

**LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES COMO ACTORES DE
GOBERNANZA.**

**Análisis de la Política Pública de las organizaciones sociales de la sociedad civil
en Medellín**

JOHN JAIRO CAMARGO CEBALLOS

CC 8.358.883

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL
TÍTULO DE MAGISTER EN DERECHO**

ASESOR

José Alberto Toro Valencia

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO CON ÉNFASIS EN DERECHO PÚBLICO

Medellín, Colombia

2018

ÍNDICE

1. Introducción.....	P. 3
2. Título I – Modelo Teórico.....	P. 8
2.1. Capítulo I. Gobernanza.....	P. 9
2.2. Capítulo II. Las organizaciones no gubernamentales ONG.....	P.22
2.3. Capítulo III. Relacionamiento Estado – ONG.....	P.32
3. Título II. Aplicación del modelo teórico al caso de estudio.....	P.39
3.1. Capítulo IV. Análisis de la política pública de las OSC	P.40
4. Conclusiones	P.63
5. Referencias	P.66

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, resulta pacífico mencionar que una de las formas como se expresa el Estado moderno para la gestión de sus políticas públicas es, es a través de su relacionamiento con las organizaciones no gubernamentales ONG.

Lo anterior cobra especial relevancia en la medida en que pareciera que el Estado, desde el diseño institucional de ciertas políticas públicas, especialmente las encaminadas a la asistencia social, contara con la participación de otros actores no gubernamentales, reconociendo que no está en la capacidad de cubrir por sí solo las demandas sociales de sus asociados, puesto que, “se descubrió que no todas las capacidades requeridas para la gobernación del país -particularmente en el campo del crecimiento y del desarrollo social- se encuentran en el ámbito del gobierno y las que posee el gobierno, aun si extraordinarias (legislación, coacción, imposición fiscal, servicios sociales universales...), son insuficientes frente a la magnitud de los nuevos y viejos problemas de la sociedad”. (Aguilar, 2006, p.72)

Esta situación, se remonta especialmente hacia los años 70, donde, “tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo aparecieron situaciones económicas problemáticas que rebasaron la capacidad de respuesta de los gobiernos sociales y evidenciaron los límites de la intervención del estado en los procesos económicos” (Aguilar, 2013, p.276).

Así las cosas, en medio de ese reconocimiento público de interdependencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales para llevar a satisfacer las demandas sociales, se comienza a acuñar el concepto de gobernanza, el cual se refiere a un “modelo de interacción entre el Estado y la sociedad... donde el punto que diferencia al gobierno de la gobernanza es el grado de apertura de las comunidades de política y la participación

de actores no gubernamentales. Mientras que en el gobierno los lugares de toma de decisión se encuentran situados en estructuras jerárquicas intergubernamentales, en la gobernanza estos se desplazan al sector privado o a redes horizontales mixtas". (Porras, 2007, p.170)

Por su parte Jiménez, citando a Mayntz (2000) plantea que "la "governance" o "gouvernance" va a adquirir nuevos significados, básicamente dos, que se pueden resumir de la siguiente manera: a) para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales; y b) como una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, como formas primarias de construcción del orden social" (2008, p.8).

Esta necesidad de articulación entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales – ONG –, que a su vez es una forma de reconocimiento del aporte que éstas hacen a las políticas públicas y al desarrollo social; reconociendo, además, su capacidad de auto regulación y su capacidad para mover recursos, económicos y humanos; ha implicado que el Estado en primer lugar, prevea los escenarios de articulación y, en segundo lugar, que provoque una necesidad de regulación y control a estos agentes. Como nuevo modo de gobernar, la gobernanza destaca la naturaleza de la colaboración de los actores de la sociedad para encaminar mejor la atención de los problemas públicos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del espacio de lo público (Aguilar, 2006).

Así las cosas, hoy día nos encontramos con un Estado más gestor de programas y redes donde articula a diversos actores de la sociedad, especializados en distintas temáticas objeto de su gestión, para la definición, implementación y evaluación de políticas públicas, procurando así una capacidad de respuesta mayor, oportuna, especializada e integrada a las necesidades de sus asociados. Esta situación es descrita por Aguilar, así: "Lo que se tuvo que iniciar por razones de eficiencia terminó por generar y normalizar un

nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en lo concerniente a la dirección de la sociedad. ‘Redes de políticas’, ‘asociaciones público-privadas’, ‘democracia participativa, deliberativa’, ‘presupuesto participativo’, ‘contraloría social’, ‘auditoría ciudadana’, ‘ámbito público no estatal, no gubernamental’, ‘participación solidaria’, ‘cogestión del poder’ (...) han sido algunos de los nombres que se han dado en América Latina a la emergencia del nuevo modo de gobernar interdependiente, interactivo, en coproducción y corresponsabilidad” (2007, p.13).

En esta misma línea, para Uvalle “El vínculo entre la gobernanza y las políticas públicas, en términos de la dirección por consenso de la sociedad, es ahora más nítido porque los reclamos de la colaboración social y pública tienden a ser más intensos para dar vida a las decisiones y las acciones públicas. Por tanto, la inclusión y la colaboración son atributos de la gobernanza contemporánea, lo cual implica que el proceso de las políticas es abierto e interactivo. Esta situación favorece el planteamiento de que las políticas públicas como método de cooperación, tienen la ventaja de articular lo gubernamental, lo privado, lo público y lo social en tipos de arreglos institucionales que favorecen un sistema de colaboración que da vida a la dirección por consenso. Como método de cooperación, las políticas públicas son la clave para que la dirección de la sociedad sea producto de arreglos, interacciones, intercambios y acciones que nutren la acción pública” (2011, p.4).

En este punto es donde resulta importante caracterizar el concepto de organizaciones no gubernamentales ONG, entendidas como entidades privadas que tienen la finalidad de crear bienes y servicios públicos (Salas, 2014, p.26). Cabe mencionar que, este concepto no tiene una definición jurídica y que su equivalente, en cuanto a lo normativo, es el de entidad sin ánimo de lucro – ESAL -. Sin embargo, como bien lo explica Salas “No toda organización cívica voluntaria sin fines de lucro puede ser considerada una ONG; se requiere existencia y reconocimiento jurídico, y una estructura organizacional permanente... Las ONG hacen parte del sector social, junto con las cooperativas, cajas de compensación, gremios, sindicatos, juntas de acción comunal, asociaciones de

padres de familia, organizaciones comunitarias, fondos de empleados, asociaciones mutuales, y asociaciones profesionales.... No toda entidad sin ánimo de lucro es una ONG, pero las ONG deben ser entidades sin ánimo de lucro” (2014, p.26).

Pues bien, hecha la anterior precisión, este trabajo pretende aportar al análisis del concepto de ONG y acercarse a la clasificación legal de las entidades sin ánimo de lucro – ESALES, que como lo menciona Jaramillo su tipificación desde lo legal, está más orientada hacia la clasificación de su patrimonio y destinación puesto que “una entidad no tiene ánimo de lucro, en la medida en que las utilidades obtenidas por ella nunca se reparten entre sus miembros” (2014, p.25) sino que deben ser reinvertidas en su objeto social. Estas entidades tienen objetivos altruistas que buscan contribuir al interés general y son reconocidas como entidades del tercer sector, diferenciándose del Estado y del sector privado lucrativo.

Esto es relevante, en la medida en que el Estado, a través de su prerrogativa normativa, ha generado un marco de estímulo a la labor de estas entidades a través del establecimiento de un régimen tributario especial, definido por la Ley 1819 de 2016; y un marco especial de contratación directa con estas entidades, a partir del artículo 355 constitucional, ley 489 de 1996 y Decreto 092 de 2017. Como se verá, estos marcos normativos, se constituyen como consecuencias de las relaciones de gobernanza imperantes entre Estado y ONG.

Para condensar lo anterior, se propone finalmente, como ejemplo y evidencia de dicha articulación, analizar desde una perspectiva jurídica (no sociológica) la política pública de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil en el Municipio de Medellín, establecida mediante Acuerdo Municipal 052 de 2015. En dicha política se encuentra una clasificación de las organizaciones sociales en la ciudad de Medellín y se establecen los objetivos que el Estado (en este caso en su manifestación a través del ente territorial

municipal) ha establecido para la promoción, impulso, acompañamiento, articulación y fomento de dichas organizaciones.

Esta política pública se constituye en un mecanismo de reconocimiento a las organizaciones sociales como actores claves para la gestión social y adicionalmente, establece un marco institucionalizado de gobernanza, donde a partir de la implementación de consejos consultivos, se asegura la participación de las organizaciones en el proceso de construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas que atañen al ámbito social.

Así las cosas, el presente trabajo se ha planteado como objetivo general examinar la articulación existente entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales – ONG para la gestión de las políticas públicas sociales en el orden municipal. Esto con el fin de identificar a este tipo de ONG como una manifestación de la Gobernanza en la dimensión local.

Los objetivos específicos son:

- 1 Analizar el concepto de Gobernanza presente en las relaciones entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales – ONG y en la ejecución de políticas públicas sociales.
- 2 Comprender la figura de las Organizaciones No Gubernamentales en el marco jurídico colombiano, identificando su contexto, características, clasificación, marco normativo y sus debates actuales.
- 3 Describir el marco de articulación entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales – ONG a partir de aspectos como la contratación pública, los estímulos fiscales y la participación de las ONG en la gestión de políticas públicas sociales.

- 4 Analizar, desde una perspectiva jurídica, la política pública de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil en el Municipio de Medellín establecida mediante Acuerdo Municipal 052 de 2015 como instrumento de gobernanza.

La relevancia del tema propuesto para el derecho público está dada en el análisis de estas relaciones como una forma moderna de manifestación del Estado, donde a partir de las incapacidades de éste, se co-gobierna y se co-gestionan políticas públicas con actores no gubernamentales, como una manera de descentralización del poder y de la acción; y como una manera del ejercicio del poder de manera horizontal.

Todo lo anterior, tiende a concluir, a manera de hipótesis, que las organizaciones no gubernamentales ONG, son actores centrales de la gobernanza para la gestión de las políticas públicas sociales del país y que, desde el diseño institucional de las mismas, el Estado presupone la participación éstas para lo cual ha establecido marcos jurídicos que institucionalizan este relacionamiento y que evidencian la noción de desarrollo que el Estado imprime sobre las políticas públicas sociales.

2. TÍTULO I – MODELO TEÓRICO

En este título se abordará una aproximación teórica al concepto de gobernanza, identificando su origen, sus características, sus elementos y su conceptualización vigente. Igualmente se estudiará el concepto de ONG, en su versión más jurídica entendida como ESAL y su versión más amplia, entendida como organizaciones de la sociedad civil OSC.

El propósito de esta aproximación a estos conceptos es identificar cómo a partir del concepto de gobernanza se institucionaliza el relacionamiento entre Estado y ONG,

entendiendo las características de este relacionamiento, el contexto en el que ha surgido y las formas actuales en que se manifiesta.

Debido a la complejidad de ambos conceptos, se abordarán en capítulos separados con el fin de caracterizarlos adecuadamente y finalmente, se concluirá la manera como se entiende dicho relacionamiento y el papel que las ONG juegan en la noción actual de gobernanza. Lo anterior, se constituye a su vez como una introducción al Título II de este escrito, en el cual se pretende, a partir del análisis de la política pública de las organizaciones de la sociedad civil en Medellín, evidenciar la institucionalización de un modelo de gobernanza local para el impulso de las políticas sociales.

2.1. CAPÍTULO 1

GOBERNANZA

En este capítulo, se analizará el concepto de gobernanza, anticipando que se trata de una aproximación teórica a dicho concepto, en la medida en que metodológicamente, este trabajo no tiene un alcance de análisis sociológico o histórico de la figura, sino que, por el contrario, se propone hacer una referencia a la gobernanza como un cambio en el modelo de actuación por parte del Estado.

Así las cosas, en este capítulo se abordará una aproximación al concepto de gobernanza, su origen, las diferencias entre las nociones de gobernabilidad y gobernanza, los elementos que la definen, su dimensión relacional y algunos retos.

Concepto de gobernanza, origen y evolución

La evolución del Estado y la manera de gobernar hace que sea imperativo analizar la forma cómo este se relaciona con sus gobernados, con la sociedad, con agentes externos, con el mercado, en fin, el Estado puesto en marcha y por fuera de las clasificaciones y codificaciones doctrinales.

En este sentido, el concepto de gobernanza propone analizar la manera como interactúa el Estado, como toma sus decisiones, identificando sus características, requisitos, retos y oportunidades. Pero lo más importante, nos permite entender una noción de Estado moderno y nos permite analizar en un solo concepto la evolución misma del Estado. Puesto que, como lo menciona Berguen (2012) la gobernanza da cuenta de la forma como se alienan los hábitos culturales, las instituciones políticas y el sistema económico de una sociedad.

Así las cosas, y con el ánimo de dar puntar a una definición del concepto, Álzate y Romo (2014), consideran la gobernanza como un enfoque de la administración pública donde no prima una forma de poder único dentro de la forma en que se tramita lo público sino que presupone interdependencias entre actores (públicos y privados) que buscan equilibrio en las diferentes esferas del desarrollo, determinados por la búsqueda de eficiencia y calidad de las decisiones y actuaciones de los diferentes estamentos de la sociedad.

Por su parte, Prats (2006) citado por Cano (2011) considera la gobernanza desde un punto de vista más estructural. Se enfoca en la estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual se toman decisiones sobre la cosa pública. Esto es, que la política sea cada vez menos dirección política de organizaciones y cada vez más articulación de asociaciones entre diversos niveles de gobierno y con las organizaciones empresariales y las organizaciones y movimientos de la sociedad civil.

Finalmente, Whittingham (2005, p.6), define gobernanza desde una “perspectiva sistémica”, entendiendo este concepto como la interacción entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, donde cualquier cambio en una parte del sistema cambiará tanto el equilibrio como las interacciones del mismo como un todo, haciendo que la gobernanza se redefina también al cambiar las funciones del Estado.

Estos enfoques nos plantean una transformación en la manera como se toman las decisiones públicas, lo que implica necesariamente hablar de un cambio en el modelo de actuación del Estado, dejando a un lado su papel tradicional de actor central y evolucionando hacia un modelo de actuación donde el Estado desempeña un papel de coordinador, articulador, gestor y facilitador de la gestión de los demás actores que intervienen en la sociedad. En este sentido, Peters y Pierre (2005) citados por Zapata y Vásquez (2012) afirman que el auge de la gobernanza tiene entre sus causas, la pérdida por parte del Estado del monopolio de recursos financieros, así como de la experiencia y de instituciones para gobernar, aunque mantenga su capacidad de búsqueda del interés colectivo.

