



Vigilada Mineducación

**“DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO EN LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL
EN COLOMBIA: EL CASO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA (2020-2023)”.**

**STRATEGIC DIRECTION IN TERRITORIAL PUBLIC MANAGEMENT IN
COLOMBIA - the case of the Department of Antioquia during the period 2020-2023**

LIBIA EUGENIA ALZATE ZAPATA

Artículo

Asesor

JUAN GUILLERMO VIEIRA SILVA

Universidad EAFIT

Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Medellín

2023

DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO EN LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL EN COLOMBIA: EL CASO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA (2020-2023).

Resumen

En un entorno caracterizado por los desafíos y la constante necesidad de cambios en la gestión pública es crucial abordar temas fundamentales relacionados con el direccionamiento estratégico. Este análisis se enfoca en el caso de la Gobernación de Antioquia durante el período 2020-2023, donde ante la falta de normativas y políticas específicas para el direccionamiento estratégico se ha venido desarrollando una propuesta novedosa al respecto que requiere análisis y difusión.

Para abordar esta situación, la entidad territorial opta por modernizar su estructura administrativa en el 2020 incluyendo la implementación de un modelo administrativo gerencial y la creación de un Conglomerado Público. Este modelo promueve un direccionamiento estratégico sólido sobre los organismos y en las 24 entidades descentralizadas en los que el departamento tiene participaciones accionarias. Busca fortalecer los órganos de dirección y administración en la definición y seguimiento de la estrategia toda vez que estos actores son esenciales para garantizar un adecuado control y la protección de los intereses del departamento.

Al final el artículo concluye que, a pesar de la incipiente normativa nacional en el ámbito público, es factible lograr un direccionamiento estratégico efectivo mediante la adopción de buenas prácticas tales como el Modelo de Gerencia Pública implementado por la Gobernación de Antioquia entre 2020 y 2023.

Palabras clave: direccionamiento estratégico, Conglomerado Público, Modelo de Gerencia Pública, Buenas Prácticas de gestión pública, Gobernación de Antioquia.

Abstract

In a dynamic and challenging public management environment, the imperative of addressing fundamental issues concerning strategic direction becomes paramount. This study explores into the case of the Department of Antioquia during the period 2020-2023, where a unique proposition has emerged due to the absence of specific regulations and policies governing strategic direction. This novel proposal requires thorough scrutiny and broader dissemination.

To confront this scenario, the territorial entity undertook a comprehensive modernization of its administrative structure in 2020, introducing a managerial model and establishing a Public Conglomerate. This model serves as a robust framework for enhancing strategic direction across the spectrum of regional government activities and the 24 decentralized entities in which the department maintains ownership interests. Its primary objective is to fortify the governing and administrative bodies by articulating and monitoring the strategic vision. These bodies play a pivotal role in ensuring effective oversight and safeguarding the department's interests.

Ultimately, this article concludes that, even in the absence of comprehensive national regulations in the public sector, the achievement of effective strategic direction is feasible through the voluntary adoption of best practices, as exemplified by the Public Management Model of the Department of Antioquia.

Keywords: strategic direction, Public Conglomerate, Public Management Model, Best Practices.

Introducción

En un contexto en el que la gestión pública se enfrenta a constantes desafíos y demandas de cambio, es fundamental abordar asuntos esenciales vinculados al direccionamiento estratégico; tema que cobra importancia por cuanto la toma de decisiones informadas es un proceso fundamental en la gestión de la dirección de una entidad, ya que influye en el rumbo y los resultados de las acciones emprendidas.

En este sentido, en particular, me centraré en el caso de la Gobernación de Antioquia durante el período 2020-2023, donde la ausencia de normativas y políticas públicas específicas para el direccionamiento estratégico representaban un desafío significativo, situación que llevó a que el ente territorial en el año 2020 modernizara su estructura administrativa con el objetivo de mejorar la calidad de vida de quienes habitan el territorio antioqueño. Para lograr esto, implementó un modelo administrativo gerencial y como resultado de esta iniciativa se creó el Conglomerado Público Gobernación de Antioquia, convirtiéndose así en el primer ente territorial de su tipo en Colombia en utilizar esta figura administrativa.

El conglomerado agrupa a los organismos del nivel central de la Gobernación y a las entidades descentralizadas por servicios del Departamento de Antioquia, 24 entidades que representan diferentes sectores administrativos. Su funcionamiento se rige por un modelo de gerencia pública que es la herramienta clave para aplicar el direccionamiento estratégico en el ejercicio de la función del control de tutela de la Gobernación de Antioquia sobre sus entidades descentralizadas. Se instrumentaliza mediante siete pilares estratégicos: Gobierno corporativo, hacienda y finanzas públicas, planeación estratégica, ambientes de control, direccionamiento jurídico, sostenibilidad ambiental y gobernanza de las comunicaciones. Su objetivo principal es

lograr la coordinación y la articulación entre el nivel central y el descentralizado por servicios, respetando la autonomía que le es propia a este último.

El Modelo de Gerencia Pública, de la Gobernación de Antioquia, promueve un direccionamiento estratégico sólido en los organismos y entidades en los que tiene participaciones accionarias. Busca fortalecer los órganos de dirección y administración de estas entidades, otorgando un papel preponderante a asambleas generales, juntas y consejos directivos en la definición y seguimiento de la estrategia. Estos actores son cruciales para garantizar un control adecuado y la protección de los intereses del departamento, a la vez que contribuyen a la consolidación de un enfoque más integral y a largo plazo en su gestión de lo público.

El texto explora los conceptos del direccionamiento estratégico tanto en el sector privado como en el público; revisa su uso y avance en la administración pública colombiana en el nivel nacional, y finalmente se presenta el caso de la Gobernación de Antioquia, enfatizando en sus elementos y características principales y en las lecciones aprendidas que pueden ser de utilidad para otros entes territoriales que quieran incorporar el direccionamiento estratégico para mejorar la relación y la gestión de sus empresas.

La metodología del artículo se basa en un enfoque cualitativo, utilizando fuentes bibliográficas aplicando criterios de inclusión y exclusión para analizar la información recopilada. Además, se aprovecha la experiencia de la autora en el desarrollo del Conglomerado Público del Municipio de Medellín y ahora el de la Gobernación de Antioquia del año 2020 al 2023, la cual se considera como buena práctica en este contexto y en la región.

En resumen, el artículo demuestra que, a pesar de la incipiente normativa nacional en el ámbito público, es posible incorporar exitosamente el direccionamiento estratégico a nivel

regional para mejorar el relacionamiento y la gestión entre entidades del nivel central y las del nivel descentralizado por servicios.

Marco Conceptual

El hecho de trabajar en un artículo que hable del direccionamiento estratégico en el marco de la nueva gestión y gobernanza pública: el caso de la Gobernación de Antioquia (2020-2023), hace imprescindible darle una mirada a las teorías administrativas que hablan sobre el tema. Es así como se hace una revisión de la definición de direccionamiento estratégico para el ámbito de lo privado y de lo público en Colombia.

“Ningún modelo disponible alcanza para saber a ciencia cierta cómo debe organizarse el aparato del Estado para cumplir con sus propósitos, porque son éstos los que determinan la respuesta”,(Merino, 2014), lo anterior expresa que se debe tener apertura para entender la compleja realidad que cada vez proponen los nuevos retos para la gestión de lo público.

La planeación estratégica es un asunto que corresponde a la alta gerencia de las empresas. De allí que, Gallardo (2012, p. 42), la concibe como “el proceso por el cual una empresa desarrolla los objetivos y las acciones concretas para llegar a alcanzar el estado deseado”, toda vez que asiste a la organización en su operación efectiva, a lo que también Serna (2008, p. 55), indica que:

“...es el proceso mediante el cual quienes toman decisiones en una organización obtienen, procesan y analizan información pertinente, interna y externa, con el fin de evaluar la situación presente de la empresa, así como su nivel de competitividad con el propósito de anticipar y decidir sobre el direccionamiento de la institución hacia el futuro”, (Serna, 2008).

En este contexto, la planificación estratégica sirve como guía para la consecución de objetivos organizacionales, mediante el desarrollo de un plan estratégico; de esta manera, nace el

direccionamiento estratégico, que contribuye tanto con las metas como con los objetivos a largo plazo de la empresa: “es decir que, el direccionamiento estratégico es un concepto más amplio que la planeación estratégica”, (Aguilera Castro, 2010, p. 87).

La gestión y el direccionamiento estratégico se enfocan en la toma de decisiones de la gerencia, para avanzar de manera coordinada tanto en la formulación de estrategias como en la preparación de la empresa para enfrentar con eficacia los desafíos que un futuro incierto presenta, especialmente en un mundo globalizado y en constante transformación.

