

5

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO (ONGD) EN LAS ACCIONES SOCIALES DEL ESTADO MUNICIPAL

The participation of non-governmental development organizations (ngos) in the social actions of the municipal state

Luis Carlos Granja Escobar*

<https://orcid.org/0000-0002-1546-1542>

María Constanza Cano Quintero**

<https://orcid.org/0000-0002-9245-2308>

* Universidad Santiago de Cali. Cali, Colombia

✉ luis.granja00@usc.edu.co

** Universidad Santiago de Cali. Cali, Colombia

✉ mariacanoq@usc.edu.co

Cita este capítulo

Granja Escobar, L. C. y Cano Quintero, M. C. (2020). La participación de la Organizaciones No Gubernamentales de desarrollo (ONGD) en las acciones sociales del Estado Municipal. En: Cano Quintero, M. C. y Granja Escobar, L. C. (eds. científicos). *Políticas públicas: reflexiones y experiencias latinoamericanas* (pp. 93-134). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali.

Resumen

El objetivo principal es determinar el tipo de participación que tuvieron las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo al contratar con el municipio de Santiago de Cali, en el marco que busca desarrollar parte de su política social. La metodología combinó técnicas de recopilación de información cuantitativas y cualitativas como las encuestas y entrevistas. A través de la investigación se pudo constatar que la participación de dichas organizaciones fue entre sustantiva e instrumental.

Palabras Claves

ONGD, Estado, participación, acciones sociales

Abstract

The main objective is to determine the type of participation that the Non-governmental Development Organizations had when contracting with the municipality of Santiago de Cali, within the framework of developing part of their social policy. The methodology combined quantitative and qualitative information gathering techniques such as surveys and interviews. Through the investigation it was possible to verify that the participation of these organizations was between substantive and instrumental.

Keywords:

NGDO, state, participation, social actions

Introducción

El presente capítulo pretende evidenciar el tipo de participación que tuvieron las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, con el Municipio, al contratar con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria, en el periodo comprendido entre 1995-1997 en el cual se

contrata a un gran número de estas instituciones, siendo esta situación inédita, en el sentido que antes ni después se había presentado en el municipio de Cali. No obstante, no es el único dato interesante que llama la atención para realizar el análisis; entre otros, encontramos que a partir de la década del ochenta la mayoría de los países latinoamericanos sienten la necesidad de reestructurar el Estado y al tenor de esta reestructuración la sociedad civil⁹ debe cumplir un nuevo papel. En consecuencia, las Organizaciones No Gubernamentales están llamadas a cumplir un papel fundamental en lo social desde la década de los 90 hasta la actualidad.

Metodología

El estudio se realizó tomando una base de datos de las encuestas realizada a las ONGD que contrataron con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria del municipio de Santiago de Cali y entrevistas realizadas en el periodo de 1995 a 1997; de igual forma se analizaron documentos institucionales de la época. En tal sentido, el presente texto resulta ser un capítulo de investigación con perfil histórico, en donde su sentido de realizarse está principalmente en que no se ha divulgado el resultado de la participación de la sociedad civil, esta vez representada en las ONGD, en el desarrollo de la responsabilidad social del Estado, en una escala municipal, es decir en el marco de la descentralización política colombiana, la cual no es ajena a los procesos que del mismo orden se han realizado en América Latina.

⁹

Para efectos de este trabajo recojo la definición de sociedad civil manejada por Larry Diamond, el cual la concibe “como esfera de la vida social organizada que es voluntaria, autogestionadora (ampliamente), auto sostenida, autónoma del Estado y regida por un orden legal o conjunto de reglas compartidas. Es distinta de “sociedad” en general puesto que comprende a los ciudadanos que actúan

Aspectos teóricos

El Estado en sus diversas manifestaciones: social burocrático, Estado de bienestar o socialista; parte de entender de una u otra forma al ciudadano como usufructuario de los derechos sociales que bien oferta como Estado Social. La participación ciudadana se entendió también de dicha forma, en algunos casos, privilegiando los derechos sociales por encima de los derechos civiles. Como consecuencia de la crisis, se limita al Estado en sus responsabilidades sociales y se focalizan sus acciones en esta materia, lo que implica un ciudadano más autónomo en las soluciones a sus problemas, como lo formulan Assies, Calderón y Salman (2002).

La crisis a la cual se hace referencia, se caracteriza entre otras cosas por la falta de gobernanza por parte del Estado, entendida como la incapacidad de los gobernantes para atender las demandas de los ciudadanos, generando con ello el fortalecimiento y proliferación de los movimientos sociales. El concepto de gobernanza involucra reflexionar sobre el papel del Estado y su relación con la sociedad civil y ciudadanía. En otras palabras, pone en discusión el tema de los límites de la acción gubernamental para evitar la centralización, unilateralidad y verticalidad de las políticas públicas (Sahuí, 2009), que conlleva al fortalecimiento de los mecanismos de participación, y de la misma ciudadanía en la perspectiva de ser proactiva. Por

colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar metas mutuas, hacer exigencias al Estado y demandar de los funcionarios estatales el cumplimiento de sus responsabilidades. La sociedad civil es una entidad intermediaria, que separa la esfera privada y el Estado. Por lo tanto, excluye la vida individual y familiar, la actividad grupal que mira hacia adentro (por ejemplo, para la recreación, entretenimiento o espiritualidad), la empresa con ánimo de lucro, las firmas de negocios individuales y los esfuerzos políticos, para tomar control del Estado. DIAMOND, Larry, "La sociedad civil"; artículo publicado en el libro *Las incertidumbres de la democracia*, compilador, Pedro Santana R 1995 Ediciones Foro Nacional por Colombia (Pág. 5).

lo anterior, el foco de atención debe centrarse, desde una visión gubernamental, en la identificación y puesta en marcha de las pautas de comportamiento, procesos y estilos directivos que requieren los diferentes gobiernos para lograr que los actores (políticos, económicos y sociales) entiendan, definan e identifiquen los problemas comunes a superar, y con ello determinen el rumbo social (Ortiz Leroux, 2009, p. 20).

Sin duda aún hoy (influenciado en la búsqueda de las reformas del Estado que se inician en los años 80), se buscan caminos alternos de desarrollo social y económico diferentes a los modelos Estado-centristas y mercado-centristas, que permitan mejor calidad de vida de la población más desprotegida, en armonía con la inserción de la economía nacional al ámbito internacional.

En este camino se está presentando una tendencia que, en palabras de Luiz Carlos Bresser, se define como modelo de desarrollo social-liberal. Social porque continúa protegiendo los derechos sociales y promoviendo el desarrollo económico, y liberal porque desarrolla sus servicios sociales y científicos principalmente a través de organizaciones públicas no estatales y/o organizaciones sociales. También porque tiende a transformar los mercados de trabajo en más flexibles, y promover la capacitación de sus recursos humanos y de sus empresas para la innovación y la competencia internacional (Bresser Pereira, 2007)¹⁰.

¹⁰ Esta idea ha sido considerada, como uno de los pilares del neoliberalismo y por lo tanto contradictoria a la idea de un Estado social; porque contribuye a menoscabar y debilitar “las estructuras colectivas capaces de obstaculizar la lógica del mercado puro” (Bourdieu, 1998, p. 3). Es decir, es un Estado que no protege los derechos sociales de los trabajadores en este sentido el mercado es privilegiado. Aunque como lo manifiesta Nuria Cunill (1997) el corporativismo poco aporta en la ampliación y fortalecimiento de lo público, aun cuando los intereses corporativos pueden en pocas ocasiones converger en determinaciones de interés público.

La política social, aquella que en muchos años ha sido la cenicienta de la política pública y cuyo papel ha sido el de socorrer a todas aquellas personas afectadas por la aplicación de las políticas macroeconómicas, deja de ser ejecutada directamente por el Estado y pasa a manos de entidades públicas no estatales contratadas por él. En torno a ello el Estado pasa a ser un facilitador de los procesos autogestionarios de la misma comunidad. Dichos cambios sumados a los nuevos movimientos sociales y comunitarios de base entorno a la identidad étnica, a los grupos según edades (organizaciones de jóvenes, tercera edad, etc.), condiciones de género, entre otros, configuran un nuevo escenario para el ejercicio de la ciudadanía.

