

June 2019

## Gobernanza de recursos privados para destinación pública

Diana Fernández

*Gestión Social, Grupo SURA. Medellín, Colombia, dfernaos@eafit.edu.co*

Adolfo Eslava

*EAFIT University, aeslava@eafit.edu.co*

Camilo Arango

*Construcción de Paz y Convivencia, Caja de Compensación Familiar de Antioquia- Comfama, Colombia, carang17@eafit.edu.co*

Follow this and additional works at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar>

 Part of the [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

---

### Recommended Citation

Fernández, Diana; Eslava, Adolfo; and Arango, Camilo (2019) "Gobernanza de recursos privados para destinación pública," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 3 : Iss. 4 , Article 6.

DOI: [10.22191/gobernar/vol3/iss4/4](https://doi.org/10.22191/gobernar/vol3/iss4/4)

Available at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol3/iss4/6>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact [ORB@binghamton.edu](mailto:ORB@binghamton.edu).

## Gobernanza de recursos privados para destinación pública\*

**Diana Fernández, Adolfo Eslava & Camilo Arango\*\***

**Resumen.** Este artículo estudia el papel de las organizaciones privadas en la gobernanza, con el fin de avanzar en la comprensión de los procesos de toma de decisiones respecto a la asignación de recursos privados en asuntos públicos. En particular, desde una mirada institucionalista y de la mano de la categoría analítica *gobernanza policéntrica*, aquí se aborda la decisión de algunas organizaciones privadas de asignar recursos a la educación pública en el departamento de Antioquia. El análisis cualitativo permite afirmar que, en efecto, existen múltiples centros de toma de decisiones que adolecen de falta de articulación pero que, al mismo tiempo, cuentan con escenarios latentes, formales e informales, para la construcción de acuerdos cooperativos. En breve, se trata de una contribución al análisis de la gobernanza de asuntos públicos desde ámbitos privados, un asunto que merece ser más explorado desde los estudios de gobierno y políticas públicas toda vez que constituye un elemento importante en los procesos de toma de decisiones públicas.

**Palabras clave:** Decisiones públicas, empresa, gobernanza policéntrica, institucionalismo, organizaciones.

### Private resources governance to public destination

**Abstract.** This paper studies the problem of private organizations role on governance, in order to advance in the understanding of decision-making processes regarding to the assignment of private resources on public issues. In particular, from an institutionalist perspective and using polycentric governance as an analytical category, it studies the decision of some private organizations to allocate resources on public education in Antioquia, Colombia. The qualitative analysis allows asseverate that, indeed, there are multiple decision-making centers lack in articulation but, at the same time, with formal and informal scenarios to get cooperative agreements. In brief, this paper is a contribution to governance analysis on public issues from a private perspective, an issue that deserves to be more explored from government and public policies studies due to it constitutes an important matter on the public decisions processes.

---

Recepción: junio 10 de 2018 | Modificación: julio 22 de 2018 | Aprobación: agosto 16 de 2018

DOI: 10.22191/gobernar/vol3/iss4/4

\* Este artículo es un desarrollo del trabajo de grado de Diana Fernández para optar al título de magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, realizado con la asesoría de Adolfo Eslava. Además, se enriqueció con las experiencias de los autores en escenarios de trabajo conjunto con distintas fundaciones empresariales de Antioquia, Colombia.

\*\* **Diana Fernández**, directora de Gestión Social del Grupo SURA y catedrática de la Universidad EAFIT, [dfernaos@eafit.edu.co](mailto:dfernaos@eafit.edu.co). **Adolfo Eslava**, profesor titular de la Universidad EAFIT, [aeslava@eafit.edu.co](mailto:aeslava@eafit.edu.co). **Camilo Arango**, responsable de Construcción de Paz y Convivencia de la Caja de Compensación Familiar de Antioquia-Comfama y catedrático de la Universidad EAFIT, [carang17@eafit.edu.co](mailto:carang17@eafit.edu.co).

**Key words:** Public decisions, Business, Polycentric governance, Institutionalism, Organizations.

**Contenido.** 1. Introducción. 2. Revisión de literatura. Gobernanza policéntrica de las decisiones. 3. Resultados. Invertir recursos privados en asuntos públicos. 4. El caso de las fundaciones empresariales en el escenario de Proantioquia. 5. El caso de las fundaciones empresariales en el escenario de la Asociación de Fundaciones Empresariales (AFE). 6. Gobernanza policéntrica y decisiones de las fundaciones. 7. Reglas de juego claras. 8. Conclusiones. 9. Referencias. 10. Anexo: fuentes.

## 1. Introducción

El problema que aborda este artículo es el de las fallas de coordinación y direccionamiento estratégico que presentan las fundaciones empresariales en el departamento de Antioquia, Colombia, a la hora de hacer inversión social privada en proyectos para el desarrollo territorial. Problema cuya consecuencia consiste en que los procesos de asignación de recursos de estas organizaciones privadas en asuntos públicos desperdician la oportunidad de contribuir a los procesos de decisiones públicas.

La indagación sobre la gobernanza de asuntos públicos desde ámbitos privados permite hallar criterios de respuesta a la pregunta por el proceso de toma de decisiones, desde dos niveles de análisis. Primero, desde un nivel micro de las organizaciones, identificando reglas para la toma de decisiones por parte de las fundaciones empresariales, para la destinación de recursos privados, en este caso en educación pública y proyectos para el desarrollo de algunos territorios antioqueños. En un segundo nivel, que aquí denominamos supraorganizacional, se trata de preguntar por la interacción entre actores privados a la hora de pensar, discutir y definir apuestas estratégicas, proyectos conjuntos, reglas de juego y planes de trabajo compartidos para contribuir a los procesos de decisiones públicas.

La identificación de estos escenarios entrega elementos para saber si existen múltiples centros de decisión que actúan de forma independiente, competitiva y caótica, o bien, si es posible constituir un sistema de arreglos institucionales, cooperativos entre sí, que permitan hablar de un sistema de gobernanza en Antioquia para los asuntos relacionados con la educación.

Este ejercicio parte de reconocer que el campo de estudio de este artículo, a saber, la gobernanza de asuntos públicos desde ámbitos privados, es un escenario complejo de análisis, donde existen diversos jugadores que, desde sus motivaciones, incentivos y capacidades, ocupan posiciones de incidencia, decisión y acción. En el caso particular de asignación de recursos privados para la educación en Antioquia, existen instancias de deliberación y decisión que ofrecen posibilidades de encuentro y debate para tomar decisiones y emprender acciones conjuntas. El reto consiste en identificar la relevancia pública de tales instancias privadas.

En concordancia con el desafío planteado, este artículo presenta un marco analítico alrededor de la gobernanza policéntrica para entender que los procesos de toma de decisiones se dan en escenarios de participación donde se reconoce la interacción entre actores que buscan generar resultados para el beneficio propio o para producir ventajas frente a otros actores. No obstante esta realidad competitiva, aquí se argumenta que es posible hallar las bases para la interacción cooperativa entre estos mismos actores.

Para ello, se opta por una aproximación institucionalista que permite abordar el fenómeno de la gobernanza a través del estudio de las reglas en organizaciones concretas, las fundaciones empresariales, y los problemas de interacción que existen entre ellas cuando se relacionan, bajo la presencia de instituciones o reglas formales e informales, para la toma de decisiones.

