

LOS RETOS DEL GOBIERNO CORPORATIVO EN EL DISTRITO ESPECIAL DE MEDELLIN

Por: Libia Eugenia Alzate Zapata. Correo: libia.alzate@medellin.gov.co
Luisa Fernanda Gracia Uribe. Correo: luisa.gracia@medellin.gov.co

Introducción

La implementación de las tendencias de la nueva gobernanza pública, en contraste con las buenas prácticas de gobierno corporativo, plantean un reto para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, toda vez que requiere adaptar estrategias globales a las particularidades del contexto local, integrando los principios de transparencia y eficiencia con la tendencia de la participación activa de la ciudadanía, asegurando que el proceso de gobernanza responda a las necesidades específicas de la comunidad.

En este contexto, el modelo de gobernanza es clave para la gestión eficaz del Conglomerado Público, permitiendo tanto la implementación de los principios de autonomía administrativa, la coordinación y la colaboración armónica entre el nivel central, como el fortalecimiento del control y la tutela que le corresponde respecto del nivel descentralizado por servicios.

De este modo, se logrará un equilibrio entre la modernización institucional y el aprovechamiento de los recursos locales, promoviendo un desarrollo sostenible y eficiente, cuyo éxito radica en la capacidad de adaptar las tendencias globales a la realidad local, aprovechando las oportunidades que la ciudad tiene en términos de innovación, participación ciudadana y desarrollo tecnológico, a partir de un adecuado direccionamiento estratégico que fortalezca la gobernanza pública local.

Dicho lo anterior, el artículo tendrá en cuenta temas como el contexto institucional, el control de tutela, la relación del modelo de gerencia establecido para el distrito con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG y por supuesto los retos que le esperan al gobierno corporativo local de acuerdo con los lineamientos de la nueva gobernanza para lo público.

Contexto institucional

La Constitución de Colombia de 1991 en su artículo 209, establece que las autoridades administrativas deben actuar de manera coordinada, lo cual se garantiza mediante el control administrativo regulado a su vez en la ley 489 de 1998.

En el contexto del Conglomerado Público del Distrito Especial de Medellín, y de acuerdo con la definición del Departamento Administrativo de la Función Pública (<https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Control+Administrativo>), 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.

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.

Así las cosas, una norma que resulta fundamental para sentar las bases del control de tutela es la Ley 489 de 1998 que en su 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.

Es así como influenciado por la OCDE, el CONPES 3851 de 2015, propone una política de propiedad estatal para ir avanzando hacia un modelo de gobierno corporativo, que subsane la debilidad de este en las entidades, lo que requiere un fortalecimiento del direccionamiento estratégico.

Como resultado de lo dispuesto en el CONPES de 2015, entra en vigencia el Decreto 1510 de 2021, que adiciona al Decreto 1068 de 2015 para establecer reglas sobre 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.

Desde su carácter de obligatoria adopción para entidades del orden nacional con derechos de propiedad en empresas y sociedades y optativo para entidades territoriales, se fijan los lineamientos clave como: la política de buen gobierno corporativo, la transparencia y gestión de conflicto de interés y la política de propiedad la 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 este Decreto, 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.

Cómo materializar el control de tutela:

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

Facultad de los alcaldes de nombrar y remover libremente a los Gerentes o Directores: (artículo 305 #5 de la Constitución Política); la delegación en gerentes, directores o presidentes. (Corte Constitucional C-1258/01);

presencia en órganos directivos: (Corte Constitucional, Sentencia C-727/00) y las decisiones alineadas con las políticas del sector en la medida que 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 Modelo de Gerencia Pública es igual que el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)?

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) es un marco de referencia establecido por la Función Pública, para guiar los procesos de planificación y gestión institucional en entidades nacionales y locales. Su objetivo es lograr resultados alineados con los planes de desarrollo y que aborden eficazmente las necesidades y desafíos de los ciudadanos, manteniendo un alto nivel de integridad y calidad en la prestación de servicios.

El MIPG se compone de siete dimensiones: talento humano, direccionamiento estratégico y planeación, gestión basada en valores para obtener resultados, evaluación de resultados, información y comunicaciones, gestión del conocimiento y control interno.

Al centrarse específicamente en la dimensión del direccionamiento estratégico y la planificación del MIPG se encuentra que, esta dimensión busca que las entidades gubernamentales tengan una visión clara a corto y mediano plazo, definiendo una ruta estratégica que guiará su gestión institucional, para satisfacer las necesidades de los grupos de valor a los que sirven y, al mismo tiempo, fortalecer la confianza y la legitimidad que tienen en la sociedad.

En concordancia con lo mencionado previamente acerca del Modelo de Gerencia Pública, surgen notables diferencias en cuanto a la composición y alcance de ambos modelos.

