



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

**EVALUACIÓN DE JUNTAS Y/O CONSEJOS DIRECTIVOS
CONGLOMERADO PÚBLICO
GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
2025**

**OFICINA PRIVADA
DIRECCIÓN DEL CONGLOMERADO**



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

Contenido

1. Introducción: El Gobierno Corporativo en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia	3
2. Marco teórico del Gobierno Corporativo.....	4
a. Marco conceptual	4
b. Marco normativo	7
3. Metodología	9
4. Resultados de la medición del Índice y evaluación de las Juntas y/o Consejos Directivos.....	11
4.1. Análisis de resultados del Índice General de Percepción de Juntas – IGPJ	12
Propósito y estrategia: Fortaleza con debilidad operativa (77,20).....	14
Valor Público: Principios éticos sin indicadores de impacto (61,83).....	15
Composición de la Junta: Diversidad Institucional con Riesgo Técnico (75,94)...	16
Gobernanza y Conflicto de interés: Brecha crítica en procedimientos (48,35)	17
Relación con la Gerencia: Confianza operativa sin contrapeso (68,87)	19
Relación con Stakeholders: Brecha crítica y ceguera territorial (35,18)	20
Sostenibilidad Ambiental y Social: Concepto limitado y riesgo ESG (64,39).....	21
Estrategia y Seguimiento: La mayor debilidad transversal (46,43).....	21
Cultura de Junta: Deliberación Cordial, Disenso Limitado (82,08)	23
Mejora Continua: Aprendizaje Individual, No Institucional (45,03)	23
Transparencia: Cumplimiento Documental, Opacidad Estratégica (55,35)	24
A modo de cierre: Las once dimensiones como un sistema de Gobierno Corporativo.....	25
5. Conclusión	27
6. Recomendaciones	28
7. Referencias	30





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

1. Introducción: El Gobierno Corporativo en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia

En el marco de su compromiso con la transparencia, la eficiencia institucional y la sostenibilidad, la Gobernación de Antioquia implementó en 2020 un Modelo de Gerencia Pública fundamentado en los principios de Gobierno Corporativo. Este modelo responde a la necesidad de modernizar la gestión pública, afrontar los retos del entorno y adoptar buenas prácticas alineadas con estándares nacionales e internacionales. El Modelo de Gerencia Pública está orientado a fortalecer el direccionamiento estratégico del Departamento, mejorar la articulación entre las entidades del nivel central y descentralizado, y consolidar prácticas de gobierno corporativo como base para la generación de valor público y la sostenibilidad institucional.

En este contexto, el Pilar de Gobierno Corporativo establece un conjunto de lineamientos estratégicos dirigidos a robustecer los órganos de dirección, promoviendo una toma de decisiones informada, el adecuado relacionamiento entre el nivel central y la implementación de buenas prácticas para el control, el seguimiento y la orientación estratégica de las entidades del Conglomerado Público.

La Dirección del Conglomerado con su propósito de fortalecer el buen gobierno y la generación de valor público, ha venido consolidando un proceso sistemático de evaluación de las juntas y/o consejos directivos de las entidades descentralizadas del Departamento. Este proceso no solo busca comprender la estructura formal de las juntas, sino sus capacidades de funcionamiento, toma de decisiones y orientación estratégica.

Como antecedente, en 2023 la Dirección del Conglomerado diseñó un índice multidimensional de Gobierno Corporativo¹ orientado a diagnosticar la madurez institucional de las entidades descentralizadas y evaluar seis (6) dimensiones estructurales: marco de actuación, conflictos de interés, partes interesadas, propiedad accionistas, transparencia y arquitectura de control. Los resultados de esta primera medición evidenciaron la necesidad de avanzar hacia un enfoque que superara la lógica del checklist normativo y permitiera comprender como funcionan efectivamente las juntas y de qué manera sus decisiones inciden en el desempeño, la sostenibilidad y la orientación estratégica de las entidades.

En respuesta a este reto, y en un trabajo articulado con la Universidad EAFIT, se diseñó un nuevo modelo de evaluación del funcionamiento de juntas directivas, complementario y

¹ El índice multidimensional de Gobierno Corporativo diseñado e implementado por la Gobernación de Antioquia debe entenderse como ejercicio de percepción del gobierno por las juntas, pues su sustento metodológico se centra en la recopilación de información a partir de un cuestionario hecho a los miembros de las juntas de las entidades del Conglomerado Público.





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

alineado con el Índice Multidimensional desarrollado en el 2023. Este modelo adopta un enfoque integral, centrado en la autopercepción de los miembros de junta sobre su rol, dinámica deliberativa y su capacidad colectiva. En este sentido, el índice aborda once dimensiones esenciales del funcionamiento de juntas modernas: Propósito y estrategia, Valor público, Composición de la Junta, Gobernanza y conflictos de interés, Relación con la Gerencia, Relación con stakeholders, Sostenibilidad, Estrategia y seguimiento, Cultura de Junta, Mejora continua y Transparencia. Estas dimensiones se derivan de un proceso conceptual fundamentado en la literatura internacional (OECD, CAF, PwC, IoD, EY, WEF), así como de un análisis metodológico que amplió las variables de la medición previa realizada en 2023.

2. Marco teórico del Gobierno Corporativo

a. Marco conceptual

El gobierno corporativo constituye un conjunto de principios, estructuras y prácticas que buscan asegurar que las organizaciones sean dirigidas y controladas protegiendo el interés de sus grupos y maximizando la creación de valor sostenible (Guzman & Trujillo, 2023). En el contexto del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia, el gobierno corporativo adquiere una dimensión particular: no solo se orienta a la eficiencia administrativa y la rendición de cuentas, sino a la generación de valor público mediante decisiones colectivas, articuladas y basadas en información para el beneficio de la ciudadanía. Como lo señalan Guzmán y Trujillo (2023), el modelo público de gobernanza corporativa busca *“garantizar la independencia de los órganos de gobierno, clarificar los canales de comunicación, y preservar la estrategia de las organizaciones para que puedan cumplir con el propósito para el cual han sido creadas”* (p. 5). Esta premisa constituye el fundamento conceptual sobre el que descansa la adopción de un Índice de Medición aplicado a juntas y/o consejos directivos del Conglomerado.

Desde una perspectiva institucional, el gobierno corporativo en entidades públicas debe entenderse como un sistema integral que articula objetivos, responsabilidades, mecanismos de control y funciones de dirección, con el fin de asegurar tanto el desempeño efectivo como el cumplimiento normativo. La literatura internacional coincide en que un buen gobierno debe enfocarse en la capacidad de proveer bienes y servicios de manera eficiente y en la observancia de normas, estándares y expectativas de la comunidad dentro de un marco de integridad, ética y rendición de cuentas ANAO, 2003; (Guzman & Trujillo, 2023, pág. 55). Esta doble dimensión resulta central para preservar la legitimidad pública y la confianza institucional.





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

En esta misma línea, (Trujillo Davila & Guzman Vasquez, 2022) indican que resulta de vital importancia que las organizaciones posean herramientas de buen gobierno organizacional para que sean administradas de la mejor manera posible, de cara alcanzar el direccionamiento estratégico adecuado, el cumplimiento de los objetivos establecidos, el manejo apropiado de los recursos y el mayor impacto posible en la sociedad, a través del desarrollo de las funciones propias del Estado. Por lo anterior, es imprescindible robustecer el gobierno organizacional de todas las entidades públicas para el buen funcionamiento del aparato estatal.

El desarrollo conceptual de gobierno corporativo ha estado vinculado a la aplicación del enfoque tradicional centrado en los accionistas. (Freeman, 1984), desde la teoría de los stakeholders plantea que las organizaciones deben responder no solo a los accionistas, sino también a todos los grupos interesados, siendo esta perspectiva clave para que el concepto de gobierno corporativo hiciera su traslado del ámbito privado al ámbito público, reconociendo así la creación de valor, no solo financiero sino social, institucional y ambiental, donde comprender las empresas es el enfoque de las relaciones interinstitucionales con un entramado de actores públicos y privados. (Piketty, 2013) evidenció cómo la concentración del capital puede generar desigualdades en ausencia de mecanismos de control y regulación, reforzando la necesidad de que el gobierno corporativo en el sector público cumpla un rol articulador, corrector de riesgos y promotor de sostenibilidad social.