Dentro del área de actuación del Estado podemos distinguir tres campos: las actividades exclusivas del Estado, los servicios sociales y científicos del Estado, y la producción de bienes y servicios para el mercado. Tal distinción de las áreas de actuación del Estado señala un margen para las propuestas de reforma del mismo. Al respecto, parafraseando a Bresser Pereira (2007) se puede mencionar lo siguiente:

1. El Estado tiene una serie de actividades exclusivas en el aspecto social como son las de formular políticas y realizar transferencias para la educación, la salud, la vivienda, proteger a la población desamparada como lo pueden ser los habitantes de la calle. Aunque estas actividades, en su aplicación y desarrollo, no necesariamente sean exclusivas del Estado, existen una serie de razones para que las subsidie, que se enmarcan en motivaciones de carácter ético, ya que tienen que ver con derechos fundamentales que se deben garantizar a los ciudadanos, así ellas no sean remuneradas por el mercado.
2. Dentro de las actividades exclusivas del Estado, en lo económico está el mantener la estabilidad de la moneda y estabilidad del sistema financiero a través de bancos centrales (en el caso colombiano por

el Banco de la República). Otra que puede considerarse exclusiva, en la medida que puede ser objeto de concesiones, es la de invertir en infraestructura y en servicios públicos.

3. Teniendo en cuenta, las actividades exclusivas del Estado, los procesos de reforma en América Latina que buscan recuperar la gobernanza, la gobernabilidad y el déficit fiscal, se han llevado a cabo con mayor o menor intensidad y de acuerdo con los contextos de cada país, bajo tres procesos:
 - **La privatización de entidades.** Se trata de pasar a manos privadas empresas del Estado que prestan servicios públicos, en donde el mercado resulta ser mucho más eficiente para controlarlas.
 - **Las actividades sociales pasan a las ONG.** Es lo que Bresser Pereira (2007) a denominado *publicización*, se trata de financiar por parte del Estado todas aquellas actividades sociales como –entre otras– la protección a los grupos vulnerables (jóvenes, niñez, mujer, ancianos, grupos étnicos), pero que la prestación del servicio quede en manos de organizaciones sin ánimo de lucro: se plantea que no hay razón para que ellas sean ejecutadas por el Estado. Sin embargo, tampoco es conveniente que el sector privado (es decir, entidades con ánimo de lucro) se encargue de su ejecución. Es por ello que la reforma apunta a que estas actividades sean prestadas por las ONG y organizaciones sociales en general, ya que son entidades que trabajan sin ánimo de lucro y son públicas, es decir, trabajan sin interés particular, lo cual es un proceso de *publicización*.
 - **Tercerización.** Aquellas actividades para la tercerización serían actividades de apoyo o auxiliares, como son: la limpieza, la vigilancia, servicios técnicos de informática, etc, que entrarían a licitación pública, para que el Estado contrate sus servicios con terceros.

Dentro de este modelo se destaca la importancia creciente que adquieren las organizaciones sociales en tres dimensiones: como prestadoras de servicios sociales –tal como se propone en los procesos de publicitación–; como parte importante de la disminución del tamaño del aparato estatal, en tanto que los servicios sociales son prestados por entidades y personas que no hacen parte de la administración pública, disminuyendo de esta forma su tamaño y su inversión en los costos de funcionamiento; y como democratizadora del poder estatal, dado que el desarrollo en gran parte de la política pública está a cargo de organizaciones de la sociedad civil. En la tabla se puede ver una síntesis de las instituciones resultantes de esta reforma estatal.

Tabla 1. Instituciones resultantes de la reforma del estado

	Actividades exclusivas del Estado	Servicios sociales y científicos	Producción de bienes y servicios para el mercado
Actividades principales	Estado (en cuanto al personal)	Entidades públicas no estatales	Empresas privadas
Actividades auxiliares	Empresas tercerizadas	Empresas tercerizadas	Empresas tercerizadas

Fuente: Bresser Pereira, L. C., 2007, p. 269.

La relación Estado-sociedad civil se mira en términos de la consolidación y construcción de la ciudadanía política y social.

Se recuperan las nociones de representación y participación como medios para garantizar los derechos políticos y sociales individuales y colectivos. Se trata de hacer compatible la democracia sustantiva con la democracia formal y la representativa con la participativa. El individuo en este modelo desenvuelve su existencia en el marco de una colectividad, reconoce y valora la esfera pública como escenario en el cual puede y debe desarrollar gran parte de su existencia (Velasquez, 1996, p. 40).

La participación se convierte en el mecanismo o medio por el cual se discuten, se acuerdan y se formulan de manera colectiva, y con la intervención de diferentes sectores y diversos intereses, los consensos sobre el desarrollo y la convivencia. Esta es la principal característica del modelo, en donde la gobernanza implica una nueva forma de gobernar, más horizontal, por lo que se hace imprescindible incorporar la deliberación de los ciudadanos sobre asuntos públicos (Ortiz Leroux, 2009, p. 21).

Así las cosas, las organizaciones sociales abren una nueva posibilidad para el cambio de perfil del Estado, diferente al Estado social burocrático (Estado-centrista), y al de Estado neoliberal (mercado-centrista). Es decir, la posibilidad de construir un Estado que proteja los derechos sociales, por medio del financiamiento de este tipo de organizaciones, pero a la vez más eficiente al introducir la competencia y flexibilidad en la prestación de servicios sociales. Un Estado más democrático, en cuanto sus actividades podrán ser controladas por la sociedad.

El problema que se vislumbra se remite al requerimiento de un cambio de institucionalidad estatal, que conduzca a que la esfera pública estatal se convierta en realmente pública, que esta se abra a la participación de los ciudadanos, y con ello contribuir a la satisfacción de las necesidades de la sociedad desde la sociedad (Velásquez, 1996). Ello significa un enfoque socio-céntrico del desarrollo, el cual no solo hace alusión al fortalecimiento del Estado (cuando redimensiona sus instituciones con el fin de abrir una mayor participación a los ciudadanos) y al de la sociedad

(autonomía, solidaridad, tejido social), sino que presupone una nueva relación entre los dos: lo que se propone es que el Estado esté al servicio de la sociedad y no al contrario, como muchas veces se ha entendido. En tal sentido, funciona como animador y coordinador de una sociedad que esencialmente es policéntrica, caracterizada por movimientos sociales y proliferación de líderes y actores políticos (Cunill Grau, 1997, p. 232).

Por lo tanto, la reforma administrativa va más allá de la reducción de estructuras y personal que de fortaleza y eficacia al Estado. Se ha convertido en un punto crucial para construir un aparato estatal público con un matiz socio-céntrico, que conlleva a un cambio de metodologías de trabajo, instrumentando estilos de trabajo más participativos, tanto en la formulación, gestión, y evaluación de las políticas públicas, incluyendo por supuesto, aquellas que se inscriben en lo social (Cunill Grau, 1997, p. 235).

La reforma del Estado –como se ha venido mencionando–, guarda cierta relación con la definición de ciudadanía. Al respecto, Assies, Calderón y Salman (2002) señalan que la noción de la ciudadanía ha sido articulada a la idea de un Estado-nación que ejerce soberanía sobre la población asentada en un territorio definido. Así, la ciudadanía surge como un conjunto de mecanismos institucionales que regulan las relaciones entre el Estado y la población, definiéndose de esta forma los derechos y las obligaciones de los ciudadanos e introduciendo el principio de la igualdad formal, en contraste a los arreglos estamentales de la sociedad feudal. De esta forma se buscaba la identificación de este, lo que debía conllevar a un fuerte sentimiento de pertenencia, el cual debía fortificarse con la conquista de los derechos sociales. Sin embargo, esta idea centrada en la referencia territorial es claramente socavada por los efectos de la globalización que trae consigo un fortalecimiento de la idea del individuo, además de las reformas estatales surgidas en el planeta (Assies, Calderón, y Salman, 2002).

Lo que está claro es que, en el marco de las reformas del Estado llevadas a cabo en América Latina, el concepto de ciudadanía se ha visto en la necesidad de reevaluarse. La reforma del Estado en América Latina configura una nueva forma de entender el concepto de ciudadano y de ciudadanía, pues a través de dichas reformas se restringen ciertos derechos civiles y ciudadanos, se modifican algunos y surgen nuevos.