La importancia de la gobernanza radica en que es producto de los cambios sociales, las reformas sociales enfocadas al mercado y de la reestructuración que trajo la nueva gestión pública (Zapata y Vásquez, 2012), lo cual derivó en la transformación del relacionamiento Estado y Sociedad (Cerillo, 2005). Esto conllevó a una nueva forma de interacción de actores públicos y privados, ahora interdependientes donde, de manera negociada y coordinada, se formulan y se implementan políticas públicas (Mayntz, 2000)

Así las cosas, “el concepto de gobernanza expresa entonces la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el gobierno puede poseer y su acción directiva, que las pone en práctica, o las traduce en acciones. Denota, en síntesis, la capacidad directiva mediada y demostrada por acciones y resultados” (Aguilar 2006, p.66).

Sin embargo, el concepto de gobernanza ha tenido que formarse a partir de otros conceptos, los cuales, siguiendo a Whittingham (2005) se podrían resumir de la siguiente manera:

- Capital social: expresado en la noción de redes de actores, normas y confianza entre el Estado y sus administrados.

- Gobernabilidad: entendida como la capacidad del gobierno para cumplir sus funciones.
- Gobierno: expresado en organizaciones o instituciones a cargo de garantizar que las decisiones en asuntos públicos cuenten con los medios necesarios.

Podemos concluir parcialmente que “gobernanza es entonces un concepto bifronte”: (Aguilar 2006) ya que hace una retrospectiva en el pasado hacia las crisis de los gobiernos y “mira hacia el futuro perfil de la sociedad” donde hay una mayor presencia de actores “independientes e interdependientes” que interactúan en un nuevo contexto social.

En cuanto al origen del concepto, en el ámbito mundial, para autores como Jiménez y otros (2007, p.81) el origen de la gobernanza se puede sintetizar en los años ochenta, constituyéndose en la evolución conceptual del *governance*. Este en sus inicios fue asociado a las ciencias camerales, pasando por un concepto de gestión del Estado, seguido por un concepto de *good governance*, aplicable a la empresa privada para llegar a tener los usos que se le dan hoy día. De esta forma conceptos como: *corporate governance*, que indica un sistema de control de organizaciones de cara al normal funcionamiento del sector empresarial; *good governance*, producto de los organismos multilaterales, para indicar buen gobierno o buena gestión pública; *gobernanza urbana*, que hace alusión a la democracia participativa y la transformación de los gobiernos locales; *global governance*, que hace énfasis en la multiplicidad de actores dentro de un mundo globalizado y *gobernanza en la construcción de la Unión Europea*, como promoción de la autoridad y los conceptos de europeización.

Según Aguilar “la fecha de nacimiento del término y de su denotación conceptual parece ser el reporte del Banco Mundial de noviembre de 1989: *El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sostenible. Una perspectiva de largo plazo*, en la que señaló que la incapacidad de gobernar y administrar del gobierno constituía el origen del fracasado desarrollo de la África negra, por lo que se requería menos y mejor gobierno (*a better governance*)” (2006, p.82).

De acuerdo con Vásquez, la gobernanza “tuvo lugar a partir de la conjugación de tres grupos de factores: la aplicación de las medidas de reforma económica estructural de los años noventa, las posteriores medidas de reforma institucional y los procesos de ampliación de la democracia. Estos factores, han configurado un contexto en el cual la gobernanza está condicionada por situaciones como la pobreza, la desigualdad, la violencia, la debilidad institucional, entre otras” (2014, p.8, 16). Específicamente en América Latina “Su aparición tuvo lugar a partir de la confluencia de tres fuentes: los procesos de democratización y descentralización que generaron la apertura para el ingreso de nuevos actores a la política; la aplicación de medidas de ajuste económico estructural en la década de 1990, que se expresaron en procesos de privatización; y, la implementación posterior de reformas institucionales que incluyeron elementos de la Nueva Gestión Pública”.

Haciendo énfasis en la llamada nueva gestión pública (NGP), encontramos que, de acuerdo con Cano (2011, p.127), como tendencia administrativa, estuvo dirigida a dos propósitos fundamentales: 1) recuperarse de la crisis de la deuda de los años ochenta y 2) reunir las condiciones de entrada al mundo globalizado, los cuales se condensan en lo que se ha conocido como gobernabilidad.

Ahondando en el contexto en que surgió la nueva gestión pública, Aguilar (2006, p.60) comenta que el punto de partida está en la crisis fiscal del Estado Social que puso de manifiesto la *ingobernación*, esto es, “el hecho de que el gobierno había dejado de gobernar a su sociedad, por lo menos en sentido económico, dado que había conducido al estancamiento, la recesión o al hundimiento y/o el hecho de que el gobierno se mostraba como un agente que carecía de la capacidad requerida para dirigir a su sociedad hacia objetivos positivos de bienestar o desarrollo”. Así las cosas, la crisis demostró la incapacidad directiva del gobierno y por sus resultados negativos lo mostró como un “factor de desgobierno” que desencadenaba en situaciones de conflicto con la sociedad.

Esta crisis “puso de manifiesto también, la crisis del esquema jerárquico o autoritario de las relaciones entre Estado y Sociedad, entre el gobierno y las organizaciones económicas y sociales, y fue el detonador de un giro hacia la construcción de un nuevo tipo de relaciones directivas en un modo menos vertical”. (Aguilar 2006, p.62)

Gobernanza entonces surge como una evolución de la actuación del Estado, como una respuesta a la crisis de los noventa en América Latina, como una estrategia de funcionamiento acorde con las realidades de tiempos modernos, como un modo de trabajo y articulación, como un nuevo modelo de actuación del Estado que incide en su manera de relacionarse con sus asociados.

Ahora bien, gobernanza como concepto, también ha implicado la evolución de conceptos como gobierno y gobernabilidad.

Según el diccionario de la Real Academia *Gobernabilidad* es “la cualidad de lo gobernable” y *Gobernanza* es “el arte o la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Launay y Gonzalez, 2010, p.13).

Velásquez (2005) habla de cuatro ámbitos en los cuales se ha usado el termino gobernanza y gobernabilidad de manera indistinta: I) *corporate governance* para referirse a las relaciones informales al interior de las empresas en el sector privado y su adecuado mantenimiento; II) en el ámbito relaciones internacionales donde el uso de estos términos hace alusión al sistema de reglas para la resolución de asuntos entre los Estados, sin contar con la intermediación de un estado global y único; III) en la *good governance* o “buen gobierno”, usado por organismos multilaterales para referirse a un modelo de buenos comportamientos de los gobiernos; IV) *modern governance* como nuevos mecanismos de regulación de lo público en el mundo globalizado y frente a acciones de desarrollo del Estado y la democracia (nuevos actores en la construcción de lo público - para entender las demandas de estos hacia el Estado y sus mecanismos de actuación.

En las ciencias sociales, Jan Kooiman (1993), citado por Vásquez (2010) define la gobernabilidad como la capacidad de un sistema socio político para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Se trata por tanto de una “capacidad” o habilidad. En cuanto a la gobernanza, el concepto se refiere ya no a una capacidad, sino a un proceso o a un conjunto de interacciones sociopolíticas. Es decir, en la visión de Kooiman, gobernanza vienen a ser la evolución del concepto de gobernabilidad, la evolución de una capacidad o habilidad en si misma considerada a un proceso que refleja las interacciones del Estado y la Sociedad.

De acuerdo con Bassols y Mendoza, retomando los efectos de la nueva gestión pública, bajo los parámetros de costo – eficiencia, se sentó las bases para desarrollar un modelo gerencial de gobierno que paulatinamente se ha ido imponiendo. “Fue entonces cuando el concepto de gobernabilidad pasó de una concepción netamente administrativa, a una ligada a la capacidad de gestión de problemas y demandas emanadas en el marco de la transición a la democracia” (2011). De cualquier modo, este concepto se utilizó con frecuencia para problematizar la incidencia del aparato gubernamental en una sociedad dada y sus desacuerdos con el Estado. Asimismo, sirvió para calificar el tipo de régimen por el que atravesaban ciertas sociedades (gobernabilidad autoritaria versus democrática). Pero con el paso de los años, su uso se banalizó y perdió fuerza analítica. Ese fue el momento del ascenso de un nuevo concepto, a principios de la década de 1990: *governance*. Años después se traducirá al español como gobernanza y su uso, aunque no sustituyó completamente al antiguo concepto de gobernabilidad, sí logró acotarlo, adquiriendo el de gobernanza un sentido propio.

Elementos para definir gobernanza, su dimensión relacional y retos

Con el fin de precisar el concepto de gobernanza, que como se ha esbozado, es dinámico y evolutivo, diferentes autores han propuesto algunos elementos para definirlo. Al respecto se destaca la definición de elementos que Jiménez y otros (2007, p.83) establecen para definir gobernanza destacando que gobernanza es un concepto más

amplio que la noción de gobierno como concepto y como estructura donde se da una triangulación de relaciones entre el Estado, las instituciones privadas y la ciudadanía mediante un estilo horizontal de gestión que reconoce la multiplicidad de actores y la no concentración de poder. Esta visión de Estado implica la transformación de estructuras formales, generando “deslocalización”: “múltiples procesos en múltiples sitios geográficos y en diversos niveles institucionales.

Por su parte, Vásquez (2011) plantea una serie de criterios de comparación entre gobierno tradicional y gobernanza, los cuales podríamos resumir así: en cuanto al origen de los actores, el gobierno se basaba en el Estado y en lo público. En gobernanza, se trata del Estado y la Sociedad Civil como una confluencia de actores públicos y privados. Se trata del paso de la burocracia a un esquema de trabajo en red donde es posible asumir el conocimiento de problemas de alta complejidad en la medida en que participan una serie de actores con recursos, capacidades y conocimientos. El principio de actuación en el esquema de gobierno era de jerarquía y autoridad mientras que en gobernanza hablamos de coordinación y negociación. En el gobierno tradicional el Estado ejercía el rol de proveedor, autoridad y controlante. El rol del Estado en la gobernanza es de líder, conductor, facilitador, habilitador, coordinador, colaborador, conllevando a que la forma de democracia predominante en gobernanza sea la participativa, mientras que en el esquema tradicional de gobierno era representativa.

Finalmente, Delamaza (2009) citado por Shak (2014) plantea la gobernanza como: a) la ampliación y pluralización de los actores de lo público. b) el conjunto de procesos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación de dichos autores. c) la construcción de metas comunes definidas colectivamente sin predeterminación por alguno de los actores involucrados y d) un tipo de respuesta efectiva y coherente a la complejidad del entorno.

Así las cosas, una vez expuestas estas tres visiones de los elementos que componen la gobernanza, podríamos concluir, de acuerdo con Bassols y Mendoza (2011) que los siguientes son elementos comunes en el concepto de gobernanza: Interdependencia o

asociación de actores que genera un juego entre estos (actores, empresarios y miembros de la sociedad civil incluidos); un sistema de redes no jerárquicas donde se da una prevalencia del diálogo y la concertación en vez del conflicto, propiciando la corresponsabilidad entre actores y la descentralización en la toma de decisiones.

Como puede apreciarse, al analizar las diferentes opciones de elementos que se indicaron, uno de los factores más definitivo y representativo de la gobernanza es la nueva forma en que se da el relacionamiento entre los actores. Puesto que, como se indicó, en gobernanza hablamos de interdependencia, corresponsabilidad, y horizontalidad entre actores, lo cual implica el reconocimiento del valor y aporte que los actores, distintos al Estado, tienen para la consecución de las políticas y programas sociales.

En consecuencia, la dimensión relacional es la principal característica de la gobernanza. Que recoge lo que he denominado el nuevo modelo de actuación del Estado y que se constituye en el punto de quiebre de la idea de actuación jerárquica por parte del Estado donde se da la “implicación en los temas de ciudad de actores provenientes de diversos frentes: sector económico privado, comunidades, organizaciones no gubernamentales, academia, distintos niveles de gobierno, organismos internacionales y supranacionales, etc.” (Vásquez 2014, p.13)

Esta dimensión relacional tiene su expresión en el concepto de “redes”. De acuerdo con Vásquez, dentro de la órbita de la ciencia política y de las políticas públicas, la red es una categoría usada como metáfora, que posibilita sintetizar varias características de una forma específica de trabajo grupal o patrón de interacción. De esta manera, la noción de redes permite considerar que existen varios centros de poder, que se relacionan de múltiples maneras produciendo diferentes formas de interacción. Esta noción plantea que “se ha desdibujado la separación entre lo público y lo privado, lo estatal y no estatal y que hay interdependencia entre los actores, con el fin de generar la acción colectiva necesaria para producir los resultados del gobierno”. (Vásquez 2014, p.45).

En este punto, Aguilar plantea que “la premisa del gobernar contemporáneo” consiste en reconocer la productividad de los agentes dueños de los recursos necesarios para la dirección de la sociedad y convocarlos a un “trabajo conjunto”. “se perfila y restaura la idea de la gobernación / gobernanza como un proceso directivo de la sociedad en el que el actor gobierno es un agente integrante del proceso, pero deja de ser el actor directivo único, el que trasciende o domina la dinámica de la sociedad en todos los asuntos de su interés” (2006, p.78). Esto hace énfasis en la dimensión dinámica de la gobernanza donde se mira la interacción de los actores de cara a la solución de problemas trascendiendo la visión estructural (Vásquez 2014) ya que no es solo organizarse en forma de redes sino interactuar, organizarse y actuar conjuntamente para contribuir a la solución de problemas complejos.

De acuerdo con Mayntz (2000), en las redes se dan acuerdos corporativos, son mixtas debido a la multiplicidad de actores de diversos sectores, que plantean formas de autorregulación o de autogobierno. Por su parte Rhodes (1996), considera que las redes son interorganizacionales, auto-organizadas, pueden ser no estatales; con continuas interacciones para cambiar recursos; se basa en relaciones de confianza; definen unas reglas de juego; y tienen autonomía frente al Estado.

En consecuencia, la noción de redes implica la participación de actores diversos en el marco de redes plurales: varios niveles de gobierno y de la administración (en sentido vertical). También múltiples áreas, departamentos y sectores (sentido horizontal) y simultáneamente actores no institucionales como empresas, organizaciones y movimientos sociales (Vásquez 2014, p.39). El gobierno deja de ser el centro director de la sociedad. En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia. Mayntz (2001).