Una de las diferencias fundamentales reside en el horizonte temporal que abordan: el MIPG, en su modelo de gestión, con una visión de corto y mediano plazo mediante una ruta estratégica que guíe su gestión institucional. Por su parte, el modelo de gerencia pública del distrito especial de Medellín, orienta su enfoque hacia un direccionamiento estratégico a largo plazo, enfocado en el fortalecimiento de los órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas. Una diferencia clave radica en el rol de propietario que se profundiza con el diseño e implementación del Modelo de Gerencia Pública. A través del pilar de gobierno corporativo, se estructura la presencia de los representantes del nivel central y el de los particulares, en los órganos de dirección de las entidades descentralizadas, y establece lineamientos estratégicos para que sus decisiones estén alineadas con las políticas del nivel central en el largo plazo, lo que es esencial para ejercer el

control de tutela sobre el nivel descentralizado; pudiendo entonces determinar que su responsabilidad se regirá por las leyes de la materia y los estatutos internos de la respectiva entidad descentralizada .

En cuanto responsabilidad y control, el MIPG, se centra en la alta gerencia o alta dirección (esto es gerentes o directores), mientras que el Modelo de Gerencia Pública, incluye al mandatario y a los miembros de juntas o consejos directivos.

El control en el MIPG, es gestionado por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, evidenciado anualmente en el FURAG, mientras que en el Modelo de Gerencia se formaliza mediante el Acuerdo Marco de Relacionamiento y el seguimiento periódico de los indicadores establecidos para cada uno de los pilares del Modelo de Gerencia con visión de largo plazo y alineado con las agendas internacionales de buenas prácticas para la gobernanza de lo público.

Aunque ambos modelos comparten el objetivo de mejorar la gobernanza, la forma en que se organiza y ejerce el control varía considerablemente, reflejando las diferencias en los enfoques estratégicos y en las jerarquías de responsabilidad.

Lineamientos de la nueva gobernanza para lo público

Para abordar este tema, es necesario mencionar algunas definiciones académicas como la de El Banco Mundial (1999-2008), la cual indica que la buena gobernanza

"comprende las tradiciones y las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país para el bien común, lo cual incluye el proceso de elección de los gobiernos, la capacidad de estos para formular e implementar políticas públicas, y el acatamiento de los ciudadanos y del Estado mismo a las instituciones que regulan las interacciones económicas y las relaciones entre ellos.

En tanto la OCDE (2000), establece que es *"el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de su vida social, empleando al gobierno como el instrumento"*

Ambas definiciones proponen un concepto de gobernanza que va más allá de la gestión del poder, enfocándose en un proceso inclusivo de interacción permanente entre el gobierno y la sociedad, donde la confianza y la cooperación son fundamentales para el logro del bien común lo que lleva a reflexionar que es probable que sin una buena gobernanza los gobiernos enfrentan dificultades para implementar políticas públicas y las comunidades pueden verse desconectadas de las instituciones que las representan.

Una adecuada gobernanza de lo público es fundamental para la gobernanza de la ciudad, ya que los altos directivos definen la estructura administrativa del nivel central y descentralizado por servicios, establecen los procesos, normas de conducta, indicadores de desempeño y la calidad en el servicio público. Igualmente determinan el direccionamiento estratégico en áreas como la gestión ambiental, presupuestal y financiera, el talento humano y el control interno respectivo, así como

las directrices que el personal estratégico (miembros de juntas directivas) debe seguir en su interacción con otras entidades gubernamentales y proveedores.

Históricamente se ha estudiado para lo público la normatividad y estructura organizativa y procesos de gestión, dejando de lado a la alta dirección y la calidad de sus decisiones. Conceptos como “gobierno corporativo” o el direccionamiento estratégico, han comenzado a ser objeto de estudio debido a que las deficiencias en la gestión pública, esto es, anomalías y los errores de dirección de las entidades, afectan gravemente la gobernanza de la sociedad.

El estado colombiano con la Constitución de 1991, ha promovido transformaciones significativas en la organización de la administración pública, a través de herramientas, instrumentos y buenas prácticas de gestión pública, para que las entidades puedan implementar 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 adhiera a la OCDE. A pesar de estos avances, estas prácticas aún se encuentran en una fase incipiente, especialmente en los niveles territoriales. Alzate Zapata (2023,p.20).

Lo anteriormente planteado da cuenta 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” Alzate Zapata (2023,p.10).

A nivel global la nueva gobernanza pública responde tanto a los desafíos contemporáneos como a las expectativas de los ciudadanos, por mayor transparencia, eficiencia y participación. Algunas de las principales tendencias que define la nueva gobernanza pública según Aguilar Villanueva (2024) incluyen: la gobernanza digital y el uso de tecnologías emergentes, la participación ciudadana y co-creación de políticas públicas, la gobernanza multinivel, gobiernos con ética, transparencia y rendición de cuentas, inclusivos, equitativos y colaborativos, sin dejar de lado las buenas prácticas de sostenibilidad y gobernanza ambiental.

Estas tendencias evidencian una transformación hacia una nueva gestión pública más colaborativa y responsable, con un enfoque integral y dinámico que le apunte a la inclusión, la participación ciudadana, la ética, la transparencia y la sostenibilidad, para garantizar una sociedad más justa y equitativa, así como la protección del territorio para las generaciones futuras.

