

Aspectos teórico-metodológicos para el análisis de la incidencia en políticas públicas y la construcción de ciudadanía en la Ciudad de México y la Ciudad de Pereira, Colombia.

Miguel Rodrigo González Ibarra*
Joaquín Andrés Gallego Marín**

Presentación

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. 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

* Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Ciudad de México. Contacto: ibarra000@yahoo.com

** Universidad Libre Seccional Pereira, Pereira, Colombia. Contacto: jgallegomarin@unilibrepereira.edu.co

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.

Esta ponencia tiene como objetivo reflexionar, a nivel teórico, cuál es la importancia de la incidencia política en las políticas públicas y la construcción de ciudadanía. A nivel metodológico se pone énfasis en la construcción de categorías para el análisis de casos bien delimitados con la finalidad de conocer y explicar cuáles son las relaciones que se plantean entre actores (organizaciones) respecto al Estado. En este escenario, se realiza un planteamiento para comprender cuál es la relación entre la participación ciudadana y las políticas públicas, y se analiza el proceso de incidencia en temas relacionados con la política social en la Ciudad de México y la Ciudad de Pereira con la finalidad de explorar un estudio comparado más amplio acerca de la acción colectiva y su relación con lo político e institucional. Consideramos que la incidencia política es un mecanismo para fortalecer los esfuerzos de grupos, organizaciones civiles y movimientos sociales para influir en el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas a través de la persuasión y la presión hacia autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones que tienen acceso a los espacios de deliberación e influencia en las personas que tienen poder de decisión política. La ponencia se organiza en tres secciones que abordan una parte conceptual y una sección teórico-analítica; asimismo, se realiza una serie de reflexiones finales que en su conjunto subrayan la importancia de explorar y comprender los dilemas de la incidencia política de la sociedad civil en las políticas públicas y la construcción de ciudadanía en la ciudad de México y Pereira, Colombia. Al finalizar el texto se comparte la bibliografía consultada y utilizada para este trabajo.

Incidencia política

En la actualidad existe un número importante de definiciones respecto a la noción de incidencia política o *advocacy*, fundamentalmente desde el campo de las organizaciones no gubernamentales. La palabra *advocacy* viene del latín *advocare* y significa ayudar a quien está necesitando algo; significa abogar, es decir, abogar por personas que necesitan ser defendidas ante una injusticia social; abogar nos obliga a pensar ante quién y por quién (Currea-Lugo, 2008, 73). En español *advocacy* se ha traducido de diversas formas y es común que exista una confusión no solamente conceptual, sino empírica en donde la noción se vincula con diferentes acciones colectivas tales como la defensa de derechos humanos, la colaboración y promoción social, la movilización social de grupos urbanos, así como la influencia de organizaciones e instituciones en la gestión política, principalmente.

A veces, las palabras *lobby* y *cabildeo*, se utilizan como sinónimos y se usan para hablar con una persona que tiene un cierto poder o bien para persuadirle. El cabildeo consiste en la ejecución de ciertas acciones planificadas que un individuo, grupo u organización realiza ante los poderes públicos, directamente o mediante un tercero, para influir en la toma de decisiones a fin de defender y promover sus propios intereses o los de su representado (Astié-Burgos, 2011, 15). Cabe aclarar que la incidencia es un concepto que es más común identificar en el ámbito de la salud, sobre todo en epidemiología, y refiere a la manera en cómo se distribuyen y evolucionan en la población enfermedades u otros fenómenos patológicos, y puede definirse como la influencia o efecto que tiene una cosa sobre otra (Tapia, 1994; 1-2).

Desde el campo de la sociología política, Valerie Miller dice que la palabra *advocacy* es utilizada 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: 1-2). De esta aproximación se infiere que la incidencia tiene que ver con una acción dirigida al cambio de políticas, posiciones o programas de cualquier tipo de institución; en este sentido, abogar encuentra un papel importante en cualquier cambio que pueda ocurrir. Karen Sirker (*cit.*, Alonso, 2012, 15), por otro lado, establece que la incidencia política constituye una serie de actividades que se

empresen 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. En este orden, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, 2005, 21), define la incidencia como los 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.