De acuerdo con Blanco y Gomá (2003), las nuevas articulaciones de *governance* o gobierno en red implican: a) el reconocimiento, la aceptación y la integración de la

complejidad como un elemento intrínseco del proceso político; b) sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; y c) una nueva posición de poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos. Para estos autores, estos serían los requisitos que definen una red participativa de *governance*: no centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de manera monopólica; interdependencia – dependencia mutua de actores e interacciones sostenidas con nivel de estabilidad (institucionalización). Así las cosas, la gobernanza entonces es la alternativa para la toma de decisiones en ambientes complejos ya que hay flexibilidad y adaptabilidad.

Finalmente, según Mayntz (2000), para que opere adecuadamente, se deben dar las condiciones de un adecuado Estado nación moderno. De lo contrario, se podrían generar formas ineficaces de coordinación social. Estas condiciones se podrían resumir de la siguiente manera:

- Se requieren arreglos “neocorporativos” que reflejen las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores organizados, sobre temas de política macroeconómica
- Se requiere un enfoque de redes que propicie un consenso negociado que facilite la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia.

Ahora bien, con el fin de concluir este punto, a continuación, se presentan dos consideraciones o retos a cerca del funcionamiento de la gobernanza, los cuales ponen de presente la estructura de relacionamiento en red (donde encontramos al Estado y las ONG) y sus debates vigentes.

Una consideración producto de la gestión no jerárquica y colaborativa con diversos actores sociales, es si bajo este nuevo enfoque de redes de gobernanza desaparece el Estado. Jiménez y otros (2007, p.88) consideran que la gobernanza propicia la aparición de subsistemas auto regulados o auto organizados que no necesariamente están al

alcance de comprensión por parte del Estado, lo que implica que funcionan sin él. La cuestión entonces es acerca del papel del Estado en esta nueva dinámica, el cual, de acuerdo con Rhodes (1996), puede influir y hasta dirigir las redes, lo cual representa un desafío de coordinación de actores públicos y privados con recursos diversos ya que la cooperación entre actores requiere la intervención del Estado por cuanto éste dispone de recursos.

Así las cosas, se podría pensar que “el Estado no cambia de forma, sino que, en cierta medida, desaparece, ya que no hay una autoridad central en el sentido del Estado clásico, ni un modelo de funcionamiento jerárquico”. (Rhodes 1996, p.52). Sin embargo, de acuerdo con Mayntz (2000), cuando el Estado delega la toma de decisiones a organizaciones auto reguladas, se conserva el derecho de ratificar esas decisiones. Ya que el resultado de las decisiones tomadas dentro de la estructura de la gobernanza no siempre es armonioso, puesto que puede obedecer a una cooperación antagonista, debido a que la acción en red no significa ausencia de jerarquías. No todas tienen igual poder, sino que este depende de los recursos que tienen y, en consecuencia, en las redes, un solo actor podría dominar los procesos de intercambio.

Para superar este debate, de acuerdo con Aguilar (2006, p.79) el “peso gubernamental” es absolutamente necesario para que el Estado no naufrague, puesto que pretender no involucrarse en las nuevas dinámicas de relacionamiento le podría costar su gobernabilidad. Es por esto que, como se verá en el título II de este texto, con el fin de participar como coordinador de estos nuevos espacios de relacionamiento, el Estado propicia marcos institucionales donde articula otros actores, fortaleciéndolos e involucrándolos en las decisiones y construcciones gubernamentales, evitando así una desconexión que pueda poner en riesgo su existencia y gobernabilidad.

Por otra parte, una de las consideraciones necesarias en el enfoque de redes tiene que ver con el funcionamiento al interior de las mismas. Vásquez (2014) considera que el concepto de gestión de redes tiene vínculos con un concepto mucho más abstracto, el de metagobernanza, la cual es considerada como la gobernanza de la gobernanza y se

refiere a la organización de las condiciones para la gobernanza, es decir, la forma en que se lideran las redes, se establecen reglas y el contexto en que la política toma lugar.

Así las cosas, la meta-gobernanza se refiere a las dificultades de coordinación entre redes. La metagobernanza es definida por Serensen y Torfing (2009, p.245), citados por Vásquez (2014) como un proceso a través del cual ciertos actores dan forma, combinan, facilitan y orientan las formas particulares de gobernanza de acuerdo a reglas, procedimientos, o estándares.

Este concepto es relevante en la medida en que trasciende la visión inicial de gobernanza para estudiar el relacionamiento de las redes dentro de las mismas redes de gobernanza. Esto es bastante sensible a la efectividad del trabajo en red ya que permite conocer las problemáticas y juegos de poder al interior de las redes que puedan afectar o no el éxito de la gestión pública.

Sin embargo, este concepto no se profundizará en este texto dado el alcance planteado, donde se analiza la gobernanza en su noción más genérica, esto es, entre el Estado y los demás actores (en nuestro caso, las ONG) y no el relacionamiento entre los actores que conforman una red de gobernanza. Aun así, se considera bastante valioso el estudio de esta problemática a fin de determinar la efectividad y la eficiencia en el funcionamiento de las redes y sobre todo, a fin de dilucidar cual es el verdadero papel que juega el Estado dentro de las redes donde hay actores más poderosos que este (en términos de recursos, o de legitimidad social) y donde las dinámicas de poder entre actores podría ocasionar desequilibrios en la coordinación y en la actuación de éstos.

Podríamos concluir este capítulo entendiendo que la gobernanza es una manifestación del Estado moderno, que al reconocer el valor de los demás actores (institucionales, públicos y privados) declara una renuncia a la verticalidad en su manera de actuar pasando a un modelo de coordinación e interdependencia, donde se reconoce el valor de los actores, su aporte y sus capacidades de construcción. Este enfoque de gobernanza nos permite entender la importancia del relacionamiento entre el Estado y

las organizaciones no gubernamentales, ya que, como se verá más adelante, son actores clave en la ejecución de políticas y programas sociales, que históricamente han contribuido con el Estado en la atención de las necesidades insatisfechas de los ciudadanos.

2.2. CAPÍTULO 2

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ONG

En este capítulo, se analizará el concepto de organizaciones no gubernamentales ONG. En primer lugar, haciendo una referencia al contexto mediante el cual se da su surgimiento; luego precisando la evolución de los conceptos ONG, organizaciones de la sociedad civil OSC y entidades sin ánimo de lucro ESAL, y, por último, los retos de estas instituciones. Lo anterior, se plantea en este escrito con el fin de evidenciar la relación existente entre el Estado y las ONG, y caracterizar dichas organizaciones, entendiendo el rol social que desempeñan y el aporte que hacen al desarrollo de las políticas públicas sociales.

Surgimiento de las organizaciones no gubernamentales

El surgimiento de las organizaciones no gubernamentales está estrechamente ligado al surgimiento del Estado Moderno. De acuerdo con Salas (2014), se puede decir que la preocupación por el bienestar de la persona, la familia y la comunidad ha estado vigente desde mucho antes del surgimiento del Estado moderno, inicialmente manifestado en acciones de filantropía, caridad cristiana o programas asistencialistas.

Posteriormente, con el surgimiento del Estado de bienestar, especialmente en Europa y Norte América, donde este modelo de Estado surgió de una manera más pura, el papel de dichas organizaciones fue asumido por el Estado, quien asumió la tarea de garantizar el bienestar de sus asociados a través de iniciativas estatales de carácter asistencialistas. Por su parte, en América Latina, el Estado de bienestar no fue

implementado en su total dimensión, en la medida en que se encontraron restricciones políticas (democracias jóvenes) y sobre todo económicas (al tratarse de países en vía de desarrollo). En algunos países, como Colombia, se crearon programas asistencialistas pero enfocados solo a la población más vulnerable de la sociedad lo cual se constituían en manifestaciones aisladas del Estado de Bienestar pero que distaban del concepto europeo o americano sobre este tipo de Estado.

Sin embargo, el volumen de necesidades sociales, desde antaño, ha sido siempre insatisfecho por el Estado y ha sido justamente lo que posibilitó el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales ONG, como actores de la sociedad, que entraron a coadyuvar al Estado en sus respuestas sociales. Como lo describe Salas “el objetivo de las entidades sin ánimo de lucro, en ese entonces, no era el de proponer un modelo alternativo de desarrollo sino el de paliar y mitigar los efectos de la pobreza” (2014, p.29), y esto es bien importante debido a que las condiciones económicas, culturales y de hecho, el mismo asistencialismo estatal, estaba generando una dependencia nociva del paternalismo que finalmente se tradujo en la generación de más pobreza.

Ruiz (2004) manifiesta que la consolidación del sector de las ONG, se da entre la década de los sesenta y los ochenta, como respuesta a las necesidades básicas insatisfechas de la mayoría de la población. Por ello, las ONG no solo aumentaron cuantitativamente, sino que también lo hicieron cualitativamente; ya que pasaron de tener una labor concentrada principalmente en la asistencia a los problemas de la comunidad, a evolucionar hacia una la prestación de servicios sociales.

Así las cosas, entre 1839 y 1960 aparecen 238 ONG en Colombia y ha ido evolucionando así: 1961 y 1970 se crean 232 ONG; entre 1971 y 1980, 287 y 436 ONG, de 1981 a 1990. (Salas 2014, p.30). A 2013, de acuerdo a las cifras de la DIAN (2013), se estiman que existen alrededor de 71.662 entidades sin ánimo de lucro ESAL.

El surgimiento de estas instituciones ha sido definido por cinco hitos que han establecido las condiciones y roles que actualmente desempeñan las ONG. Estos son: la

Constitución Política de 1991, el viraje neoliberal del Estado; la Ley 152 de 1994; los procesos de globalización y la participación de las ONG en las veedurías ciudadanas.

En cuanto a la Constitución, Jaramillo (2014), destaca el artículo 2º que consagró dentro de los fines esenciales del Estado: el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad y la garantía efectiva de los principios, derechos y deberes, lo cual se ha traducido en una obligación por parte del Estado de proteger a las personas especialmente, a aquellas que se encuentran en debilidad manifiesta. Y, adicionalmente, se traduce justamente en un principio de colaboración entre las ONG y el Estado para el cumplimiento de los fines de este último.

Igualmente, se destaca el artículo 38, que establece el derecho de libre asociación de donde se desprende “el ejercicio libre y voluntario de los ciudadanos encaminado a fundar o integrar formalmente agrupaciones permanentes o con propósitos concretos”, lo cual sustenta la iniciativa para asociarse alrededor de Asociaciones con fines comerciales o Civiles, a través de figuras o instituciones como Corporaciones, Fundaciones, Asociaciones, Cooperativas, entre otras, para perseguir fines, generalmente asociados con el bienestar del ser humano y de la sociedad en general. Adicionalmente, se pueden destacar los artículos 10 y 103 que le imponen al Estado la obligación de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las entidades benéficas o de utilidad común no gubernamentales; y finalmente el artículo 355 que estableció la posibilidad para el Estado de contratar con estas entidades.

En cuanto al viraje neoliberal del Estado, Salas (2014) plantea que justamente, el tránsito del Estado de bienestar al modelo neoliberal implicó la renuncia al papel asistencialista del Estado y propició el escenario de necesidad y colaboración para el surgimiento de las ONG. Esto dentro del marco de las políticas del denominado Consenso de Washington, que influyó en la construcción de políticas públicas y económicas en los estados latinoamericanos.

Por su parte, la Ley 152 de 1994, que estableció los Planes de Desarrollo, implicó desde la óptica de la planeación, que las entidades territoriales plantearan acciones de articulación con las ONG para gestionar sus líneas o pilares de desarrollo. Esta ley es el desarrollo legislativo del tránsito de Estado de bienestar al modelo neoliberal.

En cuanto a los procesos de globalización, es importante referirnos a la manera como se ha favorecido el surgimiento y fortalecimiento de las ONG en dichos procesos. Autores como Teubner y Sassen (2010) resaltan que, aunque la globalización se constituye en un desafío al Estado soberano, la soberanía del Estado continúa siendo una característica del sistema nacional. Sin embargo, conforme a los procesos de globalización, el ejercicio de la soberanía excede los límites territoriales del estado y trasciende a esferas económicas, políticas y sociales, donde aparecen nuevas formas de autoridad política, ejercidas por organismos privados (multilaterales, multinacionales, ONG) las cuales, de acuerdo con Teubner, desafían al Estado para la implementación de un concepto de constitución dual en donde coincida la racionalidad formalmente organizada (soberanía estatal) y la espontaneidad informal de diversos sectores propios de la globalización (económicos, financieros, sociales, culturales, etc.), sin que se institucionalice la primacía de uno sobre otro.

Finalmente, Jaramillo (2014) destaca el papel de control que ejercen las ONG en el marco de la Ley 850 de 2013, que estableció la figura de las veedurías ciudadanas. Para este autor, la ley en mención es un hito en la historia de las ONG puesto que el papel de control que cumplen las ONG se desarrolla en una idea de democracia participativa, que reafirma la importancia de la existencia de estas organizaciones no solo como complementarias a los fines del Estado sino, además, como actores democráticos.

Hoy en día, las ONG se han visto avocadas a regulaciones que han afectado directamente su existencia, especialmente en lo que tiene que ver con sus recursos, ya sea por las disposiciones del régimen tributario especial, al que están sujetos la mayoría de ellas, o ya sea por las disposiciones en materia de contratación estatal, que afectan

el acceso de las ONG a los recursos públicos para el apalancamiento o financiamiento de sus programas.

Concepto de organización de la sociedad civil, ONG y entidad sin ánimo de lucro

La relevancia de abordar este punto radica en que al examinar la manera como el Estado se articula con las ONG en términos de *redes de gobernanza*, debemos precisar a qué se está haciendo referencia cuando hablamos de organizaciones no gubernamentales. Esto es importante en la medida en que pareciera que hay diferentes denominaciones para referirse a dichas organizaciones, tales como organizaciones de la sociedad civil OSC, organizaciones no gubernamentales ONG y entidades sin ánimo de lucro ESAL.

En este sentido, de acuerdo con Londoño (2002) partiremos del supuesto que la denominación genérica de las ONG es la de organizaciones de la sociedad civil o tercer sector, el cual pasaremos a explicar. Esto es, tendremos un género compuesto por las organizaciones de la sociedad civil OSC (tercer sector), una especie que son las organizaciones no gubernamentales ONG y una categoría jurídica que las subsume como entidades sin ánimo de lucro ESAL, lo cual pasaremos a explicar a continuación.