A continuación, se presenta la revisión de literatura, alrededor de la interacción entre organizaciones en presencia de instituciones relativas a la gobernanza policéntrica de las decisiones públicas. También se describen algunas implicaciones metodológicas de la construcción conceptual, y luego, se presenta la dimensión empírica de la investigación, describiendo las organizaciones analizadas y los resultados del contraste entre las categorías analíticas y la evidencia cualitativa; en particular, enfatizando hallazgos en materia de arreglos institucionales y mecanismos de solución de conflictos. Al final se concluye, en tono propositivo, con la síntesis del estudio, para plantear recomendaciones de direccionamiento estratégico encaminadas a contribuir a la incidencia pública de las organizaciones privadas objeto de estudio.

## 2. Revisión de literatura. Gobernanza policéntrica de las decisiones

En este punto, se presenta una construcción conceptual con el propósito de conectar decisiones privadas con decisiones públicas, asumiendo la gobernanza policéntrica como el puente entre estas dos orillas decisionales, a partir de las bases que ofrece la lectura institucionalista de instituciones y organizaciones. El **Error! Reference source not found.** sintetiza la construcción conceptual que se describe en este apartado.

Esquema 1. Construcción conceptual



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con este Esquema, en primer lugar, es menester comprender la distinción entre instituciones, como reglas de juego, y organizaciones, como jugadores; lo que, a su vez, exige considerar la separación entre reglas formales e informales, así como los atributos individuales y colectivos que las personas y organizaciones llevan al juego. Luego, se exhibe la centralidad de la gobernanza policéntrica, toda vez que configura la categoría de análisis que engloba la realidad de múltiples centros de decisión, arreglos institucionales diversos y mecanismos para la solución de controversias, presentes en el juego de las decisiones.

Esta construcción conceptual se inscribe en el enfoque metodológico según el cual las instituciones son importantes para el desempeño económico a gran escala (Acemoglu y Robinson, 2012) y para los arreglos microinstitucionales de grupos autorganizados (Ostrom, 2011[1990]). En particular, esta investigación adhiere a los nuevos desarrollos del viejo institucionalismo (Veblen, 2005[1899]), que invitan a comprender modelos mentales: a fin de cuentas, las instituciones primero existen en la mente de las personas (Mantzavinos, Shariq & North, 2004). Y también se toma en consideración la aproximación de Searle (2005), cuando remarca la importancia de hechos institucionales correspondientes a la forma general en que se asigna una función de estatus: *X cuenta como Y en un contexto C*, en donde la proposición “*cuenta como*” implica interrelación y compromiso, esto es, características del lenguaje que permiten declaraciones *X* con funciones de estatus *Y* en un contexto *C*. La presente indagación, entonces, acude al planteamiento institucionalista respecto al papel de actores privados en el juego de las decisiones sociales.<sup>1</sup>

Siguiendo al historiador norteamericano galardonado con el Nobel de Economía Douglass North, las instituciones se definen como “las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 2006 [1990], p. 13). Por tanto, las instituciones hacen alusión al conjunto de restricciones y posibilidades que enmarcan el juego de las decisiones que toman las personas en un contexto particular. Estas reglas del juego pueden ser formales o informales, las primeras más dotadas de legalidad, mientras que las segundas poseen una legitimidad otorgada por su uso.

Debe remarcarse la importancia de las instituciones informales, puesto que permiten estructurar las relaciones diarias de los individuos, siendo ellas, en su gran mayoría, las que limitan y amplían el terreno del juego de las decisiones cotidianas. Al final, reglas formales e informales recrean un entramado institucional que configura las relaciones que se producen en la sociedad.

Las instituciones son importantes porque de ellas depende en gran medida la estructura de incentivos de la interacción humana. No obstante, lo humano no solo está influenciado por las reglas de juego, sino también por las organizaciones o, en palabras de North (2006), por los jugadores que participan en él; así, entendemos las organizaciones como aquellos grupos de individuos unidos por alguna identificación común con ciertos objetivos. Al igual que las instituciones, las organizaciones proporcionan una estructura a la interacción humana y, en esa medida, estudiar capacidades, posiciones y acciones o estrategias usadas por estos jugadores en una situación particular es clave en el análisis institucional y, en especial, para el propósito de este artículo.

Es relevante señalar que las reglas de juego condicionan, mediante incentivos y oportunidades, las decisiones y acciones de los jugadores, razón por la cual es posible abordar desde un análisis institucionalista asuntos de cooperación, competencia y otros dilemas colectivos a los que están expuestas las personas y organizaciones en su quehacer cotidiano. Asimismo, es factible una aproximación en clave de intereses individuales y capacidades colectivas al proceso de toma de decisiones. Cabe anotar que, en concordancia con tal perspectiva, este estudio se enfoca en las capacidades políticas y técnicas de las fundaciones empresariales para asignar sus recursos a usos de índole pública.

---

<sup>1</sup> Esta perspectiva institucionalista aplicada al juego de las decisiones sociales se describe con detalle en Eslava (2011) y un análisis aplicado a políticas públicas urbanas se encuentra en Eslava (2017).

Las capacidades técnicas son aquellas habilidades basadas en la experticia empírica y en el uso de herramientas y metodologías que permiten a las organizaciones implementar procesos de toma de decisiones informadas. Las capacidades políticas hacen referencia a las habilidades de los representantes de las organizaciones para la deliberación, persuasión e incidencia en escenarios amplios de participación y decisión. Ahora bien, entender el modo de juego de las organizaciones ayuda a identificar criterios de respuesta a los problemas de cooperación y coordinación que pueden existir entre organizaciones privadas que invierten en lo público.

La hipótesis del comportamiento cooperante hunde sus raíces en el mismo North (2006), quien advierte la presencia de conductas cooperativas entre jugadores cuando estos han interactuado repetidamente y cuentan con información recíproca. De igual modo, existen contribuciones conceptuales y hallazgos empíricos que han develado la importancia del papel de atributos como la confianza y la reciprocidad en la coordinación, interacción y cooperación humanas.

En esa línea, la única mujer que ha recibido el Nobel de Economía, Elinor Ostrom (2011), ha señalado que Arrow ya había identificado el rol crucial de la confianza entre los participantes, como el mecanismo más eficiente para mejorar los resultados de las transacciones. Por su parte, la teoría de la acción colectiva, de Mancur Olson, ha prestado más atención a los resultados finales que a la forma en que los individuos generan confianza en contextos en que los demás participantes deben corresponder a esfuerzos cooperativos de alto costo.

De hecho, las construcciones seminales de Olson (1965) plantean más bien la inminencia de la inacción colectiva, razón por la cual, Ostrom y Ahn (2009) abogan por la necesidad de una teoría de la acción colectiva de segunda generación. En este sentido, los estudios empíricos confirman la importante función de la confianza en la superación de los dilemas sociales. La confianza, al igual que las instituciones, reduce la incertidumbre respecto de la conducta de los otros, puesto que se asocia a la familiaridad, a la congruencia de identidades u objetivos compartidos y a la interacción repetitiva (Bowles, 2016; Bruni y Zamagni, 2007; Cárdenas y Carpenter, 2008; Ostrom, 2000).

Conjugar todos estos elementos: instituciones, organizaciones, incentivos, motivaciones, lenguaje, capacidades, cooperación y confianza, alrededor de la pregunta por la gobernanza de recursos privados para destinación pública nos acerca a la gobernanza como categoría analítica central: dicho término ha tenido múltiples desarrollos teóricos y distintas aproximaciones disciplinares, que lo convierten en concepto polisémico de indudable relevancia para los estudios del gobierno y las políticas públicas.

