

---

# El Gobierno Corporativo en Colombia

## -Sector público-

Universidad Militar Nueva Granada

Andrea del Pilar Ospina Herrera

Noviembre 2013

---

### Resumen:

Este ensayo contiene una breve introducción al tema del gobierno corporativo, presenta algunas directrices reconocidas internacionalmente en materia de gobierno corporativo en el sector público, que es el sector central de revisión en el ensayo y muestra de manera general y desde diferentes visiones el estado actual de implementación de las buenas prácticas de Gobierno Corporativo en el sector público en Colombia.

Palabras Clave: gobierno, gobierno corporativo, buenas prácticas, sector público.

### Abstract:

This paper presents a brief introduction to the topic of corporate governance, presents some internationally recognized guidelines on corporate governance in the public sector, which is the central sector review in the trial and provides an overview of different views from the current state of implementation of good corporate governance practices in the public sector in Colombia.

Key words: governance, corporate governance, best practices, public sector.

## **Introducción**

El gobierno colombiano ha promovido la mejora de la gestión pública y ha buscado el fortalecimiento de las entidades del Estado para que cumplan sus mandatos eficientemente, empleando entre otras estrategias la implementación de diferentes modelos y sistemas, uno de los sistemas de buenas prácticas que está siendo promovido es el Gobierno Corporativo, que aunque inició en el mundo como estrategia para el sector privado, ha sido trasladada al sector público con intenciones específicas y finalidades claras para este sector.

En Colombia existen ejemplos y avances de la implementación del Gobierno Corporativo, sin embargo surge una inquietud y es de qué manera las aproximaciones y aplicaciones que se han dado en Colombia en la implementación del Gobierno Corporativo están articuladas y alineadas con los fines del estado? Ya que se corre el riesgo que se estén quedando en trasladar los avances del sector privado sin adaptaciones.

La formulación de la anterior pregunta –en este ensayo- implicó revisar el concepto de Gobierno Corporativo e identificar las directrices de Gobierno Corporativo para el sector público, aspectos que se desarrollan en la primera parte, posteriormente repasar el Gobierno Corporativo en Colombia, en el sector público, tema de la segunda parte, para luego identificar resultados de análisis sobre las aproximaciones y avances existentes en Gobierno Corporativo en las entidades públicas, que es el contenido de la tercera parte de este texto y finaliza con las conclusiones. Estos objetivos se respondieron utilizando un método basado en la revisión documental de fuentes primarias relacionadas con el tema a desarrollar.

## El Gobierno Corporativo

Se ha identificado el origen del Gobierno Corporativo en la década de los setenta en Estados Unidos para el sector privado y se considera que fue “motivada por lograr creación de valor para los accionistas y transparencia necesaria para difundir tal situación” (Guerrero & Santos, 2005, p.10). Su principal sector de desarrollo fue el financiero, particularmente en organizaciones que cotizaban sus acciones en la bolsa de valores.

Durante su desarrollo se han propuesto muchas definiciones, sin embargo una definición de gobierno corporativo que engloba lo aquí desarrollado es la de Zúñiga citada por Cervantes (2010):

Es un sistema mediante el cual las empresas son dirigidas y controladas para contribuir a la efectividad y rendimiento de la organización, estableciendo estándares que guían el comportamiento de todos los miembros de una compañía determinando las obligaciones y responsabilidades de estos con la comunidad, los inversionistas y los financistas. (p. 46)

La anterior es una definición, que menciona varias de las partes interesadas de una organización, menciona las actividades principales que se desarrollan en el Gobierno Corporativo y expone la necesidad de establecer roles y responsabilidades para los actores.

En relación con las actividades, roles y responsabilidades en el Gobierno Corporativo y como respuesta al requerimiento de directrices y normas claras para los estados, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE<sup>1</sup>-, organismo internacional que asesora, desde 1961 a los países en el mejoramiento de sus políticas públicas, para hacer frente a los desafíos económicos, sociales y medioambientales planteados por la globalización (OCDE 2011), desarrolló los Principios de Gobierno Corporativo. Estos principios fueron revisados y actualizados según las experiencias de

---

<sup>1</sup> Conocida también como OECD por sus siglas en inglés: Organisation for Economic Cooperation and Development

aplicación, la dinámica de las organizaciones y del entorno y se ajustaron a las necesidades de los países, siendo su última versión la de 2004 que tienen como finalidad:

