



# Políticas públicas, valor público y gobernanza colaborativa

El caso de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio

Pablo Sanabria Pulido y Andrés Guzmán Botero (edición académica)



políticas públicas, valor público y gobernanza colaborativa



**Pablo Sanabria Pulido  
y Andrés Guzmán Botero**  
(edición académica)

# **Políticas públicas, valor público y gobernanza colaborativa**

**el caso de la caja colombiana de subsidio familiar colsubsidio**

**Universidad de los Andes  
Colsubsidio**

Primera edición: mayo del 2021

- © Pablo Sanabria Pulido, Andrés Guzmán Botero, edición académica
- © Juan José Gómez Dueñas, Hernán Duarte, Laura González-Pacheco Mejía, María Fernanda Quijano Delgado, Darío Maldonado Carrizosa y Philipp Hessel
- © Luis Carlos Arango Vélez, por el prólogo
- © Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio
- © Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Ediciones Uniandes  
Carrera 1.ª n.º 18A-12  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfono: 339 4949, ext. 2133  
<http://ediciones.uniandes.edu.co>  
[infeduni@uniandes.edu.co](mailto:infeduni@uniandes.edu.co)

isbn: 978-958-798-098-1  
isbn *e-book*: 978-958-798-099-8  
doi: <http://dx.doi.org/10.51564/2021.20>

Corrección de estilo: Manuel Romero  
Diagramación interior: Vicky Mora  
Diagramación de cubierta: Angélica Ramos  
Imagen de cubierta: Ciudadela Colsubsidio  
Calle 80, tomada por Camilo Monzón,  
propiedad de Colsubsidio

Impresión:  
Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.  
Carrera 69 H n.º 77-40  
Teléfono: 602 0808  
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación  
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.  
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.  
Acreditación institucional de alta calidad,  
10 años: Resolución 582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

Nombre: Sanabria Pulido, Pedro Pablo, edición académica, autor. | Guzmán Botero, Andrés, edición académica, autor. | Arango Vélez, Luis Carlos, escritor de prólogo. | Gómez Dueñas, Juan José, autor. | Duarte, Hernán, autor. | González-Pacheco Mejía, Laura, autora. | Quijano Delgado, María Fernanda, autora. | Maldonado Carrizosa, Darío, autor. | Hessel, Philipp, autor.

Título: Políticas públicas, valor público y gobernanza colaborativa : el caso de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio / Pablo Sanabria Pulido y Andrés Guzmán Botero (edición académica)

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes : Colsubsidio, 2021. | xv, 257 páginas : ilustraciones ; 23 x 22,5 cm.

Identificadores: ISBN 9789587980981 (rústica) | 9789587980998 (electrónico)

Materias: Caja Colombiana de Subsidio Familiar | Bienestar social – Colombia | Subsidios familiares – Colombia | Política pública | Gobernanza

Clasificación: CDD 361.615–dc23

SBUA

# contenido

## PRÓLOGO

LUIS CARLOS ARANGO VÉLEZ [vi]

---

## INTRODUCCIÓN

PABLO SANABRIA PULIDO  
ANDRÉS GUZMÁN BOTERO [viii]

---

## CAPÍTULO 1

LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN  
FAMILIAR COMO ACTORES  
DE LA POLÍTICA PÚBLICA  
DE PROTECCIÓN SOCIAL EN  
COLOMBIA

JUAN JOSÉ GÓMEZ DUEÑAS  
ANDRÉS GUZMÁN BOTERO  
HERNÁN DUARTE  
PABLO SANABRIA PULIDO [2]

---

## CAPÍTULO 2

LA CAJA COLOMBIANA  
DE SUBSIDIO FAMILIAR  
COLSUBSIDIO

LAURA GONZÁLEZ-PACHECO MEJÍA  
MARÍA FERNANDA QUIJANO  
DELGADO [38]

## CAPÍTULO 3

¿UNA ORGANIZACIÓN  
PRIVADA DE SERVICIO  
PÚBLICO? APLICACIÓN DEL  
CONCEPTO DE *PUBLICNESS*

PABLO SANABRIA PULIDO  
HERNÁN DUARTE [54]

---

## CAPÍTULO 4

CREACIÓN DE VALOR  
PÚBLICO Y ROL EN POLÍTICAS  
PÚBLICAS

PABLO SANABRIA PULIDO  
ANDRÉS GUZMÁN BOTERO [92]

---

## CAPÍTULO 5

GOBERNANZA COLABORATIVA  
Y VALOR COMPARTIDO

PABLO SANABRIA PULIDO  
ANDRÉS GUZMÁN BOTERO  
HERNÁN DUARTE [150]

## CAPÍTULO 6

RETOS Y PROSPECTIVA DE  
LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN  
EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE  
PROTECCIÓN SOCIAL

DARÍO MALDONADO CARRIZOSA  
PHILIPP HESSEL  
ANDRÉS GUZMÁN BOTERO [202]

---

## CAPÍTULO 7

A MODO DE CONCLUSIÓN

ANDRÉS GUZMÁN BOTERO  
PABLO SANABRIA PULIDO [246]

---

AUTORES [254]

# prólogo

Luis Carlos Arango Vélez  
Director de Colsubsidio

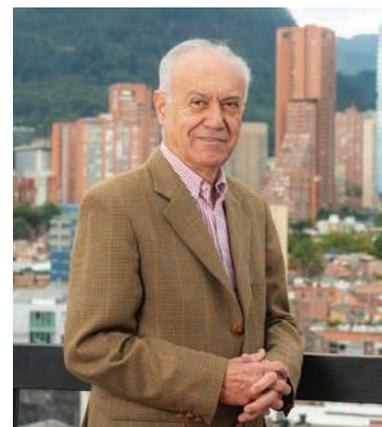
Desde hace más de sesenta años, la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio genera oportunidades para cerrar brechas sociales y transformar positivamente la calidad de vida de millones de colombianos.

Desde su creación, la organización presenta un informe de gestión en el que reporta los impactos sociales, ambientales y económicos de los programas que desarrolla anualmente. Los beneficios que la Caja genera con el otorgamiento de subsidios y la prestación de servicios sociales son ampliamente reconocidos por diferentes grupos de interés. Sin embargo, hay quienes se preguntan cuál es la contribución que realizan dentro de las políticas públicas sociales las cajas de compensación familiar, en general, y Colsubsidio, en particular.

En este contexto, la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, a partir de un análisis teórico sobre la generación de valor público y gobernanza colaborativa de organizaciones privadas y sin ánimo de lucro, identificó el papel de las cajas de compensación como actores de la política pública de protección y seguridad social, y cómo específicamente Colsubsidio genera valor público mediante un ejercicio de gobernanza colaborativa.

Además, este libro, *Políticas públicas, valor público y gobernanza colaborativa: el caso de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio*, proporciona elementos para analizar la pertinencia de los mecanismos que está utilizando el Sistema de Protección y Seguridad Social para afrontar los “viejos y nuevos riesgos sociales” que enfrenta actualmente la población urbana y rural del país.

Agradecemos a todas las personas que participaron en el desarrollo de este análisis de caso y esperamos que los resultados contribuyan al entendimiento y al reconocimiento de los beneficios que proporciona Colsubsidio en la ejecución de las políticas públicas sociales.



# introducción

Pablo Sanabria Pulido

Andrés Guzmán Botero

Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes, Colombia

El estudio del rol de las organizaciones sin ánimo de lucro en las políticas públicas es de alta relevancia dado el creciente papel que han adoptado en las sociedades modernas para atender problemáticas sociales, muchas veces en conjunción con actores estatales y con otros actores y organizaciones sociales. Estudiarlas en el contexto de los asuntos públicos implica enfocarse en diferentes aspectos clave que definen su esencia: su naturaleza, sus diversas formas de operación, la evolución de sus roles en el tiempo y el espacio, los diferentes tipos de interrelación que tienen con actores públicos o privados, y el impacto de su acción sobre el bienestar y el logro de objetivos sociales. En esa línea, este libro tiene como objetivo analizar el rol de una organización sin ánimo de lucro colombiana en el contexto de la gestión y las políticas públicas. Busca, desde lo práctico, contribuir al entendimiento del papel de estas organizaciones en lo público, un tema poco analizado en el contexto nacional. Desde lo académico, se busca revisar y aplicar conceptos propios de la literatura de gestión y políticas públicas sobre valor público y gobernanza colaborativa a un caso colombiano.

En particular, se busca entender las formas en que una organización sin ánimo de lucro cumple un rol en políticas públicas, en un esquema colaborativo con el Estado y otros actores privados, y cómo logra generar valor, más allá del aspecto económico, incluyendo aspectos sociales y de lo público en su estrategia y acción. La literatura de gestión y políticas públicas ha avanzado en diferentes conceptos que reconocen entornos de gobernanza más amplios con actores por fuera del Estado que participan en la implementación de políticas públicas y en la gestión de programas y acciones públicas, muchas veces incluso encargándose de la provisión directa de bienes y servicios públicos.

En ese contexto, y dado su papel crecientemente activo en los asuntos públicos, es clave profundizar en el análisis de este. Y se aplica a un caso colombiano que reviste interesantes características, considerando su importante trayectoria, su tamaño, las múltiples actividades y los proyectos involucrados y el alto número de empresas afiliadas y usuarios beneficiados<sup>1</sup>. Tal como se muestra más adelante, es evidente que esta organización ha sido un jugador principal en la evolución del sistema de subsidio familiar en Colombia.

Con el fin de entender el papel de una organización como Colsubsidio en las políticas públicas, y en particular en la política de protección social en Colombia, este

<sup>1</sup> Para el 2018, la organización contaba con unos ingresos totales de 3,7 billones de pesos, activos por valor de 4,4 billones y con 1 572 031 trabajadores afiliados. Además, se encontraba en el puesto 39 de las cien empresas más grandes de Colombia (Colsubsidio, 2019). Para el 2019 era la caja de compensación más grande del país por número de afiliados, de acuerdo con *La República* (2019).

libro se enfoca, principalmente, en el análisis y la aplicación de tres conceptos de la literatura de gestión y políticas públicas que dan respuesta y ayudan a hacer operativos aspectos específicos de las organizaciones sin ánimo de lucro. En primer lugar, qué tan pública puede ser una organización (incluso privada), el valor social que logra generar más allá de su dinámica económica privada y la forma en que logra participar en un entramado de actores (públicos y privados) para la atención de problemáticas sociales. Los conceptos que reflejan estas cuestiones son, respectivamente, *publicness*, *valor público* y *gobernanza colaborativa*.

El primer concepto, *publicness*<sup>2</sup>, es un constructo tomado de los aportes a la literatura de Barry Bozeman<sup>3</sup>, quien propone una forma amplia de analizar el carácter misional público de las organizaciones, sean estatales, privadas o sin ánimo de lucro, y de cómo esta misión pública puede ir más allá de la naturaleza jurídica que asumen formal o legalmente. El constructo de Bozeman permite, metodológicamente, identificar —a partir de diferentes insumos cualitativos y descriptivos— las fuentes de autoridad y de recursos que puede tener una organización para que, de esta forma, pueda ser ubicada en un espectro de diferentes grados de *publicness*. En otras palabras, se identifica desde estos elementos qué tanto actúa una organización en el escenario de lo público o qué tanto actúa en relaciones de dependencia con autoridades gubernamentales o fuentes de recursos públicos. Este concepto resulta relevante para el caso de la organización de estudio, en la medida en que en la evolución del sistema de subsidio familiar en Colombia —como se verá más adelante— diferentes gobiernos y regulaciones han modificado sustancialmente la forma y la destinación de las fuentes de recursos que manejan las cajas de compensación y las fuentes de autoridad con las que deben interactuar. Esto ha llevado a que se haga evidente un grado de *publicness* mayor que el de otras organizaciones privadas con ánimo de lucro o incluso sin él.

En segundo lugar, el concepto de *valor público*, inicialmente propuesto por Mark Moore (1995, 2013), propone que el logro de las organizaciones, tanto privadas como públicas, puede ir más allá del aspecto económico privado (ingresos menos costos) e incluir elementos más cercanos al logro de objetivos socialmente deseados y que aporten al bienestar de la sociedad. De acuerdo con este concepto, diferentes organizaciones, por sus características o por su misión, pueden definir como norte estratégico el alcance de objetivos colectivos socialmente deseables por encima de aspectos de lucro o dividendos. Así, este concepto es útil para entidades de servicio público, y en particular para el caso de estudio, pues su inventario de acciones como caja de compensación muestra participación en la atención de necesidades sociales y el apoyo a la seguridad social a partir de la entrega de bienes y servicios a diferentes segmentos de la población. La aproximación de Moore y otros autores al tema

<sup>2</sup> | Se utilizará a lo largo de este trabajo la palabra en inglés por la dificultad de encontrar una traducción cercana en el idioma español, que transmita de forma precisa el significado de la palabra en el sentido en que Bozeman lo plantea.

<sup>3</sup> | Véanse especialmente Bozeman (1987) y Bozeman y Moulton (2011).

(Sanabria, 2018) permite identificar la existencia de diferentes rasgos que indicarían la generación de valor público en un contexto específico. El triángulo de valor público de Moore, que constituye el principal desarrollo de este concepto, incluye entonces aspectos tales como la generación de valor evidente para los ciudadanos y la sociedad por cuenta de las acciones organizacionales, la legitimidad y las fuentes de apoyo de estas, y la capacidad organizacional para realizarlas. En este estudio, a partir de la recolección de información cualitativa y cuantitativa, se hace operativa dicha aproximación para identificar posibles fuentes de generación de valor público por parte de Colsubsidio en su labor.

En tercer lugar, este trabajo se apoya en el concepto de *gobernanza colaborativa* como una forma en la que puede entenderse la actuación conjunta de actores públicos y privados para la atención y solución de problemáticas sociales. En un ambiente en el que se desdibujan crecientemente las fronteras de acción y de responsabilidad sectorial, lo público y lo privado se acercan —cada vez más— por la participación en diferentes formas de prestación y provisión de bienes y servicios públicos, pero también por la necesidad creciente de enfrentar conjuntamente problemas complejos o *wicked problems* que requieren espacios colaborativos interorganizacionales e intersectoriales (Sanabria, 2020). En ese contexto, este libro busca explorar las formas de gobernanza colaborativa que se han dado en el sistema de la protección social, con la participación de una organización como Colsubsidio, dentro del complejo entramado de actores públicos, privados y sin ánimo de lucro que interactúan de diferentes maneras y de acuerdo con distintos esquemas de acción y colaboración en esta área de política pública en Colombia.

Este caso de estudio puede enmarcarse, siguiendo lo establecido por autores como Emerson y Nabatchi (2015), como parte de un régimen o una estructura de gobernanza colaborativa. En este esquema, un régimen o una estructura de gobernanza colaborativa incluye diferentes instrumentos y dinámicas basados en la colaboración, en este caso intersectorial, para alcanzar objetivos de naturaleza social o colectiva. Este libro presenta diferentes insumos descriptivos y analíticos que dan cuenta de diferentes espacios y momentos de colaboración y cooperación intersectorial que reflejan, en gran medida, un régimen de gobernanza colaborativa en el que se inscribe Colsubsidio en el caso colombiano.

En términos generales, este libro presenta una estructura y un hilo argumentativo inductivo que permiten al lector aproximarse a la propuesta analítica. En un primer capítulo, que explora los antecedentes, se presenta el contexto general y la naturaleza del sistema de subsidio familiar en Colombia (capítulo 1). En un segundo capítulo, se incluye una descripción organizacional de la Caja de Compensación por sus propios miembros.

Después, los capítulos 3, 4 y 5 abordan, de forma secuencial, las tres inquietudes centrales del estudio, es decir, la aplicación de los conceptos de *publicness*, *valor público* y *gobernanza colaborativa* al caso de estudio. Finalmente, se presenta un análisis prospectivo de los retos y oportunidades del sistema de subsidio familiar y de las cajas de compensación (capítulo 6) frente a cambios sociales y demográficos contemporáneos.

De forma más detallada, el primer capítulo, “Las cajas de compensación familiar como actores de la política pública de protección social en Colombia”, introduce y describe este tipo de organizaciones, a nivel global, a partir de su marco de acción (el sistema de protección social), la descripción de aspectos clave de su sector (aparición y evolución de las cajas de compensación en Colombia) y una exploración general del rol de las cajas y el subsidio familiar como instrumentos de política pública. El segundo capítulo, “La Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio”, presenta sus principales características como una organización sin ánimo de lucro, nos relata su historia e ilustra desde la perspectiva de la organización misma su evolución como actor en el sistema de subsidio familiar y la protección social, los elementos de su filosofía corporativa, los activos estratégicos y algunos resultados de su enfoque misional y de gestión.

El tercer capítulo, “¿Una organización privada de servicio público? Aplicación del concepto de *publicness*”, aborda la aplicación de dicho constructo en el contexto de esta organización sin ánimo de lucro. El capítulo presenta una revisión teórica de diferentes modelos relacionados con el concepto de *publicness* para, posteriormente, plantear y aplicar un marco metodológico que sirve de herramienta para analizar el caso de estudio. En este, a partir del análisis de diferentes insumos cualitativos, los investigadores indagan sobre la naturaleza de la organización; exploran la particularidad y el alcance colectivo de su misión y las funciones que ha asumido, y analizan las fuentes de recursos y las fuentes de autoridad a las que ha estado sujeta.

El cuarto capítulo, “Creación de valor público y rol en políticas públicas”, propone una discusión sobre un asunto estratégico retador de las organizaciones de servicio público: la medición de su desempeño. Dejando de lado la visión tradicional del valor económico, el capítulo introduce el valor público como un constructo más amplio e integrador, pues considera el desempeño de una organización con base en la identificación de diferentes elementos asociados al logro de resultados socialmente deseados. Siguiendo una estructura similar a la del tercer capítulo, este capítulo inicia con una revisión del marco conceptual sobre la aproximación del valor público, para plantear después un modelo de identificación de valor público que es aplicado más adelante a la organización de estudio en tres momentos de su historia.

El quinto capítulo, “Gobernanza colaborativa y valor compartido”, complementa el análisis de *publicness* y de valor público al reconocer la participación de la organización de estudio en una red de actores, proyectos e iniciativas que caracteriza —en muchos aspectos— un sistema o régimen de gobernanza colaborativa. En dicho contexto de red, una organización de carácter privado y sin ánimo de lucro asume roles cooperativos y colaborativos para resolver fallas de mercado o fallas de gobierno, desempeñando un papel clave en un marco de políticas públicas. De forma similar a los capítulos tercero y cuarto, este capítulo presenta inicialmente el marco-concepto de *gobernanza colaborativa*, así como otros marcos analíticos complementarios que ayudan a entender y hacer operativo el concepto, para después proponer un modelo de análisis de la estructura de gobernanza y colaboración en el sistema de subsidio familiar colombiano, en general, y en Colsubsidio, en particular.

Finalmente, el sexto capítulo, “Retos y perspectiva de las cajas de compensación en la política pública de protección social”, presenta un análisis basado en la revisión de diferentes insumos y datos académicos y oficiales para ejecutar un análisis prospectivo que permita explorar escenarios sobre el potencial rumbo de estas organizaciones. En particular, no solo se presenta en contexto la discusión internacional y nacional sobre el rumbo de la protección social, sino que se evalúan diferentes variables: los cambios demográficos, la vulnerabilidad a choques en la población y la presencia de diferentes necesidades y riesgos sociales en el contexto colombiano. A partir de ellos se establecen algunas líneas sobre el futuro del sector y su papel en el marco de la política pública de protección social en Colombia.

Este libro representa un esfuerzo investigativo y metodológico para aplicar aproximaciones teóricas y conceptuales al análisis de un caso real de una organización privada sin ánimo de lucro y, como tal, representa un aporte relevante en el contexto colombiano. En términos generales, el desarrollo de cada una de las aplicaciones conceptuales en este libro se basó en metodologías y herramientas de investigación mixtas, las cuales son descritas en profundidad en cada uno de los capítulos analíticos (capítulos 3 al 6). Diferentes insumos fueron generados con el fin de hacer uso de ellos para la realización del análisis aplicado.

Como primera medida, se realizó un levantamiento de información cualitativa a partir de: (1) entrevistas semiestructuradas<sup>4</sup> y grupos focales<sup>5</sup> con directivos y empleados de la organización de distinto nivel jerárquico, así como con actores clave del sector de subsidio familiar, (2) análisis de contenido de documentos oficiales de la organización (como planes estratégicos, informes a la asamblea de afiliados y otros documentos organizacionales), (3) visitas directas y observación de la actividad de la organización.

4 | Se realizaron dieciséis entrevistas semiestructuradas, que fueron grabadas siguiendo los protocolos de confidencialidad (firma de consentimientos informados para todos los participantes). En estas entrevistas participaron empleados de cargos directivos y gerenciales de la organización (nueve personas), empleados asistenciales y de servicios (tres personas), usuarios de servicios (una persona) y actores externos de entidades gremiales y públicas (dos personas) (Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar [Asocajas] y la Subdirección del Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo).

5 | Se realizaron tres grupos focales que fueron grabados siguiendo los protocolos de confidencialidad (firma de consentimientos informados para todos los participantes). En el primero, participaron doce personas de las unidades de servicio de diferentes niveles jerárquicos; en el segundo, nueve personas de las áreas de soporte de la organización de diferentes niveles, y, en el tercero, ocho personas de cargo gerencial de diferentes áreas.

Paralelamente, se definieron categorías de análisis propias de cada uno de los marcos conceptuales del libro (*publicness, valor público y gobernanza colaborativa*), con las cuales se evaluaron los diferentes insumos de información para poder contar con elementos que permitieran desarrollar cada una de las metodologías, como se expone en cada uno de los capítulos. Por otro lado, también se contó con elementos cuantitativos, provenientes de encuestas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (dane), que ayudaron a contextualizar la población afiliada a estas organizaciones, así como las necesidades que pueden reflejar de manera prospectiva en términos de los riesgos y las necesidades sociales (capítulo 6).

En términos generales, este libro busca, en primer lugar, aportar al desarrollo de la literatura sobre el funcionamiento de las organizaciones sin ánimo de lucro y, particularmente, de su papel en un marco de gestión y políticas públicas. En segundo lugar, presenta aproximaciones metodológicas propias para analizar conceptos y enfoques teóricos ampliamente usados en gestión pública y en políticas públicas, pero menos aplicados en contextos como el latinoamericano y el colombiano. Tercero, y quizás más importante, pone sobre la mesa la importancia de un diálogo constante y basado en evidencia entre la academia, el sector privado, el sector sin ánimo de lucro y el sector público, para mejorar el marco de las políticas públicas, desarrollar instrumentos de carácter colaborativo o de responsabilidad compartida para la atención de problemas públicos y mejorar los niveles de desarrollo de la sociedad colombiana. Esto con el fin de seguir comprendiendo y gestionando formas efectivas para hacer frente a problemas complejos colectivos que exigen aproximaciones colaborativas y una participación amplia de actores, organizaciones y gestores, en un contexto amplio de gobernanza, altamente requerido para la gestión y las políticas públicas efectivas y el mejoramiento de los niveles de bienestar de la sociedad.

Finalmente, el libro presenta una mirada crítica y constructiva del papel presente y futuro de las cajas de compensación en Colombia, a partir del caso de Colsubsidio. Establece además algunas posibilidades para su futuro como actores clave de políticas públicas en Colombia: un rol que no es menor considerando los aportes históricos analizados en el libro, en un contexto en el que persisten importantes fallas de mercado y de gobierno para las que algunas cajas de compensación como Colsubsidio han mostrado un historial efectivo de acciones y mecanismos de protección social. Este aspecto debe ser tenido en cuenta a la hora de un análisis de su viabilidad y alcance futuro, pues tal como expresaban dos de los autores de este libro, es importante: “no olvidar que las cajas, al final de cuentas, son una innovación de políticas públicas colombiana, y que, como tal, han cumplido un rol especial de gestión que puede ser consolidado y reforzado en busca del bienestar social” (Sanabria y Maldonado, 2020).

## Referencias

- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, B. y Moulton, S. (2011). Integrative Publicness: A Framework for Public Management Strategy and Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), i363-i380. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mur031>.
- Colsubsidio y Compensar tienen 27% de afiliados al sistema de cajas de compensación (9 de noviembre del 2019). *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/empresas/colsubsidio-y-compensar-tienen-27-de-afiliados-al-sistema-de-cajas-de-compensacion-2930660>.
- Colsubsidio (2019). *Informe de Gestión y Sostenibilidad 2018*. Bogotá: Colsubsidio. Recuperado de <https://www.colsubsidio.com/landing/informe-sostenibilidad-2018/>.
- Emerson, K. y Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington: Georgetown University Press.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sanabria, P. (2018). *Marco conceptual para la gestión en valores públicos del talento humano en Bogotá*. Bogotá: Veeduría Distrital.
- Sanabria, P. (2020). *COVID-19: Una prueba ácida a la capacidad de Estados, gobiernos y sociedades. Recomendaciones de gestión y políticas públicas para una respuesta integral y coordinada (Apuntes de gestión y políticas públicas)*. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno, Bogotá.
- Sanabria, P. y Maldonado, D. (20 de febrero del 2020). Cajas de compensación y políticas públicas. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/cajas-de-compensacion-y-politicas-publicas-columna-905643>.



BIENESTAR LOCAL COLSUBSIDIO



# capítulo 1

# Las cajas de compensación familiar como actores de la política pública de protección social en Colombia

Juan José Gómez Dueñas\*

Andrés Guzmán Botero

Hernán Duarte

Pablo Sanabria Pulido

Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes, Colombia

Las cajas de compensación son, por su misión, sus formas de operación y su rol histórico en diferentes temas de política pública, un caso relevante de análisis para estudiar la política social en Colombia. Con el fin de comprender a cabalidad su papel, es relevante contextualizar las cajas de compensación en el marco normativo colombiano y reconocer las particularidades que históricamente han jugado en la política pública de protección social y subsidio familiar. En ese orden de ideas, este capítulo explora y analiza la participación de las cajas de compensación como actores relevantes dentro del entramado de la política pública de protección social en el país.

Primero, se describe la evolución de la política pública de protección social en Colombia como un marco general del cual el subsidio familiar y otras labores de las cajas de compensación familiar se configuran como elementos clave. Después, se aborda el caso particular del sector de las cajas de compensación familiar, revisando su historia y complementándola con una caracterización a partir de acciones y beneficiarios. Finalmente, se introduce una cuestión de análisis central en este libro que es explorada en profundidad en los siguientes capítulos: el potencial aporte que tienen estas organizaciones en la generación de resultados de política pública en Colombia, en especial a partir del caso de estudio de este libro: la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio.

## **Evolución de la política pública de protección social y subsidio familiar**

### **Evolución de la protección social en Colombia**

A pesar de que las definiciones han variado a lo largo de la historia, la política de protección social ha sido definida como la serie de intervenciones públicas o el conjunto de políticas públicas implementadas para alcanzar principalmente dos propósitos conexos: uno de aseguramiento de la población y otro de asistencia social (Cortés, 2011).

*\* | In memoriam.* Juan José Gómez Dueñas fue un destacado estudiante de Gobierno y Asuntos Públicos, y Derecho de la Universidad de los Andes. Se encontraba próximo a graduarse y participó activamente en este proyecto de investigación hasta poco antes de su fallecimiento en enero del 2019. Este capítulo está dedicado a la memoria de un maravilloso estudiante, compañero y ser humano.

El primero de ellos, el aseguramiento, busca ayudar a las personas, familias y comunidades a gestionar las contingencias o los riesgos que puedan enfrentar a lo largo de la vida y que puedan representar una caída en sus ingresos o sustento económico. En otras palabras, con el aseguramiento se busca proteger a la población de choques externos que puedan llevar a la vulnerabilidad o a caer en la pobreza o la miseria. Dentro de las actividades principales del aseguramiento, encontramos el aseguramiento en salud, pensiones y riesgos laborales, los cuales apuntan a cubrir riesgos asociados con la salud y la vejez.

Por su parte, el componente de asistencia social se entiende como un conjunto de intervenciones estatales orientadas a acabar con la pobreza de los ciudadanos más vulnerables y a mitigarla (Cortés, 2011). En este campo encontramos, por ejemplo, intervenciones como el otorgamiento de subsidios a aquellos ciudadanos que tienen condiciones difíciles de vida y baja o nula capacidad para generar ingresos. Los dos componentes se integran y se entrecruzan en una política pública que, generalmente, busca reducir niveles de pobreza y vulnerabilidad y propiciar la autonomía de los individuos en cuanto a la generación de ingresos y protección de grupos vulnerables.

Dichas prácticas han madurado desde los albores del estado de bienestar. Su origen universal más cercano se remonta a los procesos de industrialización de los siglos xix y xx. Los cambios ocurridos en este periodo conllevaron el surgimiento de la clase proletaria, población que fue “la causa inmediata del seguro social, en tanto fueron sus necesidades y reclamos los que generaron la sistematización de políticas, que se verterán en normas y se realizarán en las instituciones de los seguros sociales en Europa” (Cortés, 2009, p. 27). Después de esto, hacia 1880 se desarrollaría en Alemania el modelo bismarckiano de seguros sociales y, posteriormente, hacia la mitad del siglo xx, evolucionaría este modelo en Inglaterra y otros países europeos. A partir de esos desarrollos, se empezaría a implementar en distintos países diversos sistemas de protección social, buscando adaptar los modelos a las características y necesidades propias de cada país.

En ese contexto internacional, el caso colombiano se ha presentado como un asunto de lento desarrollo con fuerte dependencia de la dinámica del contexto desde un punto de vista institucionalista (Pierson, 2004). Algunos datos de contexto enmarcan el relativamente lento inicio de programas y políticas de protección social. En el marco del modelo de Estado de la Constitución de 1886, así como en modelos anteriores como la Carta Política de Rionegro (1863), la Iglesia católica fue la principal organización encargada de prestar los servicios sociales que más adelante estarían dentro de la órbita de la protección social (salud, asistencia social, educación).

Para cumplir este propósito, dicha organización creó patronatos, escuelas, cajas de ahorro y barrios de obreros, con la finalidad de atender a la población pobre (Archila, 1991). No obstante, algunos autores han sido críticos del papel de la Iglesia católica, pues consideran que más que resolver los problemas de política pública, con estas labores se buscaba influir moralmente en los trabajadores y mantenerlos a distancia de pensamientos contrarios a la doctrina católica (Núñez, 2006). De esta forma, los primeros momentos de las acciones de protección social en el país se caracterizan por un papel estatal mínimo y por una cesión de dichas labores a la organización eclesiástica.

Un caso relativamente diferente se dio en el campo de las pensiones, aunque de forma muy limitada. En efecto, a inicios del periodo posterior a la independencia (año 1819), se reconoció esta prestación a miembros del Ejército ante logros o servicios ofrecidos. De esta manera, si bien eran evidentes los inicios de una forma pública de pensiones, la protección se limitaba a un pequeño número de ciudadanos a quienes el Estado, en una muestra de “gratitud nacional”, les concedía protección frente a la vejez (Muñoz, 2010). Este alcance reducido respecto a la seguridad social fue común en varios países, donde el origen de la protección social se limita a las pensiones de vejez destinadas a los miembros del Ejército (Cortés, 2011).

Más tarde, a mediados del siglo XIX, el tiempo de trabajo fue considerado generador del beneficio concedido en materia de pensiones. En efecto, la Ley 14 de 1882 y la Ley 50 de 1886 materializaron este cambio, concediendo la pensión a algunos trabajadores públicos. Para obtenerla, entre otras cosas, los trabajadores debían acreditar que habían sido empleados durante veinte años y que habían desempeñado su labor con inteligencia y pureza, sin ser rebeldes ni haber sido acusados ni tildados de prevaricadores (artículo 11 de la Ley 50 de 1886). El tiempo de servicios prestados se mantiene aún en el sistema de protección actual como criterio para conceder el derecho a la pensión a los trabajadores.

Sin embargo, el caso de pensiones es relativamente excepcional dentro de una política global de protección social. En medio de un enfoque de Estado mínimo, la Constitución Política de 1886 trajo ciertos aportes, aunque muy limitados, relacionados con la protección social. En algunos artículos se mencionaban tímidamente algunos aspectos de la beneficencia pública. En el artículo 62 se incluyó lo relacionado con las condiciones de ascenso y de jubilación y la serie o clase de servicios civiles o militares que daban derecho a pensión del tesoro público. A pesar de esto, el avance que se dio —en el ámbito de la intervención estatal— fue minúsculo, por lo que el sistema se mantuvo prácticamente igual luego de su promulgación. Durante largo tiempo fue débilmente implementado.

Después se observan algunos avances aislados y esporádicos en los mecanismos de protección social ofrecidos a los ciudadanos. Por ejemplo, mediante la Ley 29 de 1905 se estableció el derecho a pensión de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente, en virtud de la Ley 82 de 1912, se creó la Caja de Previsión Social para el sector de las comunicaciones —en su tiempo fue también llamada *caja de auxilios*— para las ramas postal y telegráfica, y cuyo fin fue pagar pensiones, pensiones de sobrevivientes y pensiones por incapacidad de trabajar. A su vez, a través de la Ley 14 de 1913 se crearon las pensiones de jubilación a favor de los maestros de las escuelas oficiales al cumplir veinte años de servicio. Hacia 1915, con la Ley 57, se definieron finalmente mecanismos de reparaciones por accidentes de trabajo, como parte de un modelo de prestaciones sociales. Por su parte, la Ley 15 de 1925 definió aspectos referentes a la higiene social y a la asistencia pública, y trajo disposiciones sobre servicios de salud. Siguiendo con las prestaciones aisladas y por sectores, la Ley 75 de 1925 reguló lo relacionado con el sueldo de retiro para oficiales del Ejército y dictó algunas nuevas disposiciones sobre pensiones militares. Nuevamente los avances protegían a grupos específicos y reflejaban las limitaciones de la capacidad estatal.

Estos avances limitados, aislados e incrementales demuestran en general que la política de protección social se fue construyendo muy lentamente, como una conjunción de disposiciones específicas sectoriales que protegían a ciertas personas, grupos o profesiones de distintos riesgos o situaciones vulnerables, pero en los que ciertamente había un papel limitado del Estado. Consistente con el marco constitucional y normativo de la época en Colombia, hubo “intentos para reglamentar el sector privado de acuerdo con los intereses de los trabajadores” (Bushnell, 1996, p. 229), consistente con el enfoque de diferentes gobiernos de la Hegemonía Conservadora.

Tras este periodo se empiezan a observar ciertos avances, ciertamente incrementales, pero ligeramente más frecuentes y crecientes en su cobertura. Un paso importante en lo que respecta a la asistencia social se dio con la Ley 9 de 1930, pues se define un grupo objetivo de asistencia pública en cuanto a la protección social. Según la norma, los varones o las mujeres menores de dieciocho años estarían a cargo de la asistencia pública, entre otros casos, cuando no se hallaran bajo la patria potestad o el cuidado de su padre o madre legítimos, cuando no pudieran atender a su subsistencia y educación o cuando fueran vagos o mendigos y sus padres no pudieran sostenerlos y educarlos. Frente a todos ellos se dispone que deberán participar de “escuelas de trabajo”, donde se ocuparían y también aprenderían ciertos oficios. Con esto, se buscaba forjar a los menores para que lograran salir de su situación desfavorable. Si bien determina unos objetos específicos, este avance muestra un enfoque más amplio de protección y política social. No obstante, a pesar de cubrir a un grupo más

Clínica Colsubsidio Calle 94 con Autopista Norte, Bogotá



# Colsubsidio Clínica 94



grande, como son los jóvenes vulnerables, esta nueva ley seguía en la línea de los avances normativos de protección social que se mantenían aislados y hasta cierto punto especializados por sectores laborales.

Sin embargo, el primer paso hacia el avance de una política más amplia se da con la Ley 133 de 1931, la cual otorgó —por primera vez— a un amplio sector de los trabajadores el derecho a recibir del empleador un seguro de vida obligatorio y prerrogativas sobre accidentes de trabajo. Estos derechos fueron declarados en la misma ley como irrenunciables y se prohibió su cesión. Estas características se han mantenido hasta hoy con las prerrogativas que se les otorgan a los trabajadores o subordinados en general. En efecto, este fue un momento crítico de cambio en la normatividad colombiana y en el marco de la política pública. Con él se empezó a superar la restricción a la caridad y la gracia, se pensó en un papel más activo del Estado y se pasó a la consolidación de una serie de derechos hacia los trabajadores. En ese sentido, Castro (2007, p. 21) plantea que se empezó a dar un cambio en el enfoque de la asistencia social, pasando de un aspecto religioso y de caridad a una política de Estado.

En el contexto de ese cambio, con la llegada de la República Liberal, aparece la reforma constitucional de 1936 adelantada por el presidente Alfonso López Pumarejo con el propósito de hacer de la protección social una materia propia del Estado y buscar deliberadamente la universalidad de estos derechos. En esta reforma es importante resaltar que el Estado asume un papel más preponderante y centralizado que el que había desempeñado en las décadas previas. Igualmente, se abre espacio para la participación privada en el camino hacia la constitución de un sistema mucho más integrado y amplio de seguridad social (Castro, 2007, p. 23).

Si bien el marco normativo era ambicioso, mostraba serios problemas de implementación y capacidad institucional para su puesta en marcha. Los trabajadores aún no constituían un grupo de interés clave dentro del escenario de la política pública. Se encontraban desorganizados y desagrupados, lo que se traducía en que no tuvieran “armas de defensa reales” para exigir al Congreso de la República un cuerpo normativo que se alineara con sus intereses (Kalmanovitz, 2007) y con una capacidad estatal real. Esto condujo a que los distintos proyectos de ley presentados desde 1928 no tuvieran éxito en este recinto, pues estas materias ocasionaban extraña resistencia en algunas agrupaciones obreras y también en la Iglesia, los industriales y los terratenientes, así como del Partido Conservador, representante de los intereses de estos últimos (Vega, 2010, p. 74).

Luego de múltiples intentos de diferentes políticos pertenecientes al Partido Liberal, se expide la Ley 6 de 1945, “por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo”. Esta ley constituyó el primer cuerpo normativo que adoptó un

sistema de seguridad social en Colombia. En ella se incluyó una serie de disposiciones divididas en un régimen para trabajadores particulares y otro para empleados del sector oficial (el cual estaría a cargo de la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales [Cajanal], creada con esta norma). Sus disposiciones se centraron en pensiones de jubilación, pensiones de invalidez, asistencia médica, etcétera. Definió también responsabilidades como que el pago de todas estas prestaciones estaría a cargo del empleador, mientras se organizaba el entramado organizacional y de política para establecer el seguro social obligatorio.

A pesar de su promulgación, el proceso legislativo de debate y aprobación de esta normativa no estuvo exento de conflicto. En efecto, la puja que existía entre los distintos actores se presentó también entre los partidos políticos sentados en el Congreso de la República y con ello se produjo la modificación de varias disposiciones de la iniciativa presentada por los liberales. Dentro de estas modificaciones se encuentra la exclusión de algunos sectores de los beneficios que traía el proyecto, “quedando fuera el sector agrícola, el minero y parte del manufacturero [...], los trabajadores de la industria familiar, el trabajo ocasional y las empresas ganaderas de bajos capitales” (Vega, 2010, p. 76). De esta forma, el efecto de esta norma en el sector primario y parte del secundario fue prácticamente nulo. La anterior situación ocasionó que el naciente sistema de protección social fuera de nuevo limitado, principalmente en lo referente a prestaciones y beneficiarios.

En 1946 se expidió la Ley 90, que creó el seguro social obligatorio y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (icss). En concreto, de acuerdo con sus definiciones, el seguro social obligatorio de los trabajadores cubría los riesgos de enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez y vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y muerte. De esta manera, serían “asegurados por el régimen del seguro social obligatorio, todos los individuos, nacionales y extranjeros, que presten sus servicios a otra persona en virtud de un contrato [...] de trabajo o aprendizaje [...]” (artículo 2 de la Ley 90 de 1946). Igualmente, el icss quedó encargado de la dirección, administración, prestación y vigilancia de los seguros sociales. Con la promulgación de esta ley, se daba entonces un importante paso en lo que respecta a la política pública de protección social y sería, por muchos años, el principal cuerpo normativo frente a la materia.

El proceso de creación del icss y la expedición de la normativa relacionada se caracterizaron por un fuerte conflicto. Por una parte los trabajadores y por otra pueden mencionarse: por un lado, los industriales y empresarios, quienes influyeron en la reducción de la amplitud del seguro social obligatorio, y, por el otro, el gremio médico, que se opuso y limitó la concepción más universal que tenía el proyecto en cuanto a la salud (Vega, 2010, p. 84). El nivel de litigiosidad entre los múltiples grupos y el choque



de intereses en la evolución de este asunto de política constituyen factores clave que explican y reflejan el lento avance hacia la construcción de una política pública de protección social sistemática y consolidada, en el caso colombiano.

Esta ley definió uno de los primeros intentos por establecer un sistema de compensación a las familias de los trabajadores. Entre sus múltiples definiciones, la Ley 90 de 1946 previó la existencia del pago del subsidio familiar. Sin embargo, este consistía en una prestación facultativa que los empleadores podían adoptar a su arbitrio y, por lo mismo, su implementación fue mínima. Como se expone más adelante, no sería sino hasta diez años después que se convertiría en una prestación obligatoria para ciertos empleadores, insertándose así de manera más clara como uno de los elementos estructurales del sistema de protección social en el país.

En general, a partir de la década de los treinta se acelera la formulación de lineamientos de política mediante las normas, aunque el avance en su implementación igualmente fue lento. De hecho, la ley misma dispuso que las tareas a cargo del icss se harían de manera gradual. De esta forma, mientras el icss iniciaba funciones, las prestaciones serían responsabilidad de los patronos. En la práctica, esto se tradujo en que solo a partir de 1949 la entidad asumió las prestaciones relacionadas con enfermedad no profesional y, tiempo después, las relacionadas con la maternidad. Para 1965, se adoptó lo referente a los riesgos por accidente de trabajo y enfermedades profesionales. Por último, las labores de pensión de invalidez, vejez y muerte las inició en 1967 (Cortés, 2009, p. 136). A pesar del lento inicio en la implementación, los avances incrementales condujeron a que finalmente el icss se convirtiera en una entidad central del naciente sistema de protección social y, más aún, un actor clave y casi único en este dominio de política pública.

No obstante, la evolución de la capacidad del sistema de seguridad social a cargo del icss no tuvo una tendencia lineal. Entre otras cosas, se presentaron dificultades administrativas y de capacidad, la cobertura no fue la esperada, hubo déficit en la prestación de los servicios y el Estado incumplió su obligación de realizar aportes para el funcionamiento del sistema. Estas limitaciones implicaron que el icss y el sistema mismo fueran blanco de críticas y oposición de la Asociación Nacional de Industriales (andi), la Federación Médica y otros actores clave en este subsistema de política pública (Cortés, 2009, p. 137). Además de estas dificultades, Cortés (2009) menciona que para inicios de la década de los noventa el sistema estaba desfinanciado en las prestaciones de largo plazo con una alta carga para el Estado, baja cobertura en pensiones y salud con apenas un 20 % de la población cubierta, dispersión de servicios y baja calidad. En general, Colombia había avanzado considerablemente, pero aún estaba lejos de consolidar una política y un sistema de protección social.

Con ese estado de cosas, la Constitución Política de 1991 llegó a transformar radicalmente el panorama de la protección social, a partir de la definición de un Estado Social de Derecho. En concreto, se tipificó en el artículo 48 el derecho a la seguridad social, afirmando que “la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley [...]”. De igual forma, la Constitución incluyó una multiplicidad de derechos que terminaron ampliando el alcance de la política social misma. Ejemplo de esto es la consagración del trabajo como fundamento del Estado Social de Derecho (preámbulo, artículo 1, artículo 53), el derecho a la salud (artículo 49), el derecho a una vivienda digna (artículo 51), el deber de solidaridad, a cargo de los ciudadanos (artículo 95), entre otros. Sin embargo, el aporte de la Constitución no se limita a unos artículos, sino que el conjunto de principios y valores que la nutren, y que la enmarcan en un Estado Social de Derecho, permite ver en los ciudadanos sujetos que tienen un derecho inalienable a la dignidad humana, derecho fuertemente vinculado a la protección social.

Dos años después, se expide la Ley 100 de 1993, “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. En esta se establece el marco general que ha regulado el derecho a la seguridad social en el país en las últimas tres décadas. Vale la pena subrayar que este modelo plantea una visión ciertamente parcial del modelo de protección social que se definió al inicio del capítulo, en la medida en que no define aspectos relacionados con temas de asistencia social, sino que se centra en seguridad social. Así, el sistema de seguridad social integral, según la Ley, “tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten” (artículo 1). A pesar de estas limitaciones, es claro que con la Ley 100 se definió un nuevo arreglo institucional para las acciones de política respecto a la seguridad social, que sin dudas han afectado el alcance y la evolución de la protección social en el país.

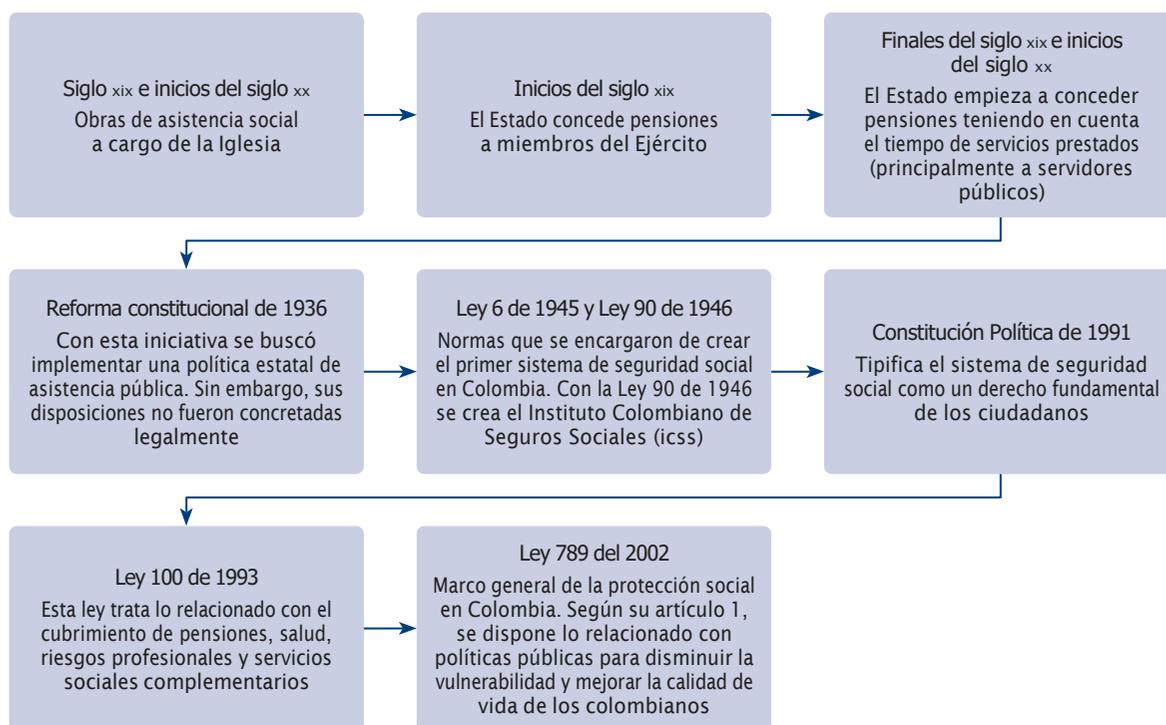
A pesar de las múltiples reglamentaciones y modificaciones que ha tenido la Ley 100 desde su expedición hasta hoy, esta se ha mantenido como la columna vertebral del modelo. Dentro de las características que se mantienen se encuentra que la prestación de los distintos servicios se realiza tanto por particulares como por entidades del Estado que concurren en la competencia, con lo que se busca respetar los postulados de libre elección y libre competencia. Así mismo, se regula lo relacionado con el cubrimiento de las contingencias económicas y de salud, mientras que también se regula la prestación de servicios sociales complementarios. Es decir, trata lo relacionado con pensiones, salud, riesgos profesionales y otros servicios sociales complementarios,

como, por ejemplo, el programa de auxilios para los ancianos indigentes. Además, esta ley establece que la financiación del sistema corre por cuenta, principalmente, de los aportes de empleadores, afiliados y también del Estado. Así, en el régimen jurídico vigente para el 2019, esta ley se configura como parte fundamental del sistema de protección social, tratando principalmente lo relacionado con la seguridad social.

Casi una década después, entró en vigor la Ley 789 del 2002, que buscó fijar de manera más clara y concreta el campo de acción de la protección social en Colombia y su perspectiva focalizadora. Según esta: “el sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo” (artículo 1 de la Ley 789 del 2009).

En esta ley se hace evidente que la seguridad social dejó de ser el concepto fundamental y se convirtió en un componente de una categoría más amplia denominada *protección social*. En particular, incluyó ciertas provisiones sobre asistencia social, lo que sin duda generó “nuevos e interesantes retos tanto para el estudio como para la práctica de la política pública en el país” (Cortés, 2009, p. 154). No obstante, su revisión debe complementarse con la Ley 1151 del 2007, pues su artículo 6 proporcionó posteriormente mayor claridad sobre los componentes del sistema de protección social que los referidos por la Ley 789 del 2002. Así, menciona que el sistema de protección social tiene tres grandes componentes: el sistema de seguridad social integral (salud, riesgos profesionales y cesantías); el sistema de promoción social-sistema social de riesgo, y el sistema de formación de capital humano (sector educativo y formación para el trabajo). Con lo anterior, al menos en términos normativos, quedó configurado de manera más completa el sistema de protección social en el país luego de casi siete décadas de desarrollos parciales.

En resumen, esta subsección del capítulo describe el proceso de evolución del sistema de protección social (véase gráfico 1.1). Un sistema que inicia desde un modelo con un Estado ausente y con funciones desarrolladas, principalmente, por la Iglesia católica, fundamentado por un enfoque de caridad. A esto siguieron momentos de dispersión normativa que empezaron a conceder derechos a grupos específicos de trabajadores y ciudadanos. A partir de la Ley 6 de 1945 y la Ley 90 de 1946 se visualiza, por primera vez, un modelo de sistema de seguridad social en Colombia. Se inicia con el icss, entidad que se caracterizaría por enfrentar limitaciones en su implementación hasta bien entrados los años ochenta. Las siguientes décadas trajeron importantes avances y enfoques, por los cuales se cuenta con un régimen más amplio de protección social. Este se fundamentó en la Constitución Política de 1991 y se desarrolló en la



**Gráfico 1.1.** Evolución de la protección social en Colombia  
Fuente: Elaboración propia.

Ley 100 de 1993 y la Ley 789 del 2002. Este régimen, vigente en las primeras décadas del siglo XXI, se compone de tres elementos. El primero es la seguridad social, que busca hacer frente a ciertas contingencias que pueden afectar la calidad de vida de los ciudadanos. El segundo es la asistencia social, que busca promover la superación de la pobreza (en este se declara la relevancia de las cajas al incluir el subsidio familiar dentro de la “sombra” de la protección social). Por último, el tercer elemento es la formación para el trabajo, que hace parte integral de la política. En ese contexto de evolución es importante describir cómo desde sus inicios y en su evolución diferentes actores y organizaciones por fuera del Gobierno, entre ellas las cajas de compensación familiar, han participado de diferentes actividades y funciones de la política de protección social, y han sido clave en la implementación de la política pública por medio de diferentes modelos de participación. La siguiente sección se centra en analizar esa participación en el subsidio familiar.

## Los sistemas de subsidio familiar: tipos y complejidades

La evolución del subsidio familiar, o de las asignaciones familiares como se conocen internacionalmente, está íntimamente relacionada con la evolución de la seguridad y la protección social. En primer lugar, el siglo xx puso en evidencia la conformación y validación internacional de los derechos de los trabajadores, en parte por el cambio demográfico que suscitó la industrialización, particularmente a partir de los modelos europeos de seguridad social en Alemania (Bismarck) e Inglaterra (Beveridge) (Sánchez, 2012). Sin embargo, fueron otros países europeos como Francia, Dinamarca o Bélgica los que vieron evolucionar, desde sus propias comunidades, modelos de cajas o fondos de compensación pensados como formas de aliviar cargas económicas para las familias, asunto que luego sería extendido y generalizado como política pública en diferentes países.

Para el caso de los países de América Latina, se observa una aparición secuencial a lo largo del siglo xx con algunos países pioneros como Chile o Brasil —en los años treinta— y después con Argentina y Colombia —en los años cincuenta— (Organización Internacional del Trabajo [oit] y Ministerio del Trabajo, 2014). En estos países, como en el caso de Colombia, la institución del subsidio familiar surge como una herramienta social, en algunos casos por iniciativa privada, y con características diferenciadoras de otros servicios y organizaciones de la seguridad y la protección social. Aunque en este capítulo no se muestra con detalle la evolución, la deformación o la redefinición de dichos esquemas en cada país, es claro que hoy hay una multiplicidad de modelos con formas variopintas de interacción a nivel regional.

Actualmente, la Asociación Internacional de Seguridad Social (issa, por su sigla en inglés) junto con la Administración de Seguridad Social (ssa, por su sigla en inglés) de Estados Unidos tipifican los sistemas de asignaciones familiares de acuerdo con diferentes criterios. Las categorías principales que se emplean para distinguir los sistemas se basan en la relación con la población beneficiaria (empleados o más) o la naturaleza de los recursos (contributivo, impuestos, empleador, etc.) (véase cuadro 1.1). Es importante resaltar que, en la realidad, pueden existir perfiles combinados en los que se mezclan los tipos de sistemas o fuentes de financiación<sup>1</sup>.

En primer lugar, esta clasificación caracteriza los países según tres tipos de sistemas principales de asignación familiar: (1) universal, (2) relacionado con el empleo y (3) de seguridad social. Sin embargo, es posible inferir clasificaciones más amplias si se tienen en cuenta las posibles intersecciones entre estos sistemas, teniendo algunos de *seguro o seguridad social* (contributivo y relacionado con el empleo), *asistencia social* (impuestos y amparo a personas de bajos recursos), *seguridad y asistencia social*

<sup>1</sup> | Un análisis detallado de diferentes sistemas de asignaciones familiares en diferentes países puede encontrarse en oit y Ministerio del Trabajo (2014, pp. 31-32).

**Cuadro 1.1.** Tipos de sistemas de asignaciones familiares y fuente de financiación

<b>Tipo de sistema</b>	Universal: provisión de beneficios a todas las familias con algún número de niños	Relacionado con empleo: provisión de asignaciones a los trabajadores empleados y, en algunos casos, a independientes	Seguridad social: beneficios a hogares con recursos limitados
<b>Fuente de financiación</b>	Financiación pública	Contribución del empleador	Sistemas mixtos

**Fuente:** Elaboración propia con base en Social Security Administration (ssa) (2012).

(ambos programas), *sistema universal* (toda la población del territorio) y *asistencia social y sistema universal* (combinación de ambos programas de universalidad y de asistencia a los menos beneficiados) (oit y Ministerio del Trabajo, 2014). En segundo lugar, la clasificación analiza las fuentes de financiación de las asignaciones familiares: financiación pública, contributiva del empleo, impuestos especiales, entre otros. Los casos de diferentes países, incluido Colombia, reflejan que en la práctica los sistemas usualmente combinan un conjunto de fuentes de recursos y no dependen únicamente de una.

Estas categorizaciones muestran cómo el subsidio familiar no ha tomado la misma forma en todos los países y contextos en los que se ha desarrollado, y, por lo tanto, es necesario diferenciar sus características, especialmente para entender el sistema colombiano en una perspectiva comparada. A continuación, se describen algunos de los sistemas de subsidio familiar más representativos en el ámbito internacional con el fin de tener un referente con el que se pueda comparar el modelo existente en nuestro país. No obstante, para clasificar los regímenes de subsidio familiar a nivel global se requiere reconocer una limitación metodológica: no todos los países cuentan con un sistema de asignaciones familiares definido y existe una “escasa expansión de los regímenes de asignaciones familiares en países subdesarrollados y en desarrollo” (Murro, 2007, p. 8). Por lo tanto, se describirán a grandes rasgos las características de los principales sistemas de asignaciones familiares y las políticas de subsidio familiar existentes en América Latina y Europa.

En América Latina existe un enfoque principal hacia los trabajadores formales de la economía (a excepción de algunos países que han tendido por la universalización). Dicha focalización se da según niveles de ingreso cuyos umbrales pueden variar ampliamente en los países de la región, y en un contexto en el que se observa una alta tasa de informalidad para la mayoría de los países (Murro, 2007). Además,



Supermercado Ciudadela Colsubsidio Maiporé, Soacha

se reconoce que en la mayoría de los países de América Latina la gestión de los sistemas de asignaciones familiares está en manos del sector público (oit y Ministerio del Trabajo, 2014).

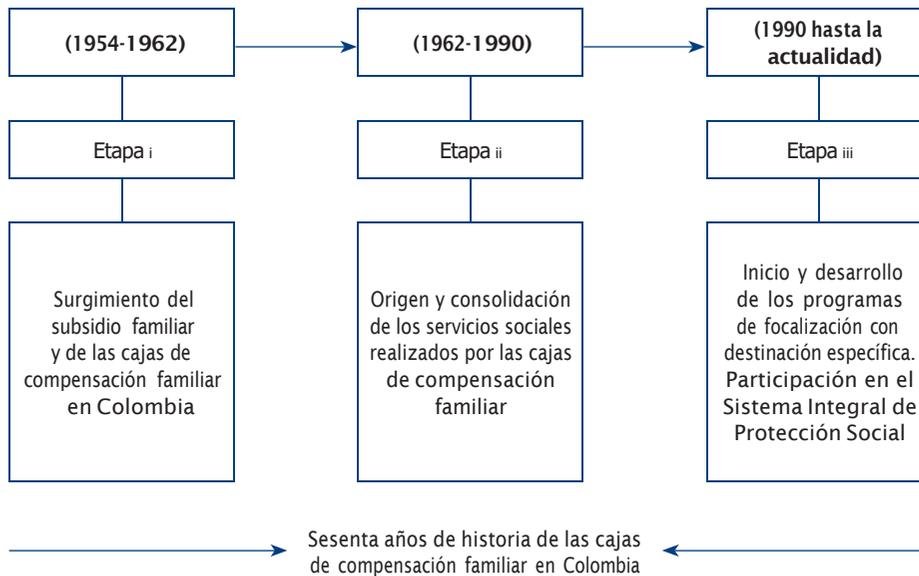
En el caso de los países europeos, se encuentra un panorama diverso, en el que hay universalidad en la prestación monetaria familiar y en la cobertura de la población en los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), mientras que, en otros países, como España o Grecia, hay una focalización hacia las personas que trabajan. A diferencia del contexto latinoamericano, las prestaciones en Europa son financiadas, en mayor parte o en su totalidad, por el Estado (Murro, 2007). Sin embargo, los casos europeos presentan una similitud con la mayoría de los casos en América Latina en la medida en que predomina la gestión y actuación del sector público para su administración. En este sentido el caso colombiano muestra una cierta excepcionalidad en el ámbito internacional por la participación de organizaciones de carácter privado sin ánimo y con ánimo de lucro.

La revisión general que se hizo de los modelos de seguridad social, y específicamente de las asignaciones familiares, deja ver una consolidación de modelos con características diferentes en cada país, aunque con algunas similitudes. No obstante, dicha revisión muestra que el caso de Colombia (similarmente a los casos de Chile o Francia) ha estado enmarcado por la aparición de organizaciones especializadas que, por fuera del Estado, se han encargado de implementar la política pública de subsidio familiar: las cajas de compensación familiar.

## **El sector de las cajas de compensación familiar**

### **Historia del sector de las cajas de compensación en Colombia**

Según Arias (1994), las asignaciones o subsidios familiares fueron creados con el propósito de equilibrar los gastos de manutención de los padres durante la crianza de sus hijos. Como mencionamos, sus orígenes se remontan a algunos importantes acontecimientos que propiciaron el surgimiento de la seguridad social a nivel mundial: la Revolución Industrial adelantada a finales del siglo xix y principios del xx, pero también el surgimiento de políticas públicas provenientes de modelos colectivistas/ socialistas que buscaron generar mecanismos de protección para los trabajadores y sus familias.



**Gráfico 1.2.** Línea de tiempo de las cajas de compensación familiar en Colombia  
**Fuente:** Elaboración propia.

Los cambios en los sistemas de producción aumentaron la dependencia de los trabajadores hacia el salario, por lo cual, para minimizar la continua presencia de eventos que pudieran poner en riesgo el bienestar de los empleados y sus familias, se crearon los sistemas de seguridad social en el mundo. Después de la Segunda Guerra Mundial, la OIT sirvió como guía para formular e implementar en diferentes países una serie de prestaciones a favor del trabajador, entre ellas las asignaciones o subsidios familiares (OIT y Ministerio del Trabajo, 2014).

Al revisar los principales antecedentes y la evolución de las cajas, en el caso colombiano (véanse gráficos 1.2 y 1.4), el subsidio familiar aparece como prestación social gracias a la convención laboral colectiva entre la empresa privada Ferrocarril de Antioquia y sus trabajadores, en 1949, en el departamento de Antioquia (Fedesarrollo, 2001). Sin embargo, solo desde 1957, a partir del Decreto 118, nace oficialmente el subsidio familiar como política pública en el país. La historia de las asignaciones o subsidios familiares en Colombia se puede dividir en tres etapas de acuerdo con su alcance y la evolución de su objeto y actividades (véase gráfico 1.2). A continuación, se describe cada una de ellas:

## Etapa i (1954-1962): los inicios del subsidio familiar

En Colombia, esta primera etapa inicia en 1954, con la creación de la primera caja de compensación familiar del país, que recibió el nombre de Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Comfama) (Acevedo y Gil, 2010). Fue promovida por la Unión de Trabajadores de Colombia (utc) y la andi. Después, en 1957, con el Decreto 1521 se definen los requisitos legales para constituir cajas de compensación en el país, las cuales debían ser corporaciones privadas sin ánimo de lucro, encargadas de recaudar los aportes patronales del 4% sobre la nómina y distribuir los subsidios, en dinero, a los trabajadores con hijos a cargo. A partir de dicho marco normativo, ese mismo año se constituyeron aproximadamente cincuenta cajas de compensación familiar en diferentes regiones del país.

Según Arias (1994), durante este periodo se dio una reflexión a nivel internacional y nacional, sobre el alcance de las condiciones económicas de las familias y el cumplimiento de las asignaciones familiares, como medidas para compensar los costos de sostenimiento de cada hijo. En este contexto se esperaba que, a medida que los gobiernos proporcionaran mejores bienes y servicios públicos, disminuyera la carga que debían asumir los padres con respecto al sostenimiento de sus hijos. Sin embargo, dada la debilidad institucional del Estado a la hora de proveer bienes y servicios públicos en países en vías de desarrollo, las cajas de compensación familiar vieron oportunidades para consolidar nuevas acciones y proyectos alrededor de dicha problemática.

En respuesta a la gestión de las cajas de compensación durante sus primeros años de operación y al liderazgo de los representantes del sector, el 5 de diciembre de 1962 se expidió el Decreto 3115 para permitirles ofrecer otros servicios sociales que redujeran los costos asociados al sostenimiento de los hijos. De acuerdo con ello, el portafolio de servicios sociales ofrecidos por las cajas de compensación avanzó y llegó a brindar atención médica, proveer productos farmacéuticos y suministrar servicios vacacionales, culturales y de recreación, a las familias de los trabajadores. De esta forma, los beneficiarios de las cajas de compensación familiar que cumplían con los requisitos de ley recibían subsidios familiares y empezaron a ser beneficiarios de una serie de servicios que incidían directamente en su bienestar, como resultado de la ampliación de las actividades de las cajas de compensación en el país.

## Etapa ii (1962-1990): nueva oferta de servicios y regulación

Esta segunda etapa se destacó por la expedición de una serie de leyes y decretos que propiciaron la ampliación del radio de acción de las cajas de compensación. Dicha expansión se reflejó en la creación de iniciativas en sectores diversos, como la salud, la recreación, la educación, el turismo, la vivienda y las ventas en supermercados y droguerías. Según Cortés (2011), en esta etapa el crecimiento de las cajas de compensación se dio gracias a los siguientes factores: (1) la descentralización del subsidio familiar que obligaba a las empresas a pagar en sus respectivas jurisdicciones de origen esta prestación social, lo cual propició la creación de cajas de compensación por todo el territorio nacional, más allá de las ciudades principales (incluso en sitios donde la presencia estatal era precaria), (2) el aumento presupuestal de los aportes recolectados debido a una ampliación de cobertura del número de empresas que debían aportar estos recursos, (3) la universalidad del subsidio familiar que obligaba a los empleadores del sector público a pagar esta prestación social y (4) la promoción de una oferta de programas y servicios sociales que impactaron en todo el núcleo familiar, puesto que en ese momento la seguridad social del Estado solo estaba enfocada en el trabajador, lo que dejaba descubiertos a sus familiares.

De igual forma, durante este mismo periodo se crearon las agremiaciones del sistema de compensación familiar. La primera agremiación fue la Asociación de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas), entidad gremial sin ánimo de lucro que se creó en el marco del iv Congreso de Directores de Cajas de Compensación Familiar, en 1969, con el ánimo de fortalecer el sector y garantizar la correcta administración del subsidio familiar. Veinte años después, específicamente en 1980, se creó la Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Fedecajas), entidad privada sin ánimo de lucro, con la misión de apoyar la territorialidad de las cajas y contribuir al fortalecimiento del sistema. A noviembre del 2019 existen 43 cajas de compensación familiar en el país, de las cuales 35 están afiliadas a Asocajas, lo que la convierte en el gremio más grande de este sector en Colombia.

En cuanto al control y vigilancia de las cajas de compensación familiar, desde 1957 esta labor fue desempeñada por parte del Ministerio del Trabajo de manera incipiente. La labor del Ministerio se oficializó, en 1976, con la creación de la Dirección General de Seguridad Social, que se encargaba de aprobar proyectos presentados por las cajas y establecer los tiempos en los que las empresas debían pagar los aportes sociales. Sin embargo, con la Ley 25 de 1981 se creó la Superintendencia del Subsidio Familiar, con las funciones de vigilar y controlar el proceso de recaudación de los aportes, la calidad

de los programas y servicios sociales promovidos por las cajas de compensación y el funcionamiento adecuado de estas. En este mismo año, se determina el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los funcionarios de las cajas de compensación y de las asociaciones gremiales (Castellanos, 2010). Así, los avances normativos y la gestión misma de las cajas condujeron a una ampliación del portafolio de servicios ofrecidos por estas organizaciones.

**Etapa iii (1990 hasta la actualidad): nuevas responsabilidades, destinación específica y mayor participación en diferentes sectores y áreas de política**

A partir de 1990 se promovió una serie de leyes con respecto a las cajas de compensación que definieron nuevas responsabilidades y, a su vez, les dieron una mayor capacidad de actuar en nuevos campos de acción, lo que las convirtió en actores relevantes en la formación de un nuevo sistema de seguridad social (Cortés, 2011). La primera ley en aparecer en este nuevo periodo fue la Ley 49 de 1990, que ordenó a las cajas de compensación emplear el 20 % de los aportes deducidos del 4 % para la creación de un fondo que subsidiaría las viviendas de interés social en el país. Este fue llamado el Fondo de Vivienda de Interés Social (fovis) y fue el inicio de un nuevo portafolio de actividades para las cajas, a partir de la creación de fondos de destinación específica provenientes de los aportes privados del 4 %.

Tres años después, con la promulgación de la Ley 100 de 1993, se autorizó que las cajas de compensación familiar pudieran constituir entidades promotoras de salud (eps) y fondos de pensiones. De esta manera, se buscaron nuevos oferentes y actores con el ánimo de ampliar la cobertura del sistema de seguridad social. Por otra parte, se estableció que el 10 % de los aportes del 4 % pagado por las empresas a las cajas de compensación familiar debían destinarse al Fondo de Seguridad y Garantía (Fosyga), conocido después como la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (Adres), para financiar el régimen subsidiado de salud.

La creación de fondos con destinación específica continuó con la Ley 633 del 2000, que ordenó la creación del Fondo de Atención Integral para la Niñez y Jornada Escolar Complementaria (Foniñez) que destinaba el 3,5 % de los aportes del 4 %. Dos años después se expidió la Ley 789 del 2002 que creó el Fondo de Empleo y Desempleo (Fonede) que debía atender a personas que perdían su empleo mediante un subsidio y una serie de capacitaciones que les permitieran adquirir un nuevo empleo formal. Finalmente, para el 2013, con la Ley 1636 se elimina el Fonede y se crea el Fondo de

Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) que destina el 11,25 % de los aportes del 4 %, con el ánimo de beneficiar a la población cesante.