Desde una perspectiva estructural, (Fama & Jensen, 1983) citados por (Escobar Vaquiro, Benavides Franco, & Perafán, 2016), destacan la separación entre propiedad y control como base del concepto moderno de gobierno corporativo, resaltando la importancia de estructuras de control en organizaciones complejas. En esta misma línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos define el gobierno corporativo como el conjunto de principios, prácticas y estructuras que orientan la dirección y el control de las organizaciones, consolidándolo en el sector público como una herramienta clave para garantizar transparencia, eficacia y confianza institucional.

En el ámbito nacional, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia define el gobierno corporativo como el sistema de políticas, instituciones, mecanismos y prácticas que permiten dirigir y controlar organizaciones públicas y privadas (Camara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2022, pág. 5) De manera complementaria, (Hernandez & Sanabria, 2015) advierten que la ausencia de estas prácticas afecta negativamente el desempeño





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

organizacional y aumenta los riesgos para los actores involucrados, lo que refuerza la necesidad de esquemas sólidos de gobernanza en el sector público (Vives, 2007).

En este marco, las juntas directivas se consolidan como uno de los principales mecanismos internos de gobierno corporativo, al concentrar funciones estratégicas de orientación, supervisión, control y garantía de integridad. Las juntas cumplen un papel decisivo en la generación de valor público, la supervisión institucional y la orientación estratégica de las entidades descentralizadas (OECD, 2023) (World Bank , 2014); (IOD, 2023)). Sin embargo, su efectividad no depende exclusivamente del cumplimiento normativo, sino de las capacidades colectivas, las dinámicas internas y las prácticas reales de toma de decisiones que desarrollan en su funcionamiento cotidiano.

El marco conceptual contemporáneo incorpora el valor público como criterio rector del gobierno corporativo en entidades estatales. Más allá de indicadores formales, se enfatiza la evaluación del impacto en el bienestar colectivo, la confianza institucional y la sostenibilidad territorial. Como señala Russell Reynolds (2020), los directorios más efectivos son aquellos que *“trabajan entre reuniones, llegan informados y contribuyen desde su experiencia”*, orientando su labor hacia la creación de valor a largo plazo (p. 2). En consecuencia, evaluar únicamente la formalidad o el cumplimiento normativo resulta insuficiente para comprender cómo funcionan realmente las juntas y cómo pueden fortalecer su desempeño.

Las evaluaciones tradicionales han tendido a omitir variables críticas como la claridad estratégica, la coherencia con el propósito institucional, la calidad de la deliberación, la gestión de riesgos, la conducta ética, la transparencia y los mecanismos de aprendizaje y mejora continua. Frente a ello, los enfoques internacionales de evaluación de juntas han evolucionado hacia metodologías integrales, multidimensionales y sostenidas en el tiempo. Russell Reynolds Associates (2020) advierte que las evaluaciones aisladas o exclusivamente instrumentales son *“cercanas a lo inútil”* si no generan reflexión, aprendizaje y continuidad (p. 1).

En respuesta a estas limitaciones, el Índice General de Percepción de las Juntas del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia adopta un enfoque integral que examina tanto la arquitectura formal de la junta —roles, procesos, información y mandatos— como las dinámicas reales de interacción —preparación, confianza, deliberación y liderazgo colectivo—, consideradas por la literatura como determinantes del desempeño institucional (Martin, 2020; Kiel & Nicholson, 2009; Harvard Corporate Governance Forum, 2024). Asimismo, el modelo introduce el concepto de madurez y





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

tipologización de juntas, permitiendo reconocer diferencias en capacidades, niveles de desarrollo y racionalidades predominantes.

En suma, el marco conceptual de la nueva medición del Índice General de Percepción de las Juntas articula tres premisas centrales: (i) el valor público como criterio final de evaluación de la capacidad de gobierno; (ii) la madurez progresiva de las juntas como proceso de aprendizaje y evolución institucional; y (iii) la tipologización como estrategia para reconocer modelos diferenciales de gobernanza, evitando análisis homogéneos que invisibilicen capacidades, brechas y oportunidades específicas de cada entidad.

b. Marco normativo

El marco normativo que regula el gobierno corporativo en Colombia es heterogéneo, evolutivo y de carácter mixto, en tanto combina normas de obligatorio cumplimiento con lineamientos de mejores prácticas y estándares internacionales de adopción voluntaria. Este marco ha sido impulsado por tres grandes motores regulatorios: i) la organización y funcionamiento de la administración pública y sus entidades descentralizadas, ii) la regulación del mercado de valores y de los derechos de inversionistas, y iii) la adopción progresiva de políticas de propiedad estatal y lineamientos OCDE para empresas públicas.

Organización administrativa y regímenes de dirección pública

El núcleo regulatorio del gobierno en entidades estatales está definido por normas que organizan la administración pública, determinan competencias, establecen inhabilidades y regulan la estructura de dirección colegiada.

- Ley 489 de 1998: *regula los principios de la función administrativa (moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, responsabilidad, publicidad y transparencia) y define el régimen jurídico de entidades descentralizadas, así como la coordinación, delegación y control administrativo entre niveles de gobierno* (Ley 489, 1998, arts. 3, 6 y 103).
- Ley 715 de 2001: establece competencias y distribución de recursos entre Nación y entidades territoriales para la prestación de servicios esenciales como salud y educación. Aunque no es un instrumento específico de gobierno corporativo, fija el régimen funcional y financiero bajo el cual se administra la gestión pública y se determinan responsabilidades territoriales, lo cual afecta directamente la toma de decisiones en juntas y órganos colegiados, especialmente en materia de eficiencia del gasto público y rendición de cuentas en sectores sociales.





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

- Decreto 128 de 1976: define el estatuto de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los miembros de juntas directivas de entidades descentralizadas y sus representantes legales.
- Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental): regula el régimen jurídico y las atribuciones de departamentos, base normativa para el control departamental sobre juntas y gerencias.
- Decreto Ordenanzal 2024070003913 de 2024 (Gobernación de Antioquia): *“por el cual se determina la Estructura Administrativa de la Administración departamental, se definen las funciones de sus organismos y dependencias y se dictan otras disposiciones”*
- Decreto 2025070003979 de 2025 (Gobernación de Antioquia): *“por medio del cual se reglamenta el Modelo de Gerencia Pública, sus pilares estratégicos y el control de tutela del Conglomerado Público de Antioquia”*.

Este marco es fundamental para el gobierno corporativo porque determina quién ejerce la función de dirección, bajo qué principios debe actuar y cómo se articulan las relaciones entre Estado, entidades y juntas directivas en el nivel descentralizado.

Regulación del mercado, transparencia y buenas prácticas corporativas

Este componente articula normas y estándares que buscan garantizar transparencia, protección del interés público y prácticas formales de gobernanza:

- Ley 964 de 2005: regula el mercado de valores, protege a inversionistas, promueve transparencia e introduce normas sobre información, conflictos de interés e inspección y vigilancia (Ley 964, 2005, art. 1). Constituye el fundamento regulatorio para exigencias de gobierno corporativo en sociedades emisoras y mixtas.
- Código País (Superintendencia Financiera): es el principal código de mejores prácticas corporativas en Colombia orientado a juntas y asambleas, y con lineamientos para la transparencia e información financiera y no financiera.
- Ley 1950 de 2019: aprueba la adhesión de Colombia a la Convención de la OCDE, lo que supone la incorporación progresiva de estándares OCDE en materia de gobierno corporativo, propiedad estatal, transparencia, integridad y desempeño de juntas directivas en empresas públicas. Esta norma constituye el puente jurídico habilitante para la adopción de estándares internacionales.
- ISO 37000:2021: establece principios globales de gobernanza organizacional que conectan gobierno, propósito, sostenibilidad, ética y creación de valor a largo plazo.



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

Política de propiedad estatal y gobierno corporativo en empresas públicas

Este bloque reúne lineamientos y normas diseñadas para profesionalizar el ejercicio de la propiedad estatal, la gestión de portafolios públicos y el rol de juntas:

- CONPES 3851 de 2015: define la Política General de Propiedad de Empresas Estatales del orden nacional, con el objetivo de consolidar un modelo de propiedad estatal activo, informado y eficiente que promueva gobierno corporativo como mecanismo para crear valor económico y social.
- CONPES 3927 de 2018: establece la Estrategia de Gestión del Portafolio de Participaciones Accionarias del Estado, incluyendo criterios de clasificación estratégica, lineamientos de gobernanza para empresas públicas y definiciones de seguimiento y mecanismos de evaluación periódica para juntas directivas.
- Código de Propiedad de la Dirección General de Participaciones Estatales — DGPE— (Ministerio de Hacienda, 2022): en cumplimiento del Decreto 1510 de 2021, establece criterios y lineamientos generales para el ejercicio de la propiedad estatal y fija responsabilidades explícitas para gestores de propiedad y miembros de junta. Define mecanismos de gestión financiera, riesgo, sostenibilidad, gobierno corporativo y canales de reporte y denuncia, consolidando un marco normativo moderno de gobernanza pública.
- Decreto 1510 de 2021: obliga a las entidades propietarias a adoptar un Código de Propiedad y promueve que los criterios de gobernanza se incorporen en la administración del portafolio estatal mediante lineamientos OCDE, estándares de transparencia, control estratégico, separación de roles Estado–propietario / Estado–regulador, y seguimiento al desempeño de juntas.

