



espacio abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología



***En foco:* Actualización metodológica
de cara a la 3^a década
del siglo XXI.**

Auspiciada por la International Sociological Association (ISA),
la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)
y la Asociación Venezolana de Sociología (AVS)

Vol.27
Abril - Junio
2018

2



Aproximación cualitativa para abordar la Construcción de ciudadanía y su incidencia en políticas públicas. Los ejemplos de Pereira, en Colombia, y de la Ciudad de México.

*Miguel González Ibarra y Joaquín Gallego Marín**

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar, a nivel teórico-metodológico, cuál es la importancia de la construcción de ciudadanía y la incidencia política en los asuntos públicos. A nivel empírico, se pone énfasis –desde un enfoque cualitativo a través del estudio de contenido de documentos e interpretación de los temas y casos– en cuáles son las políticas públicas impulsadas hacia la cultura de la legalidad y la política social asistencial en la Ciudad de Pereira y la Ciudad de México, con la finalidad de explorar símiles y desafíos que se presentan en ambas entidades en los procesos de colaboración entre el ámbito social y político-institucional. Se reflexiona que la incidencia política es un mecanismo para fortalecer los esfuerzos de grupos, organizaciones civiles y movimientos sociales para influir en la construcción de ciudadanía y en establecimiento de una cultura de la legalidad para la generación de mejores políticas públicas. En los casos estudiados se encontró que existen esfuerzos limitados que advierten la necesidad de formular mejores mecanismos para la participación política efectiva que van más allá de la democracia electoral y representativa.

Palabras clave: Ciudadanía; Cultura de Legalidad; Políticas Públicas; Pereira; Ciudad de México

Recibido: 09-12-2017 / Aceptado: 21-02-2018

* Universidad Autónoma Metropolitana. Iztapalapa, México/ Universidad Libre. Pereira, Colombia.
E-mail:ibarra00@yahoo.com / jgallego@unilibrepereira.edu.co

Construction of citizenship and incidence in public policies towards the culture of legality and welfare policy in Pereira and Mexico City.

Abstract

This article aims to analyze, at the theoretical-methodological level, what is the importance of the construction of citizenship and political incidence in public affairs. At the empirical level, emphasis is placed –from a qualitative approach through the study of document content and interpretation of issues and cases– in which public policies are driven towards the culture of legality and welfare social policy in the City of Pereira and Mexico City, with the aim of exploring similes and challenges that arise in both entities in the processes of collaboration between the social and political-institutional spheres. It is reflected that political advocacy is a mechanism to strengthen the efforts of groups, civil organizations and social movements to influence the construction of citizenship and the establishment of a culture of legality for the generation of better public policies. In the cases studied, it was found that there are limited efforts that warn of the need to formulate better mechanisms for effective political participation that go beyond electoral and representative democracy.

Keywords: Citizenship; Culture of legality; Public Policies; Pereira; Mexico City

Introducción

En los últimos años el tema de la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en los asuntos públicos y políticas públicas en los diferentes países de América Latina se ha impulsado desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas (Acuña, 2007; Aguilar, 2006; Álvarez, 2016; Alcántara; 2017; González, 2011; Canto, 2010; Mato, 2004). Si bien la visibilidad actual de las organizaciones no es un fenómeno reciente, la consolidación de las democracias, los procesos de descentralización, las reformas económicas estatales y los procesos de participación social desde el Estado han contribuido a legitimar el papel de actores no institucionales en el campo político y público.

En México y Colombia, específicamente en la Ciudad de México y la Ciudad de Pereira, la participación de organizaciones de la sociedad civil en asuntos públicos constituye un objeto de estudio reciente para comprender el funcionamiento del régimen político local en un contexto caracterizado por las contradicciones de la alternancia política, el control y el clientelismo político del gobierno hacia las organizaciones, así como el ascenso de nuevos actores sociales en su relación con la política estatal.

Este artículo tiene como objetivo reflexionar, a nivel teórico, acerca de cuál es la importancia de la incidencia política en la construcción de ciudadanía. A nivel empírico, se pone énfasis –desde un enfoque cualitativo a través del estudio de contenido de documentos e interpretación de los temas y casos– en cuáles son las políticas públicas impulsadas hacia la cultura de la legalidad y la política social asistencial en la Ciudad de Pereira y la Ciudad de México, con la finalidad de explorar símiles y desafíos en ambas entidades que se presentan en los procesos de colaboración entre el ámbito social y político-institucional.

Como hipótesis de trabajo consideramos que la incidencia política es un mecanismo para fortalecer los esfuerzos de grupos, organizaciones civiles y movimientos sociales para influir en la construcción de ciudadanía y en establecimiento de una cultura de la legalidad para la generación de mejores políticas públicas. En el asunto de las políticas generadas para fortalecer la cultura de la legalidad en Pereira existe un esfuerzo notable que permite comprender la necesidad de articular la fragmentación y resarcir el tejido social desde una visión integral y compartida con organizaciones y grupos de la sociedad civil; mientras que, en el tema de la Ciudad de México, la construcción de una política social contiene iniciativas importantes para generar proyectos autónomos impulsados desde las propias organizaciones sociales, pero existen aún limitaciones hacia la apertura del diseño institucional y la construcción de ciudadanía debido a que, desde el gobierno, se limitan los espacios de participación efectiva hacia la política asistencial y el acceso a la toma de decisiones.

El trabajo se organiza en tres secciones. En la primera, se realiza una aproximación conceptual y se discuten los ejes teóricos para el análisis. La segunda parte discute las políticas públicas generadas en los temas de estudio y se subraya la importancia de la incidencia política de la sociedad civil en la construcción de ciudadanía en la ciudad de México y Pereira, Colombia. En la última sección se realizan una serie de reflexiones donde se advierten los desafíos del análisis comparado en los casos y problemas indicados.

Construcción de ciudadanía, cultura de la legalidad e incidencia política

En términos generales entendemos por construcción de ciudadanía al ejercicio de poder de acción, decisión y aprendizaje de manera autónoma que se promueve en la dinámica individual y social de los individuos. Desde esta perspectiva la participación de las organizaciones y movimientos sociales contribuye no sólo a la formación de ciudadanos virtuosos, sino que potencia la capacidad para generar redes de confianza, saberes e identidades comunes que fortalecen el espacio social y su interacción en lo público (Hernández, 2017).

Aunque el término ciudadanía ha sido considerado como uno de los conceptos más utilizado en las ciencias sociales y poco a poco es reconocido como una pieza clave para comprender el funcionamiento de un régimen político y de un Estado democrático, es importante matizar que la ciudadanía implica una relación de derechos y responsabilidades recíproca entre el Estado e individuos, y entre ellos mismo, que permite comprender la evolución histórica durante el siglo XX de la promoción de los derechos civiles y políticos

básicos, así como de su extensión vigente en los derechos económicos, sociales y culturales (Álvarez, 2008).

De la misma manera, reconocemos que la construcción de ciudadanía constituye un proceso histórico en cada lugar y su evolución es producto de conflictos sociales y luchas políticas de diverso orden donde predominan dinámicas sociopolíticas y culturales específicas, su edificación ha sido dinámica, conflictiva y contradictoria en el sentido de que es producto de tensiones, luchas sociales y proyectos que se confrontan con distintos matices, intereses e ideologías.

Desde esta visión, al hablar de ciudadanía aludimos a un concepto polisémico y amplio donde tiene lugar un terreno complejo y con interpretaciones diversas a lo largo del tiempo que van desde la concepción de una ciudadanía como estatus, otorgado por el Estado, y que asigna ciertos derechos políticos a los individuos, hasta el reconocimiento de la ciudadanía como una categoría de análisis relacional y procesal y que permite generar estrategias descentralizadas de participación y organización social autónomas ante el Estado (Bobes, 2000).