De acuerdo con el profesor catalán Joan Subirats, la gobernanza puede entenderse como una “nueva forma de regulación del conflicto, caracterizada por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos” (2010, p. 25). Se trata de una aproximación que exhorta a gestionar el conflicto mediante la comprensión de reglas, atributos y capacidades presentes en el juego de las decisiones. Ante la realidad desarticulada de la interacción entre organizaciones, la gobernanza es un escenario conceptual que busca la identificación de arreglos institucionales que favorezcan la aparición de conductas cooperativas.

Esta implicación de arreglos cooperantes también está respaldada por las ideas de Aguilar (2013), cuando define la gobernanza como proceso de dirección que brinda orientación e intencionalidad al ejercicio de gobierno. La gobernanza, por tanto, asume la tarea del gobierno foucaultiano de estructurar un campo posible de acción con los otros, de tal modo que se logre sentido (en sus dos acepciones: de orientación o norte y de razón de ser o contenido) y se

promueva la traducción de preferencias sociales en hechos sociales. Las preferencias se expresan, se argumentan y se acuerdan, y paso seguido, se exigen acciones que las materialicen. Es por ello que la gobernanza es un proceso que da visión y significado, mediante debates y acciones.

En ese sentido, y entendiendo que la gobernanza supone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes, con diversidad de actores que representan múltiples intereses y motivaciones, resulta preciso avanzar en la construcción conceptual, y para ello optamos por un concepto tomado del policentrismo, propuesto por Vincent Ostrom y sus colegas para sus estudios de la administración pública norteamericana (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961): la categoría analítica *gobernanza policéntrica*.

El término *policéntrico* connota muchos centros de toma de decisiones que son formalmente independientes entre sí. Si realmente funcionan de forma independiente o si, en cambio, constituyen un sistema interdependiente de relaciones es una pregunta empírica para cada caso en particular. En la medida en que las múltiples jurisdicciones políticas presentes en áreas metropolitanas se tienen mutuamente en cuenta –en una relación competitiva–, forman parte de variados emprendimientos contractuales y cooperativos, o recurren a mecanismos centrales de resolución de conflictos, pueden funcionar de forma coherente, con patrones congruentes y predecibles de comportamientos en sus interacciones. Esto es, se puede decir que funcionan como un *sistema* (Ostrom, 2013, p. 11).

La definición anterior es la categoría central de análisis que abarca este ejercicio investigativo. En este sentido, se busca indagar en los múltiples centros de toma de decisión que existen en las organizaciones objeto de estudio, para identificar su grado de interdependencia y la posibilidad de configurar arreglos institucionales para la toma de decisiones, en el marco de un sistema de gobernanza de fundaciones empresariales.

Los trabajos realizados por Elinor Ostrom y su equipo de colaboradores son de gran ayuda en la medida en que preguntan por el problema de la cooperación y la coordinación entre actores, en clave de motivaciones e intereses; especialmente, en dichos estudios se da lugar al papel de la confianza como facilitadora de la innovación, el aprendizaje, la adaptación, la cooperación de los participantes y el logro de resultados efectivos, equitativos y sostenibles. Cabe anotar en este punto que, si bien los problemas de articulación y coordinación pueden leerse desde una perspectiva técnica, que involucra los procesos de administración y gestión pública, este artículo no ahondará en esa perspectiva y se limitará a reconocer las capacidades técnicas de gestión que existen en el sector privado y que, indudablemente, podrían ser replicadas en las fundaciones empresariales para el gobierno de lo público.

Con la noción ostromiana de gobernanza policéntrica en mente, y con el fin de articular los hallazgos empíricos, se establecen las subcategorías analíticas siguientes: centros de toma de decisiones, arreglos institucionales y mecanismos de resolución de conflictos, cada una derivada literalmente de la descripción del sistema policéntrico citado arriba.

La identificación de los múltiples centros de toma de decisiones en esta investigación ha permitido explorar en qué casos distintos actores han llegado a arreglos institucionales, qué tipo de arreglos han sido estos y bajo qué condiciones o atributos se han dado; de allí la valía de esta contribución teórica a la hora de contrastar nuestros hallazgos.

Los estudios de Ostrom resaltan que, en muchas ocasiones, no es necesario concebir una única jerarquía o unidad estatal para reducir el caos de la gobernanza entre múltiples actores. Por el contrario, existe evidencia sustantiva de que varias agencias públicas y privadas han buscado formas productivas de organizar los recursos a diferentes escalas, en oposición a la concepción

de que la presencia de múltiples unidades estatales sin una clara jerarquía resultaría caótica (Ostrom, 2013).

Este primer hallazgo reconoce la amplia diversidad de acuerdos institucionales que las personas desarrollan para gobernar, proveer, administrar o, simplemente, organizar y resolver dilemas sociales. Cabe repetir que un asunto fundamental en la creación y ejecución de estos arreglos institucionales es el papel protagónico que juega la confianza para la superación de los dilemas sociales y la interacción humana.

Estas contribuciones ayudan a entender que la creación de arreglos institucionales o “reglas en uso” está mediada por el papel de la confianza en la interacción humana, y que esta, a su vez, está atravesada, primero, por espacios y ejercicios de los jugadores para la participación y comunicación cara a cara; segundo, por la reputación de los participantes (su historia, formas de actuar, motivaciones); tercero, por un horizonte de tiempo tan amplio que permita a los jugadores asumir que pueden ganar más si cooperan entre sí, frente a un periodo de tiempo más corto, con menos posibilidades de ganancias; cuarto, por un sistema de sanciones que no sea impuesto por externos, pues cuando es diseñado por los mismos jugadores, se incrementa la confianza y, por ende, la cooperación. El siguiente párrafo ilustra lo esbozado:

En los dilemas donde los individuos no se conocían, no podían comunicarse de forma efectiva y, por lo tanto, tampoco podían desarrollar acuerdos, normas y sanciones, las predicciones agregadas derivadas de los modelos de individuos racionales en un juego no cooperativo reciben un apoyo sustancial. Se trata de ambientes dispersos donde es razonable asumir la plena racionalidad de los participantes (Ostrom, 2013, p. 24).

Para el estudio de nuestro caso, entender estos puntos es de vital importancia, pues permite acercarnos a la comprensión de los arreglos institucionales como aquellos acuerdos logrados por individuos racionales y razonables en una situación determinada, para superar dilemas sociales y mejorar la interacción, coordinación y cooperación; arreglos que podrán ser de tipo formal o informal, como ya lo hemos esbozado en párrafos anteriores.

Por último, el concepto de gobernanza policéntrica también obliga a abordar la categoría de *mecanismos de resolución de conflictos*, como aquellos espacios ideados por los propios participantes para dirimir problemas y dilemas sociales entre ellos mismos o con agentes externos. En resumen, el concepto de gobernanza policéntrica permite operativizar la forma en que las reglas, incentivos y capacidades que tienen las fundaciones empresariales contribuyen a la conformación de un sistema policéntrico de toma de decisiones; y asimismo, comprender cómo el poder de algunos actores habilita o restringe la decisión y la coordinación, y cuáles son esas reglas en uso que posibilitan la construcción de un sistema de gobernanza.

