



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 5

■ El Cubo, centro empresarial y recreativo, Bogotá

GOBERNANZA COLABORATIVA Y VALOR COMPARTIDO

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

Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes, Colombia

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

La gobernanza colaborativa como marco conceptual para el análisis organizacional

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

GOBERNANZA

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

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

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

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

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

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

GOBERNANZA COLABORATIVA

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

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

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

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

RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA

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

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



Restaurante
Café
de las **letras**

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

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



Gráfico 5.1. Modelo lógico de gobernanza colaborativa

Fuente: Elaboración propia con base en Emerson *et al.* (2012).

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

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

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

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

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

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

COLABORACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO Y EL SECTOR PÚBLICO

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

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

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

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

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

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

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

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

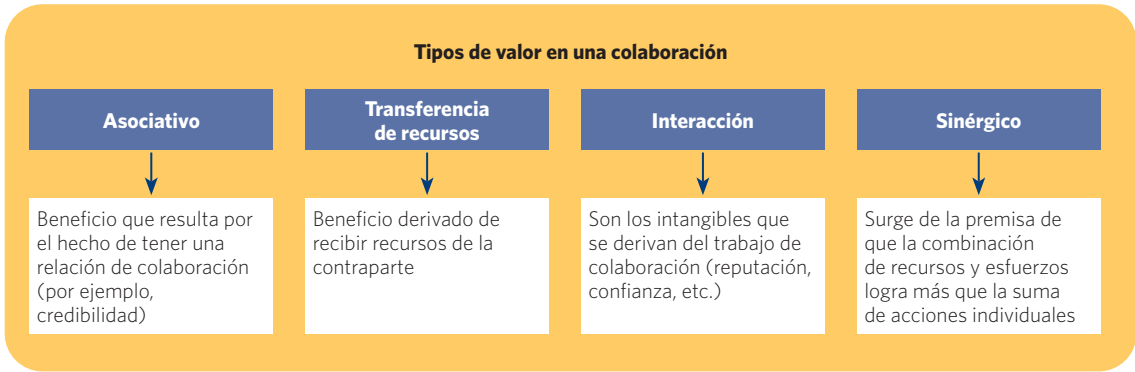


Gráfico 5.3. Tipos de valor en una colaboración
Fuente: Elaboración propia con base en Austin y Seitanidi (2012).

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

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

CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO Y VALOR COMPARTIDO EN UN CONTEXTO DE GOBERNANZA COLABORATIVA

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

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

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

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

Cuadro 5.1. Paralelo entre valor público y valor compartido

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

Fuente: Elaboración propia.



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

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

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

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

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

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

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

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

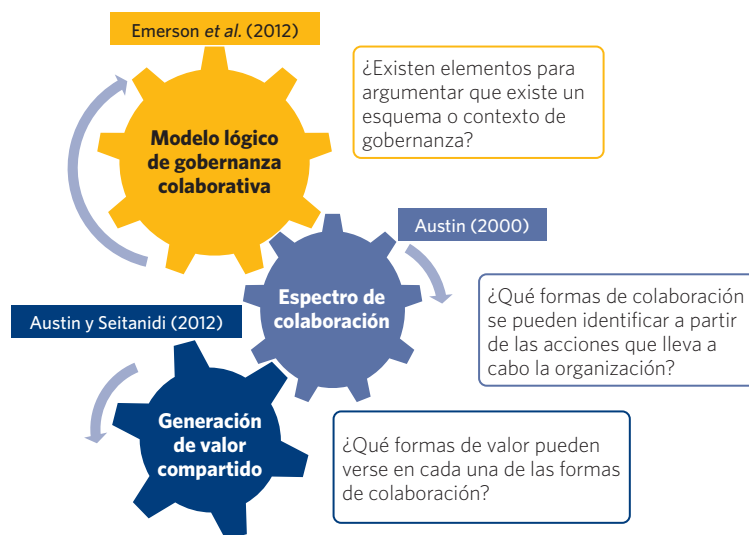


Gráfico 5.4. Aproximación metodológica del marco conceptual de gobernanza colaborativa para una organización particular

Fuente: Elaboración propia con base en los referentes conceptuales.