La ciudadanía no se limita a una relación esencialmente jurídica y normativa, sino que, más bien, se puede comprender como una práctica social que involucra una serie de recursos y reglas propias que son elaboradas para su propia producción y deliberación permanente. La construcción de ciudadanía tiene su fundamento en la participación de diversos grupos, organizaciones y colectivos que se expresan, se confrontan y debaten sus intereses y orientaciones comunes.

En este escenario se construyen relaciones de intercambio y se crean consensos entre personas e instituciones para generar vínculos que permitan fortalecer la relación Estado-sociedad civil y con el propósito de fortalecer la vida democrática. La sociedad civil es un enorme circuito de la política y un espacio con diversas variables donde se reconocen conflictos, preferencias y se crean consensos. La sociedad civil no es solamente un sector proveedor de servicios sino un espacio de expresión de las múltiples voces, movimientos y organizaciones que intervienen en cuestiones de interés público por fuera, aunque no necesariamente independiente, del Estado (Roitter, 2004).

Las organizaciones de la sociedad civil promueven la producción y reproducción de prácticas sociales y vínculos de intercambios (materiales y simbólicos), que se expresan a través de actores sociales, económicos y políticos hacia el sistema y régimen político en su conjunto. En el contexto del Estado (neoliberal) en América Latina existe un cierto consenso respecto a que la activación de la ciudadanía se ha promovido desde el gobierno de una forma institucionalizada y con la promoción de vínculos normativos y corporativos; aunque también es posible identificar expresiones con un carácter cada vez más autónomo que cuestionan la forma de interlocución y manifiestan rechazo y desconfianza hacia el estatus legal otorgado por el Estado y la promoción de una cultura de la legalidad (Flores, 2017).

Cuando aludimos a la cultura de la legalidad subrayamos la toma de posición de las personas, grupos y movimientos sociales respecto a su opinión sobre la ley y las prácticas que son generadas desde el régimen político y las instituciones hacia el espacio público.

La construcción de una cultura de la legalidad, desde la sociedad hacia el gobierno, no es posible sin la toma de posición y movilización de los diversos actores que pugnan por un cambio en la hechura del cuerpo normativo y en el diseño de las políticas públicas. En este sentido, cuando se presenta una iniciativa ciudadana que confronta y plantea la discusión de un determinado conocimiento jurídico es posible identificar que las opiniones, valores, expectativas y actitudes que los ciudadanos esbozan, se promueven mediante una innovación que va más allá del conocimiento del derecho y del funcionamiento de las instituciones.

En efecto, la cultura de la legalidad se alimenta de las expectativas de las personas y de sus propuestas y opiniones respecto al derecho y el sistema político jurídico, así como al sentido que éstos le otorgan al funcionamiento de los servicios legales y derechos específicos. Así, en un régimen democrático la construcción de ciudadanía y el establecimiento de una cultura de la legalidad sólo es posible con el fortalecimiento de los procedimientos y operaciones que recuperen las preferencias de los ciudadanos y mediante el establecimiento de una agenda política que tenga como finalidad atender la desconfianza e insatisfacción hacia el sistema político legal, administrativo y judicial. No obstante que la ciudadanía tiene como obligación el cumplimiento de la ley, las instituciones tienen como misión atender las deferencias ciudadanas e incluir sus propuestas para mejorar el funcionamiento de la comunidad política (Flores, 2017).

La construcción de ciudadanía y el establecimiento de una cultura de la legalidad, a través de políticas públicas, resulta fundamental para comprender los cambios al sistema social y las normas que rigen la vida individual y colectiva. Aunque la noción de cultura es más amplia y comprender diversas dimensiones ideológicas, creencias y valoraciones, es posible señalar que su análisis puede vislumbrarse a través de los procesos sociales concretos y de los vínculos que se establecen entre los individuos con las instituciones (Flores, 2017).

Las instituciones no sólo constituyen reglas y normas que establecen para generar un patrón de acciones esperadas de individuos o grupos en un sentido positivo, son que también son andamios complejos de normas, valores y expresiones que están sujetos a una redefinición constante y que posibilitan a los individuos participar e inmiscuirse en espacios, temas y acciones que motiven las posibilidades de ciudadanía y refuercen las formas de interacción social y estatal. Desde otra perspectiva las instituciones no sólo tienen como una de sus funciones conservar el control social y atender las controversias que se presentan entre los actores sociales, sino también tienen como misión promover la cultura de la legalidad y generar políticas públicas que tengan como propósito incentivar la participación social y política. En este sentido, la estabilidad de las instituciones es posible dependa de cómo interactúan las normas informales y las instituciones políticas formales, así como de la construcción de espacios para el diálogo, la sana confrontación y el establecimiento de acuerdos que permitan renovar las condiciones para la convivencia política.

Recientemente la construcción de ciudadanía ha sido identificada con la necesidad de evaluar la calidad de la democracia y mejorar el funcionamiento del Estado (González, 2004; Cunill, 1991; Espinosa, 2006; Merino, 2001; Luna, 2013; PNUD, 2012). El respeto a la legalidad es una variable que apunta a la reflexión acerca de las garantías existentes para impulsar la igualdad jurídica a la que todo el ciudadano tiene derecho y, al mismo

tiempo, constituye una oportunidad para analizar las percepciones que la ciudadanía tiene sobre la cultura de la legalidad y el funcionamiento de las políticas públicas. La cultura de la legalidad es una condición teórica esencial para el funcionamiento de un régimen democrático, pero es necesario impulsar en lo concreto condiciones para la implantación de mecanismos institucionales y procesos de incidencia desde la sociedad civil que fortalezcan la competencia política, el respeto a las libertades y los derechos ciudadanos (Flores, 2017; Landázauri, 2010).

En este orden de ideas, tanto la cultura de la legalidad como los mecanismos para la construcción de ciudadanía política se potencian mediante la incidencia política. Se entiende por incidencia al proceso que es utilizado por grupos, organizaciones y movimientos sociales para describir los procesos para visibilizar los temas e influir en el sistema político, en los mecanismos de poder y en la toma de decisiones (Miller, 2013; Villar, 2003; Tapia, 1994; Aquilino, 2015). “La incidencia política constituye una serie de actividades que se emprenden con el fin de cambiar políticas y valores, prácticas y conductas, aumentar las destrezas y fomentar la organización en manos de individuos, comunidades y organizaciones interesados en convertirse en agentes de cambio y fortalecer su influencia en gobiernos e instituciones locales, municipales y nacionales (Alonso, 2012, 15).”

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, 2005, 21), define la incidencia como aquellos esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Para WOLA, se puede comprender la incidencia como aquellas actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general.

La incidencia refiere a la pretensión de influir en los actores con capacidad de decisión para promover el cambio en cualquier ámbito de poder y en manos de cualquier persona, organizada o no (Alonso, 2012). En este sentido, no es lo mismo abogar en nombre de las poblaciones vulnerables, que promover la movilización en colectivos hacia centros de poder, o bien, empoderar a sociedades “sin voz” para que defiendan sus derechos. La incidencia política apunta a la capacidad para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental y se deduce la presencia de organizaciones, grupos e instituciones de la sociedad civil que, a través de su participación, organizada y planificada, tratan de incidir en el ámbito de lo público y en base al uso pleno de sus derechos políticos (González, 2005).