Además de la creación de esos fondos de destinación específica, a partir de la normatividad estatal, nuevas áreas de negocio aparecieron para las cajas, por fuera de los aportes del 4 %. Para el 2004, la Ley 920 autorizó a las cajas para llevar a cabo actividades financieras, mientras que el Decreto 1465 del 2005 les otorgó unas funciones de operadoras de información.

De esta forma, las cajas de compensación pasaron de ser organizaciones que en sus inicios se encargaban de pagar subsidios familiares y de prestar servicios sociales únicamente a sus afiliados —en diferentes campos de acción— a atender población no afiliada, mediante la administración de los fondos de destinación específica, según el mandato de la ley. Por tal razón, indagar por la política social en Colombia sin tener en cuenta el papel de las cajas de compensación familiar como organizaciones privadas sin ánimo de lucro, desde un aspecto histórico, sería tener un análisis incompleto de la política social en el país. En la siguiente sección se muestran algunas cifras que ilustran ese papel.

### **Algunas cifras del sector y la población afiliada a las cajas de compensación**

En esta sección se presentan datos que describen el tamaño del sector de las cajas de compensación y las características de sus beneficiarios hacia finales de la segunda década del siglo xxi. En particular, se menciona el número de empresas que realizan aportes a las cajas de compensación, el número de trabajadores que están afiliados, la población total cubierta y la cobertura de los programas y servicios sociales.

En el 2019 operan en Colombia 43 cajas de compensación familiar. Según datos de la Superintendencia del Subsidio Familiar, el número total de empresas afiliadas a cajas de compensación familiar para el 2017 era de 614 592, de las cuales el 14,5 % estaban afiliadas a Comfama, el 13,8 % a Compensar y el 12,8 % a Colsubsidio. Por lo tanto, se puede establecer que entre estas tres cajas de compensación que se encuentran en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y el Distrito Capital de Bogotá se concentra el 41,2 % de las empresas afiliadas a una caja de compensación familiar.

En la tabla 1.1 se pueden identificar las diez cajas más importantes del país en cuanto a la población total cubierta y el número de empresas afiliadas. En lo que respecta a la población total, las cajas de compensación cubren a 21 163 555 de colombianos entre trabajadores dependientes e independientes, pensionados afiliados,

**Tabla 1.1.** Población total cubierta y empresas afiliadas a las cajas de compensación familiar durante el 2017

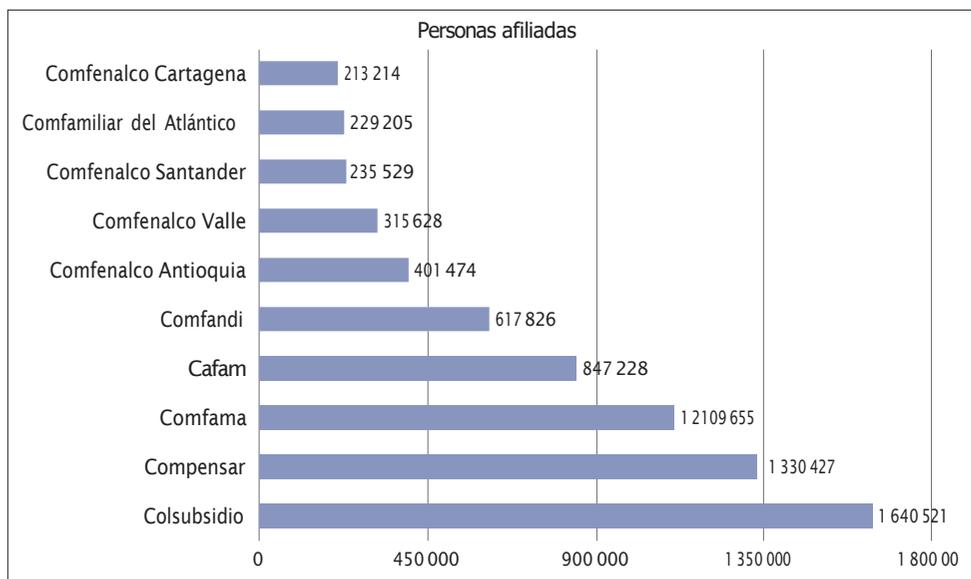
Caja de compensación familiar	Población total cubierta	Porcentaje de participación	Empresas afiliadas	Porcentaje de participación
Colsubsidio	3 382 873	16,0	78 935	12,8
Compensar	2 902 556	13,7	85 125	13,9
Comfama	2 461 829	11,6	89 404	14,5
Cafam	1 725 605	8,2	44 520	7,2
Comfandi	1 383 047	6,5	44 237	7,2
Comfenalco Antioquia	852 734	4,0	19 035	3,1
Comfenalco Valle	678 935	3,2	11 624	1,9
Comfamiliar del Atlántico	530 969	2,5	12 490	2,0
Comfenalco Santander	500 157	2,4	18 278	3,0
Comfenalco Cartagena	493 252	2,3	17 534	2,9
Otras cajas	6 258 315	29,6	194 254	31,5

**Fuente:** Cálculos propios a partir de información abierta. Superintendencia del Subsidio Familiar (2017).

personas a cargo, afiliados con y sin derecho a subsidio, y público en general fidelizado con los múltiples servicios de las cajas de compensación.

En términos del número total de afiliados, las diez cajas más importantes coinciden con las que tienen una mayor población total cubierta. La principal diferencia entre estos dos términos consiste en que la primera hace referencia solo al número de afiliados, sin tener en cuenta a las poblaciones no afiliadas que pueden llegar a hacer uso de los servicios ofrecidos por las cajas de compensación y que se amplió en los últimos años. Al revisar el gráfico 1.3, se puede advertir que Colsubsidio lidera el número de afiliados, con el 17,1%, seguido por Compensar con el 13,9% y por Comfama con el 11,6%. Como dato adicional se tiene que las cajas más importantes del país provienen efectivamente de los departamentos con mayor productividad y crecimiento económico.

En cuanto a las cifras generales de las cajas de compensación de los programas y servicios sociales que ofrecieron durante el 2016, se encuentra que los servicios más demandados, tanto por afiliados como por no afiliados, fueron los de recreación con 14 391 338 de personas, seguidos por los de bibliotecas con 8 857 628 millones de



**Gráfico 1.3.** Número total de afiliados a las cajas de compensación familiar en el 2017  
**Fuente:** Cálculos propios a partir de información abierta. Superintendencia del Subsidio Familiar (2017).

usuarios y el servicio de educación no formal con 1 633 793 de personas, por el cual se ofrecen seminarios, conferencias, cursos y talleres. En una cuarta posición se encuentran los servicios de cultura con 1 617 287 de usuarios que accedieron a exposiciones artísticas, cine y teatro, danzas, conciertos y conversatorios. En cuanto a los programas o convenios especiales que atienden a población con discapacidad y adultos mayores, se encuentra que este sector atendió durante el 2016 aproximadamente a 160 215 personas. De igual forma, se atendieron 141 164 niños en programas de nutrición y 85 358 niños que asistieron a distintos niveles de educación formal ofrecidos por las cajas de compensación, desde preescolar hasta la educación superior. Por lo tanto, tal como se observa en la tabla 1.2, un total de 27 941 528 personas acudieron a algún tipo de programa o servicio social promovido desde las cajas de compensación familiar.

Por otro lado, la información cuantitativa disponible en los sistemas de información nacional permite tener una caracterización de la población afiliada a las cajas de compensación. Esto con el fin de entender mejor su composición y —pensando en futuras investigaciones— comprender mejor el papel de instituciones como las cajas de compensación en la política de protección social.

**Tabla 1.2.** Cobertura por programa y servicio social del sector en el 2016

Servicio social	Número de personas	Número de usos	Cantidad	Monto (miles de pesos)
Recreación	14 391 338	44 581 747		
Biblioteca	8 857 628	19 594 261		
Turismo	937 899	2 055 280		
Cultura	1 617 287	1 955 191		
Programas o convenios especiales	160 215	No aplica		
Salud, nutrición (Ley 21 de 1982)	141 164	No aplica		
Educación informal	1 633 793	2 207 182		
Educación para el trabajo y desarrollo	116 846	123 095		
Educación formal	85 358	No aplica		
<b>Total</b>	<b>27 941 528</b>	<b>70 516 756</b>		
Subsidio en especie			5 684 408	434 949 328
Crédito social			789 972	1 056 265 999
Cuota monetaria (2017)				1,87 billones

**Fuente:** Base de datos sobre cobertura del sector en el 2016 de la Superintendencia del Subsidio Familiar (2017).

La Gran Encuesta Integrada de Hogares (geih) es la fuente primaria sobre el empleo en Colombia. En particular, es el insumo principal para calcular variables macro clave, como el desempleo. Esta encuesta permite tener una caracterización para el espectro nacional y de áreas metropolitanas en términos de la situación laboral y algunos elementos de protección social. Además, es la única encuesta de gran alcance que pregunta directamente si las personas están o no afiliadas a una caja de compensación, una variable relevante para este estudio. En primer lugar, para caracterizar la población afiliada es fundamental definir y describir los diferentes tipos de ocupación que se presentan, con el fin de aproximarse a la composición laboral en el caso colombiano. La tabla 1.3 muestra que, para el 2017, el 53,8 % de la población eran empleados, mientras que el 40 % eran independientes. Por otro lado, en cuanto a la afiliación a las cajas de compensación, se encuentra que el 93,5 % de los afiliados eran empleados, mientras que solo el 5 % eran independientes.

**Tabla 1.3.** Porcentaje por tipo de ocupación y afiliación a caja de compensación

Tipo de ocupación	Porcentaje	Afiliados a caja de compensación por tipo de ocupación
Obrero o empleado de empresa particular	46,21 %	83,56 %
Obrero o empleado del Gobierno	4,42 %	10,51 %
Empleado doméstico	3,15 %	1,16 %
Trabajador por cuenta propia	39,71 %	3,39 %
Patrón o empleador	4,05 %	1,31 %
Trabajador familiar sin remuneración	2,09 %	0,05 %
Trabajador sin remuneración en empresas	0,14 %	0,00 %
Jornalero o peón	0,19 %	0,02 %
Otro	0,04 %	0,00 %
Total	100 %	100 %

**Fuente:** Cálculo de los autores con base en Departamento Administrativo Nacional de Estadística (dane) (2017).

Es posible hacer también el análisis del porcentaje de afiliados para cada tipo de ocupación, que se presenta en la tabla 1.4. Se resalta que, si bien los empleados representan el mayor número de afiliados, no todos los empleados (solo el 68,5 %) están afiliados a una caja de compensación, esto puede estar relacionado con que solo el 59,09 % de los encuestados categorizados como *ocupados* tiene algún tipo de contrato laboral, lo que refleja el reto que enfrenta aún el país en relación con la informalidad laboral.

Un ejercicio interesante es comparar las características generales de las personas afiliadas a una caja de compensación con las de aquellos que no están afiliadas, con el fin de identificar potenciales diferencias en cobertura y poblaciones atendidas. A continuación, se presenta la desagregación por características demográficas para las personas afiliadas y no afiliadas a cajas de compensación para las trece áreas metropolitanas de Colombia.

En particular, la tabla 1.5 muestra que no solo cambia la composición etaria entre las personas que declararon estar afiliadas y las que no, siendo la población no afiliada más longeva en promedio, sino que cambian variables sensibles al analizar la situación de protección social y mitigación del riesgo: menores salarios promedio, menor porcentaje que cotiza a fondo de pensiones, menor nivel educativo alcanzado y menor satisfacción laboral.

**Tabla 1.4.** Porcentaje de afiliados para cada tipo de ocupación

Tipo de ocupación	Afiliación a caja de compensación
Obrero o empleado de empresa particular	68,56 %
Obrero o empleado del Gobierno	90,19%
Empleado doméstico	13,97%
Trabajador por cuenta propia	3,24 %
Patrón o empleador	12,22%
Trabajador familiar sin remuneración	0,99%
Trabajador sin remuneración en empresas	0,00%
Jornalero o peón	3,57%
Otro	0,00%

**Fuente:** Cálculo de los autores con base en dane (2017).

**Tabla 1.5.** Caracterización de afiliados y no afiliados a las cajas de compensación

Variable demográfica		Afiliados a caja de compensación	No afiliados a caja de compensación
Género	Hombre	52,6%	52,8 %
	Mujer	47,4%	47,2 %
Nivel educativo alcanzado	Primaria	5,4 %	22,3 %
	Secundaria	6,5 %	17,9%
	Media	33,0 %	33,1 %
	Superior	54,8%	25,5 %
Edad promedio		37 años	41,6 años
Ingreso laboral	Ingreso promedio	\$ 1 421 239	\$ 848 950
	Desviación estándar	\$ 1 401 756	\$ 1 060 447
Miembro de asociación gremial o sindical		5,7%	1,3%
Porcentaje que cotiza a fondo de pensiones		97,2%	15,3 %
Porcentaje que recibe subsidio familiar		37,5%	—
Porcentaje que desea cambiar el trabajo actual		13,2 %	26,9 %

**Fuente:** Cálculo de los autores con base en dane (2017).

La anterior caracterización resulta relevante al tratar de aproximarse al campo de acción de las cajas de compensación en el país, pues reconoce la situación actual de las personas afiliadas a estas, pero también permite la comparación con las que no tienen dicha característica y que pueden estar sujetas a alguna política pública sobre formalidad laboral o protección social, en la que se incluyan las cajas de compensación como actor clave.

## **Papel en la política pública de protección social: las cajas de compensación familiar como actores de política pública**

Como se ha visto a lo largo del capítulo, las cajas de compensación familiar se han constituido en organizaciones que tienen a su cargo múltiples funciones destinadas a la atención de necesidades de interés colectivo, en diversos sectores. En concreto, las cajas tienen como función principal otorgar el subsidio familiar en dinero, especie o servicios, este último por medio de tarifas diferenciadas para acceder a servicios sociales. Esta acción, inicialmente encaminada a solventar las necesidades monetarias del hogar familiar, permitió aumentar las condiciones de vida de los hogares formalizados, así como incrementar el acceso a diferentes bienes y servicios a personas y segmentos de población que probablemente no hubieran podido hacerlo en ausencia de las cajas de compensación.

Sin embargo, algunas de estas organizaciones, en particular las cajas más grandes, han apoyado también la formulación e implementación de distintas políticas públicas en los campos de vivienda, educación, salud, pensiones, operaciones de crédito, gestión del desempleo, entre otras. Iniciativas que no siempre se dirigen exclusivamente a sus afiliados, sino que de forma creciente empezaron a contemplar grupos de población no afiliados como beneficiarios de ellas. En este sentido, su labor se puede enmarcar en diferentes dimensiones del sistema de protección social en Colombia, como lo ha determinado la Ley 789 del 2002, y pueden así contribuir de diferentes formas (como se verá más adelante en este libro) en cuanto actores de políticas públicas que buscan corregir fallas de mercado y fallas de Estado. Es decir, atender grupos descubiertos y necesidades sociales que ni el mercado ni el Estado han podido resolver completa o satisfactoriamente. Esta característica *sui generis* de poder contribuir a resolver tanto fallas de mercado como fallas de Estado es uno de los elementos que hacen de las cajas actores excepcionales de las políticas públicas en Colombia.

Dado el amplio espectro de funciones que legalmente se les ha asignado a las cajas de compensación hasta la actualidad, puede observarse que tienen a su cargo tareas

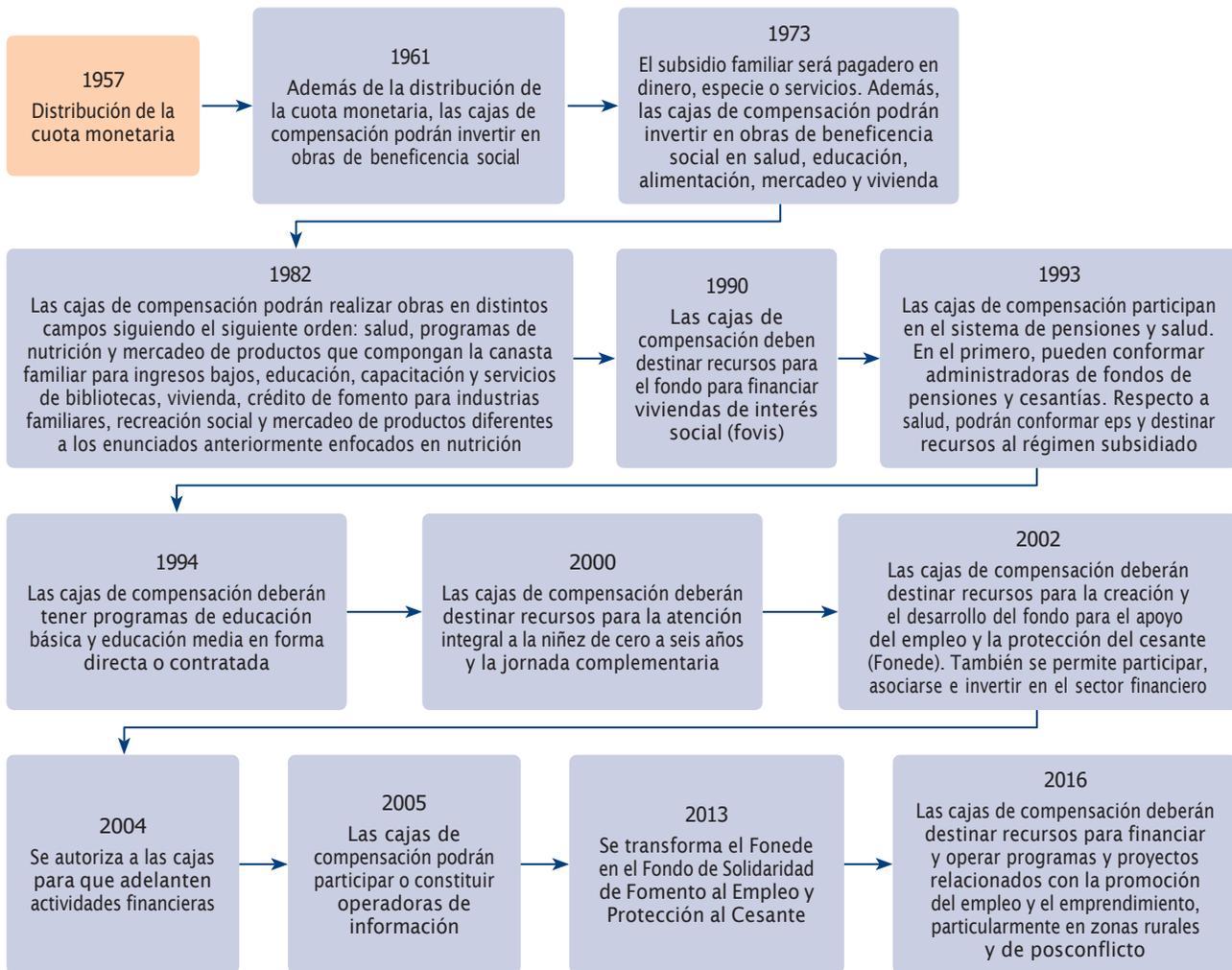
transversales al sistema de protección social en el país. En efecto, al analizar la finalidad y la población beneficiaria del subsidio familiar (cuota monetaria, pago en especie o servicios), se observa que responde al concepto de asistencia social a los trabajadores afiliados. Lo mismo ocurre con las intervenciones que las cajas realizan en los campos de focalización, como lo son vivienda, educación y actividades financieras, sin perder de vista que la asistencia social brindada no beneficia únicamente a la población afiliada a ellas.

También se reconocen otros campos de acción en los que se hace evidente su aporte en la seguridad social, tales como la participación en el régimen subsidiado de salud o los subsidios al desempleo. Respecto a este tema de seguridad social, las cajas también pueden constituirse como eps, pueden conformar fondos de pensiones y actuar como aseguradoras. Por último, pueden también ejercer funciones en el componente laboral de la protección social, pues ofrecen servicios de capacitación y fomento al empleo. De esta forma, participan de forma amplia en el sistema de protección social, lo que las hace casi las únicas organizaciones no estatales que tienen una participación con ese alcance dentro del sistema.

La Ley 789 del 2002 define el sistema de protección social en Colombia como el conjunto de políticas públicas que buscan disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, principalmente de los más desprotegidos. En este contexto, las cajas aparecen como organizaciones que se encargan de implementar importantes componentes de esas políticas públicas —de manera transversal— apuntando de forma directa a los tres grandes componentes de la protección social colombiana. Entre otras cosas porque en sus múltiples funciones asisten a los menos favorecidos, aseguran a los ciudadanos frente a los riesgos y también ofrecen diferentes servicios a un número considerable de colombianos.

Estos cambios, tanto en el subsidio familiar como en la labor de las cajas (representados en el gráfico 1.4), traen consigo, consecuentemente, impactos en el grado en el que dichas organizaciones pueden percibirse como organizaciones de servicio público o como contribuyentes al bienestar social. En primer lugar, desde 1990 se ha obligado a las cajas a destinar parte de los recursos provenientes de los aportes de los empresarios a financiar políticas públicas en diversos sectores como vivienda, salud, educación, empleo, entre otros. En consecuencia, se ha dado un giro a los recursos que las cajas manejaban, pues, por las continuas destinaciones específicas a los que han sido definidos, estos empezarían a acercarse a la figura de ingresos públicos. En segundo lugar, esas nuevas definiciones también implicaron que creciera el número de autoridades estatales encargadas de vigilar a las cajas de compensación (Superintendencia del Subsidio Familiar, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y demás autoridades encargadas del control en cada

sector). Y, en tercer lugar, respecto a la contribución al bienestar social o generación de valor público, se encuentra que el crecimiento de las funciones que ejercen las cajas termina impactando los resultados que la sociedad considera deseables, lo que también puede tener resultados en la legitimidad y el apoyo que las cajas pueden recibir de diversos actores. Los siguientes capítulos se enfocan en explorar en profundidad esos tres elementos que constituyen el centro analítico de este libro.



**Gráfico 1.4.** Evolución de funciones de las cajas de compensación familiar  
Fuente: Elaboración propia.

## Referencias

- Acevedo, A. y Gil, R. (2010). Las cajas de compensación familiar en Colombia: Marcos normativo, organizacional y socioeconómico en su consolidación. *Prospectiva* (15). Recuperado de <https://doi.org/10.25100/prts.v0i15.1119>.
- Archila, M. (1991). *Cultura e identidad obrera, Colombia 1910-1945*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.
- Arias Pérez, R. (1994). *Colsubsidio: La dimensión humana de la seguridad social* (tomo i). Bogotá: Editorial Veritas.
- Bushnell, D. (1996). Colombia, una nación a pesar de sí misma: De los tiempos precolombinos a nuestros días. Bogotá: Planeta.
- Castellanos, J. C. (2010). *Política pública de subsidio familiar y el rol de las cajas de compensación familiar: Evolución 1998-2009* (tesis de Maestría en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Castro, B. (2007). *Caridad y beneficencia: El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cortés, J. C. (2009). *Derecho de la protección social*. Bogotá: Legis-Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.
- Cortés, V. (2011). *Análisis de la evolución de la figura de las cajas de compensación familiar en Colombia como entes gestores de la seguridad social* (tesis de Pregrado en Ciencia Política y Gobierno). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Decreto 118 de 1957 (21 de junio), por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. *Diario Oficial* 29 441.
- Decreto 1521 de 1957 (24 de julio), por el cual se reglamenta el subsidio familiar. *Diario Oficial* 51 369. Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia.
- Decreto 3151 de 1962 (4 de diciembre), por el cual se dictan algunas disposiciones reglamentarias sobre el subsidio familiar. *Diario Oficial* 30 978. El Presidente de la República de Colombia.
- Decreto 1465 del 2005 (10 de mayo), por medio del cual se reglamentan los artículos 9.º de la Ley 21 de 1982, el parágrafo 1.º del artículo 1.º de la Ley 89 de 1988, 287 de la Ley 100 de 1993, el numeral 4 del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, 15 de la Ley 797 del 2003 y 10 de la Ley 828 del 2003. *Diario Oficial* 45 905. El Presidente de la República de Colombia.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (dane) (2017). *Gran Encuesta Integrada de Hogares* (GEIH). Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>.
- Fedesarrollo (2001). *Cajas de compensación familiar*. Presentación de Martha Luz Henao al Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.
- Kalmanovitz, S. (2007). *Economía y nación: Una breve historia de Colombia*. Bogotá: Norma.
- Ley 14 de 1882 (31 de mayo), que fija ciertas reglas generales sobre concesión de pensiones y gracias. *Diario Oficial* 5373.
- Ley 50 de 1886 (11 de noviembre), que fija reglas generales sobre concesión de pensiones y jubilaciones. *Diario Oficial* 6871.
- Ley 29 de 1905 (22 de abril), sobre pensiones y jubilación. *Diario Oficial* 12 343.
- Ley 82 de 1912 (16 de noviembre), por la cual se establece la Caja de Auxilios en los ramos Postal y Telegráfico. *Diario Oficial* 14 751.
- Ley 14 de 1913 (27 de septiembre), sobre créditos adicionales al Presupuesto de gastos de 1913 (a favor del Departamento del Tolima). *Diario Oficial* 15 010.
- Ley 57 de 1915 (15 de noviembre), sobre reparaciones por accidentes del trabajo. *Diario Oficial* 15 646.
- Ley 15 de 1925 (31 de enero), sobre higiene social y asistencia pública. *Diario Oficial* 19 821.
- Ley 75 de 1925 (17 de noviembre), sobre sueldo de retiro para Oficiales del Ejército y por la cual se dictan algunas disposiciones sobre pensiones militares. *Diario Oficial* 20 053.
- Ley 9 de 1930 (8 de octubre), sobre asistencia social y escuelas de trabajo. *Diario Oficial* 21 515.
- Ley 133 de 1931 (9 de diciembre), por la cual se adicionan y reforman algunas disposiciones sobre seguro de vida obligatorio y accidentes de trabajo y se dictan otras sobre protección a los trabajadores. *Diario Oficial* 21 864.
- Ley 6 de 1945 (19 de febrero), por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo. *Diario Oficial* 25 790.
- Ley 90 de 1946 (26 de diciembre), por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales. *Diario Oficial* 23 112.
- Ley 25 de 1981 (24 de febrero), por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 35 717.

- Ley 49 de 1990 (28 de diciembre), por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 39 615.
- Ley 100 de 1993 (23 de diciembre), por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 41 148.
- Ley 633 del 2000 (29 de diciembre), por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. *Diario Oficial* 44 275.
- Ley 789 del 2002 (27 de diciembre), por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. *Diario Oficial* 45 046.
- Ley 920 del 2004 (23 de diciembre), por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 45 772.
- Ley 1151 del 2007 (24 de julio), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. *Diario Oficial* 46 700.
- Ley 1636 del 2013 (18 de junio), por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia. *Diario Oficial* 48 825.
- Muñoz, A. M. (2010). La reforma constitucional de 1936 y el camino hacia la construcción de la seguridad social. *Vniversitas*, 101-124.
- Murro, E. (2007). Prestaciones familiares: Políticas, prácticas y lucha contra la pobreza en Europa y América Latina. *Foro Mundial de la Seguridad Social, Asociación Internacional de Seguridad Social, Moscú*, 10-15.
- Núñez, L. Á. (2006). *El obrero ilustrado: Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Organización Internacional del Trabajo (oit) y Ministerio del Trabajo (2014). *Libro blanco del sistema de subsidio familiar, resultados de un estudio cualitativo*. Bogotá: oit-Ministerio del Trabajo de Colombia.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Sánchez, C. A. (2012). Principales modelos de seguridad social y protección social. En *La seguridad social y la protección social en México: Su necesaria reorganización*. México: unam.

- Social Security Administration (ed.) (2012). *Social Security Programs throughout the World: Europe, 2012*. Washington: Government Printing Office.
- Superintendencia del Subsidio Familiar (2017). *Población Sistema Subsidio Familiar*. Recuperado de <https://www.datos.gov.co/>.
- Vega, W. (2010). *Transformaciones en la protección social en Colombia* (tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.



An aerial photograph of a water park slide. The slide is a large, winding structure with alternating blue and yellow sections. It is supported by a metal framework. The surrounding area includes a wooden walkway, a gravel area, and some greenery, including a large, fan-shaped palm tree in the lower right. The text 'capítulo 2' is overlaid in the center in a white, serif font.

# capítulo 2

■ Piscilago, parque acuático y de conservación, kilómetro 105 vía Bogotá - Girardot

# La Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio

Laura González-Pacheco Mejía  
María Fernanda Quijano Delgado  
Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio

El propósito de este capítulo es presentar las principales características de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio, organización objeto del presente estudio de caso, como actor clave dentro de la gobernanza de la protección social en Colombia.

Con base en los documentos que forman parte del Direccionamiento Estratégico Corporativo, en primera instancia, se abordarán la fundación y las principales etapas de desarrollo, luego se mostrarán los elementos que constituyen la filosofía corporativa, los activos estratégicos y la gestión organizacional.

## **Fundación y principales etapas de desarrollo**

### **Fundación**

A partir de una iniciativa de colaboración filantrópica del sector privado y en cumplimiento del Decreto 118 de 1957 que establece que “antes del primero de octubre del presente año, los patronos obligados procederán a constituir Cajas de compensación familiar, o a afiliarse a las ya existentes” (Decreto 118, 1957, art. 11), la Asociación Nacional de Industriales (andí) convocó a sus afiliados de Bogotá, el 18 de septiembre de 1957, a crear Colsubsidio, como una corporación de derecho privado sin ánimo de lucro, que se encargaría de recaudar los aportes patronales y distribuirlos, en subsidio en dinero, a los trabajadores con personas a cargo y así aliviar las cargas económicas que implica el sostenimiento de la familia.

Este subsidio en dinero, llamado hoy *cuota monetaria*, sigue siendo un instrumento para el logro de una mayor equidad y la transferencia de ingresos hacia los trabajadores en razón del número de personas a cargo que dependen económicamente de ellos, lo que es la expresión del principio de compensación mediante la redistribución de los aportes empresariales.

## Servicios sociales

En 1958 asume la dirección administrativa Roberto Arias Pérez, quien promueve los cambios normativos necesarios para que las cajas de compensación pudieran desarrollar programas de beneficio social para los trabajadores afiliados y sus familias.

Con la autorización legal en 1962, Colsubsidio empezó a concebir sus servicios sociales bajo los preceptos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tendientes a dignificar al ser humano elevando su nivel de vida, promoviendo el progreso social y el respeto a los derechos económicos, sociales y culturales.

A continuación, se presenta una breve mención de cada uno de los servicios sociales en cuanto a su creación e infraestructura.

**Mercadeo social:** En 1963 se crea el primer supermercado y droguería, con el fin de proporcionar alimentos de la canasta familiar y medicamentos seguros, a precios subsidiados.

**Educación:** En 1965 se inaugura el Instituto Colsubsidio de Educación Femenina, con el que se da inicio al desarrollo de un modelo educativo altamente reconocido, que para el 2019 se continuó replicando en cuatro colegios propios y uno en administración. En 1990 inició la capacitación de adultos y en el 2010 se creó la Corporación de Educación Tecnológica Colsubsidio.

**Salud:** En 1965 se dan al servicio los primeros consultorios médicos infantiles. Este programa se convirtió en un servicio integral, humanizado y de alta calidad que permite prestar una atención efectiva en lo médico y afectiva en el trato, mediante una red integral, con 6 clínicas y 42 centros médicos, que abarcan todos los niveles de atención de acuerdo con las necesidades de la población en todas las etapas de su vida.

**Cultura:** Este programa inicia con la creación del Museo de Museos, en 1968; la pinacoteca, en 1970; el teatro, en 1981, y las bibliotecas propias y sobre ruedas, en 1990.

**Turismo:** En 1975 inicia el servicio en los hoteles. En 1984 se da la apertura del parque acuático y de conservación Piscilago, el cual cuenta con piscinas, atracciones mecánicas y acuáticas de talla mundial. A su vez, alberga 1127 animales de 163 especies diferentes, de los cuales el 80 % corresponde a fauna colombiana. También se realizan proyectos de investigación y conservación de especies amenazadas.

**Vivienda:** En 1982 se constituye el fondo de vivienda, lo que permitió el desarrollo de la primera Ciudadela Colsubsidio y la participación de la organización en la promoción de proyectos integrales, en Bogotá y Cundinamarca, lo que benefició a más de 40 000 hogares hasta el 2019.

**Recreación y deportes:** En 1990 se crea el programa de recreación urbana y prácticas deportivas.



▮ Colegio Colsubsidio Chicalá, Bogotá

**Crédito y seguros:** Este programa inicia en 1991 con el fin de permitir a los trabajadores afiliados el acceso a servicios financieros.

**Alimentos y bebidas:** En el 2017 se fortaleció la gestión y operación de este programa con el fin de especializar la prestación y generar nuevas ofertas a los usuarios de los 71 restaurantes y puntos de venta que opera.

El 15 de febrero de 1989, es nombrado Luis Carlos Arango Vélez, quien como director administrativo desarrolla una estrategia con la que ha logrado consolidar a Colsubsidio como la primera caja de compensación del país, con el incremento de los empleadores y los trabajadores afiliados, la ampliación de cobertura geográfica y la infraestructura social desarrollada.

Para el 2019, Colsubsidio ya tenía presencia en 18 departamentos, 57 municipios de Cundinamarca y contaba con 320 puntos de atención en Bogotá. En el cuadro 2.1 se puede observar la infraestructura con que contaba Colsubsidio para la prestación de sus servicios sociales.

**Cuadro 2.1.** Infraestructura de Colsubsidio

Infraestructura de Colsubsidio en el 2019	
306	Droguerías
138	Servicio farmacéutico
42	Centros médicos
6	Clínicas
84	Supermercados
16	Centros de servicio
11	Agencias de empleo
5	Unidades de servicio móviles
4	Colegios
1	Teatro
5	Hoteles
4	Clubes
1	Parque acuático y de conservación Piscilago

**Fuente:** *Informe de Gestión y Sostenibilidad* (Colsubsidio, 2019).

## Sistema de Seguridad Social Integral

Con la creación del Sistema de Seguridad Social Integral, en la década de los noventa, se establecen obligaciones para las cajas de compensación familiar y se les otorgan oportunidades para ampliar su campo de acción, más allá del Sistema de Subsidio Familiar.

Dentro de las obligaciones se establece que las cajas de compensación aporten al financiamiento del Régimen Subsidiado en Salud; Colsubsidio destina mensualmente el 10 % de los aportes empresariales. Con este carácter obligatorio se inicia un proceso de focalización de los recursos que le han permitido al Estado colombiano apalancar, significativamente, la ejecución de las políticas públicas sociales.

En cuanto a las oportunidades, se establece la posibilidad de participar en el nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud y en el Sistema General de Pensiones, por ello Colsubsidio:

- ◆ En 1995 crea la eps Famisanar, en alianza con otra caja de compensación.
- ◆ En 1996 se convierte en accionista de la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S. A.
- ◆ En el 2006 participa en la creación del operador de información Simple S. A.
- ◆ En el 2008 participa en la creación de la Nueva eps.

## Sistema de protección social

A partir de 1990, inicia un periodo en el que los gobiernos de turno establecen que para las cajas de compensación es obligatorio crear fondos de protección social para atender población vulnerable con recursos provenientes de los aportes empresariales (4 %).

- ◆ Fondo obligatorio de vivienda de interés social (Fovis): Creado en 1990 con el fin de otorgar subsidios y promover la vivienda de interés social para los trabajadores afiliados, con ingresos por hogar inferiores a cuatro salarios mínimos.
- ◆ Fondo para la atención integral a la niñez y jornada escolar complementaria: Creado en el 2000 para atender a población pobre y vulnerable perteneciente a los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén).
- ◆ Fondo para el fomento del empleo y protección del desempleo (Fonede), instituido en el 2002.
- ◆ Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec): Se crea en el 2013, en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante, reemplazando al Fonede.



Glamping Cantú, Paipa

Con la inclusión de las cajas de compensación familiar en el Sistema de Protección Social colombiano, se desarrolla un ejercicio de gobernanza colaborativa con el Estado, en el que estas corporaciones se convierten en un actor relevante para la ejecución de las políticas públicas sociales y la atención de población en condiciones de vulnerabilidad.

## Filosofía corporativa

Colsubsidio, al igual que muchas otras organizaciones, ha definido una serie de elementos para guiar las acciones de sus líderes y los trabajadores en el día a día, los cuales se encuentran en el Direccionamiento Estratégico Corporativo y se transcriben literalmente. Dentro de estos elementos se destacan:

- ◆ Misión: Generar oportunidades para el cierre de brechas sociales.
- ◆ Visión: Ser la empresa social de los colombianos.
- ◆ Valores:
  - Integridad: Somos coherentes con nuestra razón de ser, actuamos con rectitud, honestidad, responsabilidad y total transparencia y la exigimos a todos nuestros colaboradores.
  - Compromiso social: Somos conscientes de la trascendencia que tienen los programas y servicios sociales que prestamos, para una transformación positiva de las condiciones de vida de los colombianos.
  - Respeto: Valoramos la dignidad del ser humano y reconocemos los derechos de todos nuestros grupos de interés.
  - Vocación de servicio: Tenemos un interés genuino por satisfacer las necesidades de las poblaciones que tenemos a cargo y la mejor disposición de brindarles un servicio diferencial, impecable y con proyección social.
  - Diligencia: Estamos comprometidos con el logro de los objetivos y metas de Colsubsidio, haciendo las cosas bien, con interés, prontitud y efectividad.
  - Sostenibilidad: Respondemos en equilibrio por nuestros impactos económicos, sociales y ambientales para garantizar la perdurabilidad de la organización.
  - Innovación: Transformamos nuestras ideas en productos, servicios o procesos que solucionen una necesidad de manera más efectiva que la usada tradicionalmente.
- ◆ Grupos de interés: Colsubsidio ha identificado a sus grupos de interés de acuerdo con la responsabilidad que tiene la Corporación hacia ellos y la influencia y dependencia que tienen ellos de la gestión de la organización (véase gráfico 2.1).



**Gráfico 2.1.** Grupos de interés (*stakeholders*) de Colsubsidio  
**Fuente:** Informe de Gestión y Sostenibilidad (Colsubsidio, 2017, p. 42).

♦ **Modelo de sostenibilidad:** Colsubsidio entiende la sostenibilidad como una forma de actuar, con la cual se garantice la perdurabilidad de la organización, respondiendo en equilibrio por los impactos económicos, sociales y ambientales, con un modelo sólido de gobierno corporativo. El modelo cuenta con cinco componentes:

- **Transparencia y gobierno corporativo:** Contamos con un sistema de gobierno corporativo responsable de nuestra gestión y un transparente reporte a nuestros grupos de interés.
- **Contar con el mejor talento humano:** Estamos comprometidos con atraer y mantener un equipo humano con compromiso social y vocación de servicio.
- **Contribuir a la conservación del medio ambiente:** Estamos comprometidos con el enriquecimiento, la protección y la preservación del medioambiente.

- **Generar desarrollo humano integral:** Estamos comprometidos con la generación de oportunidades para el cierre de brechas sociales y con la gestión de programas que contribuyen al mejoramiento perdurable de las condiciones de vida de la población.
- **Asegurar solidez financiera para la equidad:** Estamos comprometidos con asegurar el uso eficiente de los recursos, con el fin de garantizar la perdurabilidad de la organización y la sostenida redistribución de los aportes empresariales en los programas y servicios sociales.

## Activos estratégicos

De acuerdo con lo manifestado por Luis Carlos Arango Vélez, en el *Informe de Gestión y Sostenibilidad 2019*, los logros de los objetivos corporativos y de cada una de las unidades de servicio están soportados por una serie de activos estratégicos que la organización ha ido consolidando a lo largo del tiempo:

- ◆ **Filosofía corporativa:** Desde su creación, Colsubsidio ha sido fiel a su razón de ser, contribuir al bienestar y al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones que tiene a su cargo, lo cual se expresa en la misión de generar oportunidades para el cierre de brechas sociales.
- ◆ **Liderazgo y gestión administrativa:** Los logros obtenidos por la organización son producto, por una parte, de la confianza depositada por los empleadores que mes a mes aportan el 4% de sus nóminas para el desarrollo del objeto social de la Corporación y, por otra, de las capacidades y el rol que han desempeñado los líderes y los trabajadores, los cuales han permitido hacer transformaciones trascendentales y obtener resultados sobresalientes.
- ◆ **Portafolio integral de servicios:** Colsubsidio cuenta con un portafolio que cubre las necesidades fundamentales del ser humano a lo largo de su ciclo de vida, con programas que buscan brindar la mejor salud; el acceso a la educación para el desarrollo de sus potencialidades y contar con las competencias necesarias para insertarse en el mercado laboral; la garantía de entornos vitales a través de proyectos de vivienda integrales; la promoción de la cultura y la recreación como parte del uso creativo y productivo del tiempo libre; permitir el acceso a servicios financieros y crear una cultura de pago de las obligaciones crediticias; garantizar el suministro de bienes y alimentos básicos necesarios para una buena salud física y mental, así como medicamentos para la prevención, mitigación y superación de enfermedades.

- ♦ **Infraestructura:** La organización continúa consolidando una de las mayores infraestructuras sociales del país, entre los que se encuentran 6 clínicas, 42 centros médicos, 4 colegios, un teatro, 4 clubes, el parque acuático y de conservación Piscilago, 5 hoteles, 16 centros de servicio, 5 unidades móviles, 84 supermercados, 306 droguerías y 138 servicios farmacéuticos.
- ♦ **Cobertura geográfica:** Colsubsidio tiene presencia en 18 departamentos del país, 57 municipios de Cundinamarca y cuenta con 320 puntos de atención en Bogotá.
- ♦ **Modelo de atención:** La experiencia adquirida por más de sesenta y dos años en la prestación de servicios sociales ha permitido el desarrollo de modelos de atención que se trabajan en red y se pueden replicar en infraestructura propia o de terceros.
- ♦ **La confianza que tienen en la experiencia de la Corporación los entes territoriales y las empresas afiliadas** ha permitido que muchas más personas se beneficien, vía contratos o convenios, con programas para la atención a la primera infancia, programas de jornada escolar complementaria, centros de tecnología, educación formal y proyectos de vivienda como los desarrollados para el Fondo de Adaptación y los proyectos integrales, en otras regiones del país.
- ♦ **Conocimiento del sector y participación de los grupos de interés:** La concepción y la evolución de los programas están soportadas por un estudio permanente de las tendencias y de la implementación de políticas públicas sociales, del Sistema de Subsidio Familiar, la Protección y la Seguridad Social. Así mismo, Colsubsidio cuenta con un modelo de relaciones con los grupos de interés que permite la identificación de las expectativas de cada segmento, la actualización, la creación de programas sociales y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la organización.
- ♦ **Transparencia y viabilidad financiera:** Colsubsidio, consciente del imperativo que el manejo eficiente de todos los recursos tiene para la perdurabilidad de la organización y la ampliación de cobertura de sus servicios sociales —especialmente los recursos financieros—, ha desarrollado una capacidad administrativa que busca asegurar una gestión eficiente y transparente de los recursos destinados a satisfacer las necesidades de las poblaciones que tiene a cargo.

## Gestión organizacional

Colsubsidio desarrolla su gestión por medio del otorgamiento de subsidios y la prestación de servicios sociales. El otorgamiento de subsidios está contemplado en la gestión que desarrolla la Caja con los recursos aportados por las empresas para la



Concepta: Espacios para la innovación y el *coworking*, Bogotá

atención de las poblaciones que por ley son beneficiarias del subsidio monetario y de los fondos de protección social nacidos del 4 %, como son el subsidio de vivienda de interés social, el régimen subsidiado de salud, la atención integral a la niñez y el fondo para la solidaridad de fomento al empleo y protección al cesante. Igualmente, administra, vía convenios y contratos, recursos destinados a programas de desarrollo y responsabilidad social aportados por entes territoriales y empresas nacionales e internacionales.

La prestación de servicios sociales contempla los programas que desarrolla la Caja a través de sus unidades: Afiliaciones y Subsidios, Educación y Cultura, Salud, Recreación y Turismo, Vivienda y Subsidio de Vivienda, Crédito y Seguros, Alimentos y Bebidas, Supermercados y Droguerías.

Colsubsidio mantiene inversiones en Protección S. A., Famisanar Ltda., Simple S. A., la Nueva eps S. A. y la Corporación de Educación Tecnológica Colsubsidio, organizaciones que perteneces al Sistema de la Protección y la Seguridad Social y que responden directamente por su gestión bajo la vigilancia del Estado y de acuerdo con las características propias de cada una de ellas.

En el gráfico 2.2 se presentan las unidades de servicio con las que cuenta la Corporación y las organizaciones en las que tiene participación accionaria.



**Gráfico 2.2.** Portafolio de servicios  
**Fuente:** <https://www.colsubsidio.com/afiliados/quienes-somos>.

Con base en los aspectos mencionados, se puede establecer que Colsubsidio desde sus inicios se gestiona de acuerdo con las premisas que actualmente se utilizan en la gestión organizacional, según las cuales se espera que las empresas generen valor económico a la vez que generan valor social para sus grupos de interés y los entornos en los que operan.

## Referencias

- Arias Pérez, R. (1994). *Colsubsidio: La dimensión humana de la seguridad social* (tomo i). Bogotá: Editorial Veritas.
- Colsubsidio (2017). *Informe de Gestión y Sostenibilidad 2017*. Recuperado de <https://www.colsubsidio.com/uploads/2018/10/INFORME-DE-GESTION-Y-SOSTENIBILIDAD-2017-TABLAS-GRI-Y-ODS.pdf>.
- Colsubsidio (2019). *Informe de Gestión y Sostenibilidad 2019*. Recuperado de <https://www.colsubsidio.com/landing/INFORME-DE-GESTION-Y-SOSTENIBILIDAD-2019%20P-VF.pdf>.
- Decreto 118 de 1957 (21 de junio), por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. *Diario Oficial* 29 441.



Colsubsidio

CONDADORA

AV. BOLIVAR

Clínica 127



Colsubsidio

Clínica 127

# capítulo 3

¿Una  
organización  
privada de  
servicio  
público?  
Aplicación del  
concepto de  
*publicness*

Pablo Sanabria Pulido

Hernán Duarte

Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes, Colombia

## Introducción

La diferencia entre organizaciones públicas y privadas ha sido un área de interés fuertemente desarrollada por los teóricos organizacionales desde hace varias décadas (Rainey, Backoff y Levine, 1976). De hecho, desde los albores del siglo xx y hasta bien entrada la segunda mitad del siglo pasado, se creía que no era necesario pensar en diferencias en la gestión entre organizaciones públicas y privadas (Appleby, 1945). Solo a mediados de la década de los setenta —cuando se inician algunas investigaciones casuísticas-empíricas que analizaban distintos aspectos organizacionales intersectoriales—, se empezó a tener una mejor comprensión de las características propias de las organizaciones de cada sector (público-privado) y de sus diferencias, tanto en el ámbito externo como en sus características internas. Si bien dichas investigaciones abrieron la puerta a entender diferencias en gestión y características organizacionales público-privadas, tendían a pasar por alto organizaciones que se ubicaban en puntos intermedios de dicho espectro. Puntos en los que se encontraban organizaciones no gubernamentales, organizaciones sin ánimo de lucro o fundaciones de servicio social, algunas de ellas claves en temas sociales y en diferentes momentos de las políticas públicas.

El énfasis en el uso de técnicas y prácticas de la gestión privada en diferentes tipos de organizaciones, sin importar su objeto o sector, limitó, durante décadas, la comprensión de las particularidades de gestión de organizaciones en otros sectores; por ejemplo, aquellas de carácter público o sin ánimo de lucro. Mientras que una métrica central de desempeño de las organizaciones privadas es la generación de utilidades y dividendos para inversionistas, esta no aplica necesariamente a organizaciones públicas o incluso a aquellas que siendo privadas cumplen funciones sociales o no gubernamentales. Así pues, a finales de la década de los ochenta, gracias a los aportes de autores como Barry Bozeman, Hal Rainey y James Perry, surgió una nueva aproximación desde la disciplina de la administración pública, enfocada en identificar las diferencias organizacionales sectoriales, a partir de la comprensión de su objeto y características particulares, y su cercanía o no con asuntos públicos. A partir de esos trabajos pioneros, se han desarrollado ideas relevantes de gran utilidad, no solo para

las organizaciones gubernamentales, sino también para las empresas privadas y las organizaciones sin ánimo de lucro, que ayudan a comprender de forma sistemática (a) la naturaleza de las organizaciones en el contexto de la gestión y de las políticas públicas, (b) sus diferencias y similitudes, y (c) a separar e identificar sus aportes en el contexto público, incluso sin ser de naturaleza jurídica pública.

En términos generales, existe la creencia de que las organizaciones privadas tienen mayor autonomía en el manejo de sus recursos, e independencia y estabilidad frente a sus pares de naturaleza pública (Bozeman, 1987). Sin embargo, dadas las estrategias implementadas por diferentes organizaciones para diversificar sus fuentes de recursos, o incluso por su objeto mismo de acción (organizaciones en sectores altamente regulados o con participación en asuntos públicos), algunas organizaciones privadas se han acercado a una situación en la que el control por parte de autoridades políticas del sector en el que operan es cada vez mayor (Bozeman y Straussman, 1983). Dicho control implica que distintas autoridades políticas incidan en procesos estratégicos de las organizaciones, lo que afecta su autonomía a la hora de tomar decisiones. También se considera que afectan su estabilidad, ya que las autoridades políticas pueden cambiar las reglas de juego con respecto a los recursos con los que ahora disponen o incluso interferir en su operación y desempeño. De alguna forma, por su creciente participación en la provisión de bienes y servicios públicos, organizaciones de carácter privado asumen formas de control y operación que de alguna forma responden más a lógicas de organizaciones gubernamentales.

El principal aporte de esta aproximación fue precisamente entender que hay organizaciones que no son totalmente privadas o totalmente públicas, las cuales se ubican en espacios intermedios del espectro público-privado. De acuerdo con Bozeman (1987), las fuentes de autoridad y recursos son, en últimas, las que definen qué tipo de lógica se impone dentro de la organización. Este planteamiento parte de la existencia de un macroambiente que determina aspectos relevantes que inciden en la forma en la que actúan internamente y se relacionan las organizaciones entre sí, tal como lo plantearon antes otros autores de la administración y las políticas públicas (Lindblom, 1977; Dahl y Lindblom, 1976; Wamsley y Zald, 1973). En ese orden de ideas, para Bozeman (1987) el grado en el que una autoridad o fuente de recursos política/pública actúa sobre la organización define su nivel de *publicness*. Mientras que el grado en el que una autoridad o fuente de recursos económica incide en la organización recibe el nombre de *privateness*. A partir de ello, Bozeman (1987) planteó que todas las organizaciones son públicas en la medida en que no es infrecuente que una autoridad de orden político pueda incidir sobre las decisiones, los comportamientos y los procesos de la organización, incluso en actividades que se consideran exclusivamente privadas.

Al traer el concepto de *publicness* a la palestra, Bozeman (1987) abrió toda una línea de investigación sobre organizaciones híbridas. Entendiendo que estas probablemente presentan una combinación de rasgos de diferentes fuentes de autoridad y recursos, tanto económicas como políticas, y que por sus características particulares es difícil clasificarlas como exclusivamente públicas o privadas. Este aporte ha sido clave para entender el papel de estas organizaciones, que cada vez participan más en procesos de gestión pública y políticas públicas. Es decir, comprender un espectro más amplio de organizaciones que participan en estas actividades permite contar con una imagen más completa de los asuntos públicos en un contexto actual, incluyendo organizaciones que, aun por fuera de lo estatal, pueden tener un impacto en el bienestar colectivo y en el logro de objetivos sociales, o que por estar altamente reguladas o influidas por decisiones gubernamentales/políticas son objeto central de marcos de regulación y políticas públicas.

Entonces, desde una perspectiva micro, el concepto de *publicness* ayuda a identificar qué tan involucrada con fuentes de autoridad/recursos públicos está la organización, es decir, qué actividades y procesos en su interior la hacen más o menos pública, mientras que, desde lo macro, el concepto ayuda a determinar qué tan pública es la organización frente a otras organizaciones en el mismo sector o en otros sectores. Es más, en un marco de análisis organizacional, dicho concepto permite entender —a partir de la identificación de la fuente de recursos de la organización, los procesos, la estructura y el planteamiento de objetivos— qué tan pública o no es una organización, qué tanto sus propósitos van más allá de intereses privados y qué tanto la organización se asemeja o no a otras en diferentes sectores.

El marco de *publicness* resulta entonces útil para el análisis de una organización híbrida como Colsubsidio, caso de análisis de este libro, en cuanto combina una naturaleza jurídica privada con una misión de orden social y un amplio rango de actividades que tienen diferentes fuentes de autoridad y financiación. Así, la aproximación al concepto de *publicness* ayuda a definir de forma más precisa el objeto de servicio público de una organización privada sin ánimo de lucro como esta, frente a otras organizaciones públicas o privadas.

## Una revisión de las aproximaciones teóricas sobre *publicness*

A partir del trabajo adelantado por Bozeman en los años ochenta y noventa, se desarrollaron dos grandes aproximaciones sobre *publicness* (véase gráfico 3.1) que entienden de forma diferente el papel público que pueden desempeñar, o no,



**Gráfico 3.1.** Marco teórico de *publicness*

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Bozeman y Moulton (2011).

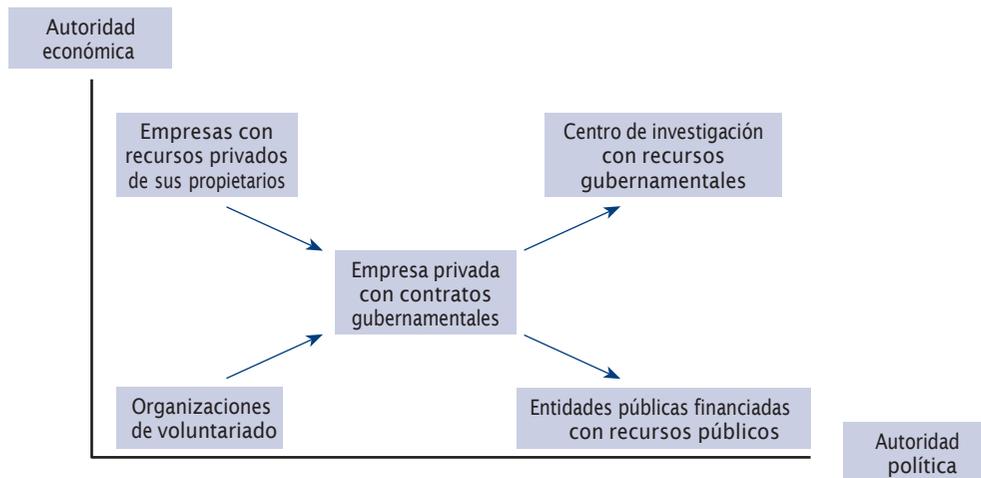
diferentes tipos de organizaciones (Bozeman y Moulton, 2011). La primera aborda este concepto desde un ámbito empírico (positivista), mientras que la segunda lo hace desde lo normativo, en términos de valores públicos. Es importante mencionar que la aplicación de cada aproximación no es excluyente; sin embargo, no se identifican muchos estudios que hayan buscado utilizarlas de manera conjunta. En este trabajo se toman las dos aproximaciones como parte del marco teórico, dadas su potencialidad y complementariedad para analizar y entender el caso de estudio. A continuación se describen cada una de las aproximaciones y se propone una posible integración.

### **Aproximación empírica de *publicness*: las fuentes de autoridad y recursos**

Según Bozeman y Moulton (2011), la aproximación empírica busca explicar cómo son las organizaciones y cómo operan sus administraciones, a partir de la identificación de la fuente de autoridad política o económica que las controla. Permite entender las fuentes de influencia y control sobre la operación que afectan el enfoque organizacional y de gestión, ya sean de naturaleza pública, privada o sin ánimo de lucro. Así pues, la importancia de esta aproximación radica en identificar, desde la práctica, las múltiples

formas de autoridad concretas que inciden sobre una organización, como un medio para entender, por ejemplo, los alcances de las formas de autoridad públicas sobre organizaciones en otros sectores.

Si bien la aproximación empírica plantea dos modelos (véase gráfico 3.2), en nuestro análisis se toma principalmente el Modelo Multidimensional de *Publicness* (véase gráfico 3.2) desarrollado por Bozeman (1987). Dicho modelo parte del supuesto de que todas las organizaciones están siempre sujetas a la influencia de una autoridad, ya sea esta económica o política, o a una combinación de las dos. El grado de influencia de cada una de ellas determina qué tan pública o privada es la organización, independientemente de su naturaleza jurídica. En el modelo se considera un plano de dos ejes: el eje horizontal representa las autoridades políticas y el eje vertical, las autoridades económicas, entendidas en los dos casos como agentes/instituciones (reglas de juego) que definen, controlan o regulan procesos internos. La posición de cada organización en el plano se define en función del nivel de autoridad que cada fuente ejerce sobre ella (económica o política), observado a través de la frecuencia con la que existe comunicación con la autoridad, la importancia de esta última en el crecimiento y la supervivencia de la organización, y el porcentaje de recursos que provienen del Gobierno o del mercado, entre otras. Según Bozeman (1987), el uso del plano permite ver de forma sencilla las características de las organizaciones y predecir sus atributos y actividades.



Dicho modelo ha sido aplicado en diferentes casos de organizaciones reales. La primera investigación empírica que empleó el Modelo Multidimensional de *Publicness* fue desarrollada por el mismo Bozeman para unas firmas aeroespaciales (véase Bozeman y Moulton, 2011). En ese estudio se hizo operativo el concepto de *publicness* como la combinación de roles entre las autoridades económicas y políticas, mostrando que el nivel de *publicness* que afectaba a la política aeroespacial y a las firmas de este sector no era estático y cambiaba a lo largo del tiempo. En otro estudio aplicado a diferentes organizaciones, Bozeman y Bretschneider (1994) examinaron cómo diferentes combinaciones de autoridades económicas y políticas impactan, no solamente los recursos de la organización, sino también las metas, la composición del personal, la estructura y la tecnología utilizada por estas. Entonces, la aplicación de dicho modelo se ha mostrado útil para la caracterización de organizaciones de diferentes sectores y con propósitos diversos.

Otro modelo desarrollado a partir del concepto de *publicness* es el Modelo de Enfoque Central, que establece que las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas están explicadas por los aspectos legales que definen la operación de una organización en cada sector. Es decir, el marco legal termina definiendo el alcance de los objetivos y las formas de operación público-privadas de una organización. Dada la facilidad del modelo para usar marcos legales en la caracterización de las organizaciones, ha sido utilizado en diferentes estudios (Bruce Buchanan, 1974; Porter y Perry, 1979; Hood y Dunshire, 1981; Pitt y Smith, 1981). Sin embargo, Bozeman y Bretschneider (1994) establecen que este modelo carece de argumentos teóricos que validen su aplicación, ya que por enfocarse en la identificación de reglas formales termina teniendo un fuerte carácter descriptivo. En comparación, el Modelo Multidimensional de *Publicness* parte de un fuerte sustento teórico que induce a su debida aplicación empírica, si bien no necesariamente permite identificar aspectos clave de la caracterización pública de una organización, por ejemplo, los valores públicos incorporados y promovidos por esta misma (Moulton, 2009).

A partir de la revisión de los dos modelos de la aproximación empírica hecha en esta sección, se puede concluir que los modelos empíricos de *publicness* permiten analizar, de manera puntual, los factores externos de carácter institucional que ejercen algún grado de influencia sobre la organización y definen su enfoque. Sus ventajas radican, principalmente, en la identificación de características organizacionales y su relación con unas autoridades políticas y económicas, con el fin de determinar cuál de estas dos autoridades tiene mayor incidencia sobre la acción de la organización. Por otro lado, sus desventajas se concentran en la relativa menor capacidad para identificar valores públicos que caractericen de forma efectiva el carácter público de la



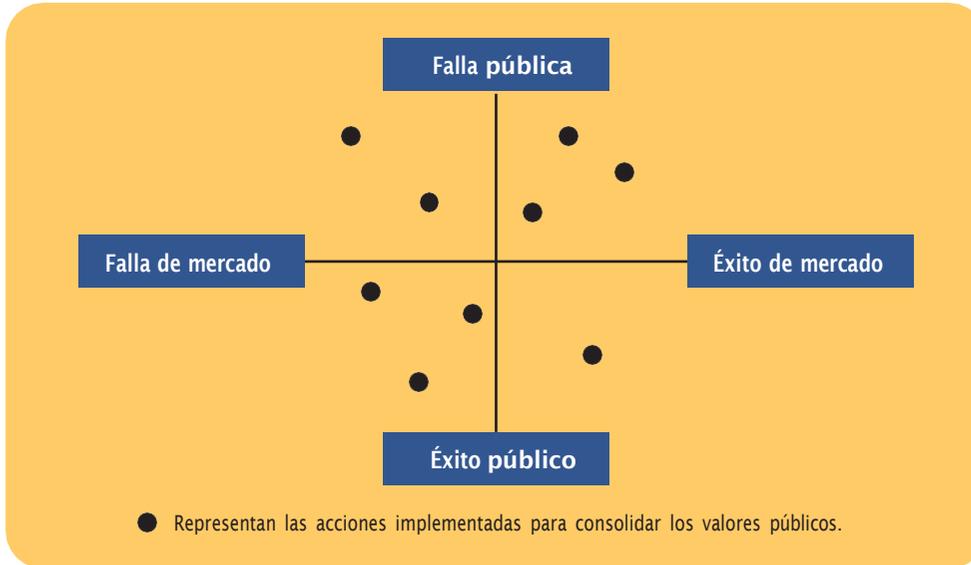
organización. Este aspecto lo complementa muy bien la aproximación normativa que se describe a continuación.

### **Aproximación normativa de *publicness*: los valores y la misión de la organización**

La aproximación normativa complementa, en buena medida, algunas de las limitaciones de la aproximación empírica mencionadas. Según Bozeman (2007), la aproximación normativa de *publicness* busca, específicamente, identificar los valores públicos promovidos por la organización, entendidos como aquellos valores o principios que rigen las acciones públicas y que provienen de un consenso normativo sobre los derechos, beneficios y obligaciones que deben tener los ciudadanos como principios básicos que enmarcan la acción del Estado y en los que se deben basar las políticas promovidas por todos los actores que componen una sociedad específica (Sanabria, 2018).

Para Bozeman, el concepto de valores públicos define la esencia de la democracia y de lo público en un contexto social: “Los valores son juicios de deseo de un conjunto de situaciones, los cuales provienen de una evaluación neutral socialmente construida, después de un proceso deliberativo” (Bozeman, 2007, p. 117). Al estar involucradas las organizaciones en un ambiente particular, en el que interactúan de múltiples formas con otros actores de su contexto, es normal que estas se encuentren sometidas a un conjunto de principios reguladores propios de cada sector, que para el caso de organizaciones de servicio público estará intrínsecamente relacionado con valores que atañen a lo social, lo colectivo, en contraposición a lo particular, lo privado, lo individual. De esta forma, el conjunto de valores que enmarcan las acciones de una organización la acercan o alejan más o menos de una lógica de *publicness*. En últimas, los valores públicos tienden a caracterizar a una organización como de servicio público, aun cuando su naturaleza jurídica difiera de ese conjunto de valores (públicos) que enmarcan su misión y sus acciones organizacionales.

En el marco de esta aproximación, Bozeman definió un mecanismo para identificar y entender el conjunto de principios o valores emblemáticos de una organización. Así, el Mapeo de Valores Públicos (véase gráfico 3.3) es el principal modelo de la aproximación normativa de *publicness* que permite, no solo identificar y caracterizar esos principios, sino que va más allá, pues, al establecer los valores como apuestas organizacionales o sociales, permite encontrar los desbalances o fallas que impiden proveer valores públicos. Esto puede presentarse, por ejemplo, cuando el mercado o el sector público



**Gráfico 3.3.** Modelo de Mapeo de Valores Públicos  
**Fuente:** Elaboración propia con base en Bozeman y Moulton (2011).

son incapaces de proveer los bienes y servicios que se requieren para consolidar los valores públicos de una sociedad específica (Bozeman y Moulton, 2011) o cuando la acción misma del Estado, mediante la gestión y las políticas públicas, falla en el alcance mismo de dichas apuestas de valores. Ante esto, puede pensarse en el surgimiento de actores que atienden parte de las necesidades y otros que el Estado promueve o delega (Clark, 1993).

En ese contexto, la aproximación normativa de *publicness* establece que el conocimiento de la autoridad económica y política que incide sobre la organización es apenas un prerrequisito para entender, en últimas, cómo la organización es capaz de definir y fomentar un determinado grupo de valores públicos y cómo —a partir de sus acciones— facilita su alcance y contribuye a lograr objetivos de interés general. Así pues, de acuerdo con la aproximación normativa (y a diferencia de la aproximación empírica vista en la sección anterior) el grado de *publicness* de una organización es evaluado, no solo por el grado en el que es controlada o regulada por una autoridad o por sus fuentes de recursos, sino particularmente por su deliberada estrategia para el alcance de unos principios o valores públicos y por sus contribuciones mismas al bienestar social general.

## ¿Cómo integrar las aproximaciones empírica y normativa de *publicness* para el análisis de una organización híbrida?

El análisis del nivel de *publicness* de organizaciones como la que inspira este trabajo se puede beneficiar de una integración de ambas aproximaciones. Bozeman y Moulton (2011) observan una conexión entre las aproximaciones empírica y normativa de *publicness*, que de hecho mejora las formas de análisis de organizaciones que no se encuentran en los extremos del espectro público-privado, y permite analizar canales de transmisión de prácticas y valores de un sector a una organización. Por ejemplo, las autoridades que se estudian en el enfoque empírico pueden de hecho convertirse en mecanismos que llevan a las organizaciones a incorporar y proporcionar valores públicos en un contexto dado, precisamente a través de mecanismos como la financiación y la regulación.

Teniendo en cuenta ese tipo de interacciones, para tener una visión sistemática del nivel de *publicness* de la organización y de los valores públicos que esta ha incorporado dentro de sus objetivos, Bozeman y Moulton (2011) desarrollan un Modelo Integrado de *Publicness*, el cual busca examinar de manera articulada las dos visiones presentadas. Por un lado, las fuentes de autoridad y recursos que restringen o dotan a la organización, y, por el otro, los valores públicos que la organización y su entorno privilegian/promulgan y reflejan en sus acciones e intervenciones. De esta forma, este modelo permite analizar cómo los valores públicos han cambiado en la medida en que se configuran las relaciones con las fuentes de autoridad y el origen de los recursos en las organizaciones, ya sean públicas, privadas o sin ánimo de lucro.

Otro esfuerzo que se encuentra en la literatura de gestión pública para la integración de los modelos de *publicness* es el de Stephanie Moulton (2009). La autora, a partir de la conceptualización de Barry Bozeman, desarrolla un marco conceptual que, en vez de centrarse únicamente en determinar qué tan pública es la organización, indaga los factores que hacen que una organización sea más propensa a proveer resultados públicos, independientemente de su naturaleza sectorial o personería jurídica. Dentro del marco conceptual desarrollado por Moulton (2009), se plantea el concepto de *realized publicness* que consiste en la forma en la que una organización apunta a la obtención de unos valores públicos que se ven afectados por una autoridad política, la cual influencia el comportamiento de la organización a partir del volumen y enfoque de restricciones y regulaciones promovidas por esta autoridad.

Así, este modelo integra de forma efectiva las dos aproximaciones para ayudar a entender un espectro más amplio de organizaciones. Moulton (2009) plantea que existen tres tipos de autoridades que promueven valores públicos: (1) aquellas que

tienen un papel regulatorio, (2) aquellas que tienen un carácter asociativo y (3) aquellas que provienen de marcos culturales o cognitivos organizacionales. Los efectos del primer tipo de autoridad se pueden identificar y hacer operativos por medio de la caracterización de aquellas autoridades que se encargan de establecer las reglas de juego del sector en el que se encuentra la organización por medio de sanciones y leyes. La segunda parte de reconocer el papel de otras instituciones que no tienen poder regulatorio por medio de leyes, sino que cumplen una función moral, como lo hacen por ejemplo las comunidades profesionales, las redes locales, las agremiaciones, las asociaciones, etcétera. Y, por último, se encuentran las autoridades culturales o cognitivas, que son propias de la estructura interna de la organización. Esta última, por ejemplo, se enfoca en un análisis de tipo organizacional, ya que se puede basar, entre otros medios, en encuestas autorreportadas por parte de los colaboradores mismos para identificar cuáles son los valores públicos provenientes de las labores de socialización de la organización y qué los motiva (o no) a cumplir esos objetivos comunes.