### **3. Resultados. Invertir recursos privados en asuntos públicos**

Es importante señalar que no es propósito de este artículo indagar por la importancia del sector privado y de su rol en la provisión de bienes públicos. Este trabajo empieza por reconocer la relevancia de este fenómeno en el caso objeto de estudio y, por tanto, la discusión respecto a la relación entre los ámbitos privado y público se aborda desde procesos de decisión, antes que desde los resultados. Con esto en mente, el artículo se enfoca en los escenarios de interacción que se dan entre las organizaciones privadas y en cómo estas incursionan o no en la arena de las decisiones públicas.

Explorar estos asuntos desde el campo multidisciplinar del gobierno y las políticas públicas es pertinente y relevante desde varias perspectivas. Primero, desde el vacío conceptual que en la actualidad existe para entender la naturaleza de las fundaciones empresariales como organizaciones capaces de incidir en las dinámicas públicas. Segundo y relacionado con lo anterior, desde el desafío que tienen los programas académicos que estudian los asuntos públicos, de comprender las lógicas y dinámicas empresariales y la importancia de incorporar estos actores en su campo de estudio; y es que más allá de reconocer su relevancia en los procesos públicos y en la definición de políticas públicas, los programas de posgrado en esta materia deben preguntarse cómo se están adelantado estos procesos, con qué calidad y pertinencia se están haciendo estas apuestas, y con qué herramientas estamos evaluando esas contribuciones. Tercero, preguntarse por la forma como se da la gobernanza de lo privado en lo público es indagar por la dimensión política de las políticas públicas, ya que el estudio se orienta a la comprensión del proceso de toma de decisiones, en la medida en que permite comprender y analizar las capacidades técnicas y políticas que tienen las fundaciones empresariales en el proceso político de las políticas públicas. Al final, y como anota Lowi (1972), las políticas públicas crean su propio juego político, de ahí la importancia de comprender en qué condiciones se da este juego.

Los resultados que presenta este artículo obedecen a un proceso de delimitación temporalmente ubicado entre los años 2011 y 2015, ya que en ese periodo se gestaron procesos de transformación en el interior de las fundaciones empresariales y de su rol frente a la incidencia en lo público. Por otro lado, la definición temática atendió a los siguientes tres criterios: primero, a la importancia de la educación dentro de la agenda para el desarrollo sostenible, aunque también se abordarán casos de experiencias de gestión de proyectos por parte de fundaciones empresariales que apuntaron a otros de los objetivos de las agendas de desarrollo sostenible; segundo, a la configuración, en los últimos años, de movimientos de la sociedad civil –y empresariales– en Colombia y Latinoamérica, que abogan por una educación de calidad, asunto de interés público que requiere de la intervención de todos los sectores sociales; por último, porque en la confluencia de todos estos elementos, el sector privado ha destinado una cantidad importante de recursos, humanos y financieros, para la educación en Colombia, especialmente en Antioquia.

#### **4. El caso de las fundaciones empresariales en el escenario de Proantioquia**

Las fundaciones empresariales son instrumentos del sector privado para hacer inversión social en asuntos públicos, y son también uno de los mecanismos para incidir en las dinámicas públicas de los territorios. En el departamento de Antioquia, la actividad empresarial ha estado ligada a la definición de agendas y asuntos de interés público, desde la participación en espacios gremiales y la creación, hace más de cuarenta años, de la Fundación para el Progreso de Antioquia (Proantioquia), con el interés de promover, liderar y articular las iniciativas privadas en el contexto de lo público.

Hablar de fundaciones empresariales y educación exige contar dos historias en paralelo. La primera alude a la transformación en los últimos años del quehacer de las fundaciones con respecto al rol que juegan en la definición de agendas para los temas educativos. La segunda se refiere a la inserción de la educación y otros proyectos con enfoque de desarrollo territorial en la agenda del sector privado en Colombia y, por ende, en el departamento de Antioquia. Este antecedente histórico se presentará de forma breve y a manera de contexto, ya que resulta

importante conocer el giro que han dado las fundaciones empresariales, de los temas a las agendas, y cómo esto plantea problemáticas y retos de articulación, coordinación y gobierno en los asuntos de política.

Sobre la evolución del papel del sector empresarial en Latinoamérica y especialmente en Colombia existe un largo camino transitado, que va desde iniciativas filantrópicas y de caridad que contaban con el liderazgo de ciertos empresarios hasta la creación de propuestas de gran amplitud, como es el caso de las cajas de compensación familiar.

Sumados a este espíritu solidario inicial del sector empresarial, los cambios en los esquemas de tributación favorecieron la constitución de fundaciones en todo el país. Si bien en los inicios de las fundaciones la educación no era la actividad fundamental de la mayoría, el tema aparecía de distintas formas en sus agendas, enmarcado principalmente en el formato de donaciones a instituciones que prestaran servicios educativos a poblaciones de escasos recursos o como iniciativas dirigidas al mejoramiento de la educación de los trabajadores y sus familias (Casas, Oberlaender y Sanín, 2007).

Pero ya durante los años noventa y primeros años del presente siglo, se dio un giro importante en las apuestas estratégicas de estas organizaciones y en la priorización de la educación como un asunto de interés en las agendas empresariales; lo anterior, marcado por dos antecedentes históricos que vale la pena resaltar. El primero, el llamado “Compromiso de Guaymaral”, firmado en junio de 1993, en el cual catorce organizaciones gremiales decidieron fortalecer su función social a través de la creación de corporaciones para ocho temas estratégicos; a partir de este acuerdo se dio la creación de Corpoeducación<sup>2</sup> en 1995. El segundo es la formulación en 2002 del “Manifiesto del empresariado de apoyo al mejoramiento de la educación básica”, documento donde más de cuatro mil empresarios de todo el país declararon su responsabilidad con el mejoramiento de la educación básica, para contribuir “a impulsar el desarrollo social, económico y político del país” (Empresarios por la Educación, 2002, p. 6); a partir de allí nació la Fundación Empresarios por la Educación,<sup>3</sup> cuyo capítulo en Antioquia es operado por Proantioquia,<sup>4</sup> donde a su vez convergen múltiples organizaciones empresariales motivadas por el interés de invertir en educación en el Departamento.

Al respecto, es posible afirmar que Proantioquia y Empresarios por la Educación configuran escenarios formales donde participan e interactúan las fundaciones empresariales, en torno al objetivo de contribuir a la educación pública. Además, y aunque en un inicio no estaba

---

<sup>2</sup> Corpoeducación, entidad de carácter mixto constituida por organizaciones sin ánimo de lucro, universidades y entes gubernamentales cuyo énfasis es el mejoramiento de la calidad de la educación básica (Casas, Oberlaender y Sanín, 2007).

<sup>3</sup> Empresarios por la Educación (ExE) es “un movimiento empresarial que tiene como propósito generar condiciones de equidad a través del mejoramiento de la calidad de la educación básica y de la gestión del sistema educativo”. Para lograrlo, ExE ha declarado tres líneas estratégicas: incidencia en políticas educativas y gestión del sistema educativo, movilización social y mejoramiento escolar.