Inés Alonso (Alonso, 2012, 15), señala que 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. En este sentido, es importante señalar que 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. Cuando aludimos a la noción de incidencia política se apunta a la capacidad para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental; se deduce la presencia de organizaciones, grupos e instituciones de la sociedad civil que, a través de su participación activa, organizada y planificada, tratan de incidir en el ámbito de lo público y en base al uso pleno de sus derechos.

Una primera conclusión indica que la existencia de un proceso de 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 o incidencia indirecta a través de campañas de movilización social 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, por lo que toda acción que no ejerza presión o articule un discurso de denuncia para lograr un fin de desarrollo, no será *advocacy*.

Mary O'Connell (2007, 27; cit., Alonso, 2012, 16), desde otra posición, dice que existe una distinción entre la incidencia que es "centrada en las personas", y aquella "centrada en las oportunidades". En el primer caso, se alude al trabajo realizado desde las bases y parte del enfoque de necesidades y derechos para involucrar a las comunidades en la articulación de sus propias demandas, así como para generar acciones sobre centros de poderes locales, nacionales o internacionales. La incidencia brinda capacidades a las comunidades para que éstas no sólo conozcan sus derechos, sino promueve mecanismos de comunicación y organización social. Por su parte, la incidencia centrada en las oportunidades, es aquella que presenta el propio contexto, dado que aprovecha las ventanas de oportunidad que se abren desde los centros de poder o que genera el propio contexto; estas ventanas deben aprovecharse porque el contexto cambia y la voluntad política para actuar hacia un tema determinado puede cambiar y depende de múltiples variables. Este tipo de incidencia combina múltiples herramientas para representar los intereses de las personas, abogar por sus demandas y derechos, así como generar información, promover alianzas y redes e incluso activar campañas de movilización desde una posición legítima desde la propia sociedad civil.

Aunque no existe un acuerdo en la literatura acerca de cuáles son las actividades que constituye la incidencia política, es importante subrayar que una política de incidencia por parte de organizaciones y grupos de la sociedad civil, infiere a los intentos de influir sobre las decisiones de elites institucionales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos o de subgrupos representados. Esta definición advierte un vínculo con el proceso de políticas públicas y destaca que el

espíritu de la incidencia radica en la elaboración de estrategias para promover una causa, así como se fundamenta en la identificación sentida de los participantes en un determinado proceso de cambio social. 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.

El análisis de la incidencia política

Según Mario Roitter (2010, 18) el análisis de la sociedad civil advierte una reflexión crítica sobre la representación social en la que participan organizaciones formales e informales, movimientos sociales, actores, grupos y demás formas organizativas relativamente autónomas y que se expresan en el ámbito de lo público y político "La sociedad civil ejemplifica un enorme circuito de la política en las sociedades contemporáneas, un espacio de geometrías variables en que se sustancian consensos, se ponen en juego los disensos y se despliega diversidad social. La sociedad civil no es meramente 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, *Ibíd.*)"

En este escenario el análisis de la incidencia propone el reconocimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) específicamente de las capacidades y habilidades que son necesarias para vincularse, participar e incidir en el entorno político institucional. Marcelo Leiras (2007) señala que es necesario analizar los recursos con que las OSCs cuentan para incidir de una forma efectiva y destacar su relevancia en el proceso de políticas públicas. Para este autor es importante conocer el *capital político*, el *capital económico*, el *capital organizacional*, y el *capital simbólico* que poseen las organizaciones y movimientos.