Con respecto al concepto de direccionamiento estratégico desde el ámbito privado, diversos autores han citado sus distintos enfoques. Para algunos, es una herramienta eficaz y eficiente para aplicar al interior de la organización, bajo un liderazgo compartido que busca integrar de manera estratégica la gerencia con las demás áreas funcionales para obtener el éxito "Aunque no existe una respuesta exacta a la pregunta sobre la mejor forma de garantizar un gobierno digno de la sociedad a la que sirve, quienes estudian las administraciones públicas no renuncian a la soberanía laica de la investigación, en búsqueda de las mejores claves para afrontar los problemas públicos con éxito. Este libro estudia las políticas públicas –una de esas claves principales– desde la mirada de quien ha dedicado veinte años a la investigación y la docencia de ese tema y reconoce que, aunque las políticas estén basadas en los mejores cursos de gestión imaginables por la inteligencia disponible, no suplen la capacidad ni la voluntad de los individuos al seguirlos. Una investigación que combina la revisión de la literatura sobre el tema, la experiencia práctica y el compromiso con las aulas. “Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos (Merino, 2014), deseado, por su parte, (Fred, R, 1997)lo presenta como el arte y la ciencia de formular, implementar, y evaluar las decisiones internacionales que permiten a la organización alcanzar sus objetivos.

El direccionamiento estratégico o también llamado “Dirección Estratégica Integrada”, tiene el fin de coordinar las relaciones del ambiente interno y externo, para lograr “una sinergia en el proceso de la consecución de resultados que, tienen influencia tanto a nivel social como a nivel económico” (Bolaño Rodríguez, Robaina et al., 2014, p. 345).

Por su parte, Thompson y Strickland (2004, p.43), definen el direccionamiento estratégico como:

El proceso administrativo de crear una visión estratégica, establecer los objetivos y formular una estrategia, así como implantar y (Thompson et al., 2004).

cutar dicha estrategia; después, con el transcurso del tiempo, iniciar cualesquier ajustes correctivos en la visión, los objetivos, la estrategia o su ejecución que parezcan adecuados.

De esta manera, el direccionamiento estratégico tiene mayor relevancia frente a la importancia inherente de las áreas operativas, que, si bien es cierto, son primordiales para el funcionamiento de la empresa, el direccionamiento estratégico lo es aún más, porque el mismo es responsable de la toma de decisiones, formulación de las estrategias y realización de planes de acción, para la ejecución de las estrategias, como lo aseguran Hernández et al, (2017, p. 16).

Por consiguiente, el direccionamiento estratégico es considerado como el norte empresarial, con estrategias claves para dirigir la organización en el corto plazo, en busca de un posicionamiento en el mercado que garantice sostenibilidad a través del tiempo. Por tanto “implementar esta estrategia le genera a las entidades un factor diferenciador en el entorno, generando a su vez, valor para el cliente y por consiguiente el cumplimiento de objetivos para el desarrollo organizacional” (Montoya Agudelo, Boyero Saavedra et al., 2015, p. 8).

Por su parte, (Johnson & Scholes, 2001), afirman que "la dirección estratégica se ocupa de la complejidad derivada de las situaciones ambiguas y no rutinarias con implicaciones sobre

la totalidad de la organización más que sobre operaciones específicas". De acuerdo con estos autores, uno de los desafíos principales para los directivos radica en su costumbre de gestionar a diario los recursos bajo su control, dedicando la mayor parte de su tiempo a la planificación operativa. Es común que se les olvide que esta no es su meta principal ni debería ocupar todo su tiempo.

Después de hacer referencia a las definiciones de diferentes autores, se considera que la planteada por, (Johnson & Scholes, 2001), representa un aporte valioso en tanto insta a los directivos a equilibrar su enfoque en las operaciones diarias con la planificación y toma de decisiones estratégicas lo que permite asegurar el crecimiento y la competitividad de la empresa, así como generar capacidades para dar respuestas a las exigencias del entorno.

El resultado final del direccionamiento estratégico, es entonces la posibilidad de lograr los objetivos de la organización, teniendo como finalidad formular la estrategia y los planes de acción empresarial, "anticipando cualquier riesgo que pueda existir en un futuro y siendo este el motor principal para que no existan problemas en la entidad", (Aguilera Castro, 2010, p 4) a través de procesos planificados y controlados que permitan la efectiva gestión, en donde las decisiones que se tomen sean informadas y busquen el propósito de generación de bienestar a las comunidades.

En síntesis, al revisar las definiciones de direccionamiento estratégico, se percibe su aplicabilidad tanto en el contexto de las organizaciones privadas como en el sector público. En esencia, el direccionamiento estratégico implica:

- Establecer un sentido de dirección y propósito claro
- Definir objetivos concretos y alcanzables.
- Desarrollar estrategias efectivas para alcanzar sus objetivos.

- Coordinar y alinear las actividades de todos los miembros de los órganos de dirección de la organización y
- Maximizar las posibilidades de éxito.

Sin embargo, cuando aplicamos este enfoque en el sector público, especialmente en un conglomerado público, se hacen evidentes algunas diferencias significativas. Aquí existe una administración temporal de gobierno que debe interactuar con entidades de diversa naturaleza, algunas enfocadas en la generación de valor económico y otras en el valor social. En este contexto se destaca la adaptación de la administración privada al sector público, y más específicamente, del ámbito nacional al territorial.

Es importante resaltar que el direccionamiento estratégico en el sector público difiere del privado, ya que implica la coordinación y articulación de entidades descentralizadas de diversa naturaleza, respetando su autonomía administrativa y presupuestal, lo que representa un desafío, ya que se debe equilibrar el ejercicio de la función de tutela mediante directrices o lineamientos claros en un marco de dependencia no jerárquica.

En resumen, las diferencias entre el direccionamiento estratégico en el sector privado, que generalmente se desarrolla en un solo sector administrativo con una jerarquía clara y hacerlo entre organismos y entidades públicas de diferentes naturalezas y sectores administrativos, requiere un enfoque único en la gestión del direccionamiento estratégico.

El Direccionamiento Estratégico: de lo privado a lo público en Colombia

La gestión y el direccionamiento estratégico es un enfoque administrativo que con adaptaciones se ha trasladado del sector privado al sector público (Echebarría y Mendoza, 1999). Como se ha indicado, en el sector privado el direccionamiento estratégico representa la guía que una organización elige para alcanzar sus objetivos en el largo plazo, marcando el rumbo hacia

donde quiere llegar. Se basa en la formulación de estrategias clave y decisiones importantes que guiarán la organización a corto plazo específicamente en su ámbito económico, en donde la meta final es posicionarse en el mercado asegurando su éxito y continuidad en el tiempo.

Por su parte el sector público abarca todas las actividades económicas que están bajo el control del Estado; comprende el gobierno en sí, con su estructura centralizada de poder, los gobiernos locales, y las entidades públicas que proveen bienes y servicios para los ciudadanos, permitiendo precisar que tanto las organizaciones públicas como privadas presentan similitudes y diferencias significativas en su gestión estratégica, lo que incide en sus enfoques de administración.

En lo privado, la estructura administrativa es sencilla, las políticas emanan de un órgano de dirección que se ajusta con más rapidez ante la presencia de factores que influyan en la marcha de la empresa. Las decisiones son tomadas por un número reducido de personas y las líneas de comunicación son claras y ágiles. El direccionamiento estratégico en lo privado es de orden económico y las decisiones se toman de manera oportuna y a tiempo.

En tanto, en el sector público la estructura administrativa es más compleja, lo que hace que se dificulte el diseño de sus procedimientos y determinar las fuentes de decisión y sus líneas de comunicación. Además, es frecuente la falta de coordinación entre las diversas partes del organismo o entidad. Las decisiones fundamentales que afectan el direccionamiento estratégico de una empresa pública no se toman dentro de la misma organización como en el sector privado, sino que son derivadas por lo general desde un nivel central o por políticas públicas, por tanto, tienen un trasfondo político. En este caso Harmon y Mayer (1999) expresan que el administrador público trabaja en un contexto sembrado en todos los aspectos, de problemas que tienen soluciones políticas, así como instrumentales y técnicas. El direccionamiento estratégico en lo

público se expresa en el bienestar de los ciudadanos y las decisiones se dan por lo general luego de retrasos generados por las autorizaciones que se requieren (Saché, 1990).

En estos aspectos de diferencias entre sectores Guerrero (1999) explica que el manejo privado es más rápido y ágil porque se otorga autonomía y se opera y controla a través a del manejo financiero. El Estado en contraste opera con departamentos, agencias regulatorias y funciones redistributivas.

Para (Crozier 1996), es más fácil obtener logros en la gestión privada porque allí se tiene una percepción mucho más clara de los resultados y de la relación entre las acciones y sus consecuencias en cuanto a los resultados.