En este orden de ideas, el modelo desarrollado por Stephanie Moulton plantea una serie de pasos que permiten identificar los efectos de la interacción entre las autoridades mencionadas sobre los resultados de la organización, en lo que respecta a los valores públicos promovidos por esta. El primer paso consiste en la identificación de los valores públicos que se han generado en un contexto particular. Durante el segundo paso, se reconocen las autoridades que inciden sobre el comportamiento y la operación de la organización. Y el paso final consiste en desarrollar relaciones hipotéticas entre las autoridades y los valores públicos de la organización, teniendo en cuenta un contexto dado. Además, se debe evaluar el grado de influencia de las autoridades económicas y políticas sobre la organización. De esta forma, Moulton (2009) plantea un modelo integrado que se caracteriza por su facilidad a la hora de llevar a cabo investigaciones empíricas sobre el tema.

Los dos modelos planteados (Bozeman y Moulton, 2011; Moulton, 2009) permiten analizar cómo autoridades políticas o económicas rigen el comportamiento de una organización, en múltiples aspectos (ya sea mediante regulación directa o dotación de recursos para su administración), y qué valores (públicos) definen su función, tarea que puede ser útil para comprender si la naturaleza jurídica de esta es equivalente a su naturaleza en la práctica. Por lo cual, dichas aproximaciones integradas aparecen como mecanismos útiles que abordamos en este trabajo para analizar, en el caso colombiano, una organización como las cajas de compensación familiar y, particularmente, la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio.

Un aspecto clave de estos modelos es que permiten entender cómo organizaciones por fuera del ámbito estatal pueden verse afectadas en su operación por procesos regulatorios



▮ Colegio Colsubsidio Ciudadela, Bogotá

o de financiamiento, que terminan acercándolas, operativa o administrativamente, a organizaciones públicas (o privadas). Las estrategias implementadas por organizaciones privadas o sin ánimo de lucro —por ejemplo, mediante la participación en la provisión de bienes y servicios públicos— para diversificar sus fuentes de ingreso pueden implicar afectaciones a la autonomía y estabilidad de dichas organizaciones, especialmente en la medida en que están más controladas por autoridades externas, ya sea por los marcos normativos o regulatorios, o por el tipo (y la fuente) de recursos que administran.

Así, aplicando los planteamientos de Bozeman (1987), en la medida en que las organizaciones queden sujetas a autoridades o recursos públicos, independientemente de su naturaleza jurídica, podrán estar más ligadas al control de unas autoridades políticas que económicas, incluso cuando parte de su operación se dé en un entorno de mercado competitivo, como es el caso de las cajas de compensación familiar en Colombia. Por otra parte, existen unos valores públicos que son construidos organizacionalmente, los cuales, aun cuando se trate de organizaciones privadas, pueden ser definidos, comunicados, interiorizados por las organizaciones, por medio de diferentes canales, por ejemplo, por el desarrollo o implementación de programas y proyectos sociales/públicos. En términos generales, el análisis de *publicness* permite identificar organizaciones, incluso por fuera de la división público-privado, que cumplen funciones de carácter público o adoptan identidades, modelos de servicio y operación, conjuntos de valores que las acercan más a organizaciones de servicio público que a organizaciones de carácter competitivo, incluso teniendo naturaleza jurídica privada. Esos elementos permiten utilizar dicho marco para el análisis de una organización híbrida como Colsubsidio, el cual hacemos a continuación.

## Marco metodológico para el análisis de *publicness* a Colsubsidio

La Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio se puede caracterizar como una organización particular que combina una naturaleza jurídica privada con una misión de orden social (cerrar brechas sociales) y un amplio rango de actividades que tienen diferentes fuentes de autoridad y financiación. Teniendo en cuenta la amplitud y variedad de sus actividades en diferentes sectores (educación, salud, vivienda, turismo, cultura, crédito y seguros, recreación, deporte, supermercados y droguerías) no es posible ubicarla en un extremo del espectro público-privado. En ese orden de ideas, en esta sección, a partir del marco conceptual de *publicness*, acotado en este estudio como el grado en el que las autoridades políticas ejercen control sobre la organización y su

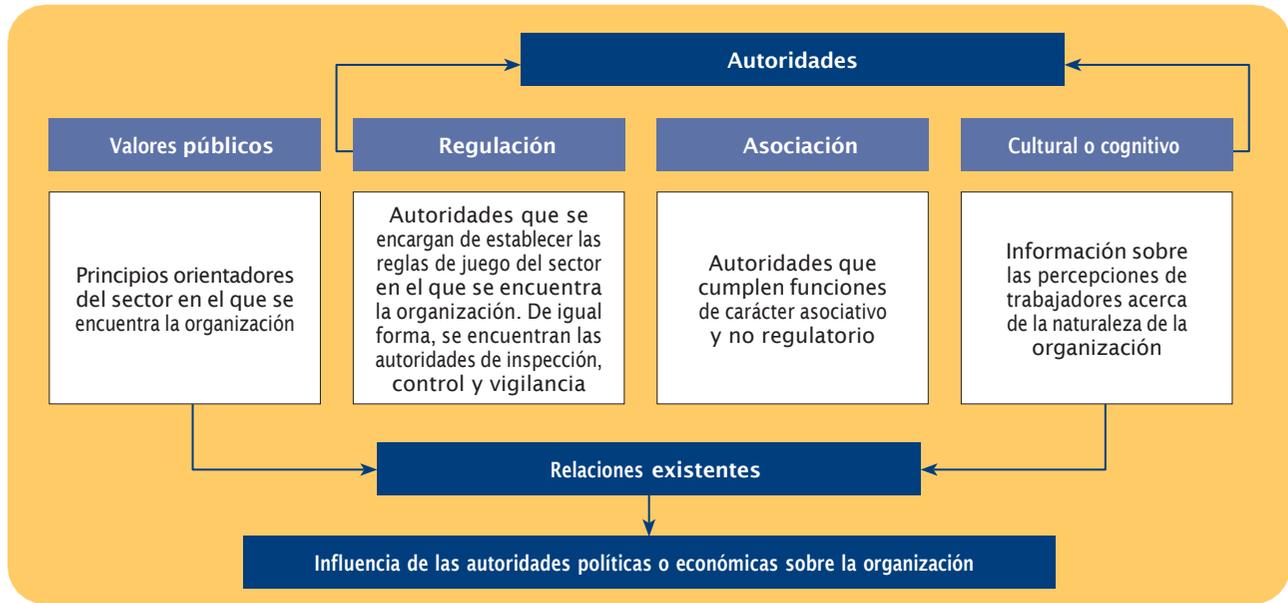
respectiva relación con las fuentes de ingresos, y el marco de valores públicos en el que opera, se busca establecer si tal aproximación es relevante para analizar a Colsubsidio como una organización que mezcla lo público (entendido como lo colectivo, orientado al bienestar social) con lo privado, independientemente de su estatus legal como organización privada sin ánimo de lucro.

Con ese objetivo en mente, a continuación se aplica el modelo de *publicness* revisado en la sección inmediatamente anterior, que se caracteriza por integrar las aproximaciones empíricas y normativa para identificar, no solo las fuentes de autoridad y los recursos, sino también los valores públicos (principios orientadores) que enmarcan la acción social de la organización. Esto con el propósito de analizar la relación particular en esta organización privada sin ánimo de lucro que se da entre las múltiples actividades de mercado de la organización y la fuerte presencia de unas autoridades políticas que son propias, por ejemplo, del Sistema de Subsidio Familiar y del Sistema de Protección Social en Colombia. Para hacer dicha aplicación del modelo dividimos el análisis en dos etapas. En la primera identificamos las autoridades específicas que inciden sobre las acciones y los resultados de la organización, mientras que en la segunda etapa buscamos identificar algunas relaciones hipotéticas entre el papel de dichas autoridades y los resultados organizacionales.

### **Etapas de la aplicación del modelo de *publicness*: identificación de las autoridades que inciden sobre las acciones y los resultados de Colsubsidio**

En este apartado se hace una clasificación de distintas autoridades que inciden sobre el comportamiento de Colsubsidio, a partir de los siguientes criterios:

- a. Regulación: aquí se lleva a cabo una revisión y análisis de documentos e información que permite identificar las principales autoridades que ejercen actividades de regulación, inspección, vigilancia y control sobre la organización. Esto se complementa con: (1) encuestas hechas a los trabajadores de Colsubsidio sobre las autoridades y el grado de influencia que estas ejercen sobre las decisiones organizacionales, y (2) una descripción de las fuentes de ingresos de Colsubsidio.
- b. Asociación: para identificar a las autoridades que cumplen funciones de carácter asociativo o apoyo a la organización, se lleva a cabo un análisis de asociaciones, grupos, cuerpos que ejercen actividades de apoyo sectorial a las cajas de compensación familiar y su relación con Colsubsidio.



**Gráfico 3.4.** Modelo de *publicness* aplicado a Colsubsidio  
**Fuente:** Elaboración propia a partir de Moulton (2009).

u. **Valores o cognitivas:** hace mención de la forma en la que los trabajadores de una organización perciben la naturaleza de esta, se obtiene por medio de encuestas hechas a los colaboradores para establecer un análisis de aspectos clave de la cultura organizacional (véase gráfico 3.4).

### **Etapa ii: Identificación de potenciales relaciones entre la estructura de autoridad/recursos y los resultados de Colsubsidio como organización**

A partir de la revisión de literatura sobre *publicness* y del marco conceptual relacionado con dicha literatura, utilizado en este estudio de caso, se establecen cuatro potenciales premisas conceptuales acerca del efecto de los papeles de las autoridades identificadas que inciden sobre Colsubsidio, las cuales exploraremos de forma práctica en el análisis aplicado del modelo de *publicness* a esta organización colombiana.

**Premisa conceptual 1.** Las autoridades políticas tienen una mayor influencia sobre los resultados de la organización cuando el entorno en el que esta realiza sus tareas es denso en cuanto a regulación y autores, y la autoridad económica (fuente de recursos) está definida de forma poco precisa.

**Premisa conceptual 2.** Las autoridades de regulación pueden ser necesarias, pero no suficientes, para garantizar que una organización proporciona beneficios sociales. Por ende, se debe analizar el papel de otras autoridades, por ejemplo: de inspección, vigilancia y control, o sectoriales en la generación de lineamientos que garanticen esos resultados prosociales.

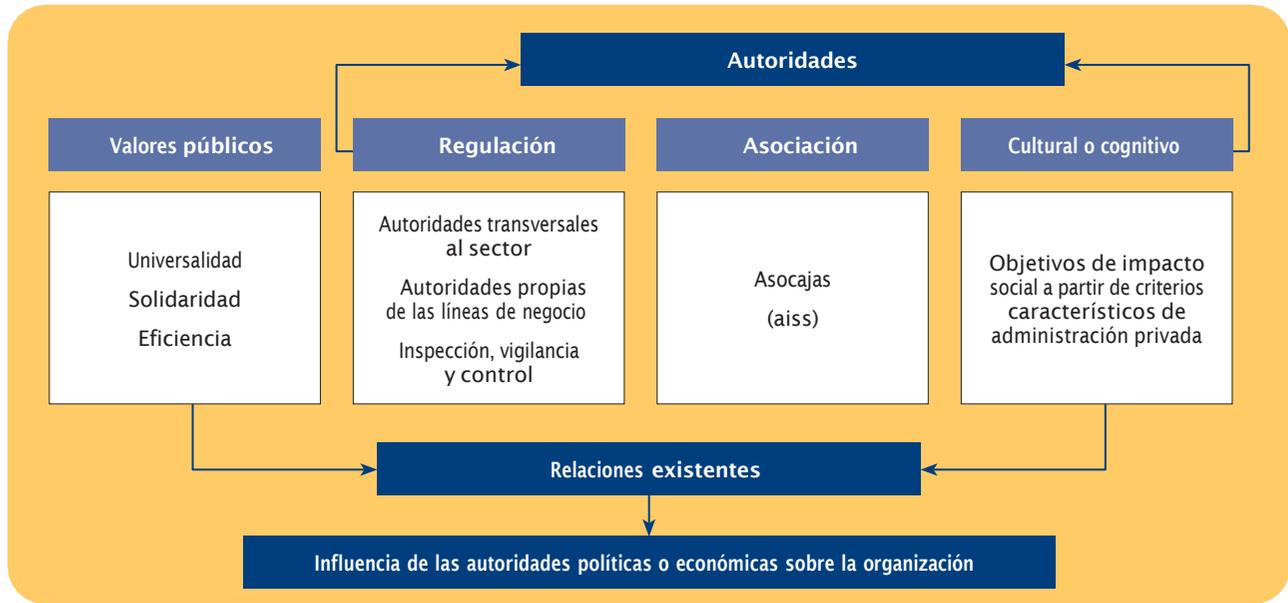
**Premisa conceptual 3.** El grado de influencia de las autoridades asociativas en los resultados de la organización está en función del nivel de dependencia de la organización hacia esta autoridad para crecer y garantizar sostenibilidad.

**Premisa conceptual 4.** La construcción de interpretaciones y motivaciones comunes forman el comportamiento organizacional y, por ende, inciden sobre los resultados. En una organización privada de servicio público, la puesta en común de las misiones, los propósitos y valores de impacto social inciden sobre los resultados, la generación de valor público y la sostenibilidad misma de la organización.

Así, en la siguiente sección, primero se hace una identificación de las fuentes de control y recursos que afectan a Colsubsidio y después se analiza la profundidad de dichas relaciones, a partir de las premisas establecidas desde la literatura revisada para la aplicación del modelo de *publicness* a Colsubsidio.

## Aplicación del modelo de *publicness* a Colsubsidio

La aplicación del modelo de *publicness* a Colsubsidio implica reconocer que se busca evaluar el grado en el que una organización puede ser pública independientemente de su naturaleza jurídica, debido a la presión que ejerce una autoridad política y su relación con su fuente de ingresos (Bozeman, 1987), así como con los valores públicos respaldados en su sector (Moulton, 2009). Por tal razón, se debe realizar una descripción de las autoridades políticas con las que se relaciona tanto de manera directa como indirecta y de los ingresos que esta gestiona. Así, esta sección tiene como objetivo principal aplicar a Colsubsidio el modelo de *publicness* discutido (véase gráfico 3.5).



**Gráfico 3.5.** Identificación de valores y fuentes de autoridad para Colsubsidio  
**Fuente:** Elaboración propia a partir de Moulton (2009).

### **Aplicación de la etapa i: identificación de las autoridades que inciden sobre las acciones y los resultados de Colsubsidio**

A continuación se presenta la identificación de las autoridades relacionadas con Colsubsidio. En particular, se identifican unas autoridades de regulación, inspección, control y vigilancia que son transversales al sector y otras propias de las diferentes líneas de negocio en las que opera la organización, según la clasificación que realiza la Subdirección de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo. Asimismo, se presenta evidencia cualitativa, a partir de encuestas y grupos focales con los empleados de Colsubsidio, para entender su percepción sobre asuntos relacionados con diferentes aspectos de la operación, de la cultura y de los valores de la organización.

## Autoridades de regulación

Una buena forma de abordar las autoridades que regulan, inspeccionan, controlan y vigilan a Colsubsidio es comprender (véase cuadro 3.1) las fuentes de ingresos de la organización y los múltiples sectores en los que realiza operaciones comerciales. Según los Estados de Resultados de Colsubsidio, sus principales fuentes de ingresos son los aportes del 4 % de las empresas afiliadas, las ventas de las unidades de servicio y los ingresos provenientes de la prestación de servicios a terceros por contratos o convenios.

**Cuadro 3.1.** Autoridades de regulación

Autoridades transversales al sector	Autoridades de formulación y regulación
	Ministerio del Trabajo
	Ministerios de Salud y de la Protección Social
	Ministerio de Vivienda
	Ministerio de Educación Nacional
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
	Autoridades de inspección, vigilancia y control
	Superintendencia del Subsidio Familiar
	Contraloría General de la República
Procuraduría General de la Nación	
Autoridades propias de las unidades de servicio	Superintendencia de Industria y Comercio
	Superintendencia de Salud

**Fuente:** Elaboración propia.

## Autoridades transversales del sector

Las autoridades transversales del sector de las cajas de compensación familiar en Colombia se pueden subdividir en dos ramas:

### Autoridades de formulación y regulación:

La rama ejecutiva, en particular la Presidencia de la República, encabeza las líneas de acción del Sistema de Subsidio Familiar a través de sus ministerios:

- ◆ **Ministerio del Trabajo:** define, formula y dirige las políticas del Sistema de Subsidio Familiar relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores colombianos afiliados a las cajas.

- ♦ **Ministerio de Salud y de la Protección Social:** define y reglamenta los sistemas de información del Sistema de Protección Social. Las reglamentaciones de los sistemas de información para el Sistema de Subsidio Familiar provienen del Ministerio del Trabajo y de la Superintendencia del Subsidio Familiar.
- ♦ **Ministerio de Vivienda:** formula, dirige y coordina las políticas, planes, programas y regulaciones de vivienda y financiación de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y uso del suelo. En este sentido, las cajas de compensación familiar entregan, operan y adjudican por mandato de la ley los subsidios de vivienda dirigidos a los hogares afiliados con cargo a los aportes del 4%.
- ♦ **Ministerio de Educación Nacional:** define, formula y dirige las políticas en torno a los programas de educación ofrecidos por las cajas de compensación familiar.
- ♦ **Ministerio de Hacienda y Crédito Público:** se encarga de hacer seguimiento a la liquidación y el pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.

#### Autoridades de inspección, vigilancia y control

Por su parte, las principales autoridades de inspección, vigilancia y control transversales del sector son:

- ♦ **Superintendencia del Subsidio Familiar:** ejerce la inspección y vigilancia de las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del subsidio familiar. De igual forma, garantiza la calidad de los servicios prestados por las cajas de compensación familiar.
- ♦ **Contraloría General de la República:** realiza actividades especiales de fiscalización a las cajas de compensación familiar debido a que más del 40% del aporte que realizan las empresas a las cajas del 4% de su nómina han sido gradualmente destinados a fondos de destinación específica, que nutren diferentes programas y políticas del Estado colombiano<sup>1</sup>. Por ende, a pesar de que los ingresos del 4% de los aportes de las empresas se constituyen originalmente como recursos privados, una vez que son recolectados para los fondos de destinación específica, entran a estar sujetos al control y vigilancia de la Contraloría General de la República.
- ♦ **Procuraduría General de la Nación:** aunque las cajas de compensación familiar son entidades privadas sin ánimo de lucro y los ingresos del 4% de los aportes de las empresas se constituyen originalmente como recursos privados, una vez que son recolectados para los fondos de destinación específica, pueden estar sujetas a control y sanciones disciplinarias por parte de este ente.

<sup>1</sup> | Los fondos de destinación específica tienen distintos propósitos y beneficiarios y su financiación depende del cociente de recaudo particular de cada caja con respecto al cociente nacional, determinado por la Superintendencia del Subsidio Familiar anualmente. A continuación, se describen los fondos:

Fondo de Vivienda de Interés Social (fovis): otorga subsidios de vivienda en dinero o en especie a hogares con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos legales vigentes. Así mismo, contribuye a la financiación del Sistema Nacional de Información del Subsidio Familiar. Apropiación del 20,5% del 4%.

Fondo de Atención Integral a la Niñez (Foniñez): recursos destinados a programas de atención integral a la niñez y jornada escolar complementaria. La apropiación de recursos está entre el 0 y el 13% del 4%.

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec): es un componente del Mecanismo de Protección al Cesante que otorga beneficios a esta población para proteger a los trabajadores de los riesgos generados por las variaciones en los ingresos en momentos de desempleo. La apropiación es de aproximadamente el 3,5%.

Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga): asegura la compensación entre personas de distintos ingresos y riesgos y la solidaridad del Sistema General de Seguridad Social en Salud. La apropiación de recursos está entre el 5 y el 10% del 4%.

## Autoridades propias a las unidades de servicio de la organización

Colsubsidio cuenta con servicios de educación, salud, vivienda, turismo, cultura, crédito y seguros, recreación y deporte, supermercados y droguerías, que ofrece tanto para población afiliada como no afiliada. Estas actividades responden a condiciones competitivas en el mercado, y a partir de ellas genera ingresos por ventas de bienes y servicios y por contratos y convenios con terceros. En ese orden de ideas, existe una serie de autoridades que inspeccionan, controlan y vigilan las actuaciones con respecto a actividades como:

### Autoridades de inspección, vigilancia y control

- ◆ **Superintendencia de Industria y Comercio:** ejerce inspección y vigilancia sobre la competencia y protección al consumidor.
- ◆ **Superintendencia de Salud:** ejerce la vigilancia de los recursos que administran las cajas de compensación familiar como instituciones prestadoras de servicios de salud.

## Percepción de los trabajadores de Colsubsidio sobre las autoridades políticas que inciden sobre la organización

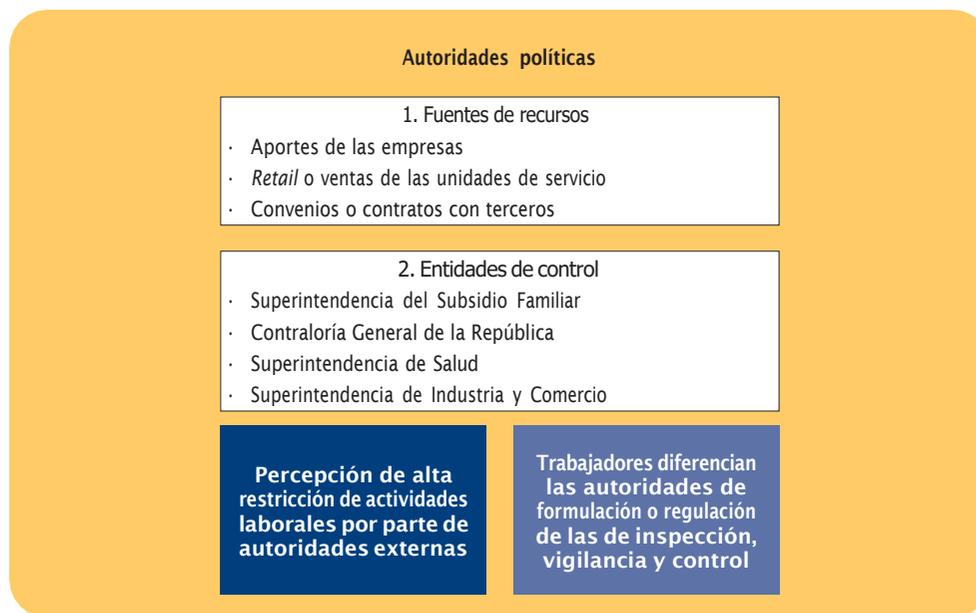
Parte del proceso de investigación buscó conocer la percepción de los trabajadores en el interior de la organización para identificar su percepción, entre otras cosas, sobre el grado de información acerca de las autoridades políticas que influyen sobre Colsubsidio y el grado de influencia de estas sobre las decisiones organizacionales (véase cuadro 3.1). Este aspecto es crucial en la medida en que es clave el desarrollo de habilidades de gestión de actores y gobernanza por parte de los equipos de organizaciones, lo cual es altamente relevante en organizaciones sin ánimo de lucro. Mediante la realización de entrevistas y encuestas<sup>2</sup> a subdirectores y gerentes, y grupos focales con colaboradores de Colsubsidio de diferentes niveles jerárquicos, indagamos el reconocimiento de las fuentes de recursos y de control de la organización (véase gráfico 3.6) y encontramos:

- ◆ La mayoría de los trabajadores de Colsubsidio entrevistados o que hacían parte de los grupos focales manifestó que la principal fuente de recursos de la organización proviene de los aportes de las empresas afiliadas. Sin embargo, cuando se les pregunta sobre su grado de aprobación sobre la percepción que

<sup>2</sup> | Como parte del proceso de investigación cualitativa, se realizaron tres grupos focales con cerca de noventa colaboradores de diferentes niveles jerárquicos y dieciséis entrevistas semiestructuradas con empleados de cargos directivos y gerenciales de la organización, así como con empleados, usuarios y actores externos relacionados.

tiene la opinión pública acerca de que los recursos que maneja Colsubsidio son de carácter público, se encuentra que las visiones de los trabajadores tienden a ser indiferentes. Es decir, esto muestra el conocimiento directo que tienen los colaboradores de una de las fuentes de ingresos de la organización y cómo, al separarlo de la visión usual en la opinión pública, muestra un grado de apropiación importante acerca del funcionamiento de la organización independientemente de que trabajen en áreas relacionadas con subsidio familiar o no.

- ◆ Por otra parte, cuando se les pregunta sobre cuáles son las principales fuentes de control y vigilancia de Colsubsidio, las respuestas más frecuentes fueron la Superintendencia del Subsidio Familiar, la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Salud y la Superintendencia de Industria y Comercio. De esta forma, se establece que los trabajadores que participaron en los diferentes espacios de trabajo de campo diferencian las autoridades de formulación o regulación de las de inspección, vigilancia y control. De igual forma, identifican las principales autoridades transversales del sector y, teniendo en cuenta el orden de sus respuestas, dan prioridad a las autoridades según las actividades que más ingresos le aportan a la organización. Lo anterior resulta relevante al validar la existencia de un conjunto de fuentes de control que son consideradas como relevantes por los mismos empleados, es decir, no solo hacen parte de los análisis que pueden desprenderse del sector de las cajas, sino que se observa que hacen parte del día a día de los trabajadores y ellos las identifican.
- ◆ En cuanto al desempeño, los trabajadores están de acuerdo con que sus actividades en la organización están fuertemente condicionadas por una serie de restricciones y reglas establecidas por entidades de control externas a esta, particularmente en regulación, inspección, vigilancia y control. Esto reforzaría la propuesta planteada en este capítulo de que una organización como Colsubsidio y las acciones de sus empleados se enmarcan en un contexto de regulación y reglas de juego que no son frecuentes en todas las organizaciones privadas. Sin embargo, es mayor el grado de acuerdo con que las medidas de control interno de Colsubsidio inciden fuertemente sobre su desempeño en la organización.



**Gráfico 3.6.** Identificación de fuentes de recursos y control por parte de los colaboradores  
**Fuente:** Elaboración propia a partir de la percepción de los trabajadores participantes en grupos focales, entrevistas y encuestas a Colsubsidio.

### Autoridades asociativas

Las autoridades asociativas son clave en la definición de parámetros y prácticas gremiales, aspecto importante en el sector de las cajas de compensación familiar. A partir de la información recolectada del análisis de contenido de documentos, las entrevistas y los grupos focales, a continuación se presentan las autoridades de tipo asociativo que apoyan y rodean de manera significativa a la organización, empezando por los mayores niveles de influencia.

#### Asociación Colombiana de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas)

Entidad gremial, sin ánimo de lucro, creada en 1969, que declara misionalmente su objetivo de consolidar y asegurar la sostenibilidad del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia, generando condiciones de carácter institucional, reputacionales y de entorno para que las cajas logren sus objetivos y propósitos sociales (Asocajas, 2017a).

Entre las principales tareas de Asocajas se encuentra la implementación de estrategias que permitan hacer visibles y promover las actividades de las cajas de compensación como actores relevantes del Sistema de Protección Social, así como desarrollar procesos de gestión de información y del conocimiento que garanticen la sostenibilidad del sistema en el largo plazo. Entre los elementos que brinda Asocajas a Colsubsidio, y a las otras cajas afiliadas, se encuentra el desarrollo de estudios sectoriales, información estadística, consultas sobre el sector y representación en diferentes actividades externas (Asocajas, 2017b). Dada su importancia para el sector, es evidente que Asocajas juega como la principal autoridad asociativa que apoya la labor de Colsubsidio, haciendo además parte de su junta directiva. Si bien no se observa un papel armonizador de políticas dada la diversidad de alcances y cobertura de sus miembros, como gremio Asocajas logra establecer cierta uniformidad estratégica entre sus miembros y desarrolla actividades como grupo de interés frente a las autoridades públicas y políticas. Un ejemplo es la defensa permanente que ejerce Asocajas ante propuestas que buscan eliminar los aportes de los empresarios, a partir de lo que se manifiesta que el Sistema de Subsidio Familiar debe ser visto de una manera integral más allá de los costos laborales y la identificación de proyectos de ley en el Congreso de la República que pueden incidir sobre las cajas (Vargas, 2019; Mouthón, 2020).

#### Asociación Internacional de Seguridad Social (aiss)

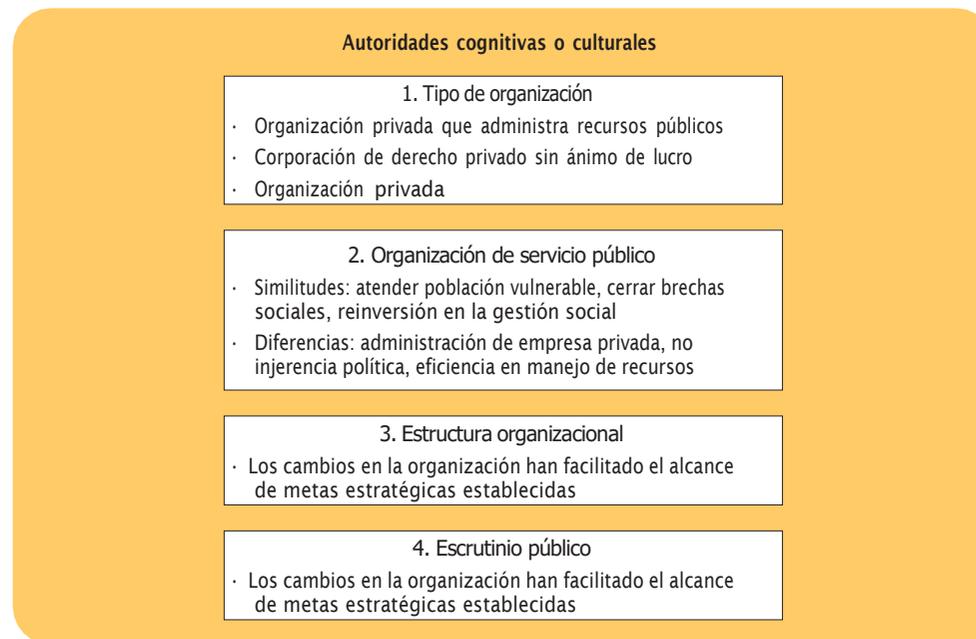
Agremiación internacional de organizaciones e instituciones de seguridad social cuyo propósito es caracterizar los sistemas de seguridad social y definir rutas y alternativas de acción. Colsubsidio ha pertenecido a esta a lo largo de varias décadas y se reconoce su participación en las reuniones de la aiss y en la comunicación con este importante órgano. Es evidente que importantes cambios al sistema en varios países han sido inspirados desde lineamientos y documentos provenientes de dicha asociación y que se convierte entonces en una fuente de transferencia de políticas y prácticas, a partir de estudios y actividades gremiales a nivel internacional.

#### Autoridades culturales o cognitivas

Las autoridades culturales o cognitivas hacen referencia a la forma en la que los trabajadores perciben la naturaleza jurídica o sector de actividad de la organización en la que trabajan. Para incorporar dicho constructo a la aplicación del modelo de *publicness* de Colsubsidio, se parte de una serie de preguntas abordadas en las entrevistas y encuestas individuales realizadas a empleados de distintos niveles

jerárquicos. Estas preguntas buscan encontrar qué tanto difiere esta organización de una de carácter privado y de una organización de carácter público/estatal, a partir de las actitudes de los trabajadores, el contexto laboral y la composición de la estructura organizacional. Esto resulta importante en la medida en que, como hemos mencionado, el grado de *publicness* que tiene una organización puede ir más allá de las fuentes de control e ingresos, o los valores públicos, y relacionarse con las percepciones y actitudes respecto a lo que hace la organización y cómo lo hace (véase gráfico 3.7).

- ◆ Cuando se indagó en las encuestas aplicadas a los colaboradores por el tipo de organización que es Colsubsidio, la respuesta más frecuente es la de una organización privada que administra recursos dirigidos a programas públicos, seguida por la de corporación de derecho privado sin ánimo de lucro; mientras que la menos frecuente es la de organización mixta. Estas respuestas reflejan que los trabajadores reconocen la naturaleza jurídica de Colsubsidio y el papel de la organización en la administración de recursos de los aportes del 4 % dirigidos a los fondos de destinación específica. Esto se ve reforzado por parte de los



**Gráfico 3.7.** Identificación de autoridades cognitivas y culturales por parte de los trabajadores de Colsubsidio  
**Fuente:** Elaboración propia a partir de la percepción de los trabajadores participantes en grupos focales, entrevistas y encuestas a Colsubsidio.

hallazgos encontrados en los grupos focales y entrevistas, en los que los participantes hicieron énfasis en la claridad de aspectos de enfoque de organización social, como la importancia de la reinversión de los remanentes de la actividad de la organización, a diferencia de organizaciones privadas.

- ◆ Por otra parte, se indagó sobre las similitudes y diferencias entre Colsubsidio y organizaciones estatales y se encontró que atender a población vulnerable y cerrar brechas sociales fueron las similitudes más frecuentemente mencionadas; mientras que las similitudes relacionadas con la excesiva regulación por los entes de control y la fuente de recursos fueron menos mencionadas. En cuanto a las diferencias, se halló que la administración con carácter de empresa privada y la no injerencia política, seguida por la eficiencia en el manejo de recursos, son las diferencias más mencionadas que separan a Colsubsidio de las organizaciones estatales. Evidentemente, hay un reconocimiento del impacto público de las acciones de la organización, sin dejar de reconocer que es una organización privada sin ánimo de lucro.
- ◆ También se encuentra que los trabajadores encuestados y entrevistados afirman que están de acuerdo con que las acciones de las diferentes unidades de servicio de Colsubsidio mejoran la calidad de vida de sus afiliados y no afiliados, y que la capacidad organizacional está orientada a crear sostenibilidad. Este rasgo deja ver que el carácter híbrido de la organización es evidente para sus colaboradores, pues expresan que la búsqueda de sostenibilidad financiera es una de las características que acercan a su organización a la racionalidad operativa de las organizaciones privadas.
- ◆ Estos trabajadores también expresan que el cumplimiento de las metas establecidas por la organización está acompañado tanto de una serie de incentivos extrínsecos promovidos por Colsubsidio, por medio de salarios, posibilidades de ascenso y estabilidad laboral, como de incentivos intrínsecos, tales como el logro personal, la vocación de servicio y el autorreconocimiento. Sin embargo, se observa que el grado de aprobación por parte de los incentivos extrínsecos es mayor con respecto a los incentivos intrínsecos, lo cual es una característica de las organizaciones privadas, según Rainey (1979). Por último, las percepciones de los funcionarios revelan una expectativa de que dicha pequeña diferencia pudiera ser mucho mayor si Colsubsidio fuera una empresa privada con ánimo de lucro. Este punto refleja que, a pesar del enfoque social, la lógica de sostenibilidad permanece como parte de su operación individual como empleados de la organización.
- ◆ Con respecto a la estructura organizacional, los trabajadores están de acuerdo con que los cambios en Colsubsidio han facilitado el alcance de metas

estratégicas previamente establecidas. Según Meyer (1979), reorganizar la estructura de las instituciones públicas implica un trabajo limitado y con pocos beneficios, mientras que en empresas privadas es mucho más fácil esta implementación gracias a su flexibilidad. De acuerdo con esta premisa, Colsubsidio no se comporta como una organización pública, debido a que las modificaciones en su estructura organizacional son frecuentes y dinámicas, lo que se puede observar a partir de las variaciones de su organigrama. En ese sentido, mediante un análisis de los organigramas de Colsubsidio, se hace patente que para el periodo 2015-2017 se realizaron ajustes anuales, dentro de los que se destaca la creación de una gerencia de fondos e inversiones y cambios en las subdirecciones de servicios de salud financiera y comercial, lo que refleja la flexibilidad de la organización para reorganizar su estructura.

- ◆ Según Blumenthal (1983), los administradores y trabajadores públicos están mucho más sometidos al escrutinio público que sus pares de organizaciones privadas. Dado lo anterior, se les preguntó a los trabajadores de Colsubsidio qué tan de acuerdo estaban con una afirmación referente a si la organización estaba constantemente sometida al escrutinio público por parte de actores externos. Se encontró el acuerdo con esta afirmación. Es decir que, desde esta apreciación, Colsubsidio puede tener cierto grado de presión y escrutinio externo sobre sus actuaciones, tal como sucede en una organización pública, y de forma frecuente en comparación con otras organizaciones privadas. En esa línea, cuestionamientos sobre la posición dominante a nivel departamental de las cajas y su falta de contribución para igualar la calidad de vida de los trabajadores entre las distintas regiones (Meléndez y Sánchez, 2008) e investigaciones a cajas regionales por mal uso de dineros públicos (Investigan a siete cajas, 2015), entre otros, motivan que se planteen propuestas de eliminación (Reviven debates sobre las cajas de compensación familia, 2020) que pueden incidir sobre la percepción de los trabajadores.

### **Aplicación de la etapa ii: identificación de potenciales relaciones entre la estructura de autoridad/recursos y los resultados de Colsubsidio como organización**

A partir de las relaciones conceptuales mencionadas en la revisión del marco conceptual sobre la relevancia y el nivel de influencia de las autoridades políticas, de regulación y asociativas, así como de los elementos comportamentales, en este apartado se analizan

tales aspectos partiendo de los datos encontrados en las diferentes estrategias de levantamiento de información y en los instrumentos de recolección de información aplicados en este estudio de caso.

**Premisa conceptual 1:** Las autoridades políticas tendrán una mayor influencia sobre los resultados de la organización cuando el entorno en el que esta realiza sus tareas es denso en cuanto a la regulación y los autores, y la autoridad económica (fuente de recursos) está definida de forma poco precisa.

Al ser Colsubsidio una organización que busca impactar en la calidad de vida de sus afiliados y no afiliados para cerrar brechas sociales, se hace evidente que el logro de su máximo objetivo no depende de manera exclusiva de los aportes que realizan sus empresas afiliadas. Más aún cuando esta fuente de ingresos está sujeta a intervenciones esporádicas y definiciones específicas sobre sus usos por parte de autoridades gubernamentales. En esa línea, se observa que la organización ha desarrollado una serie de estrategias para encontrar fuentes alternativas de ingresos provenientes de las ventas de las unidades de servicio y se ha volcado hacia la prestación de servicios estratégicos en áreas competitivas de mercado (por ejemplo: programas integrales de intervención en salud, medicina preventiva para el trabajo e infraestructura para el desarrollo de diversas actividades y eventos empresariales, etc.). Este tipo de estrategias está en función de unas dinámicas de mercado que pueden ser atendidas por Colsubsidio, de acuerdo con las definiciones legales que ampliaron los ámbitos de acción de las cajas de compensación familiar, siempre y cuando cumpla con los requisitos de ley, que la obligan a ser transparente en la administración de los recursos provenientes de los aportes de las empresas afiliadas que deben ser usados para el pago del subsidio familiar y, por supuesto, para los fondos de destinación específica.

Contando con esa particular diversificación de fuentes de ingresos, los aportes del 4% de la nómina de las empresas son la segunda fuente más importante de recursos de la organización, los cuales representaron el 30% de sus ingresos totales para el 2018. Estos están completamente regulados, inspeccionados, vigilados y controlados por un amplio abanico de autoridades de carácter estatal/gubernamental (*políticas*, de acuerdo con el término de Bozeman). Así pues, hay una combinación particular de fuentes de ingreso de mercado y de recursos provenientes de los aportes de las empresas, que son o altamente regulados o frecuentemente intervenidos. Esa combinación de fuentes de control y recursos redundante en la configuración de un entorno complejo de operación de Colsubsidio y las cajas de compensación familiar en Colombia, que tiende a asemejarse más al de organizaciones estatales. Igualmente, se observa que los procesos y resultados de la organización están fuertemente ligados a la disposición de una autoridad política (Gobierno/Estado) sobre una económica (mercado), lo que la convierte en

una organización mucho más cercana, en su complejidad regulatoria y de manejo de recursos, a organizaciones estatales que a otras organizaciones privadas y sin ánimo de lucro, por fuera del sector de las cajas de compensación.

**Premisa conceptual 2.** Las autoridades de regulación pueden ser necesarias, pero no suficientes, para garantizar que una organización proporcione beneficios sociales. Por ende, se debe analizar el papel de otras autoridades. Por ejemplo, de inspección, vigilancia y control, o sectoriales, en la generación de lineamientos que garanticen esos resultados prosociales.

En cuanto al rol de las autoridades regulatorias en el sector de las cajas de compensación, en general, y de Colsubsidio, en particular, se observan dos fuerzas que se retroalimentan. Por un lado, en respuesta a intervenciones sobre el uso de los recursos provenientes de las empresas afiliadas, a través de la ley, las autoridades regulatorias y diferentes gobiernos han creado restricciones o destinaciones específicas que han redefinido, especialmente en las últimas tres décadas, el marco de acción de las cajas de compensación familiar —administración de fondos de destinación específica a partir de los lineamientos de la Superintendencia del Subsidio Familiar—. Por otro lado, a partir de la Constitución Política de Colombia (1991), que establece en el país el Estado Social de Derecho, se privilegiaron la eficiencia, la universalidad y la solidaridad como principios orientadores del Sistema de Seguridad Social. En la Carta Política se da pie a la ampliación del radio de acción de las cajas de compensación, permitiendo atender a una mayor población e involucrarse en otras áreas y servicios. No obstante, dicha ampliación del radio implicó también una expansión del grado de regulación y control por parte de autoridades políticas. De esta forma, se establece que el grado de control (y escrutinio) sobre las cajas de compensación se ha ampliado en función del surgimiento de actividades de las cajas en nuevos campos de acción; especialmente por intervenciones gubernamentales frecuentes que han implicado la redistribución de los recursos recaudados por las cajas de compensación hacia otras poblaciones no afiliadas, por medio de los fondos de destinación específica.

No obstante, las mismas restricciones provenientes de las autoridades de regulación, inspección, vigilancia y control, y el conocimiento y control de la gestión de una organización como Colsubsidio, quizás explican por qué organizaciones como Colsubsidio y otras cajas de compensación son llamadas frecuentemente por gobiernos a utilizar su capacidad instalada y *know-how* en la prestación de servicios sociales y en la provisión de bienes públicos como instrumentos para corregir fallas de mercado o fallas de gobierno. No obstante, esa ampliación de áreas de acción y actividades de carácter público ha hecho complejas las labores de gestión dentro de la organización, pues conlleva en sí misma una multiplicación de fuentes de escrutinio,



**Colsubsidio**

**TÁCTICA**  
VALORES POR PASIÓN

Táctica: Espacios para la productividad y el *coworking*, calle 75, Bogotá

control y recursos. Es decir, como organizaciones participantes de forma creciente en intervenciones de política pública, el propio éxito de una caja de compensación como Colsubsidio en la gestión e implementación de programas sociales, más allá de sus afiliados (bibliotecas, colegios, administración de parques urbanos, jardines infantiles, educación técnica y tecnológica, entre otros), ha aumentado sus fuentes de control y autoridad, lo que la ha acercado a formas de control a las que están sujetas las organizaciones estatales.

**Premisa conceptual 3.** El grado de influencia de las autoridades asociativas<sup>3</sup> en los resultados de la organización está en función del nivel de dependencia de la organización hacia esta autoridad para crecer y garantizar sostenibilidad.

Una revisión de la evolución de los principales indicadores de gestión y desempeño de la organización permite ver que la capacidad de Colsubsidio para crecer y sobrevivir, en el largo plazo, ha estado en función de sus habilidades gerenciales y estratégicas para adaptarse rápidamente a cambios en la regulación y el entorno. No obstante, ante la cada vez más compleja cantidad de actores y fuentes de regulación y control, examinada en la premisa anterior, es posible que se requiera, cada vez más, de la presencia de una autoridad asociativa capaz de participar de forma activa y técnica en debates de política pública y responder técnicamente a percepciones y decisiones sobre el uso de los recursos provenientes de las empresas afiliadas. En ese orden de ideas, este elemento gremial no se observa como uno de los recursos más frecuentemente usados por la organización para alinear su estrategia organizacional con la sectorial con miras a balancear los efectos de la mayor complejidad de los mecanismos de control y autoridad a los que está sujeta la organización.

**Premisa conceptual 4.** La construcción de interpretaciones y motivaciones comunes forman la cultura organizacional y, por ende, inciden sobre el desempeño. En una organización privada de servicio público, la puesta en común de las regulaciones y limitaciones, pero también de las misiones, los propósitos y valores de impacto social, incide sobre los resultados sociales, la generación de valor público y la sostenibilidad misma de la organización.

La información recogida en el estudio de caso da cuenta de que los trabajadores de Colsubsidio identifican las complejidades del sector en el que laboran, las cuales van desde las limitaciones interpuestas por autoridades regulatorias y de inspección, vigilancia y control. Además, es evidente que reconocen la presión y el alto escrutinio de actores externos a la organización, como los medios de comunicación y la opinión pública, quienes, mencionan, suelen tener información parcial. Sin embargo, las diferentes instancias reconocen que del accionar de la organización y sus beneficios se apropian tanto afiliados como no afiliados, y comprenden la responsabilidad de

3 | Hace referencia a actores que apoyan la organización a partir de la definición de parámetros y prácticas desde un enfoque gremial.

administrar —de manera adecuada— los recursos de la organización para prestar servicios sociales de calidad. Finalmente, se puede establecer que los trabajadores perciben que llevan a cabo actividades cuya finalidad es impactar a la sociedad, independientemente de la unidad o el área de servicio, tal como se observa en otras organizaciones de servicio público y en organizaciones estatales. Aun así, es evidente la identificación de diferencias clave en la aplicación de principios rectores de gestión, característicos de las empresas privadas (por ejemplo, la eficiencia en el manejo de recursos, la autonomía, la capacidad de gestión y la no injerencia política en los procesos administrativos de la organización). En esa medida, el análisis deja ver una organización que desde sus colaboradores reconoce su carácter híbrido. Por un lado, se muestra una fuerte cultura organizacional que reconoce fuentes de autoridad y control estatales —valores públicos como marco de acción de la organización—, pero también el marco de sostenibilidad y gestión administrativa y financiera que la asemeja más a una organización meramente privada.

## Conclusión

El concepto de *publicness* intenta dar respuesta a la tradicional dicotomía público-privado, por la cual se puede encasillar cualquier organización en uno de los dos extremos. La literatura expuesta en este capítulo da cuenta de esfuerzos que logran romper esa dicotomía, mediante una discusión sobre una mayor variedad de categorías, que van desde la identificación de las fuentes de control y financiación a las que están atadas las organizaciones hasta aspectos culturales y misionales, como los valores públicos que guían su acción. La utilidad del marco conceptual utilizado en este capítulo está relacionada con la facilidad de aplicación tanto a organizaciones públicas como a organizaciones privadas o del sector sin ánimo de lucro.

En este capítulo se propuso una aplicación de dicho modelo de *publicness* a partir del estudio de caso de una organización colombiana sin ánimo de lucro: Colsubsidio. Teniendo en cuenta las fuentes de recursos que administra, cómo opera la organización y el tipo de fuentes de control que inciden sobre ella, se identifica un alto grado de *publicness* que convierte a Colsubsidio en una organización mucho más pública de lo que se establece en su naturaleza jurídica y, especialmente, en relación con sus propias prácticas de gestión, que la ubican evidentemente en el espectro de organizaciones privadas. En conclusión, la aplicación del marco conceptual revela una organización híbrida con una misión y unos objetivos sociales combinados con estrategias, prácticas gerenciales y métricas de desempeño de organizaciones privadas.

Al comparar el tipo de autoridades que afectan la toma de decisiones de la organización, se encuentra que las autoridades políticas (gubernamentales/estatales) que inciden sobre Colsubsidio tienden a acumular mayor fuerza que las autoridades económicas (mercado), lo cual cumple con el postulado principal de Barry Bozeman en cuanto a *publicness*, cuando establece que una organización, independientemente de su naturaleza jurídica, será mucho más pública que privada en la medida en que las autoridades políticas incidan sobre esta (Bozeman, 1987). De esta forma, se identifica que la principal razón que obliga a Colsubsidio a ser regulada, inspeccionada, vigilada y controlada por una autoridad política es la fuente de control y la regulación sobre el uso de sus recursos.

En ese orden de ideas, Colsubsidio es un caso claro de ubicación de una organización por fuera de los extremos público-privado y representa una categoría *sui generis* de organizaciones, en la que vale la pena profundizar y conocer a partir de la combinación particular de propósitos y prácticas que impiden simplemente encajonarla en uno de los extremos. Se observa entonces una organización con habilidades particulares para resolver fallas de mercado y fallas de gobierno, a diferencia de otras organizaciones meramente públicas o privadas. El carácter híbrido se observa por ejemplo en que, si bien los aportes provienen de empresarios privados, el Gobierno Nacional se ha apalancado en las cajas de compensación para la implementación de diferentes aspectos de protección y política social y les ha entregado una serie de funciones que se ejecutan con esos recursos. Para tal efecto ha creado distintas iniciativas de focalización a partir de fondos de destinación específica (desde la década de los noventa) y ha definido marcos para el accionar de las autoridades políticas que se encargan de vigilar el uso correcto de dichos recursos. El carácter híbrido hace sin duda más complejo el entorno de acción de la organización. El creciente grado de incidencia de las autoridades políticas sobre Colsubsidio la convierte en una organización que —a partir del concepto de *publicness*— se acerca a las características de control y regulación que afectan a organizaciones de naturaleza jurídica pública. Sin embargo, tanto en las visiones de sus empleados y partes interesadas (*stakeholders*) como en una revisión de las prácticas mismas de gestión y evaluación del desempeño, se encuentra que, aunque es percibida como una organización privada sin ánimo de lucro que se encarga de cerrar brechas sociales en las poblaciones que atiende, sus prácticas la mantienen dentro del espectro de las empresas privadas (eficiencia en el manejo de recursos, autonomía y capacidad de gestión, y la no injerencia política en los procesos administrativos de la organización).

En buena medida es evidente que la buena gestión de programas y proyectos sociales por parte de Colsubsidio la ha llevado a estar en un punto de atención elevado

como instrumento de diferentes administraciones gubernamentales para atender fallas de mercado y fallas de gobierno, en comparación por ejemplo con organizaciones de naturaleza jurídica pública u otras de naturaleza privada. La efectiva administración y distribución de los recursos recolectados por Colsubsidio (y otras cajas) para el pago del subsidio familiar y de los fondos de destinación específica probablemente explican las frecuentes intervenciones gubernamentales en las últimas décadas y la definición de las destinaciones específicas. Dichas intervenciones han traído, no solo más complejidad en regulación y control, sino también nuevas formas de participación y colaboración para la prestación y provisión de bienes y servicios públicos, y para la gestión e implementación de programas con objetivos públicos y sociales, que cubren poblaciones más allá de sus afiliados. Tales intervenciones y nuevas formas de relación han hecho más complejo su campo de acción, en la medida en que han traído nuevas fuentes de autoridad y regulación, y han expuesto la organización a mayores presiones y escrutinio de parte de múltiples actores. Esto hace que la naturaleza jurídica se desdibuje a la luz del concepto de *publicness*, pues pone en evidencia una realidad que muestra una organización mucho más híbrida, frente a otras empresas privadas o sin ánimo de lucro por fuera del sector de las cajas de compensación. En contrapartida, ha dado la posibilidad de que Colsubsidio y las cajas muestren un activo importante de conocimientos y capacidades para contribuir al logro de resultados sociales misionales y otros determinados por la ley.

## Referencias

- Appleby, P. (1945). *Big Democracy*. Nueva York, ny: Knopf.
- Asocajas (2017a). *Misión, visión y objetivos de Asocajas*. Recuperado de <http://www.asocajas.org.co/gremio>.
- Asocajas (2017b). Estatutos de la Asociación Colombiana de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas).
- Blumenthal, W. (1983). Candid Reflections of a Businessman in Washington. En *Public Management: Public and Private Perspectives*. Palo Alto: Mayfield.
- Bozeman, B. (1987). *All Organizations are Public*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, B. y Bretschneider, S. (1994). The “Publicness Puzzle” in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2), 197-223.

- Bozeman, B. y Moulton, S. (2011). Integrative Publicness: A Framework for Public Management Strategy and Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), i363-i380. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mur031>.
- Bozeman, B. y Straussman, J. (1983). Organization Publicness and Resource Process. En Hall, R. y Quinn, E., *Organization Theory and Public Policy*. Newbury Park: Sage.
- Buchanan, B. (1974). Building Organizational Commitment: The Socialization of Managers in Work Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 19(4).
- Clark, J. (1993). *The State and the Voluntary Sector* (Human resources development and operations policy working papers 12). Washington: World Bank.
- Dahl, R. y Lindblom, C. (1976). *Politics, Economics and Welfare*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hood, C. y Dunsire, A. (1981). *Bureaometrics: The Quantitative Comparison of British Central Government Agencies*. Alabama: University of Alabama Press.
- Investigan a 7 cajas de compensación por mal uso de dineros públicos (1.º de junio del 2015). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15872555>.
- Lindblom, C. (1977). *Politics and Markets*. Nueva York: Basic Books.
- Meléndez, M. y Sánchez, F. (2008). La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar. *Coyuntura Social*, 38 y 39.
- Meyer, M. W. (1979). *Change in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moulton, S. (2009). Putting Together the Publicness Puzzle: A Framework for Realized Publicness. *Public Administration Review*, 69(5), 889-900.
- Mouthón, L. (23 de enero del 2020). Costos laborales no pueden estar por encima del bienestar de los colombianos. *El Heraldo*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/economia/costos-laborales-no-pueden-estar-por-encima-del-bienestar-de-los-colombianos-asocajas>.
- Pitt, D. C. y Smith, B. C. (1981). *Government Departments: An Organizational Perspective*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Porter, L. y Perry, J. (1979). *Motivation and Public Management: Concepts, Issues, and Research*. Conference presentation, Brookings Institutions, Washington D. C., noviembre.
- Rainey, H. G. (1979). Perceptions of Incentives in Business and Government: Implications for Civil Service Reform. *Public Administration Review*, 39(5), 440-448.

- Rainey, H. G., Backoff, R. y Levine, C. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 36.
- Reviven debates sobre las cajas de compensación familiar (23 de enero del 2020). *Portafolio*. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/reviven-debate-sobre-las-cajas-de-compensacion-familiar-537393>.
- Sanabria, P. (2018). *Marco conceptual para la gestión en valores públicos del talento humano en Bogotá*. Bogotá: Veeduría Distrital.
- Vargas, P. A. (5 de noviembre del 2019). Algunos proyectos de ley de este año ponen en riesgo el sistema. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/empresas/algunos-proyectos-de-ley-de-este-ano-ponen-en-riesgo-al-sistema-asocajas-2928200>.
- Wamsley, G. y Zald, M. (1973). The Political Economy of Public Organizations. *Public Administration Review*, 33(1), 62. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.2307/974786>.



39

# capítulo 4

# Creación de valor público y rol en políticas públicas

**Pablo Sanabria Pulido**

**Andrés Guzmán Botero**

Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes, Colombia

Este capítulo se enfoca en el análisis de las formas de valor público que se generan y pueden emplearse al analizar organizaciones que, incluso siendo de naturaleza jurídica privada, no necesariamente encajan en la lógica privada de medición del desempeño. La medición de resultados hace parte de la gestión y planeación estratégica, y es un insumo fundamental para la toma de decisiones: permite evaluar si se está siguiendo un camino deseado o no, revisar procesos o identificar retos internos y externos, entre otros. Las organizaciones del sector privado usan la medición de resultados desde un enfoque objetivo, claro y operativamente sencillo: el enfoque en los resultados financieros. Desde esta lógica, en la medida en que se logren más ingresos que gastos, se estarán teniendo buenos resultados y generando valor privado (Moore, 2012). Si bien dicha dinámica se ha mantenido a lo largo del tiempo, es importante decir que ha evolucionado con nuevas formas de medir los resultados que integran poco a poco variables diferentes a los resultados financieros.

En particular, desde la década de los noventa Robert Kaplan y David Norton (1992) plantearon una nueva forma de medir resultados en las organizaciones: el *tablero de indicadores* (*balanced scorecard*). La justificación de los autores reside en la dificultad y limitación de las medidas financieras tradicionales de dar retroalimentación en términos de las mejoras e innovaciones que se requieren para competir en la actualidad (Kaplan y Norton, 1992). Ante esto, proponen incluir variables o componentes no financieros como (1) la relación de la compañía con sus clientes, (2) los procesos internos clave y (3) el crecimiento y aprendizaje, con el fin no solo de tener una mejor perspectiva de la salud de la compañía, sino de pensar en los objetivos estratégicos hacia el futuro (Kaplan y Norton, 1996). A pesar de lo interesante de esta propuesta, que se ha ampliado dentro del contexto de las teorías de gobierno corporativo, aún mantiene la relevancia y el protagonismo la generación de utilidades y valor económico como variable de interés principal en la gestión privada, en parte por la estructura de propiedad de las organizaciones privadas que determina dichos incentivos. Esto la hace de alguna forma insuficiente para otras organizaciones que por sus misiones requieren otras formas de medición del desempeño.

Otras organizaciones, que no necesariamente operan en entornos competitivos privados ni tienen como objetivo central incrementar la rentabilidad económica

(por ejemplo públicas, no gubernamentales y sin ánimo de lucro), también de forma creciente están en constante revisión de su actividad y de sus resultados. Sin embargo, rápidamente encuentran que no todas las organizaciones (ni todas sus actividades) pueden ser evaluadas con la misma métrica de utilidad económica, sin que ello implique un descuido de su situación financiera, pues su logro está relacionado con su sostenibilidad. A partir de ello, en las últimas décadas los términos de *resultados* y *desempeño*, desde campos de estudio como la gestión y las políticas públicas, han propiciado una evolución diferente en su definición y especificación, para aquellas organizaciones que no encajan total o parcialmente en la lógica privada o de mercado.

En el campo de estudio de la administración pública, casi desde sus comienzos a finales del siglo xix, aparece un interés casi constante por entender y diferenciar lo que hace el sector privado y lo que hace el sector público. Esta tendencia se mantiene incluso hasta finales del siglo pasado cuando la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) invita a una gestión de lo público con principios de gestión privada: enfoque en resultados y eficiencia, articulación con el sector privado (descentralización, subcontratación y competencia) y visión de servicio al cliente (Hood, 1991). La llegada, no con pocas críticas, de dicho conjunto de prácticas al sector público trajo consigo una progresiva preocupación por la generación de resultados y por la medición del desempeño en lo público, prácticas que no eran muy cercanas a la lógica legal-racional weberiana de las burocracias públicas tradicionales.

En diferentes países, estos cambios llevaron al sector público a enfocarse en la generación de resultados mediante la adopción de prácticas similares a las del sector privado, e incluso en algunos casos privilegiando de forma imprecisa la búsqueda enfocada de la eficiencia económica, los resultados financieros, la apertura a la competencia y la aplicación de mediciones inapropiadas de la satisfacción de los “clientes” de las organizaciones públicas. Multiplicidad de prácticas y técnicas de gerencia privada llegan a organizaciones de otros sectores como parte de este proceso, lo que lleva a organizaciones públicas y sin ánimo de lucro a emplear crecientemente técnicas como el *balanced scorecard* de Kaplan y Norton (1992) para efectuar la medición de su desempeño y resultados, y a privilegiar instrumentos de gerencia privada, en especial el monitoreo de las relaciones y los procesos, la multiplicidad de medidas y el aprendizaje (Moore, 2003).

Sin embargo, la investigación en gestión pública ha desarrollado evidencia importante sobre la dificultad de aplicar prácticas de lo privado a lo público sin entender las diferencias organizacionales, particularmente en países en vías de desarrollo y con administraciones públicas en formación (Manning, 2001). Como se verá más adelante, de acuerdo con amplia investigación empírica, dichas medidas y

líneas de desempeño del sector privado no logran capturar o medir efectivamente la complejidad de los problemas públicos y la naturaleza de organizaciones que no centran su desempeño en alcanzar resultados económicos para actores individuales/privados. En ese orden de ideas, y dentro de los desarrollos alcanzados por los académicos de la gestión y las políticas públicas, uno de los intentos más representativos por adaptar la medición de resultados en las organizaciones públicas lo constituye la teoría de valor público. Este concepto da un marco para el análisis de una organización híbrida como Colsubsidio que, si bien es de naturaleza jurídica privada, tiene unos objetivos sociales y colectivos que la acercan más en sus propósitos a organizaciones de servicio público.

Así, en este capítulo se presenta en primer lugar el concepto de *valor público*, con énfasis en su aplicación para las organizaciones públicas o sin ánimo de lucro. Después, con el fin de responder a la pregunta sobre cómo genera valor público una organización sin ánimo de lucro, en un contexto de colaboración con organizaciones estatales, se propone una metodología de reconocimiento de valor público a partir de los principales modelos existentes en la literatura. Finalmente, se aplica la metodología propuesta a Colsubsidio, como caso de estudio.

## El concepto de valor público

A partir de las limitaciones de la métrica económica para analizar el desempeño de organizaciones por fuera de lo privado, algunos académicos de la administración pública ven la necesidad de pensar una forma de medición del desempeño de las organizaciones que no necesariamente se orientan únicamente a generar valor económico. Este interés surge de la necesidad de pensar estratégicamente, no solo en su ángulo de sostenibilidad financiera, sino en su labor como contribuyentes al bienestar social y colectivo. En particular, Mark Moore (1995) plasmó la necesidad de estructurar estratégicamente la gestión pública y resaltó la necesidad de tener una medida de reconocimiento del valor público como forma de medición de aportes al bienestar colectivo y social, en el marco de la teoría organizacional. A partir de ese desarrollo surgió una nueva aproximación para entender el rol, el desempeño y los aportes de organizaciones públicas y sin ánimo de lucro. Posteriormente, Moore continuó la construcción de un concepto cada vez más aplicable y robusto. En su última obra, *Recognizing Public Value (Reconocimiento del valor público)* (Moore, 2013), busca volver operacional el concepto de valor público y su reconocimiento.

Pero no solo Moore ha sostenido una discusión académica sobre la forma en que debería pensarse la estrategia organizacional, pues diferentes autores defienden



# Clínica Ciudad Roma

Clínica Colsubsidio Ciudad Roma, Kennedy, Bogotá

sus posiciones con base en esta noción. Por ejemplo, Sanabria (2018) comenta que la complejidad de los problemas y los contextos públicos, y las limitaciones o insuficiencias de las medidas de desempeño adaptadas por el sector privado, están relacionados con la necesidad y pertinencia de un cambio de los paradigmas hacia una gestión pública en el nuevo siglo centrada en nociones de gobernanza, valor público y valores públicos. Para comprender la utilidad del constructo, como elemento de análisis de organizaciones públicas y sin ánimo de lucro, a continuación se presentan algunas definiciones del concepto de valor público y se exponen algunas limitaciones de las medidas de desempeño tradicionales que justifican el uso del concepto de valor público, con lo que se resaltan sus cualidades y retos como medida de desempeño del valor generado por una organización por fuera de ambientes competitivos o con propósitos de carácter público o social.

## Definición

La primera definición sobre el concepto de valor público provino del propio Moore (1995) en su libro pionero. En ese momento, se plantea el valor público como una medida dinámica de la percepción de la satisfacción de los deseos de los ciudadanos y clientes de las organizaciones públicas, representada por las instituciones democráticas (Moore, 1995). Esta definición no ha tenido muchos cambios pues, de hecho, Moore (2013) presenta una aproximación al concepto como el logro de resultados socialmente valorados, pero con una construcción teórica más fuerte y compleja, como se mostrará más adelante. Un número significativo de investigaciones posteriores se han basado en esta definición, pues es amplia e incluye como elemento clave la relación entre lo que hace una organización y la “valoración o bienestar social” (Page, Stone, Bryson y Crosby, 2015; Williams y Shearer, 2011; Karunasena y Deng, 2010; Meynhardt, Gomez y Schweizer, 2014).

Otras definiciones mencionan que el valor público no se refiere a la redistribución de la riqueza, ni tampoco a ser el opuesto del valor privado, sino que el valor público apunta a impactar la percepción de la comunidad y la sociedad, el bienestar colectivo y la calidad de vida (Meynhardt, Gomez y Schweizer, 2014). Así mismo, es evidente su utilidad como criterio para analizar los roles de gobiernos o sociedades; por ejemplo, en la creación o destrucción de valor público cuando la experiencia individual o el comportamiento de individuos/grupos son influenciados de forma que se afecta negativa o positivamente el orden social, el sentido de comunidad, incluso la autodeterminación en un contexto social (Meynhardt, 2015). Si bien hay un relativo

consenso en la definición o el alcance del concepto de valor público, se observan diferencias en su aplicación y posterior análisis por diferentes autores.

Para entender la complejidad del concepto mismo, resulta entonces importante la definición de valor público frente a otras definiciones o conceptos relacionados, por ejemplo, el valor social, para diferenciarlo claramente del valor privado, que hace énfasis en la gestión por mantener una situación financiera sostenible y enfocada hacia la generación de utilidades sobre los costos. Por ejemplo, el valor social, mencionarían Austin, Gutiérrez, Ogliastri y Reficco (2006), parte de identificar y abordar barreras de acceso que pueden afectar a poblaciones específicas, vulnerando sus derechos y teniendo efectos no deseados sobre la actividad económica. En esa medida, tanto las definiciones de valor social, como la misma definición de valor público de Moore (2013) que enmarca el análisis de este capítulo, coinciden en dar importancia a otras fuentes de valor creadas desde el ciudadano, la sociedad y los gobiernos, con lo que se va más allá de la racionalidad económica individual y privada.

### **Ventajas y desventajas del uso del concepto de valor público para analizar organizaciones**

A partir de su evidente utilidad y amplio uso en diferentes escenarios, el concepto de valor público ha sido consistentemente aplicado en diferentes contextos como herramienta analítica de las acciones o estrategias de diferentes organizaciones, incluso en organizaciones meramente privadas. Si bien en la literatura se menciona que el principal tipo de uso del concepto y su entramado teórico es la revisión desde una mirada normativa, o como marco analítico (Williams y Shearer, 2011), es evidente que ha habido un gran interés e intento por aplicar, hacer operativo y reconocer dicho concepto en múltiples análisis estratégicos y misionales de organizaciones públicas, sin ánimo de lucro y privadas (Moore, 2003, 2012, 2013; Mendel y Brudney, 2014; Talbot, 2006; Sherman, Weinberg y Lewis, 2002), e incluso han sido evidentes los esfuerzos por realizar análisis empíricos (usando evidencia cuantitativa/cualitativa) para aterrizarlo (Karunasena y Deng, 2010; Modugno, Curiel y Ventin, 2014).

Las medidas de desempeño privado, los resultados financieros o incluso el *balanced scorecard* de Kaplan y Norton presentan ciertas limitaciones o insuficiencias a la hora de analizar el desempeño o los resultados de las organizaciones públicas y sin ánimo de lucro. En particular porque las organizaciones privadas difieren de estas en su contexto, características internas, de entorno y de gestión, como se exploró en el capítulo 3 de este libro —diferencias planteadas de forma pionera por autores de la gestión pública como

Rainey, Backoff y Levine (1976), Perry y Porter (1982) y Bozeman (1987), entre otros—. Entre los aprendizajes de dicha línea de investigación se encuentra, por ejemplo, que enfocarse en los resultados financieros —o en otras palabras, en el valor privado— no es suficiente para afirmar que una organización pública se está desempeñando de la manera adecuada o deseada socialmente. Esto porque muchos de los problemas a los que se enfrentan las sociedades no pueden medirse financieramente y puede que, por su misma naturaleza, no sea rentable su solución, que puede estar frecuentemente por fuera de criterios de eficiencia económica (costos mayores a los beneficios monetarios).

En segundo lugar, si bien la medida de *balanced scorecard* permite a las firmas privadas o públicas mirar no solo el desempeño financiero pasado, sino las necesidades para lograr buen desempeño futuro, al aplicar dicho concepto se pueden encontrar confusiones sistemáticas relacionadas con la misma definición de las organizaciones públicas; por ejemplo, la diferencia inherente en lo público de ver las medidas financieras como un medio, no como un fin, una persistente dificultad/imposibilidad para definir y usar la palabra *cliente* en las organizaciones públicas y sin ánimo de lucro, y un necesario enfoque no en la ventaja competitiva, sino en la colaboración y en el fortalecimiento del sector (Moore, 2003). Por último, otras limitaciones de las medidas tradicionales abordadas por Moore (2013) serían las diferencias críticas (1) entre el valor privado y el valor público, (2) entre la financiación privada y los recursos públicos, (3) entre la evaluación individual y colectiva del valor, (4) entre las transacciones voluntarias y obligatorias, y (5) entre la eficiencia y la efectividad, y la justicia y la equidad.