El *capital político* designa "al conjunto de recursos que permite a las OSCs imponer decisiones sobre sus miembros y articular sus estrategias con otras organizaciones [...] todos los recursos de las OSCs podrían concebirse como parte de su capital

político (Leiras, 2007).” En este sentido, el análisis del sistema de gobierno imperante en la organización es fundamental para explicar las reglas, derechos y obligaciones que se presentan entre sus miembros y que serán un recurso central para la constitución de acuerdos internos y respetar las decisiones de sus integrantes. La claridad y generalidad de las reglas permite analizar la eficacia política no sólo hacia su interior, sino en la cooperación que se promueve hacia fuera con otros actores. En este mismo sentido, la representatividad es un atributo que permite que el sistema de gobierno funcione y articule la diversidad, intereses y preferencias de sus integrantes. Para Leiras, “la representatividad puede asegurarse a través de algunos mecanismos previstos legalmente como las asambleas o las elecciones de autoridades periódicas [...] la representatividad de la toma de decisiones constituye un recurso político de la organización puesto que facilita la acción concertada y el respeto del orden mismo (Leiras, 2007).” En mi opinión, la representatividad permite generar un sistema de confianza y cooperación entre los miembros de la organización y motivar el interés para participar en la organización de los procesos de incidencia; así, el sistema de gobierno constituye un recurso político esencial y el establecimiento de un sistema de reglas y mecanismos de trabajo y representación coadyuva al cumplimiento de obligaciones e incentivos entre sus miembros.

El capital político muestra la capacidad de movilización social como un componente que tiene diferentes manifestaciones (actos, protestas, manifestaciones) tanto al interior como al exterior de la organización. En este sentido, y de acuerdo con Leiras, es posible generar incidencia sin movilización y la movilización puede generar incidencia en razón de que existan ciertas condiciones del entorno político y circunstancias que la favorezcan. Sugiero que analizar la capacidad de movilización no sólo implica llevar a cabo un estudio minucioso de las actividades que son realizadas por el grupo principal, sino tiene que ver con el registro de las acciones que son desarrolladas por todos sus miembros a fin de motivar hacia otros públicos la incidencia a realizar. En este escenario la construcción de alianzas, es decir, acuerdos de intercambio y cooperación, resultan un recurso político vital para alcanzar los

objetivos políticos, y fortalecer la participación en redes y otros medios de comunicación indispensables para lograr una expansión hacia el público general.

El *capital económico* designa “al conjunto de activos físicos y financieros que permiten sostener regularmente las actividades de la organización. Incluye los bienes muebles e inmuebles que son propiedad de la organización y sus recursos financieros (Leiras, 2007).” En esta tesitura el análisis de los recursos económicos advierten la necesidad de comprender el monto, su procedencia y su relativa estabilidad a fin de valorar las condiciones y fuentes de financiamiento que son necesarias para evaluar las acciones de incidencia; así como reconocer el origen y las transferencias que son realizadas de manera privada o voluntaria, entre otras, para el sostenimiento de la propia organización. En mi opinión, analizar este componente no es una tarea sencilla, ya que es posible que existan limitaciones de información y escasa apertura por parte de los dirigentes o líderes fundadores para conocer las posibilidades que genera esta actividad respecto a los costos de la incidencia.

El *capital organizacional* designa “al conjunto de atributos que permite a las organizaciones desempeñar sus actividades regulares de un modo eficaz [...], y que puede ser concebido como el conjunto de condiciones que permite a una organización explotar de modo eficiente sus recursos políticos y económicos (Leiras, 2007). Según Leiras, la capacidad que tienen las organizaciones para producir e interpretar información relevante y confiable constituye un recurso valioso para la incidencia en la medida de que sea relevante y confiable para sus propios fines. En este proceso el análisis de la información disponible abona a la capacidad de interpretación del mundo y de las necesidades de comunicación que son necesarias desarrollar hacia otros actores. El capital organizacional implica analizar las capacidades y canales de comunicación adecuados que permitan administrar de la manera más profesional los recursos humanos y financieros.