Este componente es el más útil para la medición de madurez y tipologización, pues vincula directamente la gestión de juntas con valor público, riesgos, desempeño y resultados estratégicos.

3. Metodología

El Índice General de Percepción de Juntas (IGPJ) se organiza de manera jerárquica en tres niveles:

- 3.1. Subindicadores:** 42 ítems individuales medidos en escala Likert de 1 a 5, que capturan prácticas concretas de la Junta (por ejemplo, claridad del propósito, calidad de la información, manejo de conflictos de interés, seguimiento de indicadores, etc.). Cada subindicador se transforma linealmente a una escala de 0 a 100.



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

- 3.2. Dimensiones de gobernanza:** los subindicadores se agrupan en once dimensiones, que representan capacidades clave de la Junta Directiva: Propósito y estrategia; Valor público; Composición de la Junta; Gobernanza y conflictos de interés; Relación con la Gerencia; Relación con stakeholders; Sostenibilidad; Estrategia y seguimiento; Cultura de Junta; Mejora continua; Transparencia.

El puntaje de cada dimensión corresponde al promedio de sus subindicadores normalizados (0– 100). Índice General de Percepción de Juntas (IGPJ): finalmente, las once dimensiones se combinan en un índice compuesto de 0 a 100, mediante la suma ponderada.

Este diseño permite vincular prácticas específicas (subindicadores) con capacidades de gobernanza de alto nivel (dimensiones) y, a su vez, con una medida sintética del desempeño de la Junta. La estructura responde a la idea de “capacidades esenciales para una junta del siglo XXI”, en línea con las propuestas de Martin (Martin, 2014), Moore (Moore, 1995) y las directrices de gobernanza de la OCDE (OECD, 2015).

A diferencia de otros estudios que asignan ponderaciones arbitrarias, la construcción del IGPJ empleó un mecanismo híbrido que combina juicio experto y optimización matemática. Este enfoque se alinea con las recomendaciones metodológicas de la OCDE para índices compuestos y mediciones de gobernanza (OECD, 2015; Cooper et al., 2007).

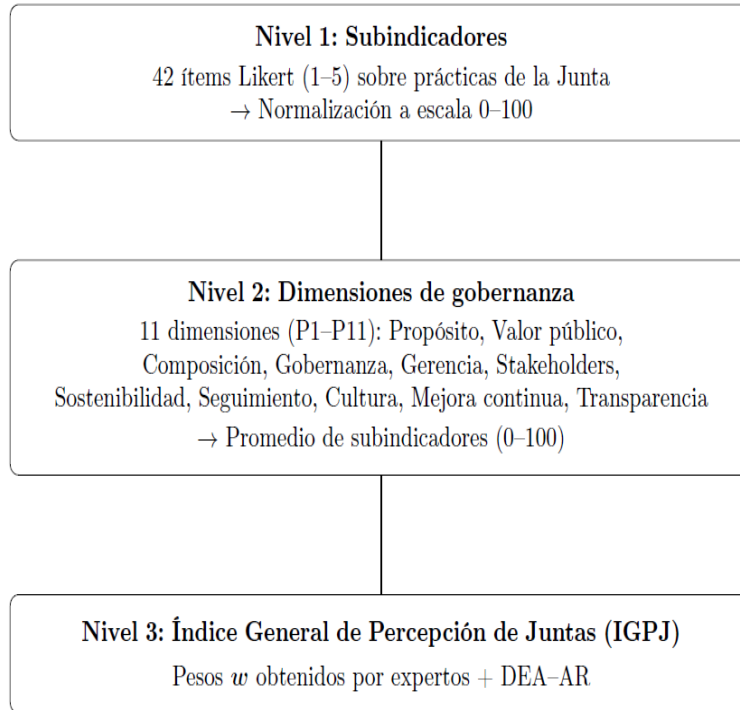
- 3.3. Consulta a expertos:** Un grupo de especialistas en gobierno corporativo y sector público evaluó la importancia relativa de cada dimensión en una escala de 1 a 5. Este ejercicio permitió construir una ponderación inicial basada en: conocimiento contextual del conglomerado; evidencia comparada en gobierno corporativo; experiencia directa con prácticas de junta.





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

Ilustración 1. Estructura conceptual del Índice General de Percepción de Juntas (IGPJ): de subindicadores a dimensiones y al índice compuesto



Fuente: Elaboración propia

4. Resultados de la medición del Índice y evaluación de las Juntas y/o Consejos Directivos

El Índice General de Percepción de las Juntas aplicado a las entidades descentralizadas del Departamento consideró tanto la cobertura institucional como la amplitud temática del instrumento.

Con respecto al IGPJ se obtuvieron 53 respuestas efectivas de miembros activos de 23 Juntas Directivas. Esto representa el 51.96 % del total de los miembros de Juntas Directivas. Adicionalmente, se aplicó una metodología de levantamiento de información



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

cualitativa a partir de entrevistas semiestructuradas² a siete miembros de Juntas Directivas; mediante las cuales se evaluaron ocho entidades del Conglomerado.

Tabla 1. Dimensiones del Índice General de Percepción de Juntas

Dimensión	Descripción
P1. Propósito y estrategia	Evalúa la claridad del mandato institucional, la definición del propósito y la capacidad de la Junta para orientar el rumbo estratégico de la entidad.
P2. Valor público	Mide la contribución de la Junta a la generación de valor público: impacto para la ciudadanía, equidad territorial, confianza y calidad del servicio.
P3. Composición de la Junta	Examina la diversidad de perfiles, la experiencia técnica, la independencia y la suficiencia de competencias colectivas para cumplir el mandato de la Junta.
P4. Gobernanza y conflictos de interés	Analiza la existencia y aplicación de reglas, procedimientos y prácticas para gestionar integridad, recusaciones y conflictos de interés de manera efectiva.
P5. Relación con la Gerencia	Evalúa la calidad de la interacción Junta–Gerencia, la fluidez y suficiencia de la información, y el equilibrio entre acompañamiento estratégico y supervisión
P6. Relación con stakeholders	Analiza cómo la Junta incorpora en sus decisiones las perspectivas de grupos de interés clave, comunidades, usuarios y otros actores del entorno institucional.
P7. Sostenibilidad	Mide el grado en que la Junta integra criterios ambientales, sociales y de gestión del riesgo en la supervisión de la estrategia y de los proyectos.
P8. Estrategia y seguimiento	Evalúa la capacidad de la Junta para definir, priorizar y hacer seguimiento a metas, indicadores, riesgos y KPIs críticos para el desempeño institucional.
P9. Cultura de Junta	Captura las dinámicas de deliberación, la calidad del debate, la preparación de sus miembros, la apertura al disenso y la confianza dentro de la Junta.
P10. Mejora continua	Mide la capacidad de la Junta para aprender, evaluar periódicamente su propio desempeño y ajustar prácticas, agendas y rutinas de gobernanza.
P11. Transparencia	Evalúa las prácticas de divulgación, acceso a la información, claridad documental y rendición de cuentas hacia los órganos de control y la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia.

4.1. Análisis de resultados del Índice General de Percepción de Juntas – IGPJ

² Las entrevistas exponen una brecha entre la diversidad institucional formal y el diseño de competencias basado en roles estratégicos. La composición responde a *representación institucional o designaciones políticas*, lo que genera un déficit técnico estructural en áreas de alta complejidad y riesgo.





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

El análisis integral de la evaluación y el índice general del Conglomerado Público revela una fase de maduración asimétrica. Si bien las Juntas gozan de un capital cultural notable, este activo no se traduce en los sistemas estratégicos y procedimentales necesarios. La gobernanza, por lo tanto, se sustenta en el cumplimiento documental, pero no se evidencian prácticas para gestionar conflictos de interés, garantizar una adecuada relación con los actores interesados y mucho menos mecanismos de seguimiento y mejora continua. De esta manera, se expone el sistema a un riesgo de desinstitucionalización en las funciones de control y la legitimidad social.

