas, políticas y procedimientos ejercidos para brindar direccionamiento estratégico, asegurar el cumplimiento de los objetivos, manejar los riesgos y utilizar los recursos de manera responsable.

Por su parte, el Instituto Colegiado de Contabilidad y Finanzas Públicas del Reino Unido señala que el gobierno de las entidades públicas pretende asegurar que las mismas alcancen el propósito para el cual fueron creadas y los resultados esperados por los ciudadanos y los usuarios de sus servicios, y operen de manera efectiva, eficiente y ética (CIPFA, 2004).

Por otro lado, la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés) asegura que el gobierno en las entidades se ocupa del diseño de la estructura organizacional, los procesos de toma de decisiones, la manera como se lleva a cabo la rendición de cuentas, el ambiente de control y el comportamiento en la parte superior de la organización (IFAC & CIPFA, 2014).

Adicionalmente, el Fondo Monetario Internacional (FMI), señala que el gobierno organizacional es el mecanismo por el cual se toman e implementan las decisiones. En el sector público, el gobierno organizacional es el proceso a través del cual las entidades públicas abordan los asuntos públicos y administran los recursos públicos. El buen gobierno hace referencia a la administración pública libre de abusos de poder y de corrupción, con apego al cumplimiento de la ley (IMF, 2007).



Partiendo de las experiencias y lineamientos internacionales reseñados previamente, en este diagnóstico se concibe el buen gobierno organizacional en el sector público como *el diseño de los mecanismos que inducen a las entidades a internalizar las expectativas de los diferentes grupos de interés, definiendo y alcanzando los resultados esperados. Los mecanismos de buen gobierno incluyen órganos colectivos de decisión, así como diferentes prácticas y políticas de autorregulación que llevan a las entidades a ejercer sus funciones de manera transparente, efectiva, eficiente y ética.*



# ANEXO 2. MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN (MIPG)



El MIPG es la herramienta con la que cuenta el Estado colombiano para armonizar los sistemas de gestión de calidad y de control interno de las entidades estatales<sup>7</sup>. El MIPG cuenta con siete dimensiones: i) talento humano; ii) direccionamiento estratégico y planeación; iii) gestión con valores para resultados; iv) evaluación de resultados; v) información y comunicación; vi) gestión del conocimiento y la innovación y vii) control interno. Estas dimensiones están articuladas entre sí y cada una agrupa mejores prácticas que deben cumplir las entidades estatales para mejorar su sistema de gestión.

Como lo describe el Departamento Administrativo de la Función Pública, el MIPG tiene por objetivo fomentar el desarrollo de un quehacer institucional que esté enfocado en resultados, y que les permita a todas las instancias de las entidades estatales trabajar coordinadamente, mejorando así la eficiencia en la prestación de los servicios y en la rendición de cuentas. Además, el MIPG también busca mejorar los canales de participación de los ciudadanos en relación con las entidades.

De esta forma, el MIPG, que fue modificado en 2017 y recoge las mejoras en las actividades de gestión y control interno de las entidades a través de una medición del desempeño institucional, hace seguimiento al cumplimiento en los objetivos trazados en el sector público. A través de esta medición, las entidades pueden ver sus resultados comparados con las otras entidades del sector y se pueden establecer tareas concretas en aras de mejorar las prácticas de gestión y control.

Si bien, el MIPG recoge en sus siete dimensiones una serie de tareas y mejores prácticas que deben realizar las entidades para tener un alto estándar en sus servicios, no todas las prácticas de gobierno organizacional aquí analizadas están recogidas en el modelo, principalmente porque muchas de estas no necesariamente se traducen en tareas de gestión de las entidades, sino en decisiones sobre la forma de organización o la forma de relacionamiento con los grupos de interés. En todo caso, siendo el MIPG el modelo más robusto con que cuenta el Estado para promover buenas prácticas en el funcionamiento de las entidades públicas, resulta importante analizar cómo las recomendaciones sobre gobierno organizacional, resultantes de este ejercicio, pueden eventualmente incorporarse al Modelo.

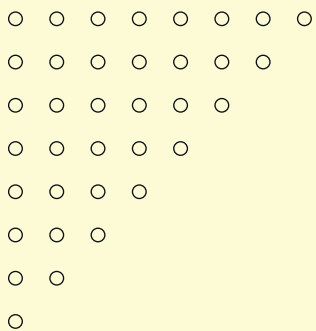
7 .....