Al respecto, Evalina Dagnino citada por Assies y Calderón (2002), señala que, para América Latina, la década de los 80 se ha caracterizado por la apropiación del concepto de ciudadanía por diferentes actores sociales y políticos, que ha significado una forma de reivindicar los derechos sociales y civiles contribuyendo de esta forma a la transición hacia los Estados democráticos. Resulta importante para ello, la incidencia que los movimientos sociales han tenido en la construcción del discurso sobre los derechos. Tanto las posiciones políticas de izquierda como las de derecha, han revalorizado el papel de la democracia en la construcción de los derechos ciudadanos, reiterando, igualmente, los deberes que ello implica (Assies, Calderon, y Salman, 2002).

En el escenario que se abre con dichas reformas surgen algunas consideraciones sobre las dimensiones que hacen parte de la reflexión de la ciudadanía, que giran en torno a los derechos civiles, los derechos políticos y la cultura política, los derechos sociales y los derechos de los pueblos indígenas y de las minorías. De tal suerte que una perspectiva de entender la ciudadanía focalizada en el Estado y los aspectos formales y legales constituye una camisa de fuerza que obscurece aspectos importantes del problema. Por lo tanto, es necesario ubicar la discusión sobre la ciudadanía tomando en cuenta el campo de las estrategias cotidianas de poder entre agentes sociales. Para oxigenar el debate es indispensable considerar las realidades vividas por las comunidades, la cultura, las estructuras políticas, de poder y de la sociedad civil que promueven, limitan o distorsionan la realización de una ciudadanía plena.

En consecuencia, el concepto de ciudadanía se identifica con la idea de un sujeto titular de derechos y deberes recíprocos, y participantes iguales en una práctica cooperativa para el bien común. Desde esta perspectiva, el concepto de lo público se convierte en el criterio para analizar, determinar, contrastar y discriminar la infinidad y variedad de intereses que se relacionan y compiten en el ámbito social, de tal forma que no exista dominación o explotación de una persona sobre otra.

Poseedores de una dinámica progresiva, los derechos incorporados a la idea de una ciudadanía hoy posnacional defienden desde aspectos estrictamente individuales e internos -afectos, creencias, preferencias hasta otros dominios que trascienden las fronteras estatales- medio ambiente, paz, acceso a las tecnologías y productos de la ciencia, etc. (Sahuí, 2009, p. 10)

Todas estas características –dentro del modelo de Estado–, construyen una estructura de oportunidad política favorable¹¹ (Velásquez, 1998), para que las organizaciones sociales tengan la opción de participar en las instancias donde se toman las decisiones, con el fin de procurar el bienestar de la población a la cual buscan mejorar su condición de vida.

Parafraseando a Bolívar, Posada y Segura (1997), la actuación de las organizaciones debe estar presente en todos los ámbitos de la construcción de la política pública: en su formulación, en la aplicación y evaluación y gestión de esta. En esta perspectiva se enfatizan tanto los derechos como los deberes de las organizaciones sociales, en el marco de una democracia

¹¹ Por estructura de oportunidad política se va a entender todas aquellas alternativas que brinda el sistema político, para que los actores sociales -en este caso las ONGD- tengan la opción de participar en la búsqueda y producción de bienes y servicios públicos. Entre los elementos que pueden estimular o desestimular la participación tenemos la “la apertura del sistema político a las demandas sociales”, la capacidad del gobierno local para ejecutar sus planes y programas de gobierno, “la presencia o ausencia de grupos de apoyo para los actores participantes, entre otros”. (Velásquez, 1998).

que no se limita a entenderse solo en el marco de las contiendas electorales. El bienestar de la población es entendido como un asunto de todos los actores que componen la sociedad: “La corresponsabilidad social y no la única del gobierno es el punto determinante de esta manera de entender el fortalecimiento de la sociedad civil” (Bolívar, Posada, y Segura, 1997, p. 64).

Este tipo de Estado, demanda por parte de la sociedad ciudadanos más activos, ciudadanos con una gran capacidad para organizarse en instituciones ya sea para defender intereses particulares o públicos¹². En esta tarea –la de defender intereses particulares o colectivos–, se genera al interior de las organizaciones la identidad colectiva producto de la interacción entre sus miembros, que se manifiesta principalmente en la solidaridad y la ideología que maneja el grupo o la organización. Dentro de este marco, la identidad individual puede entenderse como una construcción social que parte de unas características específicas de un grupo y que se reafirman continuamente con base en las nuevas experiencias adquiridas.

Para propiciar ciudadanos más activos, la propuesta más popular y consensuada es la de descentralizar y democratizar el Estado, permitiendo una mayor injerencia de las organizaciones que realizan programas sociales en la política social. También, haciéndolas más controlables por parte de sus clientes. “En otras palabras, fortaleciendo los derechos y mecanismos de participación que permita otorgar poder y capacidad de injerencia de los beneficiarios en la administración de los programas que se diseñan para ellos, complementando y/o sustituyendo los derechos de bienestar con derechos de participación en la administración de los programas” (Kymlicka y Norman, 1997, p. 14).

¹² Sin embargo, tanto en la participación individual como la colectiva, se pueden presentar serios riesgos de exclusión social; para la primera porque la condición socioeconómica y cultural juegan un papel preponderante en la legitimación y uso de los canales de participación y en la segunda porque al interior de los grupos se pueden privilegiar los intereses de los que disponen de recursos de poder, sobre los fines de la organización (Cunill Grau, 1997).

Lo anterior implica una comprensión y una práctica de la ciudadanía que sea más completa, más rica e incluso más sutil, porque lo que el Estado requiere de la ciudadanía (compromiso, autogestión, participación) no se obtiene mediante la coerción, sino por medio de la cooperación, la concertación y la negociación de intereses, privilegiando el interés público (Cairns y Cynthia, 1985).

El nexo conector entre el Estado y la sociedad civil, incluyendo las organizaciones sociales, son (entre otros) los mecanismos de participación que deben ser canales para que la sociedad influya sobre las políticas, proyectos, y otros aspectos que se deciden desde el Estado para la sociedad, todo esto mediante la concertación. En este sentido, el escenario de encuentro es la localidad. La premisa central que es manejada es que el barrio, el vecindario y la localidad –dado su tamaño– provee a los ciudadanos la oportunidad de participar en las decisiones que lo afectan en su entorno inmediato (Cunill Grau, 1997, p. 103).

Ello sugiere reconsiderar el concepto de descentralización, no solo como un proceso de redistribución del poder a nivel estatal, sino también hay que considerarla en su otra dimensión, que es la de ampliar y fortalecer el derecho de los ciudadanos a decidir sobre las acciones de sus propios asuntos, que solo se logra si dichas decisiones se toman en instancias más cercanas (Londoño y Bernal, 1997).

La dificultad a superar para aumentar la gobernanza, se reflejaría en mantener la coherencia entre los principios de organización del Estado y del mercado con el principio democrático. Lo que está en discusión es la capacidad de las personas para influir en la toma de decisiones colectivas en la arena de lo público. En tal sentido, la gobernanza se relaciona fuertemente con la sociedad civil e implica el ejercicio de ciudadanía, porque pone en el centro de la reflexión el tema de la participación en los asuntos que a todos les interesa por igual (Sahuí, 2009, p. 10).

Es importante mencionar que hoy debe ser parte de las políticas públicas el fomento a la ciudadanía, que en otros tiempos solo estaba articulado a la teoría política de posguerra. En aquellas épocas, los conceptos normativos fundamentales eran democracia (para evaluar los procedimientos de decisión) y justicia (para evaluar los resultados). Además, un ciudadano era alguien que tenía derechos democráticos y exigencias de justicia. Pero hoy toma fuerza la idea, en todo el espectro político, que el concepto de ciudadanía debe jugar un rol normativo independiente en toda teoría política plausible y que la promoción de la ciudadanía responsable es un objetivo –como se mencionó anteriormente– en la construcción y evaluación de las políticas públicas, lo que implica por su propia naturaleza la intervención del Estado (Kymlicka y Norman, 1997). Por lo tanto, la ciudadanía implica participar en la sociedad civil y un camino para ello es la participación en las organizaciones sociales.

La relación Estado-sociedad civil se mira en términos de la consolidación y construcción de la ciudadanía política y social “se recuperan las nociones de representación y participación como medios para garantizar los derechos políticos y sociales individuales y colectivos. Se trata de hacer compatible la democracia sustantiva con la democracia formal y la representativa con la participativa” (Velásquez, 1996, p. 40).