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

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

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

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

GOBERNANZA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SUBSIDIO FAMILIAR

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

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

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

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

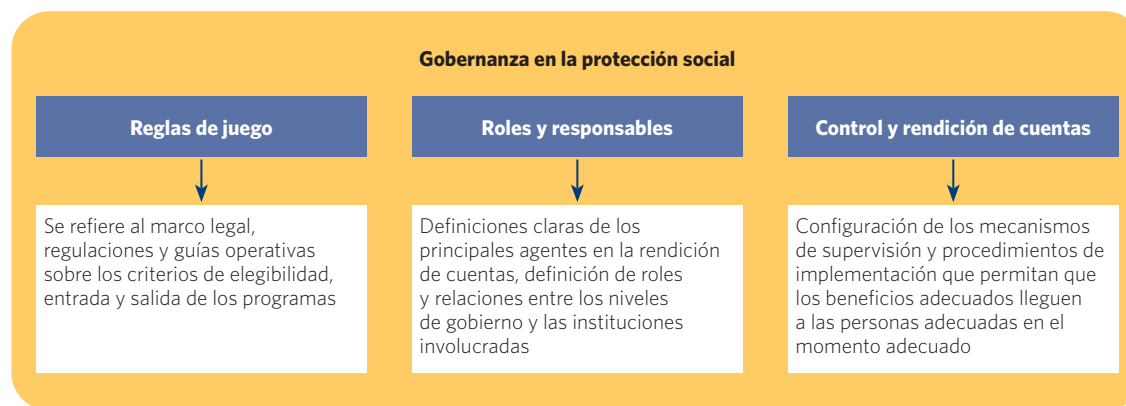


Gráfico 5.5. Gobernanza en la protección social

Fuente: Elaboración propia con base en Bassett *et al.* (2012).

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

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

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

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

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

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

¿EXISTE UN CONTEXTO DE GOBERNANZA COLABORATIVA EN EL SECTOR DEL SUBSIDIO FAMILIAR?

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

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

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

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

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

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

Por tanto, si bien se pierde autonomía, característica central en un proceso de colaboración entre lo privado y lo público, se gana en la estrategia organizacional hacia lo social mediante la complementariedad en una política de destinación de recursos con fines de solidaridad en temas como vivienda, niñez, empleo o salud, frecuentemente llegando a poblaciones no afiliadas. Esto pudo contribuir a que las cajas ganaran en legitimidad y visibilidad frente a la sociedad y el Gobierno, particularmente porque se trasladan recursos que antes se usaban para atender sus responsabilidades solo con los trabajadores afiliados hacia programas dirigidos a otras poblaciones, incluso no afiliadas, como ocurre con el subsidio a la niñez y la juventud (Foniñez) o el acceso a servicios sociales que prestan las cajas, como bibliotecas o recreación².