En el sector público las relaciones con los resultados son vagas toda vez que las metas no son claras. Sin embargo, en las últimas tres décadas, las restricciones impuestas a las organizaciones públicas se empiezan a parecer más a las de la iniciativa privada, en tanto adoptan técnicas de planeación y dirección estratégica.

Este cambio se formalizó en el Estado Colombiano con la promulgación de la constitución Política de 1991 y en su ley reglamentaria 489 de 1998, desde los cuales se orienta el deber de la función del control de tutela por parte del orden nacional y territorial en donde el estado tiene participaciones accionarias.

En cuanto a la gestión se refiere, en el 2017 través del decreto 1499 se implementa el Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG – para las entidades públicas. Según Función Pública (2017), su objeto es dirigir la gestión pública a la consecución de resultados para la satisfacción de necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos. Este modelo opera a través de 7 dimensiones que a su vez agrupan políticas y prácticas o instrumentos para

ser aplicados de manera coordinada por cada entidad, sin contemplar la visión de grupo ni la planificación a largo plazo.

En particular la dimensión de direccionamiento estratégico y planeación se centra en definir la ruta estratégica de la entidad que guiará su gestión institucional en el corto y mediano plazo, con el objetivo de garantizar los derechos y satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Además, deben considerar las prioridades de los planes de desarrollo, el presupuesto y el marco normativo que rige su actuación. Para ello las entidades deben tener claro su propósito fundamental, a quién se dirige y cuáles son sus prioridades. Para lograrlo deben establecer metas y plazos, promoviendo la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, identificar sus recursos internos y externos para lograr sus objetivos, definir las estrategias y establecer indicadores para el seguimiento y evaluación de los resultados.

En resumen, el pretender guiar la gestión estratégica de las entidades públicas, bajo los anteriores preceptos, se distancian del ejercicio del direccionamiento estratégico definido anteriormente, toda vez que el MIPG se centra en la integración de la planeación, el control interno, la gestión de calidad y la evaluación, para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública. Su enfoque principal es establecer estándares y procesos para la gestión y control de las entidades públicas. No se enfoca en el direccionamiento estratégico de manera explícita, sin embargo, incorporan elementos del direccionamiento estratégico en los procesos de planificación toda vez que son necesarios para establecer los objetivos y metas para cumplir con su misión y visión, propios del contexto de la gestión pública colombiana.

Esto no significa que el direccionamiento estratégico sea excluido de la gestión pública, ya que en la práctica en los entes territoriales como el Municipio de Medellín desde el 2012 y la Gobernación de Antioquia, realizan procesos de dirección estratégica en paralelo como parte de

su gestión general, a través de la definición e implementación del Modelo de Gerencia del Conglomerado Público, de forma complementaria a las directrices y políticas establecidas por el MIPG, toda vez que el direccionamiento estratégico es una parte esencial de la gestión y gobernanza pública efectiva.

El Direccionamiento Estratégico en el Estado Colombiano

La Constitución de Colombia de 1991 establece los fundamentos esenciales para el control administrativo en el país, tal como se expresa en el segundo inciso del artículo 209 de la Constitución. Dicho inciso establece que las actuaciones de las autoridades administrativas deben llevarse a cabo de manera coordinada, y para asegurar esta coordinación, se establece el control administrativo, cuyas normativas se encuentran reguladas en los artículos 103 y siguientes de la Ley 489 de 1998. En el contexto del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia y de acuerdo con la definición del Departamento Administrativo de la Función Pública¹, las actividades realizadas por la administración de un orden superior están orientadas a verificar y asegurar que las funciones de los organismos y entidades que integran el sector cumplan con las políticas sin comprometer la descentralización y la autonomía, (Función pública, 1998).

Si bien es cierto que este control no implica subordinación jerárquica sobre los entes descentralizados, sí garantiza el cumplimiento del principio de coordinación que gobierna la función administrativa y rige la relación entre el nivel central y la entidad descentralizada.

Sobre el control administrativo en la descentralización, también llamado control de tutela dijo la sentencia C-727 de 2000, proferida por la Corte Constitucional que:

“La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de

competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968”, (REDJURISTA, 2000).

De esta manera, la autonomía para la gestión de los asuntos que son de competencia de los entes funcionalmente descentralizados no es absoluta, sino que se ejerce dentro de ciertos parámetros que emanan de la voluntad general consignada en la ley y surgen de la política general formulada por el poder central (Corte Constitucional, sentencia C-727 del 21 de junio de 2000, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Una norma que resulta fundamental para sentar las bases del control de tutela es la Ley 489 de 1998 "Por medio de la cual se regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública". Cabe resaltar que esta Ley es aplicable a las entidades territoriales y a sus entidades descentralizadas. Esta norma en el artículo 103 consagra la titularidad del control de tutela en cabeza del Estado; y en el artículo 104, establece que la finalidad del control de tutela debe estar encaminada a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales y de conformidad con los planes y programas adoptados.

El artículo 68 establece cuáles son las entidades descentralizadas del orden nacional y sus características, resaltando que, aunque gozan de autonomía administrativa, siguen sujetas al

control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas. Además, dispone en su parágrafo 1 que estas entidades están sujetas a la Constitución, a la Ley, a las Leyes que las crean y a sus estatutos, dejando claro que este régimen jurídico también aplica para las entidades descentralizadas de los entes territoriales.

De acuerdo con lo anterior, en el ejercicio de su rol como propietario, el Estado colombiano se enfrenta a retos por la debilidad en el gobierno corporativo de las entidades y a la rigidez en el marco normativo que les es aplicable, siendo uno de ellos, y el más importante, fortalecer el direccionamiento estratégico con las entidades descentralizadas. Por tanto e influenciado fuertemente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en adelante OCDE, El Consejo Nacional de Política Económica y Social- CONPES- a través de su documento N. 3851 de 2015, plantea una política de propiedad de empresas del Estado, con el objeto de avanzar hacia un modelo de gobierno corporativo estatal, basado en la rendición de cuentas entre la entidad propietaria y las juntas o consejos directivos respetando la autonomía que les es propia en su rol de máximo órgano decisorio de la entidad, elevando con ello, los estándares mínimos del gobierno corporativo y ajustando su marco normativo para lograr que estas tengan condiciones propicias para la generación de valor. En tanto el CONPES N. 3927 de 2018, desarrolla los criterios y parámetros para identificar y gestionar las empresas y participaciones accionarias de la nación en su condición de estratégicas o no, para un mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

Posteriormente y como consecuencia de la implementación de lo dispuesto en estos documentos CONPES, entra en vigencia el Decreto 1510 de 2021, que adiciona al Decreto 1068 de 2015 que tiene por objeto establecer reglas para la gestión de la propiedad de la Nación y de las entidades territoriales en empresas y sociedades, para generar valor económico y social,

garantizar el uso eficiente y adecuado de los recursos y fomentar mejores prácticas de gobierno corporativo, en el ejercicio de propietarios sobre sus entidades públicas, evitando tanto la pasividad como el exceso de la intervención estatal y logrando que las mismas operen con eficiencia y transparencia.

Desde su carácter de obligatoria adopción para entidades del orden nacional con derechos de propiedad en empresas y sociedades, así mismo optativo para entidades territoriales, fija los lineamientos a desarrollar al interior de las entidades ya sea del nivel nacional o local, para lograr la materialización del control de tutela. Estos lineamientos se concretan en:

- Política de buen gobierno corporativo
- Transparencia y conflictos de interés
- Formas de relación entre entidad propietaria y empresa receptora
- Código de propiedad, destacando que es un documento público de obligatoria

adopción para las entidades propietarias, el cual debe contener los criterios generales y específicos que guíen sus decisiones, con el fin de que gestionen correctamente los recursos invertidos en sus entidades descentralizadas.

A partir de esta Ley, se amplía la mirada respecto de la gestión de la propiedad, reconociendo el valor económico y social que la misma debe generar y destacando la implementación del gobierno corporativo para el sector público.

En la misma línea se encuentra la ley 2200 de 2022 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Departamentos", que faculta a los gobernadores para coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales de los departamentos, quedando pendiente la reglamentación del

artículo 146, consistente en la expedición del régimen para las entidades descentralizadas del orden departamental.