La incidencia de la sociedad civil en políticas públicas infiere, directa o indirectamente, a los esfuerzos de la ciudadanía para participar en decisiones públicas (leyes o políticas) y se establece la posibilidad de utilizar diversos mecanismos tales como la incidencia directa sobre legisladores o tomadores de decisión de agencias gubernamentales (Najam, 1999; Pliego, 2000; Pacheco; Vega, 2001; Currea-Lugo, 2008). De la misma manera, la incidencia indirecta se origina a través de campañas de movilización social, lobby y formación de alianzas para la promoción de agendas específicas, participación en consejos de planificación o concertación de políticas nacionales de carácter general o sectorial, así

como en influencia en las propuestas de candidatos o de partidos; desarrollo de casos judiciales para establecer jurisprudencia en torno a derechos económicos, sociales y políticos de la ciudadanía, así como al desarrollo y difusión de investigaciones en temas sociales y políticos relevantes. La incidencia política desde las iniciativas de organizaciones no gubernamentales es entendida como una herramienta, un medio y no un fin en sí mismo (Sirker, 2012; González, 2006; Astié-Burgos, 2012).

Desde otra perspectiva, la incidencia es un proceso derivado de la sistematización de las expectativas de un grupo social que permiten la promoción y articulación colectiva y relativamente planificada de sus demandas en base a sus valores y objetivos declarados. Leiras (2007), señala que es necesario analizar el capital político, económico, organizacional y simbólico que poseen las organizaciones para incidir de una forma efectiva y destacar su relevancia en el proceso de políticas públicas y en la misma acción de gobierno.

En términos generales, el capital político tiene que ver con el conjunto de recursos que permite a las organizaciones imponer decisiones sobre sus miembros y articular sus estrategias de acción colectiva con otras organizaciones en el espacio público. El capital económico refiere al conjunto de activos físicos y financieros que permiten sostener regularmente las actividades de la organización. El capital organizacional contempla los atributos que permite a las organizaciones desempeñar sus actividades regulares de un modo eficaz con base en el análisis de la estructura de oportunidades existente en su entorno sociopolítico y que fortalece el capital simbólico, es decir, los atributos de la imagen, prestigio y credibilidad de la organización (Leiras, 2007).

Es importante precisar que un asunto público que genera interés de incidencia por parte de organizaciones y grupos de la sociedad civil deriva de un tema de discusión que surge en una comunidad tras una necesidad sentida que busca el acceso a la agenda política. El desarrollo de cada asunto origina una arena política con su propia estructura, características, procesos políticos, élites y relaciones de grupo en la cual se lleva a cabo un conflicto por la atención del público y de las personas que llevan a cabo la toma de decisiones en la esfera política, en concreto, esto se conoce como el acceso a la agenda (Lowi, 1963; Cobb, Ross, Ross, 1976).

En este marco, el análisis del proceso de estructuración de la agenda de gobierno, la definición del problema, la toma de decisiones, la implementación y evaluación de políticas públicas tiene sentido en la medida de que los asuntos públicos advierten la construcción de mecanismos de deliberación pública, investigación social y elaboración de alternativas y proyectos específicos para la acción pública (Meny; Claude, 1992). Así, las propuestas de las organizaciones sociales y civiles nutren la construcción de ciudadanía y contribuyen hacia un mejor diálogo entre sociedad y gobierno que permita abonar a la gobernanza colaborativa y reforzar la legitimidad del Estado.

Una de las dificultades en el análisis teórico-empírico de la incidencia en políticas públicas tiene que ver con el estudio acerca de los canales que se construyen entre el ámbito de lo social e institucional, así como de los vínculos políticos que se establecen para generar ciudadanía y lograr una cierta eficacia hacia las políticas públicas. En esta dirección y, por un lado, la incidencia requiere analizarse en base al análisis de las fases de

la política pública. Por otro lado, se infiere que, si bien es relativamente sencillo identificar la actividad de organizaciones y grupos hacia la incidencia en la agenda, es importante señalar que en cada etapa existen dimensiones de poder particulares que hacen mucho más complejo el análisis de la política y su orientación hacia lo público.

A continuación, a nivel empírico, se reconocerán dos casos donde el trabajo de construcción de ciudadanía entre Estado-sociedad se advierte como un proceso complejo que tiene que ver con la definición y puesta en marcha de la agenda política hacia la cultura de la legalidad y la política asistencial en las ciudades y países referidos. El análisis político permite contrastar contextos para identificar elementos que son ciertamente comunes, así como evaluar algunas de las iniciativas que se promueven desde las instituciones y actores sociales hacia el tema.

Cultura de la legalidad y ciudadanía en Pereira, Colombia

El Municipio de Pereira está localizado en el centro de la región occidental del territorio colombiano; es la capital del Departamento de Risaralda y constituye el eje principal eje del sistema producto cafetero de Colombia (Plan de Desarrollo Municipal, 2016-2020). Con una población total que asciende hacia el 2018, y con poco más de 709 mil habitantes, y un Producto Interno Bruto que pasó de 3.1% a 3.8%, en este lugar nuevamente han tomado curso el impulso a las políticas públicas para construir una cultura de la legalidad y encauzar procesos de participación política más amplios en las diferentes organizaciones de la sociedad civil y comunas donde se expresa la acción colectiva que integran el territorio. En Pereira, la cultura de la legalidad constituye un componente fundamental del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2020, en el cual se reconoce la importancia del Estado Social de Derecho como motor para motivar la calidad de vida, el crecimiento económico y la seguridad de las personas. En este sentido, se establece que el fomento hacia una cultura de la legalidad se promueve con base en el desarrollo del sistema democrático y del fortalecimiento de los derechos humanos en los cuales se reconoce el derecho y la capacidad de participar en la creación e implementación de las leyes.

De la misma manera, se infiere que, para el gobierno actual de Juan Pablo Gallo, la conformación de una cultura de la legalidad tiene como objetivo cambiar la dinámica de las instituciones estatales atendiendo, desde una perspectiva integral, eficaz y eficiente, el cumplimiento de acuerdos y la coordinación entre autoridades para eliminar de raíz los principales problemas asociados con el crimen, la falta de denuncia y la corrupción. Así, el municipio de Pereira, en conjunto con la política estatal a nivel nacional, se ha propuesto fortalecer el trabajo de las instituciones encargadas de aplicar la ley y cumplir expresamente con la normatividad en la procuración de justicia, entre otros temas (Plan de Desarrollo Municipal, 2016-2019). En este sentido, la participación ciudadana se expresa en la agenda sistémica como un eje articulador para avanzar hacia la renovación de un estado social genuino y pasar a la construcción de una ciudadanía más efectiva en el marco de la estrategia para generar una cultura de la legalidad plena.

En efecto, la estrategia principal que el gobierno ha impulsado es generar acción colectiva y crear incidencia en las políticas públicas como motor para el cambio social.

Desde el Plan de Desarrollo 2008-2011, se generó una línea estratégica para generar un ambiente de gobernabilidad y confianza en beneficio de abonar a la creación de condiciones de justicia y paz, así como a impulsar proyectos de política pública para generar valores y fomentar una cultura ética. En esta línea estratégica, la preocupación principal por el gobierno, en ese momento en turno, fue disminuir los indicadores de violencia por medio de proyecto de intervención dirigidos hacia la transformación de los conocimientos, actitudes y comportamientos de la ciudadanía pereirana y, poco a poco, generar un nuevo modelo de ciudadanía.

Con base en este proceso la política pública hacia la cultura de la legalidad se ha enfocado hacia la creación de mecanismos e instancias de participación ciudadana para promover los conocimientos y el desarrollo de las habilidades ciudadanas con la finalidad de incentivar su participación en la comunidad política. Si bien el trabajo con organizaciones de la sociedad civil no es reciente, ya que dentro del trabajo realizado por parte del gobierno destaca la creación de redes entre entidades del sector público, privado y organizaciones sin fines de lucro, iglesias católicas y cristianas, sector educativo y medios de comunicación, entre otros, es importante subrayar que desde el año 2008, a través de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) y el apoyo del Centro Nacional de Información Estratégico (NSIC), se generó un proyecto piloto para definir un modelo de atención hacia la cultura de la legalidad y donde se planteó el papel de la sociedad civil como un elemento central (Política Pública en Cultura de la Legalidad, 2010).