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



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

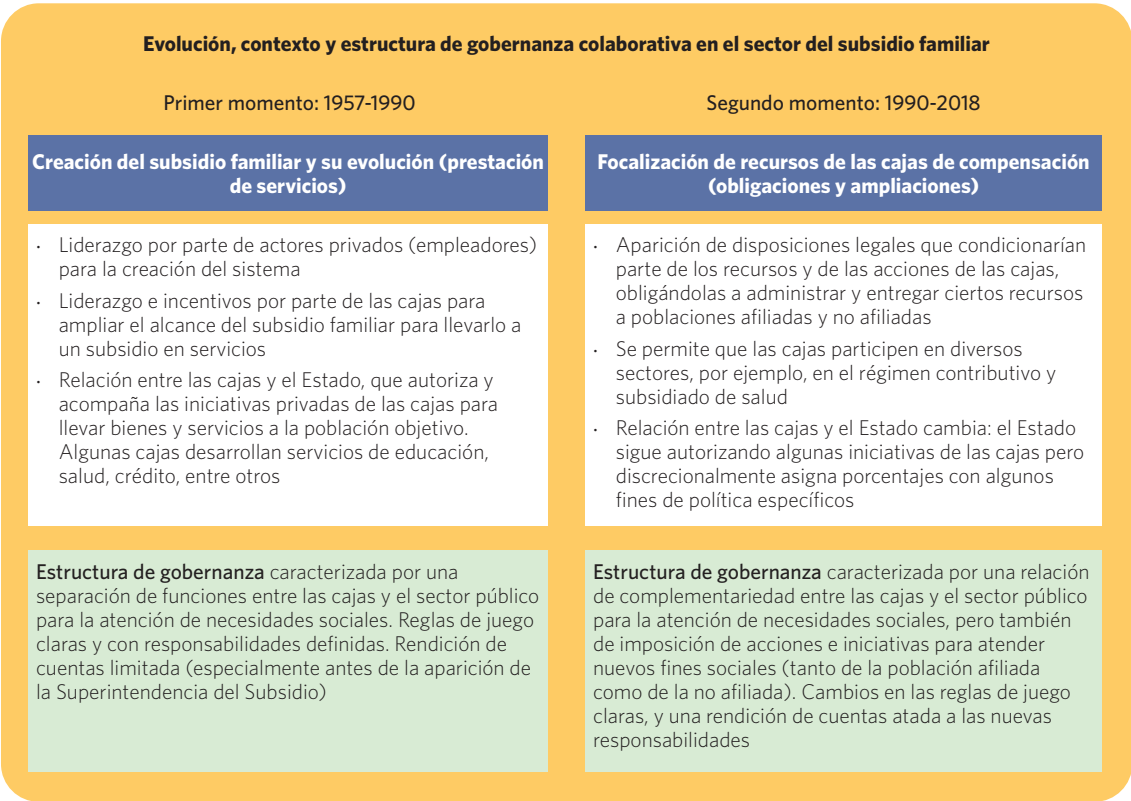


Gráfico 5.6. Evolución, contexto y estructura de gobernanza colaborativa para el subsidio familiar
Fuente: Elaboración propia con base en Donahue (2004), Bryson *et al.* (2006), Ansell y Gash (2008), Emerson *et al.* (2012).

¿QUÉ MODELOS DE COLABORACIÓN SE IDENTIFICAN EN LA RELACIÓN CON EL ESTADO Y OTROS ACTORES?

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

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

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

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

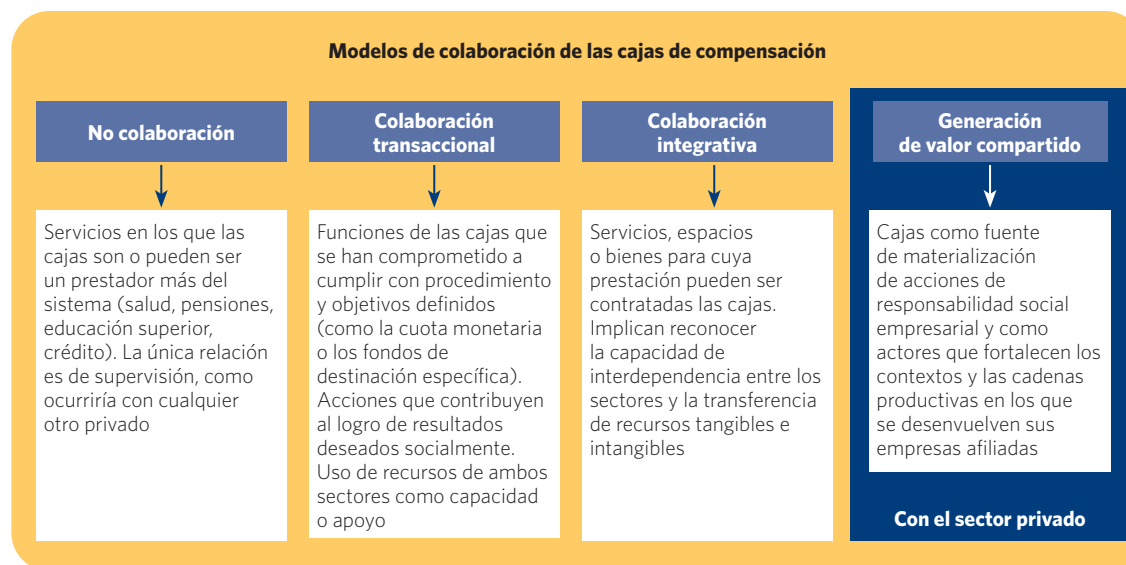


Gráfico 5.7. Modelos de colaboración de las cajas de compensación familiar

Fuente: Elaboración propia con base en Austin (2000) y en información recolectada.

