



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)

CAPÍTULO 4

Hotel El Alcaraván, vía Villavicencio - Puerto López

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
• Solucionar falencias de medidas tradicionales de desempeño. • Énfasis en resultados sociales y principios filosóficos. • Dar una visión estratégica y general de la acción de una organización. • Útil para organizaciones privadas que actúan en ambientes con alta complejidad política y social.	• No es tan sencillo de hacer operativo, como lo son las medidas tradicionales de desempeño. • No arroja un valor o número de “valor público”, como sí lo arroja el “valor privado”. • Necesidad de incluir información de diverso tipo y muchas veces no cuantificable.

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.

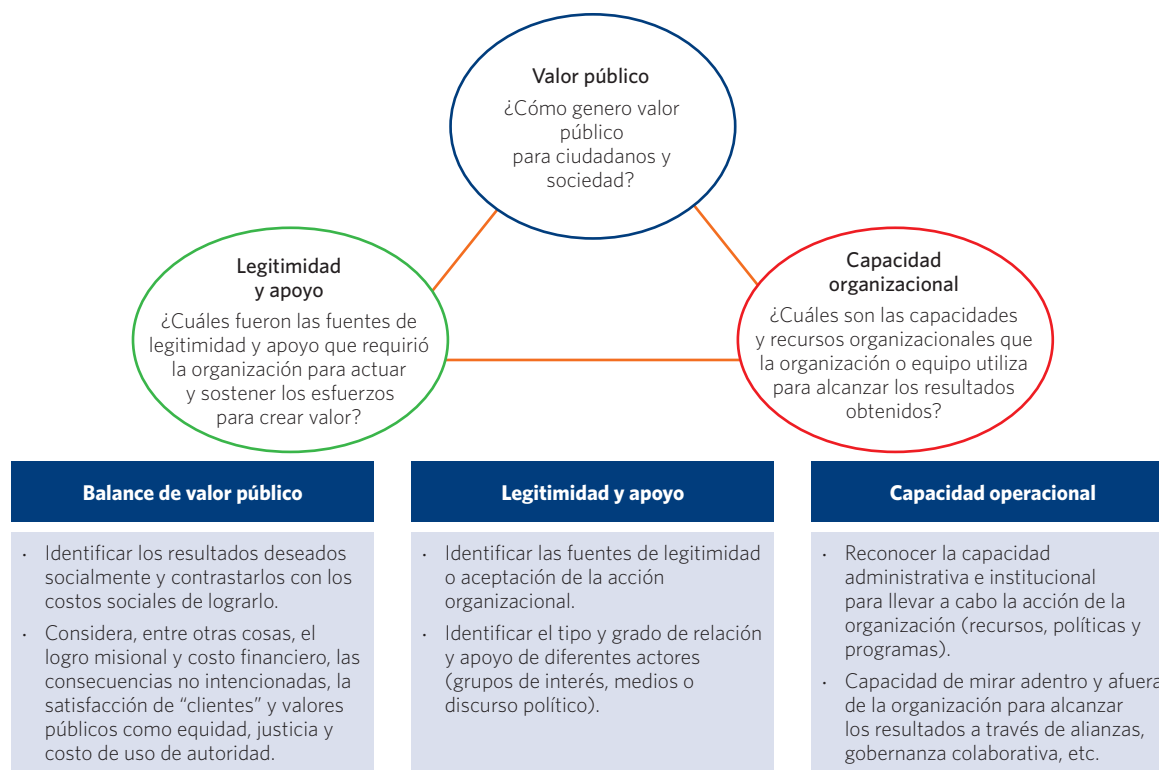


Gráfico 4.1. Triángulo estratégico de Mark Moore
Fuente: Adaptación de los autores a partir de Moore (2013).

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 privada¹. 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 colombiano², 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

¹ Véase el capítulo 3 de este libro.

² 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. Dados 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