Otras cualidades de emplear el concepto de valor público residen en reconocer su amplio alcance y la importancia atribuida a variables de interés para la planeación estratégica, con énfasis en los resultados sociales y en principios políticos y filosóficos. Es necesario y útil como paradigma de la gestión pública, en especial en las dinámicas actuales de gobernanza que requieren de alta comunicación, legitimidad e intercambio normativos (Stoker, 2006). Pero sus implicaciones van más allá en un contexto de gobernanza con amplia participación de organizaciones de otros sectores en lo público. Tal como se verá más adelante, el concepto es también beneficioso al analizar el papel y la acción de las organizaciones sin ánimo de lucro y las dinámicas de gobernanza colaborativa que intentan dar solución a problemas complejos (*wicked problems*) y al permitir la posibilidad de integrar visiones más amplias acerca de lo que significa un buen desempeño en lo público.

Pero, así como este concepto ofrece ciertas ventajas y precisiones teóricas a la hora de considerar el real efecto o impacto de una organización o acción en la sociedad, se ha identificado que presenta varios retos, en especial en su carácter operativo. El principal reto reside en tener una medición objetiva y abiertamente aceptada de lo que

**Cuadro 4.1.** Ventajas y desventajas de la aproximación de valor público

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"><li>· Solucionar falencias de medidas tradicionales de desempeño.</li><li>· Énfasis en resultados sociales y principios filosóficos.</li><li>· Dar una visión estratégica y general de la acción de una organización.</li><li>· Útil para organizaciones privadas que actúan en ambientes con alta complejidad política y social.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>· No es tan sencillo de hacer operativo, como lo son las medidas tradicionales de desempeño.</li><li>· No arroja un valor o número de “valor público”, como sí lo arroja el “valor privado”.</li><li>· Necesidad de incluir información de diverso tipo y muchas veces no cuantificable.</li></ul>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Moore (2013).

es valorado por los individuos y de manera agregada, así como definir las variables que representen esto de la mejor manera y definir *a priori* las características de los datos que lo sustenten. Diferentes metodologías para analizarlo han intentado dar respuesta a estos retos y acercarse a un discurso unificado y consistente sobre este concepto. El cuadro 4.1 resume las principales ventajas y desventajas expuestas de una aproximación de valor público en contraste con una de valor privado.

### ¿Cómo analizar la creación de valor público?

Sin lugar a dudas, identificar y hacer operativo el concepto de valor público es el reto más grande que ha enfrentado este marco de análisis, por ello no sorprende que sea la característica más revisada y abordada por los académicos (Moore, 2003; Hartley, Alford, Knies y Douglas, 2017; Meynhardt, 2015). En particular, al mirar las diversas definiciones de este concepto que presenta la literatura, es evidente uno de los retos principales al tratar de aterrizar el concepto a casos reales organizacionales/sectoriales: ¿cuándo una organización está haciendo algo que valora la sociedad, es aceptado socialmente y trae bienestar?

Responder esta pregunta requiere indagar antes qué personas o grupos sociales son los mejores o más indicados para evaluar una situación como deseada. Algunas características generales de las maneras de reconocer el valor público se basan en la noción de identificar la valoración subjetiva social, agregada de manera ineficiente en el sistema democrático representativo, como lo planteó Kenneth Arrow (1950). Es decir, lo que es valorado socialmente como beneficioso suele estar circunscrito o relacionado con los principios y fines sociales últimos que desea alcanzar una población. Considerando

además que estos cambian según la cultura y según el tiempo en el que se observen, cualquier forma de reconocimiento de valor público no podrá ser estática (Moore, 2012).

En otras palabras, es como un blanco móvil. Resulta imprescindible, y retador, definir el “árbitro” del valor público, que es fácilmente identificado en la creación de valor privado: la persona que adquiere y paga por un bien o servicio; sin embargo, esa definición está mediada necesariamente por aspectos culturales, espaciales y temporales. Teniendo en cuenta dichas restricciones en la observación misma del valor público, en esta sección se presentará la propuesta de Mark Moore (2003, 2013) para aproximarse al concepto de valor público, en cuanto a su identificación. También se presentarán otras propuestas que pueden ser útiles para la posterior definición y aplicación metodológica de este marco conceptual al caso de Colsubsidio para entender su aporte a políticas públicas.

La propuesta de Mark-Moore:  
un *balanced scorecard* de valor público

La propuesta metodológica de Mark Moore toma prestada la noción e ideología del *balanced scorecard* de Kaplan y Norton (1992) para juntarla con criterios estratégicos y filosóficos más cercanos al entorno de lo público/social. En particular, Moore reconoce que la propuesta estratégica para el sector privado puede ampliarse con elementos más allá de las variables financieras. Sin embargo, aun esa visión, ligeramente más amplia, resulta insuficiente para los casos de organizaciones públicas y sin ánimo de lucro. En ese contexto, Moore intenta ampliar el espectro de variables no financieras para hacer una mejor medición de roles, aportes y desempeños en un contexto de problemas, acciones y actores públicos/colectivos.

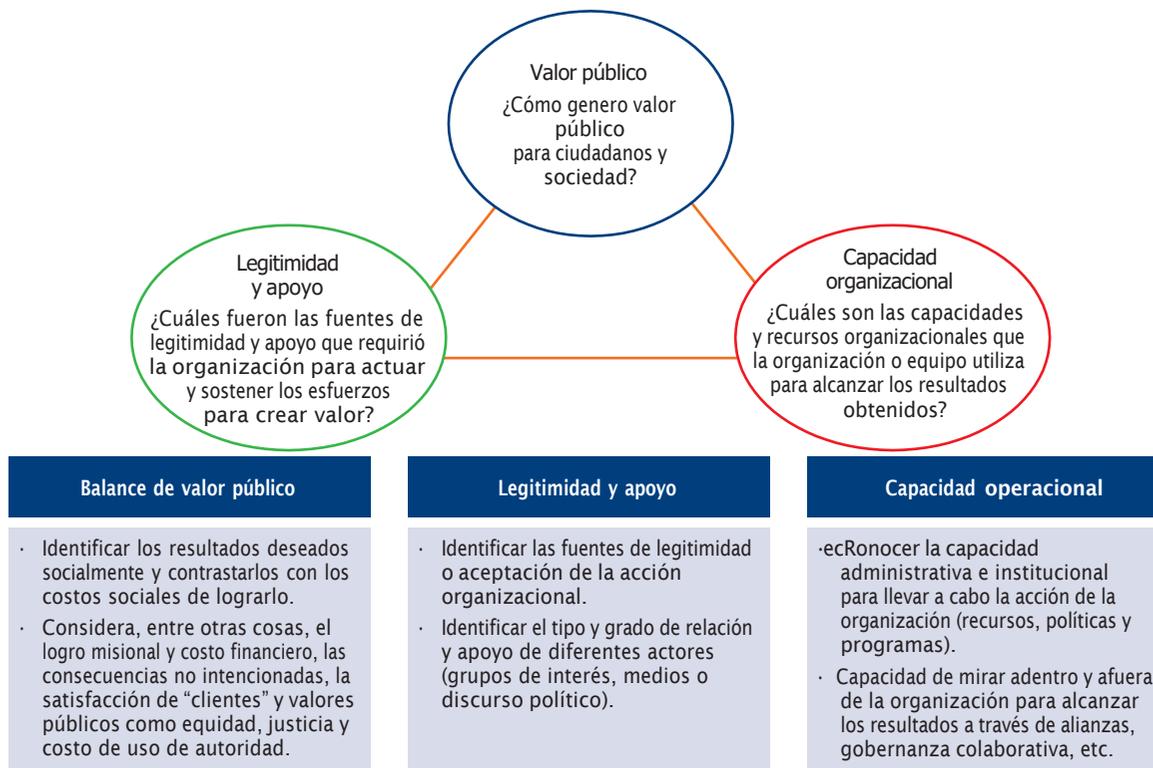
La metodología definida por Moore hace referencia a la creación de valor público como una integración de tres elementos: el balance o “contabilidad” de valor público, el contexto o la provisión de legitimidad, y la capacidad operacional para llevar a cabo la creación de este valor público (a lo que llama el “triángulo estratégico”) (Moore, 2013). En palabras de Moore, estos tres elementos corresponden a tres “cálculos” o consideraciones que los encargados de organizaciones o políticas públicas deben plantear antes de comprometerse con la toma de una decisión o la implementación de cualquier estrategia o ruta de acción (Moore, 2003). Si bien no es una teoría en el sentido estricto, la definición de valor y su propuesta metodológica constituyen una herramienta práctica que busca dar elementos de juicio a los gerentes públicos y al proceso de toma de decisiones (Hartley *et al.*, 2017).

Lo relevante de esta propuesta es que amplía el marco de análisis hacia otro tipo de organizaciones y políticas públicas de forma efectiva, pues busca medir el valor último en términos no financieros y reconoce un marco político clave en lo público/colectivo al intentar enfocarse no solo en consumidores que pagan por un bien o servicio, sino en otros actores que están en el ambiente de autorización y legitimidad de la organización o la política pública en cuestión. También va más allá del análisis burocrático de la administración pública tradicional, al incluir un necesario análisis de las capacidades operacionales de la organización para alcanzar resultados sociales por fuera de los límites de la organización, donde se valora el desempeño de la organización, no solo como el aumento de su participación en el mercado, sino como su habilidad de hacer más fuerte el sector o colectivo (Moore, 2003). En ese orden de ideas, la metodología propuesta por Moore integra la necesidad de obtener mediciones de valor en el contexto de organizaciones que no buscan el lucro como objeto central con las características políticas/colectivas que caracterizan y afectan a organizaciones y políticas públicas.

A continuación (véase gráfico 4.1), se presentan los elementos del triángulo estratégico de Moore, los que, si bien muestran de forma clara el tipo de preguntas y pasos para su aplicación a una organización o política pública en particular, serán analizados en mayor profundidad al plantear el marco metodológico para identificar si Colsubsidio genera valor público y cómo lo hace.

### Otros desarrollos del concepto

Si bien la propuesta de Moore ha sido reconocida como pionera en el establecimiento del concepto de valor público y en hacerlo operativo, diferentes autores han aportado desde diversas metodologías, con las que se busca refinar el concepto y su carácter operativo. En primer lugar, Page *et al.* (2015) proponen un marco conceptual para identificar la creación de valor público por parte de colaboraciones intersectoriales, en el que definen tres dimensiones: rendición de cuentas democrática, legitimidad de procedimiento y resultados sustantivos. Para cada una de estas dimensiones definen elementos y posibles indicadores de reconocimiento, indicadores que integran en su propuesta metodológica. Por otro lado, en un contexto más delimitado y aplicado, Karunasena y Deng (2010) usan un marco conceptual basado en diferentes perspectivas teóricas para evaluar el valor público del gobierno electrónico (*e-government*) en tres dimensiones: (1) provisión de servicios públicos de calidad, (2) operación efectiva de las organizaciones públicas y (3) logro de resultados socialmente deseables.



**Gráfico 4.1.** Triángulo estratégico de Mark Moore  
**Fuente:** Adaptación de los autores a partir de Moore (2013).

Por último, una propuesta metodológica con gran reconocimiento es la desarrollada por la Universidad de St. Gallen en Suiza (adoptada, por ejemplo, por organizaciones como Ernst & Young) (Meynhardt, Gomez y Schweizer, 2014). La propuesta consiste en analizar el nivel de oportunidades y riesgos en cinco categorías: utilidad, decencia, rentabilidad, experiencia positiva y aceptabilidad política, para después hacer un diagrama en el que se ubiquen las categorías en las que hay fortalezas y debilidades. En palabras de los autores, el tablero de indicadores (*scorecard*) redefine por completo la idea de creación de valor al considerar aspectos morales, políticos, utilitarios y hedonistas, de la creación de valor público (Meynhardt, Gomez y Schweizer, 2014). A diferencia del marco definido por Moore (2013), esta propuesta no aborda las capacidades organizacionales o el nivel de apoyo, pero se centra en la creación *de facto* del valor público o, en otras palabras, puede verse como un esfuerzo por incorporar

la voz de la sociedad y permitir a las organizaciones entender mejor su papel en un contexto social dado (Meynhardt, 2015).

La revisión de diferentes conceptualizaciones y formas de hacer operativo el valor público deja entrever ciertos aspectos que se deben considerar en el momento de una aplicación metodológica que busque identificar la creación de valor público, tal como se hace en este capítulo. Volver operativo este concepto requiere considerar un grupo relativamente amplio de variables internas y externas, y considerar una lógica descriptiva, además de la sumativa o agregativa, pues evidentemente no será posible construir un indicador en valor absoluto (la cifra) de valor público, como sí lo es posible del valor privado. En conclusión, se debe pensar un modelo de identificación de la creación de valor público que incluya aspectos cuantitativos y cualitativos, y que permita ajustes y flexibilidad para la aproximación a una organización de las características de una caja de compensación como Colsubsidio, tal como se explicará con detalle más adelante.

## LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO EN ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO

Resulta relevante, por los alcances de este trabajo, contextualizar el concepto de valor público y su potencial aplicación en casos de las organizaciones sin ánimo de lucro. Para lograr este cometido, en esta sección se presenta una breve revisión de literatura sobre el papel en la gestión y las políticas públicas de las organizaciones sin ánimo de lucro, algunas aproximaciones sobre su contribución a la sociedad, y se exponen puntos relevantes en relación con el aporte de estas a la generación de valor público con base en la propuesta teórica del triángulo estratégico de Mark Moore (2013).

### Organizaciones sin ánimo de lucro, fallas múltiples y rol en políticas públicas

El primer elemento que se debe abordar sobre el papel de las organizaciones sin ánimo de lucro es su origen y justificación en cuanto a su función social. Frente a esto, a partir de un metaanálisis, Bushhouse (2017) identificó diferentes teorías sobre por qué existen este tipo de organizaciones, de las cuales, la teoría de fallas múltiples ha sido la más abordada en la literatura. Esta teoría presenta una línea lógica para explicar el origen de las organizaciones sin ánimo de lucro: las fallas de mercado de mediados del siglo

pasado justificaron la intervención y participación más activa de las organizaciones públicas. Sin embargo, ante la existencia de heterogeneidad en la población y de demandas insatisfechas de algunos grupos, surgiría un tercer sector para atender estas demandas desatendidas por parte del Estado y el mercado (Bushhouse, 2017; Kim y Kim, 2015). En últimas, la mayor participación del Estado en diferentes aspectos sociales trajo consigo un número importante de fallas de gobierno que, sumadas a las fallas de mercado, se convertirían en un caldo de cultivo propicio para el surgimiento de emprendimientos sociales orientados a resolver aquellos aspectos que ni el mercado ni las burocracias públicas parecían poder atender.

No obstante, esa única explicación dejaría a las organizaciones sin ánimo de lucro (fundaciones y emprendimientos de la sociedad civil) como meras ideas reactivas a las ineffectividades, imposibilidades o límites del mercado y de los administradores de los gobiernos (en cada uno de los niveles, según la organización estatal). De hecho, algunos trabajos empíricos han encontrado que el crecimiento del sector sin ánimo de lucro puede estar asociado con el natural incremento de las demandas sociales (por cambios demográficos, sociales, etc.) y con el interés del gobierno (u otros grupos políticos y de interés) de fortalecer su posición política (Kim y Kim, 2015), así como también a la creciente heterogeneidad (diferencias) en los grupos sociales y sus necesidades (Matsunaga y Yamacuchi, 2004).

Lo cierto es que el papel de dichas organizaciones ha aparecido como complemento, y no en pocos casos como sustituto, de las acciones de organizaciones públicas y privadas hacia el alcance de objetivos colectivos. Una primera aproximación la ofrece el referente de definición del Banco Mundial, al afirmar que las organizaciones no gubernamentales “persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente o generar el desarrollo de la comunidad” (Cernea, 1989, p. 27). Frente a esto, la discusión en la literatura hispanohablante también ha complementado el entendimiento del papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales, pues se menciona que, dados el alcance y muchas de sus acciones, las organizaciones no gubernamentales también contribuyen a la sociedad en forma de consolidación de capital social que permite una interconexión entre agentes particulares, así como el fomento de una mejor cultura política o democrática (Revilla, 2002).

Para el caso colombiano, un análisis de las organizaciones no gubernamentales pone en evidencia una evolución de su relación con el Estado con el paso de los años, pero manteniendo la intención de trabajar por los derechos humanos o por la gestión de servicios sociales (Gómez-Quintero, 2014), lo que representa una oportunidad de alianza que debe fortalecerse entre el sector privado y la sociedad (Sierra, 2016).

Tal es el caso de las fundaciones, entidades sin ánimo de lucro basadas en la “voluntad de una o varias personas naturales o jurídicas y cuyo objetivo es propender por el bienestar común” (Gaitán, 2014, p. 10). En términos de la relación de estas últimas con el gobierno, Villar (2018) menciona que son actores relevantes a la hora de colaborar a partir de alianzas y compartiendo responsabilidades en proyectos específicos en los niveles nacionales, regionales y locales. Esto puede verse en el aumento y la profundización de la inversión social privada en el contexto colombiano (Villar, 2015).

La teoría de las fallas múltiples ayuda a entender el papel de organizaciones como Colsubsidio en el contexto colombiano. El surgimiento de cajas de compensación en Colombia, como Colsubsidio, sugiere una particularidad enorme en el contexto de las políticas públicas y el papel de las organizaciones no gubernamentales y sin ánimo de lucro, pues entran a resolver tanto fallas de mercado como fallas de gobierno, manteniendo una lógica misional de servicio público aun cuando su naturaleza y su forma de gestión siguen una lógica privada<sup>1</sup>. Esa combinación, si bien particular, supone no pocos retos a su gestión y a la búsqueda paralela tanto de valor público como de valor económico para garantizar por un lado su legitimidad y por el otro su sostenibilidad. Lo cierto es que una organización como Colsubsidio opera en un marco en el que debe responder a necesidades sociales incrementales y desatendidas por actores públicos y privados, pero también a criterios de sostenibilidad económica. Al enfocarse en la atención de ambos tipos de fallas (de mercado y de gobierno), y teniendo en cuenta sus resultados en cuanto a la eficiencia y efectividad frente a las limitaciones de las organizaciones públicas, su operación se ha dado en un contexto colaborativo con el Estado en el caso colombiano<sup>2</sup>, que es sin duda de interés para el análisis de políticas públicas.

### Organizaciones sin ánimo de lucro, colaboración y creación de valor público

Una vez definidas las justificaciones sociales de las organizaciones sin ánimo de lucro, las formas en las que se ha entendido su contribución y el contexto en el que estas participan con lo público, se puede asociar su papel con la generación de valor público. Para esto, se mencionarán las principales ventajas en cada uno de los elementos del triángulo estratégico, entendiendo que este modelo es útil para las organizaciones sin ánimo de lucro precisamente porque centra la atención en los propósitos sociales (sin importar su origen público o privado) y en la forma como la sociedad como un todo se moviliza para alcanzarlos (Moore, 2000). Si bien en este capítulo, y en el libro en general, se encuentran similitudes misionales y de valores entre organizaciones sin

<sup>1</sup> | Véase el capítulo 3 de este libro.

<sup>2</sup> | En el capítulo 5 de este libro se explora este punto en profundidad.



Club Bellavista, Autopista Norte con calle 245, Bogotá

ánimo de lucro como Colsubsidio y organizaciones públicas, es necesario diferenciarlas en un aspecto fundamental: mientras que el propósito de las primeras se establece en grupos cerrados de contribuyentes/actores particulares, el de las segundas se establece a partir de la deliberación colectiva y la legislación de las sociedades (Moore, 2000).

La comprensión del rol de organizaciones sin ánimo de lucro en relación con otros actores públicos y no públicos desempeña un papel fundamental para identificar cómo esas estructuras colaborativas propician (o limitan) la creación de valor público. En primer lugar, la contabilidad del valor público se ve ampliamente influida por el papel de actores de múltiples sectores, en particular porque una gran parte de la capacidad requerida para crear valor público existe fuera de lo que se define como gobierno (Donahue, 2004). En este orden de ideas, hay creación de valor público en este tipo de organizaciones que centran logros misionales de alcance social en lugar del desempeño financiero (Moore, 2000). Estas lo hacen por medio de acciones directas e indirectas para influir en las políticas públicas y en el desarrollo de alianzas público-privadas (Mendel y Brudney, 2014), pero también al canalizar las aspiraciones filantrópicas y al construir capital social (Mendel y Brudney, 2014; Moore, 2000).

En segundo lugar, las formas de colaboración también traen una serie de beneficios de legitimidad y autorización para actores públicos gubernamentales, en la medida en que gobernar colaborativamente puede dar legitimidad, prevenir costos políticos y expandir la participación democrática (Ansell y Gash, 2008). Esto es crucial en un contexto en el que el entorno de autorización, como una fuente de apoyo y legitimidad, va más allá de consumidores directos (Moore, 2000). Además, pueden identificarse diferentes vínculos entre estas organizaciones y las relaciones que mantienen con el proceso de políticas públicas: la posibilidad de participar en el diseño de políticas (medio de participación), la posibilidad de tener poder de negociación/regateo y un papel para concentrar en alguna medida el poder político de élites regionales (Bushhouse, 2017). En general, los contextos amplios de gobernanza se mencionan como aspectos clave en modelos iterativos de formulación de políticas públicas y en la generación misma de capacidad institucional (Andrews, Woolcock y Pritchett, 2017). Este marco conceptual de gobernanza colaborativa se explora en profundidad en el capítulo 5 de este libro y se aplica al caso de estudio.

Por último, la capacidad operacional de las organizaciones sin ánimo de lucro para crear valor público se puede ver acrecentada en la medida en que surjan formas efectivas de colaboración con otros actores relacionados con su misión o con objetivos similares en la generación de valor. En particular, porque estas redes incrementan la conectividad de jugadores centrales en formas que los hacen más efectivos socialmente y multiplican su influencia mediante estructuras que les dan acceso a intermediarios clave

(Considine, 2013). Además, las alianzas con actores con capacidades complementarias les permite explorar diversas demandas sociales para motivar el desarrollo del sector (Kim y Kim, 2015). Sin embargo, también pueden presentarse interrelaciones en las que el papel de las organizaciones no gubernamentales sea competencia directa de la acción presente o futura del Estado (Robinson, Hewitt y Harris, 2000).

Es importante mencionar que estos intercambios pueden generar choques de valores y visiones entre los actores participantes, particularmente en lo que se entiende por valor público, dependiendo del contexto. Una revisión de experiencias previas en el caso de Brasil por Peci, Figale y Sobral (2011) muestra el surgimiento de este tipo de alianzas por su valor agregado para los diferentes actores, pero permite identificar algunos retos en su funcionamiento en cuanto a la rendición de cuentas y la alineación de incentivos entre los participantes. Para el caso de Brasil, los autores mencionan que, a diferencia del contexto anglosajón, se observa una “invasión” de valores traídos del mercado en las narrativas de las organizaciones sin ánimo de lucro y, en alguna medida, del gobierno (Peci, Figale y Sobral, 2011). De esta forma, es importante reconocer que el análisis de estructuras de gobernanza colaborativa es relativo al contexto e implica intercambios organizacionales que van más allá de la operación misma.

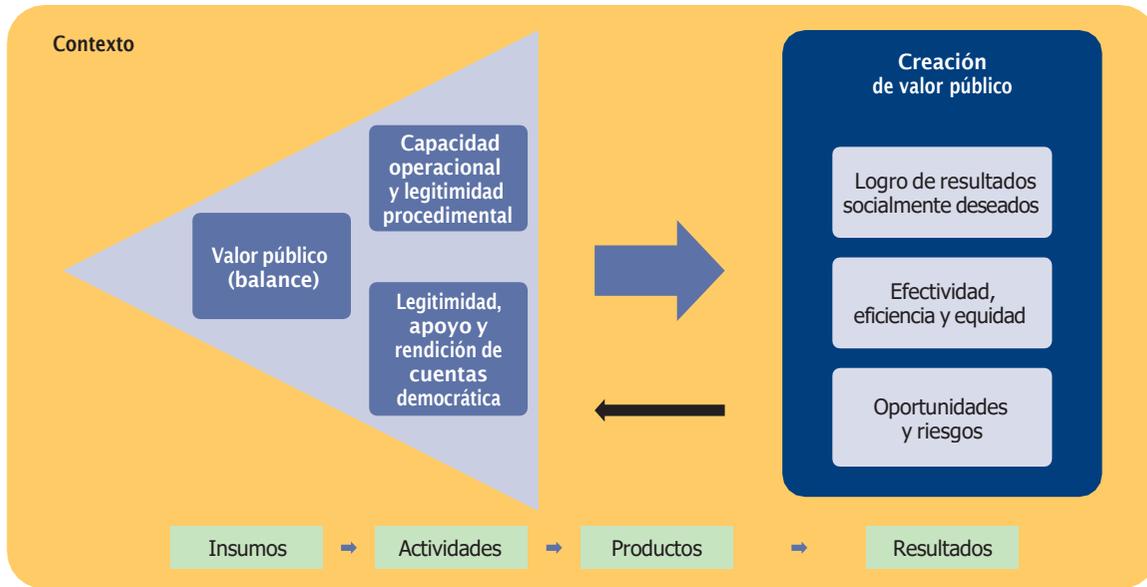
En conclusión, la revisión de literatura sobre las organizaciones sin ánimo de lucro y su papel en las políticas públicas en un contexto de generación de valor público muestra el enorme potencial de estas organizaciones, pero también las implicaciones (positivas y negativas) de tipo organizacional, político y de políticas públicas que surgen en la búsqueda de objetivos de carácter social en el ámbito organizacional. En medio de este marco teórico, la aplicación del modelo parecería relevante para identificar formas de generación de valor público en una organización como Colsubsidio, entendiendo que esta se desenvuelve como una organización sin ánimo de lucro en un contexto particular en el que la relación con diferentes actores estatales, privados y del tercer sector ha evolucionado y presenta diferentes matices respecto a su acción y respecto a su funcionamiento.

## **Marco metodológico para analizar la creación de valor público**

La revisión de literatura presentada permite identificar las formas, pero también los retos de reconocimiento de valor público en las organizaciones. En ese orden de ideas, dicho marco analítico puede ser útil para el análisis de formas de generación de valor público en organizaciones sin ánimo de lucro. Dado el reconocimiento y la trayectoria de la metodología de Moore (2013), se decide adaptar esta propuesta para la aplicación en este estudio de caso, complementándola con otras aproximaciones que sirven a un propósito similar.

En este orden de ideas, a continuación se presenta una estructura o modelo de identificación de creación de valor público (véase gráfico 4.2) basado en diferentes aproximaciones y que integra los puntos más relevantes de cada propuesta para el caso de análisis. La base del modelo parte de la propuesta del *triángulo estratégico* de Mark Moore (1995, 2003, 2013) integrándolo con el marco de valor público propuesto por Page *et al.* (2015). Estos parecen ser útiles de forma complementaria para abordar estratégicamente la tarea de reconocer el valor público que crea una organización como Colsubsidio en un contexto de colaboración interinstitucional e intersectorial.

La parte derecha de la figura, el reconocimiento de valor público del modelo propuesto, está relacionada con tres elementos fundamentales de la creación de valor público: (1) operar una organización de manera eficiente, (2) mejorar la calidad de los servicios provistos y (3) alcanzar los logros deseados socialmente (Karunasena y Deng, 2010). Además, el elemento de *oportunidades y riesgos* comprende y refleja la dinámica de este modelo y su eventual utilidad en la planeación hacia el futuro y la identificación de líneas estratégicas (Meynhardt, 2015). La parte baja de la figura deja ver el marco lógico de creación de valor público que encierra la acción organizacional y que permite



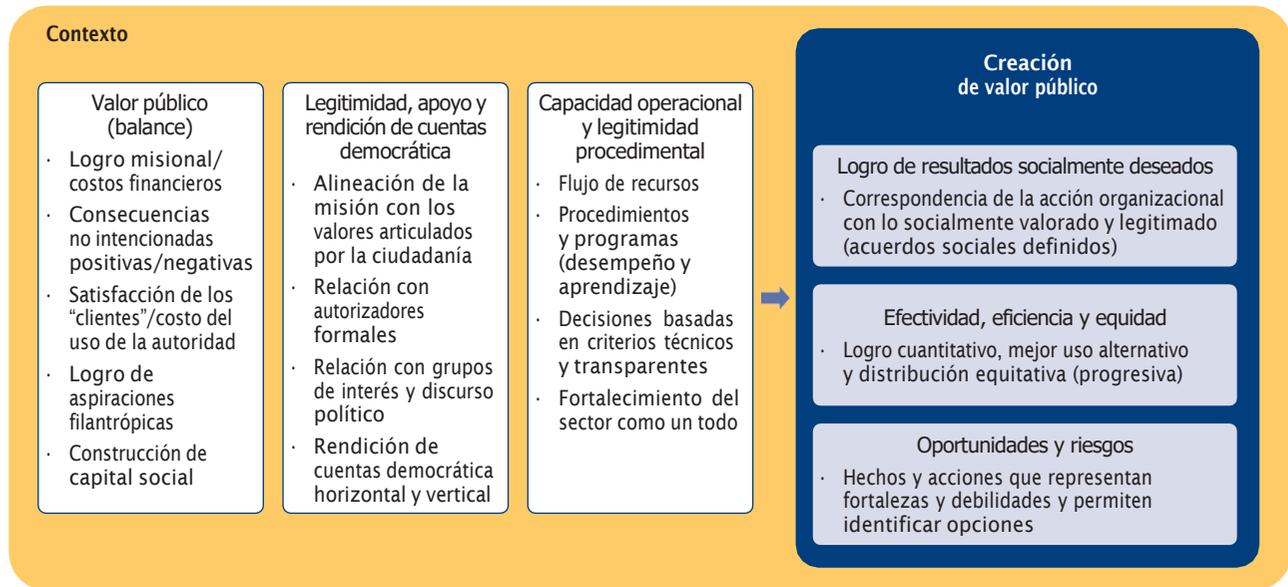
**Gráfico 4.2.** Modelo de reconocimiento de valor público

**Fuente:** Elaboración propia con base en Moore (2013); Meynhardt (2015); Page *et al.* (2015); Karunasena y Deng (2010).

visualizar la secuencia de este proceso. Por último, el modelo está encerrado en una conceptualización del contexto, entendiendo que la identificación de valor público está necesariamente enmarcada en un contexto temporal, geográfico, político, económico y social, y que el reconocimiento de valor público por parte de una organización no se reduce, en muchos aspectos, a acciones estrictamente individuales.

Es importante comentar que, para la aplicación de esta metodología, se considera la labor de la organización en un contexto de colaboración intersectorial (o gobernanza colaborativa). Esto a partir del hecho de que estas colaboraciones no tienen que ser formales y que algunas de las organizaciones sin ánimo de lucro, como las cajas de compensación, surgen como mecanismos de respuesta ante fallas de gobierno o falta de acción por parte del Estado en algunas dimensiones de la política pública o ante fallas del mercado que ni las organizaciones públicas ni las privadas están en capacidad o voluntad de resolver.

A continuación explicamos detalladamente cada uno de los elementos que componen el modelo integrado de identificación de valor público y cómo hacerlo operativo (véase gráfico 4.3).



**Gráfico 4.3.** Elementos del modelo de identificación de valor público

**Fuente:** Elaboración propia con base en Moore (2013); Meynhardt (2015); Page *et al.* (2015); Karunasena y Deng (2010).

## Balance de valor público

El balance de valor público intenta recrear un balance (o estado de resultados) entre los costos e ingresos de la acción de una organización, en este caso, los costos e ingresos en términos de valor público (cuantitativo y cualitativo). Por tanto, este balance requiere la identificación del logro de la misión organizacional y los costos financieros asociados, las consecuencias no intencionadas positivas y negativas<sup>3</sup>, la satisfacción de las personas que reciben servicios y obligaciones por parte de la organización (“clientes”) y el costo social del uso de autoridad. En el contexto de gobernanza colaborativa y organizaciones sin ánimo de lucro, sirve también incluir dentro de este balance el alcance de aspiraciones filantrópicas y la construcción de capital social.

## Legitimidad, apoyo y rendición de cuentas democrática

Como comenta Moore (2013), con el fin de identificar la relación contextual de la organización, es posible analizar la alineación de la misión organizacional con los valores articulados socialmente, la relación con los autorizadores formales (miembros electos del Ejecutivo, agencias de control y supervisión, legisladores, otros niveles del gobierno y las cortes), los grupos de interés/presión claves, las partes interesadas (*stakeholders*), los medios de comunicación, la ciudadanía y los “clientes”, y el discurso político. Adicionalmente, se consideró el grado en que las decisiones y la implementación son legales y responden a una rendición de cuentas democrática, vertical y horizontalmente, así como el grado en que responden a los actores involucrados en el contexto de colaboración intersectorial.

## Capacidad operacional y legitimidad procedimental

La capacidad operacional puede pensarse como el aparato que convierte la autorización política y los recursos físicos en resultados, o la parte de convertir insumos y actividades en productos y resultados. Esta dimensión se abordó desde el análisis al flujo de los recursos a la organización, los recursos humanos y físicos, los programas, políticas y procedimientos (con los que se evalúa la calidad del desempeño y la capacidad de aprendizaje organizacional). Estas concepciones entran, así mismo, dentro de la

<sup>3</sup> | Las consecuencias (o efectos) no intencionadas han sido un concepto ampliamente estudiado desde la teoría de las políticas públicas desde los desarrollos de Merton (1936). Se relaciona con el hecho de comprender que la acción individual, y más importante, del gobierno, puede tener efectos que no son anticipados ni intencionados. En particular, se reconocen varios retos para los hacedores de política pública: identificar y evaluar los efectos no intencionados, evitar crearlos y ser capaces de explicarlos (Oliver, Lorenz y Tinkler, 2020).

legitimidad procedimental en un contexto de colaboración intersectorial, en el que se busca analizar el grado en el que las decisiones están basadas en criterios técnicos, los niveles de percepción como transparentes y el grado en el que la colaboración usa requisitos y operaciones para llevar a cabo los proyectos y las actividades.

### **Logro de resultados deseados socialmente**

Es la primera dimensión de reconocimiento de valor público, uno de los ángulos del triángulo estratégico. En el análisis puede verse a partir de la correspondencia de la acción organizacional con lo socialmente valorado, para lo cual es útil basarse en los acuerdos sociales definidos sobre la acción estatal y organizacional en el momento de la evaluación.

### **Efectividad, eficiencia y equidad**

Por otro lado, esta dimensión busca contemplar el reconocimiento de beneficios, así como su percepción y medida de calidad, o la capacidad de resolver problemas, la relación entre los ingresos y los costos de creación del valor público, y el grado en que dicho valor público o acciones organizacionales están distribuidos equitativamente entre los actores que legitiman la acción organizacional.

### **Oportunidades y retos**

Este elemento busca identificar los hechos y las acciones que determinan el horizonte de la organización y su vulnerabilidad interna y externa.

### **Resultados**

Una vez analizados los elementos del modelo presentado, es posible construir una visión del reconocimiento de valor público que crea una organización, incluyendo, como mencionarían Moore (2013) y Karunasena y Deng (2010), la existencia de resultados organizacionales que son socialmente deseados, legítimamente aceptados/ apoyados y que operativamente son llevados a cabo con condiciones de calidad,

eficiencia, efectividad y equidad. Solo al reunir estos elementos podremos hablar de identificar la creación de valor público. En ese orden de ideas, la adaptación anterior de los diferentes modelos teóricos revisados permite aplicar dicho modelo metodológico al caso de Colsubsidio.

## Aplicación del modelo de valor público a Colsubsidio

Una vez definida la metodología de reconocimiento de valor público propuesta para una organización sin ánimo de lucro que se desempeña en un contexto de gobernanza colaborativa, como el caso que nos compete, es necesario mencionar algunos aspectos operativos de su aplicación a esta caja de compensación. En primer lugar, es necesario definir el elemento temporal, pues existe una dificultad en comparar la organización en sus comienzos, en años posteriores o actualmente, según su evolución, cambios en estructura, servicios o contexto social y económico en el que se desenvuelve. A partir de estas salvedades y de los cambios estratégicos y regulatorios que la organización ha enfrentado, se definen tres etapas específicas que serán analizadas detalladamente: (1) primera etapa, desde su creación en 1957 hasta 1962, (2) segunda etapa, desde 1962 hasta 1990 y (3) tercera etapa, desde 1990 hasta las primeras décadas del siglo xx.

Respecto a la construcción de una metodología de medición de valor público, existe un consenso en que debe basarse en métodos mixtos. Es decir, usando evidencia tanto cuantitativa como cualitativa (Hartley *et al.*, 2017). En particular, los métodos cuantitativos pueden dar cuenta de las medidas de reporte y las medidas observables de desempeño, mientras que los métodos cualitativos hacen referencia a los significados, valores, percepciones e interpretaciones de los actores involucrados. En atención a ello, los insumos empleados para la aplicación de esta metodología al caso de Colsubsidio comprenden encuestas, entrevistas semiestructuradas y grupos focales, así como el análisis de contenido de documentos institucionales y prensa, por un lado, y la información cuantitativa y los datos estadísticos de los que se dispone, por otro. En términos prácticos, se expondrán para cada uno de los periodos definidos los elementos de la metodología de reconocimiento de valor público, usando información contextual y las diferentes fuentes consultadas, y plasmando dicho modelo gráficamente, para esquematizar el análisis de forma efectiva.

## Primera etapa: fundación de Colsubsidio (1957-1962)

Los primeros años de las cajas de compensación familiar, en general, y de Colsubsidio, en particular, partieron de una función relativamente clara y en buena medida privada, y comprendieron una acción netamente destinada a cumplir con el requisito ejecutivo de distribuir los aportes del 4 % de la nómina de las empresas hacia sus trabajadores afiliados de menores ingresos. A continuación se presenta cómo se refleja dicha acción en el reconocimiento del valor público creado por la organización (véase gráfico 4.4). En este periodo, en términos de gobernanza colaborativa puede comentarse una postura coactiva por parte del nivel ejecutivo al decretar el cumplimiento de estas disposiciones por parte de las empresas. Sin embargo, las cajas, como organizaciones sin ánimo de lucro, desempeñarían un papel colaborador y asistencial en la atención de una población vulnerable que, si bien se circunscribía a los trabajadores de las empresas afiliadas, impulsaba diferentes formas de creación de valor social.

### Balance de valor público

En primer lugar, podría mencionarse que la acción de la organización en este periodo logra dar cumplimiento de la misión, u objetivos definidos, a saber, aliviar la carga económica de los trabajadores de menores recursos de las empresas afiliadas (por ejemplo, para gran parte de los afiliados de 1958 los subsidios podrían ascender a representar el 16 % de su salario mensual) (Colsubsidio, 1958). Los costos financieros, a excepción de los gastos administrativos, tenían total correspondencia con este cumplimiento misional al tratarse de una transferencia monetaria.

Dentro de las consecuencias no intencionadas sobresalen más las positivas (como el reconocimiento de hijos naturales y el fortalecimiento del núcleo familiar) (Colsubsidio, 1959) que las negativas (posibles efectos sobre el aumento de la informalidad o reducciones en la población ocupada). La satisfacción de las personas que recibieron los subsidios no es fácilmente cuantificable, pero es de esperar que sea alta considerando la importancia que podía llegar a representar el subsidio como ingreso extra frente a los ingresos familiares.

Quizás un aspecto que entraría en el lado de costos del balance de valor público sería el costo del uso de la autoridad pues, al decretar el Gobierno la obligación de las empresas de destinar el 4 % de la nómina a este fin, se colocaba una carga sobre la empresa que ahora debía destinar estos recursos. En lo que respecta a la justicia operacional, puede destacarse la no discriminación de beneficiarios (los que cumplieran

## 1957-1962 - Fundación de Colsubsidio

### Valor público (balance)

- Logro misional: entrega de subsidios que alivian carga económica para los trabajadores de menores ingresos
- Consecuencias no intencionadas positivas (reconocimiento de hijos naturales) más que negativas
- Costo del uso de autoridad: colocar una carga sobre la empresa
- Alcance de aspiraciones filantrópicas y construcción de relaciones entre empleadores y empleados

### Legitimidad, apoyo y rendición de cuentas democrática

- Legitimidad de la acción de la caja proveniente de decreto ejecutivo
- Legitimidad por parte de los trabajadores (sindicatos y mismos empleados)
- Legitimidad por parte de empleadores en conflicto: unos podían verlo como algo bueno pero otros como un costo adicional
- Relación favorable con los autorizadores formales y grupos de interés
- Rendición de cuentas horizontal con los pares y vertical con las autoridades formales

### Capacidad operacional y legitimidad procedimental

- Flujo de recursos: apoyo y soporte por parte de la andi
- Capacidad y visión de Roberto Arias como conocedor de la protección social
- Procedimientos y programas necesarios para llevar a cabo la labor (recalcando el interés por conseguir la mejor tecnología)
- Fortalecimiento del sector del subsidio familiar como un todo

### Creación de valor público

#### Logro de resultados socialmente deseados

- Disminución de cargas económicas a trabajadores. Valorado como acuerdo social

#### Efectividad, eficiencia y equidad

- Efectividad al entregar los subsidios correspondientes, eficiencia al no sobrepasar los costos de administración como otras cajas y equidad relevante al ser una acción progresiva

#### Oportunidades y riesgos

- Identificación de necesidades de la población insatisfechas y de referentes internacionales, y contar con un remanente por la eficiencia
- Reto de manejar la relación y aceptación por parte de los empleadores

**Gráfico 4.4.** Primera etapa: fundación de Colsubsidio (1957-1962)

Fuente: Elaboración propia.

con los requisitos recibían el respectivo subsidio) y, en lo que respecta a la equidad, debe resaltarse el hecho de ser una acción dirigida a la población de menores ingresos, es decir, focalizada y progresiva.

En último lugar, en el contexto de responsabilidad social corporativa pueden surgir otros aspectos para el balance de valor público, como el alcance de aspiraciones filantrópicas por parte de los empresarios, al reconocer y poder apoyar con estos recursos a sus trabajadores, y, por supuesto, una construcción de capital social en términos de las relaciones entre empleados y empleadores, mediada y soportada, principalmente, por las cajas de compensación.

## Legitimidad, apoyo y rendición de cuentas democrática

Si bien la fuente principal de legitimidad de lo que vendrían a ser las cajas de compensación provenía del Decreto 118 de 1957, de acuerdo con el cual un actor del Estado definiría como necesario que se diera esta prestación y dicho actor sería una Junta Militar de transición y no un actor elegido democráticamente (Decreto 118 de 1957), dicha promulgación por el Gobierno *de facto* en el país daría, legalmente, legitimidad a la acción de la caja por tratarse de una disposición nacional.

Además, se identifican dos actores clave como fuentes de legitimidad: los trabajadores, por los que velaría la caja según su constitución, y los empleadores, quienes contribuirían con los recursos a la caja y quienes serían los miembros de la asamblea de la organización. Frente a los primeros, no cabría duda de que aceptaban y valoraban lo que hacía la caja, pues mejoraba sus ingresos reales y su capacidad adquisitiva, como se mostró.

Frente a los empleadores, en cambio, podrían encontrarse dos posiciones opuestas: ver la prestación como un elemento a favor en cuanto considerarían el efecto positivo sobre la calidad de vida de sus empleados, o como un elemento en contra, si se consideraba como una carga financiera extra. Esto se hace evidente en las declaraciones documentadas de la época: “Para algunos patronos, felizmente raros es cierto, el subsidio es solo una carga más que se les ha impuesto y ven en la Caja a una especie de recaudador forzoso” (Colsubsidio, 1958).

En términos generales, puede verse una relación favorable de Colsubsidio con los autorizadores formales, los grupos de interés/presión, las partes interesadas (*stakeholders*) y los medios de comunicación (diferentes textos y medios darían crédito de lo que hacían las cajas y lo que significaba) (Colsubsidio, 1959). En el contexto de colaboración intersectorial, aunque hoy es evidente el inicio de una relación de colaboración entre lo privado y lo público, inicialmente podría verse más como respuesta a coacción por parte del Estado. Habiendo dicho eso, tal relación no tendría siempre los mismos grados de cercanía y decisión, en cuanto las cajas estuvieron desde el inicio sujetas a la supervisión del Ministerio del Trabajo. En el caso de Colsubsidio, se hace evidente un fuerte vínculo en este periodo con otras cajas de compensación, grupos de interés como los gremios económicos y los sindicatos, y con el naciente Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) (Colsubsidio, 1959).

## Capacidad operacional y legitimidad procedimental

El elemento más importante para entender el grado de capacidad operacional para crear valor público con el que contaba Colsubsidio en sus orígenes es el apoyo y soporte organizacional de la Asociación Nacional de Industriales (andi), el gremio industrial más grande del país. Podría decirse que, en muchos sentidos, los criterios y la capacidad industrial permearon la actividad, y especialmente, la gestión de la Caja definió una forma de operar desde sus comienzos (representación activa de la andi en el Consejo Directivo).

Sumado a esto aparece un tema de liderazgo desde posiciones directivas que entró a diferenciar a Colsubsidio de otras organizaciones similares. En términos generales, la capacidad operacional de la Caja se vería acrecentada y magnificada por la dirección y participación de Roberto Arias, como cabeza ejecutiva, quien era un conocedor de los sistemas de protección social del mundo, en un momento en que no era sencillo encontrar un directivo en otras cajas de compensación que tuviera tal nivel de conocimiento y tal visión de las prácticas internacionales en el tema.

Más allá de esto, dada la relativamente poca complejidad de la acción de la Caja, se contaba con una capacidad de operaciones que respondía efectivamente al valor social que se pretendía crear, principalmente dirigido a sus afiliados. Sin embargo, se recalca el interés y la gestión con miras a aumentar la capacidad, conseguir los mejores equipos tecnológicos (Colsubsidio, 1960) y tener la disponibilidad de acumular remanentes que permitieran una reinversión con fuerte respaldo financiero en el futuro. Hasta este momento, no se percibe en la Caja un campo de salida explícito hacia la política pública en el contexto de colaboración intersectorial, más allá de la legitimidad provista por los otros actores y del fortalecimiento e interés por darle relevancia al sistema de subsidio familiar en el país.

## Logro de resultados deseados socialmente

En términos generales, la acción de Colsubsidio en dicho momento histórico, como la de las otras cajas, contribuyó a disminuir las cargas económicas de los trabajadores, lo que era socialmente deseado desde el punto de vista de las personas de menores ingresos y desde el gobierno de turno, al considerarlo algo necesario.

## Efectividad, eficiencia y equidad

La organización en este periodo sobresale por su efectividad al ver el cumplimiento de sus objetivos misionales en términos de actividades de subsidio familiar; en su eficiencia, pues se observa un manejo adecuado de sus recursos sin sobrepasar los gastos de administración, y en su equidad, al garantizar el acceso al servicio que prestaba a todos aquellos que cumplieran con los requisitos, lo que le permitió llegar de forma precisa a su población objetivo. El aspecto equitativo sería el más destacable de la acción de las cajas en este momento, pues representaba apoyar a los trabajadores menos favorecidos de las empresas mediante el subsidio familiar.

## Oportunidades y retos

La evidencia recolectada y el análisis de contenido muestra que los miembros de la organización identifican las oportunidades que podrían presentarse en términos estratégicos, empezando por el reconocimiento de las múltiples necesidades insatisfechas de la población afiliada, diferentes a la de la seguridad económica, en parte por los referentes internacionales; en su mayoría, por un entendimiento de las necesidades de la población trabajadora. Además de esto, se entiende la disponibilidad de los remanentes del ejercicio y los ahorros del gasto de administración como un capital importante para reconsiderar el papel de las cajas, asunto que en Colsubsidio tendría vital importancia a futuro. Frente a los posibles retos, dada la percepción negativa de algunos empresarios sobre el papel de las cajas y el aporte que estaban ahora obligados a entregar (Colsubsidio, 1959), empezaría a surgir una cierta tensión que persistiría: un conflicto de objetivos entre lo que quiere el empleador y lo que quiere el empleado. Lo que reflejaría, en otras palabras, una fuente proactiva (y otra no tanto) de legitimidad de las cajas con los posibles condicionamientos a su acción como resultado de ello.

## Resultados

En el periodo de 1957 a 1962, a pesar de contar con menos funciones relacionadas con actividades de política pública que en épocas posteriores, pueden verse ya algunos indicios de creación de valor público. Por parte de las cajas, en general, se observa en el trabajo por alcanzar resultados socialmente deseados, como contar con seguridad económica, junto con los efectos positivos no intencionados. En el caso particular de

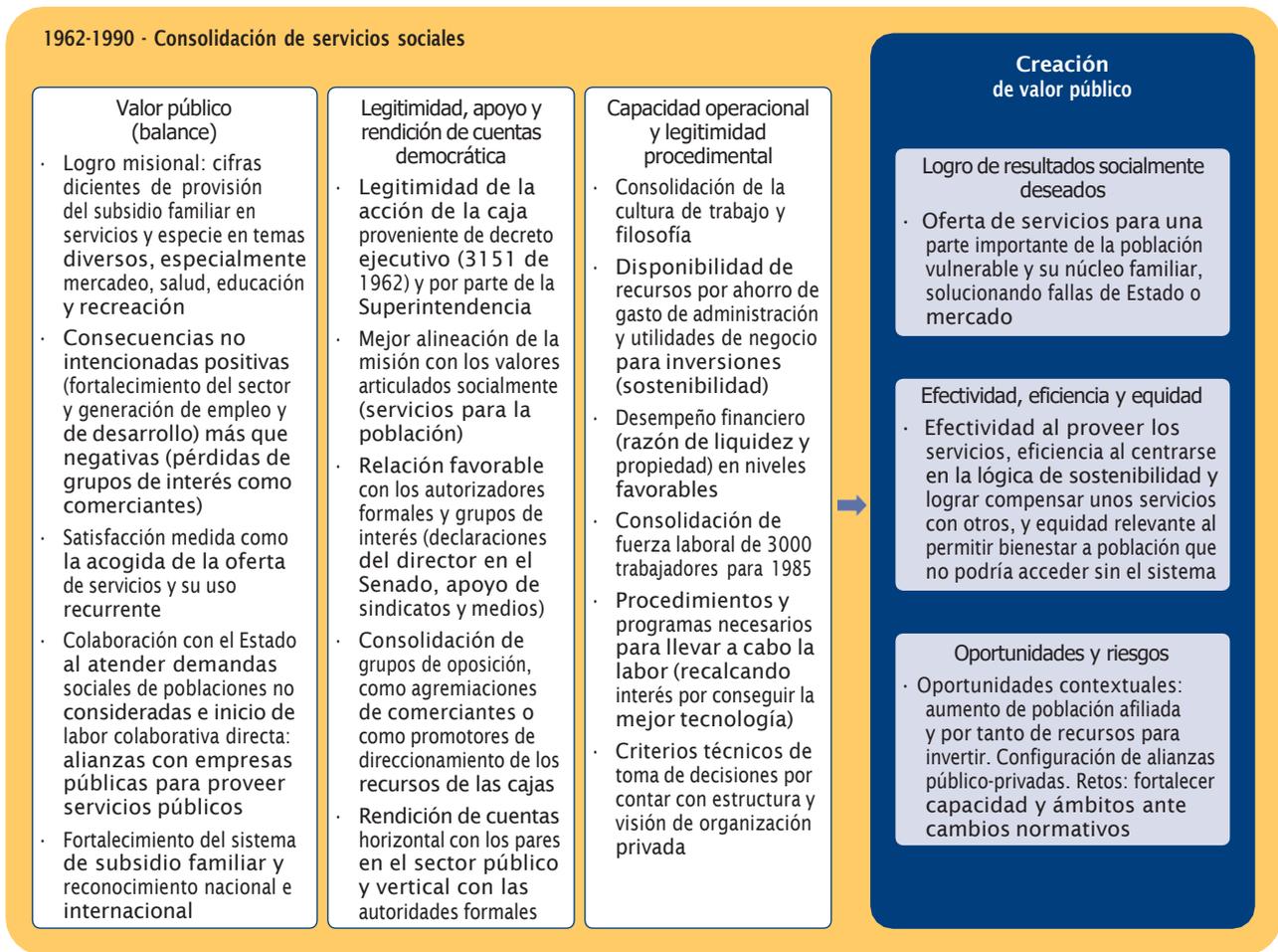
Colsubsidio, es evidente que aumentó su base de trabajadores y empresas afiliadas, lo que le permitió llegar a más personas con prestaciones y servicios. También se hacen evidentes mejoras en capacidad e infraestructura tecnológica, un interés sistemático por mantener buenas relaciones con las partes interesadas y una intención manifiesta en documentos organizacionales por mejorar el sistema de subsidio familiar a nivel nacional. Es decir, se logran resultados organizacionales que reflejan deseo y bienestar social, que son aceptados por sectores democráticos horizontales y verticales, y que son llevados a cabo operativamente con calidad y eficiencia.

### **Segunda etapa: consolidación de servicios sociales (1962-1990)**

El segundo momento, clave en la identificación del valor público reflejado por la acción de Colsubsidio, se remonta a una etapa de crecimiento del subsidio familiar en la que comienza a diversificarse la acción de las cajas de compensación en el país (véase gráfico 4.5). En particular, inicia desde el momento en que se les autoriza la entrega y operación del subsidio familiar en elementos adicionales a la cuota monetaria, lo que lleva al surgimiento de la provisión de los servicios sociales. Para Colsubsidio, esta etapa significaría un aumento sustancial en número de afiliados, la diversificación de su portafolio de servicios y su consolidación como actor clave en el sector y en la política pública. Es decir, como actor de una colaboración intersectorial, Colsubsidio pasó de una relación de coacción a una de colaboración con el Estado y los gobiernos. Aparece de forma más clara una sinergia en los procedimientos e iniciativas para aumentar la provisión de bienes a la ciudadanía y los afiliados. Este periodo finaliza en la década de los noventa, cuando inicia una nueva etapa en la acción de las cajas de compensación, caracterizada por una relación cajas-Estado que se vuelve más amplia, pero a la vez más compleja.

### **Balance de valor público**

En lo que se refiere al balance de valor público, la contabilidad de este se enfrenta a considerar no solo una acción relativamente simple, como la entrega de subsidios monetarios, sino el reto organizacional de entrar a proveer otros servicios sociales a la población beneficiada. A grandes rasgos, puede decirse que el logro misional, reflejado en las cifras de servicios efectivamente entregados en temas diversos como el ahorro de dinero en el mercadeo social y la canasta familiar, la atención de salud de calidad o la



**Gráfico 4.5.** Segunda etapa: consolidación de servicios sociales (1962-1990)  
**Fuente:** Elaboración propia.

posibilidad de acceso a recreación, cultura y educación, superaría los costos financieros en los que se incurrió para llevarlos a cabo.

Podría decirse que en esta etapa se identifican más resultados positivos no intencionados de la acción de la organización que negativos, siendo algunos de los primeros el fortalecimiento del sector del subsidio familiar como un todo a nivel nacional, el fortalecimiento de proveedores y cadenas de producción, y la trascendental contribución de las cajas, y de Colsubsidio, como generadores de empleo.

Siguiendo un argumento de mercado, la satisfacción de los usuarios vendría a estar reflejada en la gran acogida que tuvo la oferta de servicios de la Caja; es decir, el uso constante de servicios y beneficios por parte de los afiliados demostraría una disposición a incurrir en algún grado en costos extra para acceder a dichos servicios y beneficios. Así mismo, se mantendría y consolidaría poco a poco la categorización de afiliados, con el ánimo de mantener un modelo progresivo (tarifas diferenciales) en la provisión de servicios y de equidad, al buscar estimular el acceso a la población que más los necesitaría.

Frente al balance de valor público, uno de los aspectos más importantes recae en el papel colaborativo que empiezan a desempeñar las cajas al comenzar a proveer servicios que antes estaban a cargo del Estado, pero también propios del sector privado. En últimas, inicia una dinámica de provisión de bienes y servicios que puede que no tuvieran una alta disponibilidad para ser comprados o adquiridos de no ser por el rol de cajas como Colsubsidio. Se empezaría a materializar la colaboración intersectorial y el enfoque de las cajas como instrumentos efectivos para proveer servicios y bienes a ciertos sectores específicos de la sociedad.

Por último, debe resaltarse nuevamente el papel de Colsubsidio como aportante de la construcción de capital social, en cuanto al fortalecimiento del Sistema de Subsidio Familiar y del reconocimiento de la acción de este tipo de organizaciones (a nivel nacional e internacional), reflejado por ejemplo en las acciones al final del periodo de alianza con entidades locales para la provisión de servicios públicos y la provisión de servicios clave a clases medias emergentes urbanas.

### Legitimidad, apoyo y rendición de cuentas democrática

El nuevo panorama de subsidio familiar con el que cuenta Colsubsidio en esta segunda etapa, ampliando primero su servicio a la provisión de mercadeo de bajo costo y, después, a los servicios de educación, recreación y salud, entre otros, provee una mejor alineación de la misión organizacional con los valores articulados socialmente. La emisión del Decreto 3151 de 1962 sería una prueba clara de la legitimidad con la que contarían las cajas para su nuevo actuar, representando, según la filosofía de la democracia representativa, los intereses sociales.

Esta lógica se amplificaría en 1988 al surgir la Superintendencia del Subsidio Familiar como organismo de control, pues mostraba una intención estatal de supervisar dicho sector, lo que dejaba ver un panorama de acción más proactivo que reactivo. Es decir, el Gobierno pasa de tener un papel pasivo en el que deja un campo de acción e

involucramiento a uno más activo en la configuración y alcance del sector de las cajas, revisando anualmente su situación financiera y ejecución, y generando alarmas sobre su funcionamiento.

Frente al grado y tipo de relación que se constituyó con los diferentes actores, se puede ver un panorama positivo con los autorizadores directos como el Ministerio del Trabajo, el Ejecutivo en general y el discurso político<sup>4</sup>, pero también con el Legislativo (en este periodo, el director de Colsubsidio intervino en varios debates en el Senado en temas correspondientes al subsidio familiar). Frente a autorizadores indirectos se presentó una gran aprobación de la acción social por parte de los medios y por parte de los sindicatos (que incluso presionaban al Gobierno para generalizar la iniciativa de almacenes populares que propuso Colsubsidio [1963]).

Sin embargo, también se empezaban a consolidar ciertas enemistades y conflictos con actores afectados directamente por la acción de las cajas y de Colsubsidio (gremios de mercadeo privado veían la acción de mercadeo social como una amenaza de sus ganancias y actividad); además, empezaban cada vez con más frecuencia los discursos políticos sobre la posibilidad de apropiarse de parte de los recursos de las cajas con fines diferentes a los que fueron creados (como el seguro social, entre otros). Incluso, se mencionaría que se encuentra oposición en aquellos actores que veían la contribución social como un riesgo de la estabilidad política y económica, que representaban las precarias condiciones de vida de los ciudadanos (Colsubsidio, 1968).

En términos de la rendición de cuentas democrática en un contexto de gobernanza colaborativa se amplían las fuentes de control, se desarrolla en esta etapa la rendición vertical hacia el autorizador directo e indirecto (empresas y afiliados), pero también rendición horizontal en la configuración conjunta de la acción a través de la Superintendencia y los reportes de gestión de la Caja, así como a través de asociaciones gremiales.

### Capacidad operacional y legitimidad procedimental

Sin lugar a dudas, una de las mayores configuraciones de la capacidad organizacional para llevar a cabo la labor de Colsubsidio fue la consolidación de su cultura de trabajo y filosofía (se reconoce en sus documentos estratégicos e institucionales una posición privilegiada para servir al país) (Colsubsidio, 1971) al autoidentificarse como una organización privada sin vínculos políticos en la que puede primar lo técnico y se puede poner al servicio de la comunidad (Colsubsidio, 1972). Y aquí aparece uno de los principales valores de la dimensión y alcance de Colsubsidio frente a otras organizaciones públicas (y en el mismo sector frente a otras cajas de compensación):

<sup>4</sup> Por ejemplo, en 1967 se ofrecían declaraciones como "Si existiera, en un lugar ideal, un Estado poderoso, justo y sabio, en donde no hubiera miseria, ni ignorancia ni enfermedad desatendida, ni niñez sin escuela, ni gente desnutrida, ni riesgos sociales desprotegidos, allí las Cajas de Subsidio no tendrían para qué ocuparse de la acción social" (Colsubsidio, 1967).



**■ CET: Colsubsidio Educación Tecnológica, Bogotá**  
Personería jurídica n.º 9150 del 22 de octubre del 2010. Vigilada Mineducación

la posibilidad de surgir como un arreglo organizacional capaz de alcanzar la famosa dicotomía política-administración de la administración pública con el fin de generar objetivos socialmente deseables, es decir, con una mayor capacidad de mantener aislados de presiones e interferencias políticas sus acciones y programas (a diferencia de las organizaciones públicas). Esto, sin embargo, no parece ser cierto para todas las cajas de compensación familiar aún hoy en día. Por ejemplo, en años recientes se han dado a conocer a la opinión pública investigaciones, intervenciones e incluso sanciones a cajas de compensación por mal uso de recursos<sup>5</sup>.

Sin embargo, dicha cultura y dicha visión no hubieran podido materializarse sin la existencia de prácticas evidentes de ahorro de los gastos de administración y de remanentes que pudieran consolidar una oferta de servicios de calidad que complementara el subsidio monetario. Aquí reside el mayor símbolo de capacidad y una de las principales diferencias con organizaciones públicas y privadas: la disponibilidad de recursos financieros (por la diferencia entre los recursos recaudados y entregados en subsidio monetario, por los ahorros en los gastos de administración y por la naturaleza misma de ser sin ánimo de lucro) (Colsubsidio, 1958 y 1962) les permitió a Colsubsidio y algunas otras cajas realizar inversiones importantes en infraestructura, personal y tecnología que redundaron en la efectividad y eficiencia con que son percibidas para la provisión y prestación de bienes y servicios sociales. Colsubsidio, al tener una gran base de empresas y trabajadores afiliados, contó con este fuerte brazo financiero y pudo siempre mantener indicadores de resultado positivos (razón de liquidez y de propiedad siempre favorables y un gasto administrativo menor al permitido).

El liderazgo de la dirección de la organización en el escenario nacional e internacional, la consolidación de una fuerza laboral cada vez más grande (de 3000 trabajadores para 1985) y la reinversión constante en infraestructura y recursos tecnológicos también son muestra de la capacidad organizacional con la que contaba la Caja en esta etapa y de su interés en aumentar la capacidad de adaptación y aprendizaje de las condiciones del contexto que sería útil en el futuro.

## Logro de resultados deseados socialmente

En esta etapa de la organización se sigue observando un gran logro de resultados deseados y valorados por un sector de la población, los afiliados a la Caja y sus familias. Como se mencionó, una buena aproximación a la deseabilidad social de la acción de la Caja se reflejó en esta etapa en el creciente uso de los servicios (tasa promedio de crecimiento de asistencia de afiliados del 8 %, del 20 % en actividades de salud, del 4 %

<sup>5</sup> | Por ejemplo, en el 2018, una auditoría de la Contraloría General de la República realizada a la Caja de Compensación Familiar (Comfactor) detalló un desvío de recursos de salud de “al menos \$17 316 millones para gastos diferentes como publicidad, apoyo a una escuela de formación deportiva y patrocinio a un reinado de belleza” (Avenidaño, 2018). Así mismo, ese mismo año se denunció la influencia por parte de un exsenador sobre una caja de compensación con intereses electorales (Denuncia influencia de Plinio Olano en Caja de Compensación de Boyacá, 14 de febrero del 2018).

en los estudiantes matriculados en colegios propios y del 16% en las visitas al teatro). En otras palabras, la organización empezó a ser una empresa social de la población afiliada y buscó materializar intereses y deseos colectivos más allá de sus alcances de valor público. Por ejemplo, ofrecer educación femenina en un ambiente en el que esto estaba bloqueado políticamente. Por supuesto, no es posible generalizar que la actividad de la Caja reflejara el logro de resultados deseados por toda la población, pues no entraba dentro de su rango de acción misional, y porque es aún más difícil reconocer las necesidades de la población en general para esta y otras épocas.

### Efectividad, eficiencia y equidad

La efectividad y eficiencia de la acción de Colsubsidio en el periodo analizado se hacen evidentes en los informes revisados. Como se mencionó, los indicadores de cobertura y efectividad muestran que se logra cumplir los objetivos misionales aliviando las cargas económicas y proveyendo servicios a la población objetivo de la organización. Se observa que se hace desde una lógica de gestión privada que guía la operación de la Caja por la prioridad evidente en los documentos revisados y la declaración sistemática de la necesidad de mantener una sostenibilidad financiera para continuar con su operación. Sin embargo, el tema más importante que se debe mencionar en los elementos que reflejan la creación de valor público es el carácter equitativo que tendría su operación: son claras las referencias institucionales y externas que mencionan la importancia de la acción de las cajas para permitir el disfrute de servicios culturales y recreacionales a poblaciones que de otra forma no podrían acceder (por limitaciones geográficas como el museo de museos, o de recursos como los centros recreativos). Es decir, las cajas, y en particular Colsubsidio a partir de la lógica de su funcionamiento, permiten dar una provisión de un amplio portafolio de bienes y servicios sociales de manera equitativa, por lo menos para la población objeto de su acción.

### Oportunidades y retos

Las oportunidades contextuales de este periodo caracterizarían en muchos aspectos la acción de la Caja, así como el contexto normativo que permite la ampliación de servicios sociales por parte de las cajas (Ley 21 de 1982). En particular, se identifica una fuerte capacidad adaptativa y competitiva, reflejada por ejemplo en una relación constante entre el aumento de la población afiliada y la capacidad, y los aumentos en

cobertura y tamaño del portafolio de servicios de la Caja (por ejemplo, entre 1985 y 1986 la población de empresas afiliadas a Colsubsidio aumentó en 11,37%, lo que correspondía aproximadamente a mil empresas) (Colsubsidio, 1986). El reconocimiento y la relación que se mantiene con los actores que legitiman la acción de las cajas representaron una gran oportunidad para aumentar su acción social en este periodo y, en el caso de Colsubsidio, permitieron configurar las primeras alianzas público-privadas que caracterizarían la acción de la Caja a futuro (por ejemplo, en 1986, por solicitud de la gobernación local se crea la Corporación Privada sin ánimo de lucro, para la recreación popular en Bogotá para desarrollar y administrar parte de la infraestructura de parques). En lo que se refiere a los retos, los últimos años del periodo y la entrada de una nueva administración reflejarían uno de los elementos estratégicos más importantes: caracterizar las necesidades de los trabajadores para enfocar la acción de la Caja hacia el futuro. En la estrategia colaborativa es evidente el papel activo de algunas cajas como Colsubsidio en diferentes escenarios de actuación, en especial las alianzas formales con organizaciones públicas para llevar a cabo proyectos sociales con la experticia y la capacidad construida.

## Resultados

La aplicación de la metodología de reconocimiento de valor público para este segundo periodo de la Caja permite llegar a observaciones importantes. En primer lugar, al comenzar este periodo una de las mayores contribuciones de Colsubsidio a la política pública fue la de presionar, proponer y acompañar el tránsito del subsidio monetario al subsidio en especie y servicios, configurando nuevos portafolios y canales de prestación de servicios a miles de personas afiliadas y beneficiarias de su caja y de otras. Lo anterior se hace evidente en ejercicios previos por parte de la organización para identificar y validar las necesidades de los afiliados más allá del sustento económico hacia el año 1961 (Colsubsidio, 1961), y en declaraciones posteriores en 1966, que reflejarían que la idea de complementar el subsidio en dinero con el subsidio en especie estaba siendo adoptada a escala nacional (Colsubsidio, 1966). Esto repercutiría en el resto del accionar de la Caja a lo largo del periodo y permitiría, nuevamente, afirmar que Colsubsidio logra resultados relacionados con el bienestar de la población a la que se dirigen los diferentes servicios y modalidades, manejando un grado alto de legitimidad pública, un reconocimiento a nivel nacional e internacional y una consolidación de infraestructura y tamaño como organización que permite llevar a cabo su misión, en este periodo y después, como se verá adelante.