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

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

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

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

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

Así mismo, las cajas pueden permitir la creación de valor compartido al desarrollar directa e indirectamente aspectos relacionados con la gestión de las mismas empresas afiliadas, tales como el desarrollo de la mano de obra y su núcleo familiar, mejorar las condiciones de proveedores y de actores interesados relacionados o incluso construyendo una imagen de reciprocidad entre el empleador y los empleados (como se manifiesta en entrevistas con directivos de la Caja de Compensación Colsubsidio³).

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

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

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

Identificación de un sistema de gobernanza colaborativa en el caso Colsubsidio

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

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

cajas⁴, maneja amplias poblaciones de empresas y afiliados, y ha tenido una relación de cercanía, influencia y participación con el sector público y privado a lo largo de su historia. Esta sección expone un análisis organizacional de Colsubsidio con base en el concepto de gobernanza colaborativa, a partir de (1) revisar cómo se ha dado la interrelación con otros actores de política pública en su configuración histórica, (2) proponer un modelo lógico de gobernanza colaborativa para la situación actual de la organización, (3) aterrizar cómo se materializa el espectro de colaboración definido para el sector del subsidio familiar en el caso particular y (4) evaluar cómo estas formas de colaboración resultan en la generación de valor.

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

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

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

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

INTERRELACIÓN CON ACTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA HISTORIA DE COLSUBSIDIO

El análisis de los Informes a la Asamblea de Colsubsidio, documentos que dan cuenta de la evolución histórica de la Caja, así como documentos más recientes y otras fuentes de información, ilustran diferentes momentos clave en la conformación de una particular estructura de gobernanza colaborativa con el Estado colombiano y sus organizaciones. Específicamente porque se hace evidente la generación de contribuciones a la política pública y al bienestar colectivo, o, en otras palabras, la generación de valor público. A continuación, se provee un recuento breve de la interrelación que puede identificarse entre la organización y otros actores en los dos momentos definidos en la estructura de gobernanza colaborativa del subsidio familiar.

PRIMER MOMENTO: 1957-1990

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

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

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

SEGUNDO MOMENTO: 1990-2018

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

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

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

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

MODELO LÓGICO DE GOBERNANZA COLABORATIVA PARA COLSUBSIDIO

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

En primer lugar, se identifican algunos catalizadores de los escenarios de colaboración referidos en el modelo de Emerson *et al.* (2012), tales como el liderazgo de Colsubsidio, la formación de incentivos a la participación por parte del sector público y una interdependencia entre el alcance de las acciones de la organización y el diseño institucional por parte del Estado. Lo primero puede verse en algunos momentos puntuales como el papel sobresaliente de la acción de la Caja en las primeras décadas del subsidio familiar (al ser promotor del subsidio en especie) (Colsubsidio, 1965), o incluso en la actualidad al ser la caja de compensación más grande en número de afiliados⁵. Lo segundo, la formación de incentivos se da, en parte, por la permisividad