Tabla 2. Índice General de Percepción de Juntas y promedio por dimensión (0–100)

Índice General de Percepción de Juntas (IGPJ) 66,489		
Dimensión	Descripción breve	Promedio 0–100
Propósito y estrategia	Claridad del mandato público, del propósito institucional y de la orientación estratégica que la Junta da a la entidad.	77,20
Valor público	Capacidad de la Junta para orientar decisiones hacia impacto en ciudadanía, equidad territorial, servicio y confianza.	61,83
Composición de la Junta	Diversidad de perfiles, experiencia técnica, independencia y suficiencia de competencias colectivas	75,94
Gobernanza y conflictos de interés	Existencia y aplicación de reglas, procedimientos y prácticas para gestionar integridad y conflictos de interés.	48,35
Relación con la Gerencia	Calidad de la interacción Junta–Gerencia, flujo de información y equilibrio entre acompañamiento y supervisión	68,87
Relación con stakeholders	Grado en que la Junta incorpora la perspectiva de grupos de interés, usuarios, comunidades y actores del entorno.	35,18
Sostenibilidad ambiental y social	Integración de criterios ambientales, sociales y de gestión del riesgo en la supervisión de proyectos y estrategia.	64,39
Estrategia y seguimiento	Definición de metas, uso de indicadores, seguimiento a riesgos y existencia de tableros y reportes periódicos.	46,43
Cultura de Junta	Dinámicas de deliberación, calidad del debate, apertura al disenso, preparación de sus miembros y confianza interna.	82,08
Mejora continua	Grado en que la Junta evalúa su propio desempeño, aprende de la experiencia y ajusta sus prácticas de gobernanza.	45,03
Transparencia	Prácticas de divulgación, acceso a la información, registro en actas y rendición de cuentas a partes interesadas.	55,35

Fuente: Elaboración propia



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

Propósito y estrategia: Fortaleza con debilidad operativa (77,20)

La dimensión propósito y estrategia evalúa la capacidad de la Junta para orientar el rumbo institucional como brújula ética y criterio operativo. El índice evidencia una alta claridad del mandato público y coherencia con el Plan de Desarrollo Departamental “*Por Antioquia Firme 2024-2027*” (83.43)“, lo que se traduce en un promedio de 77.20, superior al índice global (66.49). Este resultado confirma que los directivos han asimilado el propósito normativo y la misión de la entidad, consolidando una base sólida para la dirección estratégica.

No obstante, la articulación con el PDD es más descriptiva que instrumental: se usa para justificar proyectos, pero no como un matriz explícita para priorizar decisiones, inversiones o descartar iniciativas; No se observan de forma sistemática tableros o matrices que vinculen decisiones de junta con metas específicas del PDD, lo que limita la trazabilidad estratégica.

La principal debilidad se encuentra en la calidad de los insumos, donde en nuestra evaluación la calidad de los documentos para la toma de decisiones obtiene una puntuación de 46.98, donde la información suele presentarse en documentos extensos, técnicos o centrados en cumplimiento, sin suficiente análisis de escenarios, riesgos, alternativas e implicaciones estratégicas ni resúmenes ejecutivos claros. Esta situación obliga a los miembros de junta a dedicar tiempo a comprender la información, en lugar de deliberar estratégicamente. el gobierno corporativo exige que la supervisión se apoye en información oportuna y suficiente. En la práctica, las Juntas no están utilizando el propósito como un filtro decisonal sistemático, debilitando su rol de orientación estratégica a largo plazo

Tabla 3. Propósito y estrategia

Promedio de la dimensión		77,20
Práctica	Variable	Promedio 0-100
Claridad del mandato público de la entidad	P1_100	83,96
Énfasis de la Junta en cumplimiento normativo y financiero	P2_100	80,77
Inclusión de discusiones estratégicas de largo plazo en la agenda	P3_100	74,06
Grado en que las decisiones de Junta orientan el rumbo institucional	P4_100	83,49
Equilibrio entre temas de control y discusiones estratégicas	P5_100	80,19
Claridad del rumbo institucional articulado con el PDD	P6_100	83,96
Coherencia entre la estrategia de la entidad y los objetivos del PDD	P7_100	84,43
Calidad de los documentos para la toma de decisiones (índice P8A–P8K)	P8_norm_100	46,98

Fuente: elaboración propia



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

Los hallazgos cualitativos explican que, aunque la estrategia y el propósito institucional son claros, los documentos y la dinámica de las juntas son débiles dado que el orden del día se estructura a partir de urgencias operativas, exigencias normativas, aprobaciones contractuales e informes rutinarios más que desde una priorización estratégica deliberada.

En consecuencia, la alta claridad conceptual no garantiza la calidad de las decisiones ni el ejercicio pleno del rol estratégico de las juntas, por lo que resulta necesario aprovechar las fortalezas existentes tal como (la claridad del mandato público, alineación con el PDD y percepción sobre el rumbo institucional) para institucionalizar el propósito como criterio de entrada a la agenda, priorizando los temas con impacto directo en el cumplimiento de objetivos del PDD, reformulando la información para decisión mediante formatos estándar con enfoques en alternativas, riesgos e impactos de valor público. Adicionalmente, se recomienda incorporar de manera sistemática bloques de “*visión estratégica*” en la agenda anual de las Juntas, orientados no solo a la revisión de proyectos puntuales, sino al análisis de la trayectoria institucional frente a su propósito, incluyendo ejercicios de prospectiva sectorial que fortalezcan la deliberación estratégica de largo plazo.

Valor Público: Principios éticos sin indicadores de impacto (61,83)

El concepto de valor público, desarrollado por (Moore, 1995) plantea que las organizaciones públicas deben generar logros socialmente valiosos, legítimos y sostenibles, articulando impacto social, equidad territorial, confianza ciudadana y calidad del servicio. En este marco, la dimensión obtiene un puntaje promedio de 61,83, reflejando un nivel de madurez intermedio y una alta sensibilidad ética donde el Conglomerado ha priorizado la integridad del servicio por encima de la eficiencia económica.

Tabla 4. Valor público

Promedio de la dimensión		61,83
Práctica	Variable	Promedio 0–100
Claridad de los problemas públicos que la entidad busca resolver	VP1_100	83,96
Percepción del impacto de la entidad sobre la calidad de vida de la ciudadanía	VP2_100	76,92
Frecuencia con la que la Junta ajusta estrategias para maximizar valor público	VP3_100	51,89
Número de espacios formales donde se discute valor público	VP4_100	34,50

Fuente: elaboración propia

El análisis del IGPJ revela una tensión entre una fuerte cultura ética y debilidades operativas. Destacan fortalezas como la claridad sobre los problemas públicos que se



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

buscan resolver (83,96) y la percepción de impacto positivo sobre la calidad de vida ciudadana (76,92), lo que evidencia una sólida conciencia de misión pública. Sin embargo, el valor público opera más como una cultura moral interna que como un sistema técnico de medición, lo que se refleja en el bajo puntaje asociado a la frecuencia de espacios formales de discusión (34,50) y en la ausencia de indicadores para medir impacto social, equidad territorial o percepción ciudadana.

Las entrevistas confirman que las Juntas actúan con sensibilidad y prudencia frente a riesgos reputacionales y decisiones con efectos sobre usuarios, lo que demuestra una ética pública internalizada. No obstante, esta orientación no se traduce en instrumentos formales de seguimiento, lo que limita la capacidad de ajustar estrategias para maximizar valor público (51,89) y reduce su uso como criterio sistemático de priorización. En consecuencia, el valor público se reconoce y orienta el juicio, pero se discute poco y se gestiona de manera limitada.

En síntesis, la dimensión presenta un alto desarrollo cultural y un bajo desarrollo institucional, por lo que se recomienda institucionalizar el valor público como un eje permanente de la agenda de Junta, fortalecer los espacios formales de deliberación y exigir que las decisiones estratégicas incorporen información sobre impacto esperado y observado, bajo criterios de eficacia, eficiencia y economía.