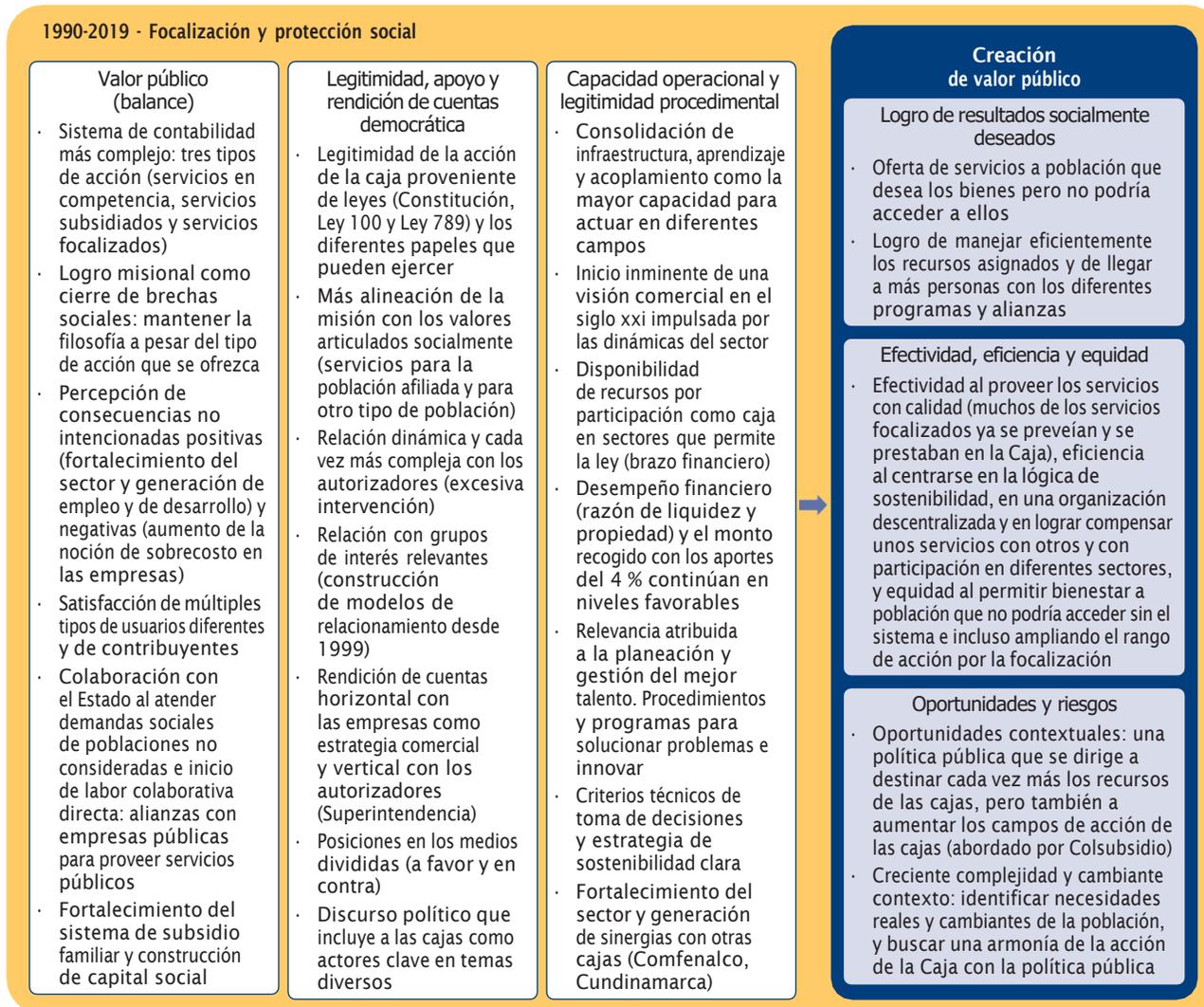
### **Tercera etapa: Colsubsidio en la focalización y la protección social (1990-presente)**

La tercera etapa considerada en este trabajo inicia en un punto de inflexión en la política de subsidio y protección social hasta la época presente (2018-2019). La década de los noventa definiría una nueva etapa en el sistema de seguridad social con la declaración de la nueva Constitución Política de 1991 y la promulgación de la Ley de Seguridad Social en 1993. En relación con las cajas de compensación implica un momento de cambio sustancial, en la medida en que este momento es el comienzo de la política de focalización (y destinación específica) de parte de los recursos que recogen las cajas de compensación por orden gubernamental, materializada en primer lugar con el Fondo de Vivienda de Interés Social (Fovis) y con los posteriores fondos definidos por la ley. Si bien lo anterior aparecería como una limitación e imposición regulatoria, también sería un periodo en el que paralelamente se darían nuevas posibilidades de acción a las cajas en campos antes inexplorados por ellas y se inculcarían en muchas dimensiones las nociones de competencia y funcionamiento del mercado, y Colsubsidio se adaptaría como una organización híbrida con estrategia competitiva, pero con un enfoque misional prosocial, como se analiza en el capítulo 3.

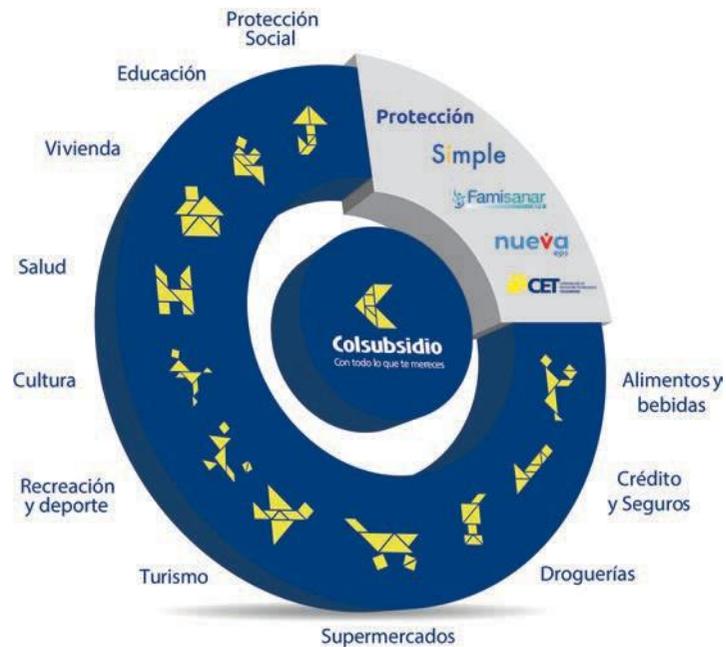
Este carácter híbrido empezaría a dar forma a una relación que va de lo coercitivo a lo colaborativo entre las cajas y los gobiernos en las últimas décadas. Esta relación se ha movido en diferentes momentos de esta tercera etapa desde un extremo coercitivo/coactivo al definir de forma directa las destinaciones específicas de los aportes del 4 % de las empresas afiliadas, pasando por cierto nivel de regateo/negociación en las actividades colaborativas con el Estado, hasta llegar en el otro extremo a espacios incluso de colaboración voluntaria e interdependencia estratégica, reflejados, por ejemplo, en la ampliación del radio de acción de las cajas.

Una importancia contextual de este periodo reside en considerar que la población que atendía la Caja vendría a hacerse más compleja en su composición, pues ya no se reducía únicamente a sus afiliados, sino que incluía un grupo más amplio de no afiliados en las poblaciones focalizadas por las destinaciones específicas de los aportes del 4% definidas por diferentes gobiernos. Estos cambios influyeron en el enfoque de creación de valor público y la mirada que se tendría de este mismo, tanto desde dentro como desde afuera de las cajas de compensación. Así mismo, podría inferirse que se cambió la relación Estado-cajas a una relación más dual entre coacción y colaboración, a partir de la cual se les imponen otras obligaciones, pero también se les dan espacios para participar en campos diferentes, iniciativa adoptada de forma completa por parte de Colsubsidio (como se hace evidente en los gráficos 4.6 y 4.7). También es un momento clave en el

que empiezan a aparecer formatos colaborativos con otras cajas de compensación, lo que refleja una alta capacidad de adaptación y un rápido aprendizaje organizacional (por ejemplo, una alianza con Comfenalco para el aumento de la cobertura de servicios sociales, o la alianza con Cafam para la constitución de la eps Famisanar).



**Gráfico 4.6.** Tercera etapa: focalización y protección social (1990-2019)  
**Fuente:** Elaboración propia.



**Gráfico 4.7.** Portafolio de servicios de la organización  
**Fuente:** <https://www.colsubsidio.com/afiliados/quienes-somos>.

### Balance de valor público

A medida que crece el portafolio de servicios de la organización en esta tercera etapa, se hace más retador definir operativamente un sistema de contabilidad de valor público agregado, considerando además que existen servicios que han mutado a ser competidores netos de mercado en diferentes sectores (como el *retail* o la salud), otros que siguen siendo provistos con tarifas subsidiadas como parte de la razón de ser de la organización y unos nuevos servicios sociales o destinaciones específicas que definieron leyes en diferentes momentos sobre la acción de las cajas. En ese contexto, se precisan las implicaciones en la generación de valor público, de esta combinación particular, surgida en esta tercera etapa, para la organización.

En primer lugar, el logro misional de la organización debe y puede ser comparado con el planteamiento, que en su primera mención explícita en el 2001 era: “En Colsubsidio trabajamos en conjunto con los empleadores, trabajadores y el Estado, por el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población y el desarrollo de

una sociedad más solidaria, armónica y equitativa” (Colsubsidio, 2001); diecisiete años después la misión de la organización pasaría a “generar oportunidades para el cierre de brechas sociales” (2016). Ambas misiones dejan entrever una acción organizacional centrada en el logro de resultados sociales con un criterio básico: la solidaridad y la necesidad de atender desigualdades en la población.

Un aspecto importante recae en la diferencia de esta misión y el objetivo con el que fue creada esta, y las otras cajas de compensación: el transcurso del tiempo, los cambios institucionales y normativos han hecho evolucionar y adaptarse a una caja de compensación como Colsubsidio. Frente a los servicios y las unidades de servicio en los que la organización se comporta como un competidor más del mercado podría argumentarse que no es tan sencillo diferenciar su papel como creador de valor público frente al de otros proveedores privados o públicos. Sin embargo, la información cualitativa recolectada para este trabajo deja ver en varios de estos servicios, como en salud, vivienda, educación o recreación, que se mantiene la filosofía de servicio y de compromiso que caracteriza la acción de la Caja y que diferenciaría su acción de la de otras organizaciones prestadoras del mismo servicio. Esto se muestra de manera evidente en grupos focales y entrevistas realizadas al encontrar que la mayoría de las personas consultadas resaltan la lógica diferente de gestión (sostenibilidad) y la motivación intrínseca de sus colaboradores al tratarse de una organización sin ánimo de lucro. Lo que en últimas se ve en la acción de la Caja en términos de su impacto más que de sus ingresos frente a sus costos.

Algunos servicios como la recreación, la educación o la cultura tienen un énfasis social pero no de sostenibilidad, lo que se refleja en el sobrecosto (o subsidio interno) que han generado a lo largo de la historia de la Caja y que dan cuenta de un logro misional relacionado con el acceso a la educación, la cultura y la recreación para poblaciones vulnerables, con alta necesidad y poco acceso. Esto se hace evidente en el beneficio que han recibido 42 159 niños ubicados en 275 sedes educativas durante el 2018, y una oferta cultural que alcanza a 693 042 usuarios (Colsubsidio, 2019). Otros servicios, como el crédito al fomento, no han tenido que ser subsidiados en gran parte de la historia, pero sí reflejan una gran forma de cerrar brechas sociales al permitir el acceso a microcréditos a personas históricamente alejadas del sistema financiero.

Como se documentó en el capítulo 3, los fondos de destinación específica determinados por diferentes gobiernos, que han afectado el uso de los recursos por parte de las cajas y su acción misma, reflejan un nuevo panorama de análisis de logro misional, pues, en principio, restringen la flexibilidad. No obstante, se expande la población que puede ser beneficiaria (por ejemplo, los recursos focalizados al Sistema Subsidiado de Salud que representan un porcentaje que contempla una

cobertura universal) de la acción de la Caja y por tanto es más difícil de entender solo como un logro hacia poblaciones afiliadas. A la luz de la metodología definida y la información recolectada, los testimonios en entrevistas y grupos focales dan cuenta de una participación proactiva de la organización en dichos fondos, lo que indica un interés por contribuir y aportar a estas disposiciones normativas, en la medida en que, de acuerdo con diferentes testimonios, no se alejan de la línea misional planteada desde antes de la existencia de estas focalizaciones. Así, en el balance de valor público, entonces, podría decirse que la organización (a partir de las cifras y los testimonios recogidos) da cuenta del cumplimiento de los logros misionales aun cuando se redujo la flexibilidad en la destinación y el alcance de los recursos.

En segundo lugar, las consecuencias no intencionadas positivas y negativas son difíciles de cuantificar y desagregar en un contexto con funciones sociales ahora cada vez más amplias y diversas. Tal vez una de las consecuencias positivas de la acción de la Caja es la contribución al desarrollo de una fuerza laboral estable, creciente e interesada, y el desarrollo de proveedores y de la economía misma de las regiones donde está actuando. Sin embargo, como se mencionó, también ha surgido una consecuencia negativa no intencionada marcada por el riesgo político en las cajas de compensación (Hinestroza y González, 2018).

En cuanto a la satisfacción de los usuarios o “clientes” de la organización, esta debe definirse también según el servicio o bien que se esté considerando. En este caso, la organización tiene en cuenta la importancia de la satisfacción de usuarios desde el inicio de la prestación de servicios y confirma una satisfacción en la provisión de servicios por medio de estudios levantados por terceros, así como por la creación de unidades de la organización especializadas en este aspecto. Sin embargo, como se mencionará en la sección de oportunidades, es preciso construir indicadores y medidas de la evolución de las necesidades reales de los trabajadores, considerando que muchas veces son las empresas afiliadas y los empleadores los que definen el enfoque de dicho portafolio (puede suceder que haya satisfacción en los clientes al usar uno u otro servicio, pero se pueda aumentar la satisfacción general en términos sociales agregados entendiendo mejor sus necesidades). No sobra mencionar que la organización y las cajas de compensación siguen reflejando un costo social del uso de autoridad del Estado, al aparecer como una carga no salarial para las empresas, lo que según la teoría económica puede llegar a afectar los resultados de mercado y condicionar las decisiones de actores privados como las firmas. Este último argumento refleja algunas visiones que minimizan el rol de las cajas por parte de algunos grupos profesionales sin conocer su alcance real. Esto se pone en evidencia en algunas columnas de opinión que resaltan los aportes de los empresarios a las cajas como impuestos a la nómina,

o impuestos que incluso pueden financiar rentas para las personas de más recursos (Lora, 2016).

En último lugar, el balance de valor público en el contexto de gobernanza colaborativa pone en evidencia un importante papel de la organización en la creación de valor público, incluso al involucrarse en programas como aliado estratégico del Estado. En particular, la forma en que se han manejado las diferentes alianzas con el Estado (red de bibliotecas, administración de jardines, adecuación de espacios recreativos, colegios en concesión, entre otros) deja ver un gran interés y potencial de la organización para proveer con capacidad y experiencia soluciones de calidad a la sociedad en representación directa del Estado. Así mismo, refleja el papel de la organización en el aporte a las relaciones entre los empleadores, los empleados y la sociedad civil, lo que da cuenta en muchos frentes de su interés y responsabilidad social.

### Legitimidad, apoyo y rendición de cuentas democrática

La legitimidad y el apoyo en este tercer periodo puede ser un tema álgido de abordar, pues dados la complejidad y el abanico de acciones de la Caja, se observan diferentes grados de aceptación y relación por parte de actores clave y autorizadores formales, complementados con una concepción de legitimidad de la ciudadanía y el colectivo que no puede ser plasmada con tanta facilidad. Sin lugar a dudas, la expedición de las normas clave en este periodo (Ley 100 de 1993 y Ley 789 del 2002), con las que se establecen diferentes papeles de las cajas de compensación y se incluyen como actores clave de la protección social, son los referentes más claros de una legitimidad de su acción en el contexto colombiano, nuevamente, por tener una fuerte base de afiliados y no afiliados beneficiarios de servicios. Si bien este mismo análisis puede aplicarse a la expedición de las normas que focalizan y destinan los recursos de las cajas, aquí entran a considerarse otras reacciones más directas: algunos empresarios, si bien están de acuerdo con los aportes (constituyentes de las cajas de compensación), no ven necesariamente con buenos ojos y con aceptación que el Estado dirija recursos que fueron concebidos con cierto objetivo (prestación y compensación de los trabajadores) para otros fines, pero otros sí pueden incluir dentro de su cuenta social de responsabilidad estas acciones.

Frente a la relación de Colsubsidio con los autorizadores formales (Ejecutivo, Legislativo y órganos de control), puede verse una relación cada vez más compleja y dinámica, positiva en algunos momentos, pero negativa en el momento en que pueden afectarse los unos a los otros. En otras palabras, la relación entre el Gobierno y las cajas

pone en evidencia una dinámica de coerción-colaboración de diferentes características para algunos de sus servicios o acciones. Como se verá con mayor detalle en el capítulo 5, la interacción entre estos actores puede enmarcarse en diferentes modelos de colaboración en la provisión de bienes y servicios sociales, en los que se presentan algunos con grados elevados de sinergia (y aprendizaje), y otros en los que existe más un papel regulador y coaccionado del alcance de las acciones de las cajas. Por el lado de los organismos de control, en cambio, se dificulta reunir criterios de relación, pues la caja está sujeta a diferentes organismos de control según los servicios que se consideren y según las disposiciones normativas. Sin embargo, se puede observar cierto engranaje con la Superintendencia del Subsidio Familiar en este periodo, pues esta vela por los planes de inversión y los autoriza, lo que la constituye en el filtro de autorización formal de la acción de la caja.

En cuanto a la relación con grupos de interés/presión y partes interesadas, Colsubsidio resalta por la implementación de modelos de relaciones con partes interesadas y grupos desde su área de planeación a partir de 1999 y manteniendo unas líneas claras de cuáles son los actores clave de interés para la organización y acerca de la manera y forma en que deben atenderse. Por ejemplo, manteniendo una mirada comercial y competitiva ha constituido una relación transparente mediante un fuerte sistema de reportes de gestión hacia las empresas afiliadas, pues se ha mantenido la noción de que la sostenibilidad de los servicios sociales depende del crecimiento de empresas y trabajadores afiliados. Por ejemplo, existen reportes de resultados a la sociedad en general, diferentes a los informes a la Asamblea de Afiliados, llamados “Informes de Gestión y Sostenibilidad”. Por otro lado, la organización, como parte de su estrategia, centra su atención en otras partes interesadas (*stakeholders*), como los usuarios de los servicios, los trabajadores afiliados, la comunidad, los proveedores y el Gobierno, entre otros, y para cada uno de los actores ha definido formas claras de relacionarse y de construir relaciones de autorización y legitimidad sostenibles. Esto puede verse claramente en los diferentes elementos de direccionamiento estratégico, así como en las menciones de este tema en las entrevistas con la alta dirección de la organización.

Por último, dentro del discurso político puede encontrarse que los últimos planes de gobierno (desde el 2006) presentan un papel y una visión de las cajas fundamental para el desarrollo del país y la superación de la pobreza (en especial en temas de vivienda, capacitación, formalización laboral, atención a la niñez y la jornada escolar complementaria, protección al cesante y más recientemente a la población con discapacidad). En particular, los siguientes apartados de los planes de desarrollo (véase cuadro 4.2) hacen referencia explícita a las cajas como aliados estratégicos en la política pública.

**Cuadro 4.2.** Referencias explícitas a las cajas de compensación en los planes de desarrollo de Colombia

2006	2010
<p>—“Asimismo, mediante la Red de la Banca de las Oportunidades conformada por entidades del sistema financiero, incluyendo las cooperativas, las Organizaciones No Gubernamentales (ong), y las cajas de compensación familiar se extenderá la cobertura para llevar servicios financieros a la población desatendida” (p. 168).</p> <p>—“De otra parte, el Ministerio de Comunicaciones, en coordinación con el sena y las Cajas de Compensación Familiar, identificará las necesidades de capacitación en tic en el sector productivo” (p. 290).</p>	<p>—“De manera particular, las Cajas de Compensación Familiar, previo estudio del Ministerio de la Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación (dnp), ajustarán sus funciones a las necesidades del mercado de trabajo del país, para constituirse como prestadores de servicios de empleo y protección social regulados (incluido el subsidio familiar)” (p. 131).</p> <p>—“Aumentar los recursos del Fondo para la Vivienda de Interés Social de las Cajas de Compensación Familiar, en el marco de los acuerdos de gestión con departamentos y/o áreas metropolitanas” (p. 308).</p> <p>—“Así mismo, se promoverá la jornada extendida en los establecimientos educativos oficiales, y en coordinación con las cajas de compensación familiar se fortalecerá la jornada complementaria” (p. 357).</p>
2014	2018
<p>—“En la ejecución de esta acción estratégica el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio articulará acciones con otras entidades como el Departamento de Prosperidad Social (dps), las cajas de compensación familiar (ccf) y el Sistema General de Regalías (sgr) para darles continuidad a programas de mejoramiento de condiciones de habitabilidad” (p. 290).</p> <p>—“Los programas y proyectos que se diseñen y ejecuten para dicha población [personas con discapacidad] tendrán la participación y financiación del sector público y la vinculación del privado, especialmente a través del sector de las ccf” (p. 295).</p>	<p>—“Además, MinSalud liderará la articulación con entidades del orden Nacional, territorial y cajas de compensación familiar, entre otros, con el fin de impulsar una política de cuidado integral de largo plazo y servicios sociales complementarios en salud” (p. 311).</p> <p>—“La entidad [Coldeportes] deberá promover que diversas instancias y organizaciones, como las juntas de acción comunal, las secretarías de desarrollo social y las cajas de compensación, desarrollen actividades culturales, deportivas y de recreación para las personas mayores” (p. 423).</p>

**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación (2007, 2011, 2015 y 2019).

Esta asignación o delegación indirecta puede estar enmarcada en la habilidad de estas organizaciones para atender tanto fallas de mercado como de gobierno sin enfrentar la interferencia política que presentan muchas organizaciones públicas. Para el caso de Colsubsidio es también relevante el grado de legitimidad que proveen reconocimientos nacionales e internacionales, dentro de los que se ubican reconocimientos por parte del Ejecutivo o el Legislativo<sup>6</sup>, los nombramientos en organizaciones internacionales de seguridad social (Colsubsidio como miembro de la Asociación Internacional de la Seguridad Social recibe en el 2009 una mención por “buena práctica en formación para el trabajo para reintegrados de grupos ilegales”) y el

<sup>6</sup> Como sucedió en el discurso del vicepresidente de la República en el 2000 en la entrega del Premio Colsubsidio de Investigación en Pediatría. Se afirmó: “Quiero hacer un sincero reconocimiento a Colsubsidio, entidad que patrocina este evento y que se destaca como una de las instituciones líderes en el sector de la seguridad social” (Bell, 2000).

múltiple reconocimiento dentro del sistema de las cajas de compensación y por parte de la sociedad en general (por ejemplo en el 2014, la Cámara de Comercio Colombo-Británica le otorgó un premio a Colsubsidio por las mejores prácticas ambientales en el parque acuático y de conservación Piscilago, y en el 2016 Colsubsidio ocupó el séptimo puesto entre las veinticinco empresas que más empleo generan en el país) (Colsubsidio, 2016).

## Capacidad operacional y legitimidad procedimental

Frente a la capacidad operacional de la organización para llevar a cabo su misión y propiciar la creación de valor público, es importante mencionar la infraestructura, el aprendizaje y el acoplamiento alcanzados en sesenta años de funcionamiento. Esta experiencia y capacidad les permitió a las cajas y a Colsubsidio asumir las responsabilidades emanadas por la ley. Más concretamente, pueden verse en las unidades de servicio enfoques diferentes para fortalecer y emplear la capacidad operacional. En salud y mercadeo, por ejemplo, el establecimiento de la Ley 100 y sus definiciones normativas implicaron un cambio de modelo de subsidio a uno en el que se debían considerar los costos y la eficiencia, y en el que se debió adaptar de forma estructural el funcionamiento y enfoque de la caja hacia una lógica de competencia con otras eps. En otros servicios, en cambio, siguió primando un enfoque de capacidad operacional desde el fortalecimiento del portafolio de posibilidades y oportunidades (como recreación, educación o crédito) a partir de los remanentes. En general, como aspecto determinante de esta tercera etapa, en toda la operación se identifica una tendencia organizacional a centrar la atención en aumentar cada vez más el enfoque hacia el cliente y la prestación de servicios, dado en parte por el aumento de la competencia frente a otras cajas de compensación.

Parte de la capacidad organizacional con la que cuenta la Caja proviene de la importancia entregada a la planeación estratégica desde finales de la década de los ochenta y materializada en los planes de acción para los diferentes periodos. En particular, se hace evidente con ajustes en la organización administrativa como mayor delegación y desarrollo de una red de sistematización (Colsubsidio, 1989). Además, es evidente en los documentos estratégicos el valor dado a los procesos de capacitación constante de la fuerza laboral y la preocupación por resolver problemas organizacionales mediante la innovación. El otro aspecto en el que Colsubsidio refleja respuestas estratégicas competitivas es su participación como accionista de organizaciones administradoras de pensiones, salud, instituciones financieras o sistemas de información. Todas estas inversiones permiten a la Caja consolidar un capital de trabajo y un brazo financiero necesario para operar mejor. Por ejemplo, un hecho clave que consolidaría la capacidad

organizacional de Colsubsidio sería la alianza con Comfenalco Cundinamarca (luego fusión por absorción), lo que permitió aumentar la infraestructura y la provisión de servicios a los afiliados de ambas cajas, y fortalecer así la posición de Colsubsidio y la composición del sector como un todo. Por último, el análisis de documentos refleja estrategias de adaptación anticipada en la capacidad operacional y legitimidad procedimental, que pueden verse, por ejemplo, en los pilares de su modelo de sostenibilidad: transparencia y gobierno corporativo, contar con el mejor talento humano, contribuir a la conservación del medio ambiente, generar desarrollo humano integral y asegurar solidez financiera para la equidad (Colsubsidio, 2016).

### Logro de resultados deseados socialmente

La acción de la Caja, en el periodo del estudio de caso, posibilita resultados deseados socialmente, empezando, al igual que en etapas previas, por la provisión de bienes y servicios y protección social a población que los necesita y que de otra forma no podría acceder a ellos, así como en la gestión eficiente de los recursos asignados. Por otro lado, los diferentes intentos por focalizar los recursos de las cajas y la respuesta efectiva de la organización muestran el cumplimiento de logros deseados socialmente. En este aspecto, sobra recalcar los resultados de los servicios entregados (por ejemplo, para el 2017 se podían contabilizar más de 2 billones de subsidios monetarios pagados, 41 117 viviendas escrituradas y 864 930 créditos desembolsados) (Colsubsidio, 2017). Este recuento de logros sociales para el caso de Colsubsidio no estaría completo si no se consideran los diferentes programas y alianzas con el Estado para representar y ejecutar sus funciones, lo que pone en evidencia una cierta interdependencia estratégica con actores gubernamentales que aparentemente confían en la capacidad de la Caja para implementar de forma efectiva proyectos y programas sociales.

También es importante mencionar que muchos de los atributos y de las funciones de la Caja, desde la década de los noventa, ya entraban en su marco de acción, como la construcción y provisión de vivienda o de servicios de capacitación y fomento para la población adulta, por lo que Colsubsidio entró a prestar un mandato deseado socialmente con experiencia y con capacidad de operación. Un elemento fundamental que diferencia a Colsubsidio es que es la única caja de compensación que ha tenido acción (por provisión o participación directa) en todos los elementos que le ha permitido el marco normativo colombiano<sup>7</sup>, mostrando un portafolio variado que permite consolidar su acción en muchos elementos de la política pública de protección y seguridad social, y avanzar en el cumplimiento de su misión de cerrar brechas sociales.

<sup>7</sup> | Como sucede con la participación en el Fondo de Pensiones Protección, aspecto que no contempla ninguna otra caja de compensación.

## Efectividad, eficiencia y equidad

El análisis de los documentos organizacionales y las entrevistas hechas permite observar que se mantiene desde 1990 sistemáticamente una estrategia organizacional enfocada en una operación descentralizada y centrada en el servicio<sup>8</sup>, atada a objetivos de efectividad en la gestión y el logro de resultados. Los planes y documentos estratégicos ponen en evidencia un lenguaje y unas narrativas relacionadas con procesos y criterios de gestión privada. La búsqueda de eficiencia administrativa, desde la década de los noventa, se caracteriza por la existencia de economías de escala como objetivo de la dirección, como se puede ver en la reestructuración administrativa de 1991 (Colsubsidio, 1992), que adaptó la estructura para facilitar la posibilidad de ofrecer portafolios integrados de servicios en diferentes campos (como subsidio de vivienda con acceso a crédito o proyectos de vivienda con acceso a educación, mercadeo y salud). Esto probablemente ha facilitado que la organización se haya adaptado rápidamente a los cambios normativos que permitieron a las cajas ampliar su portafolio a otras actividades de mercado. No obstante, esos objetivos de mercado suelen ir acompañados en los documentos por objetivos sociales. La equidad es nuevamente el aspecto que de forma consistente se hace patente en los documentos y en las entrevistas, al reconocerse nuevos aspectos por las focalizaciones estatales con los fondos y ampliarse la acción a un mayor segmento de la población. La estrategia parece adaptarse al hecho de que los fondos de destinación específica amplían los rangos de acción en política pública que la organización plantea como oportunidades para contribuir a la equidad y reducción de la desigualdad y la cobertura de segmentos vulnerables de la población. Esto se puede ver en diferentes hitos que reflejan un aumento de la acción de la Caja hacia población externa a sus afiliados y principalmente vulnerable, como el establecimiento de una eps en 1994 con alcance más allá de sus afiliados (Colsubsidio, 1994), o la adjudicación de la administración de colegios y jardines sociales municipales desde 1999 (Colsubsidio, 2000).

## Oportunidades y retos

El trabajo cualitativo y cuantitativo permite identificar diferentes oportunidades y retos que han marcado la acción de la Caja en este periodo. El gran cambio normativo (la política pública destinada a emplear las cajas y sus recursos en varios temas de la protección social) trajo un nuevo abanico de oportunidades. Aparecieron roles conocidos en los que la caja pudo proveer servicios y atención con capacidad instalada. Así mismo, aumentó el rango de actividades permitidas (Ley 100 de 1993), asunto abordado por

<sup>8</sup> Entrevistas con altos directivos de la organización y verificación con informes a la Asamblea de Afiliados de la época (1989-1991).

Colsubsidio con efectividad y como estrategia social y competitiva (particularmente introduciéndose como operador de una eps y como accionista en un fondo de pensiones). Sin embargo, las condiciones del contexto también han hecho más visibles los retos que se han tenido y que se seguirán asumiendo: en particular, la identificación de las necesidades actuales y cambiantes de la población a la que se dirige Colsubsidio y la manera en que se satisfacen, aspecto que se aborda con mayor profundidad en el capítulo 6 de este libro. Igualmente, abre preguntas estratégicas sobre si han desaparecido ciertas fallas de mercado, por lo cual se hace necesario centrar aún más su atención o su participación en programas sociales. Sin lugar a dudas, el reto más grande será el de generar una armonía entre la acción de la Caja y la política pública en un esquema de gobernanza colaborativa o, en otras palabras, combinar la estrategia competitiva con la estrategia social como organización híbrida, tal como se define en el capítulo 3.

## Resultados

La aplicación de la metodología en este tercer periodo de análisis permite un mayor acercamiento a la respuesta central de este documento sobre cómo crea valor público, actualmente, una organización como Colsubsidio. En particular, se encuentra que en lo que hace la Caja, ya sea por mandato ejecutivo o por iniciativa comercial y estratégica, es evidente que hay una correspondencia entre objetivos de sostenibilidad y objetivos de impacto social. Sostenibilidad y servicio entendidos no solo como satisfacción al cliente (el índice de satisfacción para el 2017 se ubica en 82,8) (Colsubsidio, 2017), sino como el efectivo y recurrente uso de los servicios de la Caja (reflejado en las diferentes estadísticas sobre usos y servicios entregados). Además, esta correspondencia, legítimamente soportada en los acuerdos colectivos que rodean el contexto de la organización, y operativamente llevada a cabo con calidad y criterios técnicos como lo pone en evidencia la certificación en calidad iso 9001 de las diferentes unidades de prestación de servicio (Colsubsidio, 2015, 2017), permite hablar de creación de valor público en la mayor parte de sus líneas de acción. Igualmente, al estar relacionado lo que hace la Caja con una misión valorada socialmente (cerrar brechas sociales) y al hacerse en un ambiente de aceptación por actores y partes interesadas, se puede poner en evidencia que la organización opera en un ambiente de creación de valor público.

En el contexto de la colaboración con el Estado también sobresale el papel proactivo que ha tenido Colsubsidio para buscar resolver problemas sociales. No solo presenta una lógica de organización sin ánimo de lucro con énfasis en atender poblaciones vulnerables, supliendo necesidades que no son provistas por otros actores, sino que se

hace a partir de la premisa de propiciar organizacionalmente condiciones favorables en precio, calidad y pertinencia, que no necesariamente presentan otros proveedores (públicos o privados). Esto es más evidente en algunos servicios como la cultura o la recreación, en los que hay un reconocimiento y establecimiento de reputación hacia la organización, y una percepción general de favorecimiento a poblaciones vulnerables.

La investigación cualitativa permitió observar cómo se entiende desde adentro la creación de valor público por parte de Colsubsidio. Al entrevistar a diferentes trabajadores de la organización sobre la forma como Colsubsidio genera valor público, se encuentra que las respuestas más mencionadas son “brindando servicios sociales a las personas”, “cerrando brechas sociales” y “administrando adecuadamente los recursos”. Coincide entonces la investigación en que estos son los principales elementos misionales de creación de valor público, pues reflejan resultados deseados socialmente y están ampliamente relacionados con el bienestar de la población.

## Conclusiones

El valor público surge como alternativa de medición de desempeño para las organizaciones que operan en escenarios en los que la valoración social o pública de lo que hacen es relevante para la toma de decisiones y la operación misma. Este concepto, por su amplitud, puede ser aplicado a una organización como Colsubsidio, ya que históricamente ha actuado en un escenario de provisión de servicios que velan por el bienestar colectivo, categoría íntimamente relacionada con el concepto de valor público.

La aplicación de la metodología propuesta para una organización como esta deja ver unas conclusiones claras en términos de si crea o no valor público y cómo lo hace. En primer lugar, puede afirmarse que esta caja crea valor público al llevar a cabo una misión enfocada en la consecución de logros deseados socialmente como lo es la misión de “cerrar brechas sociales”. Esto es respaldado a lo largo de la historia organizacional por el análisis de contenido y la información cualitativa recogida para esta investigación. Además, lo ha hecho en un escenario de relativa aceptación y legitimidad colectiva hacia su labor y con una filosofía de capacidad operacional efectiva y de calidad en la creación de este valor público.

Esta labor enfocada en la generación de valor público se puede ver desde diferentes frentes (1) al proveer servicios que satisfacen necesidades de sus afiliados con especial énfasis en las personas de menores ingresos, pero también (2) al manejar con experticia y eficiencia los recursos de sus afiliados en diferentes convenios y alianzas y (3) a través del manejo de los fondos de destinación específica definidos por varios gobiernos en

los que Colsubsidio ha podido mostrar resultados. Igual de importante, ha creado valor público desde el comienzo de su operación hace sesenta años como entidad sin ánimo de lucro, llevando a cabo su labor de atender a una población históricamente afectada y vulnerada: los trabajadores de menores ingresos, y la clase media menos protegida, con una capacidad operacional que deja ver la toma de decisiones técnicas y en pro del funcionamiento de la organización, aislando de forma efectiva presiones políticas y ofreciendo bienes y servicios de calidad reconocidos por sus propios usuarios y por el Gobierno mismo, que lo ha buscado como aliado estratégico en la operación e implementación de programas sociales.

Por otro lado, en cuanto a la colaboración intersectorial es interesante el papel de Colsubsidio pues, no solo logra motivar el cambio del subsidio familiar hacia uno de la prestación de servicios en los comienzos del subsidio familiar, sino que lidera la consecución y el aumento de portafolio de servicios para los beneficiarios, lo que fortalece el sector de las cajas de compensación y la integración de actores clave, como sus trabajadores, los proveedores y el desarrollo en general. El siguiente capítulo se enfoca en las formas colaborativas de actuación en las que una organización como Colsubsidio ha participado como parte de su estrategia misional y en respuesta a demandas del Estado y otros actores privados, para ayudar a resolver tanto fallas de mercado como fallas de gobierno.

En términos metodológicos, el modelo propuesto para la identificación del valor público, basado en los desarrollos conceptuales de distintos autores, representa un aporte a la forma en que se analizan las organizaciones, en particular en el contexto colombiano. Este modelo considera diferentes elementos relacionados con las bases teóricas del valor público y se puede aplicar a partir de información cualitativa y cuantitativa que refleje la evolución en cada una de sus dimensiones. Resulta entonces relevante considerar estos y otros elementos a la hora de analizar el desempeño de una organización pública o de servicio público, con el fin de pasar la página del análisis basado únicamente en indicadores de desempeño financieros.

## Referencias

- Andrews, M., Woolcock, M. y Pritchett, L. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Arrow, K. J. (1950). A Difficulty in the Concept of Social Welfare. *Journal of Political Economy*, 58(4), 328-346.
- Avendaño, G. (22 de agosto del 2018). Comfacor habría gastado irregularmente 17 316 millones de pesos. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/orporat/otras-ciudades/contraloria-denuncia-escandalo-de-corrupcion-dentro-de-la-caja-de-compensacion-familiar-de-cordoba-258874>.
- Austin, J. E., Gutiérrez, R., Ogliastrri, E. y Reficco, E. (eds.) (2006). *Gestión efectiva de emprendimientos sociales: Lecciones extraídas de empresas y organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bell, G. (2000). *Palabras del vicepresidente de la República, Gustavo Bell, con motivo de la entrega del premio Colsubsidio de investigación en pediatría*. Recuperado de <https://andrespastrana.org/palabras-del-vicepresidente-de-la-republica-gustavo-bell-con-motivo-de-la-entrega-del-premio-colsubsidio-de-investigacion-en-pediatria/>.
- Bozeman, B. (1987). *All Organizations are Public*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. y Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44-55.
- Bushouse, B. K. (2017). Leveraging Nonprofit and Voluntary Action Research to Inform Public Policy. *Policy Studies Journal*, 45(1), 50-73.
- Cernea, M. M. (1989). *Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local* (361.7/C411). Banco Mundial.
- Colsubsidio (1958). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1959). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1960). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1961). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1963). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1966). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1967). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.

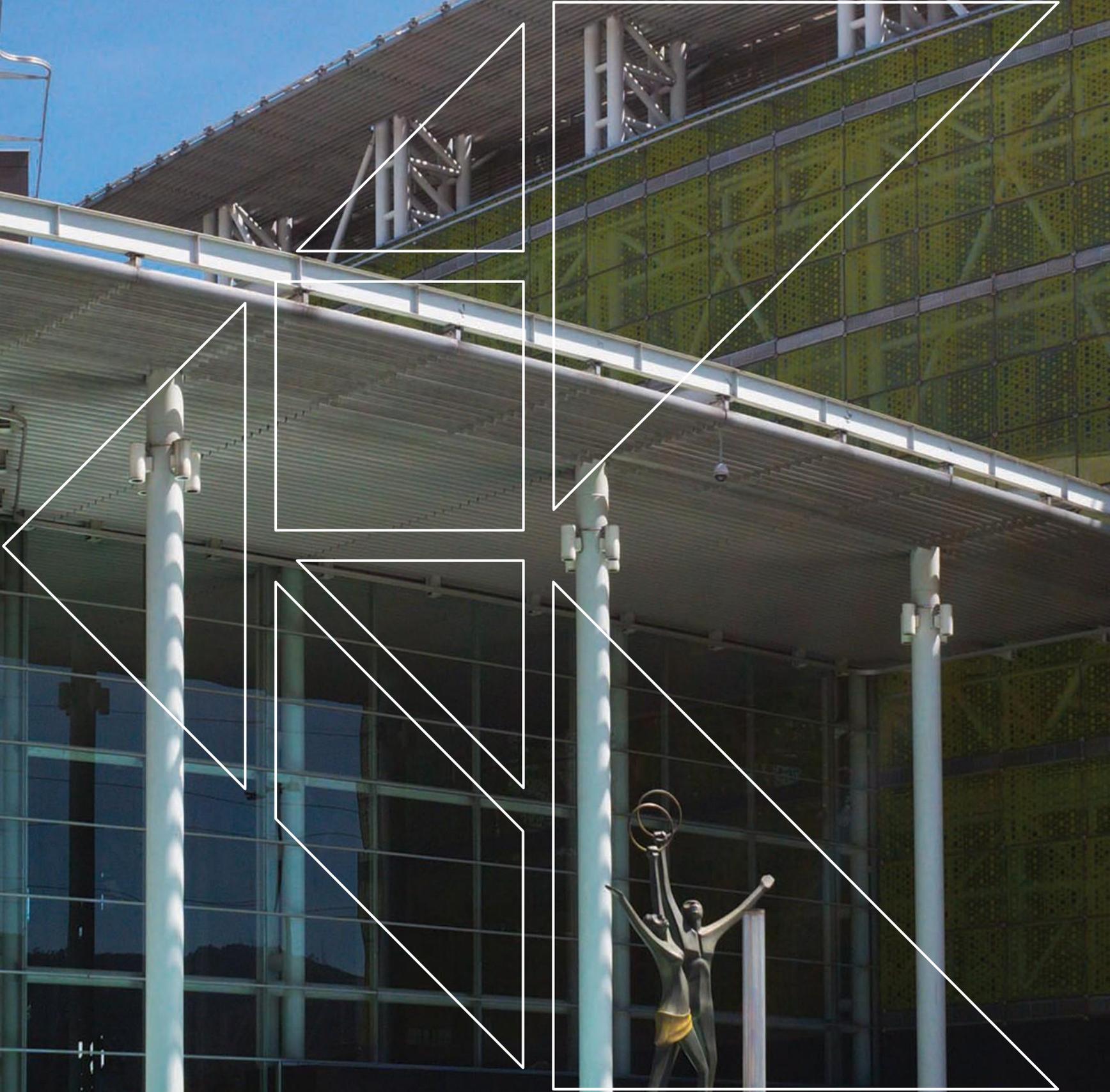
- Colsubsidio (1968). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1971). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1972). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1986). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1989). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1992). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1994). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2001). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2015). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2016). *Informe de Gestión y Sostenibilidad*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2017). *Informe de Gestión y Sostenibilidad*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2019). *Informe de Gestión y Sostenibilidad*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2019). *Informe de Gestión y Sostenibilidad 2018*. Bogotá, Colombia.  
 Recuperado de <https://www.colsubsidio.com/landing/informe-sostenibilidad-2018/COLSUBSIDIO%20INF%20SOSTENIBILIDAD%202018%20%20QR.pdf>.
- Considine, M. (2013). Governance Networks and the Question of Transformation. *Public Administration*, 91(2), 438-447.
- Decreto 118 de 1957 (21 de junio), por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. *Diario Oficial* 29 441.
- Decreto 3151 de 1962 (4 de diciembre), por el cual se dictan algunas disposiciones reglamentarias sobre el subsidio familiar. *Diario Oficial* 30 978.
- Denuncian influencia de Plinio Olano en Caja de Compensación de Boyacá (14 de febrero del 2018). *La W*. Recuperado de <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/denuncian-influencia-de-plinio-olano-en-caja-de-compensacion-de-boyaca/20180214/nota/3710681.aspx>.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para Todos (2006-2010)* – Álvaro Uribe Vélez. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2011). *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos (2010-2014)* – Juan Manuel Santos. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos (2010-2014)* – Juan Manuel Santos. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2019). *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos (2010-2014)* – Iván Duque Márquez. Bogotá.

- Dickinson, H. (2016). From New Public Management to New Public Governance: The Implications for a “New Public Service”. En J. Butcher y D. Gilchrist (eds.), *The Three Sector Solution: Delivering Public Policy in Collaboration with Not-for-profits and Business*, 41-60. anu Press.
- Donahue, H. (2004). On Collaborative Governance, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 2. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Emerson, K., Nabatchi, T. y Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Emerson, K. y Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington: Georgetown University Press.
- Gaitán, O. M. (2014). *Guía práctica de las entidades sin ánimo de lucro y del sector solidario*. Bogotá: Kimpres.
- Gómez-Quintero, J. D. (2014). Organizaciones no gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro en Colombia: Despolitización de la sociedad civil y tercerización del Estado. *Gestión y Política Pública*, 23(2), 359-384.
- Hartley, J., Sørensen, E. y Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821-830.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E. y Douglas, S. (2017). Towards an Empirical Research Agenda for Public Value Theory. *Public Management Review*, 19(5), 670-685.
- Hinestroza, Y. y González, D. H. (2018). Riesgo político en las cajas de compensación de Colombia: Un estudio cualitativo (tesis de Maestría). Universidad Eafit, Bogotá, Colombia.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Kaplan, R. S. y Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review* (enero-febrero), 71-79.
- Karunasena, K. y Deng, H. (2010). Exploring the Public Value of e-Government: An Empirical Study from Sri Lanka. *Bled e-Conference* (p. 21).
- Kim, S. E. y Kim, Y. H. (2015). Measuring the Growth of the Nonprofit Sector: A Longitudinal Analysis. *Public Administration Review*, 75(2), 242-251.
- Ley 21 de 1982 (22 de enero), por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 35 939.
- Ley 100 de 1993 (23 de diciembre), por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 41 148.

- Ley 789 del 2002 (27 de diciembre), por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. *Diario Oficial* 45 046.
- Lora, E. (21 de julio del 2016). Rentas para los ricos. *Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/opinion/articulo/rentas-para-los-ricos-por-eduardo-lora/225904>.
- Manning, N. (2001). The Legacy of the New Public Management in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences* (67), 297-312.
- Matsunaga, Y. y Yamauchi, N. (2004). Is the Government Failure Theory still Relevant? A Panel Analysis using US State Level Data. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75(2), 227-263.
- Mendel, S. C. y Brudney, J. L. (2014). Doing Good, Public Good and Public Value. *Nonprofit Management and Leadership*, 25(1), 23-40.
- Merton, R. (1936). The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review*, 1(6), 894-904.
- Meynhardt, T. (2015). Public Value: Turning a Conceptual Framework into a Scorecard. En J. M. Bryson, B. C. Crosby y L. Bloomberg (eds.), *Public Value and Public Administration*. Washington: Georgetown University Press.
- Meynhardt, T., Gomez, P. y Schweizer, M. (2014). The Public Value Scorecard: What Makes an Organization Valuable to Society? *Performance*, 6(1), 1-8.
- Modugno, G., Curiel, G. y Ventin, G. (2014). Conceptual Framework and Empirical Evidence of Public Value: The Case of the Italian Higher Education Sector. En *Public Value Management, Measurement and Reporting* (pp. 189-224). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(s1), 183-204.
- Moore, M. H. (2003). The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to “Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations” by Robert Kaplan. Hauser Center for Nonprofit Organizations, Working Paper #18. Harvard University. Cambridge.
- Moore, M. H. (2012). *Recognizing Public Value: Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard*. Cambridge: Harvard University.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press

- Moore, M. H. y Khagram, S. (2004). On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management? Harvard University John F. Kennedy School of Government. Working Paper # 3.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.
- Oliver, K., Lorenc, T. y Tinkler, J. (2020). Evaluating Unintended Consequences: New Insights into Solving Practical, Ethical and Political Challenges of Evaluation. *Evaluation*, 26(1), 61-75.
- Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M. y Crosby, B. C. (2015). Public Value Creation by Cross-Sector Collaborations: A Framework and Challenges of Assessment. *Public Administration*, 93(3), 715-732.
- Peci, A., Figale, J. y Sobral, F. (2011). The "Invasion" of Manufactured Civil Society: Government-nonprofit Partnerships in a Brazilian State. *Public Administration and Development*, 31(5), 377-389.
- Perry, J. y Porter, L. (1982). Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations. *Academy of Management Review*, 7(1), 89-98.
- Rainey, H., Backoff, R. y Levine, C. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 36.
- Revilla, M. (ed.) (2002). *Las ONG y la política: Detalles de una relación*, Madrid: Istmo.
- Robinson, D. y Hewitt, T. H. (2000). *Managing Development: Understanding Inter-Organizational Relationships*. Londres: Sage Publications.
- Sanabria, P. (2018). *Marco conceptual para la gestión en valores públicos del talento humano en Bogotá*. Bogotá: Veeduría Distrital.
- Sherman, H., Weinberg, M. y Lewis, M. (2002). *Measuring Public Value Creation*. Ohio: Voinovich Center for Leadership and Public Affairs.
- Sierra, J. E. (comp.) (2016). *Maestros de la responsabilidad social empresarial*. Barranquilla: Universidad Simón Bolívar.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Talbot, C. (2006). Applying Public Value to Public Administration Reform in Macedonia (occasional paper, Centre for Public Policy & Management, Manchester Business School).

- Villar, R. (2015). Recursos privados para la transformación social: Filantropía e inversión social privada en América Latina hoy. En *Argentina-Brasil-Colombia-México*. Bogotá: Grupo de Fundaciones y Empresas, Asociación de Fundaciones Empresariales.
- Villar, R. (2018). *Las fundaciones en Colombia*. Bogotá: Gente Nueva Editorial.
- Williams, I. y Shearer, H. (2011). Appraising Public Value: Past, Present and Futures. *Public Administration*, 89(4), 1367-1384.



# capítulo 5

■ El Cubo, centro empresarial y recreativo, Bogotá

# Gobernanza colaborativa y valor compartido

**Pablo Sanabria Pulido**  
**Andrés Guzmán Botero**  
**Hernán Duarte**

Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes, Colombia

## Introducción

Las acciones de las organizaciones de diferentes sectores en las políticas públicas no pueden separarse de un sistema de actores, instituciones formales e informales, y factores contextuales que limitan o impulsan la atención y solución efectiva de problemas colectivos. La gestión pública y la literatura misma que la estudia han avanzado en las últimas décadas a un entendimiento menos lineal y jerárquico del papel del Gobierno y la sociedad en los problemas públicos. Se habla hoy más de gobernanza que de Gobierno, ilustrando un ejercicio compartido en el que un entramado de actores por dentro y fuera del Gobierno interactúan frente a problemáticas sociales.

Muchos de esos actores van más allá y contribuyen a la atención de problemas y necesidades sociales desatendidas o no completamente atendidas por el mercado o el Estado en las que frecuentemente se requiere de un esfuerzo conjunto intersectorial, dadas sus complejidades y aristas de solución. En este marco, ha aparecido el concepto de *gobernanza colaborativa* como una forma de entender un sistema de actores y grupos sociales que trabajan de forma interdependiente y colaborativa con actores y organizaciones públicas hacia el alcance de logros socialmente deseados.

Este capítulo tiene como propósito aplicar el concepto de gobernanza colaborativa al caso de estudio de Colsubsidio con el fin de comprender y delinear de forma más clara su rol en las políticas públicas en Colombia. La justificación del uso de este caso con ese marco conceptual parte de la identificación de una organización sin ánimo de lucro, del sector de las cajas de compensación familiar, que ha desempeñado un papel importante en la prestación de servicios sociales y en la provisión de bienes y servicios públicos relacionados con la protección y la política social. Este marco conceptual es útil para identificar roles y acciones colaborativas de esta organización y su participación en políticas públicas, junto con un grupo de actores de carácter público, privado y de la sociedad civil, con los que ha interactuado en un entorno cooperativo para la resolución de problemas sociales.

Como se ha visto en los capítulos anteriores, los elementos que rodean la acción de las cajas de compensación en general, y de Colsubsidio, dejan ver una organización con un carácter híbrido que la diferencia de organizaciones ubicadas en los extremos

público-privado. En particular, dados su misión y su rol dentro de actividades de protección y política social, las cajas interactúan dentro de un contexto de actores privados y públicos, y tienen relaciones de interdependencia y colaboración que son relevantes para su cumplimiento misional y su sostenibilidad a largo plazo.

En ese contexto, este capítulo busca dos objetivos principales: (1) identificar elementos de los modelos de gobernanza colaborativa en diferentes contextos y arreglos institucionales, en el marco de políticas públicas de protección social y subsidio familiar en Colombia, y (2) caracterizar la estructura de gobernanza colaborativa en la que opera una organización privada sin ánimo de lucro, fuertemente involucrada en diversos temas de política pública social, como Colsubsidio. Todo esto a partir de una propuesta metodológica basada en referentes de la literatura.

Así, como primera medida se expone una revisión de la literatura sobre los conceptos de *gobernanza* y *gobernanza colaborativa*, y acerca de los modelos de colaboración intersectorial y generación de valor en este contexto. Con estos elementos conceptuales se propone una aproximación metodológica para el análisis organizacional y del sector del subsidio familiar. Después, se analizan elementos de gobernanza colaborativa en el marco de la protección social y el subsidio familiar con base en los modelos de colaboración identificados en estos temas en Colombia. Finalmente, se presenta una aplicación del marco conceptual presentado para Colsubsidio y se concluye retomando elementos prácticos y de implicaciones para entender el papel de las cajas de compensación y el entramado de actores en el que se desenvuelven para contribuir a la política pública.

## La gobernanza colaborativa como marco conceptual para el análisis organizacional

Con el fin de utilizar el marco conceptual de gobernanza colaborativa para cumplir el propósito del capítulo de analizar una organización como estudio de caso a la luz de este concepto, es relevante primero definir lo que se entiende en la literatura de administración y políticas públicas como *gobernanza* y, específicamente, como *gobernanza colaborativa*. Después, y con el propósito de llevar a cabo un acercamiento a una visión práctica para el caso de estudio, se revisa el sustento teórico de la colaboración entre organizaciones no estatales (sin ánimo de lucro o privadas) y el sector público, desde la gestión pública. Finalmente, se enmarca la generación de valor social de forma colaborativa entre actores de diferentes sectores (por ejemplo, el sector privado y el público), ahondando en conceptos de valor público y valor compartido.

## Gobernanza

El concepto de *gobernanza* aparece por primera vez en los setenta (Cleveland, 1972) y ha sido de creciente interés en las recientes dos décadas ante los grandes cambios en las formas de provisión de bienes y servicios públicos, así como por el mayor rol de actores no gubernamentales en la implementación de políticas públicas. Si bien la palabra *gobernanza* tiende a malinterpretarse como un sinónimo intercambiable de la palabra *gobierno*, diferentes autores han perfilado este concepto como un cambio significativo en el significado, la forma y la profundidad de la acción del gobierno, apelando a una nueva forma de gobernar, más relacionada con la creación de condiciones de acción colectiva, interacción y relaciones con otros actores y sectores de la sociedad (Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Lynn, Heinrich y Hill, 2001). Específicamente, en su trabajo seminal, Stoker (1998) se refirió a la gobernanza como un conjunto de instituciones/actores/organizaciones que se ubican dentro del gobierno pero también fuera de él, de modo que se difuminan las fronteras y responsabilidades para atender los asuntos colectivos, y no son solo las organizaciones públicas las que se encargan de atenderlos.

No obstante, el proceso de ascenso y adopción de la gobernanza como concepto y práctica de la gestión pública ha traído algunos retos importantes en los contextos democráticos. Por ejemplo, es posible encontrar dentro de la literatura algunas perspectivas críticas al concepto por su falta de definición y por la variabilidad de significados potenciales, como lo ilustra Frederickson (2005). Por ejemplo, Bassett, Giannozzi, Pop y Ringold (2012) reconocen que hablar de gobernanza se puede referir a múltiples cosas, por ejemplo: (1) los procesos y las reglas de juego de una organización, (2) las instituciones y sus relaciones en un contexto particular, o (3) las relaciones existentes en las organizaciones privadas entre la dirección y los accionistas. Así, el concepto mismo para muchos puede ser resbaladizo.

No obstante, es evidente que hay un acuerdo en el hecho de que hablar de gobernanza plantea la necesidad de reconocer la interdependencia de poder entre las instancias involucradas y, aún más, reconocer que la posibilidad del Estado de llevar a cabo su función puede residir frecuentemente por fuera de sí mismo y fuertemente en la sociedad. Frederickson (2005), por su parte, al revisar diferentes definiciones, ve la gobernanza como la administración de relaciones interjurisdiccionales y de implementación de acciones y políticas por parte de actores por fuera del Gobierno o como un conjunto de principios, normas, roles y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales diferentes actores convergen en un área de política pública dada (Krasner, 1983; March y Olsen, 1995; Keohane, 2002, citados por Frederickson, 2005, p. 293). En una línea similar, Bingham, Nabatchi y O'Leary (2005) mencionan

que los instrumentos y modelos de la gobernanza no solo deben considerar las redes entre actores públicos, privados y sin ánimo de lucro, sino también las personas y los procesos que participan y que pueden darse entre ellos. Es un concepto que en últimas no define el centro de la acción pública en el Estado o en la sociedad únicamente, sino que lo pone en la mitad entre los dos.

La gobernanza aparece entonces como un concepto consistente con los efectos y combinaciones generados por procesos de reforma de la administración pública. Efectos que inician a partir de la nueva gestión pública y la entrada más frecuente de actores privados y no gubernamentales a la provisión de bienes y servicios públicos y que, posteriormente, en los desarrollos post nueva gestión pública se han enfocado en temas de servicio, gobierno abierto, transparencia, colaboración intersectorial y redes, y acercamiento al ciudadano y a la sociedad. Esta combinación resultante de modelos y prácticas, que avanzaron con mayor o menor éxito en cada país, se ha denominado el *modelo de la nueva gobernanza pública* por Pollit y Bouckaert (2011).

Podríamos definir entonces la gobernanza como un ejercicio compartido de gobierno y decisión entre el Estado y la sociedad, por el cual diferentes actores y grupos sociales participan e interactúan con actores estatales, y operan como factores clave de los procesos de gobierno, sus decisiones y la evaluación de sus resultados. Este concepto resulta útil entonces como herramienta para entender las formas contemporáneas de acción e interacción en la gestión y las políticas públicas. Tan evidente ha sido su uso que a partir de su desarrollo han aparecido acepciones particulares del concepto (*gobernanza colaborativa, gobernanza multinivel, gobernanza metropolitana*) en relación con formas y entramados de interacción entre actores, sectores, organizaciones, niveles de gobierno, etcétera. Una de ellas se enfoca en las relaciones cooperativas entre sectores y organizaciones por fuera del Estado con el Estado, ese es el concepto de gobernanza colaborativa que da marco a este capítulo y en el cual profundizamos en la siguiente sección.

## **Gobernanza colaborativa**

En relación con el concepto de gobernanza explicado, surge el concepto o extensión de gobernanza colaborativa. Ante el creciente rol de organizaciones privadas o sin ánimo de lucro en la provisión de bienes y servicios públicos, diversos autores de la gestión pública empezaron a tratar de entender dichas interacciones, el rol de lo no gubernamental en lo público y su misión dentro de la gestión pública y la implementación de políticas públicas. Así, el concepto apareció para explorar la noción de que en la atención efectiva

a problemas sociales —especialmente en problemas complejos (*wicked problems*<sup>1</sup>)— y en la creación de valor público, se puede requerir la colaboración/cooperación de un grupo amplio de actores más allá de los gubernamentales o estatales (Donahue, 2004; Bryson, Crosby y Stone, 2006).

Si bien la gobernanza colaborativa incluye la característica principal de la gobernanza genérica, en cuanto se identifica la existencia de un entramado de actores relevantes más allá del Estado en las actividades gubernamentales, el concepto de gobernanza colaborativa va más allá al incluir una dimensión colaborativa e intersectorial, no gubernamental, en la acción en torno a los problemas sociales. No solo reconoce el papel de la colaboración como elemento fundamental en la relación Estado/privados/sin ánimo de lucro, sino que permite definir, en alguna medida, los diversos tipos y grados de relación que pueden existir entre estos actores no estatales y el Estado.

Es importante aclarar que la gobernanza colaborativa, que puede ser vista como proceso o como estructura de la toma de decisiones, se desarrolla dentro de un contexto de condiciones socioeconómicas y políticas particulares que crean oportunidades o restricciones de acción (Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012). Es decir, es contextual, hay múltiples formas de gobernanza colaborativa en respuesta a las condiciones particulares del entorno, del tema de política pública específico y de los actores involucrados, entre otras variables. De esta forma, la gobernanza colaborativa aparece como un marco conceptual útil para entender las nuevas formas de participación de actores y organizaciones no gubernamentales en lo público y los diferentes tipos de relaciones que se configuran a partir de ellas, un proceso al que no ha sido ajena una organización sin ánimo de lucro como Colsubsidio en temas de protección social, política social y compensación familiar. A continuación exploramos los elementos característicos que podrían definir una estructura o un régimen de gobernanza colaborativa.

## Rasgos característicos de la gobernanza colaborativa

El marco conceptual de este capítulo se basa fuertemente en dos aproximaciones de modelos de gobernanza colaborativa (Emerson *et al.*, 2012; Ansell y Gash, 2008), las cuales documentan de forma específica las características de las estructuras y formas de este concepto. Emerson *et. al* (2012) reconocen un modelo lógico de gobernanza colaborativa en el que identifican diversos elementos que definen su estructura práctica, basados no solo en lo mencionado en la literatura, sino en algunas prácticas de la vida real. Los autores proponen un marco o modelo lógico que permite situar y explorar sistemas o regímenes de gobernanza colaborativa y que comienza con el

<sup>1</sup> | El término *wicked problems* o *problemas complejos* de política pública apareció en un trabajo en 1973 que los identificaba como problemas sociales que trascienden varios ámbitos de políticas públicas, son únicos, sin una sola causa identificable y aislada, y sin soluciones evidentes o existentes a la mano (Rittel y Webber, 1973).



Restaurante  
**Café**  
de las **letras**

reconocimiento del contexto en el que se encuentra el sistema (las fuerzas externas que afectan y son afectadas). Estas características del contexto determinan posteriormente lo que los autores identifican como determinantes o catalizadores de la colaboración (como el liderazgo por parte de un actor, o los incentivos internos y externos, entre otros). Por otro lado, reconocen que pueden existir diferentes dinámicas de colaboración entre los actores involucrados (que dependerán de los tipos de actores presentes y de su compromiso, motivación y acción conjunta). Finalmente, el modelo ubica las acciones o los productos que se llevan a cabo en la colaboración, así como los productos y los resultados de las acciones colaborativas (que dependerán del contexto que se examine y de los actores que se involucren). El gráfico 5.1 resume este modelo y enumera algunos de sus componentes.

Otras propuestas conceptuales, como las de Ansell y Gash (2008) o Bryson *et al.* (2006), permiten reconocer características de la estructura de gobernanza colaborativa como los factores asociados a su éxito o fracaso, los cuales son relevantes para entender qué facilitaría o dificultaría la configuración de una estructura de gobernanza colaborativa de una organización en particular. Con el fin de acercarse a dichos factores, la tabla 5.1 enumera y explica algunos de estos.



**Gráfico 5.1.** Modelo lógico de gobernanza colaborativa  
**Fuente:** Elaboración propia con base en Emerson *et al.* (2012).

**Tabla 5.1.** Factores asociados al éxito/fracaso de una relación de colaboración

Factores	Éxito	Fracaso
Historia previa de colaboración	Alto historial de episodios de colaboración entre las organizaciones	Falta de experiencia de colaboración o presencia de conflicto en la historia
Incentivos de las partes interesadas	Altos incentivos para participar por las diferentes partes del proceso	Bajos incentivos para participar en la colaboración
Balance de poder	Balance de poder equilibrado entre los actores	Desbalance de poder entre los actores que dificulte la acción y los resultados de la colaboración
Confianza y diálogo	Altos niveles de confianza y diálogo entre los actores involucrados	Bajo nivel de confianza y diálogo entre los actores involucrados
Arreglos institucionales (reglas de juego formales e informales)	Arreglos institucionales que permitan facilidad de acción conjunta entre los actores y creación de sinergias	Arreglos institucionales que dificulten la acción conjunta y perjudiquen los resultados

**Fuente.** Elaboración propia con base en Ansell y Gash (2008) y Bryson *et al.* (2006).

Un asunto relevante en el análisis del concepto de gobernanza colaborativa es la discusión sobre si esta se debe dar en condiciones de consenso (participación voluntaria y libre de los actores) o no (como la obligatoriedad a colaborar entre sectores que puede existir por normativa u otras disposiciones). La mayoría de los autores consideran fundamental que haya cierto grado de independencia y de interés autónomo en pertenecer a este tipo de arreglos (Donahue, 2004; Vernis, Iglesias, Sanz y Sanz-Carranza, 2006; Bryson *et al.*, 2006; Austin y Seitanidi, 2012). Sin embargo, se reconoce la dificultad de determinar hasta qué punto existe dicha independencia en ciertos casos, pues incluso en aquellos en los que haya un marco legal que obligue, estimule o invite a la colaboración entre sectores, pueden darse dinámicas favorables y llegar a resultados deseados socialmente.

En resumen, la anterior revisión conceptual permite caracterizar la gobernanza colaborativa como una estructura de red interdependiente en la cual actores multisectoriales colaboran en diferentes grados para abordar problemas públicos, lo que lleva a que se presenten diversos tipos de dinámicas de interacción, formas de colaboración y resultados de estas. Todo esto enmarcado en un contexto y unas condiciones internas y externas que favorecen (o no) la aparición y la sostenibilidad de esas dinámicas colaborativas y de sus resultados. En sí mismo, el concepto permite

plantear y analizar diferentes formas de interacción que se pueden presentar entre el sector público y organizaciones por fuera del Gobierno, por ejemplo, las organizaciones sin ánimo de lucro. En esos términos, lo analizado en los capítulos 3 y 4 que muestran a Colsubsidio como una organización híbrida que ha participado en políticas públicas y que ha generado valor público en relaciones interdependientes con otros actores estatales y no gubernamentales, puede ser útil también para caracterizar el rol colaborativo que desempeñan las cajas de compensación en el entorno de política pública y, para el caso específico de este libro, entender el papel en ese entramado de gobernanza colaborativa de una organización privada sin ánimo de lucro como Colsubsidio.

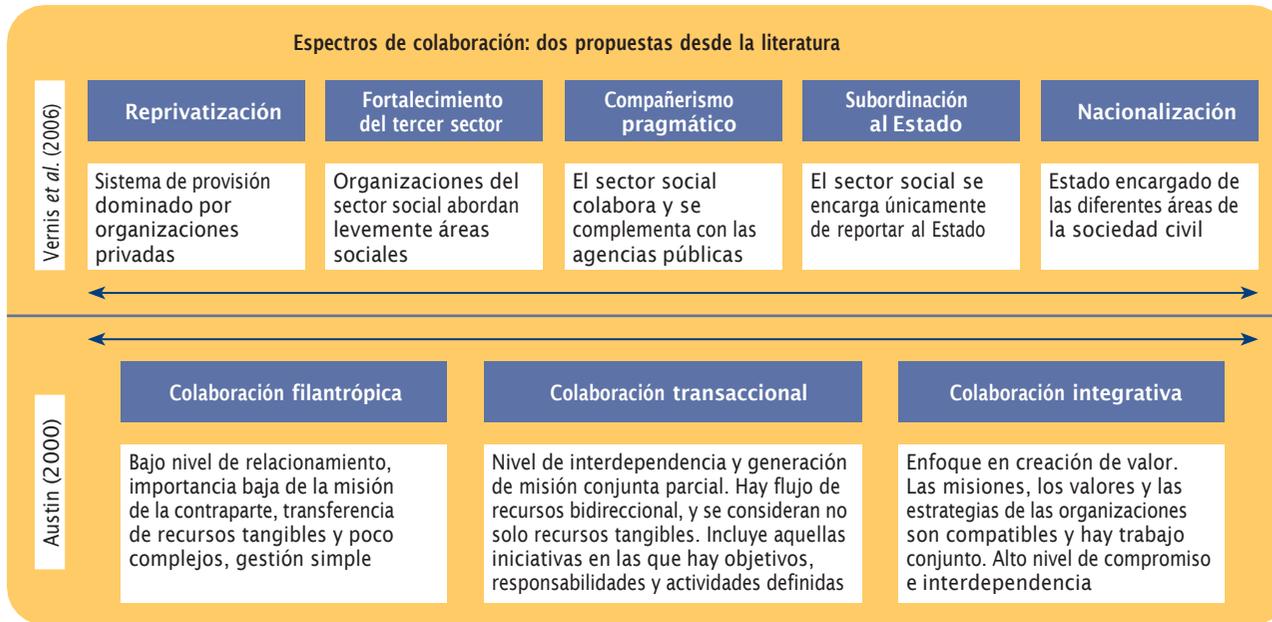
### **Colaboración entre organizaciones sin ánimo de lucro y el sector público**

La colaboración entre organizaciones sin ánimo de lucro y el sector público no es un asunto reciente. Empezando por los diferentes momentos en los que organizaciones por fuera del Gobierno (como la Iglesia, organizaciones sociales, ciudadanas, etc.) asumen, formal o informalmente, y parcial o totalmente, funciones atribuidas al Estado. En respuesta a la mayor frecuencia de dichas interacciones, la literatura de gestión pública y privada ha documentado de forma creciente la colaboración entre el sector público y el llamado tercer sector, organizaciones nacionales o internacionales sin ánimo de lucro, y más en general emprendimientos sociales que desempeñan algunas funciones específicas que concuerdan con algunos de los principios de acción de los gobiernos. La literatura ha abordado de forma teórica y aplicada diferentes aristas de estas formas de colaboración, su estructura, funcionamiento y resultados, las cuales son útiles para el caso analizado en este libro. A continuación se presentan algunas razones que explican el surgimiento de la colaboración, los tipos de colaboración que pueden presentarse y el valor asociado a estas.