En esta trayectoria, es posible considerar que, en menor o mayor medida, el trabajo interinstitucional se ha utilizado como un eje articulador para armonizar la fragmentación y resarcir el tejido social desde una visión integral y compartida con organizaciones y grupos de la sociedad civil. Es importante recordar que, en el año de 2010, la línea que se impulsó por parte de la Alcaldía Municipal fue motivar la conformación de redes y generar convenios principalmente con instituciones educativas públicas, así como elaborar un programa de formación de formadores para incentivar el desarrollo de acciones democráticas y avanzar hacia la reestructuración de los pactos de convivencia y sensibilizar entre la población la necesidad de generar una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos.

En este orden de ideas, el actual Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, establece que la cultura de la legalidad requiere de un conjunto de postulados, costumbres, acciones y reglas mínimas, orientadas desde el mismo gobierno y con la intervención de la ciudadanía. Si bien, esta propuesta no es nueva, es importante mencionar que el impulso de una agenda ciudadana y el establecimiento de procesos de colaboración más amplios y específicos es un tema que está presente en la definición de la agenda política local. De hecho, en el mismo plan se destaca que la construcción de ciudadanía se fundamenta en el sentido de pertenencia y tolerancia, así como en la capacidad para construir acuerdos entre gobierno y ciudadanía.

La visión de la política pública, a nuestro parecer, advierte que el Estado de Derecho no sólo es un sistema que se fundamenta en la creación de leyes generales, sino es un sistema donde la ciudadanía, y su incidencia en el régimen político, se propone desde una perspectiva de gobernanza más amplia y que fortalezca la democracia participativa. Como hemos señalado, la construcción de una política pública hacia la cultura y práctica de la

legalidad supone no sólo contar con la articulación de instituciones políticas, sino requiere en su diseño generar mecanismos y espacios de acción colectiva de manera autónoma y descentralizada para coadyuvar en la construcción de una nueva institucionalidad democrática en Colombia. A este respecto datos de una Encuesta de Percepción Ciudadana realizada en 2017, reveló que el 75% de los pereiranos no hizo ninguna acción para resolver problemas o no se interesa en los asuntos para apoyar ideas o personas (Encuesta Pereira Cómo Vamos, 2017)

Participación ciudadana en organizaciones, espacios o redes



Fuente: Elaborado con la Encuesta Pereira Cómo Vamos, 2017

Con base en lo anterior, es posible deducir que la cultura de la legalidad que se viene impulsando por los diferentes gobiernos municipales de Pereira es posible requiera de un esfuerzo de mayor coordinación y cooperación con organizaciones de la sociedad civil a través de la formación de liderazgos de las organizaciones y para generar proyectos e incidencia focalizados en diferentes áreas de la política social de tipo asistencia y distributiva, así como en lugares donde la activación de la cultura y la defensa del espacio público son esenciales para lograr la convivencia entre los habitantes.

Algunas de las acciones de política pública creadas en el territorio son los proyectos hacia la promoción de la cultura de la legalidad en estratos sociales bajos; políticas hacia la discapacidad, Pereira Innova, Seguridad y Soberanía Alimenticia, Plan De Etnodesarrollo, Juventud y Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, todas ellas con el objetivo de

definir un marco estratégico general y vincular a organizaciones de la sociedad civil y sus representantes en la formulación de políticas municipales. Aunque estas acciones han sido relevantes, cabe decir que, en el municipio de Pereira, la política pública se construye de una forma relativamente descentralizada, ya que aún prevalece una política de centralización desde el Ejecutivo Federal hacia las entidades y municipios en determinados temas que tienen que ver con la definición y diseño de la agenda nacional y del presupuesto destinado a territorios estratégicos y en entidades importantes como el caso aludido.

Ahora bien, y de acuerdo con Arroyave (2011), existe una participación limitada de las entidades territoriales en el proceso de elaboración de las políticas públicas y, más bien, lo que se produce es una forma de negociación y arreglo mutuo entre actores acerca del presupuesto y manejo político-administrativo hacia las entidades – como Pereira – que son controladas por la nación. Estas actitudes permiten explicar no sólo la asignación de recursos económicos para este lugar, sino también se advierte que los alcaldes o concejales de este lugar promuevan temas y actores que serán de algún modo favorecidos con las políticas públicas.

En lo que respecta al papel e incidencia de organizaciones y grupos de la sociedad civil, las percepciones que tienen un sector de la ciudadanía sobre el trabajo de colaboración y fomento a la construcción de una política pública hacia la cultura de la legalidad se han evaluado de la misma manera limitada y selectiva. Desde el año de 2010, y con base en los informes presentados por la alcaldía respecto a esta agenda, se infiere que no existe una confianza plena en las iniciativas y discursos del gobierno municipal hacia este tema de manera seria y formal. A este respecto, datos de la Encuesta sobre la Cultura de la Legalidad mostraron que, entre los sectores de menor ingreso, la agenda política no es relevante y no la reconocen como una estrategia clara y firme para atender sus demandas; mientras que, el 20% de la población con mayores niveles de ingreso dijo conocer la importancia de la política y su compromiso para combatir los delitos y generar mejores niveles de convivencia ciudadana (Política Pública en Cultura de la Legalidad, 2010:17).

Por otra parte, los avances que reporta el plan municipal respecto al impulso de la cultura de la legalidad muestran un énfasis importante para promover la organización y participación social y comunitaria entre los diferentes grupos de la región con el propósito de producir incidencia en la toma de decisiones frente a los asuntos que le afectan y se destacan acciones de fortalecimiento hacia determinadas regiones, sectores y grupos como el caso de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Juntas Administradoras Locales (JAL). En este sentido, se trabajó en la promoción de actividades educativas en barrios como Parque El Eso, I.E San Francisco de Asís, I.E Jaime Salazar, I.E Aquilino Bedoya, hogar infantil Rio Otún, Caimalito, I.E Hernando Vélez, Escuela La Palabra, entre otros, donde los temas centrales fueron: violencia intrafamiliar, valores en la familia y resolución de conflictos, entre otros (Plan de Desarrollo Municipal, 2016, 365).

Adicionalmente, en estos lugares se buscó acompañar con proyectos la construcción de ciudadanía y motivar la cultura de la legalidad principalmente en sectores que muestran una mayor vulnerabilidad social y económica. Estas acciones derivaron, finalmente, en el diseño e implementación del Sistema de Planeación Participativa y Democrática del Municipio, el cual fue concebido como un instrumento de gestión pública para

generar construcción de tejido y capital social y se determinó contar con mecanismos de colaboración social como el presupuesto participativo, la gestión de comunas y corregimientos para homogeneizar criterios del plan municipal, las veedurías ciudadanas y rendición de cuentas sobre el uso de recursos, así como generar infraestructura escolar para motivar la formación de ciudadanía.

En síntesis, la evidencia presentada por los diferentes planes e informes de los gobiernos municipales entre 2008-2011; 2012 y 2015; y 2016-2019, muestra que la cultura de la legalidad es un asunto que se asume serio y formal en la agenda de gobierno, pero en los procesos de implementación la construcción de proyectos y su impacto se advierte limitada respecto a las necesidades y demandas detectadas en grupos y organizaciones de la sociedad civil, así a la necesidad de crear proyectos autónomos y descentralizados. Del mismo modo, se deriva que existe un avance en el diseño, pero poco interés por parte de la ciudadanía para generar trabajo efectivo entre gobierno y sociedad civil y poco se visibilizan los mecanismos de colaboración y los impactos de la incidencia política desde las organizaciones hacia la agenda de la cultura de la legalidad y la construcción de ciudadanía.