El individuo en este modelo desenvuelve su existencia en el marco de una colectividad, reconoce y valora la esfera pública como escenario en el cual puede y debe desarrollar gran parte de su existencia (Velásquez, 1996, p. 40).

La participación se convierte como mecanismo o medio por el cual se discuten, se acuerdan y se formulan de manera colectiva y con la intervención de diferentes sectores y diversos intereses, los consensos sobre el desarrollo y la convivencia, esta es la principal característica del modelo

Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) abren una nueva posibilidad para el cambio de perfil del Estado, diferente al Estado social burocrático (Estadocentrista) y al de Estado neoliberal (mercadocentrista), es decir la posibilidad de construir un Estado que proteja los derechos sociales, por medio del financiamiento de este tipo de organizaciones, pero a la vez más eficiente al introducir la competencia y flexibilidad en la prestación de servicios sociales, un Estado más democrático, en cuanto sus actividades podrán ser controladas por la sociedad.

Por lo tanto, la reforma administrativa va más allá de la reducción de estructuras y personal que de fortaleza y eficacia al Estado. Se ha convertido en un punto crucial para construir un aparato estatal público con un matiz socio-céntrico, que conlleva a un cambio de metodologías de trabajo, instrumentando estilos de trabajo más participativos, tanto en la formulación, como en gestión, y evaluación de las políticas públicas, incluyendo por supuesto, aquellas que se inscriben en lo social (Cunill Grau, 1997, p. 235).

Este tipo de Estado demanda por parte de la sociedad, ciudadanos más activos, ciudadanos quizá más individuales “porque son conscientes de sus derechos individuales, pero también más solidarios”, ciudadanos con una gran capacidad para organizarse en instituciones ya sea para defender intereses particulares o públicos. En esta tarea de –la de defender intereses particulares o colectivos– se genera al interior de las organizaciones la *identidad colectiva* producto de la interacción entre sus miembros, la cual se manifiesta principalmente en la solidaridad y la ideología que maneja el grupo o la organización. En síntesis, la identidad colectiva se remite a todas aquellas condiciones que hacen posible el actuar colectivamente, es decir, fines e intereses compartidos por la(s) ONGD, la articulación de relaciones sociales, la consistencia de su identidad como actor social, etc.

La combinación de los factores de oportunidad política y de identidad colectiva genera una matriz que permite identificar el papel que cumplieron las ONGD al contratar con el Estado¹³.

Tabla 2. Tipos de participación

	Estructura de oportunidad política favorable	Estructura de oportunidad política desfavorable
Identidad sólida	Participación sustantiva	Participación reivindicativa y/o contestataria.
Identidad débil	Participación formal y/o instrumental.	No participación.

Fuente: Velásquez (1996).

De la tabla anterior, se desprende los tipos de participación que pueden surgir desde la perspectiva de Velásquez (1996):

- **La Participación Sustantiva**, en donde los actores sociales y los representantes gubernamentales acuerdan las soluciones necesarias, conforme a las necesidades sociales. La característica

¹³ Para efectos de este trabajo, recojo el modelo utilizado por Fabio Velásquez en el análisis de las veedurías ciudadanas. Estudio publicado por los editores Luiz Carlos Bresser y Nuria Cunill Grau en el libro *Lo público no estatal en la reforma del Estado*; con el título: "La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil" (pp. 257 a 271).

de esta participación es el diálogo. Existe una voluntad por parte del gobierno y autonomía de los actores sociales en la concertación: Esta participación solo se logra con una estructura de oportunidad política favorable y una identidad social sólida.

- **La Participación Reivindicativa**, se presenta cuando no existe una oportunidad política favorable, es decir, voluntad política por parte del gobierno, y una identidad sólida de la sociedad civil. De tal forma que pueden surgir acciones de presión y vías de hecho hacia las instancias de gobierno u actores a la cual se dirige la acción.

- **La Participación Formal e Instrumental.**, se presenta cuando existe una estructura de oportunidad política abierta para que la sociedad civil exprese y coadyuve a la solución de sus problemáticas, pero, por parte de la sociedad civil, una identidad muy débil. La participación entonces adquiere un carácter formal o instrumental, dado que lo importante es la representación ante una instancia o comité, independiente del papel que desempeñe el representante elegido. Interesa más la forma de la participación que la verdadera incidencia de esta en las decisiones. Por ello, se la define como formal. Por su parte, la participación instrumental es aquella que surge de una relación utilitaria entre el gobierno y actores sociales. Por ejemplo, el interés del Estado para involucrar a la comunidad en la gestión local estaría mediado con el fin de ganar legitimidad política. Esta situación también se puede presentar en la relación que se da entre organizaciones y beneficiarios de las mismas, cuando las personas se acercan con el único fin de obtener un beneficio particular más allá de identificarse con los fines organizativos.

- **La No Participación**, se presenta cuando no existe un ambiente político fuerte, ni mucho menos la identidad por parte de los integrantes. En

este contexto, pueden surgir otras prácticas sociales en la relación Estado-sociedad civil como son el clientelismo, el autoritarismo, el tecnocratismo, o combinación de ellas.

Retomando el caso colombiano desde los aspectos teóricos anteriores, hay que decir que hoy por hoy gran parte de la responsabilidad gubernamental en materia de política social la tienen los gobiernos locales; responsabilidades adquiridas en el marco de la descentralización llevada a cabo en 1986 y reafirmada por la constitución de 1991. Entre las competencias específicas encontramos aquellas áreas tradicionales de la gestión social, la educación, salud, vivienda, recreación atención a grupos pobres, entre otras; y otras áreas de intervención nuevas como el empleo, lucha contra la pobreza, seguridad ciudadana, medio ambiente, participación, etc.

En este sentido existe un complejo marco legal e institucional el cual define el rol de las administraciones locales, en la formulación y ejecución de las políticas sociales. El Artículo 311 de la Constitución Nacional asigna al municipio, entre varias funciones, la de promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Por su parte, la Ley de Régimen Municipal (136/94) señala que el municipio tiene como finalidad el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su territorio (Art. 1º). Dentro de las funciones que le son asignadas están además de las contenidas en la Constitución, la de planificar el desarrollo social, económico y ambiental del territorio, solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los discapacitados, y promover el mejoramiento económico y social de sus habitantes. Otras leyes, como la de distribución de competencias y recursos (60/93), la orgánica de planeación (152/94), la de servicios públicos (142/94) y la de desarrollo territorial (388/97),

para mencionar solo algunas de ellas, ratifican la idea del legislador de que los municipios concedan un peso muy significativo a las políticas y a los programas sociales en el conjunto de su gestión.

A tono con esta perspectiva, el nexo conector entre el Estado y la sociedad civil son (entre otros) los mecanismos de participación, los cuales deben ser canales para que la sociedad influya sobre las políticas, proyectos, etc., que se toman desde el Estado para la sociedad todo esto mediante la concertación. El escenario de encuentro es la localidad. “La premisa central que es manejada en este sentido es que el vecindario –dado su tamaño– provee a los ciudadanos la oportunidad de participar en las decisiones que lo afectan y que por ello constituye una sociedad política” (Cunill Grau, 1997, p. 103). Ello sugiere considerar la descentralización no solo como un proceso de redistribución del poder, a nivel estatal, también hay que considerarla en su otra dimensión que es la de ampliar y fortalecer el derecho de los ciudadanos a decidir sobre las acciones de sus propios asuntos, “lo cual solo se logra si dichas decisiones se toman en instancias más cercanas” (Londoño y Bernal, 1997, p. 10).

El municipio, entonces, se convierte en el punto de articulación entre lo social y lo político, pues constituye el lugar de encuentro de la sociedad urbana y el manejo político de las condiciones de vida de la población por el gobierno municipal (Velásquez, 1998, p. 30).

Volviendo al periodo analizado, 1995-1997, la administración municipal asumió las directrices del gobierno nacional, es decir, las posibilidades dadas para los gobiernos municipales en el anteriormente mencionado “Salto Social”.

Para ello contó con una administración que formuló y ejecutó un Plan de Desarrollo ajustado a las realidades locales y más importante aún, con los

antecedentes de canales institucionales que permitieron la participación ciudadana y que, sin duda alguna, posibilitaron desarrollar políticas y acciones sectoriales en lo social con gran compromiso de todos los actores de la sociedad civil (Pineda, 1998, p. 10).