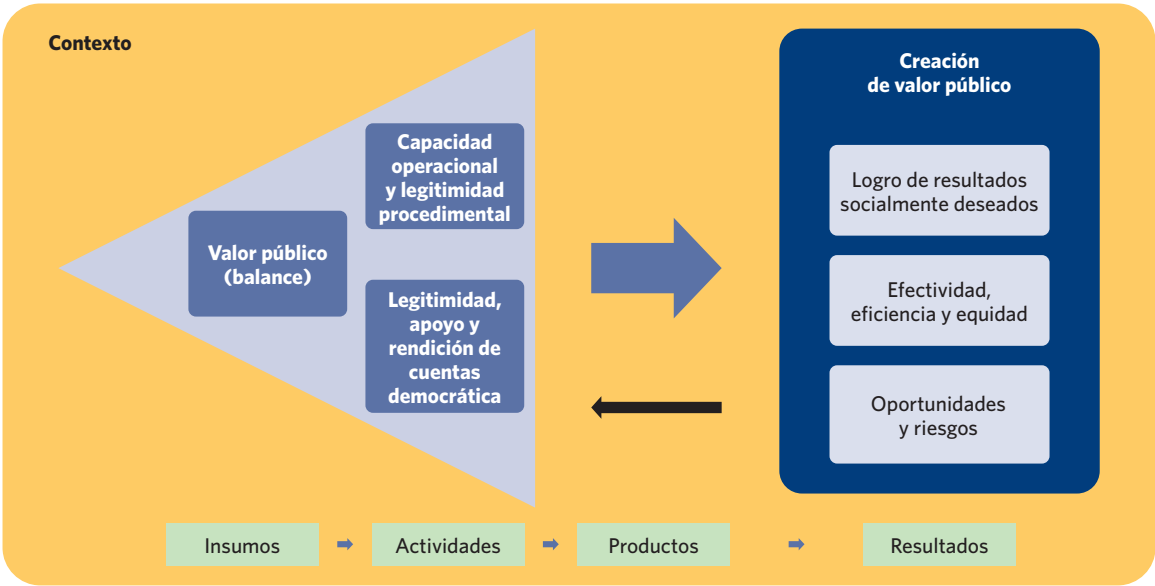


Gráfico 4.2. Modelo de reconocimiento de valor público
Fuente: Elaboración propia con base en Moore (2013); Meynhardt (2015); Page *et al.* (2015); Karunasena y Deng (2010).

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 negativas³, 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.

3 | 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, Lorenc y Tinkler, 2020).

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

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.

EFFECTIVIDAD, EFICIENCIA Y EQUITAD

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

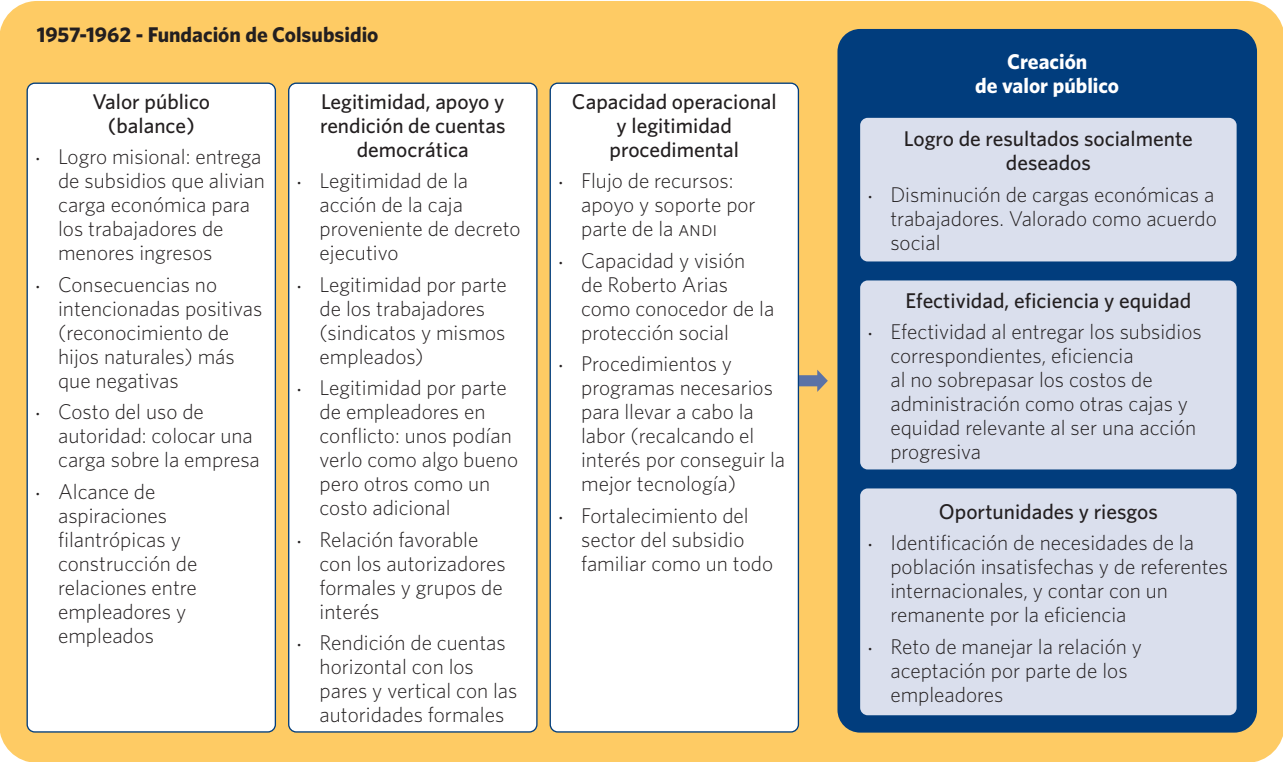


Gráfico 4.4. Primera etapa: fundación de Colsubsidio (1957-1962)
Fuente: Elaboración propia.