Ayudar a los Gobiernos de los países miembros y no-miembros de la OCDE en la tarea de evaluar y perfeccionar los marcos legal, institucional y reglamentario aplicables al gobierno corporativo en sus respectivos países, y en la medida en que resultasen aplicables, podrían constituir también un instrumento muy útil para mejorar el gobierno corporativo en las empresas propiedad del Estado. (OCDE 2011. p. 11)

Más adelante, debido igualmente a la necesidad manifiesta de los gobiernos de contar con instrumentos para ejercer control, evaluar y mejorar las empresas de su propiedad surgen las Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas. Allí se plantean dos desafíos para los gobiernos que deciden implementar las prácticas de gobierno corporativo, (OCDE 2011) el primero es equilibrar las funciones de propiedad con las interferencias en la gestión y el segundo relacionado con la competencia entre el sector privado y el público donde el gobierno debe garantizar igualdad de condiciones.

Adicional a los desafíos, se plantea que estos pueden ser superados mediante la aplicación de las seis directrices propuestas en el mismo documento: I Garantizar un Marco Jurídico y Regulatorio Efectivo para Empresas Públicas, II. La Actuación del Estado como Propietario, III. Tratamiento Equitativo de los Accionistas, IV. Las Relaciones con Partes Interesadas, V. Transparencia y Divulgación, VI. Las Responsabilidades de los Directorios de Empresas Públicas. En general las directrices buscan ofrecer un asesoramiento general que ayude a los gobiernos a mejorar los resultados de las empresas públicas. Es importante aclarar que para las OCDE las directrices son recomendaciones para los estados y no obligan a los países miembros ni no miembros a aplicarlas.

Por su parte otro organismo internacional reconocido, la Corporación Andina de Fomento -CAF- teniendo en cuenta que la propuesta de la OCDE se orienta a guiar a los

países en desarrollo de legislación que regule las relaciones entre el estado como propietario y accionista y la gerencia o dirección de las organizaciones, propuso en 2010 Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del estado. Estos lineamientos fueron diseñados para orientar el funcionamiento del gobierno corporativo de las empresas, y establece mejores prácticas en la relación de los actores involucrados en el Gobierno Corporativo (CAF 2010). “dichas prácticas están orientadas a ayudar a la administración pública a contribuir al mejor desempeño de la institución” (CAF, 2010, p.7). La propuesta de la CAF contempló en su diseño la realidad de los países de la región considerándose por tanto una guía práctica y pertinente.

## **Gobierno Corporativo en Colombia, sector público**

Algunos autores señalan (Marulanda 2006) que para el sector público el primer código de buen gobierno es la Constitución Política que regula el accionar de este sector, esta noción de la Constitución como fundamento inicial del tema en el sector público la comparte (Latorre 2012), aunque hacen alusión a artículos o principios diferentes.

El Gobierno Corporativo se viene mencionado en los planes de gobierno desde el segundo mandato del presidente Álvaro Uribe, período 2006 a 2010 en su plan de desarrollo Estado Comunitario, Desarrollo para todos<sup>2</sup>. Sin embargo al indagar sobre los inicios del tema del Gobierno Corporativo en el país, varios autores (Serna 2006) y (Guerrero 2005) hacen referencia a la resolución 275 del 23 de mayo de 2001, expedida por

---

<sup>2</sup> Periodo presidencial 2006 a 2010 Estado comunitario, Desarrollo para todos. En el capítulo tres: REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD específicamente en: infraestructura para el desarrollo: “la implementación de códigos de buen gobierno corporativo en empresas distribuidoras de energía eléctrica”, fortalecimiento del sector mediante “la consolidación de la implementación de prácticas de buen gobierno corporativo”. La inclusión de estas medidas estaba orientada a otorgar seguridad financiera, para mejorar las inversiones en el país.

la Superintendencia de Valores, que plantea necesidad de establecer Códigos de Buen Gobierno y las exigencias en cuanto a contenidos para las organizaciones destinatarias de fondos de pensión.