El Control de Tutela:

Para entender las características del control de tutela es necesario referirse a la jurisprudencia que ha analizado este concepto en detalle, de la siguiente manera:

- ***Diferencia entre los organismos superiores e inferiores:*** El control de tutela parte de la base de la distinción entre organismos superiores e inferiores dentro de la estructura administrativa. Por ello, no resulta extraño ni contrario al espíritu de la Carta, que la ley hable de que los representantes legales de las entidades descentralizadas tengan un superior inmediato. Ello no supone que dicho superior ejerza un control jerárquico. Significa tan solo, que ese superior inmediato ejerce el control administrativo propio de la descentralización. (Corte Constitucional, C-727/00).
- ***No dependencia jerárquica:*** *La teoría general del derecho administrativo establece que, aunque las entidades descentralizadas por servicios no están sujetas a un control jerárquico, reservado para la administración centralizada, en cambio sí son objeto de un control llamado “de tutela” (Corte Constitucional, C-736 de 2007).*
- ***Las entidades descentralizadas deben seguir parámetros y directrices, “no son ruedas sueltas”:*** *Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas (Artículo 68 Ley 489/98). El control de tutela sin generar una dependencia jerárquica sí somete a las entidades descentralizadas por servicios a los parámetros y directrices fijadas por el nivel central de la Rama Ejecutiva del poder público (Consejo de Estado 2014 Radicación número: 73001-23-31-000-2001-01509-01 (25.909).*

- ***Poder de supervisión y orientación para armonizar con las políticas del sector:***

La descentralización por servicios siempre ha tenido como presupuesto una relación que implica un poder de supervisión y orientación que se ejerce con el fin de constatar la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas con las políticas generales adoptadas por el sector (Corte Constitucional, C-727/00).

¿Cómo materializar el Control de Tutela?:

Siguiendo lo expuesto anteriormente y respaldados por la jurisprudencia, a continuación, se describen las maneras en que puede llevarse a cabo la función de tutela en el ente territorial:

- **Facultad de los Gobernadores de nombrar y remover libremente a los gerentes o directores:** de acuerdo con el artículo 305 # 5 de la Constitución Política, los gobernadores pueden nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Además, consagra que los representantes del Departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de estos son agentes del gobernador.
- **Delegación en gerentes, directores o presidentes:** la descentralización por servicios está dada por reglas de derecho como la delegación en los gerentes, directores o presidentes de entidades descentralizadas. (Corte Constitucional C-1258/01).
- **Presencia en órganos directivos:** la presencia de representantes del nivel central en los órganos directivos del ente funcionalmente descentralizado (Corte Constitucional, Sentencia C-727/00).
- **Decisiones alineadas con las políticas del sector:** los planes de desarrollo territoriales involucran igualmente a las entidades descentralizadas, y la adscripción o

vinculación de la entidad descentralizada a una Secretaría o Departamento Administrativo, permite el ejercicio del control de tutela de éstos sobre aquellas.

El recuento anterior deja en evidencia que la implementación de la nueva gestión y gobernanza pública en el Estado colombiano comenzó con la promulgación de la Constitución de 1991. Esta constitución promovió transformaciones significativas en la organización de la administración pública. El objetivo era que, a través de herramientas, instrumentos y buenas prácticas de gestión pública, cada entidad gubernamental pudiera alcanzar sus metas. Sin embargo, el desarrollo de esta nueva gestión y gobernanza ha sido lento. A la fecha, solo algunas buenas prácticas de gobierno corporativo se han adoptado, especialmente después de que Colombia se adhiere a la OCDE. A pesar de estos avances, estas prácticas aún se encuentran en una fase incipiente, especialmente en los niveles territoriales.

El direccionamiento estratégico en la Gobernación de Antioquia:

El decreto 1222 de 1986, que fue derogado por la Ley 2200 de 2022, establece las responsabilidades de los entes territoriales departamentales, con respecto a sus funciones y la tutela gubernamental sobre sus participaciones accionarias.

Para llevar a cabo un adecuado ejercicio del direccionamiento estratégico, se fortalece el control de tutela sobre los organismos o entidades que conforman el nivel central o descentralizado. Estos organismos deben coordinar sus actuaciones con los lineamientos, políticas y programas de la administración departamental, manteniendo su autonomía, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 489 de 1998.

Históricamente, en la Gobernación de Antioquia, se realizaban acciones dispersas que le apuntaban al cumplimiento de las políticas y programas de la administración departamental,

dejando constancia de ello en el avance del Plan de Desarrollo de la administración vigente como en la gestión de las Juntas y Consejos Directivos de las entidades descentralizadas.

A pesar de que se realizaba una planeación estratégica para cumplir con las funciones correspondientes, no se tenía definido de manera formal, por lo menos no se encontró evidencia de un direccionamiento estratégico que fortaleciera el rol de propietario del departamento. Este direccionamiento es esencial para la toma de decisiones adecuadas a través de los órganos de dirección en las entidades en las que el departamento tiene participación, a fin de garantizar la unidad de propósito y la sostenibilidad de la propiedad.

No hay evidencias que indiquen la existencia de un procedimiento para la representación del Gobernador y del Departamento de Antioquia en las Asambleas, Juntas Directivas, Consejos Directivos y Consejos Superiores donde tiene asiento. Se cumplía si con la facultad de nombrar o remover libremente a los gerentes o directores y a pesar de tener presencia del nivel central en los órganos de dirección de los entes funcionalmente descentralizados; no hay reporte de evaluaciones a los mismos. Tampoco acciones que den cuenta de una toma de decisiones alineadas con las políticas del nivel central o los sectores correspondientes, lo que evidenciaba la falta de prácticas de un buen gobierno corporativo. Las entidades operaban de manera independiente. Además, no se mantenía un inventario actualizado de participaciones accionarias patrimoniales o de liquidez del Departamento de Antioquia, lo que señalaba un gobierno débil en términos de la sostenibilidad del ente territorial.

Es así como, en respuesta a las transformaciones en la organización y administración pública, orientadas desde la Constitución Política de 1991, el Departamento de Antioquia ha llevado a cabo reformas en su función ejecutiva, realizadas en consonancia con los principios que rigen la función pública. Por ello con base en la experiencia alcanzada con el Modelo de

Gerencia Pública del Municipio de Medellín, en los aprendizajes de su implementación y en la evolución de las prácticas de la nueva gobernanza pública, el Gobernador, desde un ejercicio como propietario responsable y como direccionador de la estrategia del Departamento, estableció la ruta para crear en Antioquia un Modelo de Gerencia Pública, en aras de dar una aplicación al direccionamiento estratégico establecido para el ente territorial, (de Colombia, 1991).

Esto exigió la utilización de unos criterios directivos que dieran línea estratégica para una adecuada toma de decisiones. Por ello, se implementó un Modelo de Gerencia Pública como herramienta del Direccionamiento Estratégico para el fortalecimiento del ejercicio de control de tutela de la Gobernación de Antioquia sobre sus entidades descentralizadas por servicios, y para la implementación de buenas prácticas de gerencia pública que, mediante la formulación de lineamientos estratégicos, posibilita la articulación entre los organismos del nivel central y las entidades descentralizadas que conforman el Conglomerado Público Gobernación de Antioquia.

Alineado con lo anterior, se definieron los objetivos estratégicos para la implementación del Modelo de Gerencia Pública. Estos objetivos tienen como finalidad cumplir con el modelo establecido y adoptar buenas prácticas en la gestión pública del ente territorial. Los objetivos estratégicos del modelo son (Decreto 2567 de 2020, art. 55).

- *Articular el direccionamiento estratégico entre el nivel central y descentralizado.*
- *Promover, mediante la adopción de buenas prácticas en gerencia pública, la transparencia y efectividad en la toma de decisiones.*
- *Fortalecer las capacidades institucionales en procura de mantener una relación estable y productiva entre los organismos del nivel central y con las entidades descentralizadas.*
- *Coordinar la presencia institucional en el territorio para lograr sinergias, generar valor compartido y lograr la perdurabilidad del Modelo en el tiempo.*

Así las cosas, en el ente territorial departamental, se puede observar la aplicación del direccionamiento estratégico, una práctica común en el sector privado. Como se mencionó previamente, en esta orientación, las decisiones son tomadas por un reducido grupo de personas con una comunicación clara y ágil, convirtiéndose en la piedra angular de las empresas ya que se utiliza estrategias clave para posicionarlas en el mercado y garantizar su sostenibilidad en el largo plazo, lo que agrega valor al cliente y contribuye al logro de los objetivos para el desarrollo organizacional.

En tanto en lo público que comprende el gobierno en sí, con una estructura administrativa compleja, se dificulta la toma de decisiones y se abarca todos los sectores administrativos que proveen bienes y servicios para los ciudadanos, siendo frecuente la falta de coordinación y articulación entre las partes del ente territorial, especialmente cuando las metas a veces no son tan claras y los organismos y entidades descentralizadas requieren intervenir en un mismo asunto.

Sin embargo, en las últimas décadas las organizaciones públicas han enfrentado restricciones similares a las de las empresas privadas. Hay limitaciones en su ejercicio de planeación estratégica, el control y la sostenibilidad, entre otros, por lo que le ha correspondido a lo público adoptar técnicas y buenas prácticas de la administración privada como el direccionamiento estratégico, para avanzar en el desarrollo organizacional. Este direccionamiento es definido para el ente territorial, como un conjunto de lineamientos gerenciales que fortalecen el rol de propietario y permiten la toma de decisiones adecuadas a través de los órganos de dirección en las entidades en las cuales el departamento tiene participación, garantizando así la unidad de propósito y la sostenibilidad de la propiedad.