<sup>4</sup> Proantioquia es una fundación privada del sector empresarial, sin ánimo de lucro, creada en 1975 por un destacado grupo de empresarios antioqueños, con el firme propósito de contribuir a la construcción de una región más competitiva en lo económico y equitativa en lo social, y de una sociedad integrada, pacífica y con oportunidades para toda la ciudadanía. Desde sus inicios, Proantioquia ha impulsado y participado en iniciativas de alto impacto para el desarrollo y la competitividad de Antioquia y el país, a través de la generación de alianzas interinstitucionales, la promoción de proyectos de desarrollo económico, el mejoramiento de la gestión, calidad y pertinencia de la educación y el fortalecimiento de la institucionalidad para el bienestar y la equidad. Como parte de este proceso, Proantioquia estimula al sector privado a participar en actividades de formulación, discusión e instrumentación de políticas públicas, así como en el diseño y ejecución de iniciativas enfocadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

contemplado dentro de este ejercicio, también los líderes empresariales y las organizaciones son atravesadas por unas reglas de tipo formal que regulan su actuar.

Respecto a las reglas de tipo informal, se puede señalar que existen unos modos de actuar – desde el quehacer empresarial– compartidos por la mayoría de las organizaciones, respondiendo a valores corporativos declarados como la ética, la transparencia, la equidad, la solidaridad y el respeto, que determinan normas y pautas de comportamiento, especialmente en Antioquia, donde la actividad empresarial y la creación de estas organizaciones han estado estrechamente ligadas entre sí. Ahondar en este conjunto de limitaciones y posibilidades informales es vital para el ejercicio que aquí se propone, en la medida en que muchas de esas ideas, creencias, actitudes y comportamientos influyen en la interacción de las organizaciones y, particularmente, en el proceso de toma de decisiones.

El siguiente apartado presenta las particularidades del policentrismo característico de los procesos de decisión de asignación de recursos privados en la educación pública antioqueña.

## **5. El caso de las fundaciones empresariales en el escenario de la Asociación de Fundaciones Empresariales (AFE)**

La promoción de la educación pública de calidad no ha sido el único objetivo en las agendas de las fundaciones empresariales durante los últimos años. De hecho, una mirada rápida a las fundaciones de mayor envergadura financiera y alta capacidad de gestión de proyectos propios con recursos de sus organizaciones en Antioquia, permite identificar grados de especialización en la gestión de problemáticas sociales que, en la mayoría de las ocasiones, están ligadas con el quehacer de la organización matriz o con los grupos de interés de la misma; así, conectan el objetivo de sus negocios con las actividades sociales meritorias que implementan a través de sus fundaciones. Es por ello que las fundaciones empresariales han desarrollado metodologías de intervención muy particulares, que diferencian a unas y otras, de acuerdo con sus públicos beneficiarios, derivados de los grupos de interés de cada organización. Con ello, se ha evidenciado la necesidad de consolidar nuevos escenarios de encuentro, para complementar sus agendas y articular su gestión en territorio, con el fin de aportar de mejor manera a la consolidación de programas y proyectos más amplios y con mayor impacto en el desarrollo de los territorios.

Uno de los escenarios que ha tenido mayor relevancia durante los últimos años en Antioquia ha sido la Asociación de Fundaciones Empresariales (AFE), una organización creada en 2008 en Bogotá, que hoy agrupa alrededor de setenta fundaciones empresariales y familiares, y que ha desarrollado diversos proyectos para la promoción del trabajo articulado entre las organizaciones que la componen, con especial énfasis en la promoción del desarrollo sostenible.

Son varias las fundaciones empresariales del departamento de Antioquia que hacen parte de la AFE y, por invitación de esa entidad, han establecido la necesidad de agruparse para la formulación e implementación de proyectos de desarrollo con impacto territorial, de la mano de las autoridades públicas municipales, con el objetivo declarado de aprender a trabajar juntas.

En un comportamiento semejante al evidenciado por las fundaciones empresariales en un entorno como el de Proantioquia, el establecimiento de reglas formales para el adecuado relacionamiento de las organizaciones en el marco de la AFE no ha sido suficiente para resolver las dificultades que supone la construcción de acuerdos para la formulación e implementación de una iniciativa realmente colectiva. En particular, los últimos años de funcionamiento de ese

escenario de encuentro de las dieciocho fundaciones empresariales que han decidido participar del proyecto colectivo han supuesto varios retos concretos en materia de gobernanza del mismo.

El primero de tales desafíos fue definir los territorios prioritarios y el objeto de intervención, de acuerdo con los principios que orientan dicha agremiación. La presencia de públicos de interés de cada organización, la experiencia previa en los territorios más el reconocimiento de sus comunidades, y el objeto de intervención asociado a su experticia técnica fueron los argumentos más comunes sugeridos por varias de las fundaciones de la AFE para tomar una decisión al respecto. Esta diversidad de posibilidades hizo compleja la construcción de un acuerdo e, incluso en ciertos casos puntuales, algunas de las organizaciones decidieran no continuar haciendo parte del proceso, por no haber sido seleccionados sus territorios, poblaciones de interés o áreas de experticia como centro de la intervención colectiva.

La definición del modelo de financiación del proyecto fue otro de los asuntos discutidos al interior del escenario formal creado para la toma de decisiones. En primer lugar, resultó un reto propiciar la apertura para aportar recursos a un escenario colectivo de intervención de un territorio priorizado, pues esto suponía renuncias en relación con el centro de interés que cada organización proponía como eje de la intervención, ya que, si bien se trataría de un escenario de promoción del desarrollo de la región, resultaba imposible que se correspondiera con la experticia e interés técnico de todas las fundaciones empresariales vinculadas. En segundo lugar y para no hacer más complejo el ejercicio, se acordó que el aporte en dinero al proyecto sería el mismo para todas las fundaciones vinculadas, independientemente de su tamaño o capacidad presupuestal, lo cual no deja de ser un asunto discutido permanentemente en los escenarios de trabajo conjunto, de cara a los siguientes años de implementación del proyecto.

Los diferentes niveles de interés y compromiso evidenciados por las organizaciones para la formulación del proyecto supusieron, en tercer lugar, un desbalance en las cargas asumidas por los equipos técnicos, y un desequilibrio en la apropiación y conocimiento de los contenidos y del alcance del proyecto, lo cual seguramente tendrá impactos en la fase de implementación. Hay unas fundaciones que se hicieron más visibles durante la formulación del proyecto, y de allí pudieran resultar igualmente desbalances en la implementación de las acciones en territorio.

Finalmente, la imposibilidad de consolidar un acuerdo estable en relación con el modelo de operación del proyecto ha supuesto que, en varias ocasiones, se genere el riesgo de que la intervención final de los territorios seleccionados para la implementación del proyecto se reduzca al desarrollo de acciones asociadas al conocimiento y experticia de cada una de las fundaciones vinculadas y, como consecuencia, que se materialice el riesgo de desarticulación del proyecto. Si cada institución finalmente decide acudir a esos territorios con los servicios que bien sabe ofertar, se habrá perdido el objetivo del proyecto colectivo. Por esto, es necesario identificar pronto un modelo de articulación que relacione todos esos esfuerzos con un objetivo global del proyecto.

## **6. Gobernanza policéntrica y decisiones de las fundaciones**

Preguntar por el proceso de toma de decisiones deriva en múltiples cuestionamientos: dónde se toman las decisiones, cómo se toman, quiénes las toman... Pero en términos de la categoría *gobernanza policéntrica* interesa identificar los múltiples centros de toma de decisiones.