En este orden de ideas la administración municipal, con la propuesta de desarrollo y gestión planteada en el Plan de desarrollo y reforma administrativa en lo concerniente a las dependencias del sector social, gestó las condiciones favorables para el desarrollo de su política social con gran énfasis en los espacios de la participación en la planeación y coordinación del desarrollo local y con especial participación de las ONG en todos los sectores administrativos:

Su política social se enfocó hacia la estrategia de grupos vulnerables la cual permitió trabajar en problemáticas reconocidas, como abarcar amplios sectores sociales como la tercera edad y grupos marginados, negritudes y etnias, discapacitados, niñez, jóvenes, mujeres, familia entre otros (Pineda, 1998, p. 11) .

Este último período por lo menos en el análisis de los documentos como el Plan de Desarrollo y el Plan de Acción de la Secretaría, entre otros, manifiestan intencionalidades que se acercan mucho al paradigma de Estado señalado en este marco teórico, pese a que en la práctica hayan sido otros los resultados. En los puntos en que notamos que se identifica con la tendencia de reforma del Estado y la participación de las ONG; son los siguientes:

El primero es visualizar el municipio como *el punto de articulación entre lo social y lo político, pues constituye el lugar de encuentro de la sociedad urbana y el manejo político de las condiciones de vida de la población por el gobierno municipal*; esta idea es recogida por las directrices de

la descentralización municipal, igualmente es reconocida en el Plan de Desarrollo municipal.

En segundo lugar, es la reforma administrativa de 1996, en ella se reconoce y se intenta construir lo que anteriormente se denominó como un aparato estatal público con matiz sociocéntrico, con objetivos claros, con cambios de metodologías de trabajo e instrumentando estilos de trabajo más participativos, en la gestión, formulación y evaluación de las políticas públicas.

En tercer lugar, el papel del Estado frente a la política social, en este sentido la administración analizada se identifica con lo planteado, porque el Estado pasa a ser un facilitador más que un ejecutor de los procesos autogestionarios de la misma comunidad. En cuarto lugar, el llamado a las ONG en especial a las ONGD para que ellas participen en el diseño, ejecución, y evaluación de las acciones que se realicen en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables (jóvenes, niñez, ancianos, grupos étnicos, etc.) y de esta manera el Estado cumple con su parte social.

En quinto lugar se identifica con el paradigma señalado en el marco teórico por la concepción de la participación; la participación concebida en el Plan de Desarrollo se identifica en tanto que se convierte en la manera como se acuerdan y se formulan de manera colectiva y con la intervención de diferentes sectores, actores y diversos intereses, los consensos sobre el desarrollo y la convivencia y es esta la principal característica del modelo de concertación según lo visto anteriormente, la construcción de lo público. Un sexto punto de identificación es la creciente importancia que se le da a los mecanismos de participación como nexo conector entre el Estado y la sociedad civil; en este sentido el periodo analizado se caracteriza por ser uno de los que más diseñó mecanismos de participación para acercarse a los ciudadanos.

Con respecto al papel que han cumplido las ONG en la ciudad, vemos que Procali, entidad que las agremia, ha tenido un papel importante en los últimos años:

Mire que en los últimos cinco años hemos logrado estar en espacios donde se toman decisiones, no solamente sociales sino económicas, nosotros tenemos asiento en el Comité Intergremial, asiento en todo el proyecto que se está haciendo en visión de región que se llama Planeta Valle; cuando el Banco Mundial vino a hacer el estudio sobre Cali allí estuvimos. Eso hace diez años no pasaba entonces estos son pasitos que estuvimos dando y que nos posicionaron (Pineda, comunicación personal, 14 Noviembre 2000).

Por otra parte, como se manifestó en el marco teórico sobre el papel que deben cumplir las ONG en la construcción de lo público vemos que es una idea recogida por las directivas del gremio de ONG (Procali) en ese momento:

Sí creo que la visión de Procali en ese momento era de pasar de lo asistencialista a la construcción de lo público a intervenir en política social, ser unos actores importantes en el desarrollo local posicionaron (Pineda, comunicación personal, 14 Noviembre 2000).

Consecuentemente se encuentra que en la administración del periodo analizado hay un intento por construir un modelo de Estado con características similares al detallado en el marco teórico, es decir entre otros procesos, contratar con ONG para trabajar con ellas en la prestación de los servicios sociales para la población más necesitada, siendo ellas no solamente ejecutoras sino también interlocutoras validas en los procesos de concertación y en el diseño de políticas para la población objetivo. Todo esto se ve reflejado en documentos realizados por el gobierno local, lo cual abre aún más el interrogante sobre el tipo de participación que tuvieron

las ONGD al contratar con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria, más si tenemos en cuenta que muchas de las intenciones manifestadas, principalmente en documentos referentes al tema de los alcances de los mecanismos y espacios para la participación ciudadana por los diferentes gobiernos locales de la ciudad en la realidad, no se cumplieron.

Sobre la oportunidad política de las ONGD para participar.

En primer lugar, el Plan de Desarrollo municipal (1995-1997), en el que se plantea el deseo de que la administración municipal esté más cercana al ciudadano y que todos los agentes del desarrollo participen en la construcción de lo público:

Trabajar de manera concertada con otros agentes del desarrollo en la formulación y gestión de un modelo de desarrollo integral, sostenible, basado en principios de justicia, equidad, igualdad y respeto de la ley, solidaridad social y económica y participación comunitaria, que le permita a sus habitantes vivir con bienestar y dignidad” (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 1995, p. 15).

En este Plan igualmente se materializó, la necesidad de modernizar el Estado sobre la base de consolidar la sociedad civil y para ello concibió como muy importante la relación con las ONG; se les otorga, además un valor trascendental como interlocutoras de la sociedad ante el gobierno local. Así lo hace ver la revista *El Rostro Social de Santiago de Cali*

En la presente administración, encabezada por su alcalde Mauricio Guzmán Cuevas, se ha dado un impulso definitivo para la consolidación y fortalecimiento de muchas ONG de la ciudad, a través de alianzas estratégicas, que están posibilitando la construcción de estrategias y metodologías de los procesos de desarrollo social, partiendo de los

principios de participación, concertación, planeación, sostenibilidad, factibilidad y priorización de las realidades locales.

La modernización del Estado exige que la planeación se haga partiendo de la realidad municipal y esto se logra únicamente con el conocimiento y cercanía de lo municipal y la participación activa de los sectores sociales.

En este sentido el Estado, más que un ejecutor, debe ser un organismo coordinador y orientador de las políticas sociales que favorezcan a la población más necesitada, ejerciendo además efectivos sistemas de control y regulación que aseguren que los recursos sean invertidos de manera adecuada, acorde con los planes y proyectos previstos (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 1997, p. 6).

En segundo lugar, encontramos la reforma administrativa de 1996; con esta reforma se buscó transformar el Estado de acuerdo al marco de la descentralización y modernización, ello significó diseñar estructuras más horizontales en donde se buscara que el diálogo y la concertación se hiciera de cara a la sociedad civil:

Se definió un cambio en el diseño administrativo y en los niveles de compromiso ante la problemática social, para lo cual se creó la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población y promover la participación de los ciudadanos caleños abriendo mayores y mejores espacios de participación a las organizaciones de la sociedad civil.

Su principal planteamiento fue que el gobierno local, antes de ser ejecutor, actuara como coordinador y orientador de las políticas sociales en beneficio de la población más necesitada. Garantizando por sistemas efectivos de regulación el uso adecuado de los recursos invertidos, acorde con los planes y proyectos previstos (Pineda, 1998, p. 20).

Como tercer factor dinamizador y como complemento al anterior es el reconocimiento por parte del Estado a la labor que realizan las ONG como generadoras de bienestar, ello gracias a que estas organizaciones se han insertado en la política social nacional al buscar desde sus posiciones el bienestar más amplio posible de la sociedad colombiana. Su vocación social les ha permitido ganar legitimidad al ser alternativas de solución y respuesta a los numerosos problemas e intereses públicos:

En lo concerniente a Santiago de Cali, los procesos de cambio y dinamización de la sociedad civil y su interconexión con el gobierno local (...) ya tenían antecedentes. Y es que la sociedad civil de la ciudad a diferencia del resto del país, gestó desde finales de los 70's un espacio de acción para las ONG. Esto permitió que se fuese creando una cultura de diálogo, de coordinación entre la sociedad civil y el gobierno local (Pineda, 1998, p. 20).

