



# 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)



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).

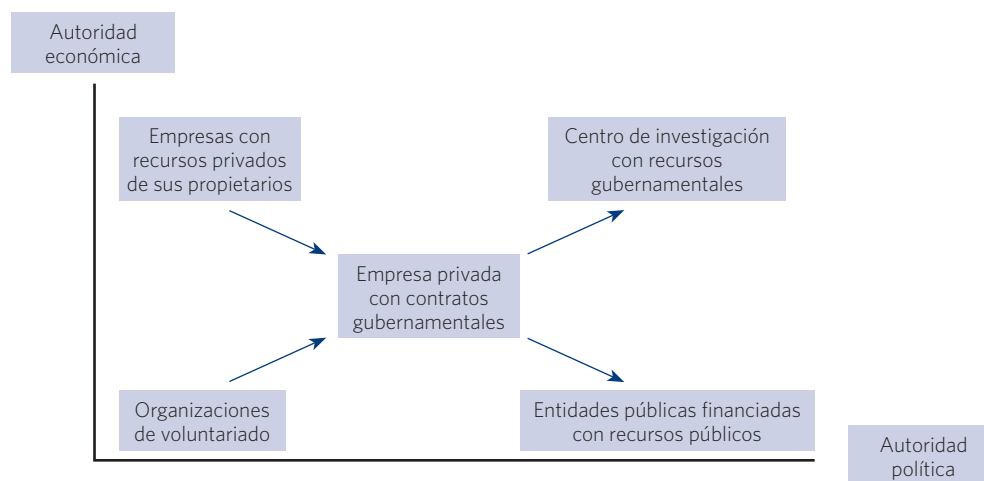
diferentes tipos de organizaciones (Bozeman y Moulton, 2011). La primera aborda este concepto desde un ámbito empírico (positivista), mientras que la segunda lo hace desde lo normativo, en términos de valores públicos. Es importante mencionar que la aplicación de cada aproximación no es excluyente; sin 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.



**Gráfico 3.2.** Modelo Multidimensional de *Publicness*  
**Fuente:** Elaboración propia con base en Bozeman (1987).

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



■ Droguería incluyente Colsubsidio, Chapinero, Bogotá

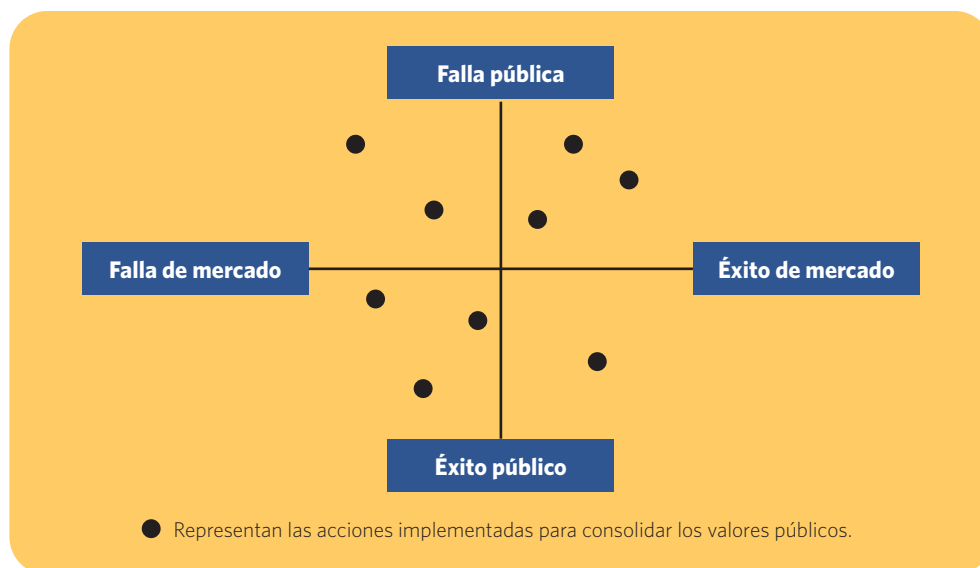
organización. Este aspecto lo complementa muy bien la aproximación normativa que se describe a continuación.

#### **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



I 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 contruidos 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