Retos del Gobierno Corporativo en el Distrito Especial:

Medellín como referente en innovación y desarrollo económico y en su proceso de transición de municipio a distrito, enfrenta retos en términos de gobierno corporativo, para cumplir con la normativa nacional e internacional y seguir siendo competitiva,

en un entorno globalizado que exige la adaptación en lo local a los altos estándares de gobernanza y sostenibilidad, a saber:

Debe establecer lineamientos de gobernanza en el uso de tecnologías emergentes, toda vez que se está transformando la interacción entre los gobiernos y los ciudadanos, en pro de mejorar la eficiencia administrativa y procurar una mayor transparencia, seguridad y accesibilidad en los procesos gubernamentales.

Igualmente, debe fomentar aún más la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas, en pro de una democracia más participativa y que empodera a los ciudadanos en los asuntos públicos.

De la misma manera, debe promover la cooperación del Distrito especial con los diferentes niveles del gobierno (local, nacional e internacional) para abordar problemas globales como el cambio climático, la migración, las pandemias y las desigualdades sociales, promoviendo un enfoque más integrado y colaborativo en la toma de decisiones.

En cuanto a ética, transparencia y rendición de cuentas, se debe tener claro que las comunidades hoy demandan una presión por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, exigiendo gobiernos más éticos y responsables para garantizar que las decisiones gubernamentales sean accesibles y verificables para todos.

Otra tendencia a tener en cuenta en el gobierno de público local, es asegurar que todas las voces, especialmente las minorías y grupos vulnerables, sean escuchadas en la toma de decisiones, lo que implica promover políticas que reduzcan las desigualdades y fomente la justicia social, promoviendo la cooperación entre el sector público, privado y la sociedad civil; ejercicio que se materializa a través de la colaboración entre lo público y lo privado, y los modelos de gobernanza como el Conglomerado Público de Medellín que mediante un direccionamiento estratégico favorece una gestión más eficiente y una mejor respuesta a las necesidades de las comunidades.

De igual forma, debe desarrollar capacidades para enfrentar los desafíos ambientales, adoptando políticas sostenibles, que lo lleva a involucrar a diversos actores a nivel local, regional o global para coordinar esfuerzos en la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente.

Estas tendencias apuntan a una transformación en el direccionamiento estratégico del Distrito, orientado hacia la colaboración, la inclusión y la sostenibilidad para proteger el territorio y los recursos para las futuras generaciones.

CONCLUSION

El gobierno público presenta una estructura administrativa compleja, que dificulta la toma de decisiones, especialmente cuando no hay coordinación entre los sectores 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. Alzate Zapata (2023,p.23).

En consecuencia, a fin de contrarrestar esta falta de coordinación para una adecuada toma de decisiones en el Distrito Especial de Medellín, la Alta Gerencia emite el siguiente Direccionamiento Estratégico:

Liderar con transparencia y de cara a la gente. A ellos nos debemos, ellos son nuestros jefes. Vamos a trabajar con austeridad y eficiencia porque sabemos que cada peso cuenta, y aquí no estamos para derrochar sino para invertir en el futuro de todos. Aquí vinimos a escuchar y a solucionar problemas.

Y lo más importante, vamos a devolverle a la gente la confianza en lo público, a recuperar la cultura ciudadana y ese sentido de pertenencia y respeto por lo que es de todos. Hoy tenemos la oportunidad de volver a sentirnos orgullosos de nuestra ciudad, y eso empieza por hacer las cosas bien, juntos.

Por lo que a partir de esta declaración, el Distrito Especial continuará aplicando prácticas de gobierno corporativo en la nueva gobernanza pública, para lograr una gestión más eficiente, transparente, responsable e inclusiva que permita a la entidad aprovechar su potencial y convertirse en líder global en innovación, ciencia y tecnología, promoviendo al mismo tiempo un desarrollo sostenible y equitativo para todos sus ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

- OCDE: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2000). *Promoting Good Governance*. París.
- Banco Mundial. (1999-2008). *Governance Matters I - VIII*. Washington: Banco Mundial.
- Aguilar Villanueva L.F. (2024). *La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual*. México. Publicado en Perf. Latinoam. vol.32 no.63 México ene./jun. 2024 Epub 29-Jul-2024 <https://doi.org/10.18504/pl3263-001-2024>
- Alzate Zapata, Libia Eugenia. (2023). *El direccionamiento estratégico en la gestión pública territorial en Colombia: el caso de la Gobernación de Antioquia (2020-2023)*. Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. EAFIT. Medellín. <https://repository.eafit.edu.co/items/495b9545-e12f-42d4-87cd-21928f5c4201>
- Documentos de trabajo Secretaria Privada del Distrito Especial de Medellín (2012-2023).
- Ley 489 de 1998, que regula el ejercicio de la función administrativa.
- Decreto Municipal 883 de 2015, modificado por el Decreto 863 de 2020, que Determina la estructura administrativa del Municipio de Medellín.
- 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, Descentralización -Significado, modalidades.
- Decreto 1499 de 2017, que establece las políticas de gestión y desempeño institucional
- Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Decreto 1510 de 2021 sobre el ejercicio de la función de propiedad pública.
- Documentos CONPES 3851 de 2015, política general de propiedad de empresas del Estado del orden nacional.