Para concretar esta visión, el 18 de octubre del año 2020 el Gobernador Aníbal Gaviria Correa en una rueda de prensa emite el direccionamiento estratégico tanto de la institucionalidad como del Plan de Desarrollo para el periodo de gobierno del 2020-2023- En este anuncio, resaltó la importancia de adoptar prácticas gerenciales exitosas previamente implementadas en Medellín en años anteriores y de incorporarlas en la cultura organizacional del Departamento.

El enfoque estratégico se centra en aspectos clave como la reactivación económica y empleo, la contención, mitigación y atención del COVID-19; la visión de largo plazo (Antioquia del Futuro: Agenda 2040), y un mensaje de unidad y esperanza para el país.

El direccionamiento estratégico basado en las líneas mencionadas se centra en dos pilares fundamentales: la autosostenibilidad y la generación de sinergias. La autosostenibilidad implica establecer una ruta de la autosostenibilidad para que, en el mediano plazo, el 100% de las entidades del Conglomerado Público alcancen el equilibrio, midan su huella de carbono y definan e implementen un plan de acción que conduzca a la carbononeutralidad.

En cuanto a la generación de sinergias, se enfoca en acciones estratégicas alineadas entre el nivel central y las entidades descentralizadas. Esto tiene como objetivo crear encadenamientos sectoriales para optimizar la gestión del Conglomerado mediante el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, la identificación de acciones conjuntas en el territorio y la medición de la eficiencia de trabajar de manera coordinada.

El modelo de gerencia pública que permite la aplicación del direccionamiento estratégico se instrumentalizó mediante los pilares de:

- Gobierno Corporativo. Es el conjunto de lineamientos estratégicos encaminados tanto al fortalecimiento de los órganos de dirección y la toma de decisiones en los organismos

del nivel central y descentralizado como a la implementación de buenas prácticas, para un adecuado control y seguimiento al cumplimiento del direccionamiento estratégico.

- Hacienda y finanzas públicas. Conjunto de lineamientos estratégicos para la gestión de los recursos públicos, el manejo y consolidación de estados financieros y la implementación de indicadores de desempeño y de riesgos financieros, mediante la adopción de buenas prácticas financieras para generar mayor valor económico y social.
- Gobernanza de las Comunicaciones. Es el conjunto de lineamientos estratégicos que orientan la gestión de la comunicación pública, la información oficial, el manejo de imagen corporativa y el relacionamiento con los diversos públicos de interés para la difusión del quehacer institucional y la promoción de una participación más activa de las comunidades en los temas de interés colectivo.
- Planeación Estratégica. Es el conjunto de lineamientos estratégicos que orientan la adopción articulada de agendas regionales, nacionales e internacionales de sostenibilidad y desarrollo territorial, en los planes estratégicos del corto, mediano y largo plazo, de los organismos y entidades que conforman el Modelo de gerencia pública, para el cumplimiento de los objetivos trazados de manera concertada.
- Direccionamiento Jurídico. Es el conjunto de lineamientos jurídicos de carácter estratégico orientados de manera articulada a la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial, administrativa y contractual, de los intereses de la Gobernación de Antioquia y sus entidades descentralizadas, con el propósito de garantizar su sostenibilidad integral.
- Sostenibilidad Ambiental. Conjunto de lineamientos estratégicos para proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural, en armonía con el desarrollo económico y con las partes interesadas, con miras a mitigar los impactos medioambientales y sociales.

- Ambientes de Control. Conjunto de lineamientos estratégicos orientados al direccionamiento y desarrollo de la actividad de la auditoría con enfoque de riesgos y de los ambientes de control propios de la gestión pública, bajo las mejores prácticas, que con independencia y objetividad permitan responder de manera oportuna a los retos de la nueva gerencia pública.

En consecuencia, la articulación de las actuaciones de gestión y gobernanza con las entidades descentralizadas por servicios, en virtud del principio de coordinación administrativa y en busca del fortalecimiento institucional, se materializa con la adopción de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en la gerencia de lo público, siendo este un conjunto de lineamientos estratégicos encaminados tanto al fortalecimiento de los órganos de dirección y la toma de decisiones en los organismos del nivel central y descentralizado, como a la implementación de buenas prácticas para un adecuado control y seguimiento al cumplimiento del direccionamiento estratégico.

Las acciones realizadas en su función ejecutiva posicionan al departamento a la vanguardia en la aplicación de los conceptos de la nueva gestión y gobernanza pública. Esto se logra mediante la implementación de procesos y buenas prácticas de gobierno corporativo recomendadas por las entidades multilaterales, adaptándolas a las particularidades del sector público, así mismo con la implementación de instrumentos técnicos y buenas prácticas, cumpliendo incluso desde antes de la expedición de normas del nivel nacional como el Decreto 1510 de 2021 y la Ley 2200 de 2022. Estas acciones están dirigidas al fortalecimiento de los órganos de dirección y administración de las entidades para la toma de decisiones, lo que refleja un adecuado ejercicio del control de tutela por parte del ente territorial.

Para concretar el ejercicio del control de tutela en el Departamento de Antioquia, se han expedido normas de carácter departamental, como el Decreto Ordenanza 2567 de 2020, “Por medio del cual se determina la estructura administrativa de la Administración Departamental y se definen las funciones de sus organismos y dependencias, al igual que se dictan otras disposiciones”. Este decreto determina la estructura administrativa compuesta por nivel central y descentralizado, este último compuesto por establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado, empresas sociales del estado, empresas departamentales de servicios públicos domiciliarios, sociedades públicas, sociedades de economía mixta y entidades descentralizadas indirectas.

Es así como esta estructura administrativa departamental modernizada, da lugar a una capacidad gerencial más amplia, canaliza la planeación y el seguimiento mediante la organización de sectores administrativos conformados por los organismos del nivel central y las entidades descentralizadas, permitiendo una gestión más efectiva de los planes, programas y proyectos del plan de desarrollo, hacer más eficiente la gestión e inversión de los recursos, lograr mayor articulación y sinergias, y ejecutar procesos transversales que impacten la organización, propiciando la generación de valor del patrimonio estatal, la sostenibilidad institucional y la eficiencia en el cumplimiento de sus finalidades, así como el diseño y adopción de instrumentos y estándares de buenas prácticas para el direccionamiento, control, monitoreo y evaluación de las entidades que lo conforman.

Por tanto, el Modelo de Gerencia se constituye en una herramienta del Direccionamiento Estratégico diseñada para garantizar la presencia administrativa en el territorio de forma articulada y coherente para obtener mayor sostenibilidad de la transformación del departamento con responsabilidad social, ambiental y económica.

Para asegurar la sostenibilidad del modelo y la mitigación de los riesgos estratégicos asociados a la implementación de las buenas prácticas, se acogieron metodologías de gestión para el cumplimiento y de análisis de riesgos estratégicos que permiten reconocer condiciones o situaciones del contexto en el que actúan las entidades que pueden generar oportunidades o representar un riesgo en el alcance de los objetivos del modelo y el cumplimiento de lo dispuesto para su direccionamiento estratégico.

Allí, el Pilar de Gobierno Corporativo, además de ser el articulador de las buenas prácticas, tiene como foco fortalecer los órganos de dirección para la toma de decisiones, en procura de la articulación y sostenibilidad del Conglomerado. Para ello ha liderado la identificación, promoción e implementación de buenas prácticas para el control y seguimiento al cumplimiento del direccionamiento estratégico.

Producto de la implementación de los lineamientos e instrumentos propios del Gobierno Corporativo se destacan:

La gestión y administración de las Juntas y Consejos Directivos:

- Un total de 151 miembros, con cero vacancias, de los cuales se resalta la participación de las mujeres, donde el 54% ocupan la presidencia y, en general ocupan el 35% de estas juntas, superando la meta establecida a nivel mundial del 30%.
- Oficialización del procedimiento para la delegación, designación y apoderados en el sistema de gestión de calidad.
- Consolidación histórica de delegaciones, designaciones y representación del Departamento en órganos de dirección desde el año 2008 hasta 2023.
- Ejercicio de direccionamiento estratégico para miembros de las Juntas y Consejos Directivos de las entidades en un formato tipo sesión de junta directiva conjunta en los años 2021

y 2022, donde, de manera simultánea, se socializan las orientaciones esperadas para la toma de decisiones articulada entre las entidades del Conglomerado.

- De manera complementaria, y preservando la visión estratégica para el análisis de riesgos, se identificaron los riesgos asociados con la representación del Departamento en los órganos de dirección, de manera que se logró analizar y plantear controles para mitigar las posibles situaciones y/o adversidades que pueden afectar negativamente la toma de decisiones, el direccionamiento estratégico y el cumplimiento de las responsabilidades de los miembros de las juntas o consejos directivos de las entidades, (Función pública, 2019).