Composición de la Junta: Diversidad Institucional con Riesgo Técnico (75,94)

La Composición de la Junta permitió evaluar en qué medida la arquitectura humana y cognitiva de las Juntas del Conglomerado Público de Antioquia constituye una base sólida para el ejercicio del gobierno corporativo. La composición no es un elemento meramente estructural, sino la condición que habilita la deliberación técnica, la supervisión independiente y la orientación estratégica. La literatura resalta que una Junta moderna requiere una combinación plural de capacidades financieras, estratégicas, jurídicas, tecnológicas, contextuales y de sostenibilidad, entendiendo la composición como un vector de capacidades colectivas y no solo como representación institucional.





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

Tabla 5. Composición de la Junta

Promedio de la dimensión		75,94
Práctica	Variable	Promedio 0-100
Competencias colectivas de la Junta para cumplir su mandato	C1_100	78,77
Independencia y diversidad de perfiles en la Junta	C2_100	79,25
Existencia de procesos de inducción y actualización para los miembros	C3_100	69,81

Fuente: elaboración propia

Los resultados evidencian un patrón dual entre legitimidad institucional y suficiencia técnica. El puntaje promedio de la dimensión (75,94) refleja una percepción positiva sobre la existencia de competencias colectivas (78,77), independencia y diversidad (79,25) de las juntas. No obstante, al desagregar las prácticas se observa que la fortaleza en representación no se traduce en una fortaleza equivalente en capacidades técnicas especializadas. Aunque las Juntas son diversas en su origen institucional, no necesariamente lo son en los conocimientos requeridos para gobernar organizaciones con crecientes retos tecnológicos, ambientales, financieros y contractuales.

Las entrevistas semiestructuradas realizadas muestran que predominan perfiles vinculados a cargos públicos que aportan legitimidad política y coherencia administrativa, pero limitan la incorporación de experticia en áreas clave como análisis financiero, gestión del riesgo, sostenibilidad, tecnologías de información, innovación, inteligencia de datos y prospectiva. Esta ausencia incrementa la dependencia de la información presentada por la gerencia, profundizando la asimetría informacional y restringiendo la supervisión estratégica. A ello se suma la debilidad de los procesos de inducción y formación (69,81), así como la falta de autoevaluaciones sistemáticas de capacidades, lo que impide que la Junta evolucione como un cuerpo colegiado que aprende.

En conjunto, la dimensión revela una oportunidad estratégica: si bien las Juntas cuentan con legitimidad institucional consolidada, es necesario avanzar hacia el fortalecimiento de su autonomía cognitiva mediante criterios de designación basados en competencias, formación técnica continua, fortalecimiento de la Secretaría Técnica e incorporación de perfiles especializados o independientes cuando la complejidad lo exija. Solo una composición que combine legitimidad política y solvencia técnica permitirá consolidar órganos de gobierno capaces de deliberar estratégicamente, supervisar riesgos, orientar la ejecución y anticipar desafíos en la gestión pública orientada al valor público.

Gobernanza y Conflicto de interés: Brecha crítica en procedimientos (48,35)



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

La Dimensión de Gobernanza y Conflicto de interés es un pilar de gobierno corporativo en el sector público, en el cual se refleja la capacidad de la Junta para garantizar decisiones integrales y transparentes. Una gobernanza sólida exige reglas claras, procedimientos estandarizados, mecanismos de recusación e inhabilidad y una ética deliberativa que permita que la normatividad se traduzca en prácticas habituales de deliberación, registro y control.

Tabla 6. Gobernanza y Conflictos de Interés

Promedio de la dimensión		48,35
Práctica	Variable	Promedio 0-100
Claridad y aplicación de reglas para declarar y gestionar conflictos de interés	G1_100	61,27
Mecanismos formales para la gestión de conflictos de interés (índice G2A-G2H)	G2_norm_100	33,74

Fuente: Elaboración propia

Bajo este marco, los resultados muestran una dimensión con un puntaje promedio de (48,35), donde coexisten avances normativos y brechas operativas. El mayor puntaje se observa en la claridad y aplicación formal de reglas para declarar y gestionar conflictos de interés (61,27), lo que indica reconocimientos de marcos normativos orientados a preservar la integridad. No obstante, los mecanismos efectivos para declarar, gestionar y documentar estos conflictos presentan puntajes relativamente bajos (33,74) evidenciando una distancia significativa entre la norma y la práctica.

A partir de esto, los miembros de junta manifiestan actuar con prudencia ética y abstenerse cuando identifican posibles conflictos de interés, estas prácticas son mayoritariamente informales y poco documentadas, las declaraciones suelen ser verbales, sin procedimientos estandarizados tal como actas detalladas o registros institucionales que permitan a la entidad una mayor trazabilidad, transparencia, análisis y aprendizaje organizacional. A ello se suma la ausencia de espacios preventivos y formativos para la discusión de riesgos éticos, reputacionales y de integridad, lo que limita la capacidad de anticipación y fortalecimiento de gobernanza.

En conjunto, la dimensión se ubica en un tránsito entre un estado normativo declarativo y un modelo procedimental consolidado. Superar esta brecha exige institucionalizar manuales de conflictos de interés que consoliden y operativicen los procesos ya establecidos, no solo asegurando la adecuada gestión de estas situaciones, sino también su registro, análisis y uso como insumo para fortalecer la integridad de las entidades. De





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

este modo, la gobernanza no dependerá únicamente de la voluntad de los actores, sino de sistemas formales que la sostengan y garanticen su aplicación consistente.

Relación con la Gerencia: Confianza operativa sin contrapeso (68,87)

En la teoría contemporánea, la relación Junta – Gerencia se concibe como un equilibrio entre supervisión estratégica, apoyo institucional y respeto por la autonomía administrativa. Bajo este marco, los resultados de la dimensión evidencian una valoración positiva de esta relación en el Conglomerado Público del Departamento de Antioquia, con un puntaje promedio de (68,87).

Tabla 7. Relación con la Gerencia

Promedio de la dimensión		68,87
Práctica	Variable	Promedio 0–100
Equilibrio Junta-Gerencia entre supervisión, apoyo y autonomía	R1_100	75,48
Calidad de los documentos y recomendaciones de la gerencia (índice R3A-R3I)	R3_norm_100	57,33

Fuente: Elaboración propia

El indicador de equilibrio entre supervisión, apoyo y autonomía (75,48) refleja un relacionamiento funcional, con claridad de roles, límites definidos y una interacción fluida, sin interferencias indebidas en la gestión. No obstante, esta fortaleza se ve atenuada por el menor puntaje asociado a la calidad de los documentos, análisis y recomendaciones entregados por la Gerencia (57,33), lo que revela debilidades en los insumos técnicos que sustentan la deliberación estratégica. La brecha entre ambas prácticas indica que, si bien la relación interpersonal y funcional está consolidada, su soporte técnico-instrumental aún es insuficiente para una supervisión robusta.

Aunque las gerencias muestran disposición al diálogo y a la explicación de proyectos, persisten limitaciones como formatos de reporte, escaso análisis comparativo, débil estructuración de riesgos y ausencia de indicadores de desempeño. Esto puede conducir a una dependencia excesiva de la interpretación gerencial y reduce la autonomía analítica de la junta.

En consecuencia, la relación junta – gerencia presenta un equilibrio funcional, pero requiere avanzar hacia la estandarización y profesionalización de los reportes, el fortalecimiento de los flujos de información y la institucionalización de mecanismos de deliberación estratégica. Transformar esta relación en una alianza estratégica basada en información de





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

calidad y orientación a resultados es clave para consolidar un gobierno corporativo maduro y orientado al valor público.

Relación con Stakeholders: Brecha crítica y ceguera territorial (35,18)

La relación con los grupos de interés es un componente central del Gobierno Corporativo en el sector público, dado que la legitimidad de las decisiones y su impacto sobre comunidades, usuarios y territorios son condiciones esenciales del valor público, donde la Junta debe promover relaciones sistemáticas, transparentes y equitativas con los stakeholders, incorporando sus expectativas en decisiones sensibles al contexto territorial. Los resultados muestran que esta es la dimensión con mayor rezago en el Conglomerado Público, con un puntaje promedio de (35,18).