En primer lugar, está el nivel microorganizacional, es decir, lo que sucede en el interior de las fundaciones empresariales. En algunas de estas, el proceso de toma de decisiones contempla

múltiples centros de poder, donde el líder o directivo que tiene a cargo la gestión de la Fundación, con su equipo de trabajo, hace una primera identificación, selección, aprobación de proyectos y recursos. A este nivel de decisión solo llegan proyectos con unos criterios específicos y solo son evaluados aquellos que cumplen con unos mínimos en montos de inversión. Los que superan estas cifras son llevados a las juntas o consejos directivos de las fundaciones; son estas instancias el nivel máximo de decisión de las organizaciones. En la mayoría de las fundaciones empresariales de Antioquia, como se mencionó anteriormente, esos proyectos propios se especializan en áreas y grupos de interés del negocio matriz que origina o del que depende administrativa o financieramente la Fundación. Ello no indica que la actividad principal que realicen las fundaciones carezca de méritos o que no contribuya al desarrollo de la organización, de los territorios donde tienen presencia y de las comunidades a las que impactan, pero lo que esa característica sí hace es que los escenarios decisionales del nivel microorganizacional sean menos complejos a la hora de orientar la gestión de los proyectos propios.

Los resultados cualitativos, por otra parte, manifestaron que la pregunta sobre quiénes toman las decisiones señala hacia una serie de complejidades asociadas a la multiplicidad de actores y a sus distintos niveles de incidencia para, en algunas ocasiones, convenir distintos tipos de arreglos productivos. En esa línea, Ostrom ya indicaba que “para explicar el mundo de interacciones y resultados que ocurren en múltiples niveles, también tenemos que estar dispuestos a lidiar con la complejidad, en vez de rechazarla” (Ostrom, 2013, p. 8).

Asimismo, vale recordar que el término *gobernanza policéntrica* reconoce la existencia de múltiples centros de poder que actúan de forma independiente, constituyendo en algunas ocasiones sistemas interdependientes. En este punto de análisis, es de resaltar que usar la subcategoría *centros de toma de decisiones* implica hacer referencia al concepto de *organizaciones*, que ya se ha explicado anteriormente, y a los conceptos de motivaciones y capacidades que tienen los jugadores.

Los hallazgos que devela el estudio permiten señalar que, en efecto, cuando se habla de inversión privada en actividades meritorias para el desarrollo, como es el caso de la educación en el departamento de Antioquia, por mencionar uno de los ejemplos abordados en el apartado anterior, existen varios centros de toma de decisiones y de intervención. En ese sentido, los resultados de este trabajo reconocen que los órganos de gobierno de las fundaciones funcionan como centros de toma de decisiones independientes, pero, al encontrarse en un espacio formal como Proantioquia o la AFE, funcionan también de forma interdependiente.

La naturaleza, conformación y formalización de estos órganos responden de forma diferente en cada una de las fundaciones. En algunos casos, atendiendo a principios de buen gobierno corporativo y a la necesidad de cualificar los procesos de toma de decisiones al interior de cada Fundación. La importancia de identificar este centro de decisión radica en que el mismo se convierte en un actor clave para la comprensión del proceso de toma de decisiones, cuando estas organizaciones interactúan entre sí, en espacios formales como los mencionados. De hecho, cuando se pretende indagar acerca de cómo se da el proceso de toma de decisiones en esos escenarios colectivos, se destaca la necesidad de preguntar previamente por quienes toman las decisiones.

Los hallazgos permiten señalar que un primer centro de toma de decisiones, en el caso de estudio de Proantioquia, es su Junta Directiva, en donde se da la discusión empresarial por excelencia acerca del papel de esta Fundación y de su rol frente a otros actores públicos y privados. En este nivel, el juego político y los procesos de toma de decisiones están sujetos a la

voluntad de los miembros de la Junta, quienes, en esencia, son los presidentes o gerentes de las empresas que hacen parte de la Fundación. En el caso de la AFE, en cambio, la toma de decisiones está directamente en manos de los directivos de las fundaciones empresariales y sus juntas o consejos directivos, razón por la que pareciera existir mayor horizontalidad en el relacionamiento, pero también mayores dificultades para la consolidación de acuerdos.

Los liderazgos empresariales resultan ser un aspecto de análisis importante en este estudio, no solo porque hacen parte de espacios formales de discusión pública, sino también por sus capacidades políticas y dinámicas de influencia territorial, que pueden supeditar de alguna forma la participación de las fundaciones. Un ejemplo de esto es la Fundación Empresarios por la Educación, en la que los líderes empresariales son los protagonistas del proceso de toma de decisiones privadas para incidir en la educación pública. Existe, por tanto, una línea tenue de separación entre la acción pública del dirigente privado y los procesos de decisiones de las fundaciones empresariales.

El ejercicio cualitativo evidenció que en algunos casos existe poca interacción entre las fundaciones y los niveles más altos de las organizaciones empresariales, especialmente respecto a aquello que se discute y se acuerda en los escenarios formales de participación. La falta de comunicación, articulación y divulgación entre estos dos niveles dificulta, de alguna forma, la creación de arreglos institucionales sostenibles para el sistema de gobernanza suprafundacional.

Frente al tema de las motivaciones o incentivos, los hallazgos cualitativos evidencian que la totalidad de las organizaciones entrevistadas reconoce el interés de contribuir al desarrollo y al mejoramiento de condiciones y oportunidades para la sociedad, y, en esa medida, su inversión privada está orientada a cumplir con ese compromiso. Respecto a la motivación o el interés de estas organizaciones en integrar una instancia como Proantioquia o la AFE, ellas reconocen el papel articulador de estas fundaciones entre lo público y lo privado, y su capacidad para incidir en las dinámicas públicas; de ahí el gana-gana de asociarse con estas entidades.

Asimismo, la evidencia permite señalar que, frente a las capacidades políticas de las fundaciones, las pertenecientes al Grupo Empresarial Antioqueño<sup>5</sup> ostentan un liderazgo innato y una marcada relevancia en los procesos de toma de decisiones. Con respecto a las capacidades técnicas, se reconoce la necesidad de cualificar la labor de las fundaciones, en términos de seguimiento y evaluación de la inversión. De igual forma, se evidenció que aquellas organizaciones con más herramientas técnicas o procesos más adelantados tienen un mayor poder de influencia, de decisión y de reputación en el mundo fundacional, haciendo clara la relación entre habilidad técnica y capacidad política.

En síntesis, los distintos centros de decisión identificados, a saber, los órganos de gobierno de las fundaciones, la Junta Directiva de Proantioquia y esos espacios donde participan los directores y equipos de estas organizaciones, funcionan en los términos de la gobernanza policéntrica (Ostrom, 2013): como centros formalmente independientes entre sí, pero que reconocen la interdependencia para llegar a arreglos institucionales que faciliten la construcción de acuerdos cooperativos y de colaboración, buscando la conformación de un sistema de gobernanza al interior de Proantioquia; así lo señalan las evidencias del estudio. Ahora bien, para continuar, la siguiente sección se ocupa de las particularidades de tales arreglos.

---

<sup>5</sup> El Grupo Empresarial Antioqueño es un conglomerado de empresas locales y multilatinas que comprende tres sectores de la actividad productiva –financiero, alimentos e infraestructura–, cuyo funcionamiento se soporta en una figura de propiedad entrecruzada y en una filosofía corporativa común.