La Escuela de Gobierno Corporativo:

- Certificación a 54 miembros de juntas y consejos directivos con el SENA – para Empresas Sociales del Estado – y con el Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo (ICGC) para todo el Conglomerado.
- Más de 300 personas impactadas de manera directa con dos eventos nacionales y 2 eventos internacionales de Gobierno Corporativo para entidades públicas.

El Micrositio Conglomerado Público:

- Compromiso con la transparencia y divulgación de información en línea para consulta de los públicos de interés. Allí se gestiona y administra las actividades del Gobierno Corporativo, a través de tableros de registro del calendario de sesiones, conformación de las juntas y asistencia y, sus respectivos reportes. Toda la información en el enlace:

www.antioquia.gov.co/conglomerado.

La Política de Propiedad:

- Inventario de las inversiones patrimoniales y de liquidez del Departamento de Antioquia, presentando un portafolio compuesto por 24 entidades que conforman el

Conglomerado Público y una participación accionaria o inversiones patrimoniales en otras 37 entidades.

- Identificación y clasificaciones de las entidades o participaciones accionarias en las categorías de estratégicas o no para el Conglomerado Público, atendiendo los criterios del CONPES 3927 de 2018.
- La consolidación voluntaria de estados financieros del Conglomerado Público de los años 2020, 2021 y 2022.
- El desarrollo de un ejercicio de identificación de los riesgos a la propiedad a fin de mitigar las contingencias y circunstancias a las que pueden verse enfrentados los intereses patrimoniales del departamento ya sea a causa de un evento potencial interno o externo que altere el adecuado ejercicio de la función de tutela.

Acuerdo Marco de Relacionamiento:

Otro instrumento por medio del cual el departamento de Antioquia materializa su función de control de tutela y que fortalece el Modelo de Gerencia Pública adoptado, es el “Acuerdo Marco de Relacionamiento” suscrito de manera voluntaria el 21 de abril de 2021 por el departamento de Antioquia y 24 entidades descentralizadas alineadas en cinco sectores administrativos. Con la firma de este acuerdo por parte de los representantes legales, las entidades adoptan el Modelo y se establece el marco de relacionamiento con ellas, con el propósito de lograr un mejor ejercicio de sus funciones y materializar la tutela gubernamental, respetando la autonomía que les es propia. El Departamento se compromete a emitir lineamientos para el direccionamiento estratégico, respetar la autonomía operativa y administrativa de las descentralizadas, fortalecer los órganos de dirección y usar adecuadamente los canales de comunicación establecidos para el relacionamiento. Por su parte las entidades

descentralizadas se comprometen a actuar en el marco del direccionamiento estratégico, trabajar de manera articulada, adoptar el Modelo de Gerencia Pública, comprometerse a que el Modelo de Gerencia Pública haga parte de la cultura organizacional y dentro del quehacer de sus públicos internos y usar de manera adecuada los canales de comunicación.

Finalmente se establece un seguimiento y evaluación a través de indicadores anuales para determinar la eficacia en la implementación y convocar periódicamente a entidades independientes para que realicen un monitoreo de los resultados y actualizaciones del Acuerdo.

En síntesis, esto se constituye en acciones de direccionamiento estratégico para coordinar y articular las actividades trazadas por el nivel central, a fin de garantizar que todas avancen de forma sostenible, atendiendo al fin primordial para el cual fueron creadas y demarcando claramente el alcance de la relación entre los firmantes.

De las buenas prácticas de direccionamiento estratégico en el Conglomerado:

Acorde con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), una buena práctica se define como *toda acción pública de intervención, eficaz y útil en un contexto concreto que se aplica en el desarrollo de un proceso de gestión* (DAFP, 2021); es decir que una buena práctica es un lineamiento estratégico que se ejerce dentro de cada pilar para aumentar la rentabilidad social y económica, además de servir como ejemplo para la administración de la gestión pública para otras entidades, algunas de las características que corresponden a una buena práctica se atribuye a que sean sencillas y simples, pertinentes y adecuadas al contexto en donde se implementan, que fomenten la replicación en una situación similar (DAFP, 2021)

En concordancia con el direccionamiento estratégico establecido por la alta gerencia del Departamento, se presentan las buenas prácticas que los pilares del Modelo de Gerencia han estado implementando durante casi cuatro años de gobierno:

Figura 1

Buenas prácticas del modelo de gerencia pública del departamento de Antioquia



Nota: Esta figura fue tomada de Oficina Privada-Despacho del Gobernador. 2023.

Durante la implementación de los lineamientos y buenas prácticas en el Modelo de Gerencia Pública, se han venido desarrollando instrumentos propios del gobierno corporativo que fortalecen el modelo de gobernanza establecido.

En cuanto al gobierno corporativo se destacan la firma de Acuerdo Marco de Relacionamiento, en el año 2021, el cual compila las voluntades de la Gobernación de Antioquia y de las 24 entidades descentralizadas, a través de sus representantes y contiene los lineamientos en los que debe adelantarse la relación del departamento como propietario en representación de los ciudadanos, con las entidades descentralizadas por servicios, respetando la autonomía que les es propia. Igualmente se tiene como buena práctica la política de propiedad con la cual el

Departamento de Antioquia como ente territorial ejerce la función de tutela que le corresponde. A través de este instrumento fortalece su rol de propietario para una adecuada administración y protección de sus propiedades, a fin de lograr los objetivos estratégicos, de modo tal que se dé una mejor estabilidad al ente territorial.

La política de propiedad definida e implementada le permite al Departamento, ser un propietario informado, al que se le reconoce su participación patrimonial y tener una metodología para que, de la mano del plan de desarrollo departamental vigente, se actualice el inventario de que entidades son estratégicas o no, teniendo como referencia las orientaciones propuestas por los documentos CONPES 3851 de 2015, 3927 de 2018 y el decreto 1510 de 2021. Complementa esta buena práctica tener un análisis de riesgos desde la propiedad y un análisis de riesgos desde la representación en juntas, ambos evaluados anualmente, y unos lineamientos estratégicos de propiedad para promover una adecuada gestión de las participaciones accionarias del Departamento de Antioquia.

Otra buena práctica para resaltar es el verificador de rendimientos financieros (VRF), adelantada por la Secretaría de Hacienda, en su compromiso de optimización de los recursos públicos encomendados bajo su administración y custodia, y teniendo en cuenta las negociaciones de tasas de rendimientos pactadas con los siete bancos. Este ejercicio viene entregando una serie de recursos importantes para el flujo de caja del Departamento.

Sumado a esto se destaca también el Índice Multidimensional y Multivariable de Gobierno Corporativo que mide de manera más amplia el avance en la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo, de manera individual para cada entidad y acumulada para el Conglomerado Público. Esta buena práctica que podrá ser replicable y verificable tendrá gracias a su rigor con la metodología con antecedentes y soporte académico, resultados con

evidencia objetiva, cualitativa y cuantitativa de la implementación de esta práctica.

En el pilar de Sostenibilidad Ambiental, resalta como buenas prácticas la Declaratoria de Emergencia Climática, declarada en febrero de 2020, como apuesta responsable con el Departamento, la Nación y el Planeta, con el fin de definir una ruta clara para mitigar los efectos nocivos del cambio climático, promover un desarrollo sostenible en Antioquia y disminuir los escenarios de vulnerabilidad y riesgo. Es una práctica que define una ruta clara para mitigar los efectos nocivos del Cambio Climático, promover un desarrollo sostenible en Antioquia y disminuir los escenarios de vulnerabilidad y riesgo. Se resaltan como resultados la consolidación de un plan de desarrollo con una estrategia asociada a la gestión del cambio climático, con acciones asociadas a promover la agricultura resiliente, la conservación de la biodiversidad y sus servicios, la promoción de producción de energía y transporte limpio, entre otros.

Igualmente, la Certificación de Carbono Neutro para la Gobernación de Antioquia, entregada por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas, ICONTEC, para lo cual se adelantó la medición de los gases efecto invernadero del año 2021 generados por la sede principal del Centro Administrativo Departamental, además de hacer la respectiva compensación, lo que convierte a la Gobernación de Antioquia, en el despacho gubernamental del orden departamental del país en recibir dicha certificación. Esta práctica será sostenible en la medida en que se adelante oportunamente el plan de reducciones, se promueva la disminución de emisiones y se siga midiendo.

En cuanto al pilar de Planeación estratégica se destaca la Agenda 2040, plan estratégico territorial de largo plazo, que entrega una visión de futuro al 2040 para el Departamento de Antioquia, con seis pilares, más de 30 movilizadores, más de 100 rutas estratégicas y cerca de 1000 iniciativas ciudadanas. Este ejercicio que se construyó con la participación de más de 53

mil habitantes de los 123 municipios y dos distritos del Departamento, permitiéndole a la Gobernación de Antioquia recibir el Premio Smart City Latam Congress en el 2022.