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.

EFFECTIVIDAD, 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

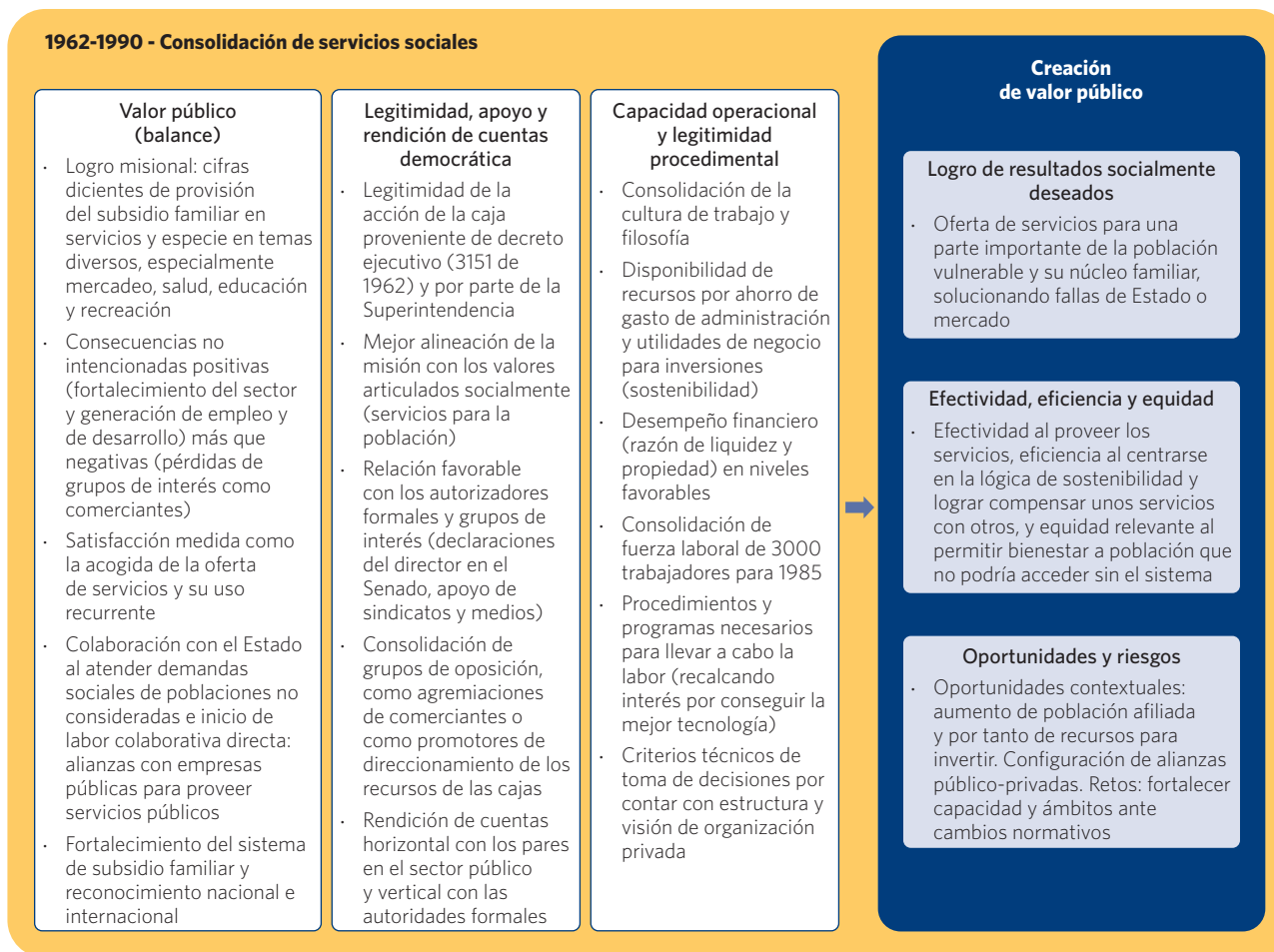


Gráfico 4.5. Segunda etapa: consolidación de servicios sociales (1962-1990)
Fuente: Elaboración propia.

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 político⁴, 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 verían 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):

⁴ | 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).