La Superintendencia de Valores define Gobierno Corporativo como (Serna 2009):

El cumplimiento de principios, reglas o estándares en el manejo de las empresas, que a la vez que permiten el alcance de los objetivos corporativos y su permanente evaluación constituyen una plataforma de protección a los inversionistas. Es un conjunto de mecanismos e instrumentos de que disponen los administradores de una empresa que al tiempo que les permite maximizar el valor de las empresas y sus accionistas, reconocen y hacen posible el ejercicio de los derechos de accionistas, inversionistas y otros terceros con interés en la compañía –stakeholders o grupos de interés-, y establecen obligaciones y responsabilidades de las juntas directivas en aras del logro de tales derechos. (p. 129)

Otros desarrollos normativos (Supersociedades 2009) y (Latorre 2012) que sirven como ejemplo de directrices oficiales en materia de gobierno corporativo son los siguientes:

- Resolución 116 de 2002 de la Super Valores sobre prácticas ilegales, no autorizadas e inseguras representación de accionistas.
- Ley 964 de 2005 normas de obligatorio cumplimiento para las sociedades abiertas.
- Código País de Gobierno Corporativo en 2007, en el cual la nueva Superintendencia Financiera a través de un grupo de trabajo intersectorial produjo el código destinado a las sociedades inscritas en bolsa.
- Guía Colombiana de Gobierno Corporativo para Sociedades Cerradas y de Familia en 2009

Estos desarrollos que han recibido reconocimiento por sus importantes aportes y por alinear al país con buenas prácticas internacionales han tenido fundamentalmente una

orientación al sector financiero, que corresponde con los inicios del gobierno corporativo en el sector privado.

Retomando el tema del gobierno corporativo en los planes de gobierno, causa inquietud no encontrar una propuesta de desarrollo de la temática de Gobierno Corporativo en la Visión Colombia II Centenario: 2019, documento resultado de un ejercicio de prospectiva que traza el accionar estatal a largo plazo.

El mayor auge y desarrollo al concepto se ha dado durante el actual gobierno del presidente Juan Manuel Santos en su plan de gobierno 2010 a 2014 Prosperidad para todos<sup>3</sup>. El tema ha tenido impulso dado el interés manifiesto del gobierno de incorporar a Colombia como país miembro de la OCDE y ser el tema de Gobierno Corporativo uno de las áreas de trabajo y tener un comité conformado dentro de la organización.

Ejemplos en sectores diferentes al financiero, que trazan directrices sobre el tema son:

- *Decreto 3622 de 2005*: Por el cual se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el Capítulo Cuarto de la Ley 489 de 1998 en lo referente al Sistema de Desarrollo Administrativo. Derogado por el art. 9, Decreto Nacional 2482 de 2012.
- *Conpes 3384 de 2005* Prácticas de gobierno corporativo en empresas de servicios públicos domiciliarios lineamientos de política.
- *Conpes 3527 de 2008*: Política Nacional de Competitividad y Productividad

El tema del gobierno corporativo viene incorporándose en la normatividad interna desde la década de 2000 y sus desarrollos y aplicaciones son evidentes en la emisión de códigos

---

<sup>3</sup> Periodo presidencial 2010 a 2014 Prosperidad para todos, El Buen Gobierno es uno de los 4 ejes transversales del Plan, Necesitamos buen gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales, y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano.

de buen gobierno que son el instrumento que materializa y documentas las intenciones y las acciones de las organizaciones sobre la forma de gestionar y ejercer control.

## **Análisis de las aproximaciones al Gobierno Corporativo en entidades del sector público en Colombia**

Este es el tema final tratado en este ensayo, donde se recopilaron opiniones de diferentes autores que han analizado o estudiado los avances en materia de gobierno corporativo en el sector público en nuestro país, la pertinencia y la relación de estas aproximaciones a las necesidades de la administración pública y se mencionan otros hechos relacionados, con la pretensión de establecer si están alineadas o articuladas a los fines del estado.

En cuanto a la cuestión de la implementación del Gobierno corporativo ene entidades del sector público, el hecho de estar siendo asesorados por una comisión de la OCDE puede reducir el riesgo de caer en situaciones presentadas anteriormente en el Estado donde los modelos o su forma de implantación no permiten aprovechar realmente los beneficios, al respecto se afirma Marulanda (2006) “...es muy usual en nuestro País que se adopten medidas o se establezcan instituciones sin que se tenga conciencia clara del beneficio real que tendrán”.