Con respecto a la manera como surge la colaboración entre sectores con el Estado, Vernis *et al.* (2006) plantean varias explicaciones. La primera, cuando el sector público decide compartir la responsabilidad de su acción con otro actor con el fin de acceder a recursos tangibles e intangibles y a capacidades complementarias. La segunda, al surgir fallas de gobierno que sustentan la colaboración de este tipo de organizaciones cuando el sector público o uno de sus programas o políticas fallan en suplir las demandas de algún grupo o sector de la sociedad. Esta teoría se complementa con la teoría de las fallas múltiples de Bushouse (2017), según la cual existe una secuencia lógica entre

la falla del mercado para proveer un servicio y la consecuente falla del sector público al no suplir la heterogeneidad de demandas de la población por temas de capacidad o de prioridad. Esta teoría, de las fallas múltiples, como se ha mencionado en capítulos previos, explica fuertemente el papel y la acción en lo público de organizaciones como Colsubsidio, que han respondido de forma efectiva a la atención tanto de fallas de mercado como de fallas de gobierno. En general, las explicaciones a la colaboración tienden a variar entre la interdependencia, la complementariedad y la sustitución de funciones entre el sector público y el privado/no gubernamental en las políticas públicas.

Por otro lado, la colaboración entre el sector público y las organizaciones privadas (con y sin ánimo de lucro) no es un fenómeno estático y puede adoptar varias formas (Kramer, 1981). Es decir, no se puede hablar de colaboración intersectorial de forma general, sino que deben reconocerse amplias formas y grados de interacción. Para referirse a esto, diferentes autores hablan de un “continuo” o espectro en el que se pueden ubicar los tipos de colaboración según algunas características. A continuación se presentan y explican dos propuestas de espectro de tipos de colaboración encontradas en la literatura para después contrastarlas (véase gráfico 5.2).



**Gráfico 5.2.** Espectros de colaboración  
**Fuente:** Elaboración propia con base en Vernis et al. (2006) y Austin (2000).

Para Vernis *et al.* (2006) este continuo de colaboración inicia desde la “reprivatización”, cuando las organizaciones privadas toman en gran forma las áreas tradicionalmente públicas, hasta la “nacionalización”, cuando el Estado toma control y participación de las áreas de interés de la sociedad civil. Entre estos puntos se ubican otros tres momentos caracterizados como “fortalecimiento del tercer sector”, “compañerismo pragmático” y “subordinación al Estado”. La diferencia entre estos es el grado de actividad y participación que tienen cada uno de los sectores, siendo el “compañerismo pragmático” aquel donde se habla estrictamente de colaboración y complementariedad entre los dos.

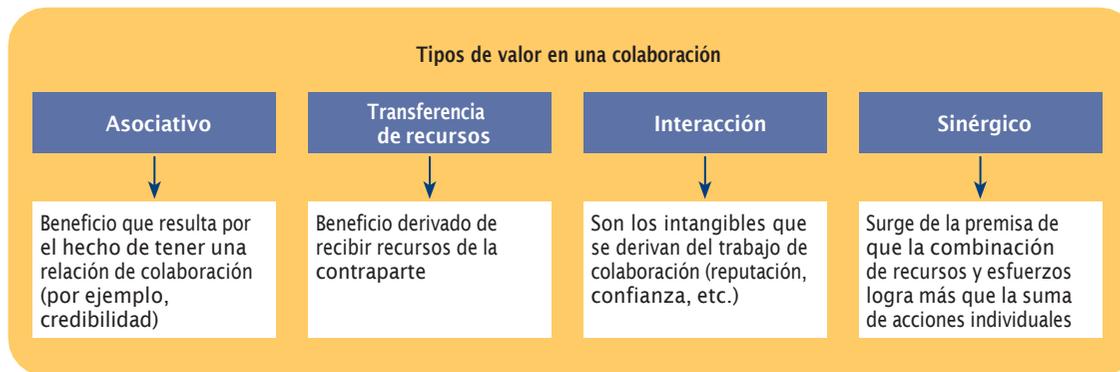
Otro marco conceptual relevante para abordar este continuo o tipos de colaboración intersectoriales es el desarrollado por James Austin, un reconocido autor sobre la gestión de emprendimientos sociales y de colaboración intersectorial. Austin (2000) definió un continuo de colaboración para las organizaciones sin ánimo de lucro que va de lo más “sencillo” a lo más “complejo” en términos de las relaciones, las interacciones y la concordancia entre las misiones individuales de los actores involucrados. Este continuo comienza por una forma de colaboración elemental, la “filantrópica”, en la que el compromiso es exclusivamente de transferencia de recursos de forma unidireccional, hay poca o nula interdependencia y no existe una preocupación real por articular las misiones organizacionales. En un punto medio, el autor ubica la colaboración “transaccional”, en la que se da un poco más de importancia bidireccional a las misiones de los actores, a los recursos que comparten y a las interacciones, pero, sobre todo, a los beneficios que cada parte adquiere. Sin embargo, suele reducirse a relaciones en las que una de las partes cumple con compromisos y responsabilidades adquiridas. Finalmente, se encuentra la colaboración “integrativa”, en la que hay un alto nivel de compromiso, una apropiación y un reflejo de valores, misiones y estrategias organizacionales, y una interdependencia con intercambio de recursos físicos e intangibles (como aprendizaje y capital humano) (Austin, 2000).

Los dos espectros de colaboración mostrados dejan ver una visión sobre los tipos de colaboración que van desde estructuras simples, con pocos o ningún elemento de interdependencia, hasta una en la que hay una construcción de relaciones bidireccionales, transferencias de recursos de alta complejidad y mayor alineación de las misiones organizacionales. Comparando ambas propuestas, se observa que la aproximación de Vernis *et al.* (2006) expande el espectro hasta incluir los casos extremos en los que o solo hay provisión privada o solo provisión pública, y, por tanto, los tipos de colaboración son distantes entre sí. En cambio, el espectro de Austin es creciente en lo que respecta a la colaboración e integra aquellos conceptos en principio más relevantes desde el contexto de gobernanza colaborativa, tales como el arreglo

institucional y el tipo de relación, además genera una diferenciación de tipos de colaboración no necesariamente tan distantes.

El modelo que Austin presentó en el 2000 ha sido abordado por diferentes autores para explicar y ahondar en diferentes temas. Sin embargo, una adaptación significativa la logra el mismo Austin (Austin, 2010; Austin y Seitanidi, 2012) al evaluar la creación de valor en un contexto de colaboración, o, en otras palabras, el conjunto de misiones privadas y sociales. Para hablar de creación de valor, Austin y Seitanidi (2012) definen un espectro de creación colaborativa de valor según las fuentes potenciales de valor y los tipos de valor colaborativo. Dentro de las primeras ubican la complementariedad de los recursos (a mayor complementariedad, mayor valor), la naturaleza de los recursos (cuanto más se movilizan competencias que recursos, más valor), la dirección de los recursos (una dirección de doble vía crea más valor que una de una sola vía), y los intereses compartidos (cuanto más se perciban los intereses como conectados, mayor posibilidad de crear valor). Los tipos de valor que pueden producirse, en cambio, comprenden el “valor asociativo”, el “valor de transferencia de recursos”, el “valor de interacción” y el “valor sinérgico” (véase gráfico 5.3).

El resultado principal al que llegan los autores, y que es de relevancia para este estudio, es que las etapas o los tipos de colaboración definidos por el espectro de Austin (2000) (filantrópica, transaccional, integrativa) más una nueva denominada *transformacional* guardan una relación con el valor que puede crear una colaboración. En cada una de estas etapas las fuentes y los tipos de valor cambian, lo que permite argumentar que las etapas avanzadas de colaboración, como la transformacional



**Gráfico 5.3.** Tipos de valor en una colaboración  
**Fuente:** Elaboración propia con base en Austin y Seitanidi (2012).

o integrativa, están asociadas a una complementariedad de recursos alta, a una naturaleza de recursos de competencias, a una dirección de recursos bidireccional y a una alta congruencia entre los intereses de las organizaciones. Esto permite que se creen más fácilmente diferentes tipos de valor, más otros logros deseables como que aumente la innovación. En cambio, las primeras etapas están asociadas con baja complementariedad de recursos, una naturaleza de estos más genérica y unilateral, y poca congruencia entre los intereses de las organizaciones (Austin y Seitanidi, 2012).

A manera de aplicación, conocer esta conceptualización de los potenciales niveles y formas de colaboración entre organizaciones de diversos sectores y sus diferentes etapas y significados permite abordar de forma más clara los modelos de gobernanza colaborativa. Por ejemplo, puede ser útil para identificar y categorizar las formas de colaboración que se observan y se han observado entre las cajas de compensación familiar y el Estado colombiano, particularmente en el caso de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio.

### **Creación de valor público y valor compartido en un contexto de gobernanza colaborativa**

Esta sección busca aterrizar las formas de creación de valor en un contexto de gobernanza colaborativa, contrastando los conceptos de valor público y de valor compartido, el primero analizado en profundidad en el capítulo anterior. La finalidad de referenciar este marco de análisis es construir un sustento teórico que permita acercarse al modelo particular de operación y colaboración en materia de política pública en el que se encuentra Colsubsidio, en el que puede generar a la vez valor público y valor compartido. Con tal fin en mente, en primer lugar, se introduce brevemente el concepto de valor compartido (usado frecuentemente en análisis desde organizaciones privadas) para ser luego comparado en términos de utilidad como métrica de generación de valor para la sociedad con el valor público, concepto tratado en el capítulo 4. Finalmente se ubica esta noción de creación de valor público en un contexto de gobernanza colaborativa.

El valor compartido es una noción desarrollada por dos profesores de la Universidad de Harvard, Michael Porter y Mark Kramer, para explicar la posibilidad de creación de valor privado en concordancia con la creación de valor social. Específicamente, se habla de valor compartido cuando se crea valor privado o económico a la vez que también se crea valor para la sociedad al atender sus necesidades y retos (Kramer y Porter, 2011). Para los autores, esto puede suceder de tres formas: (1) reconsiderando los productos y los mercados (proyectar qué población

atienden y de qué forma, y cómo puede expandirse), (2) redefiniendo la productividad en la cadena de valor (reconocer la calidad de vida, así como otros factores de los empleados y proveedores, o las condiciones ambientales que afectan el desempeño de la organización y su creación de valor) y (3) fomentando el desarrollo local (pensar en la actuación local de la organización y cómo se puede potenciar al desarrollar esa realidad local en diferentes aspectos sociales, políticos y económicos). En general, resulta relevante pensar en este concepto desde organizaciones híbridas como Colsubsidio, pues puede ayudar a alinear objetivos organizacionales con objetivos sociales; además, permite reflejar cómo algunas de las dinámicas y acciones que ha tomado pueden enmarcarse en las categorías de valor compartido.

El concepto de valor compartido se retomará en la aplicación al caso de Colsubsidio más adelante, pero resulta relevante contrastarlo con el concepto de valor público. A grandes rasgos, puede pensarse que el valor compartido es una forma de crear valor público, pues indirectamente, al buscar aumentar el valor privado, se está generando paralelamente valor social o desarrollo para la sociedad. Sin embargo, he ahí el elemento diferenciador entre estos dos conceptos: mientras que el valor compartido parte de la estrategia competitiva de la organización, el valor público parte de reconocer la creación de beneficio social en sí con el actuar de la organización; por ejemplo, en términos cooperativos o colaborativos más que competitivos. Así mismo, mientras que en el primero se analiza la relación con los clientes y otros actores, y cómo al afectarlos positivamente se puede beneficiar económicamente la organización; en el segundo se analiza cómo la acción de la entidad puede llegar a impactar positivamente en el ámbito social más que en el económico y más allá de sus propios clientes o (*stakeholders*) (partes interesadas). El cuadro 5.1 resume las principales distinciones entre ambos conceptos.

**Cuadro 5.1.** Paralelo entre valor público y valor compartido

Valor público	Valor compartido
Se enfoca principalmente en la consecución de logros deseados socialmente.	Se enfoca en la creación de valor social como una forma de creación de valor privado
Suele ser independiente de la estrategia competitiva de la organización y se relaciona más con una estrategia colaborativa/cooperativa	Parte de la estrategia competitiva de la organización
Considera el impacto de la acción general como organización sobre el bienestar de las personas, más allá de sus clientes/ <i>stakeholders</i>	Analiza la relación con otros actores y <i>stakeholders</i> (clientes, proveedores, empleados, entre otros) y cómo el hecho de mejorar sus condiciones mejora la organización

**Fuente:** Elaboración propia.



Si bien es evidente que una métrica de valor público puede ser más relevante para organizaciones sin ánimo de lucro como las cajas de compensación familiar, es posible que, en un contexto de gobernanza colaborativa, el concepto de creación de valor compartido pueda ser relevante en la medida en que mejores arreglos institucionales e interacciones del Estado con actores puramente privados puedan llevar a resultados socialmente valorados. En otras palabras, arreglos organizacionales que permitan la creación de valor compartido (generando valor económico a la vez que se genera valor social) pueden reflejar un escenario de gobernanza colaborativa más estable para la sociedad como un todo y que en últimas genera valor público.

El caso de una organización como Colsubsidio resulta atractivo en este marco conceptual, pues probablemente ejemplifique un tipo de organización particular (híbrida, véase capítulo 3) en la que los dos tipos de valores pueden coexistir. No solo hay procesos de creación de valor público, sino que su acción y el efecto que produce pueden estar asociados, en el caso de las empresas afiliadas, a una noción de valor compartido. Así mismo, aparece como útil la noción de valor compartido para una organización como Colsubsidio, que combina unidades de servicio completamente sociales con otras eminentemente competitivas en un contexto de mercado.

### **Aproximación metodológica al concepto de gobernanza colaborativa en el sector del subsidio familiar y a una organización como Colsubsidio**

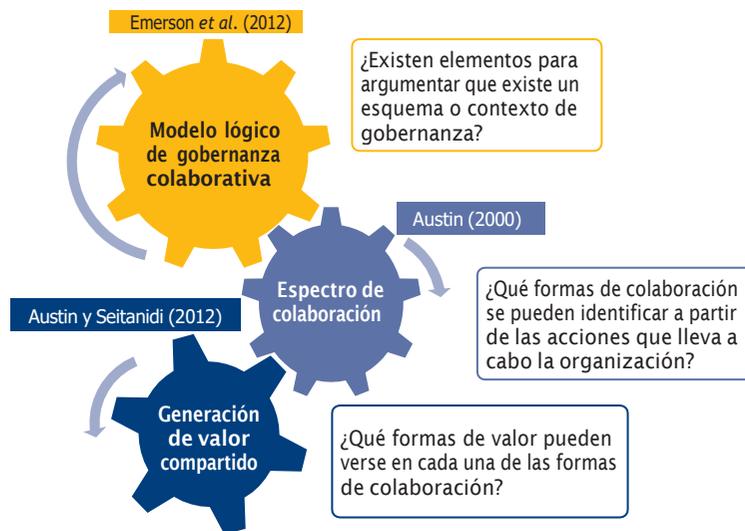
Una vez abordadas las cuestiones de la teoría de gobernanza colaborativa, resulta importante definir una metodología que permita responder las preguntas clave que guían este capítulo en cuanto al análisis organizacional de una empresa como Colsubsidio. Sin embargo, esto requiere una revisión previa de la aplicabilidad del concepto a la política pública de protección social y de subsidio familiar en particular. Para esto, esta sección propone un modelo analítico basado en la revisión de la literatura, que será alimentado más adelante con evidencia cualitativa recolectada en el marco de la investigación (documentos oficiales, literatura sobre subsidio familiar, entrevistas y grupos focales) para poder definir el alcance del fenómeno de gobernanza colaborativa en este caso.

En primer lugar, con el fin de contestar en qué grado es posible hablar de gobernanza y gobernanza colaborativa para el caso de la política pública de protección social, y más específicamente de subsidio familiar, resulta importante mencionar las aproximaciones sobre gobernanza de la protección social ya existentes. Pero

más importante, se puede hacer una aproximación a la noción del modelo lógico de gobernanza colaborativa (Emerson *et al.*, 2012) e identificar si los elementos de este modelo pueden ser aterrizados al caso del subsidio familiar. En este orden de ideas, y una vez comprendidos los esquemas o contextos de gobernanza, se buscará identificar diferentes espectros de colaboración (a partir de la propuesta de Austin [2000]), pues puede suceder que la gobernanza colaborativa se manifieste de diferentes maneras.

Con el fin de lograr este análisis metodológico, se usará el contexto histórico del sector del subsidio familiar, abordado con detalle en el capítulo 1, y se complementará con evidencia histórica de Colsubsidio con el fin de contar con elementos para poder abordar los modelos conceptuales y poder caracterizar el alcance del fenómeno de gobernanza colaborativa.

En segundo lugar, se busca abordar la cuestión principal de si el modelo de operación de una organización del sistema de subsidio familiar como Colsubsidio puede enmarcarse dentro de la conceptualización de la gobernanza colaborativa, y en qué grado. Para esto, se propone nuevamente una lógica de argumentación desde la aplicación de las tres diferentes propuestas del marco conceptual, con el fin de contestar preguntas específicas sobre la naturaleza de los esquemas de gobernanza colaborativa para una organización. Este modelo se resume en el siguiente esquema (gráfico 5.4).



**Gráfico 5.4.** Aproximación metodológica del marco conceptual de gobernanza colaborativa para una organización particular

**Fuente:** Elaboración propia con base en los referentes conceptuales.

Contestar estas preguntas, o, en otras palabras, aplicar los marcos conceptuales expuestos al caso de la organización de estudio, permitirá caracterizar la forma de interrelación en la que se desenvuelve en un contexto de gobernanza colaborativa. Esto a su vez da paso a la definición de elementos para considerar en relación con el entendimiento de la acción de la organización y de los otros actores con los que interactúa. En el caso de Colsubsidio, una organización del sector del subsidio familiar, este entendimiento permitirá también generar algunos hallazgos frente a la manera como se entiende la política pública de subsidio familiar.

Nuevamente, este análisis se fundamenta en la evidencia histórica recolectada sobre la organización (documentos oficiales), las posturas y percepciones de diferentes actores internos y externos involucrados (entrevistas), y en recursos abiertos que permitan dar cuenta de diferentes rasgos de los modelos contemplados (como informes de gestión abiertos de la organización o literatura relacionada con estudios sobre el subsidio familiar).

### **Subsidio familiar en el caso colombiano: colaboración para atender la protección social**

En esta sección se busca introducir la discusión sobre la política pública de protección social y de subsidio familiar en términos específicos de las categorías de gobernanza y gobernanza colaborativa. Para esto, en un primer momento se revisan algunos postulados sobre lo que se ha entendido como gobernanza en el caso de la protección social a nivel internacional y a nivel del caso colombiano. Después, se revisa la pregunta sobre si existe o no un esquema de gobernanza colaborativa para el caso del subsidio familiar a partir del modelo lógico de gobernanza y se evalúan los posibles modelos de colaboración que pueden presentarse en este sector.

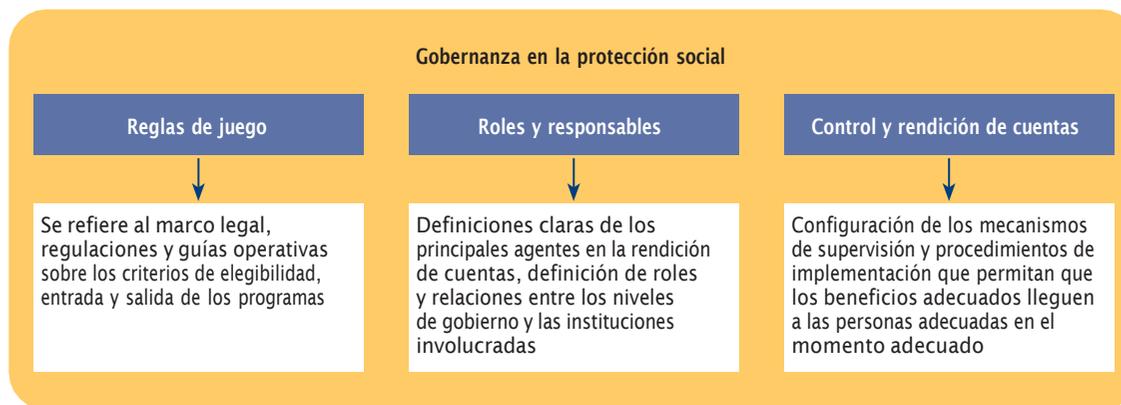
### **Gobernanza en la política pública de protección social y subsidio familiar**

Resulta importante reconocer algunas acepciones alrededor de lo que representa la gobernanza en la política pública de protección y seguridad social. Este concepto ha sido abordado por organizaciones internacionales como el Banco Mundial o la Asociación Internacional de Seguridad Social (aiss). Para el primero, en el contexto de la administración de la seguridad social, la gobernanza debe considerar las perspectivas de las reglas de juego de los actores, las instituciones y sus relaciones (Bassett,

Giannozzi, Pop y Ringold, 2012). Para el segundo, la gobernanza puede definirse como la manera en que la autoridad usa su poder para alcanzar los objetivos de las instituciones, incluyendo su poder de diseñar e implementar las políticas, las reglas y los sistemas, e innovar en ellos, para involucrar a los actores interesados (aiss, 2011 Bassett *et al.*, 2012). Ambas definiciones dejan entrever una visión de gobernanza en la que se reconoce que la seguridad y la protección social pueden no estar limitadas a una actuación únicamente del sector público y que, en cambio, el diseño de los arreglos que regula este entorno de gobernanza es relevante para entender su funcionamiento y los potenciales puntos de mejora.

En otras palabras, la aiss (2011) reconoce un significado más alineado con el uso o ejercicio del poder o autoridad de una organización o sistema. En particular, esta organización define la gobernanza como la forma en que una autoridad emplea su poder para alcanzar los objetivos institucionales (incluido el diseño, la implementación y la innovación). Además, afirma que una buena gobernanza es aquella que es *accountable* (que rinde cuentas), transparente, predecible, participativa y dinámica.

Un elemento relevante, por tanto, para discutir sobre la gobernanza en el contexto de la protección social, como se muestra en el gráfico 5.5, tiene que ver con las relaciones de rendición de cuentas entre los actores involucrados en la provisión de la protección social, las reglas de juego predominantes y los papeles y las responsabilidades de los participantes (Bassett *et al.*, 2012), lo cual permite abordar los incentivos y las relaciones que se dan en el comportamiento de los diferentes actores del sistema.



**Gráfico 5.5.** Gobernanza en la protección social  
**Fuente:** Elaboración propia con base en Bassett *et al.* (2012).

Con la anterior conceptualización en mente, es posible observar que los modelos de subsidio/compensación familiar (o asignaciones familiares) encajan de diferentes maneras en este esquema. Esto en la medida en que algunos modelos presentan una participación única del Estado en los recursos y la administración y se tiene un enfoque de universalidad (por ejemplo, los países nórdicos), y por tanto manifiestan reglas de juego, roles, responsables, y un control y una rendición de cuentas bastante claros (oit y Ministerio del Trabajo, 2014). En cambio, en aquellos sistemas en los que se presenta participación de otros actores en la financiación o en la administración (por ejemplo, Chile, Francia o Colombia), se definen reglas de juego múltiples (diferente marco legal y criterios de selección), hay una estructura de responsables y roles más difusa, y los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas pueden ser más complejos (oit y Ministerio del Trabajo, 2014).

Para el caso colombiano en particular, si recordamos en grandes términos la evolución de la protección social, analizada detalladamente en el capítulo 1, se hace evidente que durante los siglos xix y xx hubo un enfoque de forma muy incipiente en sectores específicos de la población (Ejército, maestros públicos, entre otros), se concentraba en solo algunas materias de la protección social (especialmente pensiones) y era provisto exclusivamente por parte del Estado. La Ley 57 de 1915 fue la primera en mencionar a nivel general la relevancia de la salud ocupacional, enfocándose en la accidentalidad laboral, mientras que la Ley 133 de 1931 planteó de forma inicial un enfoque hacia la protección de la vida por parte de los empleadores con la obligatoriedad del seguro de vida. Posteriormente, en la década de los años cincuenta iniciaría el subsidio familiar monetario y se crearían las cajas de compensación para su administración. Esto evolucionaría hacia la prestación de servicios en los sesenta y a una mayor integración en el modelo de la seguridad social en los noventa y de la protección social en el inicio del siglo xxi.

En esta evolución es posible distinguir elementos característicos y únicos en el caso colombiano. La mayor distinción del modelo de subsidio familiar colombiano en términos de colaboración intersectorial es la evolución creciente y el incremento de las interacciones, hasta llegar en la actualidad a una situación en la que se puede dar una colaboración interdependiente, en la que se asignan unas funciones que superan la función inicial de transferencia y administración de recursos monetarios de la asignación familiar, y en la que se trasciende de forma creciente la población beneficiada inicial, como se ilustra en el capítulo 4.

Esto permite concluir que el ámbito de política de la protección social puede abordarse desde el concepto de gobernanza, y en particular de gobernanza colaborativa, dada la existencia de diferentes actores que participan en él y de las dinámicas

de interrelación entre ellos, que pueden enmarcarse en diferentes espectros de colaboración. Por tanto, también es posible pensar y considerar el uso de este concepto para el caso del subsidio familiar como política pública y como campo de acción de actores privados (con y sin ánimo de lucro). Esta pertinencia se complementa además con los hallazgos que han sido expuestos en capítulos anteriores, tales como el recuento de la historia del subsidio familiar, la configuración de la naturaleza de una organización perteneciente a este sector en lo que se refiere al grado de *publicness* y de creación de valor público (como Colsubsidio), y las formas en que se ha interrelacionado con el sector público para apalancar y llevar a cabo su misión.

Como se hará evidente más adelante, este avance hacia otras funciones por parte de las cajas hace parte de un proceso escalonado y creciente de un rango de coacción/colaboración/complementación de la acción estatal en algunos campos por parte de cajas de compensación como Colsubsidio. Por ejemplo, la posibilidad que se les dio a estas organizaciones de participar en campos delegados tradicionalmente a organizaciones públicas, tales como la salud y las pensiones, marcaría una nueva etapa y una transformación en la gobernanza de las cajas y del sistema de subsidio familiar, pero también de las formas y los grados de colaboración Estado-sector privado en las políticas públicas, particularmente en la política pública de protección social en el país. Por tanto, resulta importante analizar qué características tiene el contexto de gobernanza colaborativa en el sector particular del subsidio familiar.

### **¿Existe un contexto de gobernanza colaborativa en el sector del subsidio familiar?**

El objetivo central de esta sección es comprender si las cajas de compensación se desenvuelven en un contexto de gobernanza colaborativa y, si es así, cómo lo hacen. En principio, se adelanta que la respuesta es afirmativa, pero depende de la actividad específica que se esté analizando y de las formas particulares de interacción y los mecanismos de actuación de las partes involucradas. Es decir, dependiendo de los servicios, las acciones y los recursos que se consideren, se pueden conceptualizar variadas formas de gobernanza y modelos de colaboración entre una organización como Colsubsidio y el Estado. En ese orden de ideas, por la misma complejidad y diversidad de acciones y unidades de Colsubsidio, la definición sobre la manera como se desenvuelve en un contexto de gobernanza colaborativa (abordado en la sección siguiente) también dependerá del aspecto específico del sistema o la actividad o la unidad de la organización a la que se refiera.

Al analizar la evolución de las cajas de compensación más grandes y sus formas de interacción con el sector público, pueden describirse dos momentos específicos de la evolución en términos de la estructura de gobernanza colaborativa. Esto, dado que puede justificarse que en cada uno de ellos se presentan elementos del marco lógico de gobernanza colaborativa distintos (Emerson *et al.*, 2012). El primero, en el que las cajas aparecen cumpliendo una voluntad privada (de los empresarios) de compensar y aliviar las cargas económicas de los trabajadores (Cortés, 2011). Esta iniciativa tenía la característica de tener similitudes en su misión con la autoridad pública (reducción de la pobreza) y, en consecuencia, fue formalizada como política con el Decreto 118 de 1957, como se puede ver en documentos oficiales de la época (Colsubsidio, 1958). Por lo tanto, se configura un primer momento de gobernanza colaborativa cuando aparece este tercer actor para complementar la política social del Estado y cuando el Estado mismo reconoce el aporte de este tipo de organizaciones al cierre de brechas sociales, aunque de una forma en cierto grado coactiva, pues eran organizaciones que apenas surgían. Siguiendo otros elementos del modelo lógico de gobernanza colaborativa expuestos por Emerson *et al.* (2012), podría afirmarse que a lo largo de esta primera etapa se puede identificar el liderazgo empresarial como el catalizador voluntario de la colaboración, hay evidencia del compromiso de ambas partes, se tienen productos tangibles de la colaboración (subsidios y servicios entregados), así como resultados positivos socialmente (mayor consumo por parte de los hogares más pobres, aumento de la asistencia escolar y acceso en algunos casos a servicios culturales y recreativos).

Esta naturaleza de interrelación continuaría con el paso del tiempo y presentaría algunos cambios formales en el grado en el que se permitía que las cajas tuvieran más autonomía para proveer no solo subsidios monetarios, sino en especie, y en el grado de vigilancia que se le daba a su acción. Lo primero se materializó con el Decreto 3151 de 1962 que permitió el uso de recursos remanentes de las cajas en obras o servicios sociales a las familias (Acevedo-Tarazona y Gil-Montoya, 2010), mientras que lo segundo se da con la creación de la Superintendencia del Subsidio Familiar en 1981 (Ley 25 de 1981) como órgano de inspección, vigilancia y control sobre la administración de los recursos del sector. Si bien estos cambios representan dinámicas en algunos elementos de la estructura de gobernanza, no representaron cambios fundamentales en la relación entre las cajas y el Estado, pues estas se vieron constantemente como un actor con alta contribución para el bienestar de la sociedad: por ejemplo, en 1977 se afirmaba que “las Cajas de Compensación Familiar tienen una posición privilegiada para servir al país” (Colsubsidio, 1971).

Los resultados de dichas interacciones llevaron a buscar mayores formas de colaboración, particularmente desde el Estado. Como mencionan Emerson *et al.* (2012),

las estructuras de gobernanza colaborativa pueden tener como uno de sus resultados el cambio en la dinámica de colaboración, cosa que sucede en este caso: el Estado reconoce por un lado una capacidad por parte de las cajas para atender problemáticas sociales, pero también los gobiernos identifican la existencia de una importante y significativa fuente de recursos, por el otro. En ese orden de ideas se convierten en un interesante actor y una fuente de recursos para el Estado y los gobiernos, y desde 1990 empiezan a surgir actos normativos con el fin de destinar parte de los recursos que reciben las cajas de compensación (del 4 % de los aportes de las empresas afiliadas), lo cual hace que surja una nueva etapa de la estructura de gobernanza colaborativa, como se argumenta a continuación.

Esta nueva situación, justificada desde el Estado en un tránsito hacia los principios de universalidad y solidaridad, representó un cambio de la acción de las cajas de un papel de ejecutoras a uno de provisión de recursos con intenciones definidas por el Gobierno (oit y Ministerio del Trabajo, 2014). Por tanto, ocurre un cambio sustancial en la estructura de gobernanza colaborativa que se había establecido al tener una nueva dinámica que rompe parcialmente la autonomía de ejecución de uno de los involucrados y que se puede denominar una “relación de imposición” (Donahue, 2004). Otro de los cambios sustanciales que marca la relación entre el Estado y las cajas de compensación en un contexto de gobernanza colaborativa desde la década de los años noventa será un cambio que puede verse como positivo en términos del aumento de la interrelación. En particular, la Ley 100 de 1993 abre un conjunto de posibilidades de participación para las cajas en ámbitos de política a los que antes no tenían acceso, particularmente en mercados competitivos: proveer el servicio de salud y de pensiones inicialmente (Ley 100 de 1993), de educación (Ley 115 de 1994) y crédito posteriormente (trabajando en actividades financieras directamente) (Ley 920 del 2004). Esto representó la aparición de nuevas líneas estratégicas de negocio para las cajas, especialmente para las más grandes, como Colsubsidio (1994).

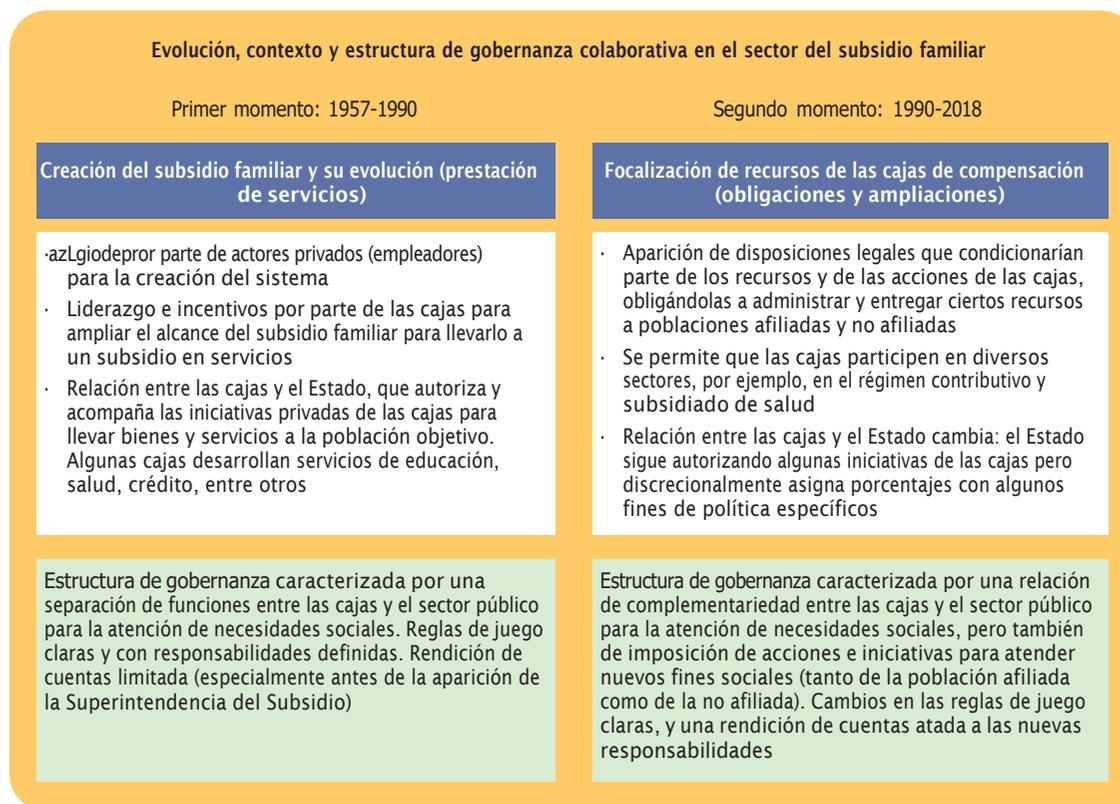
Por tanto, si bien se pierde autonomía, característica central en un proceso de colaboración entre lo privado y lo público, se gana en la estrategia organizacional hacia lo social mediante la complementariedad en una política de destinación de recursos con fines de solidaridad en temas como vivienda, niñez, empleo o salud, frecuentemente llegando a poblaciones no afiliadas. Esto pudo contribuir a que las cajas ganaran en legitimidad y visibilidad frente a la sociedad y el Gobierno, particularmente porque se trasladan recursos que antes se usaban para atender sus responsabilidades solo con los trabajadores afiliados hacia programas dirigidos a otras poblaciones, incluso no afiliadas, como ocurre con el subsidio a la niñez y la juventud (Foniñez) o el acceso a servicios sociales que prestan las cajas, como bibliotecas o recreación<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> | En una de las entrevistas con personal del área de recreación de Colsubsidio se manifiesta la importancia de prestar servicios a la población no afiliada como una forma de generar valor público.



■ Piscilago, parque acuático y de conservación, kilómetro 105 vía Bogotá - Girardot

Siguiendo los elementos conceptuales de Emerson *et al.* (2012), puede argumentarse que en este nuevo régimen se delinearon vínculos que crearían un nuevo entorno de gobernanza colaborativa. Por un lado, continuaría el “pacto” entre empleadores y Estado para solventar las necesidades insatisfechas de los trabajadores de menos recursos como parte de la misión compartida desde inicios del subsidio familiar, pero por otro lado ahora tendría una dimensión con una imposición de comportamientos no consensuada y en la que puede tener la relación de prestador privado (Cobo, Cortés y Melo, 2012). El gráfico 5.6 muestra el esquema de esta evolución del contexto de gobernanza colaborativa general para el sistema de subsidio familiar y las cajas de compensación.



**Gráfico 5.6.** Evolución, contexto y estructura de gobernanza colaborativa para el subsidio familiar

**Fuente:** Elaboración propia con base en Donahue (2004), Bryson *et al.* (2006), Ansell y Gash (2008), Emerson *et al.* (2012).

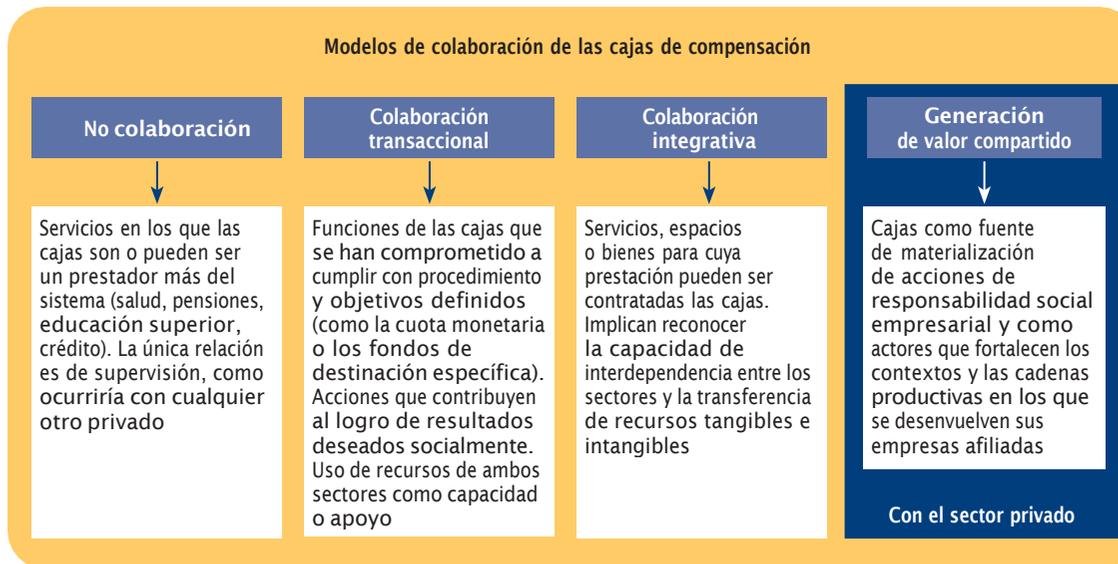
## ¿Qué modelos de colaboración se identifican en la relación con el Estado y otros actores?

Una vez identificados el contexto o la estructura de gobernanza colaborativa en los que puede ubicarse en este momento el sector de las cajas de compensación, resulta relevante abordar con más detenimiento las formas de colaboración que pueden darse en esta relación. Esto resulta relevante para poder ubicar las sinergias y el valor que puede crearse en el contexto de una colaboración (Austin y Seitanidi, 2012). En palabras de Austin (2000), pensar la colaboración intersectorial requiere establecer un espectro (o continuo) entre diferentes dinámicas o modelos de colaboración y con diferentes actores.

En otras palabras, estructurar un panorama de modelos de colaboración entre las cajas y otros sectores, según las acciones y los servicios que prestan, resulta relevante para tener un mejor entendimiento de la forma en que se puede concebir el sistema de subsidio familiar y del papel híbrido que desempeña una caja de compensación como Colsubsidio, incluso en la definición de mecanismos de colaboración tanto con el sector público como con el sector privado.

En este caso, no solo se dará cuenta del fenómeno de colaboración en el que las cajas cooperan con el Estado en la prestación y provisión de bienes y servicios públicos, sino que también se incluirá la relación entre los dos, que puede existir cuando se proveen bienes y servicios en un contexto de mercado, dadas las disposiciones legales de los años noventa. Finalmente, también resulta relevante hacer referencia a un fenómeno de colaboración que pueden tener con las empresas privadas en la prestación de servicios de responsabilidad social empresarial, así como de generación de valor compartido con sus empresas afiliadas, como se menciona en entrevistas con directivos de Colsubsidio.

Por lo tanto, a continuación se procede a describir cuatro modelos de colaboración basados en la literatura consultada y que pueden dar cuenta de la acción que emprenden las cajas con otros actores o con el sistema de protección social. El gráfico 5.7 muestra los diferentes modelos de colaboración con actores públicos o privados en los que pueden ubicarse las acciones permitidas y obligatorias de las cajas de compensación en el contexto de gobernanza colaborativa en el que se desempeñan las cajas hoy en día. Estas acciones y servicios, que serán ubicados más adelante en un espectro para el caso de estudio de Colsubsidio, se enmarcan en diferentes modelos de colaboración, dado que presentan y exigen un nivel diferenciado de relaciones entre las cajas y otros actores. Así, se encontrarán unos modelos de relación entre las cajas y el sector público y otro para la relación entre las cajas y el sector privado, que reflejan cierta contingencia dependiendo de la actividad o área de política pública específica que se analice.



**Gráfico 5.7.** Modelos de colaboración de las cajas de compensación familiar  
**Fuente:** Elaboración propia con base en Austin (2000) y en información recolectada.

En primer lugar, se encuentran aquellos campos de acción en los que las cajas han podido llegar a participar como un actor privado y hacer parte de la competencia por usuarios. En este escenario, la relación entre las cajas y el sector público se asimila al que tendría una organización privada cualquiera que hace parte de este u otro sistema de provisión predominantemente privada y regida por principios de mercado. En este contexto, no habría una relación formal de colaboración, más allá de la acción de supervisión y de determinación de lineamientos de acción por parte de los actores estatales.

En segundo lugar, se encuentra que la función original de las cajas de compensación y las nuevas disposiciones de la ley asignan tareas específicas y condicionan el uso de recursos de las cajas en actividades particulares como operadoras de política social y como operadoras del subsidio familiar (oit y Ministerio del Trabajo, 2014). En este contexto, la acción de las cajas puede enmarcarse en un tipo de colaboración transaccional, en el que lleva a cabo una función de cumplimiento de responsabilidades definidas por mandato. Este tipo de colaboración refleja además cierta alineación de las misiones organizacionales tanto de las cajas como del sector público, lo que constituye un requisito para el modelo de colaboración (Austin, 2000). En este caso las funciones definidas contribuyen al logro de resultados sociales deseados y al alcance

de los objetivos organizacionales de las cajas (al menos en lo que se refiere a objetivos sociales). Frente a la interdependencia y transferencia de recursos, se encuentra que el sector público/gubernamental transfiere líneas de acción, mientras que las cajas presentan una capacidad operacional construida a lo largo de su historia para llevar a cabo las tareas propuestas, como sucede con los lineamientos legales de asignación del subsidio familiar o de los fondos de destinación específica que limitan la acción de las cajas a una labor de cumplimiento, pero en un contexto de cumplimiento de logros sociales.

Por otro lado, si bien de manera más escasa, se encuentran algunas acciones que se pueden enmarcar dentro de un tipo de colaboración integrativa en la que es más evidente la bidireccionalidad de recursos y prácticas entre los dos sectores. Estas acciones se pueden materializar en acuerdos y alianzas formales entre las cajas de compensación y el Estado (entidades locales o nacionales) que permiten una comunicación y un diálogo entre las partes más constructivos y voluntarios, y los lineamientos definidos pueden ser empleados por las cajas con el fin de conseguir objetivos deseados mutuamente y alineados con las misiones de los actores involucrados. La evidencia que sustenta este tipo de actividades son los casos en los que las cajas de compensación reciben la administración de bienes y servicios públicos con el fin de prestarlos, como sucede en las cajas más grandes en la de administración de parques públicos, jardines, programas de alimentación, colegios en concesión, entre otros. En este caso pueden ubicarse varios proyectos en la caja de compensación de estudio (como colegios, parques y alimentación escolar) (Colsubsidio, 2000, 2001, 2018), pero también en otras cajas como Compensar, Cafam o Comfama, como lo manifiestan sus informes de gestión más recientes.

Finalmente, también se encuentra otro tipo de colaboración en el que pueden participar las cajas, pero no precisamente con el sector público, sino con el sector privado. Al cumplir con parte de las responsabilidades asignadas legalmente, en el marco de colaboración transaccional, puede haber efectos indirectos que contribuyan indirectamente a los agentes privados. En primer lugar, la acción de las cajas puede llegar a ser vista como una estrategia o vía de materialización de la responsabilidad social de las empresas afiliadas, dados el papel social que desempeñan y los logros que generan en el desarrollo social (Rodríguez, 2008).

Así mismo, las cajas pueden permitir la creación de valor compartido al desarrollar directa e indirectamente aspectos relacionados con la gestión de las mismas empresas afiliadas, tales como el desarrollo de la mano de obra y su núcleo familiar, mejorar las condiciones de proveedores y de actores interesados relacionados o incluso construyendo una imagen de reciprocidad entre el empleador y los empleados (como se manifiesta en entrevistas con directivos de la Caja de Compensación Colsubsidio<sup>3</sup>).

**3** | En entrevista con empleados de la línea de turismo se hace evidente que el éxito de la Caja se nutre de cultivar el desarrollo social en las regiones donde participa (como Boyacá o Tolima).

Nuevamente, no es posible generalizar que esta forma de colaboración sucede para todas las cajas pertenecientes al sector del subsidio familiar, pero incluso sí se escuchan algunas voces que enmarcan el subsidio familiar como un ejemplo de responsabilidad social empresarial (Cajas de Compensación Familiar, 15 de septiembre del 2006), e incluso alusiones a cómo las cajas pueden gestionar y apoyar estas estrategias (*Compensar*, s. f.).

En conclusión, desde una mirada de gobernanza colaborativa, se reconoce que las cajas de compensación participan en diversos campos en los que se hacen evidentes diferentes grados de colaboración con el sector público o privado, lo que refleja características del modelo lógico de gobernanza colaborativa de Emerson *et al.* (2012), así como diferentes manifestaciones del espectro de colaboración de Austin (2000). Existe una relación directa y de interdependencia misional para algunos casos, y otros en los que las cajas solo hacen parte de un sistema de provisión y la relación que mantiene con el Estado es la misma que con otros actores privados (dadas las configuraciones normativas de los años noventa que permitieron este tipo de funcionamiento). En general el grado de colaboración y la estructura misma dependen de la acción que se analiza y de la diversidad de actividades que pueda tener una caja de compensación, desde unas con un fuerte enfoque social hasta otras meramente competitivas en el mercado. Dado que el rango de acciones que manejan las cajas de compensación varía entre las diferentes cajas, en la siguiente sección se aplica este análisis al caso de Colsubsidio para entender las particularidades de su forma de gobernanza colaborativa.

## **Identificación de un sistema de gobernanza colaborativa en el caso Colsubsidio**

Como se mencionó, resulta relevante hablar de gobernanza colaborativa en el contexto de una organización sin ánimo de lucro como una caja de compensación, al considerar la particularidad de que interactúa con diversos actores privados y públicos, y que puede participar de forma relativamente amplia en diferentes sectores y servicios de la protección social. Adicionalmente, la anterior aplicación del marco conceptual permite hacer patente la existencia de estructuras de gobernanza en diferentes momentos de la historia del subsidio familiar, así como modelos y espectros de colaboración con diferentes actores.

Esta complejidad conceptual se acrecienta al evaluar el caso de Colsubsidio, una organización que en este contexto participa en más sectores que la mayoría de las otras

cajas<sup>4</sup>, maneja amplias poblaciones de empresas y afiliados, y ha tenido una relación de cercanía, influencia y participación con el sector público y privado a lo largo de su historia. Esta sección expone un análisis organizacional de Colsubsidio con base en el concepto de gobernanza colaborativa, a partir de (1) revisar cómo se ha dado la interrelación con otros actores de política pública en su configuración histórica, (2) proponer un modelo lógico de gobernanza colaborativa para la situación actual de la organización, (3) aterrizar cómo se materializa el espectro de colaboración definido para el sector del subsidio familiar en el caso particular y (4) evaluar cómo estas formas de colaboración resultan en la generación de valor.

Esta secuencia lógica de análisis permite tener un entendimiento claro de las dinámicas de colaboración y de la estructura de gobernanza en la que se desenvuelve la organización, lo que a su vez permite proponer algunas implicaciones en términos estratégicos para la organización y para la concepción de la política pública de subsidio familiar. Como se comenta en la introducción del libro, esta aproximación se basa en la consulta y el análisis de contenido de documentos institucionales, evidencia cualitativa recolectada como parte del estudio y fuentes de información externas (literatura y notas de prensa).

Nuestra hipótesis inicial refiere a que la acción de Colsubsidio puede enmarcarse en un contexto de gobernanza colaborativa, pues se ha constituido como un actor no estatal clave en diversas actividades de políticas públicas, particularmente de la protección social y, como otras cajas, en la solución de problemas complejos (*wicked problems*), atendiendo a la vez fallas de mercado y fallas de gobierno, haciendo parte de diferentes esquemas de colaboración con actores públicos y privados, y superando limitaciones usuales de las burocracias públicas en la implementación de programas sociales de forma sostenible y con calidad. Como se menciona en el informe de gestión de la entidad para el 2018:

La confianza que tienen en la experiencia de la Corporación, los entes territoriales y las empresas afiliadas, ha permitido que muchas más personas se beneficien, vía contratos o convenios, con programas para la Atención a la Primera Infancia, Programas de Jornada Escolar Complementaria, Centros de Tecnología, Educación Formal y Proyectos de Vivienda como los desarrollados para el Fondo Adaptación y los Proyectos Integrales en otras regiones del país (Colsubsidio, 2018, p. 9).

4 | Esto se puede ver en que es la única caja que cuenta con participación como accionista en un fondo de pensiones y que cuenta con diferencias puntuales frente a las cajas más grandes, como participación en mercadeo social con supermercados propios. Esta información se recoge de los informes de gestión de las diferentes cajas: Colsubsidio (2018), Compensar (2019), Cafam (2018) y Comfama (2018).

## Interrelación con actores de la política pública en la historia de Colsubsidio

El análisis de los Informes a la Asamblea de Colsubsidio, documentos que dan cuenta de la evolución histórica de la Caja, así como documentos más recientes y otras fuentes de información, ilustran diferentes momentos clave en la conformación de una particular estructura de gobernanza colaborativa con el Estado colombiano y sus organizaciones. Específicamente porque se hace evidente la generación de contribuciones a la política pública y al bienestar colectivo, o, en otras palabras, la generación de valor público.

A continuación, se provee un recuento breve de la interrelación que puede identificarse entre la organización y otros actores en los dos momentos definidos en la estructura de gobernanza colaborativa del subsidio familiar.

Primer momento: 1957-1990

Unos pocos años después de la aparición del subsidio familiar, es reconocida la labor de Colsubsidio para promover la aparición y transformación del subsidio monetario por un subsidio más integral (incluyendo otros servicios) para dar cuenta de las necesidades de los trabajadores y sus familias como centro de atención de las cajas de compensación (Colsubsidio, 1962). Una revisión de documentos históricos deja ver el consecuente reconocimiento público de los medios, el Gobierno y la sociedad civil en la contribución y relevancia de la acción de la Caja en el mercadeo social (Colsubsidio, 1963), la educación (Colsubsidio, 1964) o el arte (Colsubsidio, 1968). Como ejemplo, en una declaración de la época de 1962 se manifiesta que “nos han animado en nuestra labor, las voces de aliento que hemos recibido tanto de las autoridades, como de la industria, la prensa y los sindicatos” (Colsubsidio, 1962).

Solo a partir de este momento, la estructura de gobernanza colaborativa se consolidó al tomar las iniciativas que la ley le permitía para seguir su misión y objetivos, en un contexto en el que el Ejecutivo dio espacios y se apoyó en las cajas para perseguir objetivos deseados socialmente. Esto se hace evidente en la consideración del mercadeo social como contribución al bienestar de las familias incluso antes de los cambios normativos de 1962 (Colsubsidio, 1961). Es decir, se reconoce indirectamente la participación de estos actores no estatales en la solución a problemas sociales y se recurre a la capacidad de Colsubsidio para plantear estrategias y soluciones particulares a diferentes problemáticas (por ejemplo, el Museo de Museos como herramienta de difusión cultural en los años sesenta o la fundación del colegio femenino en 1964).

Por último, es importante aclarar que en las primeras décadas la colaboración y la interdependencia de recursos entre la Caja y el sector público no estaban consolidadas ni eran formales, fue más un arreglo institucional que permitió a la organización consolidar una oferta de servicios orientados hacia su misión (y limitado a su población afiliada) y que contribuía al desarrollo y al cierre de brechas sociales en un grupo específico. Por lo tanto, se ve una separación de funciones entre la organización y el sector de la protección social, de manera que cada uno abordaba desde sus objetivos diferentes aspectos.

#### Segundo momento: 1990-2018

Como se mencionó en la sección anterior para el caso general de las cajas de compensación, un segundo momento de estructura de gobernanza colaborativa vendría a consolidarse con la aparición, por un lado, de los fondos de destinación específica desde los años noventa, y de los nuevos derechos y campos de acción en los que podrían llegar a participar las cajas de compensación, por el otro. El primero condicionó parte de los recursos administrados por las cajas hacia poblaciones y objetivos particulares, mientras que el segundo abrió nuevos horizontes de acción. Frente al caso particular de Colsubsidio, el análisis de contenido de diferentes documentos oficiales de la época, que son referidos a continuación, dejaría ver un panorama diverso en el que se observa en general una rápida adaptación de la organización a nuevas formas de interacción y colaboración con el Estado colombiano.

Los fondos de destinación específica, si bien aparecen como un mandato legal y no existe evidencia de que haya ocurrido un pacto consensuado de colaboración entre las cajas y el Gobierno, tienen la particularidad de que algunas de las nuevas labores ya estaban siendo llevadas a cabo por la organización, lo que le permitió una rápida respuesta a la nueva normatividad y generó una nueva forma estructural de gobernanza colaborativa. Por ejemplo, Colsubsidio llevaba algunos años participando en el sector de vivienda social antes de la aparición del Fovis en 1989 (por ejemplo, el consejo directivo de Colsubsidio aprobó la iniciación de un plan de vivienda en 1982) y desde muy temprana época desarrolló proyectos de capacitación de trabajadores y de disminución de fricciones en los mercados laborales antes de la aparición del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec). Es decir, si bien entra Colsubsidio a operar dentro de una nueva forma de gobernanza colaborativa que regiría el sistema de seguridad y protección social, entraría con aportes de recursos tangibles e intangibles para esta nueva etapa de colaboración, a partir de su experiencia

en las distintas áreas y de la infraestructura o brazo financiero para tener una operación exitosa (véase capítulo 4).

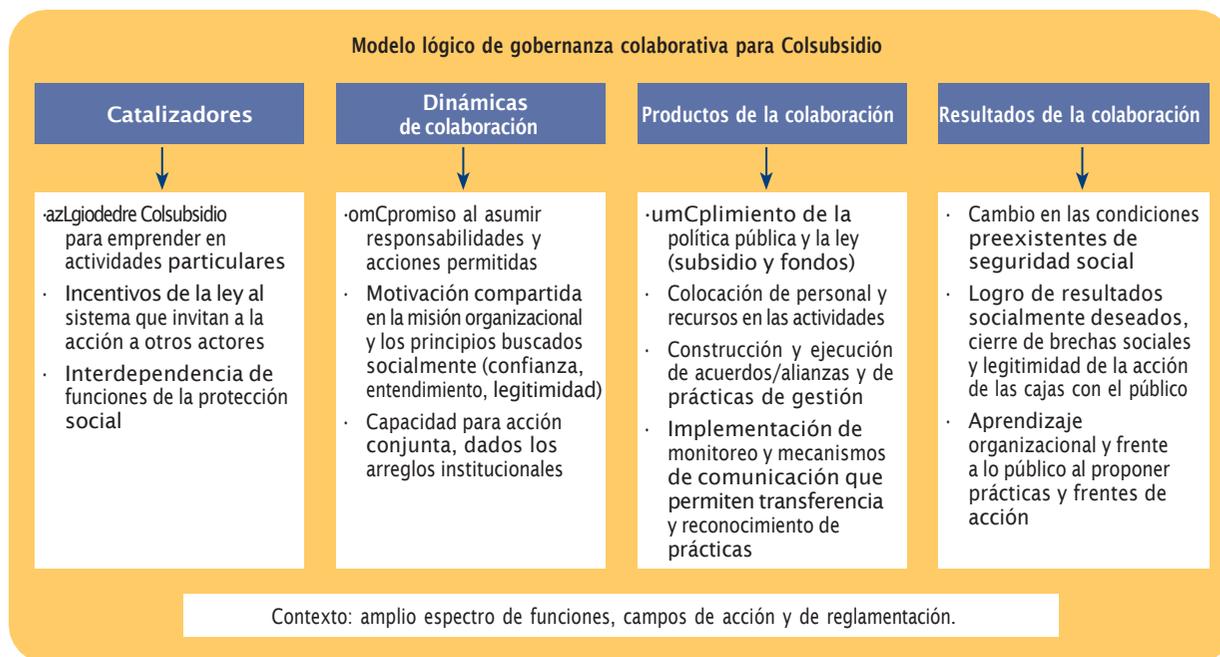
Por otro lado, las reformas de este segundo momento ofrecerían nuevos campos de acción para las cajas como actores privados del sistema, como ocurrió con las pensiones y la salud en la Ley 100 de 1993 y con la educación en 1994. Colsubsidio tomó esta oportunidad para la configuración de una línea estratégica y consolidó rápidamente su participación en estos sectores. Por una parte, en 1993 se realizan los estudios para establecer la eps Famisanar en colaboración con la caja Cafam, para lo cual destina remanentes de su operación (Colsubsidio, 1994), lo que representó una continuación de su labor como prestador de servicios, reconocida y con larga trayectoria desde que inició con los servicios de pediatría. Por otro lado, en 1995 también toma la iniciativa de adquirir acciones del Fondo de Pensiones Protección (Colsubsidio, 1996), una actividad que consolidaría su brazo financiero.

### **Modelo lógico de gobernanza colaborativa para Colsubsidio**

Siguiendo el planteamiento metodológico de este capítulo, el análisis organizacional del caso de estudio requiere en un primer momento el reconocimiento de los elementos que componen un modelo lógico de gobernanza colaborativa, tales como los catalizadores y las dinámicas de colaboración, así como sus productos y resultados (Emerson *et al.*, 2012). Con esto, al poner en evidencia un proceso y una estructura de funcionamiento en los que los actores externos al Gobierno participan para alcanzar logros sociales, puede concluirse que existe un fenómeno de gobernanza colaborativa (Emerson y Nabatchi, 2015). Por esta razón, a continuación se analizan diferentes características y experiencias de la organización que pueden dar cuenta de estos cuatro elementos del modelo lógico (representado en el gráfico 5.8).

En primer lugar, se identifican algunos catalizadores de los escenarios de colaboración referidos en el modelo de Emerson *et al.* (2012), tales como el liderazgo de Colsubsidio, la formación de incentivos a la participación por parte del sector público y una interdependencia entre el alcance de las acciones de la organización y el diseño institucional por parte del Estado. Lo primero puede verse en algunos momentos puntuales como el papel sobresaliente de la acción de la Caja en las primeras décadas del subsidio familiar (al ser promotor del subsidio en especie) (Colsubsidio, 1965), o incluso en la actualidad al ser la caja de compensación más grande en número de afiliados<sup>5</sup>. Lo segundo, la formación de incentivos se da, en parte, por la permisividad

<sup>5</sup> Según datos abiertos de la Superintendencia del Subsidio Familiar para diciembre del 2019 (<https://www.ssf.gov.co/transparencia/estadistica-general-del-ssf/informacion-poblacional>).



**Gráfico 5.8.** Modelo de gobernanza colaborativa para Colsubsidio  
**Fuente:** Elaboración propia con base en Emerson *et al.* (2012).

para que las cajas ofrecieran programas sociales para sus afiliados (desde 1962) y se vuelve a dar con los campos de acción que se abren a partir de la Ley 100 de 1993 (salud, pensiones, entre otros). Esta formación de incentivos refleja directamente la interdependencia entre las acciones posibles de las cajas y los resultados esperados y compartidos que pueden tener con el Estado.

Por otro lado, las dinámicas de colaboración en las que podemos enmarcar las acciones de la Caja varían desde una dinámica de compromiso, en la que la organización asume las responsabilidades dadas por la reglamentación y el contexto legal (como los fondos de destinación específica), hasta otra de capacidad para acción conjunta entre el sector de las cajas y el Gobierno en un contexto de motivación y objetivos compartidos. En particular, esto último se refleja en aquellos arreglos institucionales que permiten un trabajo de la mano a partir de modelos de concesión, que pueden incluso llegar hasta transmisiones bidireccionales de conocimientos y recursos y capacidades para la solución de problemas (como algunas líneas de servicio específicas de Colsubsidio mencionadas más adelante).

En tercer y cuarto lugar, los productos y resultados de la colaboración también se ubicarán desde un extremo de cumplimiento de requisitos y compromisos hasta uno de prácticas de gestión y dinámicas de monitoreo y retroalimentación, que permiten abordar problemas complejos (aprendizaje organizacional y de lo público). Lo primero se refleja en el logro de resultados de política pública deseados y que atienden necesidades insatisfechas a partir de la provisión de diferentes bienes y servicios mediante un “portafolio que cubre las necesidades fundamentales del ser humano a lo largo de su ciclo de vida” (Colsubsidio, 2018, p. 8), así como en los logros alcanzados por medio del uso de recursos en destinaciones propias de la política pública de protección social (como vivienda, niñez o desempleo).

Lo segundo, en cambio, se refleja en dinámicas de colaboración en las que existen ganancias sociales del uso de las capacidades de la organización para apoyar la atención de problemas públicos. Por ejemplo, este ha sido el caso de los colegios en concesión, las bibliotecas municipales o los jardines sociales. Los primeros constituyen un modelo de alianza público-privada en el que el Estado financia, pero un privado administra servicios educativos. Colsubsidio, considerando su primera experiencia en la gestión educativa desde 1964 con el Instituto Colsubsidio de Educación Femenina (icef), asumió dos de estos colegios en la modalidad de concesión desde 1999 y hasta el 2016 alcanzó a operar cinco colegios; para ese año se contaba con 3176 estudiantes (Colsubsidio, 2000). Por otro lado, el apoyo a la gestión y administración de bibliotecas locales estaría sustentado en su experiencia desde 1989, cuando la organización construyó una red de bibliotecas en Bogotá y la región de Cundinamarca, que para el 2019 no solo contaba con infraestructura propia, sino con siete bibliotecas público-escolares administradas mediante contrato de concesión con el Distrito, y un convenio para administrar la Red Capital de Bibliotecas Públicas (Biblio-Red) desde el 2003<sup>[6]</sup>. Finalmente, la experiencia y la relación de colaboración en el caso de los jardines sociales se expone de manera particular en el siguiente caso, dado el levantamiento particular de información cualitativa.

### Los jardines sociales de Colsubsidio<sup>7</sup>

Colsubsidio contaba con una amplia experiencia trabajando en áreas de pediatría y gestión escolar por más de treinta años (Colsubsidio, 1946 y 2000), y por lo tanto había logrado consolidar una capacidad y unos conocimientos que podía aportar a la relación de colaboración. Por esto, fue seleccionada dentro de un proceso licitatorio para la administración de los jardines sociales en el Distrito Capital de Bogotá.

<sup>6</sup> | Información recuperada de la página web de Colsubsidio. Véase <https://www.colsubsidio.com/afiliados/cultura-y-ciencia/historia-de-bibliotecas-colsubsidio.html>.

<sup>7</sup> | Este caso de estudio se construyó a partir de la identificación de una de las áreas de la estructura de gobernanza colaborativa de la entidad (la colaboración en modelos de concesión) con el fin de comprender las ganancias de las partes y los alcances que puede tener este tipo de experiencias para la política pública de protección social. La información empleada se obtuvo mediante la observación directa de los investigadores en la visita a uno de los jardines sociales administrado por la organización, así como por medio de entrevistas realizadas durante la visita a una madre de familia y colaboradores del jardín (en el nivel directivo y de prestación del servicio).

La gestión por parte de Colsubsidio de algunos de los jardines sociales distritales de Bogotá comienza en la primera administración de Enrique Peñalosa y se mantiene a finales de la segunda década del siglo xxi, es decir, una historia de casi dieciocho años. Es una red compuesta por trece jardines sociales que atiende población en sectores vulnerables del Distrito Capital (y veintinueve contando el vecino departamento de Cundinamarca), lo que le permite llegar a 7822 niños. Una primera particularidad de este modelo es que la población beneficiada no necesariamente tiene relación con la población objetivo principal de la Caja (familiares de los afiliados a la Caja), sino que se extiende a otros grupos de población que pueden presentar una alta vulnerabilidad socioeconómica. Es uno de los espacios donde, por los escenarios que ha dibujado la ley, las cajas van más allá de su nicho social inicial y pueden aportar a la sociedad desde un contexto más amplio.

En cuanto a resultados, la gestión de los jardines por parte de Colsubsidio le ha concedido algunos reconocimientos de calidad y logro de objetivos relevantes en el plano social. Por ejemplo, se le otorga el premio Britchman-Lazos como el Mejor Programa de Erradicación del Hambre en el 2009 y el premio Lazos de Reconocimiento Especial a la Red de Jardines Sociales Colsubsidio en el 2011, ambos otorgados por la Cámara de Comercio Colombo-Británica (Colsubsidio, 2016).

La información recopilada en este estudio de caso deja entrever algunas características de gobernanza colaborativa. En particular, se reconoce tanto interna como externamente una complementariedad entre la acción de la organización y la política pública para atender problemas sociales. Por ejemplo, en entrevistas, algunos colaboradores de uno de los jardines de la organización reconocen que, al ser uno de los pioneros en la gestión de los jardines sociales, Colsubsidio logra ser un referente de prácticas pedagógicas y administrativas que pueden llegar a ser consideradas en la política pública distrital e incluso ser incluidas en los lineamientos de primera infancia particulares para el caso de Bogotá. Si bien no existe una evidencia textual o documental de estas afirmaciones en los documentos de política, sí se puede concluir que la organización logra recrear sus lineamientos y aprendizajes en otros municipios donde actúa bajo el mismo modelo. Con la particularidad de que en estos lugares los requisitos y las exigencias son usualmente menores, lo que permite adelantar mejores prácticas y por tanto mejores resultados en otros contextos.

La evidencia recolectada también permite la aproximación a unos resultados en cuanto a la percepción de los padres de familia o docentes, y se encuentra que las

prácticas de gestión de los jardines sociales pueden contribuir a mejorar la imagen corporativa de la organización al asociarlas con un impacto directo a la población en la que ocurren. Por ejemplo, para los padres, el espacio del jardín social “influye en mi familia en que le da como independencia a la niña” (mujer, madre de familia). Y para los empleados, permite la creación de vínculos más intrínsecos que extrínsecos, es decir, motivación por el impacto más que por otras variables, tal como se menciona: “es un valor diferenciador el que tú pienses que lo que haces permea la vida de las personas” (mujer, trabajadora de jardín social).