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

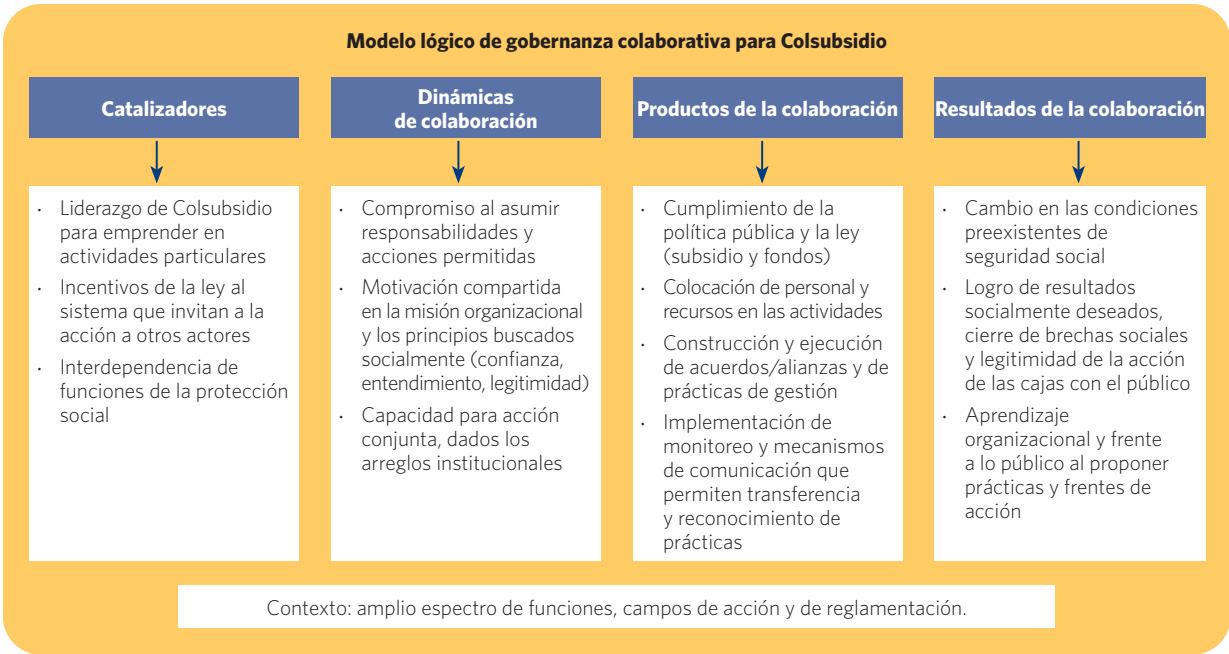


Gráfico 5.8. Modelo de gobernanza colaborativa para Colsubsidio
Fuente: Elaboración propia con base en Emerson *et al.* (2012).

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

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

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

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

Los jardines sociales de Colsubsidio⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MODELOS DE COLABORACIÓN DE COLSUBSIDIO CON EL ESTADO Y OTROS ACTORES

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

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

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

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

En primer lugar, se podría llamar un extremo de no colaboración (o colaboración “filantrópica” siguiendo la caracterización de Austin [2000]) al conjunto de servicios que la organización presta como un agente privado más del sistema, pero con los que puede contribuir de forma activa a la política pública de protección social (tal como sucede con la participación y prestación en salud o pensiones, o el mercadeo para el público en general). En este caso, si bien hay una claridad en que existe una contribución a una necesidad social (atendida con una infraestructura consolidada⁸), la relación entre el Estado y la organización en estos sectores se reduce a un bajo nivel de relaciones y a una nula transferencia de recursos.