Como cuarto punto dinamizador, está la reforma de Procali (1994-1996); ella obedeció principalmente al nuevo proyecto político que se abrió con el nuevo rol del Estado y de la sociedad civil a partir de la descentralización y la Constitución de 1991. En este sentido, Procali inició un proceso de reestructuración, reevaluando, su misión, visión y objetivos. Se asume a partir de allí como el gremio ordenador de las ONG de Santiago de Cali y elabora su idea de concertación dentro del perfil globalizante, apoyado en una triple direccionalidad:

- a) **Interinstitucionalidad**, de diferentes actores sociales gubernamentales, que desde una diversidad de objetivos, fines y recursos se comprometían socialmente, a un mejoramiento de la calidad de vida de los sectores sociales más vulnerables;

b) Intersectorialidad, entendiendo esta como el reconocimiento de la amplitud de espacios posibles para interconectar acciones que en apariencia están situadas en dimensiones opuestas;

c) Participación, que ha sido la columna vertebral, movilizadora y fortaleza esencial de los proyectos contratados (Pineda, 1998, p. 20).

El papel de Procali frente a las ONG agremiadas en este periodo es según palabras de su directora:

...hubo una regla clarísima en la reestructuración de Procali, Procali no puede competir con sus afiliadas y Procali venía de un modelo en el que ella a veces ejecutaba un proyecto de empleo y en esa época a partir de 1994 hay una política en Procali que dice que Procali no puede competir con sus afiliadas y en ese momento nosotros no podíamos ejecutar ningún proyecto que tuviera que ver con las áreas que manejan nuestras ONG y además dije Procali no ejecuta proyectos sino son proyectos para favorecer a sus afiliadas, Procali es un ente gremial, fortalecer al gremio, hacer vocería, representatividad, hacer de puente, investigar, informar sobre el gremio es su tarea (Pineda, 2000).

La principal función es entonces, ser puente entre la gestión pública y privada y las ONG, aparte de ello investigar, informar y documentarse sobre el sector social y propiciar el fortalecimiento de las ONG (Pineda, 1998, p. 21).

Sin embargo, el 100% de las ONGD encuestadas señala que el papel de Procali pudo haber sido mejor, tener mayor incidencia hacia la administración municipal y, pese a la claridad de las palabras de su directora, existió confusión del papel de la entidad en relación con las demás ONG:

Eso no ha funcionado (se refiere a Procali); en parte uno tiene que decir que la responsabilidad la tenemos nosotros, ¿qué hemos hecho para que

Procali sea lo que queremos que sea realmente? Hay ciertas percepciones sobre Procali por ejemplo gente que dice que Procali está compitiendo con las mismas ONG porque ofrece cursos, talleres, etc, hay otros que dicen si nosotros pagamos una cuota, pero a cambio que recibimos, digamos que en ese sentido Procali no responde a las expectativas y a los intereses de algunas ONG (ONGD, 2000).

De todas formas, el papel de Procali fue importante para algunos casos por ejemplo el 60% de las ONGD encuestadas afirman haber tenido espacios para compartir sus experiencias en la labor social con otras ONG, el 40% lo ha hecho mediante reuniones y charlas llevadas a cabo por Procali¹⁴ y este porcentaje es explicable porque Procali inició una serie de acciones en búsqueda de construir una identidad gremial:

Concretamente iniciamos un trabajo financiado por organismos internacionales, era un proyecto bien interesante en que la alcaldía tenía que poner recursos al igual que otras instituciones, empezamos a trabajar por sectores, o sea la idea era fortalecer los sectores, mediante la identidad de ellos (Pineda, 2000).

¹⁴ Para un 25% el tener la oportunidad de compartir sus experiencias mediante Procali fue favorable para dar a conocer su acción social, para 15% restante fue conveniente, es decir no aportó nada nuevo pero tampoco fue perjudicial para sus objetivos particulares y colectivos. En segundo renglón de importancia en cuanto a espacios u oportunidades para compartir las experiencias, fueron las alianzas estratégicas con un 30% de ONGD participantes, sin embargo, un 20% de estas la califican simplemente como conveniente para compartir sus conocimientos, las alianzas tienen su calificación favorable en actividades técnicas en comparación a las actividades teóricas. En tercer lugar de importancia encontramos las reuniones, seminarios y talleres realizados por ellos mismos con un 25% de participación, pese a que es un mecanismo menos utilizado por las ONGD para compartir sus experiencias consideran que ha sido favorable para mostrar sus saberes.

Estos cuatro dinamizadores (el Plan de desarrollo, la reforma administrativa, el reconocimiento por parte del Estado a las ONG y Procali) fueron piezas claves para que se diera los procesos de concertación, contratación y gestión entre las partes.

Acerca de la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria

La reforma administrativa dio vida a la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria, integrando dos secretarías que de tiempo atrás venían operando con unas competencias definidas, pero que en algunos programas se cruzaban, llegando a realizar acciones similares sobre un mismo sector poblacional. Estableció una estructura administrativa y operativa, definiendo competencias para cada instancia, buscando con ello que los funcionarios de las diferentes dependencias tuvieran claridad sobre sus funciones y responsabilidades. Su misión es la siguiente:

Proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, así como la de la protección integral de la familia y el apoyo especial a la mujer cabeza de familia, a las personas de la tercera edad, discapacitados, al adolescente, a los niños menores de edad y a los grupos étnicos y comunidades negras a las cuales se les deba brindar especial protección. Promover, impulsar y facilitar la participación comunitaria en los términos de la Constitución y la ley (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 1997, p. 8).

En este sentido el papel de la Secretaría está orientado por el logro de una mejor calidad de vida de los diferentes grupos vulnerables, el fortalecimiento de procesos de desarrollo integral y el impulso a las organizaciones de base, respeto a la participación y el funcionamiento de las juntas de Acción Comunal, de las Juntas Administradoras Locales y el Trabajo Comunitario.

Con esta nueva estructura se da vida a tres subsecretarías: Grupos Específicos, Juventud, Mujer, Familia y Gestión Comunitaria, las cuales trabajaban con la población que requería mayor atención: tercera edad y marginados, negritudes y etnias, discapacitados, niños, jóvenes, mujeres, familia, entre otros, llegando a cubrir la totalidad de los grupos poblacionales de la ciudad. La Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria consideró que las principales ventajas o logros que se podían conseguir o se consiguieron al contratar con las ONG, son las siguientes:

- Manejo transparente y optimización de los recursos, alcanzando mayores coberturas, sin necesidad de aumentar empleos al interior de la administración.
- Intervenciones técnicas con buenos niveles de profesionalismo, flexibilidad y movilidad, donde se valora y rescata la experiencia con los grupos comunitarios.
- Mayor impacto y credibilidad en las zonas de intervención.
- Diseño de metodologías que puedan ser replicadas en otras comunas de la ciudad.
- Generación de empleos calificados.
- Desarrollo y fortalecimiento organizacional de las ONG.
- Aumento de su capacidad de diálogo y negociación con el Estado, en un proceso de doble vía, superando la relación pasiva de otras épocas.
- Reconocimiento del papel transformador de la sociedad que cumplen las ONG y las otras formas de organización social (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 1997, p. 10).

El considerar a las ONG como un actores importantes del desarrollo social por parte de esta administración y específicamente de la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria, configura aparentemente un espacio bastante importante dentro del sistema político para que

los actores, en este caso las ONG tengan la opción de participar en la búsqueda de bienes públicos¹⁵.

Así pues, se encuentra que el periodo analizado en términos de la relación específica entre la SBSGC y las ONGD no se enmarcó en una política estatal sino en una visión gubernamental, en un estilo de hacer gestión y esa manera de hacer gestión encaja por lo menos en lo teórico en las tendencias de reforma estatal que se están llevando a cabo en Latinoamérica. La aplicación de esta visión gubernamental en la SBSGC tuvo una serie de características por ejemplo, en el proceso que permite la opción de participar en la búsqueda de bienes públicos como es el grado de democratización que puede tener la administración municipal en este caso, la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria; el 45% de las ONGD encuestadas califican la oportunidad que le dio la Secretaría para participar como favorable, punto vital para alcanzar sus objetivos. Correlativamente un 35% cree que no generó mayor ventaja por la existencia de un reconocimiento que a nivel social existía en ese momento hacia la entidad. Al respecto, un funcionario de la SBSGC que acompañó de muy cerca la contratación de ONGD manifiesta, en relación con el tema de la democratización, lo siguiente:

Todo el mundo tenía la oportunidad de remitir sus proyectos acá, pero sabíamos que había organizaciones más reconocidas dentro de la ciudad y por ese reconocimiento que ya tenían, tenían más posibilidad de que fueran contratadas, de que fueran financiados sus proyectos; el reconocimiento de la ONGD le daba más posibilidad de contratar. Pero todo el mundo podía remitir los proyectos, se clasificaban teniendo en cuenta si era competencia de esta secretaría (Entrevista a Funcionario, 2000).