En análisis consultados sobre ejercicios de implementación del tema de estudio se encuentra lo siguiente: (Latorre 2012) “... el estado actual del gobierno corporativo en la administración pública colombiana presenta una desarticulación conceptual que puede dificultar su adecuada implementación” y se explica más adelante “ hablar de gobierno corporativo en el sector público genera una ruptura del significado dado ... en el sector privado, lo cual se deriva en la finalidad social y no económica que debe tener como norte



su actuación” (p. 8). Estos comentarios proponen desafíos las aplicaciones de gobierno Corporativo en el sector público.

Otro autor, (Serna 2006) continuando con el tema de análisis, esta vez en relación con los códigos de buen gobierno, destaca lo siguiente:

Varias entidades públicas del país han formulado y adoptado su Código de Buen Gobierno, pero el examen indica que en casi todos los casos se trata de extrapolaciones de los contenidos de los Códigos de Buen Gobierno del sector privado al sector público, sin haber avanzado en conferirles una identidad específica correspondiente a su carácter estatal.

La CAF (2010) plantea a las empresas del estado que implementan el buen gobierno, una problemática, con aspectos claves de reflexión:

La implementación de estas guías de Buen Gobierno Corporativo implica un proceso de reforma en el sector público y en el comportamiento de las EPE<sup>4</sup>. Como es de suponer, estas reformas no son sencillas de ejecutar por diversas razones. La primera es que el sector público quizás no haya tomado conciencia de la importancia de este tema o que el conflicto de intereses entre distintos ministerios, agencias y ramas del poder público impidan actuar en esta dirección. La segunda es que la gerencia de las EPE puede no estar interesada en impulsar estos cambios que implican mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas. Adicionalmente, este proceso de cambio contempla una transformación profunda en la cultura gerencial, donde la adopción de estas prácticas puede ser una dinámica lenta, con pequeños cambios incrementales.(p.10)

Sobre un tema mencionado anteriormente, la resolución 275 de la entonces Super Intendencia de Valores expedida en 2001 señala (Supersociedades 2009):

...en su época constituyó uno de los ejercicios más creativos y avanzados desde el punto de vista regulatorio, mediante la cual se promovía la adopción de principios de buen gobierno

---

<sup>4</sup> EPE Empresas Públicas del Estado

entre las sociedades listadas que tenían la intención de ser destinatarias de los recursos de los fondos de pensiones obligatorias...En la Mesa Redonda Latinoamericana de Gobierno Corporativo llevada a cabo en el 2006, la OECD destinó un espacio especial al análisis de la Resolución 275 de 2001 como un ejemplo de mecanismo de promoción voluntaria de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en los mercados de valores de la región.

La OCDE realizó a solicitud del gobierno colombiano la Revisión de Gobernanza Pública y entregó este año el informe denominado “Revisiones de Gobernanza Pública de la OCDE Colombia: Implementación del Buen Gobierno”. Brochure del libro *Colombia: Implementing Good Governance* que fue lanzado en octubre de 2013. Este resumen plantea aspectos positivos encontrados en cuanto a una reforma de la gobernanza identificando prácticas internacionales e implementando mejoras en la capacidad estratégica estatal. Algunas de las prácticas implementadas y que acercan a Colombia a los estándares de la OCDE son(OCDE 2013):

- Sistema de planeación estratégica plurianual, que reflejan un consenso nacional
- Sistemas de evaluación del desempeño, elaboración de presupuestos nacionales y reglas fiscales
- Institucionalización de la función pública, la reforma a la contratación, nuevas tecnologías y sistemas de información.

Dentro de las recomendaciones del mismo estudio se encuentran entre otras (OCDE 2013):

- Fortalecer las políticas de conjunto del gobierno
- Mejorar la coordinación con la capacidad de las autoridades subnacionales... en vista de las disparidades regionales en el acceso al ciudadano a los servicios públicos.
- Mejorar la planeación plurianual para que el horizonte vaya más allá de la planeación cuatrienal
- Reducir la superposición y duplicación en el sistema de auditoría y control

Considerando las anteriores apreciaciones, el gobierno como promotor del buen gobierno o del gobierno corporativo en el sector público tiene importantes retos por afrontar para lograr que prácticas reconocidas internacionalmente como las de la OCDE o la CAF, sean aplicadas correctamente y generen para la gestión pública y para el país, los beneficios que necesita para lograr un desarrollo económico y social sostenible.