La sociedad civil, es vista por Kaldor (2005) como el medio donde se generan los pactos sociales entre los individuos y los centros de poder político y económico. Por su parte, autores como Aranguren y Abella (2017) consideran en primer lugar, que no es un concepto operativo sino uno en construcción permanente, que vienen de los griegos clásicos, transformado en el siglo XVIII y que recobra una mayor importancia a finales del siglo XX. Igualmente, consideran que el concepto de sociedad civil es equiparable al de tercer sector.

En esta línea, de acuerdo con Villar (2001) y Salas (2014), el tercer sector es aquel que está entre el Estado y la Empresa, el cual está conformado por las entidades sin ánimo de lucro, las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la economía solidaria. Así las cosas, podríamos concluir que no hay

definiciones excluyentes entre el concepto sociedad civil, ni el de tercer sector. Podríamos decir por el contrario que, conforme a Villar, el tercer sector es el género y que una de sus especies son las organizaciones de la sociedad civil.

Este tercer sector o sector social, está compuesto por un sector lucrativo y otro no lucrativo (Jaramillo, 2014). “Dentro del sector no lucrativo se encuentran las organizaciones comunitarias (juntas de acción local, juntas de acción comunal, asociaciones de vecinos, de madres comunitarias, y juntas de pobladores urbanos y rurales), las organizaciones sectoriales (sindicatos, gremios, asociaciones de profesionales, cooperativas, pre-cooperativas, asociaciones mutuales, y juntas administradoras de propiedad horizontal), las organizaciones étnicas, las asociaciones religiosas, los partidos y asociaciones políticas y las organizaciones no gubernamentales” (Jaramillo, 2014, p.30).

La legitimidad de la sociedad civil está dada por su experiencia, por lo que hacen. En palabras de Aranguren y Abella (2017): por su *oferta de valor* que potencializa su rol de *agente de desarrollo* e incide en el ciclo de las políticas públicas, ya que generan conciencia pública, alertan sobre los límites del desarrollo, propician sociedades más incluyentes y demuestran el carácter democrático de una determinada sociedad.

Ahora bien, el concepto de organización no gubernamental ONG, como especie dentro del concepto genérico de organizaciones de la sociedad civil, fue introducido por las Naciones Unidas como “cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza altruista y dirigidas por personas con un interés común” (2018). Este concepto hace énfasis en la asociación de un grupo de personas y la ausencia de ánimo de lucro. Por su parte, para Ruiz (1995) una ONG se puede definir como: “el conjunto de personas que a partir de iniciativa particular se conforman como una estructura propia que no integra el aparato estatal y, no obstante, trabajan en aras al bienestar de la comunidad en general, por lo que consecuentemente operan sin ánimo distributivo de ventajas económicas”.

Como lo menciona Salas, los conceptos de ONG y sociedad civil son conceptos *sociológicos* mas no jurídicos. “Las ONG, ESAL y OSC, como queramos denominarlas, tienen un objeto social amplio y diverso: educación, salud, vivienda, nutrición, empleo, recreación, ecología, primera infancia, familia, etnias, etc., y hasta el bienestar de la vida salvaje y domesticada. La naturaleza de las ONG no es servirse a sí mismas sino a terceros, donde la comunidad pueda vincularse, participar y ser reconocida en su dignidad y merecimiento” (2014).

Así las cosas, no existe una definición legal del concepto de organización no gubernamental u organización de la sociedad civil. Sin embargo, tradicionalmente se ha denominado indistintamente a las ONG como sociedad civil, o tercer sector o ESAL.

Las ONG han sido objeto de varias clasificaciones atendiendo a su objeto, origen y generaciones. Salas (2014) ha clasificado las ONG en cinco pisos, así:

- En el primero a aquellas que trabajan directamente con las comunidades y que deben buscar con sus propios medios, la financiación y recursos para su funcionamiento y el de sus programas.
- En el segundo, a aquellas ONG que tienen capacidad para financiar sus propios proyectos y programas y que, a su vez, pueden cofinanciar los proyectos de las de primer piso.
- En el tercer piso, a aquellas ONG que agrupan a las de primer y segundo piso, generalmente representadas en Federaciones de ONG.
- En el cuarto piso, a las Confederaciones que agrupan Federaciones.
- En el quinto piso, a las organizaciones que agrupan confederaciones de un mismo sector.

Por su parte, Theunis (1992), citado por Escobar (2010), clasifica las ONG respecto a su *origen*, en organizaciones religiosas, político sindicales, solidarias, internacionales, culturales y ambientalistas. En cuanto a sus actividades, las clasifica en ONG de acción directa, intermediarias, de estudio, de defensa de los derechos humanos. Otro criterio de

clasificación es el de Kortzen (1990) también citado por Escobar (2010), quien clasifica las ONG por generaciones, así: de primera generación o asistencialistas; de segunda generación o desarrollistas; de tercera generación o de paternariado o denuncia social; y de cuarta generación o de empoderamiento. Igualmente, indica Salas que “hay un poliformismo organizacional de modelos, tendencias y propósitos: ONG de asistencia y beneficencia, coexisten con ONG de desarrollo social y empresariales” (2014, p.30).

Para efectos enfocar este escrito, no nos concentraremos en el análisis sociológico de estas denominaciones y avanzaremos considerando la categoría jurídica de entidad sin ánimo de lucro ESAL en la que se enmarca las ONG. Pues, como lo indica Salas “[N]o toda organización cívica voluntaria sin fines de lucro puede ser considerada una ONG; se requiere existencia y reconocimiento jurídico, y una estructura organizacional permanente. Las ONG hacen parte del sector social, junto con las cooperativas, cajas de compensación, gremios, sindicatos, juntas de acción comunal, asociaciones de padres de familia, organizaciones comunitarias, fondos de empleados, asociaciones mutuales, y asociaciones profesionales. No toda entidad sin ánimo de lucro es una ONG, pero las ONG deben ser entidades sin ánimo de lucro” (2014, p.26).

Esta precisión metodológica se hace con el propósito de enfocar las consideraciones que abordaremos en el siguiente capítulo sobre el régimen jurídico, relacionamiento Estado – ONG a través del régimen tributario especial y la contratación pública.

Aspectos problemáticos de las ONG en Colombia

A pesar del papel activo que las ONG colombianas han desempeñado en materia de asistencia social, humanitaria y desarrollo, hoy en día se enfrentan a varios retos sobre su existencia, funcionamiento, rol social y articulación estatal. Estos temas los he traducido en siete aspectos problemáticos que pasaré a explicar:

1. Demostrar la transparencia en su actuación

De acuerdo con Jaramillo (2014, p.4) la legitimidad y confianza que generan las ESAL dependen en gran medida de su rendición de cuentas. Esta rendición es sinónimo de transparencia y se constituye en un elemento clave, en la medida en que desvirtúa el clientelismo y la cooptación política de la que normalmente se acusa a las ONG. Igualmente, permite demostrar la legitimidad moral, técnica, política y legal que tienen estas instituciones.

2. Búsqueda de la sostenibilidad financiera

Con la desaparición de auxilios oficiales a las ONG definido por el artículo 355 de la Constitución Política – se tuvo como efecto que las ONG se vieron obligadas a pensar en cómo hacer sostenibles sus programas y proyectos sociales, enfocando esfuerzos en obtener recursos no solo del Estado, sino también de la Empresa Privada y la Cooperación Internacional. El acceso a estos recursos tiene como prerequisite la exigencia de capacidad técnica para la formulación de los proyectos, capacidad de ejecución y transparencia en el manejo de los recursos.

3. Precariedad institucional

Uno de los aspectos característicos de las ONG es su fragilidad institucional, especialmente para aquellas de primer piso, que trabajan directamente con las comunidades y dependen de financiadores o aportantes para llevar adelante su operación. Esta debilidad patrimonial implica que no se pueda hacer una gestión estratégica del equipo humano, puesto que no es posible garantizar la permanencia del personal y muchísimo menos la gestión del conocimiento, principal activo de este tipo de ONG.

4. Cobertura poblacional y geográfica

Existen ONG con programas y metodologías de intervención altamente exitosas, pero que están especializadas en determinados territorios y que por restricciones

presupuestales no pueden llegar a otros territorios donde su intervención podría ser necesaria.

5. Operadoras de programas y proyectos

Como se verá más adelante, uno de los propósitos por los que las ONG contratan con el Estado, es para operar los programas de iniciativa estatal. Lo anterior es ventajoso para el Estado en la medida en que las ONG tienen experiencia y conocimiento para el trabajo en territorio y comunidades. Sin embargo, esta situación podría desencadenar que las ONG se terminen dedicando a temas que no son de su experiencia o que difieren de su misión social solo para poder acceder a recursos estatales. Igualmente, esta situación puede provocar que se vea limitada la iniciativa de las ONG para proponer nuevos modelos de desarrollo social.

6. Ser vistos como un sustituto del Estado

Aunque como se mencionó en la evolución histórica de las ONG, su surgimiento ha sido determinado por la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas sociales, donde las ONG entraron a apoyar su actuación y de manera colaborativa, a responderle a la sociedad. En consecuencia, se corre el riesgo de que el Estado institucionalice su no ejecución en determinadas materias como si estuviera delegando su responsabilidad en estos actores.

7. Fortalecimiento de su gobierno corporativo

En aras de la transparencia, las ONG deben demostrar una adecuada gestión de su gobierno corporativo. Implementando los principios que sobre la materia han definido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE o el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional y el Foro Global de Gobierno Corporativo. Este aspecto es problemático porque el *good governance*

es propio de las sociedades comerciales y su implementación en las ONG es un asunto relativamente nuevo, que implica desafíos en cuanto a esquemas de gobierno, la gestión de dichos órganos y la creación de valor.

2.3. CAPÍTULO 3

RELACIONAMIENTO ESTADO – ONG

En este capítulo se presentan dos figuras a través de las cuales el Estado genera un marco de relacionamiento con las ONG en su categoría jurídica como entidades sin ánimo de lucro ESAL, y propiciar estímulos fiscales o institucionalizar mecanismos de contratación y asociación con dichas instituciones. El objetivo de abordar estos puntos es presentar dichas regulaciones como manifestaciones estatales de la gobernanza para la gestión de programas sociales a través de ONG o ESAL.

Algunos aspectos Jurídicos de las ESAL

En este punto se presentará de manera general de la normatividad que regula las entidades sin ánimo de lucro en Colombia. No se profundizará el análisis sobre ésta, en la medida en que solo se consigna para darle una caracterización a las ESAL.

- Se entiende que las ESAL están consagradas en el artículo 633 del Código Civil colombiano, que clasifica las personas jurídicas en corporaciones y fundaciones de beneficencia pública.
- Las asociaciones o corporaciones se diferencian fundamentalmente de las fundaciones, en que las primeras son asociaciones de personas, mientras que las fundaciones son un conjunto de bienes destinado a un fin social.
- Las principales características son: ausencia de lucro (pero también ausencia de ánimo de pérdida. Esto quiere decir que las ESAL deben buscar su sostenibilidad

que le garantice su permanencia en el tiempo), no reparto de utilidades y no reembolso de dineros o excedentes ni durante el funcionamiento, disolución o liquidación de la entidad (que como se verá más adelante, es una condición de la norma tributaria).

- El Presidente de la República, mediante la Ley 22 de 1987 delegó las funciones de inspección y vigilancia de las ESAL a las Gobernaciones y la Secretaría Distrital de Bogotá, excepto para las entidades de la economía solidaria que tienen su propia Superintendencia, las entidades del sector salud y del sector educativo.
- Conforme al Decreto 2150 de 1995, las entidades sin ánimo de lucro podrán constituirse por documento privado o por escritura pública y registrarse ante la Cámara de Comercio del domicilio social.
- Deberán tener un representante legal, de conformidad con la Ley 222 de 1995 y llevar libros de actas de Asamblea General y Junta o Consejo Directivo (Artículos 189, 195 y 431 del Código de Comercio).

Estimulación de las ESAL a través del Régimen Tributario Especial

Teniendo en cuenta los asuntos de sostenibilidad mencionados en el capítulo anterior, los aspectos tributarios resultan altamente sensibles para las ESAL. Al respecto, como se mencionó, una de sus características principales es la ausencia de ánimo de lucro. Sin embargo, los ingresos derivados de sus proyectos y programas (con los cuales buscan su sostenibilidad) podrían ser sujetos de impuestos a la luz de la normatividad tributaria.

Pues bien, el Estado colombiano, desde 1986, con la expedición de la Ley 75 de ese mismo año, eximió a dichas instituciones del impuesto de renta. De esta manera, se logró un efecto de estimular la existencia de las ESAL procurando que sus ingresos, al estar

libre de impuesto de renta, pudieran contribuir en mayor medida a su sostenimiento y el de sus programas.

Esta exención fue plasmada en lo que se denominó el *régimen tributario especial* RTE, el cual fue reiterado por el Decreto 4400 de 2004 que se incorporó al Estatuto Tributario, estableciendo como requisitos:

- a) Que el objeto social principal sea la realización de actividades de salud, deporte, educación formal, cultura, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental o programas de desarrollo social;
- b) Que las actividades que realice sean de interés general;
- c) Que sus excedentes sean reinvertidos totalmente en la actividad de su objeto social y este corresponda a las actividades enunciadas en el literal a) del presente artículo.

En este punto, para Ruiz, el hecho de que las ESAL pertenezcan al tercer sector no dice nada de la intencionalidad o misión que las haga merecedoras de un trato o régimen especial. Para ello, plantea la teoría de la alteridad jurídica a través de la cual propone indagar sobre la intención, orientación o ánimo (hacia el ego de sí) por la que una ESAL fue creada, la cual estará presente hasta el día de su liquidación. Esta alteridad es la que realmente justifica un tratamiento especial, se da en materia tributaria: “las personas jurídicas con ánimo de alteridad se crean para lograr un beneficio de retorno orgánico y estatutario y por tanto, la generación de ingresos y lucro que de su operación resulte es un excedente” (2004).

Sin embargo, en los últimos años, se han presentado situaciones de abuso a este régimen especial por parte de ONG que realmente funcionaban como fachadas de otros negocios comerciales que efectivamente tenían ánimo de lucro y que, sumados a la falta de control estatal a estas organizaciones, generaron una necesidad de urgencia por parte del gobierno para reformar el estatuto tributario.