La revisión de los elementos conceptuales del modelo lógico de gobernanza colaborativa para el caso de Colsubsidio permite concluir que la organización se ubica en una amplia y variada estructura de gobernanza colaborativa en la que interactúa de forma efectiva con el Estado en el marco de diversas políticas públicas sociales. Esto se hace evidente en algunos campos de acción de la Caja, como la administración de colegios o jardines en concesión o incluso el desarrollo de proyectos de vivienda en asociación con la Gobernación de Cundinamarca (Colsubsidio, 2018). Así mismo, el hecho de estar llevando a cabo acciones para atender la población empleada afiliada, pero acatando activamente las disposiciones de los diferentes fondos de destinación específica (atendiendo a población no afiliada), configuró una contribución a la política pública de protección social desde el papel de prestación de servicios. Finalmente, la participación como prestador privado en los diferentes campos en los que la ley se lo ha permitido en diferentes momentos (pensiones, salud, educación formal o crédito) da cuenta de una interdependencia entre la acción de la organización (y su eventual valor agregado para la sociedad) y el marco normativo que ha sido definido por el Estado.

### **Modelos de colaboración de Colsubsidio con el Estado y otros actores**

Una vez identificado el alcance y proceso de gobernanza colaborativa en el que participa Colsubsidio, es posible pasar al segundo momento de la metodología propuesta y aproximarse a las dinámicas o formas de colaboración que pueden identificarse en este contexto. En términos prácticos, este análisis consiste en aterrizar las acciones particulares de la organización que hacen parte del esquema de gobernanza colaborativa

en las categorías de colaboración definidas por Austin (2000) y Austin y Seitani (2012). La finalidad de esto reside en comprender en un nivel de profundidad mayor cómo lo que hace la organización puede ser descrito como colaborativo, lo que a su vez alimentará el último análisis de la metodología que consiste en mirar el valor generado en este contexto y estas dinámicas.

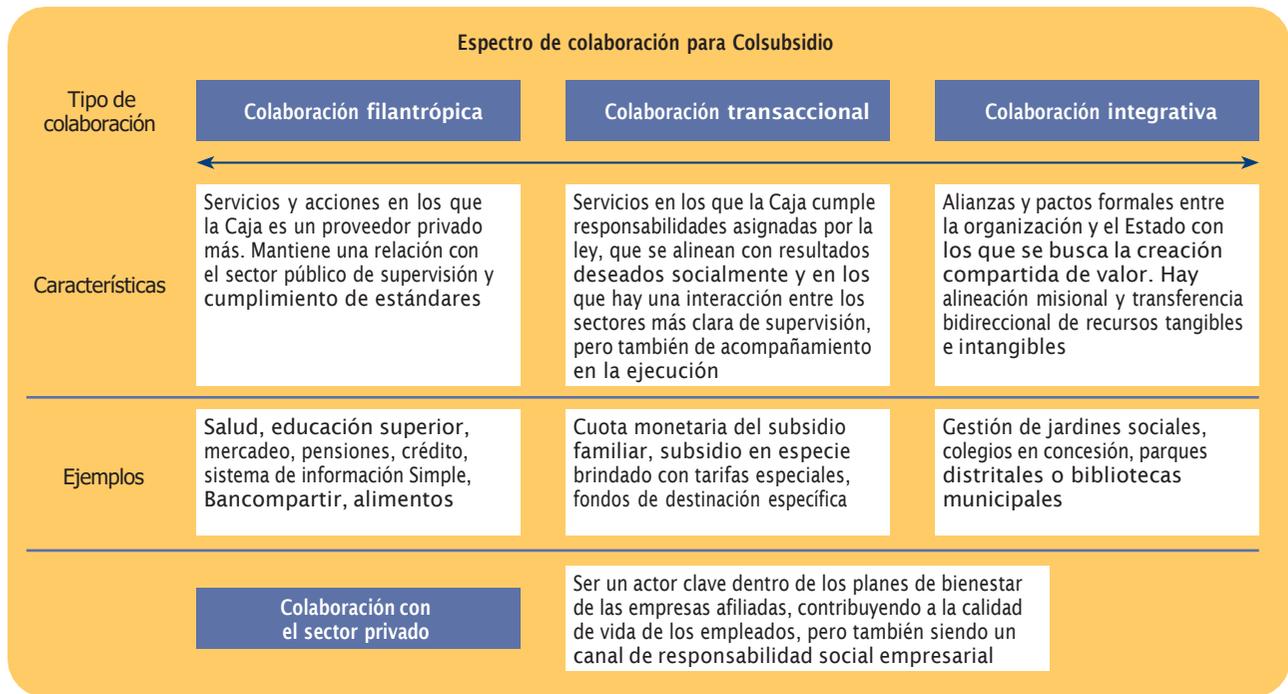
Tal como se propuso para el caso del subsidio familiar como un todo, los modelos de colaboración en los que puede participar una caja con el Estado, y con el sector privado, pueden ubicarse en un espectro de colaboración. Este espectro empezaría por el escenario de “no colaboración” o “colaboración filantrópica”, en el que solo existe una relación de supervisión, como ocurriría con una organización privada cualquiera. El segundo escenario, la “colaboración transaccional”, resulta de considerar aquellas funciones en las que la caja lleva a cabo su función en el marco de cumplir responsabilidades y actividades definidas y que se relacionan en cierto grado con la misión del Estado (Austin, 2000). El tercer escenario del espectro, la “colaboración integrativa”, está asociado con un nivel de complejidad de colaboración más elevado, pues se hace alusión a un enfoque de creación de valor, trabajo articulado e interdependencia alta entre los involucrados, lo que en Colsubsidio puede representarse en las alianzas y los pactos formales con el sector público. Finalmente, el último escenario hace referencia a la colaboración particular con el sector privado en la creación de valor compartido y en el impacto recíproco entre los dos sectores.

La ubicación de diferentes servicios y acciones de la Caja en el contexto de los modelos de colaboración se representa en el gráfico 5.9 y se describe con base en la evidencia presentada más adelante.

En primer lugar, se podría llamar un extremo de no colaboración (o colaboración “filantrópica” siguiendo la caracterización de Austin [2000]) al conjunto de servicios que la organización presta como un agente privado más del sistema, pero con los que puede contribuir de forma activa a la política pública de protección social (tal como sucede con la participación y prestación en salud o pensiones, o el mercadeo para el público en general). En este caso, si bien hay una claridad en que existe una contribución a una necesidad social (atendida con una infraestructura consolidada<sup>8</sup>), la relación entre el Estado y la organización en estos sectores se reduce a un bajo nivel de relaciones y a una nula transferencia de recursos.

En segundo lugar, al indagar por los servicios que pueden enmarcarse dentro de la colaboración “transaccional”, aquella en la que la organización se limita a cumplir responsabilidades y procedimientos establecidos con el fin de alcanzar un objetivo determinado, se encuentra que incluyen la mayor parte de lo que hace la organización. Esto debido a que el otorgamiento de la cuota monetaria, los diferentes subsidios a

<sup>8</sup> Representado en el 2018 por un teatro, 4 colegios, 114 servicios farmacéuticos, 5 clínicas, 40 centros médicos, 259 droguerías, 5 hoteles, un Mega Parque, un zoológico, 74 supermercados, 4 clubes y 15 centros de servicio.



**Gráfico 5.9.** Espectro de colaboración para Colsubsidio

**Fuente:** Elaboración propia con base en la literatura consultada y las diferentes fuentes de información, tales como documentos oficiales de la organización y entrevistas realizadas a miembros de la organización en diferentes cargos.

los trabajadores en especie (servicios de recreación, cultura, educación, alimentación, etc.) y la administración de los fondos de destinación específica se pueden catalogar como actividades en las que la organización tiene definido cómo actuar para lograr sus objetivos y a la vez contribuir a una misión compartida con el Estado de proveer bienes y servicios. Como se menciona en entrevistas con varios miembros de la organización<sup>9</sup>, este rango de actividades son contribuciones directas a la política pública, con las que se termina impactando positivamente a un segmento importante de la población, y en especial a población vulnerable.

En tercer lugar, también se encuentra una serie de servicios y acciones de la organización que pueden enmarcarse en un esquema de colaboración integrativa por la existencia de una acción compartida más fuerte y en los que existe un flujo de recursos de forma bidireccional y en muchos casos intangible. Estas acciones son aquellas

<sup>9</sup> Entrevistas con altos directivos de la organización.

experiencias en las que la acción de la organización en la provisión de bienes o servicios ha sido una escogencia directa del Estado para atender necesidades sociales (como es el caso de la gestión de los jardines sociales del Distrito, la gestión de los colegios en concesión y las bibliotecas municipales o los parques públicos asignados para su administración) (Colsubsidio, 2018) y se hace evidente porque el Estado reconoce una capacidad consolidada de la organización y una posibilidad de prestar un servicio de calidad superior para el que existe reconocimiento interno y externo (como se encontró en los grupos focales y en las entrevistas, y en los documentos oficiales, en los que se pueden encontrar los certificados de calidad y los reconocimientos a la gestión y los resultados) (Colsubsidio, 2018).

Finalmente, otra de las dinámicas de colaboración en la que puede ubicarse la organización es la que existe entre ella y las empresas afiliadas. Diferentes *stakeholders* (*partes interesadas*) consultadas<sup>10</sup>, tanto internas como externas, mencionan el papel clave que desempeña la organización en el bienestar laboral de las empresas afiliadas, donde participan con una oferta de servicios, a la vez que pueden acompañar el diseño de los planes de bienestar. Como se menciona en el modelo de relaciones con este grupo de interés, se tiene el objetivo desde la Caja de “contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus trabajadores y sus familias” (Colsubsidio, 2018, p. 40).

Es importante resaltar y diferenciar este fenómeno a la luz de que la acción de la Caja pueda ser vista indirectamente como una medida de responsabilidad social corporativa para las empresas afiliadas (Rodríguez, 2008). En este aspecto, las empresas afiliadas pueden ver la organización como un aliado para responder a tendencias y necesidades estratégicas internas del talento humano propio (políticas de bienestar y apoyo) o como un modo de aplicar la responsabilidad social corporativa, pues, como se menciona en entrevistas con personal del área comercial de la organización, se busca reflejar siempre el impacto de la contribución de la nómina de las empresas afiliadas a proyectos o iniciativas sociales específicas.

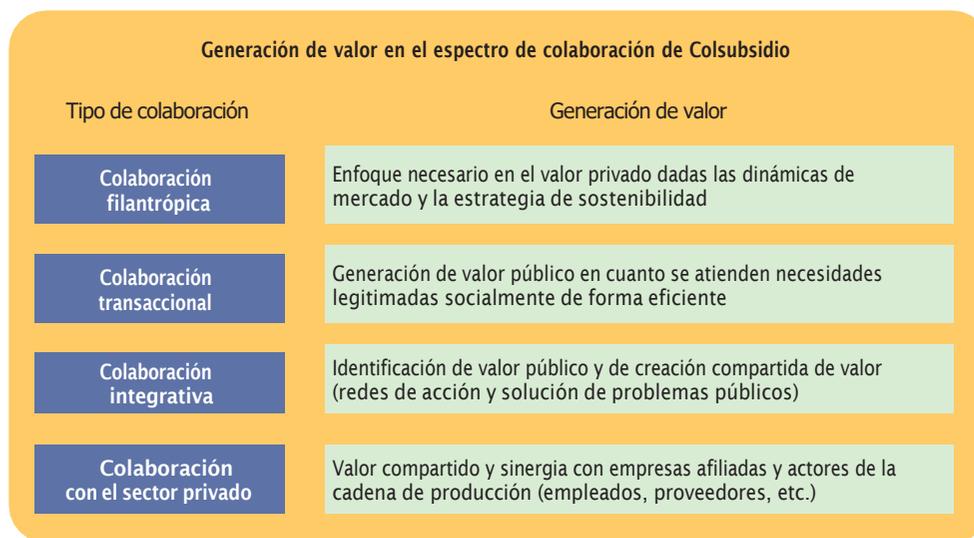
## **Generación de valor en un contexto de gobernanza colaborativa para Colsubsidio**

El tercer momento de la aplicación metodológica del análisis organizacional resulta en la identificación de la forma de generación de valor que puede establecerse en el contexto de gobernanza colaborativa del que hace parte la organización y las dinámicas de colaboración que en él se desarrollan. Esto se realiza a partir de relacionar las acciones específicas que se llevan a cabo en cada uno de los tipos de colaboración con

<sup>10</sup> Como se menciona en entrevistas y grupos focales (cargos gerenciales) internos y representantes de entidades públicas (Ministerio del Trabajo).

la forma de valor que puede estar detrás (privado, público y compartido), a partir de evidencia explícita y los hallazgos de las secciones anteriores. Este esquema se representa en el gráfico 5.10.

En primer lugar, puede argumentarse que para los servicios en los que la Caja actúa como un actor privado más de provisión (denominado *colaboración filantrópica* o *no colaboración*), hay un enfoque principal y necesario en el valor privado, que no implica descuidar u olvidar el hecho de que se puede generar valor público en él (como se muestra en el capítulo 4). Esto se hace evidente porque existe una presión ejercida por el mismo arreglo institucional (en la medida en que las cajas no pueden emplear dineros de los aportes para cubrir costos de estos bienes) y Colsubsidio reconoce como imperativo tener clara una estrategia de sostenibilidad, eso sí, con el fin de seguir llevando estos y otros servicios en condiciones costo-efectivas a la población, como se hace patente en los grupos focales de las gerencias de soporte administrativo y en la misma estrategia de viabilidad financiera de la entidad, a partir de la cual se diseñan “modelos de rentabilidad y costos en las unidades de servicios y áreas de apoyo, como herramientas para lograr un crecimiento rentable y sostenible y para la definición de tarifas en los diferentes servicios sociales” (Colsubsidio, 2018, p. 167).



**Gráfico 5.10.** Generación de valor en el espectro de colaboración de Colsubsidio

**Fuente:** Elaboración propia con base en Austin (2000), Austin y Seitanidi (2012) y Kramer y Porter (2011) y las fuentes de información del estudio, tales como documentos oficiales de la organización y entrevistas realizadas a miembros de la organización en diferentes cargos.

En segundo lugar, retomando los hallazgos de la identificación de los modelos de colaboración, se encuentran los servicios en los que la Caja cumple la función y la responsabilidad asignadas por la ley (denominada *colaboración transaccional*), como la cuota monetaria o los fondos de destinación específica. En este caso, siguiendo el marco conceptual de Moore (2013), se podría afirmar que la acción de la Caja se enmarca en un contexto de generación de valor público, tanto por la legitimidad que da el Gobierno al designarlo como por el efecto real que logra tener en las condiciones de vida de las personas beneficiadas. Sin embargo, también se puede identificar la generación de valor público por la acumulación de experiencia y prácticas para efectuar con agilidad y con pertinencia el cumplimiento de estos requerimientos, o capacidad operacional en palabras de Moore (2013). Tal es el caso, como se mencionó, de algunos servicios como la vivienda, la educación o la atención al desempleo, en los que Colsubsidio ya tenía una experiencia al desarrollar sus propios proyectos, lo que pudo complementar la asignación específica hacia estos servicios que estipuló la ley (Colsubsidio, 1988).

En tercer lugar, siguiendo los elementos diferenciadores propuestos en el marco conceptual (Austin, 2000), en el extremo del continuo de colaboración definido para el caso de estudio, se encuentran los momentos en los que la Caja ha desempeñado y participado en un escenario de gobernanza colaborativa más fuerte y ha participado de un espectro de colaboración integrativa. Tal es el caso de las actividades de la Caja que logran llegar más allá de la acción individual y que construyen redes de acción y solución de problemas, tal como se presenta en las alianzas y los acuerdos de participación entre la Caja y entidades distritales y municipales (por ejemplo, jardines sociales, los colegios en concesión o las bibliotecas municipales). Este tipo de actividades fueron enmarcadas en un contexto de colaboración integrativa y sus características permiten inferir la creación de valor (público y compartido) para la organización, pero también para la sociedad en la que se desenvuelve y para la contraparte en el sector público que acompaña la gestión de la Caja en dichas actividades.

En particular, se ve la creación de este valor cuando la organización logra gestionar los recursos públicos alcanzando resultados reconocidos a nivel local y desempeños que se asemejan a organizaciones netamente privadas (como, por ejemplo, llevar a los colegios en concesión a resultados de calidad superior frente a otras organizaciones educativas privadas comparables o recibir reconocimiento por la gestión de los jardines sociales) (Colsubsidio, 2017 y 2018).

Por último, otra de las formas de creación de valor en el contexto de gobernanza colaborativa en el que participa la organización es la que se deriva de la sinergia y la interdependencia de la organización con las empresas afiliadas. En particular, siguiendo la propuesta de Kramer y Porter (2011), se puede crear valor de dos formas diferentes.

La primera ocurre cuando la organización logra canalizar su experiencia y sus recursos intangibles en servicios y productos para la fuerza laboral de las empresas afiliadas, manejando sus portafolios de bienestar social o participando en las actividades de desarrollo de personal. Como se menciona en entrevistas con actores internos de la organización, las empresas pueden ver en la organización una posibilidad de apalancar el desarrollo de programas de bienestar laboral con la prestación de servicios a las familias y los empleados, lo que es consistente con las propuestas de la literatura (Mosquera, 2013; Domínguez, 2015).

El segundo, en cambio, se da de manera indirecta en la medida en que tanto Colsubsidio como las empresas afiliadas logran crear valor compartido fortaleciendo y reconociendo la relevancia de la calidad de vida de sus empleados en la cadena productiva, y se materializa en el impacto que logra tener la caja de compensación. Por el lado de Colsubsidio, esto se identifica en el reconocimiento que se tiene de la importancia de su capital humano, pero también de sus proveedores y toda la población relacionada con su gestión (como se resaltó en la entrevista con personal del área de recreación al hacer referencia a la creación de empleo y desarrollo con los proyectos turísticos en varias regiones del país).

## Conclusiones

Los conceptos de gobernanza colaborativa en el marco de las cajas de compensación familiar permiten entender un sistema complejo de actores e instituciones que aportan con su saber hacer (*know-how*) a la solución de problemas públicos. En un contexto de fallas de mercado y fallas de gobierno, aparecen actores como las cajas de compensación con recursos y capacidades organizacionales para atender poblaciones y necesidades específicas, y participar en la creación de valor público de forma compartida con el sector privado y el sector público.

Esta interrelación de actores en un contexto en el que se contribuye a una política pública particular se ha denominado *gobernanza colaborativa* (Emerson y Nabatchi, 2015), y como concepto permite contar con una herramienta de análisis organizacional y sectorial con el fin de entender las dinámicas que pueden presentarse para la solución de problemas públicos particulares. Con este fin, este capítulo propuso una aproximación metodológica construida a partir de diferentes referentes conceptuales que fue aplicada al sector del subsidio familiar y a Colsubsidio como organización perteneciente a este sector, y que se pregunta por la estructura de gobernanza colaborativa que puede existir, las dinámicas de colaboración que se manifiestan y la generación de valor que estas tienen detrás.

En primer lugar, puede concluirse que la política pública de protección social está rodeada de elementos de participación y colaboración que es importante considerar en el momento de analizarla. Además, frente al sector de las cajas de compensación, es importante anotar que su evolución histórica y diferentes cambios normativos hacen patentes unas estructuras de gobernanza colaborativas interesantes de analizar y comprender con el fin de tener un mejor entendimiento de la complejidad de este sector.

A grandes rasgos, se puede ver que las cajas de compensación han logrado ser aliadas en la atención de necesidades sociales de diversas formas: como parte de su misión organizacional, atendiendo disposiciones específicas de la ley o administrando programas públicos para atender ciertas necesidades sociales y complementar la acción del Estado. Metodológicamente esto se refleja en la existencia de elementos constitutivos de un marco lógico de gobernanza colaborativa (tales como catalizadores, dinámicas y resultados particulares) (Emerson *et al.*, 2012) y en la existencia de diferentes modelos de colaboración que evolucionan en un espectro que va desde una relación de separación de funciones hasta una relación en la que se complementa y articula la acción de estas organizaciones con el Estado.

Al analizar el caso específico de Colsubsidio a partir de la aproximación metodológica y empleando información cualitativa recogida directamente, así como fuentes abiertas, se identifican algunas características de sus funciones, acciones e interrelaciones a lo largo de su historia, que hacen que se ubique y desenvuelva en un contexto de gobernanza colaborativa. En particular, estas dinámicas de colaboración resultan en la generación de valor de diferentes tipos para diferentes actores, desde el logro de resultados deseados socialmente hasta la contribución en la generación de valor compartido en las relaciones con las empresas afiliadas y con sus mismos proveedores.

La metodología propuesta, basada en modelos conceptuales, también puede concebirse como un aporte a la literatura sobre el análisis organizacional, en la medida en que es una manera analítica de entender cómo una organización se desenvuelve en un contexto de gobernanza colaborativa, qué formas de colaboración puede reflejar y qué formas de valor reflejan esta colaboración. Estos elementos pueden complementar ejercicios internos de diseño estratégico frente a la relación con partes interesadas (*stakeholders*) y pueden informar las interrelaciones entre diferentes actores en un ámbito de política específico.

En términos prácticos, este análisis organizacional particular permite complementar el entendimiento sobre el alcance que tiene Colsubsidio en sus interrelaciones con grupos de interés, pero también con la sociedad en general. Además, permite informar y dar a conocer aspectos del sector de las cajas de compensación que

es importante considerar a la hora de pensar en potenciales reformas o intervenciones: no pueden dejar de considerarse las relaciones de colaboración dadas en el contexto de gobernanza colaborativa. La contribución de las cajas de compensación a la política pública ha sido reconocida ampliamente y se refleja también en que el Estado mismo ha identificado esas capacidades para atender a poblaciones más allá de los trabajadores de sus empresas afiliadas.

En el sector del subsidio familiar, la ampliación de las formas de participación e interacción hacia un modelo colaborativo refleja el reto de las cajas como organizaciones únicas en el entramado organizacional colombiano, capaces de aportar a la generación de valor público con unos criterios de calidad y sostenibilidad que probablemente superan los de organizaciones públicas a cargo de programas y proyectos similares, y que, en últimas, les han dado un papel a organizaciones como Colsubsidio en programas sociales clave a nivel nacional.

## Referencias

- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Asociación Internacional de Seguridad Social (aiss) (2011). *Guidelines on Good Governance*. Recuperado de <https://www.issa.int/es/details?uuid=9e8b24b4-3e33-4080-9701-07310feb3bf9>.
- Austin, J. E. (2000). Strategic Collaboration between Nonprofits and Businesses. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(s1), 69-97.
- Austin, J. E. y Seitanidi, M. M. (2012). Collaborative Value Creation: A Review of Partnering between Nonprofits and Businesses: Part i. Value Creation Spectrum and Collaboration Stages. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(5), 726-758.
- Bassett, L., Giannozzi, S., Pop, L. y Ringold, D. (2012). *Rules, Roles, and Controls: Governance in Social Protection with an Application to Social Assistance*. Washington: World Bank.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T. y O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. y Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44-55.

- Bushouse, B. K. (2017). Leveraging Nonprofit and Voluntary Action Research to Inform Public Policy. *Policy Studies Journal*, 45(1), 50-73.
- Cajas de Compensación Familiar (15 de septiembre del 2006). *Revista Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/edicion-impres/especial-comercial/articulo/cajas-compensacion-familiar/36431>.
- Cleveland, H. (1972). *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*. Nueva York: Harper & Row.
- Cobo, A. J., Cortés, J. C. y Melo, J. C. (2012). *Subsidio familiar, una prestación social*. Bogotá: Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas).
- Colsubsidio (1958). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1961). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1962). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1963). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1964). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1965). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1968). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1971). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1982). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1988). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1994). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1996). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2000). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2001). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2016). *Informe de Gestión y Sostenibilidad*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2017). *Informe de Gestión y Sostenibilidad*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2018). *Informe de Gestión y Sostenibilidad*. Bogotá: Colsubsidio.
- Decreto 3151 de 1962 (4 de diciembre), por el cual se dictan algunas disposiciones reglamentarias sobre el subsidio familiar. *Diario Oficial* 30 978.
- Domínguez M. C. (2015). Análisis comparativo del impacto de la responsabilidad social empresarial, en las cajas de compensación familiar de los departamentos del Valle del Cauca, Cauca y Nariño (tesis de pregrado, Facultad de Ingeniería). Universidad Autónoma de Occidente, Cali, Colombia.
- Donahue, H. (2004). On Collaborative Governance. Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper 2. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Emerson, K. y Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington: Georgetown University Press.

- Emerson, K., Nabatchi, T. y Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Frederickson, H. G. (2005). Governance, Governance Everywhere. En E. Ferlie, E. L. Lynn y C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (p. 282). Oxford: Oxford University Press.
- Kramer, R. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Kramer, M. R. y Porter, M. (2011). Creating Shared Value. *Harvard Business Review*, 89(1/2), 62-77.
- Ley 57 de 1915 (15 de noviembre), sobre reparaciones por accidentes del trabajo. *Diario Oficial* 15 646.
- Ley 133 de 1931 (9 de diciembre), por la cual se adicionan y reforman algunas disposiciones sobre seguro de vida obligatorio y accidentes de trabajo y se dictan otras sobre protección a los trabajadores. *Diario Oficial* 21 864.
- Ley 25 de 1981 (24 de febrero), por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 35 717.
- Ley 100 de 1993 (23 de diciembre), por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 41 148.
- Ley 115 de 1994 (8 de febrero), por la cual se expide la Ley General de Educación. *Diario Oficial* 41 214.
- Ley 920 del 2004 (23 de diciembre), por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 45 772.
- Lynn, E. L., Henrich, C. y Hill, C. J. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington: Georgetown University Press.
- Mosquera, J. H. (2013). Como la responsabilidad social empresarial potencia y suple las necesidades básicas de vivienda en Bogotá (tesis de especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
- Organización Internacional del Trabajo (oit) y Ministerio del Trabajo (2014). *Libro blanco del subsidio familiar*. Bogotá: Oficina de la OIT para los Países Andinos- Ministerio del Trabajo
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Revista Compensar* (s. f.). Beneficios de desarrollar planes de responsabilidad social en una organización. Recuperado de <https://www.revistacompensar.com/>

comprendiendo/beneficios-de-desarrollar-planes-de-responsabilidad-social-en-una-organizacion/.

- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rittel, H. y Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* (4), 155-169.
- Rodríguez, N. A. (2008). Responsabilidad social y sector solidario. *Revista de la Universidad de La Salle* (45), 39-46.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Vernis, A., Iglesias, M., Sanz, B. y Sanz-Carranza, A. (2006). *Nonprofit Organizations: Challenges and Collaboration*. Nueva York: Springer.







# capítulo 6

# Retos y prospectiva de las cajas de compensación en la política pública de protección social

Darío Maldonado Carrizosa

Philipp Hessel

Andrés Guzmán Botero

Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes, Colombia

El rumbo de la protección social y el papel de las cajas de compensación familiar están atados tanto al desarrollo de las políticas públicas sociales como a los cambios en las normatividades que afectan su composición, funcionamiento y destinación de recursos, y a los cambios demográficos y poblacionales que afectan sus diferentes poblaciones objetivo. Por tanto, aproximarse a este fenómeno implica conocer (1) el estado de la discusión en la literatura y los documentos oficiales sobre los retos de la protección social, (2) la postura que pueden tener diversos actores internos y externos sobre el papel de estas organizaciones, (3) las tendencias sociales y demográficas y (4) la evolución en las necesidades sociales que presente la población objeto de las cajas.

La discusión se debe abordar con pragmatismo. El objetivo es que Colombia tenga una política pública que permita apoyar a su población en la satisfacción de sus necesidades, y que estos esquemas ayuden a que la población no esté presa de la dependencia de los esquemas de gasto público. Además, cualquier ajuste que se haga a la política de protección social debe hacerse de forma que no genere grandes traumatismos y que aproveche las capacidades ya instaladas en el sistema. Por último, es necesario que estos cambios se hagan buscando reducir presiones fiscales y sin generar ineficiencias injustificables.

Los instrumentos de política pública se deben ajustar a estos objetivos y a estas consideraciones. En particular, como se ha visto en los diferentes capítulos de este libro, uno de los instrumentos que tiene el país para el desarrollo de la política pública de protección social es el de las cajas de compensación y, por lo tanto, se debe revisar su rol respecto a la discusión que se plantea. Esto tiene varias implicaciones para el análisis que hacemos en este capítulo.

La primera es que al revisar el papel de las cajas en la protección social asumimos la idea de que la protección social no solo debe ocuparse de aliviar la pobreza, sino que también debe apoyar a otras capas de la población y abordar otras problemáticas sociales. Esto no significa que otros grupos de la población deban ser objeto de subsidios o transferencias monetarias, pero sí que la protección social puede asumir un rol en la reducción de fallas de mercado que afectan la posibilidad de que la misma población no categorizada como pobre encuentre los servicios para garantizar su bienestar.

La segunda implicación es que, si bien en muchos casos la reducción de las fallas de mercado requiere usualmente de subsidios y gasto público, es diferente aproximarse a este problema pensando en que el objetivo es apoyar a la población con recursos económicos que hacerlo pensando en que el objetivo es asegurar que la población encuentre cómo resolver sus necesidades de una forma que se ajuste a sus posibilidades económicas.

Es relevante indicar que las cajas de compensación tienen ya una capacidad instalada y un saber hacer (*know-how*) para atender necesidades sociales, asunto que es resaltado en el caso de estudio de Colsubsidio en los anteriores capítulos desde la perspectiva de generación de valor público y de participación en diferentes esquemas de gobernanza colaborativa para aportar a la solución de problemáticas sociales. En particular, las metodologías de análisis empleadas dejan ver que las cajas tienen ya un contacto directo con la población trabajadora y la confianza de este grupo de la población. Estas dos ideas hacen pensar que existe un papel para las cajas de compensación dentro del esquema de protección social.

La tercera implicación de la mirada pragmática que proponemos es que la actividad de las cajas de compensación puede y debe ser objeto de revisión por parte de la política social y de las mismas cajas de compensación para asegurar que los recursos que ellas manejan se destinan a los mejores usos para apoyar a la población trabajadora.

La estructura del sector del subsidio familiar y de las cajas de compensación ha sido dinámica en cuanto a los cambios de funciones, roles y actores a lo largo de más de sesenta años de existencia. Es claro que es un sector que puede ser reformado, pero no es claro que sus reformas hayan siempre respondido a necesidades de la población; a veces surge la duda de si las reformas no respondían a las necesidades fiscales de corto plazo del país (véase el capítulo 1 de este libro). Por ejemplo, si bien el subsidio familiar fue concebido inicialmente como un instrumento para apoyar el gasto económico de las familias de menos recursos, las necesidades sociales han guiado en muchos momentos la evolución de las acciones de las cajas de compensación y el planteamiento de incógnitas sobre lo más pertinente.

La estructura de este capítulo se distancia de la de los anteriores pues no analiza en profundidad los retos o análisis prospectivos para la organización que es caso de estudio (Colsubsidio), pero sí emplea datos de su contexto y muestra un panorama más general sobre los elementos que deben considerarse para pensar estratégicamente a futuro la materialización de instrumentos de política pública basados en la acción de las cajas. Sin embargo, es importante recalcar la conexión que este capítulo presenta con los análisis previos del libro. En particular, el reconocimiento de la complejidad en la interacción de los actores de la política de protección social, y específicamente de las

cajas, refleja la importancia de revisar e indagar sobre los retos en cuanto a las áreas de acción para poder considerar futuras propuestas en las que las cajas, así como todos los actores involucrados, puedan generar un mayor impacto y contribuir ampliamente a la generación de valor público.

Este capítulo propone algunas ideas que deben ser tenidas en cuenta en la respuesta a la pregunta estratégica sobre el rumbo y la prospectiva de las cajas de compensación en la política pública de protección social. En particular, este trabajo recoge a partir de diferentes fuentes académicas y oficiales algunas tendencias y datos específicos sobre las posibles áreas de mejora en las que pueden intervenir estos actores, partiendo de los cambios demográficos y las necesidades que presenta la sociedad colombiana. En primer lugar, se exponen las ideas principales que han estado detrás de la discusión internacional y nacional sobre el rumbo de la protección social. Después se caracterizan de forma breve las tendencias demográficas que se han identificado en el contexto local y las necesidades y los riesgos sociales asociados a estas. Esta identificación, como se manifiesta en la última sección de conclusiones, constituye la esencia frente a la pregunta de las posibles áreas prospectivas de las cajas de compensación y del Sistema de Protección Social.

## La discusión sobre el rumbo de la protección social

El diseño de las cajas de compensación y su lugar en la protección social no ha sido independiente de la forma en que se ha pensado la protección social a nivel global (Lampis, 2011). Por ejemplo, la Segunda Guerra Mundial dio paso a una serie de discusiones sobre los derechos civiles, políticos, económicos y sociales que llevaron a la consolidación de los estados de bienestar; estados que pensaban en las intervenciones de los gobiernos para incidir en la calidad de vida de sus poblaciones, a partir de la provisión centralizada y universal de subsidios, transferencias sociales y servicios públicos (Navarro, 2004). Sin embargo, dados la inviabilidad financiera del estado de bienestar y el avance de nuevos postulados sobre la intervención estatal, se transitó hacia un nuevo modelo de protección social en el que el crecimiento económico permitiría llevar a niveles más altos el desarrollo social, es decir, un énfasis más hacia el mercado.

Este modelo de desarrollo, basado en la efectividad de las políticas macroeconómicas, consolidó un nuevo marco conceptual llamado *manejo social del riesgo* (msr), que definió la protección social como la intervención pública y de otros actores que asiste a las poblaciones más vulnerables a los choques externos, y que carecen de herramientas adecuadas para el manejo exitoso de los riesgos, a partir de la prevención, la mitigación

y la superación de eventos negativos para la obtención de mejores niveles de bienestar (Holzmann y Jorgensen, 2001). Lo anterior refleja los cambios de la protección social en Colombia, donde se ha pasado de un modelo basado en la relación entre la fuerza laboral y el aporte a los seguros corporativos a otro basado en los sistemas mixtos de protección social, las centrales de riesgo, los fondos privados de pensiones y las entidades prestadoras de salud que actúan junto con el Estado, a partir de diferentes estrategias de focalización (Lampis, 2011).

Actualmente, la literatura académica sobre protección social se centra en evaluar el estado y la situación de la protección social en diferentes contextos y países y, usualmente, para ciertos grupos vulnerables (especialmente en lugares de bajos recursos como África o América Latina). Por ejemplo, Midgley (2012) presenta un trabajo reconocido por introducir el debate sobre asuntos clave en protección y política social abordando temas que pueden tener múltiples definiciones y acercamientos, como los objetivos de la protección social y su implementación. Por otro lado, se encuentran trabajos académicos que indagan sobre diversos temas como el acceso de algunos grupos poblacionales con mayor exposición a riesgo, como es la población discapacitada (Pinilla-Roncancio, 2015), así como otros que describen las barreras al acceso de la protección social en los países en vías de desarrollo (Kidd, 2017) y algunos que abordan la medición y comparación internacional en términos de cobertura en protección social (Waqas y Awan, 2017). En general, el contenido en lo que a la literatura se refiere es amplio y puede sintetizarse en que las condiciones del contexto analizado determinan en muchos casos las necesidades y la proyección de las acciones privadas y públicas en cuanto a la protección social.

## **Desafíos a la protección social en Colombia**

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2016), Colombia tendrá un proceso de urbanización que estará acompañado de un incremento de la expectativa de vida y un envejecimiento de la población que cargará aún más el Sistema de Protección Social. Este cambio social que se espera en el futuro puede traducirse en tres desafíos para la protección social, resumidos en (1) la desigualdad en el sector rural, (2) el bono demográfico y el envejecimiento, y (3) la informalidad y el mercado laboral.

## Inequidad o desigualdad en el sector rural

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano (2011), en el 2011 la población rural en Colombia era del 32%. En comparación con las poblaciones urbanas, las poblaciones rurales de bajos ingresos tienen más riesgos y no cuentan con mecanismos de protección ante los choques externos (Holzmann *et al.*, 2005), lo cual propicia las migraciones del campo a la ciudad, donde los pobladores rurales cambian normalmente sus estilos de vida y costumbres. Así pues, se ha planteado que las estrategias que se han implementado en el campo no han sido exitosas debido a la falta de conexión entre el desarrollo rural y la protección social (Botiva, 2011), lo que ha hecho todavía más complejas las relaciones entre el sector rural y el sector urbano.

La Cepal (2016) desarrolló unas líneas de política que pueden llegar a garantizar la protección social para la población rural, basadas en las perspectivas del msr, según el cual, el fortalecimiento de la agricultura familiar y los programas especiales de empleo deben estar alineados con procesos de formalización y con instrumentos flexibles que faciliten el acceso a la seguridad social formal. En línea con lo anterior, el Gobierno Nacional y el Departamento Nacional de Planeación de Colombia establecieron la necesidad de llevar a cabo una “Misión para la transformación del campo colombiano” con el ánimo de definir lineamientos de política pública y para contar con un conjunto de políticas e instrumentos para la inversión pública, el desarrollo rural y agropecuario, que permitiera pensar la transformación del campo colombiano. Algunas de las estrategias definidas por parte de esta misión, considerando la heterogeneidad del sector rural y las categorías de ruralidad, fueron:

1. Cierre de brechas sociales, con enfoque de derechos:
  - a. nutrición y seguridad alimentaria;
  - b. servicios de educación y salud (calidad y acceso) con modelos innovadores;
  - c. acceso a vivienda, agua y saneamiento;
  - d. mecanismos de protección social, especialmente pensiones;
  - e. plena aplicación de las normas laborales al campo, considerando el componente estacional del mercado.
2. Una estrategia de inclusión productiva.
3. Un sector rural competitivo.
4. Un desarrollo ambientalmente sostenible.
5. Una reforma institucional profunda.

Las cajas de compensación familiar han manifestado su interés en extender el subsidio familiar al sector rural, centrando sus esfuerzos en las zonas rurales. Lo anterior se hace patente en la publicación del libro *El compromiso de las cajas de compensación familiar con el campo y la paz* (2016), en el que se revisan estrategias de intervención social, modelos y experiencias de desarrollo colaborativo con otros actores, y el fortalecimiento de los portafolios en los sectores rurales. Sin embargo, teniendo en cuenta las dinámicas laborales del campo colombiano, donde predominan el autoempleo, los cultivos ilícitos y la presencia de grupos armados ilegales en contextos particulares, los incentivos de los pobladores rurales frente a la estabilidad laboral son débiles, lo que hace más complejo el desarrollo de políticas sociales por medio de las contribuciones de los grupos empresariales, a diferencia de lo que sucede en los centros urbanos.

### Bono demográfico y envejecimiento

El concepto de bono demográfico hace referencia a que, en el proceso de transición demográfica, las poblaciones pasan, en un momento determinado, por una etapa en la que su estructura demográfica se concentra mayoritariamente en edades económicamente activas (Alba *et al.*, 2007). Los beneficios del bono demográfico, que presentan la mayoría de los países de América Latina, deben contar con una serie de condiciones que garanticen su máximo provecho (Cepal, 2016). En este sentido, Saad *et al.* (2008) plantean que los beneficios asociados al bono demográfico están en función de las inversiones en la educación de los jóvenes y en la implementación de políticas macroeconómicas que fomenten la inversión y el empleo. De esta forma, Colombia no ha potencializado los beneficios del bono demográfico por medio de la educación, ya que la calidad educativa ha frenado la acumulación de capital humano y el crecimiento del país (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [ocde], 2013). Así pues, las cajas de compensación familiar son un caso de análisis importante en la implementación de estrategias que mejoren la calidad educativa de las poblaciones, lo cual puede llegar a brindar herramientas para la eliminación de barreras de acceso a mejores oportunidades en el transcurso de la vida de sus beneficiarios, que incidirán directa o indirectamente durante su vejez.

A finales de los años noventa, con el ánimo de mejorar las condiciones de los trabajadores mayores de cincuenta y cinco años y de los pensionados, se autorizó su afiliación a las cajas de compensación familiar, ampliando su cobertura en número de afiliados y ofreciendo los servicios de las cajas a esta población, con excepción del subsidio familiar. Sin embargo, con el aumento de la expectativa de vida, y por ende

del envejecimiento, las cajas pueden llegar a ser clave en el desarrollo de programas que atiendan también las necesidades de la población mayor dentro de las empresas, con la implementación de portafolios de servicios y acciones particulares para atenderlas.

### Informalidad y mercado laboral

Dado que el Sistema de Protección Social en Colombia se basa en dos subsistemas, uno contributivo para proteger a los trabajadores formales y otro solidario que da acceso a niveles de protección social a poblaciones vulnerables, se ha consolidado un sistema fragmentado e inequitativo (Ocampo, 2008). Esta fragmentación ha generado la creación de fondos de recaudo que no brindan los mismos servicios entre ambos subsistemas, y que provienen de contribuciones parafiscales que inciden sobre la formalidad en el mercado laboral (Cepal, 2016). Por tal razón, el Sistema de Protección Social está fuertemente ligado con los cambios económicos del mercado de trabajo y el estatus laboral de las personas.

Así pues, la informalidad, según la Organización Internacional del Trabajo (oit), es una forma urbana de emprendimiento que se distingue por tener pocas barreras de entrada, en cuanto al capital y la productividad requeridos, lo que resulta de la falta de absorción del sector formal para emplear a toda la población en el mercado laboral (Ochoa y Ordóñez, 2004). Por tal razón, se puede establecer que la informalidad reduce los aportes del subsistema contributivo de la protección social y aumenta la demanda de servicios sociales por parte de las poblaciones vulnerables ante el subsistema no contributivo o solidario. En este sentido, las cajas de compensación familiar han servido para llevar a cabo programas de protección al cesante, con el objetivo de proteger a los trabajadores de los riesgos producidos por las variaciones en los ingresos en periodos de desempleo (Ministerio del Trabajo, 2018), esto debido a las políticas de focalización de recursos de los fondos de destinación específica, implementados por el Gobierno desde finales de la década de los noventa.

A partir de lo anterior, es importante establecer que el Sistema de Protección Social continuará ligado a los temas de informalidad del mercado laboral, pero tendrá nuevos retos relacionados con el envejecimiento de la población y con la disminución de las inequidades y desigualdades en las áreas rurales del país. En este sentido, preocupa la capacidad de las cajas de compensación Familiar para atender este nuevo tipo de demandas sociales, puesto que históricamente se han ocupado de la provisión de servicios relacionados con el empleo, la educación en primera infancia, la salud y otros, específicamente en las zonas urbanas.

Finalmente, dado que las cajas han sido utilizadas como colaboradoras del Gobierno Nacional para atender poblaciones no afiliadas directamente a ellas mediante los fondos de destinación específica en una variedad de temas que superan inicialmente sus capacidades, puede ocurrir que, ante las nuevas necesidades del país en lo que se refiere a la protección social, sean utilizadas nuevamente para prestar servicios relacionados con desafíos identificados en este trabajo u otros.

### **Marco normativo y de acciones de las cajas de compensación**

La evolución del marco normativo de las cajas de compensación es un tema complejo y ha estado acompañado, como se ha mencionado en los capítulos anteriores, de modificaciones tanto simples como complejas en las funciones, la organización y las posibilidades de las cajas de compensación familiar. La actual configuración normativa de las cajas de compensación en términos de la acción y la destinación de sus recursos puede entenderse a partir de la destinación de los recursos que recibe de la nómina laboral (4% distribuido según el cuadro 6.1). A grandes rasgos, las acciones de las cajas se concentran en ofrecer compensaciones monetarias y en especie a las necesidades sociales de los trabajadores afiliados, particularmente los de menores recursos (lo que se refleja en la cuota monetaria y en el portafolio de servicios por categorías de ingreso). Sin embargo, dicha acción varía entre las diferentes cajas de compensación, y se encuentra que algunas actúan en diversos sectores (como Colsubsidio) y otras se dedican únicamente a entregar la cuota monetaria y las otras obligaciones de la ley.

Además de los recursos empleados como gastos de administración y de contribución a la Superintendencia del Subsidio, parte de estos tienen una focalización y destinación específica que las diferentes legislaturas han impuesto a las cajas, como el Fondo de Vivienda de Interés Social (Fovis-1990), el Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria (Foniñez-2000), el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fonede-2002, hoy Fosfec-2013) o el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga-1993). Además, algunas normatividades recientes pretenden destinar recursos de los excedentes del Fosfec (la Ley 1917 del 2018 sobre el sistema de residencias lo contempla como fuente posible de financiación o la Ley 1929 del 2018 que destina parte del Fosfec a sanear los pasivos de las eps).

Si bien dichos fondos parten de iniciativas públicas, basadas en los principios de solidaridad, entre otros, la correspondencia entre lo que estos permiten realizar y las necesidades sociales que deben abordarse necesita una revisión más en profundidad,

**Cuadro 6.1.** Distribución del aporte del 4% de la nómina de empleados

<b>Distribución del 4%</b> <b>(cajas con coeficiente +110)</b>		
Aportes 4%		100%
Fondos de destinación específica	fovis	20,5%
	Fosyga	10%
	Foniñez	3,5%
	Fosfec	11,3%
Gastos de administración		8%
Superintendencia del Subsidio		1%
Reserva		3%
Cuota monetaria		23,5%
Saldo de subsidio y proyectos		19,2%

**Fuente:** Elaboración propia.

lo que implica construir una lógica de evaluación desde las mismas cajas de compensación para analizar los resultados de estos fondos. En particular, existen preguntas que debe motivar este cuestionamiento: ¿son los beneficiarios de los diferentes fondos las personas que más lo necesitan?, o ¿es el mejor uso de recursos para atacar estos problemas de política pública? A nivel general, se comprende que las reglamentaciones y limitaciones de acción de las cajas en el contexto de estos fondos vienen dadas por la ley y los decretos reglamentarios, sin embargo, son las cajas mismas las que pueden revisar y entregar balances, y recomendaciones de política pública, frente a los proyectos y las alternativas de solución de problemas públicos.

Además de estos fondos de destinación, las cajas, previa decisión de sus consejos directivos, deciden sobre el uso de recursos para inversiones sociales y proyectos a lo largo de los años con el fin de cumplir sus actividades y proyectos misionales. En este orden de ideas, existen potenciales áreas de mejora de los beneficiarios de las cajas de compensación y de la atención de necesidades sociales relevantes que aún no han sido atendidas o que están apareciendo.



## Actores y posturas

No es posible concebir los retos y la prospectiva que pueden tener organizaciones como las cajas de compensación sin considerar las dinámicas narrativas que pueden tener algunas partes interesadas de su acción. En particular, pueden encontrarse dos posturas principales que tienden a tener actores públicos, privados o de agremiación. Por una parte, existen unas posturas que reconocen el papel de las cajas en la generación de bienestar en los trabajadores afiliados y grupos atendidos gracias a la focalización de recursos con destinación específica (organizaciones públicas y asociaciones de cajas de compensación), pero que demandan una modernización del sistema que se ajuste a las necesidades actuales del país.

Es importante mencionar que para estas posturas es necesario que las cajas promuevan y cambien la concepción del subsidio familiar como costo laboral y den a conocer su papel en la productividad y el bienestar de los trabajadores. Por otro lado, es común encontrar otro grupo de posturas que promueven la eliminación de los aportes del 4 % de los empleadores formales, puesto que consideran que esto representa una distorsión en el mercado laboral que genera altas tasas de informalidad en el país (como algunos gremios económicos). En el anexo de este capítulo incluimos un resumen con las posturas de algunos actores del sistema en la discusión sobre las cajas de compensación en la actualidad.

## Cambios demográficos

El cambio demográfico puede afectar el logro de objetivos de desarrollo tanto a nivel local como regional (Banco Mundial, 2016). En otras palabras, el alcance de las políticas públicas y acciones privadas y públicas para atender necesidades y demandas sociales está determinado por la composición de la población.

Esta sección tiene el fin de responder a cuestiones sobre cuáles son los principales cambios demográficos que presenta el contexto local y presentar hallazgos relevantes en lo que respecta a los choques que pueden sufrir los hogares colombianos. Para esto, se presenta inicialmente una breve revisión de las principales tendencias poblacionales identificadas en documentos académicos y oficiales, y se contrasta con información cuantitativa disponible para el caso nacional<sup>1</sup>. De modo general, se encuentra que la sociedad colombiana presenta características y tendencias de envejecimiento (no tan avanzado como en países europeos), cambios en su estructura familiar (especialmente el aumento de los porcentajes de tipos de familia no tradicionales) y en la participación de la mujer en el mercado laboral.

<sup>1</sup> | Se emplean diferentes datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del 2005 y del 2015, manejada por Profamilia, por ser una de las fuentes principales en cuanto al seguimiento poblacional y de salud.

## El estudio de los cambios demográficos en la literatura

La literatura y los documentos sobre los cambios demográficos son diversos y presentan diferentes enfoques. Con el fin de justificar el análisis de los datos demográficos para el caso colombiano, resulta relevante entender los diferentes enfoques y sus interrelaciones con las necesidades sociales y las posibles áreas de acción para el caso local. Por un lado, se encuentran algunos documentos oficiales que hacen seguimiento a las dinámicas poblacionales generales de países o comunidades y que abordan estadísticas sobre el envejecimiento o la transición demográfica y, por otro, producciones académicas que intentan relacionar estos cambios demográficos con otras variables, principalmente sociales, como el crecimiento económico, la pobreza, las políticas económicas, o indicadores sociales y laborales.

En el primer grupo pueden encontrarse principalmente publicaciones de organismos multilaterales (como el Banco Mundial, la ocde o las Naciones Unidas) o de gobiernos nacionales y sus entidades adscritas (como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [dane]) que presentan estadísticas nacionales y su evolución en el tiempo.

El otro grupo de documentos, de carácter netamente académico, intenta ir más allá de documentar los fenómenos demográficos y busca relacionarlos con otras características. En la década del 2000 ya algunas publicaciones abordarían y presentarían cambios demográficos y los retos en política social. Por ejemplo, Stauner (2008) identifica que una población más vieja y heterogénea traerá necesidades de inversión pública y cambiará la estructura de consumo y del mercado laboral. Así mismo, Lisiankova y Wright (2005) reconocieron que uno de los retos más importantes en lo que se refiere al cambio demográfico sería el de la pérdida de la fuerza laboral por el envejecimiento, y su efecto en el crecimiento económico.

Publicaciones más recientes intentan abordar aspectos más complejos relacionados con el cambio demográfico, y se ha encontrado que puede existir un efecto importante sobre el gasto en educación (Kurban, Gallagher y Persky, 2015), los precios de los inmuebles (Jäger y Schmidt, 2017) o las políticas fiscales (McGrattan y Prescott, 2018). Además, algunos trabajos analizan la diferencia en el cambio demográfico que experimentan las sociedades, entre las cuales, aquellas de contextos pobres están viviendo o pueden vivir cambios demográficos procrecimiento económico y prorrodección de la pobreza (Cruz y Ahmed, 2018). Finalmente, se reconoce que los efectos de estos cambios sobre las condiciones generales de vida y algunas características como la participación femenina dependerán de la fase de transición demográfica específica del contexto que

se esté analizando, en el cual tienden a ser menos favorables y traen más retos consigo las fases más avanzadas (Guest, 2006).

Sin lugar a dudas, la principal tendencia demográfica identificada a nivel global tiene que ver con el envejecimiento poblacional y la caída en las tasas de crecimiento poblacional (Banco Mundial, 2016). Esto trae consigo un cambio de la población dependiente (menores y tercera edad) y nuevos retos en la protección y la seguridad social, como se verá más adelante. Otro de los cambios principales mencionados en la literatura tiene que ver con los cambios en la estructura de la familia, especialmente por el cambio del papel de la mujer, así como las nuevas configuraciones familiares no tan recurrentes en momentos anteriores (como las familias unipersonales, familias de parejas sin hijos o familias de miembros sin vínculo de sangre o civil).

## **Cambios demográficos en Colombia**

La presentación de los cambios demográficos en Colombia que hacemos se concentra en dos temas: el envejecimiento y los cambios en la composición etaria, y el cambio en la estructura de las familias.

### Envejecimiento y cambio en la composición etaria

La tendencia de envejecimiento a nivel global ha sido documentada en diversos estudios. Para el caso de América Latina, Salazar y Jenkins (2018) presentan una actualización del problema. Estos autores ubican a Colombia en un nivel intermedio de transición, en el que las tasas de fertilidad y mortalidad están cayendo, pero aún se mantiene una alta proporción de población joven. Esto ha sido confirmado por el Ministerio de Salud y Protección Social con particular énfasis en las diferencias regionales (siendo mayor en las ciudades capitales) y en la longevidad diferencial entre géneros (siendo mayor para las mujeres) (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

Dos fuentes de información se pueden usar para revisar cómo ha cambiado la estructura de la población en el contexto colombiano. La primera son los Censos de Población que realiza el Dane y la segunda es la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ends) que realiza Profamilia, entidad sin ánimo de lucro interesada en las dinámicas de natalidad del país. Usando estas dos fuentes de información, se puede ver que Colombia se ha envejecido de forma rápida en los últimos años. Por ejemplo, entre 1985 y el 2015 la población con sesenta y cinco años y más pasó de ser el 4,4 % al

670140 Dulcey-Ruiz, Arrubla Sánchez y Sanabria, 2013). Como es natural, este cambio viene acompañado de una disminución en la proporción de personas en edades menores (dane, 2019).

## Tipos de familia

La dinámica de los cambios en los tipos de familia es particularmente relevante en el contexto del subsidio familiar, pues es una herramienta social que surge bajo un concepto de familia que pudo haber sido predominante en el siglo xx, pero que puede haber cambiado su participación dentro de la configuración de los hogares.

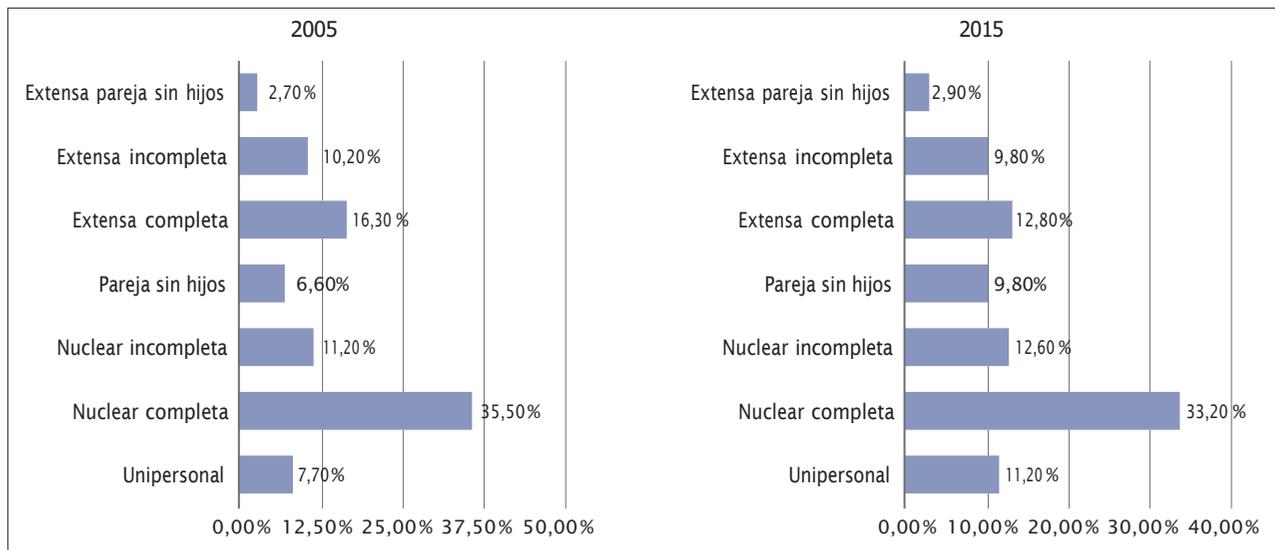
El gráfico 6.1 muestra la comparación de la distribución de los tipos de familia (hogares) para el 2005 y el 2015 en el país. La encuesta de Profamilia usa definiciones de tipos de familias que permiten compararlas por sus integrantes, en particular, las unipersonales (un único residente), nucleares (en las que hay padres o un padre con hijos menores de dieciocho años) o extensa (incluye, además de los anteriores, cuando habitan parientes diferentes al cónyuge o hijos solteros)<sup>2</sup>. Como tendencia relevante, puede verse un aumento en el porcentaje de hogares unipersonales o de parejas sin hijos, compensada por una disminución en algunos casos de la familia nuclear o extensa completa. Esta información propondría una línea de acción o por lo menos de revisión de la acción de las organizaciones de subsidio familiar frente a un escenario en el que disminuye la familia en su concepción inicial (padres de familia e hijos).

## Necesidades y riesgos de la población

La discusión sobre las necesidades y los riesgos sociales permite definir líneas potenciales de acción para el sistema y la política pública de protección social. Esta discusión se aborda presentando una revisión del estado del arte sobre las necesidades y los riesgos sociales, y su pertinencia para el caso de Colombia. Los principales hallazgos de esta sección muestran, en primer lugar, el amplio interés en la literatura y en los organismos nacionales e internacionales por comprender y ampliar el entendimiento sobre las necesidades y los riesgos sociales.

En particular, existe el consenso de que es posible catalogar diferentes necesidades y riesgos sociales según algunas dinámicas demográficas y económicas de las sociedades, que así mismo dictan inquietudes sobre la forma en que deben atenderse. Además, se provee como caso de estudio un análisis agregado de información para el sector

2 | "Los hogares unipersonales son aquellos en los que vive solo una persona residente habitual; en los hogares nucleares viven ambos padres (familia biparental) o uno de ellos (familia monoparental), con sus hijos solteros menores de dieciocho años o mayores de esta edad, pero sin dependientes en el hogar; otro grupo es el de la pareja sin hijos. En el tipo de familia extensa se tienen estos tres tipos más el jefe solo, siempre con otros parientes diferentes a cónyuge o hijos solteros. El resto, cuando pueden aparecer otros parientes, pero siempre hay no parientes, se denomina familia compuesta" (ends, 2015).



**Gráfico 6.1.** Evolución de tipo de familia<sup>a</sup>  
**Fuente:** Elaboración propia con base en ends (2005, 2015).

<sup>a</sup> Para esta información, en particular, la encuesta agrega los resultados regionales, por lo que se incluye el dato de la región oriental de la que hace parte el departamento de Cundinamarca.

geográfico de la ciudad de Bogotá y algunos municipios del sector de Cundinamarca, por ser el área de presencia de Colsubsidio. Finalmente, teniendo en cuenta que el país tiene unas realidades urbano-rurales diferenciadas, se propone una revisión de las principales necesidades y los principales riesgos sociales desde una perspectiva rural.

### **Necesidades y riesgos sociales: revisión de la literatura**

La evolución de la sociedad ha traído consigo riesgos y necesidades en diferentes etapas y magnitudes, asociados muchas veces a cambios económicos, pero también a cambios sociales y demográficos, y su estudio es fundamental para el entendimiento de las dinámicas de la calidad de vida (Dumitru y Stănescu, 2014).

En primer lugar, existe un amplio espectro de lo que se considera necesidad humana. Diversas categorizaciones han reconocido la existencia de aspectos fisiológicos, sociales, emocionales, personales, entre otros, que dan cuenta de las necesidades que pueden y deben satisfacer los seres humanos (esquemas como los de

Maslow [1943], Bradshaw [1972] o Galtung y Wirak [1976] son los principales intentos de esquematizar y sistematizar las necesidades humanas). Sin embargo, al hablar de necesidades sociales, generalmente se reconocen aquellas que “proviene generalmente de las carencias reales de las personas por elevar su nivel de vida” (Mballa, 2017).

La literatura que aborda las necesidades sociales relacionadas con la protección social habla de la existencia de necesidades de cobertura ante riesgos que afecten la estabilidad individual o familiar. Esta referencia es recurrente y ha tenido una evolución asociada a cambios en las dinámicas poblacionales, en particular al fenómeno de la estructura/etapa económica en la que está inmersa una sociedad y los retos y problemas que esto conlleva. Específicamente, se encuentra una discusión sobre la existencia o denominación de algunos riesgos sociales relacionados con las características sociales en momentos de industrialización (denominados *viejos* riesgos sociales) y otros en momentos de posindustrialización (denominados *nuevos* riesgos sociales).

En primer lugar, se encuentra que de forma general los riesgos sociales viejos están relacionados con las sociedades industriales y se materializan en algunas ocurrencias de este sistema como la no participación en el mercado laboral por diferentes razones, como desempleo, enfermedad o discapacidad (Ranci, Brandsen y Sabatinelli, 2014). En otras palabras, estos riesgos sociales y su cobertura están centrados en la necesidad de cubrir las pérdidas de ganancias/ingresos por factores fuera de control de los individuos y están asociados a la figura de familia en la que el hombre es el trabajador responsable de cubrir las necesidades y los gastos de todo el núcleo familiar (Huber y Stephens, 2007). Ante estos riesgos, los sistemas de pensiones, seguros y subsidios al desempleo intentan evitar la existencia de estos tipos de choques al compensar con recursos económicos la ocurrencia o posible ocurrencia de estos fenómenos.

En contraste, los nuevos riesgos sociales, introducidos en la discusión desde la década del 2000, proponen que las nuevas estructuras familiares y laborales posindustriales pueden generar nuevas necesidades sociales. En particular, aquellas relacionadas con el cambio en los tipos de familias (unipersonales o en los que hay mayor participación femenina), el atraso y la falta de habilidades para el trabajo y la informalidad (Bonoli, 2005; Huber y Stephens, 2007; Shin y Ylä-Anttila, 2017). Estos nuevos riesgos sociales dejan ver la necesidad de aumentar o impactar la capacidad de generación de ingresos de personas con exposición vulnerable por falta de habilidades o con necesidad de conciliar la vida laboral con la vida personal.

La tabla 6.1 resume el contraste entre los tipos de riesgos nuevos y viejos que se abordan en la literatura, mencionando algunas de sus características como la estructura familiar predominante, las condiciones y los problemas en el mercado laboral y los mecanismos usualmente adoptados en lo que respecta a la protección social. Un aspecto

**Tabla 6.1.** Descripción de viejos y nuevos riesgos sociales

Característica	Viejos riesgos sociales	Nuevos riesgos sociales
Estructura familiar	Dependencia de ingreso del jefe del hogar	Nuevas estructuras familiares y conciliación vida laboral-vida personal (énfasis en cuidado de personas menores y mayores)
Mercado laboral	Imposibilidad de trabajar por desempleo, enfermedad o vejez	Informalidad laboral, falta de habilidades para el trabajo y trabajo con baja remuneración
Protección social	Sistemas de subsidio y compensación al desempleo, pensiones y riesgos de salud	Políticas y acciones centradas en el entrenamiento para el trabajo, la socialización de la vida laboral-familiar y la atención de población dependiente

**Fuente:** Elaboración propia con base en Bonoli (2005); Ranci, Brandsen y Sabatinelli (2014); Shin y Ylä-Anttila (2017).

importante de estos dos conceptos de riesgos sociales es que no son excluyentes, pues diferentes características sociales en un mismo contexto harán que persistan ciertos riesgos sociales en algunos grupos poblacionales o en la sociedad en general. En otras palabras, la aparición de los nuevos riesgos sociales no implica la desaparición de los viejos riesgos sociales (Saltkjel, 2018). Por ejemplo, información reciente para países europeos deja ver que las preferencias sociales por las políticas públicas incluyen tanto mecanismos sociales de compensación (como subsidios al desempleo y pensiones) como políticas de inversión social (como aquellas enfocadas en la adquisición y el fortalecimiento de capacidades y tecnificación) y políticas proempleo (como incentivos para acceder a más y mejor trabajo) (Busemeyer, De la Porte, Garritzmann y Pavolini, 2018).

## Necesidades y riesgos de la población en Colombia

En gran medida, la conceptualización y el estudio oficial del panorama de las necesidades y los riesgos sociales de la población en Colombia se han limitado a evaluar medidas de insatisfacción de necesidades básicas o de acceso a ciertas condiciones para mirar la existencia o no de privaciones. Por ejemplo, el dane presenta en diferentes boletines la evaluación de la situación del país y de diferentes regiones sobre la satisfacción de necesidades básicas, pero también sobre algunas necesidades sociales (como acceso a educación o salud) y riesgos sociales (cobertura en pensiones, seguridad social o comportamiento del empleo).

Los análisis generales permiten ver que existe una revisión constante de la presencia de problemas en diferentes regiones del país en términos de empleo, salud, educación, cobertura en protección social, etcétera. Sin embargo, esta presentación no permite desagregar y entender las dinámicas sociales en los mismos términos que se entienden en la literatura internacional, particularmente, reconociendo la diferencia entre los viejos y nuevos riesgos sociales. Además, es importante reconocer que la falta de estudio y de análisis de los nuevos riesgos sociales frente a los viejos no demerita su relevancia y vigencia como asunto de interés social. En cambio, caracterizarlos y estudiarlos en mayor profundidad podría abrir un espacio para el diseño de nuevas alternativas privadas, públicas o mixtas en las que participen las cajas de compensación y otros como actores relevantes.

La literatura sobre el estado de la protección social en el país permite identificar áreas prioritarias o de rezago en cuanto a las condiciones de vida que estarían relacionadas con las necesidades y los riesgos sociales. En particular, existe una notoria persistencia de necesidades asociadas con la existencia de condiciones de pobreza en la población (Lampis, 2011). Este argumento se refuerza al hacer evidentes algunos factores asociados con la mitigación de la pobreza como problema social, en particular la protección del ingreso de largo plazo, la cobertura y calidad de servicios de educación y salud, así como el mejoramiento del ingreso a las actividades productivas (Agudelo, 2016). Por lo tanto, la pobreza está íntimamente relacionada con la vulnerabilidad ante choques financieros o naturales que afecten los ingresos y la capacidad de respuesta de las personas (Lampis, 2011).

Otras menciones en la literatura sobre protección social para el caso colombiano abarcan problemáticas sociales relacionadas con mayor o menor exposición a riesgos sociales. Específicamente, se encuentran menciones sobre la informalidad laboral como un factor de riesgo en relación con el acceso de medidas de protección (Thoene, 2015), así como de la relación entre protección social y trabajo infantil (Pinzón *et al.*, 2003), y la importancia de revisar y considerar el uso de transferencias condicionadas para alivianar cargas económicas (Lampis, 2011; Agudelo, 2016).

Un aspecto relevante que se reconoce como necesidad conceptual y social para el desarrollo en el país es el tema rural, del que es necesario no solo entender las dinámicas de problemáticas sociales específicas, sino de formular acciones particulares. La Misión para la Transformación del Campo Colombiano<sup>3</sup> también definió como líneas estratégicas (que pueden traducirse como necesidades sociales actuales del contexto rural), el mejoramiento de los derechos sociales, así como la inclusión productiva, el desarrollo institucional y la competitividad. Dicho análisis se confirma y complementa con una revisión sobre la protección social en la población rural del país

<sup>3</sup> | Disponible en <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-misi%C3%B3n.aspx>.

(Acosta *et al.*, 2016) que da cuenta de los retos en materia de política para proteger los ingresos familiares (con un enfoque de género, grupos de edad vulnerables y formalidad laboral) y promover el acceso a necesidades educativas y productivas.

Por otro lado, se encuentra evidencia que confirma el análisis que se lleva a cabo en este documento de revisar las dinámicas demográficas para identificar posibles necesidades y riesgos sociales. En particular, Acosta, Forero y Pardo (2015) asocian los fenómenos poblacionales de envejecimiento y cambios en la estructura etaria con el papel del sistema de protección social para abordar acciones frente a la inequidad/desigualdad, así como políticas para el cuidado y la protección de la mujer.

Esta situación de las necesidades y los riesgos sociales en el país en general se confirma al analizar documentos oficiales de organismos públicos nacionales e internacionales. En primer lugar, el Banco Interamericano de Desarrollo, en su estrategia para Colombia en el periodo 2015-2018, reconoce como retos en materia social elementos relacionados con la existencia y la mitigación de necesidades sociales. Particularmente, se enuncian la reducción de la pobreza, la reducción de la informalidad, la consolidación del sistema de pensiones y salud, y el acceso equitativo a servicios básicos de calidad (De la Cruz, Andrián y Loterszpil 2016). Dicho discurso es compartido y replicado por diferentes organismos públicos nacionales, cuyos planes de acción y líneas estratégicas de los diferentes ministerios reconocen necesidades para el contexto colombiano relacionadas con la falta de acceso a oportunidades, espacios o recursos que mejoren las condiciones de vida.

La situación demográfica para el país descrita anteriormente, junto con las características generales de la población que marcan una presencia de necesidades sociales (por la falta de cobertura y calidad en protección social, entre otras razones), permite concluir que Colombia, así como otros países en vías de desarrollo o desarrollados, presenta una amplia intensidad de viejos riesgos sociales, pero también presenta en un grado de intensidad menor los nuevos riesgos sociales que, nuevamente, no deberían ser menos relevantes en términos de política pública y de las acciones de los actores involucrados e interesados en la protección social.