En la consulta realizada fueron más las críticas encontradas frente a las aplicaciones del Gobierno Corporativo que los reconocimientos, sin embargo estos comentarios pueden traducirse en recomendaciones como las entregadas por la OCDE: “revisiones de gobernanza pública de la OCDE Colombia: implementación del Buen Gobierno”

El gobierno corporativo ha dado muy buenos resultados en otros países y en nuestro país existen ejemplos exitosos sobre todo en el sector financiero, se debe trabajar por garantizar las condiciones necesarias para la adecuada aplicación y así evitar que se convierta en un modelo más, que genera mayor trabajo para las entidades pero que no muestra resultados visibles.

## **Conclusiones**

Los autores que estudian y analizan los avances en buen gobierno en latinoamérica refieren a Colombia y destacan ejemplos importantes, esto demuestra que el país no es ajeno al tema tiene desarrollos y algunos de ellos merecen reconocimiento internacional.

Son varios los comentarios no favorables que se encuentran en la bibliografía consultada sobre los avances en la implementación de las prácticas de gobierno corporativo, es importante que al área del gobierno encargada del impulso de este tema en el sector público

revisara puntualmente las críticas y se mejoraran las actuales aplicaciones antes de convertir en obligatoria su implementación.

Sería interesante saber si el gobierno Colombiano ha tenido en cuenta estos retos planteados y los ha cumplido en las aplicaciones de gobierno corporativo desarrolladas. Las mencionadas directrices para el sector público ofrecen asesoría para ayudar a los gobiernos a mejorar los resultados de las empresas públicas.

Es motivo de seguimiento la agenda desarrollada conjuntamente entre el gobierno del presidente Santos y la OCDE con acciones a corto plazo para desarrollar capacidades para implementar las recomendaciones clave de la revisión específica de gobernanza para Colombia.

## Referencias

Bohórquez, L., (2012), Gobierno corporativo y control interno: algunas limitaciones y desafíos. *Economía, gestión y desarrollo*, número (12), 39-57. Recuperado de: [http://revistaeconomia.puj.edu.co/html/articulos/Numero\\_12/BOHORQUEZ.pdf](http://revistaeconomia.puj.edu.co/html/articulos/Numero_12/BOHORQUEZ.pdf)

Cervantes, M., (2010), *Fundamentos de Gobierno Corporativo*. México: Trillas.

Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2006) Plan Nacional de Desarrollo. *Estado comunitario, desarrollo para todos*.

Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2009) *Visión Colombia 2019*.

Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2010) Plan Nacional de Desarrollo. *Prosperidad para todos*.

- Guerrero, M., & Santos, J.,(2005), *Modelos de Buen Gobierno como presupuesto para imprimirle valor a los accionistas*. Bogotá: Gente Nueva Editorial.
- Latorre, I., (2012). *Modelos de Gobierno Corporativo para las entidades públicas en atención de las políticas sobre buen gobierno y lucha contra la corrupción*. Bogotá. Documento de trabajo.
- León, J., (2009). La dimensión pública del buen gobierno. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. vol. 16, núm. 49.
- Marulanda, J. (2006). Son necesarios los Códigos de Buen Gobierno en el sector público. *Carta Administrativa*. (No. 9), p. 452. Recuperado de [http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive\\_publicaciones?no=85](http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=85)
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2004). Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE. España. Recuperado de: [www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf](http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf)
- OCDE, (2005). Resumen de los principios de la OCDE para el gobierno corporativo. *Contaduría y Administración*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articuloBasic.oe?id=39521608>
- OCDE, (2013) *Revisiones de gobernanza pública de la OCDE Colombia: implementación del Buen Gobierno*. Bogotá. Brochure de libro.
- Corporación Andina de Fomento CAF (2010). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del estado*. Recuperado de [http://www.supersociedades.gov.co/imagenes/comunicaciones/GC\\_Lineamientos.pdf](http://www.supersociedades.gov.co/imagenes/comunicaciones/GC_Lineamientos.pdf)
- Serna, H., & Suarez, E., (2006), *Modelo de gestión ética para entidades del estado: Fundamentos conceptuales y manual metodológico*. Bogotá: USAID
- Superintendencia de Sociedades (2009). *Guía Colombiana de Gobierno Corporativo*

para Sociedades Cerradas y de Familia. Recuperado de  
[http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/GobiernoCorporativo/guacolombiana.p  
df](http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/GobiernoCorporativo/guacolombiana.pdf)