Fue así, como el Estado conformó una Comisión de Expertos para la equidad y la competitividad tributaria, conformados por representantes del gobierno nacional e importantes académicos y especialistas en materia tributaria, para que, entre otros temas, diagnosticaran la situación de las ESAL e hicieran una propuesta de reforma. Los principales hallazgos, tomados del texto Informe Final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentado por dicha Comisión en diciembre de 2015, fueron los siguientes:

- Consideraron que las ESAL representan un “instrumento poderoso para la expresión de los ciudadanos y de la sociedad civil como agentes de desarrollo social y político”. Las ESAL actúan donde “el Estado y el mercado no tienen la capacidad o se requiere de trabajo complementario para construir tejido social”.
- “El régimen actual es muy laxo y si a eso se suma la falta de control de la administración tributaria, es probable que se abuse de los beneficios concedidos, que se obtienen tan solo con constituirse bajo la forma de entidad sin ánimo de lucro con el objeto social que indica la ley”.
- “El régimen actual no garantiza que al RTE pertenezcan únicamente las ESAL que cumplan funciones de interés general, en tanto, benefician grupos empresariales o familiares. En otros casos, no existe acceso a la comunidad pues solo permiten el acceso a sus instalaciones y actividades a sus socios o aportantes”.
- “Bajo ciertas modalidades, es posible que se distribuyan utilidades indirectamente, como se ha visto en las denuncias públicas de distintas entidades”.
- “La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN no ejerce sus facultades de control sobre este tipo de entidades, en consecuencia, los beneficios tributarios son concedidos a estas entidades simplemente por el hecho de constituirse como

ESAL, sin que la DIAN, asegure ni controle que efectivamente destinen sus excedentes al cumplimiento del objeto social”.

En consecuencia, el pasado diciembre de 2017, se adoptó mediante Ley 1819 una “Reforma tributaria estructural”, que acogió la mayor parte de recomendaciones de la Comisión de Expertos y modificó el Estatuto Tributario en estas condiciones:

- Se aplica la regla que todas las ESAL son declarantes del impuesto de renta excepto aquellas que sean admitidas por la DIAN en el RTE, quien viene a ejercer control sobre estas instituciones, de acuerdo con los requisitos establecidos en la reforma.
- Genera la obligación para las ESAL, de registrarse en un aplicativo informático, que la DIAN ha dispuesto donde debe informar, entre otras cosas: objeto social, patrimonio, estados financieros, presupuesto de gastos, órganos de gobierno, programas, proyectos.
- Se fija un listado de 13 actividades meritorias del régimen tributario especial, las cuales deben cumplir con la doble condición de ser de interés general y de libre acceso a la comunidad, las cuales, a efectos de enfatizar en la articulación para la gestión de programas sociales, se enuncian a continuación: educación; salud, cultura; ciencia, tecnología e innovación; actividades de desarrollo social; actividades de protección al medio ambiente; prevención del uso y consumo de sustancias psicoactivas, alcohol y tabaco; atención y tratamiento a las personas consumidoras; promoción y apoyo a las actividades deportivas; desarrollo empresarial; promoción y apoyo a los derechos humanos y los objetivos globales; promoción y mejoramiento de la administración de justicia; promoción y apoyo a las ESAL; y actividades de microcrédito.
- Establece un tope máximo del 30% en los gastos totales de las organizaciones sociales para pagos a los Directivos.

- Las ESAL que supere las 160.000 UVT quedan obligadas a presentar una “memoria económica” en la cual determinen las actividades encaminadas al cumplimiento de su objeto social, su presupuesto de ingresos y gastos, su estructura, gobierno corporativo y plan de inversión de sus excedentes fiscales.
- Establece causales de abuso del RTE que implican la pérdida del mismo, tales como la distribución indirecta de excedentes a través de pagos por fuera de precios de mercado a fundadores, aportantes, donantes, representantes legales, entre otros.

De esta manera, se mantiene el estímulo fiscal de las ESAL a través del régimen tributario especial, pero principalmente con un mayor control, a través de la DIAN. Sobre este cambio, han surgido múltiples interpretaciones en cuanto a su conveniencia, legalidad, operatividad, entre otros.

Para efectos de este análisis, se hace referencia en este punto, con el fin de indicar que este RTE institucionaliza un modelo de relacionamiento con el Estado, que las visibiliza, demuestra el reconocimiento a sus actividades, y declara justamente que el Estado requiere del aporte de estas organizaciones para responder a las necesidades sociales del país.

La contratación pública con las ESAL como manifestación de la gobernanza

Desde la Constitución Política de 1991, en su artículo 355, se prohibió la figura de donaciones por parte del Estado a las ESAL, ya que como lo menciona Salas (2014), esta figura, que se entendía como “auxilios parlamentarios”, hacía que las entidades estatales y en especial, los organismos colegiados, hicieran transferencia no solo a ONG que efectivamente usaban estos recursos para el financiamiento de sus programas sociales, sino que también servían para transferir dineros a organizaciones de políticos que se veían beneficiados de sus decisiones.

A pesar de la prohibición mencionada, este mismo artículo trajo la posibilidad para las entidades territoriales de celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad “con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y con los planes seccionales de desarrollo”.

“Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

El referido artículo 355 fue reglamentado por los Decretos 777 de 1992, 1403 de 1992 y 2459 de 1993, los cuales autorizaron la contratación con las ESAL para el impulso de programas y actividades de interés público siempre y cuando no se constituya en una contraprestación directa a la entidad.

Posteriormente, fue expedida la ley 80 de 1993, o Estatuto General de Contratación, mediante el cual se establecieron las modalidades de contratación y selección de contratistas donde se posibilitó la participación de las ESAL en los concursos, licitaciones y convocatorias públicas. Seguidamente, se expidió la ley 489 de 1998, que generó el marco legal de los Convenios de Apoyo y Asociación entre las entidades estatales y las ESAL para el desarrollo conjunto de programas y proyectos de interés general a partir de la suma de esfuerzos y recursos con dichas instituciones.

Finalmente, y como consecuencia de la excesiva contratación directa con las ESAL a través de las determinadas figuras, se expidió el Decreto 092 de 2017, mediante el cual se establecieron los requisitos de procedencia de la contratación con las ESAL. En él se definió que toda la contratación con ESAL por cualquiera de las figuras anteriormente descritas, se debe hacer a través de un concurso público por medio de la plataforma

electrónica de contratación pública, SECOP II. A través de dicho mecanismo, la entidad contratante deberá fijar la necesidad a contratar, los términos de referencia e indicadores de selección objetiva. Igualmente, este Decreto abrió la posibilidad de darle prelación en el proceso de selección a aquel oferente que proponga aportar un 30% del valor del Convenio en efectivo.

De este punto, se desprenden dos modalidades de contratación con ESAL: los *contratos de impulso* que se sustentan en el artículo 355 constitucional y los *convenios de apoyo o asociación* establecidos en la ley 489 de 1998. Estas modalidades constituyen el marco institucional de relacionamiento entre el Estado y las ESAL para el impulso no solo de los programas e iniciativas de los planes de desarrollo sino, además, de los programas de las ESAL.

Así las cosas, podemos concluir este capítulo identificando que la relación de complementariedad declarada entre el Estado y ONG, a través de su relacionamiento en cuanto a los procedimientos especiales para su contratación y el estímulo fiscal a dichas organizaciones, evidencia el enfoque de redes y de articulación como expresión de la *gobernanza* para la gestión de los programas estatales.

3. TÍTULO II

APLICACIÓN DEL MODELO TEÓRICO AL CASO DE ESTUDIO

El propósito de este título es evidenciar de una manera práctica, el relacionamiento entre el Estado y las ONG, en su expresión más genérica, como organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, se busca identificar los elementos que el Estado, a través de esta política pública, ha definido para el fortalecimiento del sector social, lo cual, refleja la relevancia de este sector como actores de gobernanza para construcción y ejecución conjunta de los programas estatales.

3.1. CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN ESTABLECIDA MEDIANTE ACUERDO MUNICIPAL 052 DE 2015

Justificación

La política pública de las organizaciones sociales de la sociedad civil se constituye en sí misma como un elemento declarativo de la articulación existente entre el Estado y las Organizaciones Sociales. Se estable así, a la luz de los fines constitucionales del Estado, una serie de acciones y líneas estratégicas encaminadas a su fortalecimiento, visibilización, transparencia, sostenibilidad y relacionamiento, entre otros. Se escogió esta política pública, en la medida en que condensa el relacionamiento que se ha querido plantear en el modelo teórico planteado en el título I de este texto, como relacionamiento entre el concepto de gobernanza y ONG.

Como se explicó, el concepto de organizaciones sociales de la sociedad civil es un concepto más amplio que el de ONG o ESAL, pero que incluye a ambas. Por esta razón, el análisis que se haga de esta política pública permitirá una aproximación más actual a ese modelo de relacionamiento que dejará planteadas las conclusiones de este escrito.

Antecedentes del Acuerdo municipal 052 de 2015

Los antecedentes del Acuerdo 052 de 2015, que se presentan a continuación, se encuentran recopilados en el texto de Ponencia de Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 352 de 2015, del cual se extractan las siguientes consideraciones:

1. Con el fin de buscar “la inserción y participación de las Organizaciones Civiles en la *governabilidad local* de Medellín”, desde el año 2010, por iniciativa de la Federación Antioqueña de ONG – en adelante FAONG y la Secretaría de Desarrollo Social, hoy Participación Ciudadana, se inició un proceso de

construcción de una propuesta de política pública, la cual se denominó inicialmente como “política pública para el fortalecimiento de las organizaciones sociales en Medellín”. Sin embargo, este borrador no contempló a las Organizaciones Sociales de Base, lo cual fue objeto de revisión por parte del Municipio en el año 2013, gracias a su proceso de modernización interna en el cual se creó dentro de la estructura de la secretaría de participación ciudadana, una subsecretaría de organización social, que a su vez contempla cuatro equipos de trabajo, uno de ellos el equipo de apoyo a organizaciones, redes sociales y conectividad.

Fue así como conjuntamente con la FAONG se avanzó con un proceso de socialización en comunas y eventos con una participación de 95 organizaciones sociales de 250 convocadas y finalmente se socializó la propuesta de borrador ante 150 líderes de organizaciones de la ciudad, en el marco de la Feria de Organizaciones y Redes, celebrada en julio de 2015.

2. Se destaca que en los datos que sustentaron el inicio de la construcción de la política pública, se contó con un listado de 1058 organizaciones con las cuales se tenía relacionamiento desde la secretaría y que se dedicaban a los siguientes sectores: 47% en temas socio culturales; 13% cultural; 13% social (niñez, pobreza, riesgo social, mujer) y 12% en temas socio económicos (asociaciones campesinas, de comerciantes, venteros, productores de bienes y servicios).

En cuanto a la representación de grupos poblacionales, se tenía que la tercera edad estaba representada por 180 organizaciones, los jóvenes con 140 y las mujeres con 74. Expresa el documento *de Ponencia de Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 352 de 2015* que: “la gran mayoría de estos grupos participan en el tema sociocultural y en el caso de las organizaciones de mujeres son muy dadas a trabajar la defensa de los derechos de las mismas desde varios temas, tales como el auto sostenimiento financiero, la discriminación, el maltrato y la participación”

3. En consecuencia, se estableció en el texto de *Ponencia de Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 352 de 2015* que “el planteamiento de esta política pretende desarrollar los fines esenciales del Estado Social de Derecho, como son el servicio a la comunidad y la participación ciudadana en los asuntos que les competan. El propósito de esta Política Pública de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil en Medellín servirá para la consolidación de la cultura ciudadana, de la legitimidad y de la gobernabilidad, definiendo o profundizando, según sea el caso, modelos de gestión horizontal y de democracia en todos los campos de relación con la ciudadanía”.

Dentro del fundamento constitucional y legal que el ponente de esta política usó para justificarla, se destaca:

- a) Artículo 2º de la Constitución Política – *fines del Estado* – Son fines esenciales del Estado: (. . .) servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes (que aparecen en la Carta), facilitar la participación de todos los miembros de la comunidad colombiana en los asuntos que le competen (económicos, políticos, administrativos y culturales), defender la independencia nacional, mantener su integridad territorial, asegurar la convivencia pacífica y asegurar la vigencia de un orden justo.
- b) La Ley 1757 de 2015, de participación ciudadana, de donde se destaca en su artículo 1º Objeto: donde se establece que la dicha ley regulará las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. También se destaca el artículo 2º que establece la obligatoriedad de incluir una política pública de participación democrática dentro de los planes de desarrollo; y finalmente, se destaca el artículo 3º que establece que “la participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la

conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana”.

c) La Ley 1437 de 2011 – CPACA, que establece el poder participativo de la comunidad como componente de los principios que regulan la actuación pública. Destacando:

- Artículo 3 numeral 6: el principio de participación, así: “en virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.
- Artículo 78: que establece la coordinación de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, así: en el orden nacional será el Ministerio del Interior; en el orden departamental y municipal por la Secretaría que para tal fin se designe.
- Artículo 86: que establece que, en todos los distritos y municipios de categoría especial, de primera y segunda, habrá un sistema de participación ciudadana “integrada por los espacios municipales o distritales de deliberación y concertación del respectivo nivel que articulan las instancias de participación ciudadana creadas por las leyes. Dicho sistema será liderado y puesto en marcha por el Consejo de participación de la respectiva entidad territorial”.
- Artículo 110: que establece como una de las obligaciones del Estado, incentivar mecanismos de participación.

4. Se destaca, en las consideraciones generales del texto de Ponencia de Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 352 de 2015, que el Concejero manifestó: “El Proyecto de Acuerdo no contiene ordenación de gastos, ni beneficios tributarios, ni disminución de ingresos, entonces, a la luz del Art. 7 de la Ley 819 de 2003, la iniciativa no requiere explicitar el impacto fiscal ni contener las fuentes sustitutivas por disminución de gasto o aumento de ingresos, toda vez que no se afectan los indicadores de Ley establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”. Esto es importante resaltarlo, porque como se verá más adelante, justamente una de las barreras para hacer efectiva la política pública es el presupuesto, lo cual fue advertido por el personero de la época, en el concepto que brindó frente a esta política, donde indicó que se debían revisar los impactos fiscales de mediano y largo plazo para la implementación de la política.