## 7. Reglas de juego claras

En relación con la categoría *arreglos institucionales*, es importante resaltar que el estudio pone en evidencia experiencias y prácticas, entre algunas de las fundaciones empresariales, donde se observan distintos tipos de arreglos productivos y cooperativos, a través de alianzas<sup>6</sup> en torno a la inversión en territorios y temáticas complementarias.

En este caso particular, dentro de las Alianzas Empresariales para el Desarrollo, se acordaron arreglos institucionales en torno a las limitaciones del uso de marca, las zonas de influencia o territorio, y el tema presupuestal. Los integrantes de la alianza optaron por hacer aportes financieros en la misma cuantía, acordaron no hacer uso de la marca empresarial y definieron territorios de interés común.

Los resultados del trabajo cualitativo señalan que estas alianzas o arreglos productivos solo fueron posibles porque se involucraron personas que tenían un vínculo de amistad, reconociendo que la mayoría de proyectos conjuntos se hacen: primero, por la personalización de las relaciones dentro de las fundaciones empresariales; segundo, porque se conoce el trabajo y la reputación que tiene el otro, lo cual motiva a trabajar colaborativamente. Este punto es de vital importancia cuando retomamos el concepto de confianza y su capacidad habilitadora para generar acuerdos cooperativos. Vale resaltar que los procesos para lograr acuerdos tienen rostros y esa faceta humana suele ocupar un lugar secundario en los análisis, para enfatizar los asuntos relacionados con habilidades técnicas y capacidades políticas.

Estos acuerdos solo fueron posibles a través de la concertación de espacios de comunicación y participación continuos entre los actores, evidenciando una vez más la importancia de la comunicación cara a cara en este tipo de procesos y de compartir información sobre lo que hace y sabe hacer el otro, para la construcción de confianza (Ostrom, 2013).

Avanzando sobre este punto, se debe retomar la discusión sobre los arreglos productivos necesarios para la cooperación. Los resultados demuestran que, para la totalidad de entrevistados, no era necesario contar con un marco normativo, ley o entidad externa que regulara la participación de las organizaciones en proyectos conjuntos. Por el contrario, reconocieron la capacidad que tiene Proantioquia para convocar e invitar a este tipo de reflexiones y así –ellos mismos– construir sus reglas, diseñar rutas de trabajo conjunto, metas y objetivos a mediano y largo plazo como región, donde se plasmen compromisos e indicadores.

Otro asunto que vale la pena mencionar y que resultó reiterativo en la exploración cualitativa fue la pregunta por el costo – beneficio, asociada a la participación en espacios como Proantioquia y otras agremiaciones. Interrogantes en torno al valor agregado, el retorno y las oportunidades que brindan estos espacios para las organizaciones resultan ser asuntos de vital importancia cuando hablamos de cooperación. Esto incluye la continuidad de las relaciones, pues, retomando a Ostrom, “los participantes pueden sospechar que podrían ganar más si cooperan entre sí durante un período más largo de tiempo a comparación con lo que ganarían en uno más corto” (2013, p. 48).

En general, los hallazgos en esta línea demuestran la necesidad de fortalecer o crear escenarios de interacción donde las fundaciones empresariales se conozcan y compartan sus experiencias desde el quehacer, y discutan los marcos, las estrategias, los intereses y las

---

<sup>6</sup> Alianzas empresariales para el Desarrollo, donde Fundación Sura, Bancolombia, Argos, Nacional de Chocolates, Éxito y Protección se unieron para participar en iniciativas de desarrollo integral que mejoren los niveles de equidad y propicien oportunidades para las poblaciones vulnerables.

limitantes que existen hoy para que haya articulación de procesos. Todo ello previendo una posterior validación de estos planteamientos en los distintos centros de toma decisiones de las fundaciones.

Por último, es importante señalar que, antes de acordar y decidir, resulta preciso resolver controversias. Sin tramitar las diferencias, los centros de poder y los arreglos institucionales heredarán las limitaciones para emprender acciones conjuntas. En ese sentido, la indagación por los mecanismos de resolución de conflictos permite señalar la necesidad de abrir espacios para la negociación de problemáticas y el fortalecimiento de herramientas que hoy ya existen dentro de Proantioquia, como el Sistema de Información de Inversión Privada en Educación (SIPE), que podrían funcionar como tanque de pensamiento que entregue información cualificada a las organizaciones y como instrumento para la resolución de conflictos. Frente a este asunto, las fundaciones empresariales en Antioquia deberán avanzar y aunar esfuerzos en el diseño de mecanismos que contribuyan a la definición de apuestas conjuntas y a la concertación final de agendas, desde procesos que entreguen información pertinente y de calidad para la posterior toma de decisiones.

## **8. Conclusiones**

Este apartado final tiene el propósito de brindar una síntesis de la investigación, así como algunas recomendaciones. A riesgo de ser redundantes, cabe recordar que se realizó una construcción conceptual que gira alrededor de la gobernanza policéntrica, y se abordó un caso de estudio que puede ser fuente de futuras decisiones informadas acerca del relacionamiento entre actores privados y de ellos con lo público. En general, es posible asegurar que, para comprender la gobernanza del proceso de decisiones públicas, el policentrismo configura un marco de análisis para identificar escenarios de acción conjunta, en donde los fines de las organizaciones empresariales coinciden con los asuntos públicos más apremiantes.

Vale la pena decir que la gobernanza de recursos privados para destinación pública, en el caso de las fundaciones empresariales que hacen inversión en educación pública en Antioquia, tiene matices y niveles de organización y análisis, que permiten evidenciar cómo, en algunos casos, los procesos de toma de decisiones se hacen de forma ordenada y articulada con los intereses de los actores. No obstante, a menudo el proceso de toma de decisiones funciona de forma independiente, caótica y competitiva, especialmente en aquellos procesos que contemplan multiplicidad de actores, haciendo necesarios mecanismos de comunicación, articulación y trabajo conjunto, y develando así la importancia de acciones y actitudes que activen la confianza para la construcción de arreglos institucionales sostenibles.

Aunque hoy no existe un sistema de gobernanza suprafundacional en el departamento de Antioquia, sí existen condiciones, características y ejercicios anteriores, que permiten entregar hallazgos y lecciones aprendidas importantes para la posterior puesta en marcha de un sistema. De igual forma, han funcionado acuerdos productivos entre empresarios y fundaciones, para hacer contribuciones a los temas educativos en la región, donde bastaría potenciar plataformas y escenarios, como son Empresarios por la Educación, Proantioquia o la AFE, en clave de cooperación y coordinación institucional.

No obstante, para llegar a este norte deseado pero exigente, las fundaciones empresariales deben trabajar en varios sentidos. En primer lugar, dando prioridad al desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas, operativas, comunicativas y de relacionamiento,

necesarias para que la gestión de cada una de estas organizaciones tenga un impacto efectivo, medible, trazable y sostenible, sobre las apuestas que han definido.

En algunos casos, se evidencia la necesidad de promover iniciativas en el interior de este sector, que permitan la articulación de procesos internos, la definición de modelos de gestión, el diseño de herramientas cuantitativas y cualitativas para medir el impacto de sus programas, y la incorporación de distintos perfiles profesionales, que integren miradas multidisciplinares al objetivo misional de cada Fundación, que mejoren las prácticas y que cualifiquen la contribución de lo privado a lo público.