Políticas públicas hacia la asistencia social en la Ciudad de México

La política social se puede comprender como aquellas acciones que llevan a cabo agentes públicos y organizados a través de planes, programas y proyectos de incidencia para disminuir la pobreza y la desigualdad de oportunidades. Mientras que, la asistencia social, se vislumbra como el conjunto de acciones básicas destinadas hacia la provisión de bienes y servicios hacia aquellos sectores más desfavorecidos en la población (Rosas, 2014). De este modo, identificar las acciones que corresponden a la política social y aquellas que se dirigen hacia la asistencia social constituye un objeto de estudio relevante para comprender el proceso de definición de políticas públicas y analizar las acciones dirigidas hacia el asistencialismo.

La Ciudad de México, anteriormente conocida como Distrito Federal, es una entidad federativa autónoma considerada oficialmente la capital del país. Se encuentra en el Valle de México, a una altitud media de 2,240 metros. Tiene una superficie de 1,495 kilómetros cuadrados, y se divide administrativamente en dieciséis demarcaciones conocidas como Alcaldías donde habitan poco más de 8 millones de habitantes. Junto con la Zona Metropolitana del Valle de México, suma una población total de más de 20 millones de habitantes. Es la sede de los poderes federales y se considera el centro político, económico, social y educativo más importante del país.

La historia de la Ciudad de México en materia de incidencia de la sociedad civil en políticas públicas sociales es relativamente reciente y su estudio es posible se comprenda con base a los cambios en la estructura política (régimen centralista-vertical), en las reformas políticas de la entidad y en las movilizaciones sociales de naturaleza no institucional de los últimos años que apuntan hacia la ampliación del espacio público y la exigencia de derechos políticos para la entidad y sus habitantes. En la capital del país, el tema de la participación ciudadana ha sido considerado como un componente de los

procesos de democratización y para recuperar la confianza y fragilidad del régimen político en su conjunto (González, 2011; Álvarez, 2008).

En menor o mayor medida, se ha tratado de que *desde* la sociedad se generen espacios de participación ciudadana para coadyuvar a la institucionalidad democrática a través de la creación de órganos, consejos y mecanismos que permitan generar cooperación e intercambio entre las diferentes expresiones políticas, sociales y cívicas entorno a problemas públicos que involucran a todos los ciudadanos. En la actualidad, existe un cierto consenso entre los analistas acerca de que la colaboración es necesaria para desarrollar incidencia política y fortalecer las estructuras de gobierno, en las políticas públicas y en la transformación del orden social y político, así como en la elegibilidad de derechos (Álvarez, 2008; Canto, 2003; González Ibarra, 2012). Por su parte, *desde* el gobierno, el impulso de la participación ciudadana ha sido un proceso lento, contradictorio y gradual que apunta al deseo de construcción de espacios horizontales y mecanismos de cooperación entre actores e instituciones a partir del rediseño de una agenda política incluyente hacia la participación social y con el objetivo de canalizar la efervescencia de la ciudadanía hacia nuevos espacios de interlocución, debate y acuerdos políticos.

En efecto, y desde una perspectiva general, durante la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-1999) y de Rosario Robles Berlanga (1999-2000) la política social se caracterizó por coadyuvar en el proceso de democratización de la ciudad y lograr la reafirmación de los derechos políticos de los habitantes del entonces Distrito Federal. El eje principal de la política pública fue la construcción de una nueva institucionalidad y dar mayor articulación al concepto de equidad, así como atender los temas emergentes (pueblos indígenas, salud mental, violencia de género, adicciones) y poner mayor énfasis en la creación de servicios sociales (Álvarez, 2008; Yanes, 2013).

Posteriormente, en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005), se estableció en la agenda de la política social la necesidad de construir ciudadanía a través de incentivar las pensiones a los adultos mayores, dar apoyo a personas con discapacidad y realizar transferencias monetarias para apoyar la salud y educación. En este periodo destaca la creación de nuevas preparatorias públicas agrupadas en el Instituto de Educación Media Superior y la creación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como el Programa de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos para Personas sin Seguridad Social. La participación ciudadana se concentró en las instancias territoriales y se generó una cierta colaboración con organizaciones civiles especializadas en el desarrollo social.

En esta misma línea, el Gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012) se caracterizó por impulsar los programas sociales y se promovió la ampliación de los derechos civiles, sexuales y reproductivos, así como se establecieron mecanismos de cooperación con grupos y organizaciones para generar una gobernanza democrática en los planes y programas de desarrollo, aunque ya no se impulsó la inversión en preparatorias, pero si se dio un mayor énfasis al seguro popular, construcción de vivienda y otras acciones de protección social a la infancia y adultos mayores. En esta misma línea, el Gobierno de Miguel Ángel Mancera (2012-2018), se distinguió por impulsar una agenda política con prioridad en la seguridad pública, contrarrestar la pobreza urbana a través de la inversión y aclarar la deuda pública. Asimismo, se dio una especial atención a los programas sociales

a través del impulso a los comités ciudadanos y consejos de los pueblos y se atendió la redistribución de los recursos para proteger y garantizar los derechos humanos y sociales de las personas (Yanes, 2013).

Como se puede derivar, el actual gobierno de izquierda (Partido de la Revolución Democrática, PRD), desde su arribo al gobierno en 1997, ha planteado la posibilidad de abrir mayores espacios de consulta y deliberación no sólo a las organizaciones sociales con mayor tradición en la participación institucionalizada, sino hacia aquellos actores y movimientos cívicos que demandan otro tipo de discusión, espacios de consulta y acuerdos políticos con base a sus propias expresiones e identidades sociales y culturales. Se puede notar que se trató de ampliar los mecanismos e instrumentos de participación (plebiscito, referéndum, consulta y procesos de planeación participativa) para generar nuevas condiciones de interlocución, opinión, colaboración, cooperación, vigilancia, supervisión, entre otras, en el marco del diseño de programas sociales y procesos de corresponsabilidad entre gobierno-ciudadanía.

Asimismo, se puede inferir que en los últimos años se han registrado esfuerzos para propiciar mejores condiciones para el desarrollo político y la descentralización de la entidad con el objeto de enfrentar la metropolización llevada hasta los extremos. Como hemos dicho, en la principal urbe de México se estima que el discurso de la participación ha sido una constante en la definición de planes y programas hacia el ámbito territorial, de servicios y fortalecimiento del espacio público. No obstante, las acciones del gobierno se estiman restringidas para integrar la diversidad y canalizar el interés de la ciudadanía hacia los asuntos públicos. Asimismo, se advierte la necesidad de analizar y evaluar las acciones de política social y la distinción con la asistencia social.

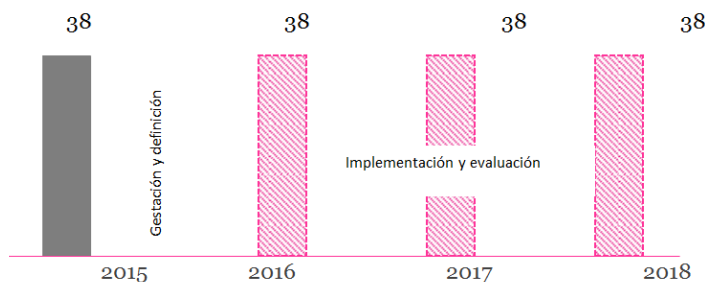
En este orden de ideas, y pese a la aprobación de una nueva Constitución Política en 2016, existen retos importantes para incentivar la participación de la sociedad civil de una forma autónoma y que tome en cuenta a la ciudadanía en la definición de criterios y sentido de corresponsabilidad que distingue a la asistencia social. Aunado a lo anterior, existe un déficit de confianza en los procesos de gestión pública y una percepción muy negativa de diferentes sectores sociales sobre la corrupción detectada en la élite política y por el uso político excesivo de los recursos públicos en las diferentes demarcaciones territoriales. Aunque existen mejores condiciones legales para la construcción de ciudadanía desde una perspectiva de abajo hacia arriba y de forma horizontal que en antaño, en la entidad persisten las prácticas clientelares de los partidos políticos hacia las organizaciones y vínculos político-electorales que ponen en duda la legitimidad del gobierno. Por este motivo, los actuales consejos y comités vecinales de participación existentes resultan poco atractivos para la ciudadanía y poco efectivos en su interacción con las instancias de gobierno que promueven la inclusión en la toma de decisiones y la transparencia en el uso de los recursos.