5. En cuanto al valor de las Organizaciones Sociales, se destaca dentro del documento del texto de Ponencia de Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 352 de 2015 que “[L]as OSC conforman una red nacional de múltiples tendencias metodológicas, programáticas, ideológicas, políticas y filosóficas. Esta diversidad, convertida en pluralidad activa, permite encontrar soluciones multidimensionales a cualquier asunto de relevancia para la sociedad”. Por lo tanto, “la construcción de una política pública para este sector busca el fortalecimiento de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil como; espacios de formación ciudadana y democrática, reivindicación y trámite de los intereses de hombres y mujeres instrumentos de interacción con los otros actores del desarrollo para concertar un bien común y la visibilización de la gestión a favor del desarrollo de la ciudad. De ahí que, las OSC se constituyen en bienes de la sociedad, y por tanto, pasan a ser bienes públicos que el Estado debe proteger, promover y cualificar. Así, la política pública de fortalecimiento de OSC se convierte en una herramienta para que el Estado, otros actores del desarrollo y las mismas OSC definan un horizonte común para consolidarlas y promoverlas como expresiones organizativas y de acción colectiva a favor de la ciudad”.

6. Finalmente, el ponente hace énfasis en los hallazgos de un estudio, citado en su escrito, adelantado por la Escuela Nacional Sindical, la Corporación Región y la Universidad de Antioquia, donde se concluye que los niveles de participación de las organizaciones sociales requieren un acompañamiento para su fortalecimiento, lo cual motivó al Municipio de Medellín a documentar seis problemas construidos con su conocimiento del sector y con la interacción con diversas organizaciones:

- Existen muy bajos niveles de participación de los habitantes de la ciudad en organizaciones sociales. No solo es baja participación sino también que éstas no son lo suficientemente atractivas para la ciudadanía.
- Bajo reconocimiento del valor de la organización social. Que se da en amplios sectores de la sociedad y poco respeto por su autonomía.
- Insuficiente capacidad construida para afrontar los retos misionales. La capacidad técnica y política de las OSC es insuficiente para afrontar sus tareas misionales y para impactar positivamente la agenda pública local, regional y nacional.
- Deficiente comunicación entre organizaciones, entre éstas y sus bases, y entre éstas, la sociedad y el Estado. No uso de los sistemas de información y problemas de insuficiente acceso a la información pública para la toma de decisiones.
- Débil organización de nivel superior: son muchas las organizaciones de base, pero pocas las organizaciones de segundo, tercer y cuarto grado.
- Débil interacción entre el Estado y la Ciudadanía como partícipes y responsables de los destinos de Medellín: destacando que aún es débil la consolidación de una sociedad democrática y participativa. Subsisten limitaciones para la interacción Estado y Ciudadanía.

7. Concluye el texto de Ponencia de Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 352 de 2015 que “[E]n esta perspectiva histórica y estratégica, la política pública para el fortalecimiento de las OSC se constituye como una prioridad para continuar

avanzando en la construcción de un modelo de gestión en el que ellas cuenten con las condiciones para su sostenibilidad y actuación como actores relevantes para la sociedad. Esa Política deberá tener en cuenta las lecciones positivas y negativas aprendidas de procesos como los Planes de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo, diversos Consejos Municipales temáticos, sectoriales o poblacionales, el proyecto de fortalecimiento de organizaciones comunitarias y de las redes sociales y los programas de formación de ciudadanía, entre otros”. La política pública fue aprobada por el Concejo de Medellín el 17 de diciembre de 2015.

Contenido de la Política Pública

El Acuerdo 052 de 2015, establece como objeto construir un conjunto de instrumentos que promuevan el fortalecimiento de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil en el Municipio de Medellín, el cual es aplicable a las Organizaciones domiciliadas en Medellín excepto para las Organizaciones Comunales y las Juntas Administradoras Locales.

Este acuerdo define a las organizaciones sociales de la sociedad civil como un grupo de personas naturales o jurídicas organizadas para buscar sin ánimo de lucro el bien común, conformando una comunidad territorial, poblacional, temática o de intereses que comparte propósitos y/o necesidades que pasan por una identidad colectiva, clasificándolas en los siguientes niveles:

1. Organizaciones de primer nivel: organizaciones sociales de base. Personas naturales o jurídicas organizadas para buscar el bien común ya sea físico o intelectual, conformado por una comunidad territorial, poblacional o de intereses que comparte propósitos y/o necesidades que pasan por una identidad colectiva.

2. Organizaciones de segundo nivel: organizaciones asociativas. Que asocian instituciones de primer nivel. Sus asociados no son personas sino colectivos que comparten intereses.
3. Organizaciones de tercer nivel: organizaciones asociativas de asociaciones. Es la reunión de varias organizaciones de segundo nivel. Su espectro territorial es más amplio que el municipal.
4. Organizaciones de cuarto nivel: plataformas de discusión o redes. Mecanismos o foros de diálogo común para organizaciones techo y redes globales de tercer nivel.
5. Organizaciones de quinto nivel: organizaciones de segundo piso. Entes que destinan sus recursos para ayudar o financiar los proyectos de los cuatro niveles anteriores con el fin de ampliar coberturas o impactos.

Dentro de los objetivos de esta política tenemos: promover los derechos de la sociedad civil; impulsar el reconocimiento y visibilización de las organizaciones sociales por medio de plataformas de participación que posibiliten la incidencia política y la transformación social; generar espacios y escenarios para el fortalecimiento de las organizaciones sociales favoreciendo los procesos de formación, gestión, articulación, trabajo en red, intercambio, transferencia de conocimiento, apoyando las iniciativas de cooperación interorganizacional; acompañar y asistir técnicamente a las organizaciones para la gestión de los procesos de la política pública; y fomentar en las organizaciones sociales la innovación apropiando las tecnologías del empoderamiento y participación.

En cuanto a las líneas estratégicas, se tienen establecidas las siguientes:

- a) Identificación y registro de la oferta de las organizaciones sociales

En esta línea se pretende crear un registro de las OSC, que permita caracterizarlas, conocer sus habilidades y experticias, de tal manera que se pueda crear un Banco de Oferentes de Servicios Sociales.

b) Formación permanente

Concebido como un espacio de encuentro, de articulación y de intercambios de experiencias que busquen el fortalecimiento personal de las OSC y la transferencia de conocimientos del sector social. En esta línea, se plantean estrategias como *asesorías* orientadas a fortalecer la gestión administrativa, la presentación de propuestas, proyectos y plan de internacionalización. De esta manera, se propone crear un Banco de Buenas Prácticas y generar una oferta de programas académicos para el fortalecimiento de la ciudadanía.

c) Promoción de la participación, transparencia y control social a través de la rendición pública de cuentas

En este punto, haciendo énfasis en el artículo 270 de la Constitución Política, se propone formar a las organizaciones y ciudadanos interesados en realizar control social. Igualmente, se plantea incentivar la rendición social pública de cuentas a través de una herramienta proporcionada por la Secretaría de Participación Ciudadana con la cual presentará anualmente un informe de Balance Social. De esta manera, se pretende visibilizar al sector social como ejecutor de grandes proyectos y generador de impacto en Medellín.

d) Generación de espacios técnicos interinstitucionales e impulso de la cultura de trabajo en red

Se propone, con el apoyo de una institución como Ruta N, desarrollar un Centro de Innovación Social que cuente con espacio de investigación, centros de apoyo

y asesorías para las OSC. Igualmente, esta línea propone realizar un encuentro anual de las OSC con la participación de expertos y la generación de ponencias.

e) Promoción de espacios de referenciación nacionales e internacionales

Donde se realizarán misiones o pasantías internacionales, formación en segunda lengua y un sistema de consulta donde las OSC puedan conocer convocatorias sobre proyectos internacionales.

f) Gestión de recursos para la sostenibilidad, procurando la permanencia en el tiempo de las organizaciones

Se propone medir, para cada OSC, un indicador de riesgo financiero de acuerdo con su comportamiento económico anual, que permita visibilizar a aquellas organizaciones en estado crítico para poder brindarles acompañamiento. Se creará un registro de oferentes sociales para la prestación de servicios por parte de las OSC. Se incentivará a las OSC para que construyan el Plan de Desarrollo, conjuntamente con la Administración a partir de la generación de conceptos sectoriales. Igualmente, se plantea incentivar la suscripción de *Convenios de Asociación*, con las OSC inscritas en el Banco de Oferentes; y finalmente, se incentivará el acceso a créditos blandos para las OSC.

g) Instancias de impulso y gestión para la política pública

En esta línea se crea el Comité Coordinador de impulso y gestión de la Política Pública de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil el cual desempeñará las funciones de coordinador; articulador para la ejecución, el seguimiento y la evaluación. En este punto, la política pública definió que este Comité estará bajo la dirección de la Secretaría de Participación Ciudadana con el apoyo de la Federación Antioqueña de ONG quien tendrá un asiento en dicho órgano.

Los demás miembros que conforman este Comité son dos representantes de organizaciones sociales no agremiadas y un representante de redes sociales.

h) Innovación abierta aplicando las tecnologías de empoderamiento y participación

Finalmente, el Acuerdo promueve la articulación institucional entre las Cámaras de Comercio y la Gobernación de Antioquia dadas sus funciones de registro y vigilancia. Adicionalmente, crea un reconocimiento a las OSC que participen en ejercicios de participación ciudadana y por último, le da al Alcalde un término perentorio de doce meses para que “reglamente y realice los movimientos presupuestales necesarios para el cumplimiento de la política”.

Estado actual de la política pública

La dificultad en la implementación de la Política Pública de las organizaciones de la sociedad civil OSC es directamente proporcional a su amplio alcance y a la complejidad del sector al que está dirigida. Como se verá, los avances en su implementación aún son pocos y sus retos más fuertes.

Inicialmente, el artículo 40 que definió el Comité Coordinador de la Política Pública, fue reglamentado por el Artículo 42 del Decreto 1086 de 2016, así:

ARTÍCULO 42. Composición. El Comité de impulso y gestión para la política pública de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil se conformará de la siguiente manera:

1. El Secretario de Participación Ciudadana, o la dependencia que haga sus veces, o su delegado.
2. Un representante de la Federación Antioqueña de ONGs (sic).
3. Un representante de Redes Sociales.
4. Dos representantes de organizaciones sociales no agremiadas.

Asistirá a las sesiones del Comité con voz pero sin voto el Líder de Equipo de Apoyo a Organizaciones, Redes Sociales y Conectividad de la Secretaría de Participación

Ciudadana, o la dependencia que en el futuro haga sus veces, quien ejercerá la Secretaría Técnica del mismo.

Una vez instalado del Comité, estas han sido las actividades más destacadas de acuerdo con el Informe de Gestión del Comité Coordinador de la Política Pública, durante 2016:

1. Se conformó el Comité Coordinador de la Política Pública, por el secretario de participación ciudadana, la Federación Antioqueña de ONG, la Organización de Red de CDS; el Consejo Consultivo de Diversidad Sexual e Identidades de Género y el Sindicato Metropolitano de Artesanos SIMEARTE. Cada uno de estos miembros nombró sus representantes principales y suplentes.
2. El Comité se instaló en septiembre de 2016, previamente en julio de 2016 se expidió el Decreto que dio origen a su creación y en agosto de 2016 se hizo una convocatoria a todas las organizaciones sociales para que participaran en la conformación de dicho Comité, a la que respondieron 17 organizaciones no agremiadas y nueve redes sociales.
3. En este informe se destacan como acciones relevantes: haber trabajado en el mapa de políticas públicas y el análisis y aportes para la reglamentación de la política pública de las OSC. Igualmente, la presentación en el Concejo de Participación Ciudadana y en el Encuentro de Redes Sociales.
4. Igualmente, se indicaron dificultades en el proceso de difusión del Acuerdo en las comunas y corregimientos del Municipio de Medellín; en la articulación con los Consejos de Planeación y Participación; y que el proceso de consolidación de la reglamentación fue entre diciembre y enero.
5. Finalmente, se plantearon las siguientes actividades para la continuación del proceso de consolidación de la política pública:

- a. Revisión del Decreto Reglamentario por parte de la Secretaría General y traslado para firma del Alcalde.
- b. Proceso de Protocolización y Firma de Decreto Reglamentario Acuerdo 52 de 2015.
- c. Inclusión en el Plan de Compras 2017 los recursos necesarios para la implementación de lo dispuesto en el Acuerdo 52 de 2015.

Para 2017, de acuerdo con los documentos de relatoría de presentación de la política pública (2017) y el cuestionario de percepción ciudadana (2017), se destaca:

1. En febrero de 2017 se aplicó el cuestionario de percepción ciudadana a las OSC con el fin de conocer punto de vista respecto a las buenas prácticas organizacionales, incorporación de tecnologías e innovación social, en el marco de la política pública de las organizaciones sociales de la sociedad civil de la ciudad de Medellín, como insumo de reflexión y análisis para el comité coordinador de la misma”, destacando:
 - Las “buenas prácticas” son entendidas en términos del cumplimiento del objeto misional, el desarrollo con calidad del proceso de ciclo de planeación en todas las áreas de la organización para el mejoramiento de la calidad de vida y la prevalencia de valores corporativos en las diferentes acciones que emprendan las organizaciones con un fuerte énfasis por la mayoría de asistentes en la transparencia y la ética como práctica y valor corporativo.
 - La incorporación de tecnologías de la información en las organizaciones es de interés como sistema de información y comunicación que facilita la visibilización y proyección externa de la organización, y que permite que al interior de la organización se desarrollen procesos, sistematicen diagnósticos, acciones e impactos para la generación de auto sostenibilidad y autogestión.

- En cuanto al Centro de Innovación Social, este es entendido como un espacio físico y virtual en el que se acompaña, facilita y promueven proyectos éxitos y la consolidación de redes temáticas, mediante plataformas de aprendizaje y conocimientos socialmente válidos, para la consolidación de un proceso que incentive el mejoramiento constante de las organizaciones para el desarrollo social.

Ahora bien, con el fin de determinar la necesidad de reglamentación para determinar la vigencia efectiva del Acuerdo 052 de 2015, se tienen los siguientes temas que no requieren reglamentación para ser aplicables:

1. Objeto; 2. Ámbito de aplicación; 3. Definiciones; 4. Clasificación; 5. Principios; 6. Objetivos; 7. Articulación; 8. Fortalecimiento de los Centros de Desarrollo Social; 9. Servicios de asesoría y capacitación administrativa; 10. Alcance del control social; 11. Promoción de ponencias; 12. Formación en segunda lengua.