El MIPG es desarrollado por el Departamento Administrativo de la Función Pública y en el siguiente minisitio se encuentra toda la información al respecto: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg>





# BIBLIOGRAFÍA



APEC (2011). *Good practice guide on public sector governance*.  
Secretaría para la cooperación económica de Asia Pacífico.

Adams, R. B., & Ferreira, D. (2009). Women in the boardroom and their impact on governance and performance. *Journal of Financial Economics*, 94(2), 291-309.

Barrett, P. (2002). *Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector*. Australian National Audit Office.

CAF (2010). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*. Banco de Desarrollo de América Latina.

CAF. (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal*. Banco de Desarrollo de América Latina. Obtenido de <http://www.oecd.org/daf/ca/secondmeetinglatinamericasoenetworkcafwhitepaperspanish.pdf>

CIPFA (2004). *The Good Governance Standard for Public services*. Londres: Office for Public Management Ltd.

Core, J., Holthausen, R., & Larcker, D. (1999). *Corporate governance, chief executive officer compensation, and firm performance*. *Journal of financial economics*, 51(3), 371-406.

Deloitte (2010). *Prácticas de Gobierno Corporativo en Entidades del Sector Público*. Recuperado el 18 de marzo de 2020 <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/risk/Gobierno-Corporativo/practicas-gobcorp-en-sector-publico.pdf>

DNP (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

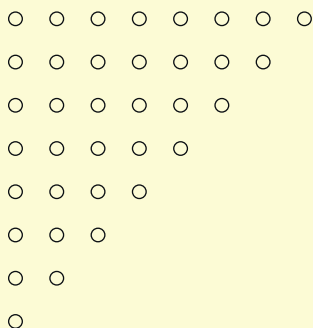
García, R., Guzmán, A., Prada, F., & Trujillo, M. A. (2020). *Evaluación de juntas directivas y aspectos estratégicos para la organización: una mirada desde la gestión de activos en el sector eléctrico colombiano*. Documento de trabajo No 20001. Centro de Estudios en Gobierno Corporativo (CEGC). CESA: Bogotá.

Fich, E. M., & Anil, S. (2006). *Are Busy Boards Effective Monitors*. *The Journal of Finance*, 61 (2): 689-724.

González, M., Guzmán, A., Pablo, E., & Trujillo, M. A. (2020). Does gender really matter in the boardroom? Evidence from closely held family firms. *Review of Managerial Science*, 14(1), 221-267.



# BIBLIOGRAFÍA



IFAC & CIPFA (2014). *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. International Federation of Accountants & The Chartered Institute of public finance & Accountancy.

Institute of Internal Auditors (2006). *The Role of Auditing in Public Sector Governance*. Florida USA.

IMF (2007). *Manual of Fiscal Transparency*. International Monetary Fund.

OCDE. (2011). *Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las empresas públicas*. OCDE. Obtenido de <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf>

OCDE. (2016). *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*. Paris: OCDE.

Restrepo, J. M., Gúzman, A., & Trujillo, M. A. (2012). *Gobierno Corporativo en las Instituciones de Educación Superior en Colombia*. Bogotá: CESA. Publicación financiada por el Ministerio de Educación Nacional.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2014). *Código de Mejores Prácticas Corporativas*. Recuperado el 17 de marzo de 2020 de <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/industrias-supervisadas/gobierno-corporativo/codigo-pais-61162>

Trujillo, M. A., Gúzman, A., & Prada, F. J. (2015). *Juntas Directivas en el desarrollo de Gobierno Corporativo*. Bogotá: CESA.

Trujillo, M. A., & Guzmán, A. (2016). *Lineamientos de Gobierno Corporativo en Revelación y Transparencia*. Bogotá: CESA.



El futuro  
es de todos

Consejería Presidencial para  
la Transformación Digital  
y Gestión y Cumplimiento



Colegio de Estudios  
Superiores de Administración



ICGC  
Instituto Colombiano de  
Gobierno Corporativo



International  
Finance Corporation  
WORLD BANK GROUP  
*Creating Markets, Creating Opportunities*



# GOBIERNO ORGANIZACIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO

RECOMENDACIONES PARA ENTIDADES PÚBLICAS

ISBN: 978-958-8988-64-1



9 789588 988641