En lo que respecta al *capital simbólico*, que se refiere a “los atributos de la imagen pública de la organización (Leiras, 2007)”, notamos que la imagen, el prestigio y la credibilidad son elementos necesarios para mantener no sólo la confianza entre los miembros de la organización para realizar un proceso de incidencia, sino coadyuva a la legitimidad. No obstante, y como bien lo apunta Leiras, “[...] el capital simbólico

designa las percepciones de otros actores acerca de la organización. En consecuencia, es probable que sea tan complejo y variable como complejas y concurridas sean las arenas políticas en las que la organización interviene. Teniendo en cuenta, entonces, que distintos actores pueden valorar (positiva o negativamente) a la organización por distintos motivos [...] (Leiras, 2007).”

De esta manera, la revisión y análisis de las diferentes formas de capital que hemos bosquejado anteriormente constituyen los recursos políticos de las OSCs. El marco donde se presenta o se desarrolla la incidencia es precisamente la participación y la competencia política en el contexto de los análisis de las condiciones existentes de un régimen y sistema de gobierno democráticos. Cuando existe una mayor apertura a la participación social y reglas para la competencia política es posible existan las condiciones para generar no sólo mejores procesos democráticos hacia la toma de decisiones, sino también mejores canales para propiciar la incidencia que promueven organizaciones y grupos a favor de un tema específico. Por supuesto que las restricciones legales y los obstáculos informales inciden en la organización y participación política, así como limitan su capacidad de acción y control existente del tema que se convierte en un asunto público en la agenda política.

Es importante explicar 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.

Theodore Lowi (Lowi, 1963, 689-690) propone que es posible identificar tres categorías de asuntos, las cuales se definen en función de la naturaleza de sus demandas. Un asunto puede transitar de una categoría a otra de acuerdo con la evolución del conflicto. Los asuntos de *distribución* son aquellos en los que un grupo realiza una demanda sobre alguna insatisfacción, la cual requiere de la respuesta de una autoridad para proveer recursos al grupo afectado. Los asuntos *regulatorios* son

aquellos que involucran una acción de carácter legislativo que buscan la formalización o el cambio de una reglamentación para resolver una controversia o conflicto. Por último, los asuntos de redistribución, que son los que cuentan con el mayor número de posibilidades de obtener una condición de agenda, son asuntos en los que existe una confrontación de grupos por la redistribución de algún recurso; son asuntos mayoritariamente relacionados con movimientos sociales que buscan la identificación de su causa en términos redistributivos.

En este contexto, y siguiendo a Leiras advierte que una de las dificultades más importantes en el análisis de la incidencia tiene que ver con determinar qué cuenta como incidencia y de qué forma se puede comprender la existencia de ciertos factores que expliquen el impacto en el proceso político generado por un asunto público. Por un lado, propone que la incidencia requiere conocerse y explicarse en base al análisis de las etapas de la política pública: agenda política, identificación de las opciones de decisión, elaboración de la decisión, implementación, monitoreo y evaluación. 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 particulares que hacen mucho más complejo el análisis de la política. Por tal motivo, consideramos que existe un debate importante en la literatura para abundar sobre la necesidad de delimitar y establecer ciertos criterios para conocer, analizar y evaluar el papel que desarrollan diversas organizaciones y grupos en su trabajo de incidencia, así como matizar el trabajo que realizan de una forma autónoma o en coordinación con actores institucionales.

En esta discusión, Cobb, Ross y Ross (1976), aluden a un modelo conocido como *iniciativa exterior* en su análisis de la incidencia de grupos hacia la agenda política. En el modelo de iniciativa exterior, los temas o asuntos son propuestos por un grupo al exterior de la esfera gubernamental o política (es decir con autoridad en el proceso de toma de decisiones), el tema propuesto necesita de adquirir apoyos al interior del sistema social para obtener el acceso a la agenda. En la especificación del tema, se articulan diversas demandas generales y se acotan en demandas específicas; a través del uso de símbolos culturales, ideológicos, sociales, entre otros, se dan los posicionamientos de los actores en grupos que más tarde en la expansión