En esta misma línea se encuentra la Lotería de Medellín que incursionó en la elaboración del Informe de Sostenibilidad bajo Metodología Global Reporting Initiative – GRI-, con el cual entrega información de su gestión a los grupos de interés, bajo un enfoque de sostenibilidad que incluye temas económicos, laborales, sociales, ambientales y de gobernanza. Esta práctica, le ha permitido evidenciar que ha emprendido otras acciones que mejoran la reputación, como medir y compensar la huella de carbono, además de mantener la certificación en responsabilidad social e involucrar en el proceso contractual aspectos ambientales y sociales con los proveedores.

Respecto de los ambientes de control, se destaca la articulación del Programa de Fomento de la Cultura de Control con las Entidades Descentralizadas y los 123 municipios y dos distritos de Antioquia. La estrategia se desarrolla a través de la semana de la cultura de control, la cual consta de actividades lúdicas, académicas y comunicacionales, se potencia el ejercicio del autocontrol, autogestión y autorregulación. Es de aclarar que, si bien los límites los establece el marco normativo, se busca que el nivel central y descentralizado, hoy Conglomerado Público Gobernación de Antioquia, posea un mayor grado de cualificación y optimización de los mínimos legales en su implementación, a la vez que se fortalezca el Modelo Estándar de Control Interno – MECI, se implementen buenas prácticas de forma articulada y se alcance un alto nivel de madurez en la implementación. La misma será sustentable en la medida que se tenga un relacionamiento permanente con los jefes de control interno de las entidades y la disposición de parte de ellos para aunar esfuerzos que permitan fortalecer la cultura de control.

Otra buena práctica para resaltar es el acompañamiento en el ejercicio de la auditoría en las entidades del conglomerado mediante el apoyo con expertos técnicos - servidores adscritos a

la Gerencia de Auditoría Interna de la Gobernación de Antioquia. Se brinda soporte en los conocimientos específicos de los temas auditados, en los cuales no se tienen los perfiles requeridos por parte de las entidades descentralizadas, lo que permite profundizar el ejercicio, así mismo realizar transferencia de conocimiento en el hacer.

Lo anteriormente expuesto, indica que la implementación de buenas prácticas como parte integral del Modelo de Gerencia Pública en la Gobernación de Antioquia refuerzan el compromiso con la eficacia, la sostenibilidad y el impacto positivo en el territorio. Este enfoque fortalece la confianza de los ciudadanos y contribuye al progreso y desarrollo sostenible del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia.

Síntesis del caso de la Gobernación de Antioquia:

Para iniciar es importante precisar que la ley 2200 de 2022, establece las responsabilidades de los entes territoriales departamentales en relación con sus funciones y la tutela gubernamental sobre sus participaciones accionarias, es decir, sobre los organismos o entidades descentralizadas por servicios que componen el nivel central o descentralizado, manteniendo su autonomía, según lo establecido por la ley 489 de 1998, (Función pública, 2022).

En la Gobernación de Antioquia, se llevaban a cabo acciones dispersas para cumplir con las políticas y programas de la administración departamental, sin un direccionamiento estratégico definido que fortaleciera el rol de propietario del departamento, lo que dificultaba la toma de decisiones en el nivel central y en los órganos de dirección del nivel descentralizado.

Es por lo que, en respuesta a las transformaciones y retos del entorno para la organización y administración pública, el Departamento de Antioquia implementó un Modelo de Gerencia Pública, basado en el direccionamiento estratégico. Para su implementación, este modelo estableció unos pilares estratégicos que desarrollan aspectos clave en la dirección estratégica

como el gobierno corporativo, hacienda y finanzas públicas, planeación estratégica, sostenibilidad ambiental, gobernanza de las comunicaciones, el direccionamiento jurídico y los ambientes de control.

El modelo busca garantizar una presencia administrativa articulada y coherente en el territorio antioqueño, promoviendo la sostenibilidad y la eficiencia en el cumplimiento de los fines esenciales del estado en el ámbito territorial.

El modelo de gerencia se centra en la sostenibilidad incentivando a las entidades del conglomerado público a realizar una gestión eficiente y efectiva, con un compromiso por el medio ambiente y la medición periódica de su huella de carbono. Además, promueve la generación de sinergias, fomentando acciones estratégicas alineadas entre el nivel central y las entidades descentralizadas para mejorar los impactos en el territorio y cumplir con los fines esenciales del estado.

La aplicación de este direccionamiento estratégico en el ente territorial departamental, que, partiendo de sus particularidades del orden jurídico o sectorial, demuestra la implementación de buenas prácticas del sector privado, para avanzar en el desarrollo organizacional y garantizar la unidad de propósito y la sostenibilidad de la propiedad.

En resumen, el Departamento de Antioquia ha implementado un modelo de gerencia basado en el direccionamiento estratégico para fortalecer el control de tutela, mejorar la toma de decisiones y promover las buenas prácticas en la gestión pública y la sostenibilidad de la propiedad en el tiempo.

Recomendaciones para la implementación del direccionamiento estratégico en lo público:

Teniendo en cuenta la experiencia de la Gobernación de Antioquia, en la implementación de un direccionamiento estratégico para la gestión pública, se presentan algunas recomendaciones para aquellos que deseen avanzar hacia la sostenibilidad de la propiedad en el tiempo y mejorar su impacto en los ciudadanos que habitan el territorio de la siguiente manera:

- La implementación del direccionamiento estratégico debe contar con el compromiso y liderazgo de la alta dirección. Esto implica aquellos líderes de la organización deben respaldar y participar activamente en el proceso de diseño y toma de decisiones.
- Considerar la sostenibilidad y la responsabilidad social como partes integrales de la estrategia, con el objetivo de asegurar la perdurabilidad de la entidad en el tiempo.
- Es fundamental comprender y reconocer las regulaciones gubernamentales que rigen la administración pública, el contexto de la organización, sus desafíos y objetivos.
- Considerar la adopción de buenas prácticas internacionales en gestión y gobierno corporativo de lo público, adaptándolas a las necesidades locales.
- Realizar un análisis y clasificación del estado actual de organización y sus participaciones accionarias patrimoniales y de liquidez y alineándolas con el plan de desarrollo. Esta es la base para definir los objetivos estratégicos.
- Procurar porque los objetivos estratégicos estén alineados con la visión estratégica de la organización.
- Identificar y desarrollar estrategias efectivas para alcanzar los objetivos estratégicos.
- Asegurarse que todos los miembros de la organización comprendan el direccionamiento estratégico y estén alineados con él.

- Fomentar una cultura de aprendizaje continuo en la organización. Esto permitirá a la organización adaptarse a los cambios y mejorar constantemente su estrategia.
- Identificar y evaluar los riesgos estratégicos asociados con la implementación, a fin de anticiparse a posibles obstáculos y desarrollar estrategias de mitigación.
- Establecer instrumentos o herramientas incluidas las tecnológicas, que permitan la aplicación, medición y seguimiento al direccionamiento estratégico, así como ajustar la estrategia a medida que cambien las circunstancias y desafíos.
- Realizar rendiciones de cuentas de la implementación del direccionamiento estratégico, ya que esto es esencial para mantener la confianza de la ciudadanía y los órganos de control.

Por consiguiente, la implementación de un direccionamiento estratégico exitoso en la administración pública es un proceso complejo que requiere un compromiso y liderazgo de toda la organización. Si se realiza de manera efectiva, puede mejorar la toma de decisiones, la eficiencia en la gestión pública y la sostenibilidad en el tiempo.

Conclusiones

- El contexto nacional e internacional presenta crecientes desafíos en términos económicos, sociales y ambientales. Ante esta complejidad, es esencial formular políticas públicas que integren todos estos aspectos. Estas políticas son fundamentales para permitir al ente territorial, en este caso, el Departamento de Antioquia, abordar con éxito los desafíos de un entorno en constante evolución.
- El Departamento de Antioquia ha adoptado un modelo de gerencia pública y un conjunto de normas que materializan el control de tutela. Esto garantiza la coordinación y eficiencia en la gestión de sus entidades descentralizadas, respetando al mismo tiempo su

autonomía. Estas medidas se encuentran alineadas con las Directrices de la OCDE y la jurisprudencia nacional, buscando generar valor económico y social en las entidades y las participaciones accionarias de propiedad estatal y promoviendo un fortalecimiento gerencial que asegure la adecuada toma de decisiones en el largo plazo.