## Los choques que afectan a las familias colombianas

Los choques o efectos inciertos asociados con fenómenos económicos, naturales o sociales, entre otros, han sido reconocidos desde hace tiempo como factores de riesgo para el bienestar social y la calidad de vida. De hecho, los primeros sistemas de protección y seguridad social se basaron en proteger a los hogares de algunos choques que pueden hacer perder los ingresos de las personas (como la vejez, el desempleo o la salud).



▮ Ciudadela Colsubsidio Maiporé, Soacha

La idea de los choques es muy cercana a la idea de las necesidades y de los riesgos de la población que se expuso en la sección anterior. Pero esta sección permite una aproximación más concreta porque presenta una forma directa y visible en la que se han estudiado las necesidades de la población. También es una idea que permite ver con perspectiva más concreta cuál puede ser el papel de las cajas de compensación en la solución de fallas de mercado que perjudican y limitan la capacidad de las familias de encontrar solución a sus problemas ante la presencia de eventos inesperados.

Esta sección presenta de forma breve una parte de la extensa literatura internacional sobre los efectos de los choques en los hogares y las condiciones de vida, para luego centrarse en los desarrollos más importantes en el tema para el caso colombiano.

### **Los choques y la protección social en la literatura**

Uno de los mayores reconocimientos de la importancia de considerar los diferentes choques en la política pública de protección social está dado por organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) o la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (fao). En particular, el Informe de Desarrollo Mundial del 2008, entre otros, es recurrente en mencionar la importancia de revisar y monitorear la existencia e incidencia de choques en la población, por ser este un factor asociado con las condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Especial énfasis se hace en que estos choques, que pueden ir desde sucesos naturales hasta fenómenos causados por el hombre, como la violencia, pueden tener diferentes efectos según se miren distintos contextos de análisis (rural o urbano) o distintos grupos poblacionales (géneros, grupos de edad, etc.) (Banco Mundial, 2008).

Además, las principales propuestas académicas sobre el tema han abordado el efecto de los choques en diferentes variables, particularmente comenzando con temas relacionados con el efecto sobre el consumo de experimentar choques al ingreso. Por ejemplo, Devereux (1993) documentó cómo respondían los hogares pobres ante choques en la producción de alimentos o en la disminución del ingreso, partiendo de unos supuestos sobre la racionalidad y el cálculo de los hogares frente a dilemas de consumo. Por otro lado, puede pensarse también en la relación entre los choques de ingreso y cómo los hogares se adaptan, lo que conlleva, en algunos casos, que aumente el trabajo infantil. Frente a esto, Beegle, Dehejia y Gatti (2005) encuentran que existe una relación positiva entre estos fenómenos, que se acrecienta para el caso de los hogares que no cuentan con tenencia de activos. Propuestas más recientes, como la de Baker (2014) o Haushofer y Shapiro (2013), también encontraron algunas características

que hacen propensos a los hogares a sufrir más frente a cambios en el ingreso como lo son la deuda y la pobreza.

Sin embargo, los choques de ingreso no son las únicas dinámicas que han sido evaluadas en la literatura, también se han estudiado ampliamente los efectos naturales o de salud. La mayoría de los estudios concluyen que los choques de salud, como una mayor edad, la ocurrencia de enfermedades o pérdida de parientes generan dinámicas en la acumulación de activos (Coile y Milligan, 2009; Asher, Meyricke, Thorp y Wu, 2017), así como sobre las mismas variables de calidad de vida, como la salud (Wallece, Haveman y Wolfe, 2017).

Otra línea de literatura reciente ha planteado un nuevo enfoque frente a la protección social, asociado especialmente a la existencia de choques y la vulnerabilidad que estos pueden generar. Particularmente, en el 2015, el Oxford Policy Management<sup>4</sup> (opm), un centro de investigación para la solución de problemas económicos y sociales en países de ingresos bajos, conceptualizó la *shock-responsive social protection* (opm, 2015) traducido oficialmente como la “protección social reactiva frente a emergencias”. A partir de este concepto, se propuso que la protección social, que siempre se ha visto como un mecanismo de protección ante choques, se tiende a limitar a los choques “idiosincráticos” o con los que se cubre al hogar *ex ante* frente a la pérdida de las fuentes de ingresos por diferentes factores, mas no a los choques “covariados”, que son más complejos y que pueden llegar a afectar a un gran número de la población y por tanto a afectar los sistemas de seguridad y respuesta social.

Estos choques “covariados” pueden ser de tipo económico, político o natural (inundaciones y catástrofes, alzas en los precios y crisis económicas, o conflicto armado, entre otros) y muchas veces ocurren paralelamente, como sucede en las zonas rurales ante una crisis ambiental que afecta significativamente los ingresos del hogar. Este marco conceptual propone una ruta de acción para repensar los sistemas de protección social en el nivel macro e incluye diferentes alternativas como la expansión vertical (aumento de montos en programas vigentes de protección), la expansión horizontal (aumento de beneficiarios de programas de cobertura), el reenfoque (ajustar la asistencia ante eventualidades con focalización específica) o el respaldo (de actores humanitarios).

En una versión del opm, en colaboración con el World Food Project, frente a la protección social reactiva en América Latina y el Caribe, se evalúan diferentes experiencias y se encuentra que los países de la región se centran en estrategias de expansión vertical u horizontal de medidas ya implementadas (como las transferencias de dinero o subsidios). Sin embargo, se menciona que los sistemas de focalización comúnmente empleados, como las transferencias monetarias, están diseñados para hacer frente a la pobreza “crónica”, mas no necesariamente a la pobreza “temporal”

<sup>4</sup> | Para más información, véase <https://www.opml.co.uk/projects/shock-responsive-social-protection-systems>.

(Beazley, Solórzano y Barca, 2019), y que uno de los mayores retos en este aspecto consiste en construir mejores sistemas de información sobre la vulnerabilidad de los hogares para diseñar acciones óptimas.

Este concepto ha generado gran acogida y replicación a nivel mundial, entre los que se encuentra, por ejemplo, una propuesta de transición hacia un *sistema de protección social reactivo* para Malawi, un país con características de vulnerabilidad a gran escala por los riesgos climáticos, inseguridad alimentaria y riesgos “covariados” (Holmes y Costella, 2017). En este informe se rescata que un sistema de protección social reactivo a emergencias debe comprender una estrategia de largo plazo frente a los retos de vulnerabilidad para dejar de lado la respuesta de emergencia de año tras año. En particular, se propone fortalecer los mecanismos de priorización, abordar las brechas de necesidades para la población pobre en el largo plazo y planear las condiciones para hacer frente a los posibles choques construyendo capacidades de resiliencia.

## Los choques y la protección social en Colombia

Para el caso de Colombia, así como en otros países en vías de desarrollo, la presencia de choques que puedan afectar las variables sociales y el diseño de estrategias para afrontarlos son de suma importancia para la conceptualización del sistema de protección social. Sin embargo, existe un reconocimiento de falta de estudios sobre la exposición a choques y sus efectos en la población. Por ejemplo, Pacheco-Bernal, Segovia-Baquero y Yaruro-Jaime (2017) afirman que “no existen trabajos académicos que analicen la resiliencia financiera de los hogares ante diferentes choques” (p. 2).

A pesar de esto, pueden reconocerse algunos trabajos que estudian la vulnerabilidad de los hogares colombianos y su relación con la pobreza u otras variables sociales. Por ejemplo, el trabajo de Prada (2006) reconoce que los hogares pobres tienden a tener una mayor exposición y a poseer menos estrategias para manejarlos. Asimismo, Cardona (2016) encuentra con evidencia empírica que los choques económicos o políticos (como la violencia) pueden tener efectos sobre el aprendizaje y la acumulación de capital humano, siendo el trabajo infantil uno de los mecanismos por los cuales ocurre este efecto. Un estudio más reciente de Pacheco-Bernal, Segovia-Baquero y Yaruro-Jaime (2017) analiza la vulnerabilidad financiera de los hogares y encuentra que hogares con mayor riesgo de pérdida de empleo y de ingreso representarían mayores afectaciones para el sistema financiero, con énfasis en los hogares con mayor deuda.

Finalmente, un trabajo académico que cuenta con un sustento basado en información primaria y recolectada a lo largo del tiempo es el proyecto de la Encuesta Longitudinal

Colombiana de la Universidad de los Andes (elca), que explora la exposición a diferentes choques para los hogares urbanos y rurales. Los informes para el último año disponible (2016) muestran diversos resultados que reflejan la exposición y la relevancia de la cobertura ante choques en los hogares colombianos. En particular, se tiene que el principal choque reportado en el ámbito urbano corresponde al tema de salud (como accidente o enfermedad de algún miembro del hogar) con un 29 % de reporte, seguido por la llegada de un familiar al hogar (16 %) y la pérdida de empleo del jefe del hogar (13 %) (Santos, 2017). En cambio, para la zona rural se tiene que la mayor incidencia la tienen la ocurrencia de sequías (60 %), la pérdida de cosechas (39,5 %) y la muerte o pérdida de animales (23,6 %), aunque el tema de salud sigue siendo relevante (29 %).

Frente a los efectos de estos choques sobre los ingresos, se encuentra que los eventos climáticos afectan más la zona rural, mientras que los choques de empleo lo hacen para la zona urbana (elca, 2016). Así mismo, también existe una diferencia en la vulnerabilidad a los choques según la riqueza de los hogares, de modo que el primer tercil de riqueza (33 % de menor riqueza) sería más propenso a choques de salud, familia, empleo, producción y desastres para los casos urbano y rural.

Esta sección permite recoger una caracterización de los riesgos ante eventualidades, que marca la relevancia que debe tener una estrategia de prevención, mitigación y superación en la que actúen todos los miembros de la protección social. En particular, se encuentra que la vulnerabilidad para el caso colombiano se caracteriza por afectar de mayor forma a los hogares pobres y con menos riqueza, así como a los rurales, en temas diferenciados pero que se asocian con la ocurrencia de eventos de salud o de pérdida de fuentes de ingreso.

## La zona de residencia y la política social

La zona de residencia (rural y urbana) marca una de las distancias más grandes entre los colombianos respecto a las desigualdades socioeconómicas y respecto a las oportunidades y necesidades que enfrentan los hogares que habitan en estas dos zonas. Esta sección introduce algunas de estas diferencias que permiten pensar en posibles formas de abordar el diseño de la política pública y, en ella, el papel de las cajas de compensación en Colombia.

Los riesgos y las necesidades de los hogares del sector urbano y rural pueden ser radicalmente distintos y la política social debe tener en cuenta estas diferencias. Tratando por igual a personas y familias del sector urbano y rural se generan ineficiencias en el uso de recursos públicos; además, no ajustar la oferta de la política



ENA

Fruver  
Delikatessen

PAPAIA  
COMUN X800  
1250

Supermercado Colsubsidio, Centro Comercial Palatino, Bogotá

social a realidades como las de estos dos sectores reduce su efectividad. En esta sección se tratan algunas dimensiones en las que pueden verse estas diferencias.

Con el fin de ofrecer una perspectiva práctica sobre las necesidades y los riesgos sociales (viejos y nuevos) a continuación se exponen conclusiones generales sobre la presencia de factores que permiten pensar estrategias para la política de protección social. Hacemos esto usando como caso de estudio a la ciudad de Bogotá y 31 municipios de Cundinamarca y empleando la Encuesta Metropolitana de Bogotá (emb) del 2014.

En primer lugar, los hallazgos en los datos (emb, 2014) permiten confirmar principios y percepciones en la literatura sobre el estado de las necesidades sociales en el país. En particular se pone en evidencia (1) una tenencia de vivienda propia de no más del 40 % y que es mayor para los hogares con cabeza de hogar femenina, (2) un porcentaje de alrededor del 10 % de menores de dieciocho años que no se encuentran estudiando y que es mayor para los hombres que para las mujeres (principalmente por razones de necesidades laborales), y (3) una percepción de movilidad social<sup>5</sup> que se refleja más en los hogares con jefes de hogar de mayor edad.

En segundo lugar, se analizaron los riesgos sociales tanto viejos como nuevos, indagando por las características de variables identificadas en la literatura que dan cuenta de estos fenómenos. Por el lado de los riesgos viejos se encontró que la cobertura en seguridad social puede llegar a depender ampliamente de las relaciones laborales (pagada esta por el empleado en mayor medida en la capital que en los municipios de Cundinamarca). Así mismo, se identifica que puede existir una alta dependencia de los ingresos de los hogares de la actividad económica del jefe del hogar (característica propia de los viejos riesgos sociales), pues un porcentaje importante de hogares en Bogotá y Cundinamarca (entre el 13 y el 20 %) considera que los ingresos solo alcanzan a cubrir los gastos mínimos.

Finalmente, por el lado de los nuevos riesgos, se realizó una caracterización de la protección social de los hogares según su estructura familiar, así como de la mujer en el mercado laboral y de la población informal. En el primer caso, no se encuentran diferencias en la afiliación a la seguridad social entre tipos de familias, pero sí en sus niveles de ingreso promedio, que puede llegar a ser mayor para los hogares unipersonales que familiares. Frente al papel de las mujeres en el mercado laboral, si bien existen leves diferencias en las ocupaciones, sí se mantiene la diferencia salarial identificada en la literatura, así como una diferencia clara en la dedicación a labores no remuneradas, como el oficio en el hogar o el cuidado de niños y ancianos. Por último, el análisis de la información sobre informalidad permite reafirmar la prioridad de formalizar la economía cada vez más, pues la población que no cotiza a pensiones presenta unos ingresos promedio menores, así como peores indicadores de percepción de movilidad social y de suficiencia de ingresos.

<sup>5</sup> Se les pregunta directamente a los jefes de hogar sobre la comparación de sus condiciones económicas actuales frente al hogar de crianza.

Diferenciar los riesgos y las necesidades sociales entre el sector urbano y el rural representa reconocer que los riesgos sociales nuevos y viejos no son propios de una región geográfica, sino que su intensidad puede variar según la unidad de análisis que se considere. Esta sección recopila algunas características del sector rural, así como retos de política identificados en la literatura nacional e internacional que son relevantes para pensar una estrategia integral de protección social para el sector rural.

Los cambios demográficos descritos a lo largo de este documento no han sido ajenos a la situación de la población rural. Frente a esto, la caracterización de estructuras familiares hecha a partir de la Misión de Transformación del Campo (mtc) permite reconocer que el aumento de los hogares monoparentales y unipersonales ha sido menor en la zona rural que en la urbana (mtc, 2015), lo que exige un mayor peso de los hogares nucleares completos en la distribución y por tanto una pronunciación mayor de los riesgos asociados a estos. Además, se reconoce que el envejecimiento y la mayor participación de la mujer en el mercado laboral, como cambio demográfico, también hace parte de la situación del campo colombiano (mtc, 2015; Acosta *et al.*, 2016).

Pensar en protección social en el sector rural representa reconocer una realidad de menor afiliación a seguridad social de la población ocupada en los países de América Latina, especialmente para las personas de los menores quintiles de ingreso, o las personas mayores de sesenta y cinco años (Rossel, 2012). Esta menor afiliación hace pensar que los riesgos sociales viejos ligados a la cobertura más básica de situaciones de salud o vejez son más intensos en la zona rural que en la urbana.

En cuanto a las necesidades sociales, se ha reconocido ampliamente la brecha existente en el acceso a servicios básicos y de desarrollo (salud, educación, etc.) para el sector rural frente al sector urbano, lo que define un primer foco de atención en esta población. Por otro lado, la falta de seguridad social y de formalidad laboral, así como la existencia de familias nucleares en gran participación, implica pensar en retos en términos de viejos riesgos sociales, de tal manera que se piense en la dependencia de los hogares en los ingresos de los jefes de hogar, así como en una vulnerabilidad ante la existencia de choques físicos y de producción más directa, o ante el trabajo estacionario que genera la dinámica agrícola. Finalmente, los cambios demográficos permiten pensar en que una parte de la población rural también se ve expuesta a parte de los nuevos riesgos sociales, como la necesidad de balancear la vida laboral con la familiar, dado que la participación de los hogares con jefe de hogar femenino ha aumentado. El cuadro 6.2 resume los principales retos de política de protección social que pueden identificarse sobre necesidades y riesgos sociales.

**Cuadro 6.2.** Caracterización de necesidades y riesgos sociales del sector rural

<b>Necesidades sociales y cambios demográficos</b>	<p>El sector rural cuenta con menor satisfacción de necesidades básicas (vivienda inadecuada, hacinamiento, servicios inadecuados, dependencia económica o inasistencia escolar de niños) que el sector urbano</p> <p>Menor oferta de servicios financieros, culturales y de capacitación</p> <p>Rezago en la transición demográfica respecto a la evolución urbana, lo que incrementa la tasa de dependencia demográfica</p>
<b>Viejos riesgos sociales</b>	<p>Dependencia de los ingresos del jefe del hogar mayor</p> <p>Poca cobertura de sistemas de protección de viejos riesgos (vejez, salud o riesgos laborales), especialmente para las mujeres. Envejecimiento tiene mayor vulnerabilidad en el sector rural. Afiliación obstaculizada por variables sociales, pero también sectoriales (del tipo de producción e ingreso familiar)</p> <p>Vulnerabilidad mayor a choques a la producción (cultivos, ganado, etc.) que a choques de salud o empleo</p> <p>Diferenciación por tipos de trabajo (agrícola, cuenta propia, jornal o temporal, etc.) que conlleva ingresos diferentes, cobertura en protección diferente y desigualdad entre la población rural</p> <p>La mayoría de habitantes en el sector rural (77% para el 2011) devengaba menos de un salario mínimo mensual vigente al mes</p>
<b>Nuevos riesgos sociales</b>	<p>Estructuras familiares: incremento de hogares unipersonales y monoparentales (especialmente con jefatura femenina), 54% de los hogares se encuentra en etapa de ciclo de vida de <i>salida</i> (hijos mayores de diecinueve años)</p> <p>Mujer en el mercado laboral: retos en materia de balancear el tiempo laboral con el familiar, especialmente para las mujeres, por cuidado de niños o de adultos mayores</p> <p>Informalidad: según la oit, para el 2016, el 90% de empleos rurales presenta condiciones de informalidad</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en Rossel (2012); Merchán (2015); mtc (2015); oit (2016); Acosta *et al.* (2016); Salcedo (2018).

## Empleo y cambio demográfico

La necesidad de tener una estructura de protección social es clara. Pero, para que esta estructura no genere tasas de dependencia y no sea completamente asistencialista, se debe garantizar que la política pública y la política social incluyan la necesidad de generar empleo. De las tendencias que hemos revisado, hay dos que plantean retos importantes a la política de empleo: el cambio del papel de la mujer en la sociedad y el envejecimiento. El primero de ellos ha resultado en una participación de la mujer en el mercado de trabajo cada vez más importante; el segundo, un aumento en la longevidad y en las tasas de dependencia. En esta sección revisamos algunas cifras respecto de estas dos tendencias y las necesidades que de ellas se desprenden.

Los cambios demográficos expuestos permiten construir un panorama sobre la evolución y el cambio de características de la población. La situación demográfica de esta permite concluir tendencias de envejecimiento poblacional, así como un cambio

**Cuadro 6.3.** Situación de empleo femenino en Colombia (mujeres de trece a cuarenta y nueve años)

2005			2015		
Empleada actualmente	Sin empleo actual	No empleada en los últimos doce meses	Empleada actualmente	Sin empleo actual	No empleada en los últimos doce meses
51,6%	12,3%	36,2%	53,6%	14,1%	32,4%

**Fuente:** Elaboración propia con base en ends (2005 y 2015).

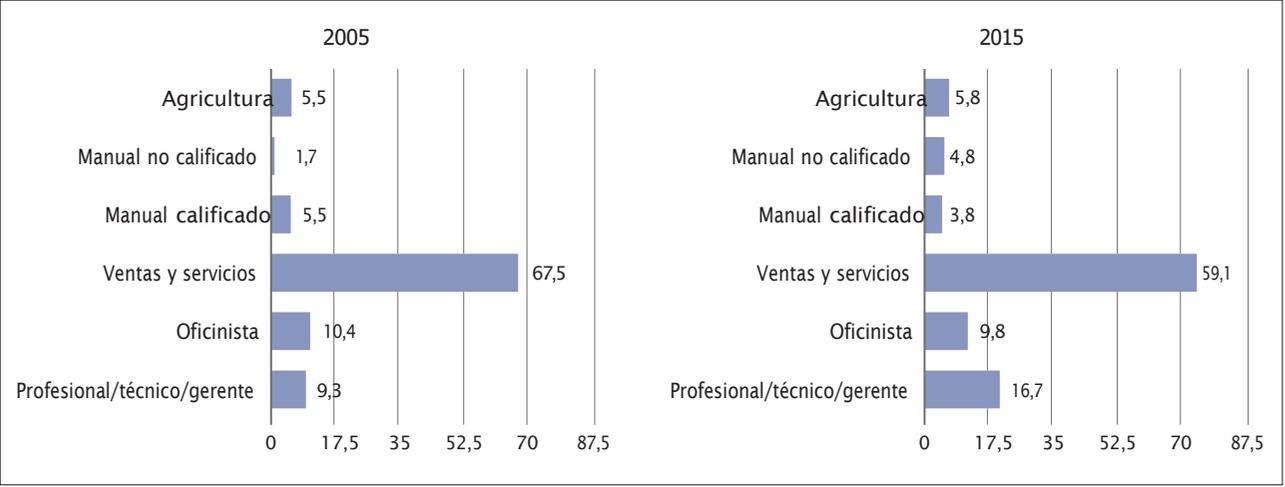
en los tipos de familia (lo que hace que cobren mayor participación los hogares unipersonales o de parejas sin hijos, pero persisten las estructuras tradicionales como el actor principal), y una mayor complejidad del mercado laboral femenino, pues no solo aumentó su participación en el mercado laboral (y disminuyó su ausencia de participación), sino que aumentó su ocupación en labores profesionales.

El cuadro 6.3 muestra la evolución de la situación de empleo femenino entre el 2005 y el 2015. La forma en que se pregunta sobre la situación de empleo en la encuesta analizada permite diferenciar tres grupos: las personas actualmente empleadas, las personas que no tienen empleo actual, pero lo han tenido en los últimos doce meses, y las personas que no han estado empleadas en ningún momento en los últimos doce meses. Se puede ver un leve aumento de la participación femenina en el mercado laboral, pero más importante, una disminución importante de la población femenina no empleada en los últimos doce meses, es decir, hay más mujeres que tienen acceso y participación en el mercado laboral.

El gráfico 6.2 muestra la distribución porcentual de las mujeres que trabajaron en los últimos doce meses según el tipo de ocupación para los dos años de interés.

En este caso, se puede ver que hay algunos cambios relacionados con una mayor participación de la mujer en labores relacionadas con actividades profesionales, técnicas y gerenciales (pasando por ejemplo el porcentaje de mujeres de 9,3% en el 2005 a 16,7% en el 2015), y una menor participación en el sector de ventas y servicios.

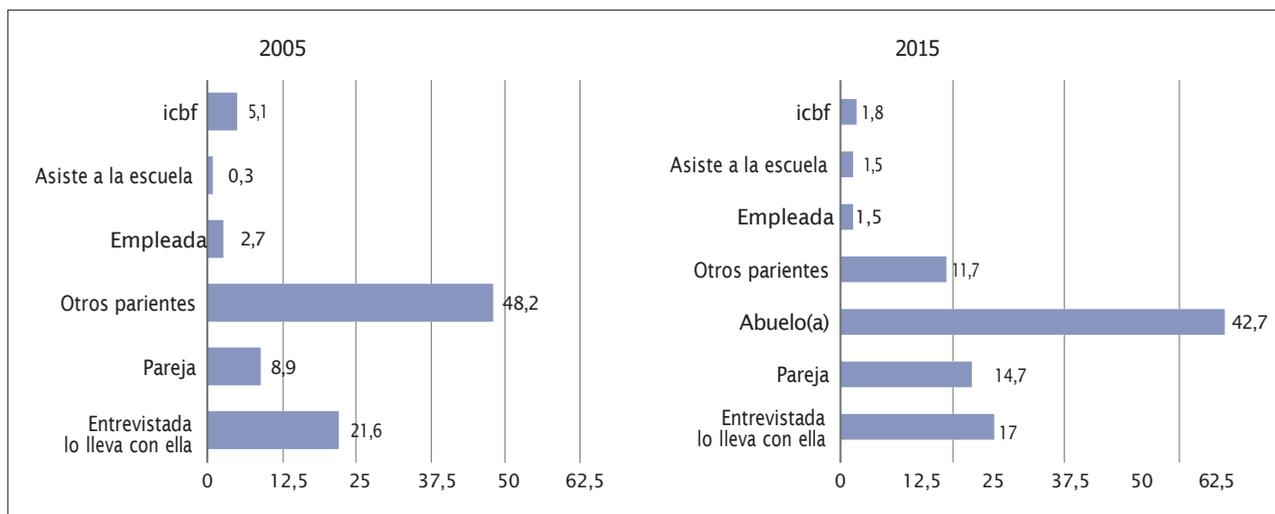
Otra dinámica relevante en cuanto al cambio en el papel de la mujer se relaciona con el cuidado de los menores en los hogares y su evolución, especialmente porque algunas necesidades socioeconómicas conllevan que el cuidado de niños se haga por parte de algunos individuos diferentes a los padres o a instituciones de cuidado, como los hermanos o los vecinos, entre otros. El gráfico 6.3 muestra la evolución de la persona encargada del cuidado de niños menores de cinco (para el 2005) o seis años (para el 2015) que viven con su madre cuando esta se ausenta del hogar. En este caso, se puede resaltar la disminución de las madres que deciden llevar al niño con ellas (a realizar sus



**Gráfico 6.2.** Evolución de la ocupación de la mujer  
**Fuente:** Elaboración propia con base en ends (2005 y 2015).

actividades personales), y un aumento en el cuidado por parte de la pareja, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (icbf) o de otros parientes, como los abuelos (en el 2005 no se presentaba la opción de abuelo como respuesta).

Las conclusiones respecto del mercado laboral y el envejecimiento se desprenden de las cifras ya analizadas, que mostraron que la población en Colombia está envejeciendo de forma rápida. Un tema adicional debe ser tenido en cuenta en cuanto a la actualización de la política de empleo a una fuerza laboral que envejece. En particular, se encuentra que la confianza en la capacidad del sistema de protección a la vejez de asegurar condiciones económicas mínimas satisfactorias para la población mayor puede verse reducida en la medida en que la población mayor tenga menores oportunidades de movilidad o acceso laboral. En efecto, cada vez es más claro que el sistema pensional colombiano (tanto para el sistema público como el privado) hará difícil que una proporción grande de adultos mayores acceda a una pensión tras su jubilación. En cuanto a las acciones de los particulares, existe una necesidad de que las empresas empiecen a tener políticas de personal y de organización del trabajo que permitan horarios y asignaciones de tareas adecuadas para personas mayores. También implica que los sistemas de promoción de salud en el empleo se adapten a las necesidades de la población mayor. Finalmente, es necesario también buscar mecanismos de actualización del capital humano para evitar la obsolescencia de los trabajadores a medida que envejecen.



**Gráfico 6.3.** Distribución porcentual del cuidado de niños menores de cinco/seis años según la persona que cuida al niño  
**Fuente:** Elaboración propia con base en ends (2005 y 2015).

## Conclusiones y recomendaciones

Este documento presenta una serie de elementos que deben ser tenidos en cuenta para pensar el papel de las cajas de compensación en la política social en Colombia. La aproximación a esta pregunta incluyó tanto elementos de la literatura sobre la protección social, los principales cambios demográficos, las necesidades y los riesgos sociales como evidencia cuantitativa para identificar áreas de intervención.

En este orden de ideas, se encuentra que el papel de las cajas de compensación familiar y de las organizaciones dentro del Sistema de Protección Social, como Colsubsidio, puede llegar a ser relevante en la implementación de programas dirigidos a poblaciones afiliadas y no afiliadas de bajos ingresos, así como puede incrementarse la probabilidad de que continúen siendo partícipes de los nuevos retos que afronta el país en términos de protección social. Además, se considera que alrededor del Sistema de Subsidio Familiar y de Protección Social existen diversas posturas sobre la viabilidad futura de las cajas, las cuales deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar las estrategias de respuesta en los espacios de promoción de nuevos marcos normativos, que son utilizados frecuentemente para incentivar la modificación o eliminación de las cajas de compensación familiar.

El papel de las cajas de compensación puede repensarse de manera general en términos de las áreas en las que contribuyen estas organizaciones con más valor público y social. En otras palabras, los retos en materia de protección social enunciados en la literatura y documentos oficiales dejan ver una posibilidad organizacional de abrirse cada vez más a una realidad compleja, asumir roles e iniciativas, y repensar su papel en términos de gobernanza colaborativa y generación de valor. Estas organizaciones son un actor social relevante y esta característica puede representar el área de respaldo social y de valor más relevante.

Es importante no dejar de lado los elementos centrales que permitieron conocer el análisis de información cuantitativa y del estado del arte disponible sobre los cambios demográficos, los choques en la protección social y las necesidades y los riesgos sociales. Encontramos indicios que pueden guiar retos y prioridades de trabajo para los diferentes actores de la protección social: una población cada vez más envejecida, cambios en las estructuras familiares del país y un mercado laboral que recibe más mujeres. Frente a los riesgos sociales viejos y nuevos, es posible concluir que Colombia los manifiesta en diferentes grados y no pueden dejarse de lado al pensar estratégicamente la política de protección social.

En cuanto a las recomendaciones que pueden derivarse de este capítulo, se encuentran tres perspectivas generales del sistema de protección social que pueden guiar la discusión de diferentes actores que están involucrados. En primer lugar, se hace evidente la necesidad de documentar y analizar en profundidad los riesgos sociales viejos y nuevos, cuantificándolos y evaluando sus dinámicas, sus variables y su evolución en diferentes contextos. En segundo lugar, se percibe como urgente la comunicación y articulación entre las cajas de compensación y el resto de los actores de la protección social para definir estrategias a largo plazo sobre la pertinencia de las acciones de las cajas, el potencial para atender otros sectores y poblaciones, o la redundancia de acciones particulares de las cajas (por ejemplo, la cuota monetaria atada a la asistencia escolar). Finalmente, no debe dejarse de lado la necesidad de enfocarse en la población rural, históricamente alejada de condiciones de formalidad y asistencia frente a riesgos y necesidades sociales. Como se ha intentado por algunas cajas de compensación (como Colsubsidio), se pueden potenciar acciones de inclusión y de expansión de servicios sociales que afecten positivamente estas poblaciones y acompañen el rumbo de la protección social hacia una mayor y mejor cobertura.

## Referencias

- Acosta, O. L., Forero Ramírez, N. y Pardo, R. (2015). Sistema de Protección Social de Colombia: Avances y desafíos. *Estudios y Perspectivas (Bogotá)*, 28.
- Acosta, O. L., Botiva León, M. A., Ramírez Jaramillo, J. C. y Uribe, L. J. (2016). La protección social de la población rural en Colombia: Una propuesta desde la perspectiva de las familias y sus necesidades. *Estudios y Perspectivas (Bogotá)*, 32.
- Agudelo, J. (2016). Protección social y lucha contra la pobreza en América Latina. *Revista de Estudios Sociales*, 57.
- Alba, F., Banegas, I., Giorguli, S. y De Oliveira O. (2007). *La situación sociodemográfica de México*. México: Consejo Nacional de Población
- Asher, A., Meyricke, R., Thorp, S. y Wu, S. (2017). Age Pensioner Decumulation: Responses to Incentives, Uncertainty and Family Need. *Australian Journal of Management*, 42(4), 583-607.
- Asocajas (2016). *El compromiso de las cajas de compensación familiar con el campo y la paz*. Bogotá: Asocajas.
- Baker, S. R. (2014). Debt and the Consumption Response to Household Income Shocks. *SSRN Research Paper*, 2541142, 1-46.
- Banco Mundial (2008). *Informe de Desarrollo Mundial 2008*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2016). *Informe de Desarrollo Mundial 2016*. Washington: Banco Mundial.
- Beazley, R., Solórzano, A. y Barca, V. (2019). *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe*. Oxford: Oxford Policy Management Limited.
- Beegle, K., Dehejia, R. H. y Gatti, R. (2006). Child Labor and Agricultural Shocks. *Journal of Development Economics*, 81(1), 80-96.
- Bonoli, G. (2005). The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States. *Policy & Politics*, 33(3), 431-449.
- Botiva, M. A. (2011). *The Gaps in Rural Social Protection in Colombia: A History of Traps and Disconnections* (disertación doctoral). LSE, Londres, Reino Unido.
- Busemeyer, M. R., De la Porte, C., Garritzmann, J. L. y Pavolini, E. (2018). The Future of the Social Investment State: Politics, Policies, and Outcomes. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 801-809.
- Cardona, C. (2016). *Choques al hogar, trabajo infantil y acumulación de capital humano: Evidencia para Colombia* (tesis de maestría). Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

- Coile, C. y Milligan, K. (2009). How Household Portfolios Evolve after Retirement: The Effect of Aging and Health Shocks. *Review of Income and Wealth*, 55(2), 226-248.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016). *La protección social de la población rural en Colombia*. Bogotá: Cepal.
- De la Cruz, R., Andrián, L. y Loterszpil, M. (2016). *Colombia: Hacia un país de altos ingresos con movilidad social*. Washington: bid.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (dane) (2019). Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (tercera entrega). Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-3ra-entrega.pdf>. descargado el 13 de agosto del 2019.
- Devereux, S. (1993). Goats before Ploughs: Dilemmas of Household Response Sequencing during Food Shortages. *Ids Bulletin*, 24(4), 52-59.
- Dulcey-Ruiz, E., Arrubla Sánchez, D. y Sanabria, P. (2013). Envejecimiento y vejez en Colombia. *Serie de estudios a profundidad*. Profamilia.
- Dumitru, M. y Stănescu, I. (2014). Social Needs: A Consensual Approach to Material Deprivation. *Procedia Economics and Finance*, 8, 293-299.
- Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ends) (2005, 2015). Asociación Probienestar de la Familia Colombiana Profamilia. Bogotá, Colombia.
- Galtung, J. y Wirak, A. H. (1976). *Human Needs, Human Rights and the Theories of Development*. La Haya: Unesco.
- Guest, R. S. (2006). Demographic Change in the Asia-Pacific: The Effect on Average Living Standards. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 11(3), 229-248.
- Haushofer, J. y Shapiro, J. (2013). *Household Response to Income Changes: Evidence from an Unconditional Cash Transfer Program In Kenya*. Boston: Massachusetts Institute of Technology.
- Holmes, R. y Costella C. (2017). *Towards a Shock Sensitive Social Protection System for Malawi*. Londres: Red Cross Climate Centre.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2001). *Risk and Vulnerability: The Forward-Looking Role of Social Protection in a Globalizing World*. Washington: Banco Mundial.
- Holzmann, R., Hinz, R., Gersdorff, H., Gil, I., Impavido, G., Musalem, R., Palacios, R., Robolino, D., Rutkowski, M., Schwarz, A., Sin, Y. y Subbarao, K. (2005). *Old-Age Income Support in the Last 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington: Banco Mundial.
- Huber, E. y Stephens, J. D. (2007). Combating Old and New Social Risks. En *The Politics of Post-Industrial Welfare States* (pp. 161-186). Londres: Routledge.
- Jäger, P. y Schmidt, T. (2017). Demographic Change and House Prices: Headwind or Tailwind? *Economics Letters*, 160, 82-85.

- Kidd, S. (2017). Social Exclusion and Access to Social Protection Schemes. *Journal of Development Effectiveness*, 9(2), 212-244.
- Kurban, H., Gallagher, R. M. y Persky, J. J. (2015). Demographic Changes and Education Expenditures: A Reinterpretation. *Economics of Education Review*, 45, 103-108.
- Lampis, A. (2011). Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia, *Revista de Estudios Sociales*, 41.
- Ley 1917 del 2018 (12 de julio), por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 50 652.
- Ley 1929 del 2018 (27 de julio), por medio de la cual se modifica temporal y parcialmente la destinación de un porcentaje de los recursos del fondo de solidaridad de fomento al empleo y protección al cesante, definida en el artículo 6.º de la Ley 1636 del 2013; y se faculta a las cajas de compensación familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las eps. *Diario Oficial* 50 667.
- Lisiankova, K. y Wright, R. E. (2005). Demographic Change and The European Union Labour Market. *National Institute Economic Review*, 194(1), 74-81.
- Maslow, A. H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370.
- Mballa, L. V. (2017). Desarrollo local y microfinanzas como estrategias de atención a las necesidades sociales: Un acercamiento teórico conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(229), 101-127.
- McGrattan, E. R. y Prescott, E. C. (2018). An Aggregate Model for Policy Analysis with Demographic Change. *The Journal of the Economics of Ageing*, 11, 52-61.
- Merchán, C.A. (2015). Sector rural colombiano: Dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, xlv(2), 137-182.
- Midgley, J. (2012). Social Protection and Social Policy: Key Issues and Debates. *Journal of Policy Practice*, 11(1-2), 8-24.
- Ministerio del Trabajo (2018). *ABC Mecanismo de Protección al Cesante- Fosfec*. Bogotá: Ministerio del Trabajo.
- Misión para la Transformación del Campo (mtc) (2015). *La protección social de la población rural* (informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá.
- Navarro, V. (ed.). (2004). *El Estado de bienestar en España*. Madrid: Tecnos.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: Universalismo versus focalización. *Revista Nueva Sociedad* (215), 37-61.
- Ochoa, D. y Ordóñez, A. (2004). *Informalidad en Colombia: Causas, efectos y características de la economía del rebusque*. Cali: Universidad Icesi.

- Organización Internacional del Trabajo (oit) (2017). *El futuro de la protección social en América Latina: Reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo*. oit.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (ocde) (2013). *Economic Survey, Colombia*. París: Economic Assessment.
- Oxford Policy Management (opm) (2015). Shock-Responsive Social Protection Systems Research. Working Paper 1: Conceptualising Shock-Responsive Social Protection. Recuperado de <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/>.
- Pacheco-Bernal, D. J., Segovia-Baquero, S. D. y Yaruro-Jaime, A. M. (2017). *Vulnerabilidades financieras de los hogares en Colombia* (1026). Bogotá: Banco de la Republica de Colombia.
- Pinilla-Roncancio, M. (2015). Disability and Social Protection in Latin American Countries. *Disability & Society*, 30(7), 1005-1020.
- Pinzón, Á. M., Briceño, L., Gómez, A. I. y Latorre, C. (2003). Trabajo infantil en las calles de Bogotá. *Revista Ciencias de la Salud*, 1(2).
- Prada, M. (2006). *Los hogares colombianos ante los choques: Efectividad de los mecanismos de protección social*. Documento cede 23. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ranci, C., Brandsen, T. y Sabatinelli, S. (2014). New Social Risks and the Role of Local Welfare: An Introduction. En *Social Vulnerability in European Cities* (pp. 3-30). Londres: Palgrave Macmillan.
- Rossel, C. (2012). *Protección social y pobreza rural en América Latina*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (fao).
- Saad, P., Miller, T., Martínez, C. y Holz, M. (2008). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Santiago: Cepal.
- Salcedo, D. P. (2018). *La formalización rural y protección social como estrategia en el posconflicto*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Saltkjel, T. (2018). Welfare Resources and Social Risks in Times of Social and Economic Change: A Multilevel Study of Material Deprivation in European Countries. *European Journal of Social Work*, 21(5), 639-652.
- Santos R. (2017). Incidencia de choques, vulnerabilidad según condiciones socioeconómicas y efectos potenciales sobre la evolución del ingreso y el gasto. En L. M. Castaño (comp.), *Colombia en movimiento 2010-2013-2016*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Shin, Y. K. y Ylä-Anttila, T. (2018). New Social Risk Groups, Industrial Relations Regimes and Union Membership. *Journal of European Social Policy*, 28(3), 242-254.

- Stauner, G. (2008). The Future of Social Security Systems And Demographic Change. *European View*, 7(2), 203-208.
- Thoene, U. (2015). A Socio-Legal Exploration of the Linkages between Informal Employment, Social Protection and Labour Law in Latin America. *Revista de Estudios Sociales*, 54.
- Wallace, G. L., Haveman, R. y Wolfe, B. (2017). Health Status, Health Shocks, and Asset Adequacy over Retirement Years. *Research on Aging*, 39(1), 222-248.
- Waqas, M. y Awan, M. S. (2017). Social Protection, Gender, and Poverty: Application of Social Protection Index. *Journal of Policy Practice*, 16(4), 369-380.

# Anexo

## Postura de las partes interesadas

Actores	Posturas
Gobierno de Iván Duque	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En sus propuestas de empleo menciona que las cajas de compensación familiar serán aliadas en su agenda de calidad laboral, facilitando el acceso de todos los trabajadores formales a sus programas y beneficios y que el subsidio familiar deberá verse reflejado en el mejoramiento de su calidad de vida (propuestas de campaña).</li> <li>2. Durante la campaña mencionó que no bajaría los recursos de las cajas de compensación familiar y manifestó su descontento con respecto a la adjudicación de responsabilidades por parte del Gobierno Nacional (recorte de prensa).</li> </ol>
Ministerio del Trabajo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción de proyectos para el fortalecimiento de gobierno corporativo en las cajas de compensación familiar (Diagnóstico de Gobierno Corporativo de las cajas de compensación familiar, 2017).</li> </ol>
Superintendencia del Subsidio Familiar	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudiar a fondo la utilización y distribución de los recursos parafiscales que han perdido efectividad debido a los nuevos compromisos asumidos con las políticas del Gobierno Nacional (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> <li>2. Actualización y modernización del sistema, acorde con las nuevas realidades del país, que obviamente se plasmaría por medio de una reforma legal (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> <li>3. Aclarar cuál debe ser el actual papel de las cajas de compensación familiar, teniendo en cuenta: (1) el origen de sus recursos financieros (aportes parafiscales); (2) sus misiones iniciales definidas por la ley (Ley 21 de 1982 y Ley 789 del 2002); (3) las misiones y financiamientos que el Estado les obligó a cumplir a lo largo del tiempo; (4) el impacto sobre el sistema, las cajas de compensación familiar y sus recursos, de generalizar el beneficio de los subsidios familiares a familias que no son afiliadas (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> <li>4. Estudiar la reformulación de la Superintendencia del Subsidio Familiar, teniendo en cuenta las siguientes alternativas: reencausar el sistema al objeto de la creación del subsidio familiar o especializar el sistema de conformidad con los servicios y su impacto social (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> </ol>

Actores	Posturas
Asocajas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecen la necesidad de que los empresarios vean el aporte del subsidio familiar como una iniciativa que incide sobre la productividad de sus trabajadores y no como un costo laboral (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> <li>2. Promover el fortalecimiento del gobierno corporativo y el concepto del tercer sector (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> <li>3. Mantener el aporte no depende tanto de variables económicas como sí de la voluntad de los próximos gobiernos y de la visión y el compromiso de los empresarios en mantener este modelo social (Discurso Asocajas, 2017).</li> <li>4. La tendencia de los últimos gobiernos es comprometer los recursos del Sistema en la financiación de programas que no alcanzan a ser cubiertos con recursos del presupuesto público (Discurso Asocajas, 2017).</li> </ol>
Contraloría General de la República	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deben concentrarse en lo que fueron creadas (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> <li>2. Deben diferenciar los diversos papeles que desempeñan pudiendo identificar con precisión su papel de administradoras de recursos parafiscales, su papel de operadoras de programas y políticas públicas, su papel de entidades empresarias y su papel de responsabilidad social empresarial (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> <li>3. Optimizar el proceso de reconocimiento y revelación contable de los recursos que constituyen el patrimonio corporativo (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> </ol>
Asociación Nacional de Instituciones Financieras (anif)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Considera que el aporte del 4% de las cajas es un impuesto puro que impide la creación de nuevos puestos de trabajo. De igual forma establece que este aporte es un ejemplo de captura de rentas (Informe Semanal anif, n.° 1399).</li> <li>2. Históricamente han manifestado su intención de eliminar los aportes del 4% a las cajas de compensación familiar (recortes de prensa).</li> </ol>

Actores	Posturas
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (andi)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Han considerado que los aportes de las cajas son un mecanismo de redistribución de ingresos a favor de trabajadores (recortes de prensa).</li> <li>2. Fue uno de los gremios empresariales que dio origen a las cajas de compensación familiar (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> <li>3. Consideran necesaria la modernización de las estructuras organizacionales de algunas cajas de compensación familiar (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> </ol>
Fedesarrollo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aclarar cuál es su quehacer, dónde se deben ubicar las cajas entre una actividad netamente pública o una organización privada con una función redistributiva muy marginal (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> <li>2. Pensar en cómo se pueden aprovechar los recursos acumulados, la infraestructura desarrollada y la gestión administrativa de las cajas en la racionalización de los subsidios. Para ello, es necesario una revisión integral de cómo se financia cada actividad que realizan las cajas, con el fin de analizar si existen algunas autosostenibles (Libro Blanco del Subsidio Familiar).</li> </ol>



BARCO SOL Y LUNA

Colsubsidio

30720075

MUELLE



# capítulo 7

# A modo de conclusión

**Andrés Guzmán Botero**

**Pablo Sanabria Pulido**

Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes, Colombia

Este libro analiza varios conceptos ampliamente divulgados en la literatura de gestión y políticas públicas para los que, usualmente, no se encuentran muchas aplicaciones o muchos análisis en casos empíricos. Esta es una situación todavía más evidente en el caso latinoamericano y colombiano, donde muchos de estos conceptos aún están en mora de darse a conocer y hacerse operativos con el fin de construir conocimiento aplicado.

Es así como la alianza de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio con la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes creó una oportunidad de traer y aplicar en el contexto colombiano conceptos como los de *publicness*, *valor público* y *gobernanza colaborativa*. Estos conceptos representan nuevas tendencias de análisis de las organizaciones a la luz de las dinámicas que pueden ocurrir en ellas, en sus ambientes y entre ellas. El objetivo del libro es precisamente analizar e identificar formas, procesos y valores que caracterizan la gestión de un tipo de organización *sui generis*, no solo en el entorno colombiano, sino también en el ámbito internacional, en la medida en que su misión central tiene un fuerte componente de servicio público y muestra un amplio historial de gestión e implementación de programas y proyectos sociales, a veces solo limitados al papel del Estado.

Además, este libro refleja un fenómeno relevante pero altamente incomprendido en cuanto al funcionamiento del Estado colombiano y el papel de las relaciones que ha entablado con actores por fuera de sus límites. En otras palabras, se hace evidente que la solución de problemáticas socialmente reconocidas, particularmente en el área de la protección social, ha estado atada a la participación de actores por fuera del Estado, como las cajas de compensación, y ha permitido que se establezcan relaciones de distintos tipos para generar una dinámica colaborativa con el fin de beneficiar a la sociedad.

El proceso de investigación aplicada estuvo enmarcado por un constante diálogo de construcción colectiva, entre la organización y el equipo investigador, que favoreció el entendimiento de aspectos conceptuales y prácticos de la gestión pública y las políticas públicas que hasta entonces no se habían explorado con ese nivel de aplicación ni de profundidad conceptual. La mezcla de fuentes de información cuantitativa o cualitativa junto con la interdisciplinariedad del equipo investigador permitieron una mirada interdisciplinaria y de métodos mixtos, y un enfoque analítico

riguroso con miras al entendimiento tanto del papel como de las formas de valor que esta organización ha desplegado en diferentes actividades, a lo largo de su operación, desde mediados del siglo xx.

Como se mencionaba en el primer capítulo, es bastante amplio el espectro de funciones que legalmente se les ha asignado a las cajas de compensación en Colombia, asumiendo tareas transversales al sistema de protección social en el país. Es decir, son organizaciones de naturaleza jurídica privada que participan ampliamente en el sistema de protección social, siendo las únicas que tienen esa combinación particular de características dentro del sistema. En principio, su papel se ha orientado a cumplir funciones de focalización, protección de grupos y minimización de riesgos sociales, las cuales han sido clave en complemento con entidades del sector público y otras organizaciones privadas y sin ánimo de lucro. Pero su labor, individual y en conjunción con el Estado, ha impactado múltiples áreas y momentos de las políticas públicas, en particular, en la visibilización e identificación de problemáticas sociales, pero también en la implementación de acciones que pueden dar respuesta a problemas de política pública.

El análisis de los cambios normativos y de usos de recursos dejan ver que, desde 1990, en respuesta a decisiones gubernamentales, las cajas han debido destinar parte de los aportes de las empresas a financiar políticas públicas, en sectores diversos como vivienda, educación, empleo, salud, etcétera. En la medida en que el uso de recursos provenientes de los aportes de las empresas afiliadas empieza a dirigirse a apoyar diferentes programas dirigidos, el nivel de relaciones y la intervención por parte de autoridades estatales han aumentado, y con ello las fuentes de autoridad y control —entre ellas el número de entidades estatales encargadas de vigilar las cajas de compensación: Superintendencia del Subsidio Familiar, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y demás autoridades encargadas del control en cada sector—. Ello implica un nivel de relaciones regulatorias muy cercano con autoridades estatales, lo que trae retos importantes para una organización privada sin ánimo de lucro, como es una caja de compensación.

Esa combinación de fuentes de recursos y autoridad nos lleva al concepto de *publicness* del reconocido profesor de administración y políticas públicas Barry Bozeman (1987), que expresa que son esas fuentes las que en últimas determinan qué tanto grado de *publicness* tiene una organización, sin importar su naturaleza jurídica. Este concepto, analizado en el capítulo 3, constituye una aproximación útil para el análisis de organizaciones que, como las cajas de compensación familiar, no necesariamente se ubican en los extremos del espectro público-privado. De hecho, el concepto —en sí mismo— aparece como una respuesta a la dicotomía público-privado, en la cual usualmente se puede tender a encasillar cualquier organización.

Para entender mejor la ubicación de una organización en dicho espectro, el concepto de *publicness* recurre a un análisis detallado —por medio de diferentes categorías conceptuales— de las fuentes de control y financiación a las que están atadas las organizaciones, así como a los valores públicos que guían su acción. La aplicación de dicho concepto a una organización privada sin ánimo de lucro, como Colsubsidio, deja ver que, teniendo en cuenta las fuentes de recursos que administra y opera la organización, y el tipo de fuentes de control que inciden sobre ella, se identifica un alto grado de *publicness*. Esto de hecho no se observaría si nos limitáramos a clasificarla de acuerdo con lo que se establece en su naturaleza jurídica.

Más aún, el incremento simultáneo de fuentes de recursos provenientes del sector privado y la creación de fondos de destinación específica desde los años noventa propician un aumento de fuentes de autoridad pública sobre la organización, lo que la acerca en el espectro aún más a organizaciones de naturaleza jurídica pública, aspecto cuyo abordaje constituye para la organización el reto de no abandonar su propia lógica privada de gestión. Un análisis de las percepciones y visiones de los empleados de la organización deja ver de forma clara cómo los colaboradores perciben la función social de la organización y su misión en cuanto al cierre de brechas, pero también la identifican claramente como diferente de cualquier organización pública, caracterizando su enfoque en sostenibilidad y gestión con parámetros privados.

Por su parte, el capítulo 4 explora el concepto de valor público. Este concepto surge como alternativa de reconocimiento de desempeño para organizaciones que, sin ser públicas, cumplen funciones de servicio público o social y, mediante sus acciones, generan bienestar para la sociedad como un todo y aportan a la creación de calidad de vida para los ciudadanos y la sociedad en general. Organizaciones que, sin perder su lógica privada de gestión, generan externalidades positivas a partir de los beneficios a unos determinados grupos, como es el caso de las cajas de compensación familiar colombianas, entre ellas Colsubsidio.

En el caso de estudio, la aplicación del concepto de valor público deja ver que la operación y el alcance de su misión organizacional, “cerrar brechas sociales”, efectivamente alcanza diferentes formas de valor público, incluso en áreas que se encuentran por fuera de programas con objetivos explícita o directamente sociales. Más allá, todo ese proceso de generación de valor se proyecta en un escenario de relativa aceptación y legitimidad colectiva por lo que hace y bajo unas formas (evidentes en documentos y prácticas organizacionales) de capacidad operacional efectiva y de calidad usuales en organizaciones de carácter privado.

Adicionalmente, el análisis de documentos y prácticas muestra que el proceso de creación de valor público se expresa por ejemplo: (1) al proveer servicios que satisfacen

de forma efectiva necesidades de sus afiliados con especial énfasis en las personas de menores ingresos, pero también (2) al manejar con experticia y eficiencia los recursos públicos asignados en diferentes convenios y alianzas, y (3) por el manejo de los fondos de focalización de la política de protección social que el Estado colombiano ha definido. Lo interesante del análisis de valor público, aplicado en el capítulo 4, es observar un bajo reconocimiento social de dicha labor. La revisión de notas de prensa refleja que para diferentes actores y grupos esos procesos de creación o el papel de servicio público parecen no ser evidentes aún para la generalidad de las cajas de compensación.

Posteriormente, en el capítulo 5 se explora el concepto de *gobernanza colaborativa* y se aplica al caso de Colsubsidio y las cajas de compensación familiar. En general se observa un papel activo de estas organizaciones en la atención y resolución de problemas públicos y sociales a partir de esquemas colaborativos con otros actores privados y con el Estado. En un contexto en el que ni el Estado ni el mercado han dado soluciones completas a diferentes problemáticas colectivas, actores como las cajas de compensación han desempeñado un papel clave —y único en el contexto de gestión y políticas públicas en Colombia— al responder, al menos las más grandes y reconocidas, a la resolución tanto de fallas de mercado como de gobierno, vinculándose de forma exitosa a diferentes iniciativas y programas sociales. Todo esto en colaboración con organizaciones de otros sectores, para atender poblaciones y suplir necesidades específicas. En general el análisis deja ver diferentes formas de creación de valor público y compartido con el sector privado y el sector público.

Una caja de compensación como Colsubsidio ha participado históricamente en la atención de necesidades sociales, complementando la acción del Estado y de otras organizaciones privadas y sin ánimo de lucro. Igualmente, el análisis destaca la posición relevante dentro de la política pública de cierre de desigualdad, al gestionar y dirigir parte de los recursos de sus afiliados hacia algunas destinaciones específicas, en respuesta a determinaciones estatales que han cambiado la configuración y el uso de los recursos de los aportes de nómina. En general, el análisis hace patente un contexto enriquecido de gobernanza colaborativa en el que ha actuado la organización, lo que a su vez deja ver un papel activo y cooperativo de la organización en diferentes temas de asuntos públicos en el país.

Un elemento característico de la particularidad de la operación de Colsubsidio es que la revisión de documentos estratégicos e informes a la junta directiva confirma un conjunto de acciones orientadas de forma efectiva a corregir tanto fallas de mercado (acceso a servicios por parte de ciertos grupos de población o protección social de grupos vulnerables) como fallas de gobierno (mejora en cobertura de programas públicos, administración de recursos e implementación de programas). Además, se

pueden ubicar diferentes frentes en los que se encuentra la organización en un espectro de tipos de colaboración en los que presenta servicios prestados como un agente privado (no colaboración), pero también acciones que muestran una relación de aporte mutuo entre la organización y otros actores, lo que permite generar alineación de valores, misiones organizacionales y sociales, y generación de valor compartido.

Finalmente, el capítulo 6 busca responder a cuestionamientos principales sobre el papel potencial de organizaciones como las cajas de compensación en la mejora del bienestar de la población de un país como Colombia, y más específicamente en la política de protección social. Esta cuestión es fundamental teniendo en cuenta la constante exposición de estas organizaciones a cambios normativos y a interpretaciones de distintas partes interesadas (*stakeholders*) sobre su importancia y pertinencia. La aproximación a estas cuestiones en el capítulo incluyó elementos de la literatura y análisis de documentos oficiales sobre el estado de la protección social en el país, así como una discusión sobre los principales cambios demográficos y las necesidades y los riesgos sociales que pueden ser un asunto estratégico para pensar una mejor política de protección social, incluyendo a otros actores como las cajas de compensación.

Esta revisión se complementa con evidencia cuantitativa para identificar la incidencia de estas cuestiones en una región en particular donde actúa la caja de compensación de estudio (Colsubsidio) y permite hacer evidentes tendencias claras en las que deben enfocarse esfuerzos: el aprovechamiento del bono demográfico, el cambio en las estructuras familiares y del mercado laboral, y la importancia de considerar la población rural en estas discusiones.

En cuanto al papel de una caja de compensación familiar como Colsubsidio se encuentra que puede llegar a ser relevante en la participación de una red de actores que permitan consolidar un mejor panorama de protección social en el país. En particular, se identifica la potencia que tiene para implementar programas dirigidos a poblaciones afiliadas y no afiliadas de bajos ingresos y de condiciones de formalidad distintas, así como la importancia de que asuma, junto con los otros miembros del sistema de subsidio familiar, una actitud más propositiva y preventiva frente a los cambios demográficos, sociales y normativos del contexto colombiano.

En términos generales, la aplicación en este libro de los conceptos listados al caso de una caja de compensación familiar brinda importantes lecciones para el conocimiento sobre las organizaciones sin ánimo de lucro, en el caso colombiano. Desde un punto de vista de *publicness*, la forma y la operación misma de una organización privada sin ánimo de lucro se ha ido transformando de acuerdo con cambios regulatorios y normativos que han generado nuevas fuentes de control y autoridad, y que en últimas la

acercan en funcionamiento a organizaciones de servicio público, eso sí, sin dejar de lado la racionalidad de la gestión privada y la búsqueda de sostenibilidad.

En segundo lugar, frente a la generación de valor público, los aspectos de legitimidad, capacidad institucional y operación de la organización reflejan diversos mecanismos de transmisión y participación en políticas, programas y proyectos sociales —públicos y privados—, por medio de los cuales la organización ha generado bienestar social y ha mejorado la calidad de vida de diferentes ciudadanos, más allá de aquellos a los que le corresponde atender como organización privada.

Respecto a la gobernanza colaborativa, las prácticas revisadas muestran un papel activo en la atención de fallas de mercado y de gobierno, pero más importante, en la configuración de modelos colaborativos y de generación de valor compartido con organizaciones de los sectores público, privado y sin ánimo de lucro. Ello se refleja en el papel fundamental que ha desempeñado la organización en la política de protección social, no solo mediante el subsidio familiar sino mediante las múltiples acciones que han caracterizado a Colsubsidio, a lo largo de seis décadas de presencia institucional y organizacional.

Esta dinámica permite la aproximación a un fenómeno cada vez más presente en la forma en la que operan los Estados y las sociedades para resolver problemas: los regímenes de gobernanza colaborativa. Esta conceptualización considera que existen sistemas en los que la colaboración intersectorial representa el modo más predominante para la toma de decisiones y la acción frente a un objetivo o problema público (Emerson y Nabatchi, 2015). El régimen de gobernanza colaborativa se encuentra en un conjunto de dimensiones y elementos que reflejan una situación de acción colectiva con un fin común.

En particular, la propuesta de Emerson y Nabatchi (2015) identifica que todo régimen de gobernanza colaborativa se desarrolla en un contexto sistémico (político, legal, económico, entre otros) que permite que surjan diferentes iniciadores de procesos de colaboración (como el liderazgo, los incentivos, la interdependencia y la incertidumbre). Sin embargo, el desarrollo del régimen de gobernanza colaborativa se verá reflejado en dinámicas de colaboración (participación, motivación compartida y capacidades para la acción conjunta) y en acciones de colaboración concretas para el logro de objetivos, impactos y aprendizajes.

En el caso del sistema de protección social colombiano en general, y de Colsubsidio y las cajas en particular, el análisis previo a partir de los conceptos de *publicness*, valor público y gobernanza colaborativa permite suponer que se ha configurado, al menos en el caso de Colsubsidio, en gran medida un régimen de gobernanza colaborativa, en cuanto pueden reflejarse los cuatro elementos definidos en esa propuesta conceptual.

En primer lugar, se reconoce un contexto socioeconómico particular que determina necesidades sociales insatisfechas. En segundo lugar, se identifican diferentes iniciadores de procesos de colaboración como el liderazgo del sector privado y sin ánimo de lucro, incentivos por parte del Estado y de las otras partes, y una interdependencia que exigía una acción colectiva. En tercer lugar, se pueden identificar diferentes dinámicas de colaboración en las que se plantean esfuerzos para deliberar y entender mutuamente las capacidades particulares de cada sector (particularmente en la primera etapa de desarrollo del sistema de subsidio familiar) y un compromiso coordinado que permite que se generen arreglos institucionales (como las políticas de destinación específica de recursos), conocimientos y recursos propios del régimen de gobernanza (como las capacidades adquiridas para atender necesidades sociales complejas en temas variados como la salud, la educación o el empleo). Finalmente, la revisión refleja que estas dinámicas y estos elementos se pueden ver reflejados en acciones concretas en el contexto colombiano por parte de Colsubsidio, en las que se logra conectar la oferta de servicios sociales por parte del Estado mediante la experticia y la capacidad de una organización por fuera del sector.

El caso de estudio sistematizado y analizado en este libro, propio del sector de la protección social, permite concluir que los análisis frente a la pertinencia y el alcance de las acciones públicas en este y en otros sectores no pueden estar limitados a lo que hacen organizaciones del Estado, sino que debe considerar el entramado más amplio de actores, incentivos, decisiones y resultados que pueden representar una mayor complejidad, pero también una mayor sinergia, en la solución compartida de problemáticas sociales y el alcance de mayores niveles de bienestar social. Además, la propuesta y aplicación de distintas metodologías dan pie a que futuros trabajos y análisis aborden el estudio de organizaciones similares o de otros sectores con el fin de contribuir al entendimiento del contexto colombiano desde categorías de análisis poco abordadas.

## Referencias

- Bozeman, B. (1987). *All Organizations are Public*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Emerson, K. y Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington: Georgetown University Press.

**autores**

**Hernán Duarte**

Economista de la Universidad Icesi y magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Cuenta con experiencia profesional en proyectos de investigación y consultoría en temas de gestión y políticas públicas, análisis económico de proyectos regulatorios y análisis de datos cuantitativos y cualitativos para la toma de decisiones en el sector público y organizaciones sin ánimo de lucro a nivel nacional y territorial. Ganador de la beca Nicanor Restrepo Santamaría de la Fundación sura.

**Juan José Gómez Dueñas**

*In memoriam.* Fue un destacado estudiante de Gobierno y Asuntos Públicos, y Derecho de la Universidad de los Andes. Se encontraba próximo a graduarse y participó activamente en este proyecto de investigación hasta poco antes de su fallecimiento en enero del 2019. El primer capítulo de este libro está dedicado a la memoria de un maravilloso estudiante, compañero y ser humano.

**Laura González-Pacheco Mejía**

Antropóloga de la Universidad de los Andes, con especialización en Planeación y Desarrollo del Cider, Alta Dirección en Gestión Estratégica de la Universidad de los Andes, Gerencia Social del Banco Interamericano de Desarrollo y posgrado en Responsabilidad Social y Sostenibilidad de la Universidad de Toronto. En la actualidad se desempeña como jefe de Planeación de Colsubsidio.

**Andrés Guzmán Botero**

Economista y magíster en Economía de la Universidad de los Andes. Se desempeña como asesor económico en la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), investigador de la Escuela de Gobierno y profesor de cátedra de la Universidad de los Andes. Sus temas de investigación abarcan asuntos de gestión estratégica en las organizaciones públicas y sin ánimo de lucro y el análisis de políticas públicas. Se ha desempeñado como consultor independiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como asesor en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y ha participado en publicaciones

académicas y proyectos de investigación relacionados con el análisis de políticas públicas en Colombia, la gestión estratégica del talento humano y los esquemas asociativos territoriales.

### **Philipp Hessel**

Ph. D. en Demografía y maestría en Métodos de Investigación Social, ambos del London School of Economics (lse); maestría en Sociología de la Freie Universität de Berlín. Realizó sus estudios posdoctorales con la beca David E. Bell en el Centro Harvard para Estudios de Población y Desarrollo. Su investigación combina demografía, salud pública y gerontología, y se basa en datos transnacionales de Europa y Estados Unidos. Su trabajo recibió el Premio de Innovación Kalish de la Sociedad Gerontológica de América. En años recientes, ha desarrollado una línea de investigación sobre los efectos en la salud de las reformas pensionales en América Latina.

### **Darío Maldonado Carrizosa**

Economista y Ph. D. en Economía de la Universidad de Toulouse. Actualmente es profesor asociado y director de investigaciones de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Sus investigaciones abarcan temas de políticas de educación, políticas sociales, de empleo y políticas sobre seguridad social. Ha contribuido en diversos estudios sobre la política social en Colombia, en colaboración con distintas entidades del sector público o del tercer sector (BID, CAF, Ministerio de Educación, Fundación Compartir, British Council, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo), que han sido usados para el diseño de la política pública colombiana o han hecho parte de la discusión pública sobre estos asuntos.

### **María Fernanda Quijano Delgado**

Economista de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Responsabilidad Social de la Universidad Castilla La Mancha; magíster en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana. Se ha desempeñado como docente de Responsabilidad Social Empresarial en la Universidad Nacional de Colombia y en la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Actualmente se desempeña como jefe de investigaciones sociales de planeación de Colsubsidio.

### **Pablo Sanabria Pulido**

Director de posgrados y profesor asociado de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Profesor afiliado de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (cide) de México. Cuenta con amplia experiencia en la academia, el sector público, el sector privado y el tercer sector. Reconocido como investigador sénior por Colciencias. Sus áreas de trabajo e investigación son la gestión pública, el empleo público, el gobierno abierto, la corrupción y la transparencia, la gobernanza local, el análisis y la formulación de políticas públicas, y la enseñanza de asuntos públicos. Es Ph. D. en Administración y Políticas Públicas de la American University en Washington D. C. y master en Políticas Públicas de la London School of Economics (lse). Actualmente es editor asociado de *Gestión y Política Pública* (México), editor asociado *international outreach* de la *Review of Public Personnel Administration* (roppa), miembro del comité editorial de *Public Administration* (Reino Unido), de *Public Administration Review* (par), de *Asia Pacific Journal of Public Administration* (apjpa), de *Gobernar Journal* (ee. uu.-Colombia) y de *Korean Journal of Public Policy*. Es miembro del comité ejecutivo de Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration (naspaa) y del Consejo Directivo de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (inpa). Codirector del grupo de interés especial en Gestión del Talento Humano en el Sector Público de la International Research Society for Public Management (irspm). Ha publicado varios libros, artículos y capítulos sobre temas de administración y políticas públicas y ha recibido reconocimiento por su investigación de la Association for Public Policy Analysis and Management (appam). Su investigación ha sido publicada en revistas internacionales como *Teaching Public Administration*, *Public Administration Review*, *International Journal of Public Administration*, *Policy and Society*, *Journal of Comparative Policy Analysis* y *Journal of Development Studies*, entre otros. Ha dirigido proyectos de investigación para el Banco Mundial, Asocapitales, Minciencias, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Veeduría Distrital de Bogotá, así como para la Cámara de Comercio, la Secretaría de Cultura y la Alcaldía de Santiago de Cali, entre otros. También se ha desempeñado como vicepresidente para Latinoamérica de la International Research Society for Public Management (irspm), y recientemente fue seleccionado como parte del comité ad hoc para la respuesta ante la covid-19 por la American Society for Public Administration (aspa).

políticas públicas, valor público y gobernanza colaborativa  
el caso de la caja colombiana de subsidio familiar colsubsidio

Fue compuesto en caracteres Minion Pro y Whitney htf  
Bogotá, mayo del 2021





ISBN: 978-958-798-098-1

Las políticas públicas tienen lugar en un contexto diverso en el que múltiples actores, organizaciones y sectores, no sólo el estatal, contribuyen a la resolución de problemas colectivos. La articulación entre el Estado y la sociedad civil y la colaboración público-privada constituyen instrumentos útiles para el alcance de objetivos de bienestar social. Con base en marcos conceptuales provenientes de la administración pública y las políticas públicas, relacionados con la generación de valor público y la gobernanza colaborativa de organizaciones privadas y sin ánimo de lucro, este libro analiza el papel de las cajas de compensación como actores de la política de protección y seguridad social en Colombia, con un enfoque especial en el caso de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio. El libro constituye uno de los primeros esfuerzos por aplicar estos conceptos al caso de una organización colombiana. Además, analiza los retos del Sistema de Protección y Seguridad Social en Colombia para afrontar los “viejos y nuevos riesgos sociales” que enfrenta actualmente la población urbana y rural.

Ciudadela Colsubsidio Calle 80

 **Universidad de los Andes**  
Colombia

Escuela de Gobierno  
Alberto Lleras Camargo

**15 años**  
2006 - 2021

 **Colsubsidio**  
Con todo lo que te mereces

VIGILADO SuperSubsidio 