y acceso a la agenda desarrollaran un conflicto. La expansión del tema es necesaria como paso previo a la agenda pública la cual se puede alcanzar a través del uso de los medios de comunicación, esto es que el tema se ha insertado en la agenda mediática o de los medios. La entrada de nuevos grupos y actores al asunto puede desembocar en una redefinición del tema y en generar un vínculo con otros temas preexistentes como un símbolo que le brinda más campo en la arena política a su favor. Una vez que el tema ha librado la batalla política durante su expansión, si tiene éxito, éste se ubica dentro de la atención de los actores políticos indicados que le brindan acceso a la agenda política formal de toma de decisiones.

En este modelo es importante reconocer a la incidencia como un proceso relativamente planeado y ciertamente consciente, que tiene un propósito intencionado por parte de organizaciones y grupos entre la ciudadanía organizada para intentar influir, persuadir o afectar decisiones de élites institucionales y de gobierno, y que se propone un cambio o transformación en las políticas públicas hacia problemas públicos específicos. Si bien existe un debate en curso para agrupar y determinar criterios comunes que son utilizados por organizaciones en su proceso por establecer un plan y programa de incidencia, es importante analizar empíricamente la existencia de algunos elementos básicos y herramientas que son necesarias para conocer, analizar y explicar el trabajo que desarrollan.

Incidencia política y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México y Pereira

Pereira, Risaralda, Colombia

En el contexto de la municipalidad de Pereira¹, el análisis de la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas se está desarrollando a partir del conjunto de políticas públicas (PP) que se han venido construyendo desde

¹ Pereira es un municipio colombiano, capital del departamento de Risaralda. Es la ciudad más poblada de la región del eje cafetero y la segunda más poblada de la región paisa, después de Medellín; conforma el Área Metropolitana de Centro Occidente junto con los municipios de Dosquebradas y la Virginia; su densidad poblacional esta alrededor de na población de 700.526 habitantes. Está ubicada en la región centro-occidente del país, en el valle del río Otún en la Cordillera Central de los Andes colombianos.

el año 2009. Cada política define estrategias de intervención, donde participa la alcaldía y las entidades externas bajo los principios de interés superior, prevalencia, protección integral, equidad, indivisibilidad, universalidad, progresividad, corresponsabilidad, articulación y exigibilidad y de calidad. El municipio de Pereira cuenta con la aprobación y reglamentación de 11 políticas públicas con las cuales se hizo selección y delimitación para *determinar la naturaleza y establecer el alcance de las acciones de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el sistema político y administrativo de la gestión pública municipal de Pereira*, de las políticas públicas de: Cultura De La Legalidad, Discapacidad, Pereira Innova, Seguridad y Soberanía Alimenticia, Plan De Etnodesarrollo, Juventud y Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, con miras al desarrollo del proyecto de investigación *Incidencia De Las Organizaciones De La Sociedad Civil En La Formulación Y Ejecución De Las Políticas Públicas Municipales De Pereira*.

Para el contexto colombiano y de Pereira es importante, precisar que la definición de planes, políticas y estrategias está por iniciativa de la nación, más no de las entidades descentralizadas, como los municipios –Pereira-, pues la indicación del artículo 7² de la Ley 489 del 29 de Diciembre de 1998³, establece una primera cortapisa a la distribución de competencias y responsabilidades en materia social pueden tener los territorios descentralizados, pues normativamente todavía se mantiene la centralización en lo administrativo y financiero ante posibles decisiones para la asignación de recursos económicos y políticos que los entes descentralizados

² Artículo 7º.- Descentralización administrativa. En el ejercicio de las facultades de esta Ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función. (subrayado fuera de texto)

³ Ley 489 del 29 de Diciembre de 1998: "*por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*"

puedan tomar, como es el caso de la asignación presupuestal para desarrollar la política pública constituida. Por otra parte, en el marco del ejercicio de la construcción de política pública dentro de las entidades territoriales, la administración pública de Pereira necesariamente debe respetar el direccionamiento a la Planeación que la Ley 152 del 15 de Julio de 1994⁴ estima los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo en las entidades descentralizadas, pues éstas entidades deben de concertar con el gobierno nacional la elaboración y adopción del Plan de Desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones; lo que en términos esenciales, es la estimación del control de planeación de la entidades territoriales ante los planes, programas, proyectos que por conducción constitucional deben de estar sujetos al presupuesto que los Concejo municipal deben de decretar anualmente.