Un ejemplo concreto donde se evidencian los retos que tiene la construcción de ciudadanía y la política de inclusión social en la Ciudad de México, es el Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social, (PROFAIS en adelante), mediante el cual el gobierno se propone atender los problemas de indigencia, pobreza extrema, discriminación, abandono y violencia, entre otros, que se consideran importantes en

la agenda de gobierno local y donde se plantea el fortalecimiento de la coordinación entre dependencias gubernamentales y un sector interesado de organizaciones de la sociedad civil.

Las reglas de operación 2015, indican que el PROFAIS es dirigido por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, a cargo del Instituto de Asistencia e Integración Social, que tiene como objetivo el contribuir al incremento de las capacidades físicas, mentales y sociales de los usuarios de las Instituciones de la Sociedad Civil, logrando así el desarrollo autónomo de individuos, familias o grupos de población de escasos recursos, con algún tipo de exclusión social (PROFAIS, 2015). El programa tiene como objetivos específicos: “1) financiar proyectos impulsados por Instituciones de la Sociedad Civil para que, por medio de su infraestructura física y técnica, promuevan el desarrollo y bienestar de la población con algún tipo de exclusión social; 2) ampliar, a través del financiamiento, la cobertura asistencial para beneficio de los habitantes del Distrito Federal; 3) crear un esquema de capacitación y asesoría permanente para las Instituciones de la Sociedad Civil, que permita dinamizar esquemas de trabajo conjuntos entre el IASIS y este tipo de instituciones; y 4) coadyuvar con las Instituciones de la Sociedad Civil, que sean financiadas por el PROFAIS, para que promuevan sus logros y metas alcanzados, presentando resultados en foros públicos que generen un vínculo hacia la sociedad en general (PROFAIS, 2016-2017).

Apoyos otorgados por el “Programa Financiamiento para la Asistencia e Integración Social, 2016-2018. Número de apoyos



Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Desarrollo Social de la CDMX, 2015.

Como se muestra en el gráfico anterior, entre 2016 y 2018, el PROFAIS otorgó recursos para 151 proyectos de organizaciones sociales y civiles, 38 cada año en el marco del diseño y puesta en marcha de la política pública. En efecto, el programa opera otorgando recursos financieros de origen público y privado mediante la inscripción de proyectos de intervención social por parte de organizaciones de la sociedad civil, con base en los lineamientos establecidos por una convocatoria y al análisis de las necesidades y proyectos

generados en corresponsabilidad con la Dirección General del Instituto de Asistencia Social e Integración Social. La operación del programa está a cargo de la Coordinación de Atención Social Emergente y Enlace Institucional del Instituto de Asistencia e Integración Social.

Del análisis a los objetivos y estrategias, se deduce que desde el gobierno se tiene como objetivos garantizar los derechos humanos y mejorar la calidad de vida; asimismo, se busca fortalecer la participación de la sociedad civil organizada, con la finalidad de fomentar y consolidar la democracia participativa. Por otra parte, se advierte que, con este programa, se fortalece la relación Gobierno-Sociedad Civil, contribuyendo a dar certeza y transparencia de los recursos públicos utilizados en programas sociales, así como se contribuye a incrementar el bienestar social de los usuarios garantizando plenamente su desarrollo humano y social.

Es importante precisar que, en la Ciudad de México, la política social del gobierno en los últimos años plantea favorecer la inclusión, promover la igualdad, así como la equidad de oportunidades en todos los sectores y grupos poblacionales. Según el Tercer Informe de Gobierno, emitido por el Jefe de Gobierno en septiembre de 2015, es importante consolidar al Distrito Federal como la Capital Social del país y promover las leyes que protegen los derechos humanos, la alimentación, salud, trabajo, vivienda, cultura y recreación). En este sentido en 2014, se aplicaron 176 programas sociales que fueron aprobados por el Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE). En 2015, 154 programas fueron aprobados, de los cuales 28 corresponden a las dependencias del gobierno central, 24 a órganos desconcentrados y 102 a órganos político-administrativos (Gobierno de la Ciudad de México, 2016).

Asimismo, el Informe de Gobierno 2015, se señala que el PROFAIS en 2014, apoyó 2 proyectos destinados a la atención de personas en situación de calle, con la finalidad de ofrecer alternativas viables que propicien su reinserción social, así como laboral en el corto y mediano plazo, conforme a tres aspectos: prevención, atención y reinserción social, así como laboral en el corto y mediano plazo, conforme a tres aspectos: prevención, atención y reinserción. En 2015, se logró el apoyo de 2 proyectos para atender a 200 personas de manera directa. Mediante un esquema de cofinanciamiento en el que participaron la Fundación Luz Saviñón, I.A.P., el Nacional Monte de Piedad, I.A.P. y la Administración Pública del Distrito Federal, a través del mismo IASIS. En suma, en los ejercicios de 2014 y 2015, se apoyaron en total de 138 proyectos en la modalidad de atención a personas en situación de vulnerabilidad: 81 en 2014 y 57 en 2015. Con ello se benefició de manera directa a 18 mil personas (IV Gobierno de la Ciudad de México, 2015: 27).

En síntesis, y desde nuestra perspectiva es interesante analizar el funcionamiento político-institucional del programa, así como explicar cuáles son los retos que se plantean en sus mecanismos de operación con la finalidad de evaluar los alcances de las capacidades de gobierno. Aunque no existe una evaluación externa (no institucional) que permita conocer con mayor rigor y objetividad los desafíos y logros del programa, en base a la evaluación realizada en 2013, se pueden inferir una serie de temas claves para su estudio más reciente. En lo general, la evaluación señala que existe una cierta coherencia de las acciones implementadas con el objetivo general y los objetivos específicos del Programa

de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS), y se concluye que es importante fortalecer las acciones estatales en el sentido de contribuir a solucionar el problema central que atiende, así como impulsar mejores mecanismos de articulación entre el Gobierno y la Sociedad Civil para lograr que las políticas y los proyectos logren su cometido.

En este marco, la evaluación recomienda difundir la convocatoria del programa hacia sectores más amplios de la sociedad civil y fomentar los mecanismos de cooperación interinstitucional que permitan una mejor atención a la población que se encuentra en situación de calle, así como en población en rezago social y/o alta marginalidad en la entidad. En esta misma línea, se revela que es importante dar prioridad a los proyectos impulsados por instituciones de la Sociedad Civil para que, por medio de su infraestructura física y técnica, se promueva el desarrollo y bienestar de la población en situación de calle, así como generar mecanismos que garanticen la participación permanente de las Instituciones de Asistencia Privada en la conformación del fondo de cofinanciamiento.

En otro sentido, se propone unificar los procesos con las Instituciones de Asistencia Privada, con la finalidad de poder asignar los fondos a los proyectos seleccionados al mismo tiempo y forma; así como promover la creación de una red de vinculación de Organizaciones de la Sociedad Civil beneficiadas en la historia del programa, ofrece la capacidad de realizar una retroalimentación y compartir experiencias en relación al funcionamiento del PROFAIS; y consolidar los mecanismos de evaluación y seguimientos a los proyectos seleccionados, con el propósito de contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

Consideramos que la inclusión de la participación ciudadana en el programa es fundamental para generar mecanismos de incidencia y acciones de cooperación, en la medida de que el programa propone lograr la intervención de grupos privados y organizaciones civiles, así como propiciar por medio de un comité evaluador tareas para el seguimiento y supervisión de las instituciones financiadas, entre otras acciones. En suma, consideramos que el PROFAIS contribuye, aunque limitadamente, a la participación ciudadana, pero es necesario impulsar mecanismos de coordinación social, pública y privada para potenciar los objetivos y metas que el programa plantea con el propósito de incrementar las capacidades políticas y administrativas en el marco de las estrategias generales de la política social para la Ciudad de México hacia el año 2020.