I 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 recursos⁵.

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 %

⁵ | Por ejemplo, en el 2018, una auditoría de la Contraloría General de la República realizada a la Caja de Compensación Familiar (Comfakor) 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” (Avendaño, 2018). Así mismo, ese mismo año se denunció la influencia por parte de un exsenador sobre una caja de compensación con intereses electorales (Denuncian 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.

EFFECTIVIDAD, 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).

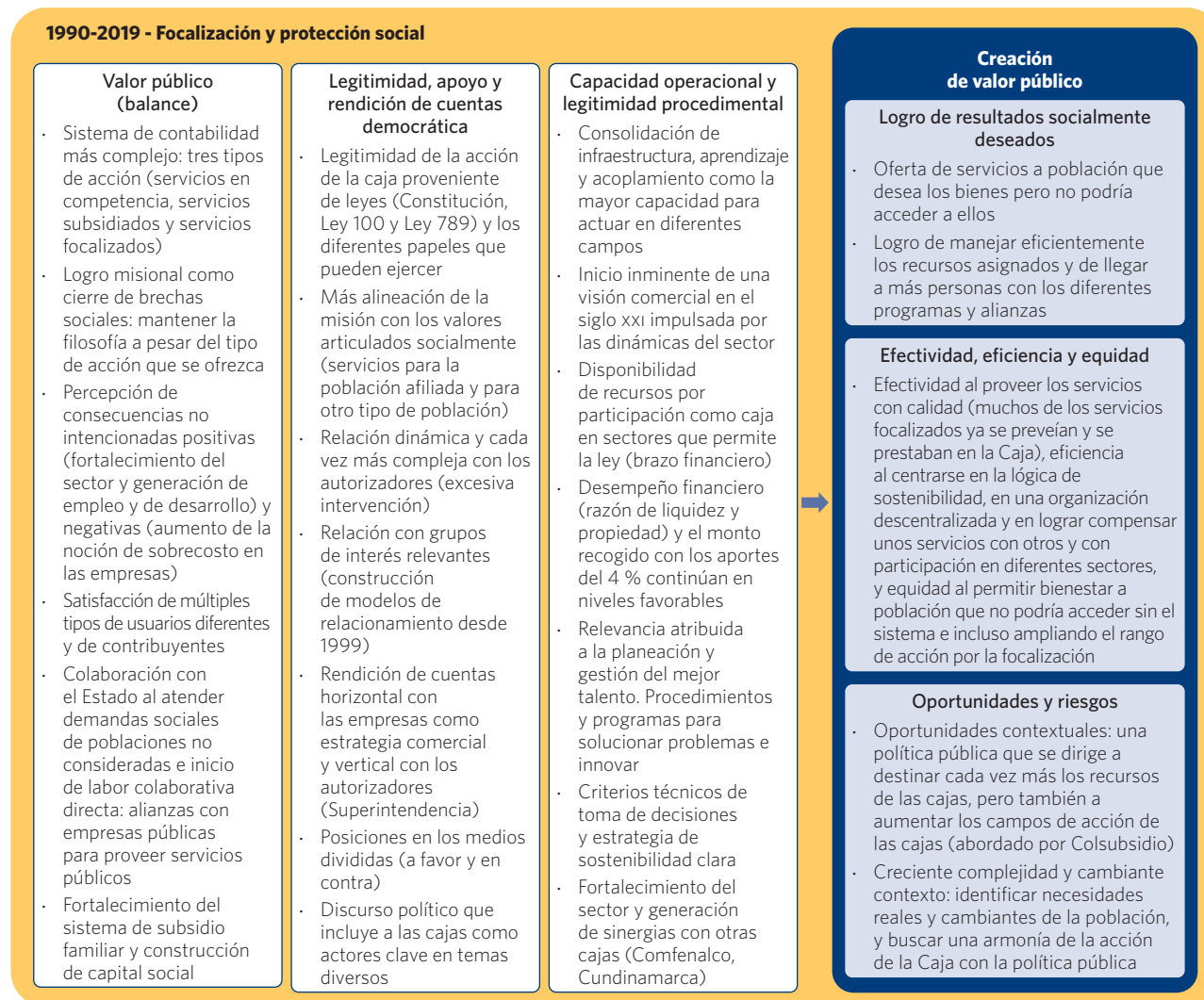


Gráfico 4.6. Tercera etapa: focalización y protección social (1990-2019)

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
—“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). —“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).	—“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). —“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). —“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).
2014	2018
—“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). —“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).	—“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). —“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).

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 Legislativo⁶, 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

6 | 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 colombiano⁷, 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.

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

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 servicio⁸, 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

8 | 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., Ogliastri, 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.