Tabla 8. Relación con Stakeholders

Promedio de la dimensión		35,18
Práctica	Variable	Promedio 0–100
Frecuencia de espacios de diálogo con grupos de interés	ST1_100	42,45
Porcentaje de observaciones de <i>stakeholders</i> que reciben respuesta (normalizado)	ST2_norm_100	83,33
Diversidad de actores con los que se dialoga (índice ST3A–ST3H)	ST3_norm_100	22,64

Fuente: elaboración propia

Las prácticas evidencian una estructura dispareja: la frecuencia de espacios de diálogo es baja (42,45), la diversidad de actores involucrados es crítica (22,64), mientras que la respuesta a observaciones de stakeholders es alta (83,33), lo que indica que, aunque las inquietudes son atendidas cuando emergen, no existen mecanismos sistemáticos ni amplios de participación. Las Juntas operan de forma endógena, sin espacios estables de consulta o participación externa, lo que genera una “*ceguera territorial*” frente a realidades locales y capacidades municipales diferenciadas. No se identifican audiencias públicas, consultas comunitarias ni mecanismos formales de diálogo territorial, en contravía de los principios de gobernanza colaborativa promovidos por la OCDE y la CAF.

En síntesis, la Dimensión 6 revela un modelo de gobernanza aún centrado en la organización y no en la red de actores que configuran su propósito público. Aunque existe capacidad de respuesta puntual a los stakeholders, la baja diversidad de actores y la ausencia de políticas institucionalizadas de relacionamiento limitan la legitimidad democrática, la equidad territorial y la generación sostenible de valor público. Avanzar hacia una gobernanza relacional exige formalizar mecanismos de participación, escucha activa y





retroalimentación estructurada que permitan decisiones informadas y alineadas con el entorno.

Sostenibilidad Ambiental y Social: Concepto limitado y riesgo ESG (64,39)

La sostenibilidad es un mandato central del sector público, en tanto exige que las decisiones institucionales integren impactos ambientales, sociales y de gestión del riesgo. La Junta debe supervisar no solo el desempeño financiero, sino también los efectos sobre el entorno, las comunidades, las cadenas de valor y los riesgos asociados al cambio climático y a los derechos humanos.

Tabla 9. Sostenibilidad ambiental y social

Promedio de la dimensión		64,39
Práctica	Variable	Promedio 0–100
Integración de criterios ambientales y sociales en las decisiones de Junta	ES1_100	67,31
Preparación para gestionar externalidades e impactos de los proyectos	ES2_100	61,32

Fuente: Elaboración propia

La Dimensión 7. Sostenibilidad ambiental y social presenta un puntaje promedio de 64,39, ubicándose en un nivel intermedio-alto dentro del IGPJ, aunque con un desarrollo parcial. La integración de criterios ambientales y sociales en las decisiones alcanza 67,31 puntos, lo que indica presencia del tema en la deliberación, pero sin una institucionalización plena. Asimismo, la preparación para gestionar externalidades e impactos obtiene 61,32 puntos, reflejando avances moderados, aún alejados de un enfoque preventivo y prospectivo robusto.

La evidencia cualitativa muestra que, aunque las juntas reconocen la importancia de sostenibilidad, carecen de marcos claros e instrumentos estandarizados para evaluar impactos, por lo que el tema se aborda de manera fragmentada y desde una lógica operativa o regulatoria, mas que desde la gestión de riesgos ambientales y sociales. En síntesis, la Dimensión 7 evidencia avances insipientes, existe sensibilidad frente a la sostenibilidad, pero predomina un enfoque reactivo y dependiente de la gerencia, lo que hace necesario avanzar hacia practicas más sistemáticas, técnicas y alineadas con estándares internacionales para fortalecer la supervisión estratégica de los impactos.

Estrategia y Seguimiento: La mayor debilidad transversal (46,43)





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

La dimensión estrategia y seguimiento refleja la capacidad de la junta para orientar el rumbo institucional, priorizar objetivos y ejercer una supervisión sistemática del desempeño. Una junta madura no se limita a aprobar documentos, sino que construye y supervisa un sistema de dirección estratégica que articula un propósito, recursos, gestión del riesgo y resultados estratégicos.

Tabla 10. Estrategia y seguimiento

Promedio de la dimensión		46,43
Práctica	Variable	Promedio 0–100
Número de revisiones formales de KPIs estratégicos (normalizado)	SE1_norm_100	58,50
Grado en que la Junta aprueba y orienta ajustes estratégicos	SE2_100	50,98
Existencia de un bloque fijo de agenda dedicado a estrategia y seguimiento	SE3_100	45,67
Uso de instrumentos de seguimiento (tableros, mapas de riesgo, paneles, etc.; índice SE4A–SE4H)	SE4_norm_100	32,61

Fuente: elaboración propia

Los resultados del IGPJ muestran que esta es una de las dimensiones más débiles del Conglomerado. Este desempeño evidencia un rezago estructural en la capacidad de las juntas para actuar como órganos de dirección estratégicos y no solo como instancias de aprobación. Aunque existe revisión formal de KPIs (58,50), se observan puntajes bajos en elementos críticos del ciclo estratégico, como la inexistencia de un bloque fijo de estrategia en la agenda (45,67), el uso limitado de tableros, mapas de riesgo y paneles de desempeño (32,61) y una capacidad solo moderada para orientar ajustes estratégicos (50,98).

La evidencia cualitativa confirma que las agendas de las Juntas están dominadas por asuntos operativos e informes administrativos, lo que reduce de manera significativa el espacio para la deliberación estratégica. Las entrevistas evidencian la ausencia de tableros estratégicos institucionalizados, revisiones periódicas de indicadores y mecanismos formales de trazabilidad, en contraste con los estándares internacionales que recomiendan sesiones dedicadas exclusivamente a la estrategia y el uso de sistemas de alertas tempranas basados en indicadores y riesgo.

Desde el marco teórico, esta debilidad se explica por la falta de una arquitectura de control que integre monitoreo, evaluación y aprendizaje colectivo. Aunque las Juntas muestran disposición para discutir temas estratégicos, carecen de instrumentos estructurados que permitan traducir la deliberación en seguimiento efectivo y ajustes oportunos. En síntesis, pese a la existencia de mandatos y propósitos claros, la estrategia no opera como una práctica consistente y verificable, lo que hace indispensable institucionalizar sistemas de





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

seguimiento y espacios deliberativos estratégicos que cierran el ciclo entre propósito, estrategia, operación y resultados.

Cultura de Junta: Deliberación Cordial, Disenso Limitado (82,08)

La cultura de Junta se consolida como la principal fortaleza del gobierno corporativo del Conglomerado Público de Antioquia. Con un puntaje de (82,08), muy por encima del promedio general, los resultados del IGPJ evidencian un entorno deliberativo maduro, caracterizado por independencia de criterio, apertura al disenso y disposición a incorporar insumos técnicos y análisis en la toma de decisiones, en línea con los estándares internacionales de gobernanza basada en evidencia.

Tabla 11. Cultura de Junta

Promedio de la dimensión		82,08
Práctica	Variable	Promedio 0-100
Independencia de los miembros y orientación a valor público	CU1_norm_100	83,96
Debate plural, preparación y uso de evidencia en las discusiones	CU2_norm_100	79,81

Fuente: Elaboración propia

La evidencia cualitativa refuerza esta lectura al mostrar un clima respetuoso y propicio para el debate informado, donde el conflicto cognitivo saludable ha permitido mejorar la calidad de las decisiones, exigir mayor rigor gerencial y replantear estrategias. No obstante, se identifican matices asociados a la preparación desigual de los miembros y a la gestión del disenso en espacios informales, lo que sugiere oportunidades para fortalecer la institucionalización de prácticas de preparación y deliberación.

En síntesis, la cultura de Junta en el Conglomerado Público de Antioquia se configura como una fortaleza institucional evidente, esta constituye una capacidad habilitante clave para el desempeño del conjunto del sistema de gobernanza. Su consolidación futura dependerá de reforzar rutinas formales que aseguren la sostenibilidad de este entorno deliberativo, evitando que esta fortaleza se diluya y potenciando su impacto sobre las demás dimensiones del gobierno corporativo.

Mejora Continua: Aprendizaje Individual, No Institucional (45,03)

La literatura de Gobierno Corporativo destaca que las juntas efectivas son aquellas capaces de aprender, evaluarse y ajustar sus practicas de manera permanente, integrando la mejora





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

continúa como un componente estructural de gobernanza moderna. Este enfoque, permite articular la planeación, supervisión y retroalimentación con el fin de responder a entornos cambiantes y fortalecer el direccionamiento estratégico.