¹⁵ Aparte de ello el acompañamiento de Procali, en cada una de las etapas de contratación y divulgando en ambas direcciones (ONG's- Gobierno municipal) la demanda y oferta de cada una.

Sin embargo, un 15% del total de las ONGD afirman que pese a poder contratar con la SBSGC, no existió un verdadero proceso de democratización en que reinara la igualdad de oportunidades para todas.

Después de pasar por la convocatoria se entra a una segunda etapa que es la etapa de concertación, 80% de las ONGD afirman que existió concertación, la concertación entendida como la etapa del diálogo entre las partes contratantes (ONGD - SBSGC), etapa en la cual los diferentes intereses de parte y parte son reconocidos para negociar el desarrollo de las acciones.

El 45% opina que la claridad de la concertación fue favorable para negociar sus puntos de vista y objetivos, entre tanto un 35% cree que solamente fue conveniente. Otro 20% de las ONGD encuestadas cree que no existió concertación, argumentan su posición en la existencia del Plan de Desarrollo municipal y del Plan de Acción de la Secretaría de Bienestar Social Gestión Comunitaria pues en estos documentos ya están estipuladas una serie de acciones que debía desarrollar la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria con indicadores y metas; por lo tanto la contratación a las ONGD se hacía con el fin de cumplir con lo estipulado en los documentos; en torno a ello no había mucho que negociar, sólo se necesitaba estar de acuerdo con los objetivos del Plan de Acción de la Secretaría. La siguiente experiencia ilustra un poco lo que se daba en ese momento: “Uno a veces iba y lo atendían, pero no hay realmente un espacio, o se delega a un funcionario para que hable con la ONGD, entonces eso no se ha dado” (ONGD, 2000).

De otro lado el 35% de los que afirman que existió concertación la califican como conveniente, lo hacen compartiendo la anterior idea, es decir, hubo espacio para la concertación, pero mediada por la existencia

del Plan de Desarrollo y del Plan de Acción. Por esta mediación que limitó las posibilidades de una concertación más sustantiva, califican la concertación como conveniente.

Estos resultados demuestran que con algunas existió concertación, al respecto el funcionario de la Secretaría lo corrobora manifestando lo siguiente:

Yo no digo que, con todas, con algunas si existió concertación para poder definir el modelo de intervención; como se iba a abordar la temática con la comunidad, con algunas lo hubo, pero no era generalidades (Funcionario, 2000).

Las ONGD debían presentar sus proyectos en las convocatorias que la Secretaría realizaba para entrar a concursar; es de esta manera como se puede explicar el alto grado de participación de las ONGD en la identificación, formulación, y evaluación de los proyectos que contrataron con la SBSGC. Como consideración final a este capítulo hay que señalar que la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria configuró un espacio de oportunidad política para aquellas ONGD que tenían un reconocimiento social fuerte para participar dentro de la gestión de la Secretaría, no con el rol principal de ser concertadoras sino más bien bajo la noción de contratación en términos de encontrar operadores y ejecutores de proyectos, proyectos que se encaminaran a cumplir en parte con lo propuesto en el Plan de Desarrollo y el Plan de Acción de la Secretaría.

Acerca de la identidad colectiva de las ONGD

En términos generales, se nota que un porcentaje considerable de las ONGD contratadas en el periodo 1995-1997 por la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria conservan características institucionales idénticas, tanto en el capital cultural de sus miembros (profesionales) como en su estructura administrativa; pero no solo en estos sentidos, también encontramos una identidad fuerte en el tiempo de servicio social a la población a la cual atienden, igualmente en la cobertura territorial y en las áreas en que prestan sus servicios.

Sin embargo, pese a que conservan, en general los mismos intereses, no existe una articulación de relaciones entre ellas que le den consistencia e identidad como grupo, aunque cada una de forma particular, presente identidades colectivas internas fuertes.

Procali, gremio al cual pertenecen las ONGD encuestadas, cuenta lo que se vivió en ese momento:

Yo creo que en ese momento sería peligroso decir que las instituciones tenían identidad gremial,... porque hay un momento que se decide que Procali iba a estar de cara a la realidad, se le iba a dar un vuelco a Procali y ese proceso comienza en el 95 prácticamente con esa administración, (1995-1997) el primer año fue durísimo porque era la mitad del gremio creyendo en el modelo asistencialista y la otra mitad del gremio creyendo más en el modelo de desarrollo, más de incidencia en la política social, más en la construcción de lo público, más en el manejo de bienes públicos, o sea unos conceptualizadores y otros, unos asistencialistas (Pineda, 2000).

En la anterior opinión de la directora de Procali, se encuentra una de las razones fuertes para que no se diera una identidad como grupo social entre las ONGD, y es en resumidas cuentas por las diferentes

miradas que tenían sus agremiadas en ese momento frente al papel que debían cumplir al relacionarse con el Estado; igualmente, diferencias en la población a la que atendían y la forma de abordar su relación con la comunidad. Sin embargo, existió otro factor que incidió de manera importante para que no se construyera la identidad gremial la cual la se identifica en las palabras del funcionario de la Secretaría:

Si la identidad se refiere a que las ONGD entiendan que son un actor en la construcción de tejido social y en el desarrollo local del municipio, algunas tienen eso, algunas uno las percibe así, uno siente que ellas se preocupan por el desarrollo social y sus acciones están dirigidas a lograr capital social, pero no es la generalidad, cada una se ha convertido en una empresa con un fin lucrativo, una empresa privada, y no es que la empresa privada no pueda tener incidencia en el desarrollo local, pero, cuando las ONGD se constituyeron, se constituyeron con otro fin entonces están distorsionando su filosofía (Funcionario, 2000)¹⁶.

Y es que el mercado que se abre en la prestación de servicios sociales ha resquebrajado o quizá impedido la creación o consolidación de una identidad colectiva fuerte entre las ONGD de Cali que se vea reflejada en la solidaridad que se puedan prestar unas a otras. Las aseveraciones de las ONGD entrevistadas son contundentes, una de ellas señala:

(...) la cuestión de la competencia por recursos, la cuestión de los celos por espacios que se consideran como feudos, es decir hay mucha

¹⁶ Entrevista con un funcionario de la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria. Santiago de Cali, 2000 - Por petición del informante se reserva divulgar el nombre y el cargo dentro de la institución.

prepotencia, también a veces desconocimiento de lo que hacen las otras ONGD (ONGD, 2000)¹⁷.

Al parecer las siguientes palabras resumen mejor las dos tendencias fuertes que no permiten o por lo menos hacen difícil construir una solidaridad fuerte entre las ONGD:

Yo pienso que hay dos cosas, una porque hay múltiples temas para trabajar, muchas miradas para hacerlo, entonces uno puede identificarse frente a un propósito común pero la forma de asumirlo es distinta. Esa es una cosa, y la otra es la competencia por recursos, allí hay también una dificultad muy grande porque si estás compitiendo por recursos no te interesa ser amigo de otras que te puedan quitar esa posibilidad (ONGD, 2000).

El 100% de las ONGD encuestadas ratifican esta realidad, pues su opinión de acuerdo con la experiencia vivida y otras que les ha tocado ser testigos, les permite aseverar sin lugar a duda que en el mundo de las ONG se carece de solidaridad, aunque un 25% de ellas cree que esta falta de solidaridad es parcial por la existencia de lazos afectivos de amistad o simpatía entre algunas ONGD. El 70% de las ONGD afirman que la falta de solidaridad entre las ONG es causada por la competencia al querer contratar con el Estado; en segundo renglón de importancia según los resultados de la encuesta, es la falta de una visión global por parte de cada una de las ONG. Evidentemente esta condición de competencia en el mercado de prestación de servicios sociales afectó y afecta el papel que las ONGD cumplieron y pueden cumplir al relacionarse contractualmente con el Estado, el 100% de las ONGD así lo creen.