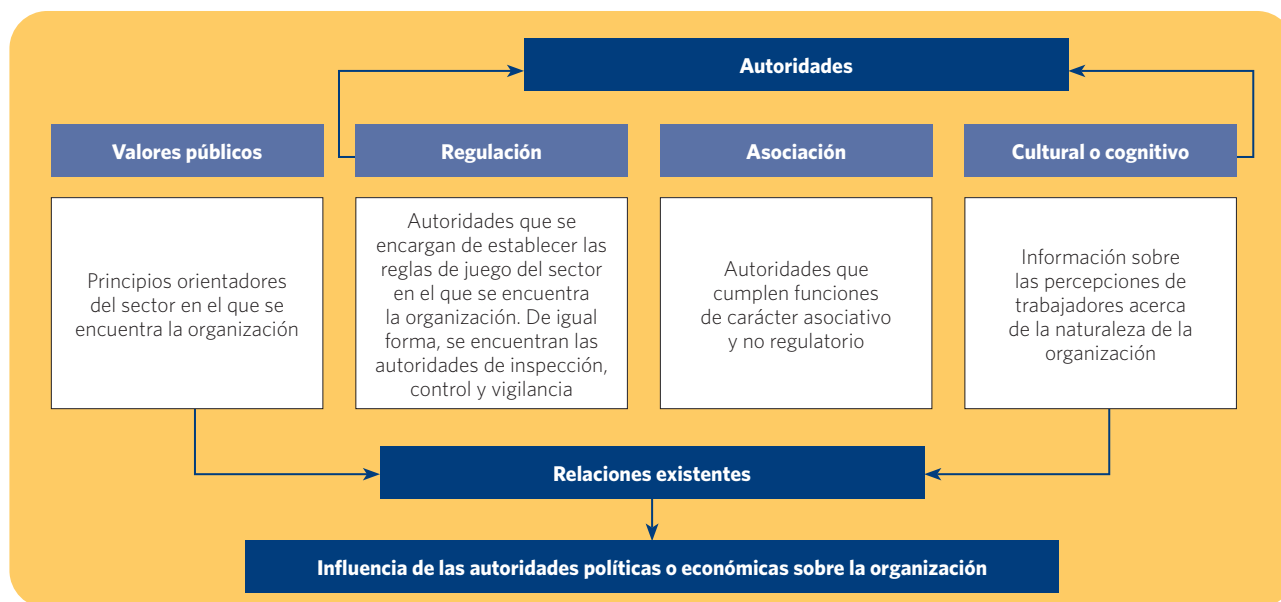
respectiva relación con las fuentes de ingresos, y el marco de valores públicos en el que opera, se busca establecer si tal aproximación es relevante para analizar a Colsubsidio como una organización que mezcla lo público (entendido como lo colectivo, orientado al bienestar social) con lo privado, independientemente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

#### **ETAPA I 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).

- c. Culturales 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.

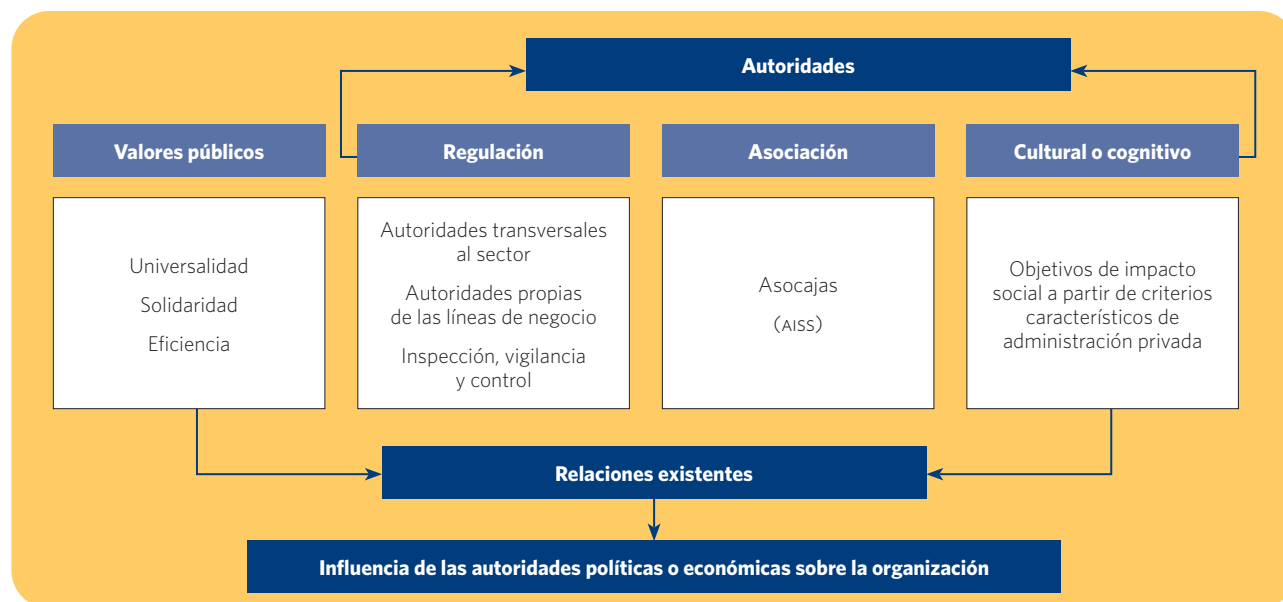
**Premisa conceptual 3.** El grado de influencia de las autoridades asociativas en los resultados de la organización está en función del nivel de dependencia de la organización hacia esta autoridad para crecer y garantizar sostenibilidad.

**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             | <b>Autoridades de formulación y regulación</b>         |
|                                                 | Ministerio del Trabajo                                 |
|                                                 | Ministerios de Salud y de la Protección Social         |
|                                                 | Ministerio de Vivienda                                 |
|                                                 | Ministerio de Educación Nacional                       |
|                                                 | Ministerio de Hacienda y Crédito Público               |
|                                                 | <b>Autoridades de inspección, vigilancia y control</b> |
|                                                 | 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.

**1** | 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. Apropia el 20,5 % del 4 %.

Fondo de Atención Integral a la Niñez (Fonin): 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 redundan 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,



▮ 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

<sup>3</sup> | 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). *Bureaumerics: 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 Heraldó*. 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>.