Tabla 12. Mejora continua

Promedio de la dimensión		45,03
Práctica	Variable	Promedio 0–100
Nivel de institucionalización del ciclo PDCA (planear, hacer, verificar, actuar)	MC1_100	62,50
Instrumentos para la mejora continua (plan de mejora, seguimiento, lecciones aprendidas, etc.; índice MC2A–MC2N)	MC2_norm_100	27,58

Fuente: Elaboración propia

En el Conglomerado esta dimensión presenta uno de los desempeños mas bajos con una puntuación de (45,03), lo que evidencia una madurez institucional incipiente. Aunque existe una percepción favorable sobre la intención de aplicar ciclos de mejora (PDCA: 62,50), esta no se traduce en instrumentos concretos: la practica asociada a planes de mejora, evaluaciones periódicas, seguimientos y lecciones aprendidas obtiene el (27,58), uno de los puntos más bajos de índice.

La evidencia cualitativa confirma que la evaluación y el aprendizaje ocurren de manera informal y reactiva, dependiente de coyunturas o dinámicas interpersonales, más que de mecanismos sistemáticos y documentados. Las Juntas reconocen la importancia de evaluarse, pero carecen de prácticas consolidadas como autoevaluaciones periódicas, tableros de desempeño, matrices de seguimiento o repositorios de aprendizajes, estándares ampliamente recomendados por la OCDE y otros organismos internacionales.

En síntesis, la dimensión revela un desfase entre la conciencia sobre la importancia de mejorar y la capacidad institucional para hacerlo de forma estructurada. Fortalecer la mejora continua implica pasar de ajustes reactivos a rutinas prospectivas de aprendizaje organizacional, condición indispensable para consolidar un modelo de gobernanza moderna, reflexiva y orientada a la generación de valor público.

Transparencia: Cumplimiento Documental, Opacidad Estratégica (55,35)

La transparencia constituye un pilar estructural del gobierno corporativo, en tanto garantiza el acceso a la información, fortalece la rendición de cuentas y legitima la toma de decisiones, especialmente en el sector público. La literatura enfatiza que una Junta





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

transparente no solo divulga información, sino que genera confianza, reduce asimetrías y refuerza el control social sobre la gestión de los recursos públicos.

Tabla 13. Transparencia

Promedio de la dimensión		55,35
Práctica	Variable	Promedio 0-100
Oportunidad y calidad de la publicación de actas y decisiones	T1_norm_100	74,02
Visibilidad para la ciudadanía de los conflictos de interés declarados	T2_100	56,73
Número de espacios formales de rendición de cuentas impulsados o acompañados por la Junta (normalizado)	T3_norm_100	32,98

Fuente: Elaboración propia

En el Conglomerado, la dimensión de Transparencia obtiene un puntaje promedio de 55,35, lo que refleja un desempeño intermedio. El análisis desagregado muestra una fortaleza en la publicación oportuna y de calidad de actas y decisiones (74,02), asociada al fortalecimiento de las secretarías técnicas y a la trazabilidad documental. Sin embargo, se evidencian brechas en la visibilidad y estandarización de la gestión de conflictos de interés (56,73) y, de manera más crítica, en la participación de las Juntas en espacios de rendición de cuentas hacia la ciudadanía (32,98).

La evidencia confirma que la transparencia interna está más desarrollada que la externa. Si bien existen prácticas formales de registro y divulgación, las juntas tienden a delegar la rendición de cuentas en la gerencia y no se conciben como interlocutores públicos. Esta asimetría limita la legitimidad democrática y el impacto del gobierno corporativo.

En síntesis, aunque la transparencia documental se encuentra relativamente consolidada, persisten rezagos estructurales en rendición de cuentas activa, visibilidad pública e institucionalización de mecanismos de integridad. Avanzar hacia un modelo de transparencia madura exige que las juntas asuman un rol más protagónico en la comunicación con la ciudadanía fortaleciendo así la trazabilidad de sus decisiones.

A modo de cierre: Las once dimensiones como un sistema de Gobierno Corporativo

Con el fin de complementar el análisis dimensional del IGPJ y comprender cómo interactúan las capacidades estratégicas, de control, de generación de valor público en las juntas directivas, se aplicó un ejercicio de tipologización A-F que identifica patrones relativamente estables de funcionamiento institucional.





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

Código	Tipología	Rasgo dominante	Mecanismo causal	Resultado típico
A	Junta centrada en control (agency-heavy)	Predominio del cumplimiento normativo, auditorías e informes financieros. Rol estratégico marginal.	Defensividad informativa → agendas reactivas → baja innovación.	Estabilidad operativa, pero poco valor público.
B	Junta estratégica sin control (ambición sin disciplina)	Fuerte impulso estratégico, pero sin control ni priorización	Multiplicación de iniciativas → sobrecarga política → dispersión	Alta energía estratégica, pero baja sostenibilidad.
C	Junta estratégica incompleta (sin teoría de cambio)	Existen planes y aspiraciones, pero sin cadena lógica entre resultados e impacto.	Desalineación entre discurso y ejecución; falta de evidencia de impacto.	Avances en planeación, pero sin resultados tangibles
D	Junta subordinada o conformista (dinámica disfuncional)	Dependencia excesiva de la gerencia y bajo pensamiento crítico.	Conformismo institucional; baja deliberación técnica	Pasividad y riesgo reputacional.
E	Junta orientada a valor público incipiente (legitimidad sin capacidad)	Foco en legitimidad social y actores externos, con débil capacidad interna.	Expectativas altas sin soporte operativo; ejecución irregular.	Reconocimiento inicial, pero falta de sostenibilidad.
F	Junta madura (referente)	Combina estrategia clara, control efectivo y orientación a valor público.	Información útil y decisiones consistentes; aprendizaje institucional.	Impacto sostenido y alta confianza institucional.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados muestran un claro predominio de la Tipología C (Junta estratégica incompleta), en la que se ubica el 91,7 % de las Juntas del Conglomerado Público de Antioquia, evidenciando órganos con orientación estratégica declarada y bases de control razonables, pero con debilidades persistentes en la institucionalización de instrumentos de seguimiento, mejora continua y traducción efectiva de la estrategia en resultados sostenidos de valor público.





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

Tabla 14. Tipologías de las Juntas (datos promediados por Junta)

Tipología	Número	%	Descripción breve
A – Centrada en control	2	8,3	Fuerte control; estrategia y mejora bajas.
C – Estratégica incompleta	22	91,7	Bases estratégicas y de control; VP incipiente.
Total	24	100	

Fuente: Elaboración propia

De forma complementaria, una proporción reducida de juntas (8,3%) se ubica en la tipología A, caracterizada por su énfasis marcado en los mecanismos de control y supervisión, con menor desarrollo estratégico. Su presencia limitada indica que el Conglomerado no está dominado por modelos excesivamente burocráticos, aunque persisten enfoques donde el control prima sobre una visión integral de gobernanza.

En contraste, el predominio de la tipología C confirma que el principal desafío del gobierno corporativo no es la ausencia de dirección, sino la limitada institucionalización de prácticas avanzadas de gobernanza, en sistemas formales de seguimiento, evaluación, gestión del riesgo, aprendizaje organizacional y orientación explícita a la generación de valor público.

Este resultado, complementado con el análisis de percepciones individuales, ofrece una base sólida para la comparación entre entidades y para la formulación de estrategias de fortalecimiento de gobierno corporativo a nivel del Conglomerado.

5. Conclusión

El ejercicio de medición desarrollado por el Centro de Valor público evidencia que el sistema de Gobierno Corporativo del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia se encuentra en un nivel intermedio de madurez, en el que coexisten avances estructurales con brechas persistentes que limitan el desempeño estratégico de las juntas directivas. El análisis de las once dimensiones del Índice General de Percepción de Juntas (IGPJ) muestra un patrón consistente: claridad institucional, adecuada composición y una cultura deliberativa sólida junto con debilidades en capacidades técnicas, instrumentación, seguimiento, gestión del riesgo y mejora continua. Esto sugiere que las entidades disponen de una orientación estratégica clara, pero carece aún de mecanismos plenamente institucionalizados para traducir dicha orientación en resultados sostenibles.

La incorporación del nuevo modelo de medición basado en dimensiones interdependientes y en un esquema robusto de tipologías de madurez constituye un avance metodológico significativo. Este enfoque permite comprender el gobierno corporativo como un sistema articulado de capacidades, donde la madurez, depende de la interacción y la interrelación





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

entre propósito, estrategia, integridad, sostenibilidad, seguimiento, transparencia, y no de la existencia formal de normas.

En conjunto, los resultados confirman que el principal desafío del Conglomerado Público del Departamento de Antioquia no es normativo ni estructural, sino institucional y operativo: fortalecer las capacidades de las juntas para ejercer una dirección estratégica efectiva y orientada a la generación de valor público. En este sentido, la medición trasciende su carácter diagnóstico y se consolida como una herramienta estratégica para orientar decisiones, focalizar esfuerzos de fortalecimiento y acompañar procesos de mejora diferenciados según el nivel de madurez de la entidad.