¹⁷ Entrevista con Director de una ONGD. Santiago de Cali, 2000 -Por petición de los informantes se reserva divulgar el nombre de la persona entrevistada y de la institución al cual pertenecen-

El 60% considera que esta falta de solidaridad trae como consecuencia, que las ONGD al contratar con el Estado se presentan con una actitud débil, no defienden sus principios y con poca autonomía ante el Estado, un 20% aparte de la actitud débil, considera que la competencia y la falta de solidaridad en el gremio genera que cada vez más las ONGD se preocupen y destinen la mayor parte de sus energías a competir y se olviden o descuiden su objeto social como carta de presentación hacia el Estado causando de paso que se dupliquen esfuerzos.

Conclusión

El objetivo del artículo es determinar cuál fue el tipo o los tipos de participación que tuvieron las ONGD en la gestión de la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria de la ciudad de Cali; consecuentemente se puede mencionar que los objetivos específicos eran determinar si en esta Secretaría existió un ambiente político institucional favorable para las ONGD y por último, si existió una identidad colectiva sólida entre las ONG, además, cuáles fueron las principales razones que las motivaron a trabajar con el Estado.

Sobre el primer objetivo específico se encontró que las razones que esgrime la Secretaría para la contratación de ONG, sustantivamente, son similares a las que enmarcan la tendencia de reforma estatal a nivel latinoamericano; es decir un Estado que no le interesa ser ejecutor de políticas y adopta la posición de ser facilitador y financiador de la misma. Con esta actitud busca resolver costos que surgen en torno a la relación laboral, ya que cuando se contrata con una ONGD “no se genera una relación contractual que suponga un vínculo estable de duración indeterminada, pagos cesantías y demás aspectos ligados a la relación laboral” de esta manera se garantiza la ejecución de una Política Pública por un actor especializado.

Un Estado que concibe el desarrollo social y económico con la participación de otros actores sociales, entre ellos las ONGD, es consciente que necesita concertar para aunar esfuerzos en torno a un fin común. Sin embargo, los resultados también demuestran que en el caso de la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria no se puede hablar de que toda esta relación y experiencia se enmarque en una política estatal, fue más bien, producto de una política del gobierno. La Secretaría abrió una serie de espacios con la ayuda de Procali con la intención principal de que las ONG en general participaran más como ejecutoras y operadoras y menos como actores participantes incidentes en la construcción de políticas estatales.

A tono con las demandas de este modelo de Estado, la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria encontró en las ONGD que contrataron con ella, a las organizaciones que requería para adelantar su gestión, gracias a sus características: ONGD sin ánimo de lucro, que atienden en su mayoría a toda la población de los grupos vulnerables con una posición no asistencialista pero, sumergidas en un ambiente de competencia y celos institucionales el cual carece de solidaridad, de una visión unificada del papel que debían cumplir al relacionarse con el Estado.

Sobre el segundo objetivo específico, la identidad colectiva, se encuentra que las ONGD individualmente son fuertes en su identidad y solidaridad interna, pero en su conjunto, como agremiadas, presentan diferentes objetivos y motivos para relacionarse con la Secretaría, pese a que conservan rasgos institucionales muy similares unas con otras. Todo lo anterior influyó para que las ONGDs contratadas tuvieran varios tipos de participación.

La primera que la podemos clasificar, en la cual las ONGD tuvieron la oportunidad de concertar es la de participación sustantiva. El 45% de las entidades encuestadas creen que las ONGD fueron contratadas para

construir y ejecutar mediante el diálogo y la concertación las líneas de acción y/o proyectos de la Secretaría. Pero aquí hay que aclarar dos niveles de concertación, el primero en que las ONGD tuvieron la oportunidad de incidir en el diseño de políticas y programas para los grupos vulnerables el cual fue un grupo muy pequeño; este grupo logró incidir en políticas y programas puntuales gracias a una identidad colectiva interna fuerte, por tener un reconocimiento social y experticia sobre el tema importante, por ser institucionalmente igualmente fuertes tanto en su parte administrativa como profesional, en comparación de otras ONGD.

El espacio de diálogo, entre las dos partes, se convirtió en otra forma de concertación, en torno a la presentación y aprobación de proyectos; en algunos casos presentados por las ONGD y en otros por la convocatoria llevada a cabo por la Secretaría. Este espacio que más bien fue un espacio de negociación, y no de construir de manera conceptual, metodológica y evaluativa los programas de intervención, solo surgía cuando la situación lo ameritaba, es decir cuando había dudas sobre la contratación y/o entre otros puntos, la población a beneficiar.

Otro tipo de participación fue la formal y/o instrumental. Para el 50% de las entidades encuestadas, las ONGD fueron instituciones contratadas para que llevaran a cabo las directrices o políticas que se impulsaron desde la administración.

Este tipo de participación surge por la combinación de varios factores; en primer lugar, el mercado abierto de prestación de servicios sociales, es decir la competencia entre las ONGD para contratar con el Estado, en segundo lugar, la existencia de que muchas ONGD estuvieran de acuerdo con las líneas de acción de la Secretaría; en este sentido optaron abiertamente en ser ejecutoras de dichos programas.

En tercer lugar, el principal interés de algunas ONGD era relacionarse con la Secretaría por intereses económicos; por ello su principal interés no iba más allá de ser ejecutoras de programas mediante proyectos; y en cuarto y último lugar el principal interés de la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria era contratar ONG para que ejecutaran proyectos mediante la contratación.

Referencias bibliográficas

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali. (1995). *Plan de desarrollo Municipal*. Cali: Alcaldía Municipal de Cali.

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali. (1997). *Revista el Rostro Social de Santiago de Cali*. Cali: Alcaldía Municipal.

Assies, W.; Calderón, M. A. y Salman, T., “Ciudadanía, cultura política y reforma del estado en América Latina” en *América Latina Hoy* (32), 2002, pp. 55-90.

Bolívar, I.; Posada, A. y Segura, R., “El papel de las ONG en la sociedad civil: la construcción de lo público” en *Controversia* n°170, 1997, pp. 57-97.

Bresser Pereira, L. C., “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control” en Acuña, C., *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, 2007, pp. 259-294.

Cairns, A. y Cynthia, W. (1985). *Constitutionalism, Citizenship, and Society in Canada*, Toronto: University of Toronto Press.

- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas formas de Gestión Pública y representación social*, Santiago de Chile CentroLatinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD.
- Funcionario, F. d. (24 de Noviembre de 2000). Entrevista sobre el papel de las ONGD en la contratación con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria. (L. c. Granja Escobar, Entrevistador).
- Kymlicka, W. y Norman, W., “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía” en *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, No. 3, 1997, pp. 5-40.
- Londoño, J. F. y Bernal, J. (1997). *Balance del proceso de descentralización*. Bogotá, Colombia: Ministerio del interior.
- Montero, M. (2003), *Teoría y práctica de la psicología comunitaria*, , Buenos Aires: Paidós.
- ONGD, E. c. (26 de Noviembre de 2000). Entrevista con Director de ONGD sobre el papel que cumplieron en la contratación con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria. (L. C. Granja escobar, Entrevistador).
- Ortiz Leroux, S., “Sociedad civil sin Estado: una mirada desde la nueva gobernanza” en SAHUÍ, A. (2009), *Gobernanza y sociedad civil, reto democráticos*. Ed. Coyoacán, México DF.
- Pineda, M. (1998). *Descripción y análisis de los procesos de concertación, contratación y gestión de las ONGs, con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria del Municipio de Santiago de Cali*. Cali: Procali.

Pineda, M. (4 de Noviembre de 2000). Entrevista sobre el papel de las ONGD en la contratación con la Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria. (L. C. Granja Escobar, Entrevistador).

Sahuí, A., *Gobernanza y sociedad civil. Retos democráticos*, (2009) Ed. Coyoacán, México DF.

Vargas, H. y Toro, J. B. (1992). *Acerca de la naturaleza y evolución de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en Colombia. Bases para la comprensión del fenómeno*. Bogotá, Colombia: Fundación social.

Velásquez, F. (1998). *Ciudad y Participación*. Cali: Universidad del Valle.

Velásquez, F., “La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil”. En: Bresser, L. C.; Y Cunill Grau, N. (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires: Paidós pp. 257-271.

Velásquez, F., “Los Horizontes de la descentralización en Colombia” en *Revista Foro*, n° 29, 1996, pp. 40-59.