Consideraciones finales

El papel de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas y construcción de ciudadanía son fundamentales en el análisis de los procesos de gobierno y ampliación de la vida pública. En este sentido, la relación de los procesos de incidencia con el fortalecimiento de las capacidades políticas y administrativas advierte componentes complejos en la medida de que este proceso depende de las características del entramado político e institucional, así como de los acuerdos entre actores sociales y gubernamentales que participan en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de la política pública.

Aunque, la reflexión teórico-metodológica acerca de la construcción de ciudadanía reconoce la importancia de los derechos políticos, civiles, sociales y humanos que las personas tienen para emprender una tarea, incidir en el diseño de la política social y de los proyectos concretos para mejorar las condiciones de vida, resulta un desafío significativo en los casos de estudio presentados.

En este sentido, creemos que el cambio institucional es necesario para enfrentar los retos que tienen la política social, y la asistencia social en particular, para el combate a la pobreza y la exclusión social. Con lo anterior, concluimos que la participación social a través de la incidencia política y de la generación de proyectos sociales, es posible coadyuve hacia la renovación de las capacidades políticas y la gestión pública del Estado para enfrentar los problemas públicos. La construcción de ciudadanía y la generación de nuevas capacidades estatales son producto de la interacción entre actores sociales e institucionales, así como del establecimiento y renovación de reglas formales e informales que afectan las relaciones y propician nuevos equilibrios institucionales.

Por otro lado, es importante considerar que el análisis de los procesos de incidencia en América Latina, en particular en ciudades como Pereira y la Ciudad de México, es un proceso relativamente reciente que requiere una mayor atención teórico-empírica, así como se inscribe en los debates a nivel mundial, y especialmente en la región latinoamericana, acerca de la profundización de la democracia en el sentido de valorar el papel protagónico de los actores sociales frente al Estado y al mercado, así como atender los métodos con que se enfrentan los problemas sociales derivados de la desigualdad económica y la exclusión social.

En los casos estudiados se encontró que existen esfuerzos importantes que apuntan hacia una mayor apertura política e institucional que van más allá de la democracia electoral y representativa, y advierten la necesidad de ampliar los espacios de participación social y política. La existencia de múltiples voces y expresiones entre la sociedad civil advierten un cambio cualitativo en las formas de interlocución social y política. De esta manera, la definición de la agenda política implica que la incidencia de los individuos, grupos y organizaciones tome forma a partir de procesos conflictivos que marcan los acuerdos, mecanismos y dispositivos de intervención en base a sus necesidades, capacidades y propuestas hacia la agenda política.

Específicamente en la Ciudad de Pereira, es importante avanzar en un trabajo multi e interdisciplinario para conocer los procesos de incidencia desde las organizaciones de la sociedad civil, así como evaluar los componentes analíticos para estudiar la inclusión, las metas, medios, intereses, discusiones, decisiones y acciones que éstos generan hacia la acción de gobierno en torno a la política pública en cultura de la legalidad y discapacidad.

Desde otra perspectiva, la definición de un Plan de Desarrollo Municipal requiere de la convocatoria de múltiples actores sociales, públicos y privados para formular una estrategia integral hacia el combate a la pobreza, la violencia y la exclusión social que limitan la acción colectiva y condicionan la participación en políticas públicas. Como se indicó, existe un esfuerzo importante, pero desde nuestra perspectiva es necesario generar acción colectiva dadas las condiciones adversas que se presentan para enfrentar la pobreza. En este sentido,

vigorizar el tejido social requiere de la creación de espacios más descentralizados donde el sentir de los liderazgos de las organizaciones sea escuchado para avanzar hacia una verdadera construcción de la cultura de la legalidad y de ciudadanía efectiva.

Para el caso de la Ciudad de México, es importante reconocer la existencia de un número amplio de grupos y organizaciones sociales y civiles que exigen la intervención múltiple en las decisiones públicas. El pluralismo se expresa a partir de un conjunto de normas jurídicas que es necesario replantear para garanticen el reconocimiento de los derechos inalienables del individuo y del ciudadano. En este sentido, en un Estado de Derecho, y en un régimen democrático, el pluralismo implica fortalecer no sólo los derechos y las libertades, sino también generar confianza en las instancias de mediación que existen entre el individuo y el Estado. Por tal motivo la ampliación de canales institucionales para el acceso de temas de los grupos, organizaciones y movimientos sociales es fundamental para lograr una verdadera inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos y en los procesos de decisión política.

No obstante que en la Ciudad de México existe un avance en los procesos de democratización y apertura política que van más allá de la democracia electoral y representativa, se advierte la necesidad de ampliar los espacios de intervención en las políticas sociales y en los proyectos dirigidos hacia la asistencia social. En este marco, la existencia de múltiples voces y expresiones entre la sociedad civil advierten un cambio cualitativo en las formas de interlocución social y política.

La definición de la agenda política implica que la incidencia de los individuos, grupos y organizaciones tome forma a partir de nuevos acuerdos, mecanismos y dispositivos de intervención en base a sus necesidades, capacidades y propuestas de política pública. El Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS) constituye un esfuerzo sustancial para atender el problema de la exclusión social y, de una forma condicionada y con criterios poco claros de corresponsabilidad, contribuye a la comprensión de la relación entre las capacidades estatales y la construcción de ciudadanía.

Asimismo, y aunque su modelo de operación es condicionado, ya que requiere de una mejor definición y formulación en su diseño, contribuye limitadamente a mitigar en ciertos sectores sociales los efectos de la política económica neoliberal que se padece en la entidad. Por todo ello, es necesario entender y diseñar, desde una perspectiva de incidencia y construcción de ciudadanía, otros modos de impulsar programas y proyectos sociales hacia personas, familias o grupos de población vulnerable y/o en situación de riesgo.

Finalmente, es necesario subrayar que la renovación y realización de los derechos sociales y civiles se fortalecen a través de la innovación legal, el desarrollo de capacidades políticas y el diseño de mecanismos de cooperación entre sociedad civil y Estado. En este sentido, el análisis de la incidencia en políticas públicas en las ciudades de Pereira y la Ciudad de México, propone procesos de investigación comparados de mayor alcance para conocer y explicar cómo se genera la incidencia y de qué forma se produce la construcción de ciudadanía en contextos de participación limitada, desarticulada y corporativa para explicar no sólo el rediseño de las capacidades del Estado, sino los desafíos que se

presentan en la construcción de ciudadanía, así como evaluar la calidad de la democracia en la región desde otro ángulo.

Referencias Bibliográficas

- Acuña, C., (2007), **La incidencia política de la sociedad civil**, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Aguilar, L., (2006), **Gobernanza y gestión pública**, México, Fondo de Cultura Económica.
- Alonso de la Vega, I., (2012), **Incidencia política para el Desarrollo. Estrategias de movilización social**, Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset Tesis que para obtener el Máster en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos. Disponible en <https://independent.academia.edu/In%C3%A9sAlonsodeVega>
- Álvarez, L., (2008), “Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en la Ciudad de México. Alcances y desafíos”, en **Controversia** No. 191, diciembre 2008, Bogotá, Colombia.
- Álvarez, L., (2016), **Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades**, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.
- Aquilino, N., Estévez, S., (2015), **Lecciones aprendidas y desafíos sobre la incidencia en políticas públicas de las evaluaciones de impacto en América Latina**, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Arroyave, S. (2011), “Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos”, en Fórum Número 1 enero – julio de 2011 / Revista del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional, Sede Medellín. Disponible en: <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITICAS-PUBLICAS/Politiclas-Publicas-Colombia.pdf>
- Astíe-Burgos, W., (2012), **Lobby y democracia, lo positivo y lo negativo del cabildeo: los casos de Estados Unidos, Europa, México y del escenario internacional**, Siglo Veintiuno Editores.
- BOBES, C., (2000), “Ciudadanía”, CASTAÑEDA, F., (*Et. Al.*), **Léxico de la Política**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, p. 51-53.
- Canto, M., (2010), **Participación ciudadana en las políticas públicas**, México, Siglo XXI Editores.
- Cobb, R., ROSS, J., Ross, H., (1976), “Agenda Building as a Comparative Political Process”, **The American Political Science Review**, Vol. 70, No. 1. (March), pp. 126-138.