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

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

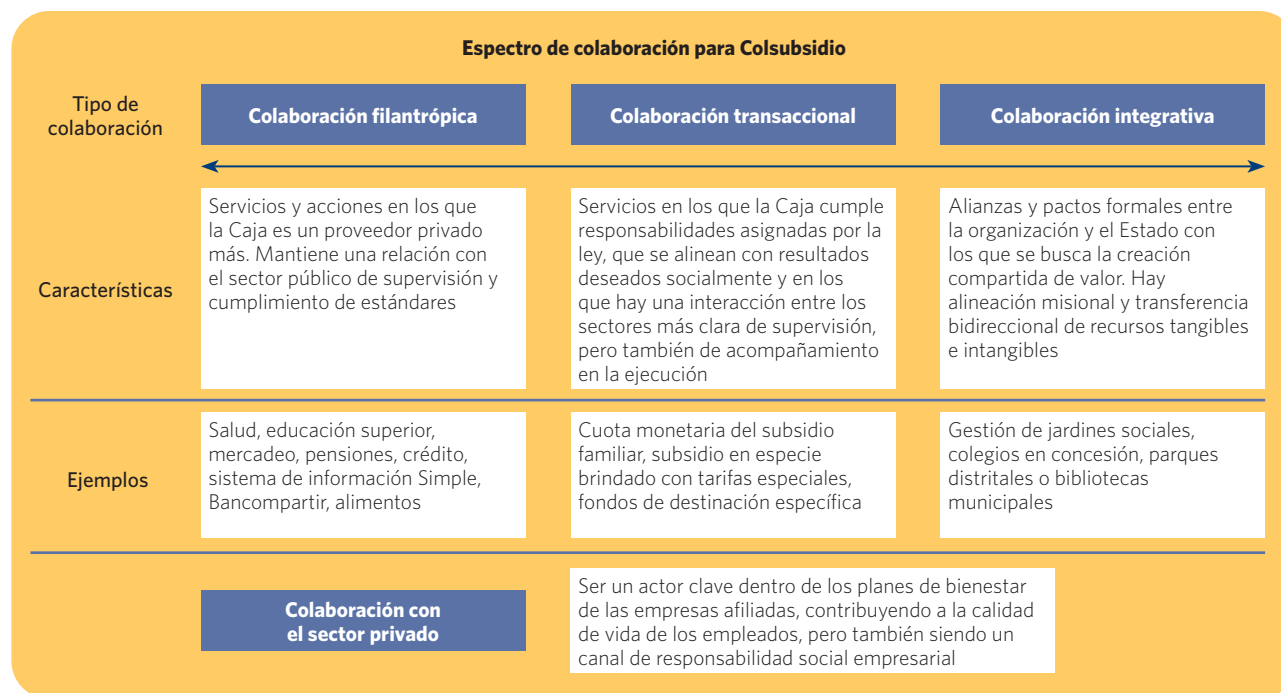


Gráfico 5.9. Espectro de colaboración para Colsubsidio

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

los trabajadores en especie (servicios de recreación, cultura, educación, alimentación, etc.) y la administración de los fondos de destinación específica se pueden catalogar como actividades en las que la organización tiene definido cómo actuar para lograr sus objetivos y a la vez contribuir a una misión compartida con el Estado de proveer bienes y servicios. Como se menciona en entrevistas con varios miembros de la organización⁹, este rango de actividades son contribuciones directas a la política pública, con las que se termina impactando positivamente a un segmento importante de la población, y en especial a población vulnerable.

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

⁹ | Entrevistas con altos directivos de la organización.

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

Finalmente, otra de las dinámicas de colaboración en la que puede ubicarse la organización es la que existe entre ella y las empresas afiliadas. Diferentes *stakeholders* (*partes interesadas*) consultadas¹⁰, tanto internas como externas, mencionan el papel clave que desempeña la organización en el bienestar laboral de las empresas afiliadas, donde participan con una oferta de servicios, a la vez que pueden acompañar el diseño de los planes de bienestar. Como se menciona en el modelo de relaciones con este grupo de interés, se tiene el objetivo desde la Caja de “contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus trabajadores y sus familias” (Colsubsidio, 2018, p. 40).