En base a lo anterior, es posible comprender la locución de Arroyave (2011) en cuanto al límite de la participación dentro de las entidades territoriales ante la posibilidad de generarse decisiones públicas como forma de negociación y arreglo mutuo entre actores, pero que ante lo financiero y administrativo son controladas por la nación. Lo que permite inferir que estas formas de permitir y restringir por parte de la nación en temas de orden social la asignación de recursos económicos y políticos mella en las entidades descentralizadas la posibilidad de que los Alcaldes o Concejales propongan la elaboración de Políticas Públicas, o por otro lado, las organizaciones de la Sociedad civil equilibren la relación de responsabilidad, necesidades y recursos para la construcción y ejecución de una política pública.

Incidencia hacia la cultura de la Legalidad

Esta política pública conformada en el año de 2010, mediante el Acuerdo 23 de del mismo año, tiene como pretensión estructurar el conjunto de estrategias, acciones, planes y programas que la administración pública, en concordancia con actores externos al gobierno local, desarrollará para garantizar la igualdad de oportunidad, acceso y permanencia en el goce efectivo de los derechos y mejoramiento de las condiciones de vida, en consecuencia, la legalidad se considera como una práctica

⁴ Ley 152 del 15 de julio de 1991: "*por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.*"

del sector público, el sector privado y la sociedad civil para lograr justicia y respetar los derechos, estimándose la generación de dos contribuciones al desarrollo de la democracia y los derechos humanos en la medida que: "los ciudadanos lleguen a reconocer su derecho y capacidad para participar en la creación e implementación de las leyes, y que la cultura de la legalidad cambie fundamentalmente la dinámica de las instituciones estatales, haciéndolas más eficientes, eficaces y justas. (Secretaría de Planeación Municipal, 2010, p. 10).

No obstante, la política pública de la cultura de la legalidad se articula en base a los lineamientos del Plan de Desarrollo para Pereira entre los años 2008-2011, pues inicialmente se constituyó como un subprograma a desarrollar para la alcaldía de dicho periodo, pasando luego a constituirse como política pública en el año de 2010 basado, según documento Técnico en la cultura de la Legalidad: *"del trabajo realizado por parte de la administración municipal y las entidades del sector privado, las organizaciones sin ánimo de lucro, las iglesias católicas y cristianas, las autoridades de policía, las agremiaciones artísticas, el sector educativo y los medios de comunicación en coordinación con la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), con el apoyo del Centro Nacional de Información Estratégica (NSIC)⁵."* (Secretaría de Planeación Municipal, 2010, p. 11).

Sin embargo, en el documento Técnico como en los informes de seguimiento de las políticas públicas municipales entre los años 2012, 2013 y 2014, no hay una claridad de la intervención por parte de las OSC en la conformación y ejecución de ésta política pública, puesto en dichos documentos se limita al establecimiento de acciones implementadas por el gobierno municipal, presupuestos implicados y/o ejecutados y avances en la ejecución de dicha política en perspectiva a su vinculación en los Planes de Desarrollo Municipal entre los años 2008 a 2015; aunque en el documento técnico de la política pública en la Cultura de la legalidad se señala sobre el trabajo interinstitucional que busca concientizar y transformar los comportamientos de la ciudadanía pereirana, por hábitos de sana convivencia, a