Por el contrario, estos artículos requerían reglamentación para ser aplicables:

1. Líneas estratégicas; 2. Sistema de información; 3. Acciones del Sistema de Información; 4. Estrategia de Formación; 5. Banco de buenas prácticas para las OSSC; 6. Programas académicos para el fortalecimiento de la ciudadanía; 7. Rendición pública de cuentas; 8. Balance social colectivo del sector social; 9. Difusión y Visibilización; 10. Centro de Innovación Social; 11. Fomento a la investigación.

Estos aspectos fueron reglamentados por el Decreto Municipal 082 de enero 23 de 2018, producto de un trabajo conjunto entre las OSC y el Comité Coordinador, quedando así vigente y capacidad de funcionamiento, todo el articulado del Acuerdo 052 de 2015.

Vale destacar que previa a la expedición del mencionado Decreto, el 14/11/2017 la funcionaria Andrea Pérez Bohdert, subsecretaria de Despacho, mediante oficio radicado

201730285248 informó al Comité Coordinador de la Política Pública de las OSC que, dentro del Plan de Compras para 2018 se tiene contemplado \$189 millones para difusión e implementación de la política pública; \$100 millones para el encuentro anual de las organizaciones sociales y \$40 millones para la segunda fase del sistema de información ARCO que incluirá información de las organizaciones sociales.

Como se puede evidenciar, son muchos y complejos los temas pendientes de implementar y muy poco el presupuesto asignado. Aunque se trata de una política pública reciente, no se tiene una ruta clara de cuando se verán implementadas todas las líneas estratégicas declaradas. Conforme a lo manifestado por la funcionaria Pérez, 2018 será solo para difusión, relacionamiento, y avance en el sistema de información de las OSC, es decir, se desarrollarían al menos dos (sistemas de información y relacionamiento) de las nueve líneas estratégicas planteadas.

Vale destacar que el liderazgo por parte de un Comité Coordinador interdisciplinario dota la política pública del impulso propio que los dolientes de la misma política tienen sobre sus necesidades. Esto me parece positivo porque considero que demuestra una conexión clara entre el Estado y las OSC. Creo que el límite que encuentra la voluntad de sus miembros consiste justamente en que al depender de la voluntad de las Secretarías que se vean afectadas para destinar presupuesto.

Entre tanto, la Política Pública de las OSC no dejará de ser un sueño colectivo construido desde las Organizaciones y para las Organizaciones, que, aunque tenga dificultades en su implementación, debe permanecer ahí, definiendo el norte hacia donde deben avanzar las acciones para fortalecer el sector.

Retos para la implementación de la Política Pública de las OSC

Los retos para la implementación de la política están relacionados con el fortalecimiento y acción de las organizaciones de la sociedad civil y su reconocimiento por parte de la

sociedad. Nada se logra con una serie de intenciones plasmadas desde la política pública si no se evidencian efectos concretos en las organizaciones.

Julián Salas (2018) realiza una síntesis de los principales problemas concretos que debe resolver esta Política, (algunos ya mencionados en el texto de Ponencia de Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 352 de 2015 al que se hizo referencia) que sintetizan de alguna manera los problemas de las organizaciones sociales que la política debe resolver:

Al respecto, desde un punto de vista extra organizacional, Salas (2018) hace referencia al entendimiento que la sociedad tienen de las organizaciones sociales, como un reto en su formación ya que considera que los bajos niveles de participación de los habitantes de la ciudad en organizaciones sociales es un síntoma del bajo reconocimiento del valor de la organización social. Por lo tanto, la política pública está llamada a fortalecer las acciones de las organizaciones sociales que permitan un mayor reconocimiento y visibilidad de las mismas y que, a la vez, permita una mayor cohesión del sector a partir de la generación del valor que este genera para la sociedad.

Por su parte, desde un punto de vista intra organizacional, Salas (2018), hace énfasis en varios aspectos problemáticos respecto del funcionamiento de las organizaciones sociales, a saber: multiplicidad y diversidad de organizaciones sociales y ausencia de diagnósticos específicos por sectores para su fortalecimiento; insuficiente capacidad construida entre sus miembros para afrontar los retos misionales; serias dificultades de las organizaciones en materia de sostenibilidad y gestión; y bajos y deficientes niveles de comunicación entre las organizaciones con sus bases, la sociedad y el Estado.

El reto de la política pública en este punto será, a partir del conocimiento del sector (producto de diagnósticos adecuados del mismo), impulsar una serie de acciones pertinentes encaminadas a resolver estos aspectos problemáticos al interior de las organizaciones sociales, especialmente en lo que tiene que ver con sus aspectos

administrativos, la gestión de recursos para asegurar su sostenibilidad y la comunicación de sus acciones.

En esta misma línea, la Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamérica (2017) en la justificación de la formulación por parte del Comité Coordinador de la Política Pública de Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil - *Congreso Ciudadano Sobre Redes, Mesas, y Colectivos Sociales*, han planteado que el acompañamiento a las organizaciones de la sociedad civil es un elemento necesario para generar la consolidación del capital social. En este sentido, proponen que se deben dar acciones de formación permanente para cualificar a los integrantes de las OSC; generar y ampliar las plataformas de participación para impulsar el reconocimiento y participación de las OSC; y generar espacios técnicos e institucionales para la articulación y el trabajo en red.

En cuanto al trabajo en red y articulado, se destaca dentro del documento de relatoría de la presentación política pública de organizaciones de la sociedad civil del 10 de febrero de 2017, que el Comité Coordinador de la Política Pública de las Organizaciones Sociales considera el trabajo en red como clave y fundamental en el proceso de construcción de tejido social para la ciudad ya que el relacionamiento de las organizaciones sociales con otros actores permite la coordinación y visibilización de prácticas y discursos de las organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, el trabajo en red implica que la gestión de los procesos sociales debe estar transversalizada y articulada a la dinámica de la función pública.

Las acciones descritas en este punto, de acuerdo con el Comité Coordinador (2017) se consideran un medio para el logro de propósitos del desarrollo humano, tales como: consolidar las condiciones requeridas para la realización del potencial de la persona humana; reconocer y proteger sus derechos de nacer y vivir con dignidad; garantizar el derecho a la libertad para escoger opciones y realizarlas; y asegurar el acceso a capacidades y oportunidades para atender las necesidades y aspiraciones de las personas, como sujetos individuales y colectivos.

Finalmente, autores como Meza y Sigliano (2013) plantean la importancia para las OSC de realizar una rendición de cuentas de sus actuaciones de tal manera que se fomente la confianza y credibilidad en sus actuaciones. Al respecto, describen varias herramientas como Pacto global, Global reporting initiative GRI, y la herramienta Balance social la cual definen como una “herramienta voluntaria de gestión y evaluación que posee la finalidad de brindar información metódica y sistemática de la acción solidaria asumida y ejercida por la organización en un determinado período. Es un demostrativo anual, cualitativo y cuantitativo de las acciones sociales de las organizaciones”.

Esta rendición de cuentas está planteada dentro de la política pública como una herramienta que genera valor para las organizaciones sociales, que visibiliza sus acciones y que se constituye en una pieza de transparencia y de conexión entre las organizaciones sociales y la sociedad en general.

En, este punto es importante mencionar, que de manera espontánea y auto gestionada, desde el año 2006, la Confederación Colombiana de ONG CCONG, ha venido realizando ejercicios de rendición de cuentas del sector. De acuerdo con el informe: la ética social: el reto de las ONG en el desarrollo local, publicado por la Confederación Colombiana de ONG, tenemos que a 2016, 138 ONG rindieron cuentas de sus gestiones con corte a cifras de 2015. En este punto, es importante resaltar que este ejercicio de rendición de cuentas se viene realizando desde el año 2006 y aunque no es muy numerosa la representación de las ONG participantes, si pueden reflejar la realidad del sector. A este respecto, se resaltan los siguientes datos:

1. En cuanto al aporte de las ONG a los Objetivos De Desarrollo Sostenible, se tiene que el 93% aportan al objetivo fin de la pobreza; un 40% a trabajo y crecimiento económico y un 38% a paz, justicia e instituciones sólidas.
2. En cuanto a la apropiación de los Principios de Estambul, se destaca que un 70% respetan y promueven los derechos humanos y la justicia social; un 62% en

incorporar la equidad y la igualdad de género, un 74% en practicar la transparencia y la rendición de cuentas.

3. El 82% de las ONG que rindieron cuentas en 2015, trabaja en sector urbano y el 41% en el sector rural.
4. En cuanto a las líneas de trabajo de la oferta de valor, se destaca: formación y capacitación 77%; prestación de servicios 73%; asistencia técnica 51%; incidencia en políticas públicas 45%.
5. En total movilizaron 893 mil millones de pesos durante 2015, de los cuales el 50% corresponden a recursos propios; el 26% al sector político; un 12% de donaciones; un 8% del sector privado y un 4% de cooperación internacional.
6. El 53.6% adelantaron acciones de participación en el ciclo de políticas públicas, de las cuales el 69% participaron en Consejos poblacionales o sectoriales; el 23% en Consejo de política social; el 15% en Consejo territorial de planeación y un 13% en escenarios de presupuesto participativo.

Lo anterior, es una pequeña radiografía del sector, que demuestra la importancia de sus acciones de cara a la gestión de objetivos como la reducción de la pobreza, construcción de la paz y generación de empleo y desarrollo económico. El reto entonces para la Política Pública será justamente lograr que esta herramienta de *rendición social pública de cuentas* se estandarice en todos los tipos de Organizaciones Sociales de tal manera que se puedan visibilizar los resultados de las Organizaciones, su impacto, su transparencia, su cobertura, su fortalecimiento y su posicionamiento en la sociedad.

Análisis del modelo de gobernanza presente en la política pública

Desde la lectura del texto de Ponencia de Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 352 de 2015, se resaltan las siguientes frases que conducen a producir una declaración de

la Política Pública de las OSC como una manifestación de la gobernanza, así (negritas y cursivas fuera de texto):

1. El proyecto busca “la inserción y participación de las Organizaciones Civiles en la **governabilidad** local de Medellín”.
2. “El propósito de esta Política Pública de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil en Medellín servirá para la consolidación de la cultura ciudadana, de la legitimidad y de la gobernabilidad, definiendo o profundizando, según sea el caso, **modelos de gestión horizontal** y de democracia en todos los campos de relación con la ciudadanía”.
3. “se contó con un listado de 1058 organizaciones **con las cuales se tenía relacionamiento desde la secretaría**”
4. Se hace énfasis en el artículo 3º de la Ley 1757, que expresa “**la participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana**”.
5. En cuanto al valor de las OSC, “la construcción de una política pública para este sector busca el fortalecimiento de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil como; espacios de formación ciudadana y democrática, reivindicación y trámite de los intereses de hombres y mujeres **instrumentos de interacción con los otros actores del desarrollo para concertar un bien común y la visibilización de la gestión a favor del desarrollo de la ciudad**. De ahí que, las OSC se constituyen en bienes de la sociedad, y por tanto, pasan a ser bienes públicos que el Estado debe proteger, promover y cualificar. Así, la política pública de fortalecimiento de OSC se convierte en una herramienta para que **el Estado, otros actores del desarrollo y las mismas OSC definan un horizonte común**”

para consolidarlas y promoverlas como expresiones organizativas y de acción colectiva a favor de la ciudad".

Partiendo de lo anterior, retomando los elementos para definir gobernanza propuestos por Jiménez y otros (2007: 83), se encuentra que:

1. Se da una noción amplia del concepto de gobierno (más allá de su concepto tradicional y de su noción de estructura) al describir a las Organizaciones Civiles como participantes de la gobernabilidad. Esto es, se reconoce que la gobernabilidad no depende de un único actor sino de múltiples, tanto así que se promueve su fortalecimiento, inserción y participación.
2. Se da una triangulación de relaciones entre el Estado, las Instituciones Privadas y la ciudadanía. Lo cual es evidente justamente por la naturaleza privada de las Organizaciones Sociales, su representación de la ciudadanía y su relacionamiento con el Estado.
3. Se da un estilo horizontal de gestión que reconoce la multiplicidad de actores y la no concentración de poder, lo cual se reconoce explícitamente en el propósito de la política, al indicar que esta servirá para definir "modelos de gestión horizontal y de democracia en todos los campos de relación con la ciudadanía".
4. Implica la transformación de estructuras formales. La política pública busca que, al darle aplicación al artículo 3º de la Ley 1757, se pueda insertar a las OSC en la "conformación, ejercicio y control de asuntos públicos".
5. Hay "deslocalización": "múltiples procesos en múltiples sitios geográficos y en diversos niveles institucionales. Esto se hace visible al reconocer que la política pública de fortalecimiento de OSC se convierte en una herramienta para que ***el Estado, otros actores del desarrollo y las mismas OSC definan un horizonte***

común para consolidarlas y promoverlas como expresiones organizativas y de acción colectiva a favor de la ciudad”

Ahora bien, si revisamos las líneas estratégicas de la Política Pública de las OSC, encontramos los siguientes elementos de gobernanza:

1. En la línea de Identificación y registro de la oferta de las organizaciones sociales, se expresa la gobernanza en materia social, al establecer que con dicha línea se creará el *Banco de Oferentes de Servicios Sociales*. Esto es, un banco de actores que cogestionan políticas públicas Sociales con el Estado atendiendo a la nueva clasificación por niveles, donde se evidencia también la capacidad de acción y de cogestión de las organizaciones.
2. Formación permanente. En esta línea, se hace evidente la gobernanza al propiciar espacios para la transferencia de conocimiento del sector social entre actores del mismo.
3. Promoción de la participación, transparencia y control social a través de la rendición pública de cuentas, donde justamente se busca posicionar el rol de las organizaciones sociales y su aporte e impacto a los programas sociales.
4. Generación de espacios técnicos interinstitucionales e impulso de la cultura de trabajo en red. Donde se propone crear un centro de innovación social con la participación de entidades públicas y OSC.
5. Gestión de recursos para la sostenibilidad, procurando la permanencia en el tiempo de las organizaciones. Aquí se resalta la promoción de los convenios de asociación como mecanismo de fortalecimiento de las OSC. Como se explicó anteriormente, estos convenios son un fiel reflejo de la manifestación de la Gobernanza en la medida en que son concebidos como una figura para enmarcar

el relacionamiento entre el Estado y específicamente las ESAL para el cumplimiento de los fines estatales.