- En el contexto público se suelen presentar actuaciones desarticuladas, duplicidades y dispersión de recursos, lo que resulta en ineficiencias y socava las instituciones gubernamentales, por lo cual se dificulta el ejercicio pleno de la gobernabilidad. Para abordar estos desafíos, la Gobernación de Antioquia ha desarrollado un modelo de gerencia diseñado para fortalecer la gestión y gobernanza pública. Este modelo está diseñado para garantizar un desempeño efectivo y sostenible en el tiempo, priorizando aspectos clave de la alta gerencia tanto a nivel central como descentralizado. El objetivo es asegurar un direccionamiento estratégico adecuado y un control eficiente como entidad propietaria.

- El Modelo de Gerencia Pública, en sus propias dinámicas y a través de la implementación de sus lineamientos, es un ejercicio permanente de rendición de cuentas, siendo este un atributo fundamental de las entidades públicas. Cuando este ejercicio se hace de manera voluntaria, se refuerza la reputación institucional y la credibilidad por parte de la ciudadanía. La transparencia se convierte en un valor fundamental en el ente territorial.

- El Modelo de Gerencia, puede mantenerse a lo largo del tiempo siempre y cuando se tenga claro el direccionamiento estratégico y se implementen adecuadamente sus estrategias. Es esencial llevar a cabo actualizaciones periódicas de las inversiones patrimoniales, así como la observancia del análisis de riesgos tanto del modelo como de la representación en los órganos de dirección. Además, la evaluación y seguimiento al Acuerdo Marco de Relacionamiento y a los pilares que sustentan el modelo de gerencia establecido.

- Es fundamental que estas buenas prácticas se conviertan en un referente, replicándose en otras instancias a, sentar las bases para un futuro más sólido de manera que consolide la sostenibilidad del modelo de gerencia en procura del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y se la mejora de la calidad de vida de los habitantes del Departamento.

Bibliografía

Acuerdo Marco de Relacionamiento. (21 de abril de 2021).

Administración departamental, se definen las funciones de sus Organismos y dependencias y se dictan otras disposiciones" (5 de noviembre de 2020).

Aguilera Castro, A. (2010). Direccionamiento estratégico y crecimiento empresarial: Algunas reflexiones en torno a su relación. *Pensamiento & Gestión*, 28, 85–106.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=s1657-62762010000100005&script=sci_arttext

Aguilera Castro, A. (2010). Direccionamiento estratégico y crecimiento empresarial: algunas reflexiones en torno a su relación. *Pensamiento & gestión*. Universidad del Norte.
Recuperado el 15 de mayo de 2019, de
<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/pensamiento/article/view/1020/4967>

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

Bolaño Rodríguez, Y., Robaina, D., Pérez Barnés, A., & Arias Pérez, M. (2014). Modelo de Dirección Estratégica basado en la Administración de Riesgos. *Redalyc*. Recuperado el 01 de junio de 2023, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360433598010>

Castro, A. A. (2010). Scielo. Obtenido de Scielo:
<http://www.scielo.org.co/pdf/pege/n28/n28a05.pdf>

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 209, 305. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-727 de 2000, descentralización, desconcentración y delegación administrativas-diferencias.

Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-1258 de 2001, DESCENTRALIZACION-Significado, modalidades.

Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-736 de 2007, libertad de configuración legislativa en régimen de sociedades de economía mixta-alcance

Crozier, M. (1996, noviembre). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Documento presentado en I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil. Recuperado el 1 de octubre de 2023 de <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1878/1/MichelCrozier.pdf>.

de Colombia, C. P. (1991). CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA 1991.

https://www.arlsura.com/images/stories/ambiental/interes_gral/constitucion_1991.pdf

Decreto 1510 de 2021. Por el cual se adicionan los capítulos 3, 4, 5, 6 y 7 al Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Decreto Departamental 1887 de 2021. "por el cual se reglamenta el Modelo de Gerencia Pública de la Gobernación de Antioquia y se adoptan sus pilares e instancias". (25 de mayo de 2021).

Decreto Ordenanzal 2567 de 2020. "por el cual se determina la estructura administrativa de la

Departamento Nacional de Planeación. (2015, 23 de noviembre). Política General de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional. (Documento CONPES 3851). Bogotá. D.C.. Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2018, 23 de mayo). Estrategia de Gestión del Portafolio de empresas y participaciones accionarias de la Nación). (Documento CONPES 3927). Bogotá. D.C. Colombia: DNP.

DGPE (2022). Código de Propiedad. Bogotá: Dirección General de Participaciones Estatales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia.

Echebarría K. y Mendoza, X. (1999). La especificidad de la Gestión Pública: el concepto del Management público, en C. Losada (Ed.) ¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo p.p. 15-46.

Fred, R, D. (1997). Conceptos de administración estratégica . México: Pearson Educación.

Función pública. (1998). Ley 489 de 1998—Gestor Normativo—Función Pública [Gubernamental]. Colombia potencia de la vida.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Función pública. (2019). Ley 1950 de 2019—Gestor Normativo—Función Pública [Gubernamental]. Función publica.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90283>

Función pública. (2022). Ley 2200 de 2022—Gestor Normativo—Función Pública. Colombia potencia de la vida.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=177869>

G. & Scholes K. (2001). Dirección estratégica. (5a Ed.). Madrid: Prentice Hall.

Guerrero, Ómar. (1999). Del Estado gerencial al Estado cívico, México: UNAM.

Harmon, H. M., & Mayer, R. T. (1999). Teoría de la Organización para la Administración Pública. (P. J. Andrade, & M. Utrilla, Trads.) México: Fondo de Cultura Económica

Hernández, H., Cardona, D., & Del Rio, J. (2017). Direccionamiento Estratégico: Proyección de la Innovación. Información Tecnológica. Recuperado el 30 de septiembre de 2023.

Johnson, G., & Scholes, K. (2001). Dirección Estratégica. Madrid, España: Prentice Hall.

Merino, M. (2014). Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. CIDE.

<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=YwvuBQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=pOLITICAS+pUBLICAS+ENSAYO+SOOBRE+LA+INTERVENCION+DEL+ESTADO+EN+LA+SOLUCION++DE+PROBLEMAS+PUBLICOS&ots=T9Vi1gPt54&sig=gZT2J6jIWEnjFe->

[AmEBhghx6fkI#v=onepage&q=pOLITICAS%20pUBLICAS%20ENSAYO%20SOOBRE%20LA%20INTERVENCION%20DEL%20ESTADO%20EN%20LA%20SOLUCION%20%20DE%20PROBLEMAS%20PUBLICOS&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=YwvuBQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=pOLITICAS+pUBLICAS+ENSAYO+SOOBRE+LA+INTERVENCION+DEL+ESTADO+EN+LA+SOLUCION++DE+PROBLEMAS+PUBLICOS&ots=T9Vi1gPt54&sig=gZT2J6jIWEnjFe-AmEBhghx6fkI#v=onepage&q=pOLITICAS%20pUBLICAS%20ENSAYO%20SOOBRE%20LA%20INTERVENCION%20DEL%20ESTADO%20EN%20LA%20SOLUCION%20%20DE%20PROBLEMAS%20PUBLICOS&f=false)

Montoya Agudelo, C., Boyero Saavedra, M., & Guzmán Monsalve, V. (2015). La Gestión

Humana: un Socio Estratégico Organizacional. Scielo. Recuperado el 20 de agosto de

2023, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-87082016000100005&lang=es

OCDE (2016). Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20. OECD Publishing.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2011. “Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas”. OECD Publishing.

Disponible en.

<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstateownedenterprises/48632643.pdf> .

OCDE. (2015). Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las empresas públicas.

Paris: Editions OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2016). G20/OECD

Principles of Corporate Governance.

<https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>

p.4.

REDJURISTA. (2000). Corte Constitucional, Sentencia de control de constitucionalidad No. 727 de 2000—Colombia [JURÍDICA]. RED JURISTA.

https://www.redjurista.com/Documents/corte_constitucional,_sentencia_de_control_de_constitucionalidad_no._727_de_2000.aspx#/

Saché, M. (1990). Planeación estratégica en empresas públicas. México: Trillas

Serna, H. (2008). Gestión Estratégica. Colombia: 3R.

Surdez Pérez, E. G., & Aguilar Morales, N. (2011). Gestión estratégica en el sector público y en el sector privado: diferencias y similitudes. *Hitos de Ciencias Económico*

Administrativas, 17(47), 39-46.

Thompson, A. A., Strickland, A. J., Carril Villarreal, M. del P., Palos Báez, E., Garmanedia

Guerrero, D., Márquez P., P. G., & Cubillos Osorio, J. (2004). *Administración estratégica:*

Textos y casos. Decimotercera edición (13a. ed). McGraw-Hill.

<https://opac.siunpa.unpa.edu.ar/cgi-bin/koha/opac->

[detail.pl?biblionumber=8053&query_desc=au%3A%22Strickland%2C%20A.J.%22](https://opac.siunpa.unpa.edu.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=8053&query_desc=au%3A%22Strickland%2C%20A.J.%22)