- Cunill, N., (1991), **Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos**, Caracas, CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Currea-Lugo, V., (2008), “Cómo hacer Advocacy y no morir en el intento. Una mirada desde las ONG humanitarias”, en **Anuario de acción humanitaria y derechos humanos** N.º. 5 (2008); Universidad de Deusto: 73-86.
- Documento técnico del Plan de Desarrollo Municipal de la Alcaldía de Pereira (2016), documento consultado en internet el 20 de enero de 2016, en <http://www.pereira.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/Plan%20de%20Desarrollo%202.016.2019.pdf>
- Encuesta de Percepción Ciudadana Pereira Cómo Vamos 2017,), documento consultado en internet el 6 de junio de 2018, en http://www.pereiracomovamos.org/es/dominios/pcv.pagegear.co/upload/69/1.presentacio%CC%81n_epc_2017_final.pdf
- Espinosa, M., (200), “Participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, en **Andamios**, Vol. 5, Núm. 10, abril, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, p. 71-109
- FLORES, J., (2017), “Cultura de la legalidad”, **Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo 4: Estudios políticos, p. 163-186.
- González A., (2006), “Tensiones y conflictos de la participación social en el planeamiento estratégico de ciudades. Lecciones a partir del caso de la ciudad de Buenos Aires”, en **Políticas sociales y acción local. 10 estudios de caso**. Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Universidad de San Andrés.
- González, I., (2004), **Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local**, Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- González, I., VILLAR, R., (2005), **Incidencia de la sociedad civil en políticas públicas**, Mimeografiado, Universidad de San Andrés.
- González, M., (2011), **Participación política y agenda de gobierno: un análisis a partir de casos de organizaciones sociales en México y la Ciudad de México**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- González, R., Villar, R., (compilador) (2003), **Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas**. Ed. Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- HERNÁNDEZ, m., alcántara, n., (2017) “Construcción de ciudadanía en organizaciones sociales: propuesta de un marco analítico”, **Sociológica** N. 92, año 32, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, septiembre-diciembre, 99-139.

- Hurtado, L.F. (2015), **Clínica Jurídica en acciones de interés público en materia de discapacidad con enfoque de diversidad funcional e inclusión social**. Pereira, Universidad Libre de Colombia-Pereira.
- Informe de Gobierno de la Ciudad de México (2015), documento consultado en internet el 12 de enero de 2016, <http://gacetadeiztapalapa.com.mx/wp-content/uploads/2015/09/Resumen-ejecutivo-3%C2%BO-Informe-de-Gobierno-de-Mancera.pdf>
- Informe de Gobierno de la Ciudad de México (2016), documento consultado en internet el 12 de enero de 2016, en <http://www.cdmx.gob.mx/informe/>
- Landázuri, G., (2010), “Participación: discurso o democratización del desarrollo”, en **Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología**, Vol. 19, No. 4 (octubre-diciembre): 663–679.
- Leiras, M., (2007), “Observaciones de método para el análisis y la práctica de la incidencia”, en Acuña, C., **La incidencia política de la sociedad civil**, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Lowi, T., (1963) “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory” **World Politics** N. 16, pp., 689-90.
- Luna, T., (2013), **Participación ciudadana, políticas públicas y educación**. En América Latina y Ecuador, Organización de Estados Americanos.
- Manual para la facilitación de los procesos de incidencia (2005), documento consultado en internet el 18 de enero de 2016, en <https://www.wola.org>
- Meny I., Thoenig, J., (1992), **Las políticas públicas**, España, Barcelona.
- Merino, (2001), **Participación ciudadana en la democracia**, México, Instituto Federal Electoral.
- Miller, V., (2013), **Desafíos y lecciones de la incidencia política. Interrogantes e Implicaciones para Programas de Acción, Capacitación y Apoyo Financiero**. Documento de trabajo, consultado el 15 de agosto de 2016. Disponible en <https://adicnicaragua.files.wordpress.com>
- Najam, A., (1999), “The Four C’s of Government-Third Sector Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity Co-optation”, **7 Journal on Nonprofit Management and Leadership**, Vol. 10, N° 4, pp. 375-496.
- Oslak, O., (1996), “Estados capaces: un desafío de la integración, Montevideo”, Ponencia presentada para el Seminario-Taller **La Función Pública Nacional y la Integración Regional**, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).

- Pacheco R., Vega O, (2001), “Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental”, en **Economía, Sociedad y Territorio** No. 9, El Colegio Mexiquense, enero-junio 2001, p. 25-62.
- Plan de Desarrollo por una Pereira Mejor (2012), documento consultado en internet el 20 de enero de 2016; 31 de junio de 2018, en <http://www.pereiracomovamos.org>
- Pliego, F., (2000), **Participación comunitaria y cambio social**, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- PNUD, (2012), **Estrategia del PNUD sobre sociedad civil y participación cívica**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/capacity-building/UNDP-Strategy-on-Civil-Society-and-Civic-Engagement-2012.html>
- Política Pública en Cultura de la Legalidad (s. f), documento consultado en internet el 28 de junio de 2018, Disponible en www.pereira.gov.co/
- Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS), (2015-2016), documento consultado en internet el 12 de enero de 2016, en <http://www.sds.cdmx.gob.mx/programas/programa/profais>
- Programa Institucional de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, documento consultado en internet el 6 de junio de 2018, en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/PI/SEDESO>
- Reglas de Operación del Programa Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS), (2015), documento consultado en internet el 12 de enero de 2016, en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/secretarias/sds/Reglas%20de%20Operacion%20del%20PROFAIS.pdf>
- Roitter, M., (2004) “El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil”, en MATO, D., (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**, Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-32
- ROSAS, J., (2014), “Asistencia social y política social en los gobiernos municipales”, **Carta Económica Nacional** N. 113, México, año 26, enero – junio, CUCEA-Universidad de Guadalajara, p. 95-113.
- Sirker, K., (editora.) (2012), **Incidencia Política, Comunicación y Formación de Coaliciones Ciudadanas**, CEBEM, Consultado el 15 de agosto de 2016. Disponible en <http://issuu.com/cecicastillod/docs/incidencia/19?e=0>
- Tapia, J, (1994), “Incidencia: concepto, terminología y análisis dimensional”, en **Medicina Clínica**, Vol. 103, Núm. 4, Organización Panamericana de la Salud, p. 140-142. Disponible en: <http://ferran.torres.name/edu/sp/download/articulos/incidencia.pdf> (consultado el 3 de junio de 2013).

YANES, P, (2003), “Quince años de política social en la Ciudad de México. Logros y desafíos, lecciones y tensiones”, Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina, enero-febrero, Consultado en internet el 30 de junio de 2018. Disponible: <http://nuso.org/revista/243/en-la-ciudad/>



UNIVERSIDAD
DEL ZULIA



espacio
abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología

Vol 27, N°2 _____

Esta revista fue editada en formato digital en junio de 2018 por su editorial; publicada por el Fondo Editorial Serbiluz, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela

www.luz.edu.ve
www.serbi.luz.edu.ve
produccioncientifica.luz.edu.ve