⁵ Las siglas están constituidas en inglés lo cual significa: National Strategic information Center (NSIC), cuyas actividades y desempeños de trabajo ha sido con las agencias de inteligencia de Estados Unidos para evaluar los esfuerzos de la guerra política y psicológica y colaborar con las operaciones de sindicatos conservadores en Europa y América Latina. página web: http://rightweb.irc-online.org/profile/national_strategy_information_center/

través de intervenciones formativas en la familia, la escuela, el espacio público y los medios de comunicación, con alto énfasis en derechos humanos, e igualmente la transformación de prácticas gubernamentales para el cumplimiento cabal de los compromisos ineludibles de gestión pública como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia absoluta con la corrupción, no es claro los procesos y acciones de los organismos interinstitucionales de las OSC hacia ésta política pese a que en las paginas 40, 41, 42 y 43 del documento enlista organizaciones del gobierno y de la sociedad civil que supuestamente participaron en el proceso de conformación de la política pública en cultura de la legalidad.

Ahora bien, al entrar a analizar las diversas acciones de los diferentes gobiernos (2008-2011 y 2012-2015) en los cuales la cultura de la legalidad operaba como política pública, se observa que ésta se siguió aplicando como subprograma de desarrollo por parte de la administración pública con acciones y presupuestos; sin embargo, en el informe de seguimiento de las políticas públicas de 2012, 2013 y 2014, no hay un desarrollo o explicación de cómo se evaluaron los indicadores de política con las acciones recomendadas de la política pública de la cultura de la legalidad, solamente se encuentran acciones generales que según el documento técnico y el Acuerdo 23 de 2010, las que no corresponderían a las estrategias propias de la cultura de la Legalidad, y que en cierta forma no expresan objetivamente una estadística representativa o significativa de las estrategias a intervenir de ella; en la generalidad de los informes de seguimiento se encuentra la siguiente nota aclaratoria: *"El reporte de avance de cada una de las políticas se elabora con base en la ejecución de las acciones definidas en la política pública; sin embargo, se incluye un análisis general de los indicadores de impacto definidos en el plan de desarrollo municipal ya que contribuyen al cumplimiento de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio."*(2013, p.21; 2014, p.22; 2015, p.19)

Finalmente en el plan de Desarrollo para los años 2016-2019 se encuentra los siguientes datos de resultados: *"un avance del 92,4%. La estrategia movilidad y espacio público obtuvo un promedio de ejecución del 88,9%, el de comunicación pública fue del 100%, la estrategia de educación promedió un cumplimiento del*

94,4%, mientras que la estrategia de medio ambiente y desarrollo sostenible, tuvo el 94,4%, en cuanto a la estrategia de derechos y seguridad ciudadana, se avanzó en el 97% de su ejecución.” (Plan de Desarrollo 2016-2019, p. 203), los cuales recaerían sobre lo que estima el informe del año 2014, sin embargo, se siguen encontrando datos cuantitativos sobre avances y acumulados, descriptivos generales en torno a actividades: *“Se realizaron 14 actividades educativas con 479 beneficiarios, en los barrios: 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. Las temáticas tratadas fueron violencia intrafamiliar, valores mujer y familia y resolución de conflictos.”* (Secretaría de Planeación Municipal, 2014, p. 241), pero de ello no se han vinculado mediciones, seguimientos en la Sociedad civil sobre su resultado según los lineamientos de la política Pública, por lo cual se considera pertinente para el presente proyecto hacer una caracterización de las OSC que han participado directa o indirectamente en el desarrollo de la PP del cultura de la legalidad, ello a intención de poder constituir contrastaciones en cuanto a éstos cómo se mueven por objetivos(metas) y estrategias (medios).