Podemos concluir entonces, que la Política Pública de las OSC es una manifestación de la gobernanza en lo social, que, por el enfoque de desarrollo en el fortalecimiento de las capacidades de las Organizaciones Sociales, representa un gran avance en los esfuerzos de articulación y trabajo conjunto entre estas y el Estado. Con la claridad de los retos y limitaciones que se mencionaron anteriormente para su debida implementación, el modelo no deja de reflejar una noción de buena gobernanza hacia las OSC.

4. CONCLUSIONES

A partir de la bibliografía analizada para acercarnos al concepto de gobernanza, es posible concluir que el surgimiento del concepto de gobernanza y su planteamiento de un esquema de cogestión e interdependencia entre actores estatales y no estatales, se da como respuesta a la crisis del Estado moderno. Esto, combinado con factores derivados de los procesos de democratización hicieron que el Estado, no solo reconociera la existencia y aporte de las organizaciones no estatales, sino que renunciara a su predominio jerárquico. Con ello, institucionalizar un modelo de actuación horizontal, donde adquiere un papel más de articulador y gestor que de ejecutor y proveedor.

Este cambio en la concepción de la actuación del Estado y el giro hacia el reconocimiento de los actores no estatales puso de presente la valoración del aporte que las organizaciones no gubernamentales han realizado al desarrollo y ejecución de los programas sociales. Retomando sus orígenes, como actores que suplieron la actuación del Estado durante la crisis del Estado de Bienestar (especialmente en América Latina donde este modelo no surgió de una manera completa como si sucedió en Europa y Norte América) y llegando a una visión actual de dichas organizaciones, que además de tener un conocimiento histórico del sector social (lo cual las dota de experiencia e idoneidad), se constituyen en instituciones a través de las cuales se expresa la idea de participación donde los ciudadanos, a través de las organizaciones sociales, se convierten en corresponsables de las políticas que los impactan, evidenciando un esquema de gobernanza que refleja la democracia participativa propia de los tiempos modernos.

Hablar de organizaciones sociales, nos lleva a concluir que aunque se tengan diferentes acepciones para definir las, tales como organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, entidades sin ánimo de lucro, estas han sido objeto de regulación por parte del Estado, en su categoría jurídica, de entidades sin ánimo de lucro. Institucionalizando marcos de gobernanza a través de procesos especiales de

contratación con dichas entidades para la gestión e impulso de los programas sociales estatales o para que el Estado se pueda sumar a las iniciativas sociales de dichas instituciones. Este marco de gobernanza no solo refleja la visión moderna de un Estado cogestor y articulador de redes, también reconoce el aporte histórico que estas organizaciones le han hecho a la sociedad.

Ahora bien, a pesar del valor que tienen las organizaciones sociales, y sus importantes aportes a la sociedad, hoy en día nos encontramos con un sector social que es débil en cuanto a su estructura organizacional y gremial. Por tanto, tienen importantes retos para demostrar la transparencia en su actuación y que tienen serias limitaciones presupuestales que afectan su sostenibilidad financiera en el tiempo.

Teniendo en cuenta lo anterior, y como producto de la noción de gobernanza en el campo de las políticas sociales, surge en el ámbito local del municipio de Medellín, la política pública de las organizaciones de la sociedad civil. Con ella se pretende no solo fortalecer al sector social a través de formación y asistencia, sino prepararlo para que sea un adecuado cogestor de los programas sociales. Se facilitan de esta manera el cumplimiento de los requisitos que el marco legal de contratación pública ha establecido para el relacionamiento con estas instituciones.

Así las cosas, podemos concluir que el relacionamiento entre el Estado y las ONG, presente desde varias décadas atrás, especialmente en los momentos de crisis estatal, hoy en día es un relacionamiento institucionalizado mediante una noción de gobernanza de políticas públicas sociales. En él, no solo se reconoce la importancia de estos actores como expertos conocedores de las problemáticas sociales, sino que se reconoce también su importancia como agentes movilizados de recursos, de experiencia y de capacidades para sumarse y articularse a la gestión estatal en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de contenido social.

Hablar de gobernanza en materia social, implica un reconocimiento histórico a la gestión de las organizaciones sociales y una apuesta de futuro donde el Estado, consiente de

sus limitaciones, le apunta a un modelo de cogestión social donde todos los actores aportan, cogen y se responsabilizan de los resultados esperados.

5. REFERENCIAS

Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México, DF, México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39). 1-15.

Aguilar, Luis F. (2013). *Gobierno y administración pública*. México, DF, México: Colección Biblioteca Mexicana.

Alvear, H. (2006), Prólogo. En Paul, Joel R. *¿Es realmente el libre comercio?* Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre - Pontificia Universidad Javeriana.

Alzate, M. y Romo G. (2014). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opinião Pública*, 20(3), 480-495.

Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1999). *Las organizaciones de la sociedad civil en el ordenamiento legal argentino*. Buenos Aires, Argentina: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bassols M., & Mendoza C. (2011). *Gobernanza, teoría y prácticas colectivas*. Iztapalapa, México: Antropos Editorial.

Berggruen, N. & y Gardels, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre occidente y oriente*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.

Betancurt J., C.; Álvarez, J., L. F., Cárdenas G., H. (1994). *Comentarios al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Medellín, Colombia: Librería Jurídica Sánchez.

Blanco, I. & Gomá, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (26). 1-15.

Cahian, A. (1996). *Derecho de las fundaciones*. Ediciones Buenos Aires, Argentina: La Roca.

Cano B., L. F. (2011). Gobernabilidad y gobernanza en Medellín: ¿modelos excluyentes o complementarios de la acción pública en el escenario local? *Revista Estudios de Derecho*, 68(151). 125-153.

Cerillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Comisión de Expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2015). Informe final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público [en línea]. Recuperado de: <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2879>

Comité Coordinador de la Política Pública de las organizaciones sociales de la sociedad civil – Acuerdo 52 de 2015 (2017). Cuestionario de Percepción Ciudadana. Principales hallazgos y conclusiones. Medellín.

Comité Coordinador de la Política Pública de las organizaciones sociales de la sociedad civil (2017). Relatoría de la presentación Política Pública de organizaciones de la sociedad civil y reforma tributaria. Auditorio Edificio Plaza de la Libertad. Medellín.

Comité Coordinador de la Política Pública de las organizaciones sociales de la sociedad civil (2016). Informe de Gestión 2016. Medellín.

Concejo de Medellín (2015). Texto del informe de ponencia para primer debate proyecto de acuerdo no. 352 de 2015 [en línea]. Recuperado de: http://sipa.concejodemedellin.gov.co:8091/sipa/invitados/ver.historia/id_proyecto/790/reporte/36/tema/0/tipo_proponente/0/participante/0/periodo/2012

Confederación Colombiana de ONG - CCONG (2016). Informe, la ética social: el reto de las ONG en el desarrollo local, Bogotá [en línea]. Recuperado de: http://ccong.org.co/ccong/documentos/plegable:-138-ong-participaron-en-la-rendicion-social-publica-de-cuentas_775

Confederación Colombiana de ONG - CCONG (2016). ¿Estamos listas para la agenda de desarrollo sostenible? Oferta de valor de la ONG-OSC 2014-2015 [en línea]. Recuperado de: http://ccong.org.co/files/619_at_Oferta_de_valor_Final_marzo_2016.pdf

Cruz Badillo, I (2009). Gobernanza y Políticas Públicas [en línea]. Recuperado de: <https://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/handle/123456789/12410>.

De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Escobar, R. (2010). Las ONG como organizaciones sociales y agentes de transformación de la realidad: desarrollo histórico, evolución y clasificación. *Revista Dialogos de Saberes* (32). 121-131-

Etzioni, A. (1975). *Organizaciones modernas*. México DF, México: Plaza y Janés.

Garvia, R (2003). *Conceptos fundamentales de sociología*. Madrid: Alianza Editorial.

Gonzalez, A (2005). *La organización para trabajar juntos*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.

Hodge, B., Gales, L. & Anthony, W. (1998). *Teoría de la organización, un enfoque estratégico*. Madrid, España: Prentice May.

Jiménez W. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. *Propuestas de encuentro. Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (41)..

Jiménez, W. G.; Ramírez, C.; y Roncancio, P. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública: propuesta teórica y estudio de caso*. Bogotá, Colombia: ESAP Publicaciones.

Launay, C. y González, F (2010). *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá, Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Londoño Toro, B. (2002). Retos para construir una sociedad civil en Colombia. ¡ *Revista Credencial Historia*, (156).

Marín-Aranguren, E. M. & Millares Abella, N. (2017) Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y su oferta de valor. Estudio de caso: México, Brasil, Colombia y Argentina. *OASIS* (25). 187-221.

Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Instituciones y Desarrollo*, (7).

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21). 1-15.

Méndez de Hoyos, I. (2009). *Gobernanza y políticas públicas*. México, DF, México: FLACSO.

Meza, C. E. & Sigliano, M. F. (2013). Balance Social “legitimando el accionar de las organizaciones sociales”. *RIDAA* (61, 62, 63), 49-72.

Municipio de Medellín. Secretaría de Participación Ciudadana. Oficio radicado 201730285248. Expedido el 14/11/2017 por la funcionaria Andrea Pérez Bohdert.

Nonprofit Enterprise and Self-sustainability Team (NESsT). Documento de trabajo sobre regulación de actividades comerciales en Colombia y Chile, 2002 (disponible en www.nesst.org).

Oddone, M. J. (1998). El tercer sector y la tercera edad. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.) *Conjuntos. Sociedad civil en la Argentina* (pp. 200-218). Buenos Aires, Argentina: Edilab/BID.

Oliveira, A. C. (1997). *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil de Sudamérica*, Washington, EE. UU.: BID-PNUD.

Organización de Naciones Unidas (2018). ¿Qué es una ONG? [en línea]. Recuperado de: <http://www.un.org/es/civilsociety/dpingo/criteria.shtml>

Pinilla Acevedo, F. & García Hernández, M. (2002). *Manejo de los fondos en administración para entidades especializadas en microcrédito*. Bogotá, Colombia: BID-Emprender.

Piñar, J. L. & García, J. A. (1997). *Las fundaciones en Iberoamérica, Régimen jurídico*. Madrid, España: McGraw Hill.

Porras F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia Revista de Historia y Ciencias Sociales*, (69), 161-185.

Prats i Català, J. (2001), Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico. *Instituciones y Desarrollo*, (10), 103-148.

Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo*, (14-15), 239-269.

Ruiz Restrepo, Adriana (2016). La Re-Definición de la Entidad Sin Ánimo de Lucro (ESAL), como entidad con ánimo de alteridad (ECCAL) en el Estatuto Tributario Colombiano. Recuperado de: [https://www.ambitojuridico.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/20160921\(ruiz-restrepo\).pdf](https://www.ambitojuridico.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/20160921(ruiz-restrepo).pdf)

Ruiz Restrepo, Adriana (2004). “Documento de trabajo en el marco de la investigación de doctorado sobre colaboración contractual y extra-contractual entre el Estado y las ONG”. Escuela de Derecho Público, Universidad Panteón – Assas. Bogotá.

Salas Rodas, L. J (2014). *Juntas directivas, liderazgo y gobernabilidad democrática en las ONG*. Medellín, Colombia: Fundación Bien Humano.

Salas Rodas, Luis J (2018). Las ONG colombianas: debilidades, entorno no habilitante y posibles salidas. Recuperado de: http://ccong.org.co/ccong/programas-y-proyectos/-las-ong-colombianas:-debilidades,-entorno-no-habilitante-y-posibles-salidas_766

Sandoval, M (2003). *Papel de las ONG internacionales en los conflictos armados internos, caso Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Libre.

Shak, N. (2014). Identificación de buenas prácticas para el fortalecimiento de la gobernanza subnacional. Estudios de casos en América Latina y el Caribe. Lima, Perú: Universidad ESAN.

Tafur, Á. (1990). Entidades sin ánimo de lucro, Bogotá, Colombia: Temis.

Teubner, G, Sassen, S., Krasner, S. (2010). *Estado, soberanía y globalización*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana – Instituto Pensar.

Theunis, S (1992). *Non governmental Development Organizations of Developing Countries and the South*. La Haya, Países Bajos: Kluwer Academic Publishers.

Torrente, C. y Bustamante, L. E. (1998). *Las entidades sin ánimo de lucro*. Bogotá, Colombia: Cámara de Comercio de Bogotá.

UNESCO (2007). *Derechos humanos y violencia: gobierno y gobernanza*. Bogotá, Colombia: Ed. Universidad Externado de Colombia.

Uvalle, R. (2011). Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (50), 1-15.

Vargas Cáseres, H. A., Toro Arango, J. B. & Rodríguez, M. C. (1992). *Acerca de la naturaleza y evolución de los organismos no gubernamentales*. Bogotá, Colombia: Fundación Social.

Vásquez Cárdenas, A. V. (2010). Enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Revista Estudios de Derecho* 67(149). 243-260

Vásquez, C. A. V. & Zapata, O. L. (2012). Gobernanza en instancias de interacción regional: los casos del plan estratégico de Antioquia y la comisión tripartita. *Revista Estudios de Derecho* 69(154), 161-186.

Vásquez Cárdenas, A. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia) 2004-2011*. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona (España).

Vásquez Cárdenas, A. V., Gómez C., A., López N., C. D., Echeverri J., C. F., Gómez S., G. I., Cossio A., N. A. ... Franco G., E. (2015). Buenas prácticas para la aplicación de políticas públicas de regeneración urbana, participativas y de buen gobierno. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia, & Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

Velasquez, E. (2005). La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana: hacia una propuesta operacional. Bogotá: fundación método (Borradores de método, 48). Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/62338064/318-Gobernabilidad-y-Gobernanza-de-la-seguridad-ciudadana>

Villar, R. (2001). *El tercer sector en Colombia*. Bogotá, Colombia: Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales.

Whittingham, M. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (33), 1-15.

World Bank (2006). *A decade of measuring the quality of governance*. Washington, EE. UU.: Banco Mundial

NORMATIVIDAD NACIONAL

Arts. 38, 39, 103, 355 de la Constitución Política.

Arts. 86, 634, 637, 650 y 652. Ley 57 de 1887 – Código Civil.

Ley 80 de 1993.

Ley 1819 de 2016.

Art. 19. Decreto 624 de 1989, Estatuto Tributario.

Decreto 1529 de 1990.

Decreto 777 de 1992 -

Art. 46 de la Ley 190 de 1995 – Anticorrupción

Art. 40 Decreto 2150 de 1995

Decreto 427 de 1996.

Decreto 092 de 2017.

NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Abril de 1948

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Diciembre de 1948