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

GENERACIÓN DE VALOR EN UN CONTEXTO DE GOBERNANZA COLABORATIVA PARA COLSUBSIDIO

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

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

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

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

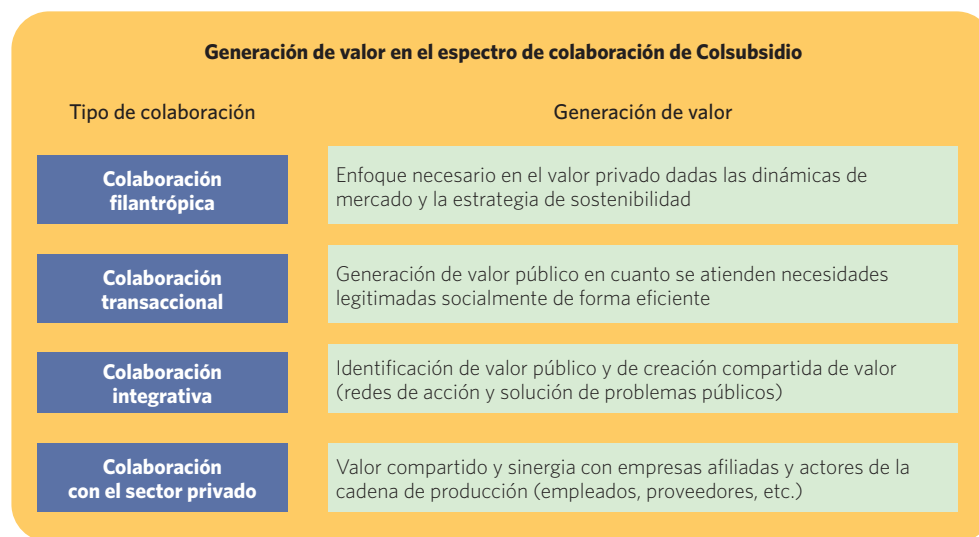


Gráfico 5.10. Generación de valor en el espectro de colaboración de Colsubsidio

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) (2011). *Guidelines on Good Governance*. Recuperado de <https://www.issa.int/es/details?uuid=9e8b24b4-3e33-4080-9701-07310feb3bf9>.
- Austin, J. E. (2000). Strategic Collaboration between Nonprofits and Businesses. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(s1), 69-97.
- Austin, J. E. y Seitanidi, M. M. (2012). Collaborative Value Creation: A Review of Partnering between Nonprofits and Businesses: Part 1. Value Creation Spectrum and Collaboration Stages. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(5), 726-758.
- Bassett, L., Giannozzi, S., Pop, L. y Ringold, D. (2012). *Rules, Roles, and Controls: Governance in Social Protection with an Application to Social Assistance*. Washington: World Bank.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T. y O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. y Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44-55.

- Bushouse, B. K. (2017). Leveraging Nonprofit and Voluntary Action Research to Inform Public Policy. *Policy Studies Journal*, 45(1), 50-73.
- Cajas de Compensación Familiar (15 de septiembre del 2006). *Revista Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/edicion-impresas/especial-comercial/articulo/cajas-compensacion-familiar/36431>.
- Cleveland, H. (1972). *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*. Nueva York: Harper & Row.
- Cobo, A. J., Cortés, J. C. y Melo, J. C. (2012). *Subsidio familiar, una prestación social*. Bogotá: Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas).
- Colsubsidio (1958). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1961). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1962). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1963). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1964). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1965). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1968). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1971). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1982). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1988). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1994). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (1996). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2000). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2001). *Informes a la Asamblea de Afiliados*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2016). *Informe de Gestión y Sostenibilidad*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2017). *Informe de Gestión y Sostenibilidad*. Bogotá: Colsubsidio.
- Colsubsidio (2018). *Informe de Gestión y Sostenibilidad*. Bogotá: Colsubsidio.
- Decreto 3151 de 1962 (4 de diciembre), por el cual se dictan algunas disposiciones reglamentarias sobre el subsidio familiar. *Diario Oficial* 30978.
- Domínguez M. C. (2015). Análisis comparativo del impacto de la responsabilidad social empresarial, en las cajas de compensación familiar de los departamentos del Valle del Cauca, Cauca y Nariño (tesis de pregrado, Facultad de Ingeniería). Universidad Autónoma de Occidente, Cali, Colombia.
- Donahue, H. (2004). On Collaborative Governance. Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper 2. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Emerson, K. y Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington: Georgetown University Press.

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

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

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.

Rittel, H. y Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* (4), 155-169.

Rodríguez, N. A. (2008). Responsabilidad social y sector solidario. *Revista de la Universidad de La Salle* (45), 39-46.

Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.

Vernis, A., Iglesias, M., Sanz, B. y Sanz-Carranza, A. (2006). *Nonprofit Organizations: Challenges and Collaboration*. Nueva York: Springer.