En segundo lugar, las fundaciones empresariales pueden avanzar en la gestión y divulgación del conocimiento que han adquirido a lo largo de su gestión, lo cual permitirá no solo compartir experiencias y aprendizajes, sino también evidenciar y resignificar el rol que tienen estas organizaciones en el desarrollo sostenible de los territorios y las poblaciones. Desde esa línea, debe ser un afán de las fundaciones empresariales incidir en aquellos espacios de reflexión –de carácter público, privado y académico– que permitan desmitificar el papel que han venido desempeñando estas organizaciones, desligando su actividad de la función netamente filantrópica y visibilizando la importancia de su gestión en la construcción de mejores condiciones de vida.

Con respecto a este asunto, la academia está llamada a desarrollar un programa de investigación alrededor de este fenómeno público, entendiendo la naturaleza de estos asuntos: los desafíos teóricos y prácticos que enfrentan estas organizaciones, y facilitando la construcción de aproximaciones conceptuales más pertinentes. Sin duda alguna, el conocimiento que la academia desarrolle contribuirá con la cualificación del quehacer de las fundaciones.

En tercer lugar, será indispensable la conformación de espacios de discusión, donde las fundaciones empresariales puedan participar y encontrarse con otras organizaciones de su misma naturaleza. La generación de estos espacios permitirá conocer la gestión que han venido desarrollando y construir vínculos de confianza que faciliten, *a posteriori*, la definición de apuestas conjuntas de trabajo.

Asociado a lo anterior, es importante enfocar la reflexión en la forma como se han venido desarrollando aquellos espacios de articulación, formales o informales, y en el impacto que han tenido sobre la gestión de recursos privados en asuntos de interés público. Sin duda alguna, el trabajo de fortalecimiento y cualificación también deberá darse en estas organizaciones de carácter suprafundacional, donde se desarrollen sistemas y herramientas de proceso y gestión mucho más integradoras, que sirvan de apoyo a cada una de las fundaciones.

El desarrollo y puesta en marcha de estas estrategias fortalecerán los procesos de toma de decisiones en cada una de las organizaciones, la homologación y alineación de estrategias, la construcción de nuevas metodologías para abordar lo privado en lo público, y la coordinación y articulación con otros actores, que permitan tener más y mejores prácticas.

En breve, este estudio muestra la necesidad de sintonizar las habilidades técnicas, las capacidades políticas y las realidades de los públicos para construir deliberadamente el sistema de gobernanza policéntrica de los recursos privados para destinación pública.

## 9. Referencias

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona, España: Deusto.

Aguilar, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Bowles, S. (2016). *The Moral Economy: why good incentives are no substitute for good citizens*. New Haven, CT: Yale University Press.

Bruni, L. y Zamagni, S. (2007). *Economía civil*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Cárdenas, J. C. & Carpenter, J. (2008). Behavioural development economics: Lessons from field labs in the developing world. *The Journal of Development Studies*, 44(3), 311-338.

Casas, C., Oberlaender, J. y Sanín, M. C. (2007). *Las fundaciones empresariales y el apoyo a la educación pública: el caso de Colombia. II Seminario Internacional: Nuevos Desafíos del Desarrollo en América Latina*. Río Cuarto, Argentina: Universidad Nacional del Río Cuarto.

Empresarios por la Educación (2002). *Manifiesto de apoyo al mejoramiento de la educación básica*. Bogotá, Colombia: Fundación Empresarios por la Educación.

Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín, Colombia: Fondo Editorial EAFIT.

Eslava, A. (2017). *Políticos, técnicos y comunidades*. Medellín, Colombia: Fondo Editorial EAFIT.

Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.

Mantzavinos, C., Shariq, S. & North, D. (2004). Learning, Institutions, and Economic Performance. *Perspectives on Politics*, 2(1), 75-84. Recuperado de <https://bit.ly/2QbjlOw>

North, D. (2006 [1990]). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ostrom, E. (2000). Crowding out Citizenship. *Scandinavian Political Studies*, 23(1), 3-15. Recuperado de <https://bit.ly/30v7HCT>

Ostrom, E. (2011[1990]). *El Gobierno de los comunes*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

Ostrom, E. (2013). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Derecho Ambiental*, (1), 5-72. Recuperado de <https://bit.ly/2WRNXHr>

Ostrom, E. & Ahn, T. (2009). The Meaning of Social Capital and Its Link to Collective Action. En G. Svendsen, & G. Svendsen (Eds.), *Handbook of Social Capital* (pp. 17-35). Northampton, Reino Unido: Elgar.

Ostrom, V., Tiebout, C., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831-842.

Searle, J. (2005). What is an institution? *Journal of Institutional Economics*, 1(1), 1-22. <https://doi.org/10.1017/S1744137405000020>

Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *EKonomiaz: Revista vasca de economía*, (74), 16-35. Recuperado de <https://bit.ly/2Q9ea1B>

Veblen, T. (2005[1899]). *Teoría de la clase ociosa*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

## 10. Anexo: fuentes

Este anexo presenta algunas generalidades del proceso de recopilación, depuración y análisis de la evidencia empírica relevante para el análisis.

Desde lo metodológico, el ejercicio propuesto buscó apelar a principios de factibilidad, disponibilidad y pertinencia de la información necesaria para resolver la pregunta de investigación; así pues, se definió dentro del universo de organizaciones estudiar una muestra representativa de cuatro. En este caso, se trata de las fundaciones empresariales que hacen inversión social privada en educación pública en el departamento de Antioquia, las cuales fueron abordadas desde la perspectiva de capacidades, ahondando especialmente en las capacidades políticas que tienen estos actores para orientar el proceso de toma de decisiones públicas.

El método empleado fue el cualitativo, haciendo uso de las siguientes herramientas para la consecución de información primaria y secundaria.

### Entrevistas semiestructuradas a:

- Luis Fernando Suárez, Director Ejecutivo FundaUnibán
- Ana María Fernández, Coordinadora Fundación HACEB
- Luz Marina Velásquez, Directora Ejecutiva Fundación SURA
- María Clara Piedrahita, Directora Ejecutiva Fundación NUTRESA
- Rafael Aubad, Presidente Fundación PROANTIOQUIA
- Seguimiento de prensa en los siguientes medios digitales, entre 2011 y 2015:

- Periódico *El Tiempo*, periódico *El Espectador*, periódico *El Colombiano*, periódico *Portafolio*, revista *Semana*, revista *Dinero*

**Consulta de Informes de gestión de las fundaciones empresariales seleccionadas entre 2011 y 2015, tales como:**

- Asociación de Fundaciones Empresariales de Colombia, AFE (2015). Censo AFE 2014. Proyecto piloto: Autorregulación y medición de transparencia de fundaciones.
- Fundación Corona (2004). Evaluación del Programa Nacional de Alianzas entre el sector público, privado y las organizaciones ciudadanas en Colombia.
- Fundación DIS y Fundación Promigas (2012). Las fundaciones empresariales en Colombia: Una mirada a su estructura y dinámicas.
- Fundación Empresarios por la Educación (2011). Educación ¿Qué dicen los Indicadores? Capítulo Antioquia. Bogotá.
- Grupo de Fundaciones y Empresas (GDFE) (2012a). Guía de Inversión Social Privada en Educación.

Posteriormente, la información cualitativa recolectada fue organizada atendiendo a las siguientes categorías: *centros de toma de decisiones*, *arreglos institucionales* y *mecanismos de resolución de conflictos*, permitiendo un mejor análisis de la información y la posterior presentación ordenada de hallazgos, en clave del marco teórico obtenido con la revisión de literatura.