Finalmente, este ejercicio abre la oportunidad de consolidar el gobierno corporativo como un proceso continuo de aprendizaje institucional. La aplicación sistemática del modelo permitirá monitorear avances, identificar brechas persistentes, y promover juntas directivas más coherentes, estratégicas y alineadas con los objetivos y líneas estratégicas del departamento, contribuyendo así a fortalecer la legitimidad, efectividad y sostenibilidad del Conglomerado Público de Antioquia, por ello *“Evaluar una junta no es señalar errores, es fortalecer su capacidad de anticiparse, decidir y generar valor público duradero.”*

6. Recomendaciones

Con base en los resultados, se formulan las siguientes recomendaciones orientadas a fortalecer el gobierno corporativo del Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia:

- **Desarrollar un Modelo de Capacidades Integrales para las Juntas:** Implementar una estrategia integral de formación y acompañamiento para los miembros de Junta, enfocada en el desarrollo de capacidades estratégicas, analíticas y deliberativas que mejoren la calidad de las decisiones y su orientación a resultados verificables para la ciudadanía.
- **Institucionalizar sistemas unificados de seguimiento, riesgo y evaluación:** Diseñar e implementar un sistema común de seguimiento estratégico, gestión del riesgo y evaluación, con indicadores, tableros de control y mecanismos de reporte que fortalezcan la trazabilidad, el control, la transparencia y el aprendizaje organizacional.



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

- **Adoptar estándares de gobernanza que armonicen integridad, transparencia y participación:** Adoptar un marco unificado de integridad y transparencia que establezca reglas comunes sobre conflictos de interés, rendición de cuentas, divulgación de información y participación de grupos de interés en todas las entidades del Conglomerado.
- **Configurar un modelo de gobernanza diferenciado por tipologías:** Utilizar la tipología A–F como herramienta de gestión estratégica, diseñando rutas de fortalecimiento diferenciadas según el nivel de madurez de cada Junta, con énfasis especial en el fortalecimiento de las Juntas clasificadas en la Tipología C.
- **Consolidar el IGPJ como instrumento permanente de aprendizaje institucional:** Institucionalizar el IGPJ como ejercicio anual de evaluación, orientado no solo al diagnóstico, sino al seguimiento de avances, la toma de decisiones internas y el fortalecimiento de una cultura de evaluación continua.
- **Promover la profesionalización de la gobernanza hospitalaria (E.S.E.) y replicar aprendizajes al resto del Conglomerado:** Desarrollar un plan específico de fortalecimiento para las Juntas de las E.S.E., aprovechando buenas prácticas y replicando aprendizajes al resto del conglomerado, con énfasis en sostenibilidad, transparencia y generación de valor público.³

³ La presente Evaluación de Juntas Directivas 2025 se realizó en el marco del Contrato No. 4600018039, suscrito con la Universidad EAFIT – Centro de Estudios e Incidencia Valor Público. Los resultados corresponden al ejercicio metodológico aplicado y a los datos obtenidos al momento de su elaboración.





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

7. Referencias

- Conpes 3891. (2015). *Política General de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Escobar Vaquiro, N., Benavides Franco, J., & Perafán, H. (2016). *Gobierno corporativo y desempeño financiero: Conceptos teóricos y evidencia empírica*. Bogotá: Libros de Contabilidad.
- Fama, E., & Jensen, M. (1983). *Separación de propiedad y control*. Chicago: Chicago booth.
- Freeman, E. (1984). *Stakeholders Theory - The State of the Art*. Cambridge: Prensa de la Universidad de Cambridge.
- Guzman, A., & Trujillo, M. (2023). Gobierno Corporativo en el Conglomerado Público de la Gobernación de Antioquia. Bogotá: ICGC.
- Hernandez, C., & Sanabria, P. E. (2015). Prácticas de gobierno corporativo en las organizaciones públicas. *Revista estudios en seguridad y defensa*, 2.
- IFC. (Septiembre de 2005). *Herramienta 2: Elaboración de códigos de las mejores prácticas para el gobierno corporativo*. Obtenido de World Bank Group: <https://www.ifc.org/es/insights-reports/2000/toolkit2-spanish>
- IFC. (2010). *Guía práctica de Gobierno Corporativo*. Estados Unidos de América: Corporación Financiera Internacional.
- IOD. (2023). Obtenido de IOD: <https://www.iodglobal.com/blog/details/good-governance-corporate-governance-in-2023>
- Moore, M. (1995). *reacción de valor público: Gestión estratégica en el gobierno*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/257496373_Creating_public_value_Strategic_management_in_government Cambridge MA Harvard University Press by Mark Moore
- OECD. (2023). *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y el G20*. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/fb38c737-es>
- Piketty, T. (2013). *El capital en el Siglo XXI*. Bogotá: Scielo.





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

- Trujillo Davila, A., & Guzman Vasquez, M. (2022). Gobierno Organizacional en el sector público. *Instituto Colombiano de Gobierno Corporativo*, 4.
- Vives, X. (2007). *El buen gobierno de las empresas públicas*. Barcelona : IESE Business School.
- World Bank . (2014). *Corporate governance of state-owned enterprises: A toolkit*.
- Banker, R. D., Charnes, A., and Cooper, W. W. (1984). Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, 30(9):1078–1092.
- Brown, H. J. (2020). Board and director assessments that matter. Harvard Law School Forum on Corporate Governance. Disponible en: <https://corpgov.law.harvard.edu/2020/03/16/board-and-director-assessments-that-matter/>
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Jossey-Bass, SanFrancisco, 5 edition.
- Cementos Argos. (2022). Autoevaluación de la Junta Directiva periodo 2022.
- CIPFA and IFAC (2014). International framework: Good governance in the public sector.
- Cooper, W. W., Seiford, L. M., and Tone, K. (2007). *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. Springer, New York.
- Forbes, D. P. and Milliken, F. J. (1999). Cognition and corporate governance: Understanding boards of directors as strategic decision-making groups. *Academy of Management Review*, 24(3):489–505.
- Función Pública. (2018). *Guía de Administración Pública Conflictos de interés de servidores públicos*
- Harvard Law School Program on Corporate Governance (2024). Board culture and corporate performance. <https://corpgov.law.harvard.edu>. Entrada en el Foro de Gobernanza Corporativa, consultada en diciembre de 2025.
- IGCP. (2023). Guía de Evaluación de Juntas Directivas.
- INAP. (2018). Análisis de casos prácticos de evaluación del «valor público». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (19).
- IFC. (2023). Guía de Gobierno Corporativo.





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

- KPMG. (2023). Elementos a evaluar de la Junta Directiva.
- MAP. (2023). El Modelo CAF – Marco Común de Evaluación – en la Administración Pública.
- Martin, R. L. (2014). The big lie of strategic planning. Harvard Business Review, 92(1–2):78–84.
- Martin, R. L. (2014). Playing to win: How strategy really works. Harvard Business Review Press.
- Martin, R. L. (2020). Strategy and boards of directors. Medium. HYPERLINK "<https://rogermartin.medium.com/strategy-boards-of-directors-5bb01b73f708>"
<https://rogermartin.medium.com/strategy-boards-of-directors-5bb01b73f708>
- McKinsey & Company. (2021). The board's role in embedding corporate purpose: Five actions directors can take today. McKinsey & Company. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/the-boards-role-in-embedding-corporate-purpose-five-actions-directors-can-take-today>
- Moore, M. H. (1995). Creating Public Value: Strategic Management in Government. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Niño Moreno, F. (2020). Gobernanza corporativa: principios, implementación y evaluación para la sostenibilidad empresarial. OBS Business School.
- OECD (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. OECD Publishing, Paris.
- OCDE. (2016). Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20. Éditions OCDE, Paris.
- OCDE. (2024). Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20 2023. OECD Publishing, Paris
- PNC. (2022). Un buen gobierno de organizaciones sin fines de lucro comienza con la junta.
- Strandberg, C. (2023). Purpose and stakeholder governance best practices: Literature review and guidance on the board's role in purpose and stakeholder oversight. Strandberg Consulting. Disponible en: <https://corostrandberg.com/publications/purpose-and-stakeholder-governance-best-practices-literature-review-and-guidance-on-the-boards-role-in-purpose-and-stakeholder-oversight/>
- World Bank (2014). Corporate governance of state-owned enterprises: A toolkit.