Incidencia hacia la política de discapacidad

Esta política pública conformada en el año de 2011, mediante el Acuerdo 55 de del mismo año, establece como objetivo avanzar en la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, de sus familiares, y curadores a fin de mejorar las condiciones de vida y reconocerlos como sujetos titulares de Derechos y como protagonistas del Desarrollo del municipio de Pereira; en tal razón, la PP de discapacidad se conforma con 37 líneas estratégicas a desarrollar y la vinculación de la corresponsabilidad social tanto del gobierno y OSC para asumir compromisos de desarrollo de ésta mediante la elaboración de planes, programas, proyectos, acciones, seguimientos y evaluación de la PP. Inicialmente, en la conformación de la PP se encuentran narrativas de actividades y procesos de sociabilización y trabajo conjunto del gobierno con las OSC para la conformación de la política pública, dándose descripciones y caracterizaciones de la población objeto y de las organizaciones que han participado con actividades y procesos de construcción de la Política Pública de discapacidad desde el año 2008.

"Durante este proceso se adelantaron dos fases; la primera, correspondió a la elaboración de un documento de lineamientos de política pública de discapacidad y en el año 2009 se elaboró el documento técnico, a partir de los insumos arrojados por un conjunto de jornadas pedagógicas que incorporaron mesas temáticas, y que orientadas a través de la metodología de marco lógico, permitieron el procesamiento de un conjunto de problemas y la definición de posibles alternativas de solución. En la construcción de este documento también se contó con el material "PROPUESTA DE CONTENIDOS MINIMOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y CUIDADORES EN PEREIRA elaborado por REDDIS"⁶" (Secretaría de desarrollo social y político, 2011, p. 21)

Desde el documento técnico de la PP de discapacidad al parecer no hubo una dinámica activa y progresiva de acciones y actividades por parte de otras OSC que generaran influencia en la estructuración de la política pública en discapacidad, constituyéndose como recurso de seguimiento y conformación de información mediante consulta a las OSC que se indican en las páginas 110 y 111 del documento técnico como participantes en la conformación del Documento técnico de PP de discapacidad y del Acuerdo de la política pública en discapacidad. Pero, posterior a la conformación de la política pública en la ciudad de Pereira se encuentran ejercicios de actividades, acciones y reflexión hacia los objetivos y líneas estratégicas estimadas en la PP, así por ejemplo⁷, desde el año 2012 al 2014, la Universidad Libre de Pereira mediante el grupo de investigación en Derecho Constitucional – DERCO-, la Universidad Tecnológica de Pereira, la fundación CINDES, La Red Nacional para la Promoción, Ratificación e Implementación de la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad (REDDIS), Institución educativa escuela la Palabra, comunidad con discapacidad del Eje Cafetero, Universidad de los Andes la Fundación Salariaba Concha, establecieron espacios de socialización y discusiones y acciones en torno a las problemáticas actuales de las personas con discapacidad en la ciudad, como lo es en particular para el año de 2014 el diseño y estructuración de la demanda de inconstitucionalidad en la terminología discriminatoria en la normativa colombiana de Viciencia, Educación y Seguridad Social que se hizo entre grupo de

⁶ Red Nacional para la Promoción, Ratificación e Implementación de la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad.

⁷ Esta información es constituida desde el libro *"clínica jurídica en acciones de interés público en materia de discapacidad con enfoque de diversidad funcional e inclusión social"*, publicado por la Universidad Libre en el año 2015.

investigación en Derecho Constitucional –DERCO- de la Universidad Libre y el Grupo de investigación de Acción Pública (GAP) y la Clínica de Interés Pública de la Universidad del Rosario de Bogotá, dándose como resultado la Sentencia C-458 del 2015, con Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado de la Corte Constitucional Colombiana.

Ahora bien, al entrar a analizar las diversas acciones de los diferentes gobiernos (2008-2011 y 2012-2015) se encuentra que para el Plan de Desarrollo de Pereira 2012-2015 se configura para la Discapacidad como un subprograma de trabajo; al respecto según los informes de seguimiento de las políticas públicas de los años 2012, 2013 y 2014, se muestra unas relaciones estadísticas de avance según objetivos –medidos por indicador-, pero no es claro el tipo desarrollo y medición de las acciones o actividades de trabajo para estimar la incidencia las organizaciones del gobierno en torno a la PP de discapacidad, como bien se encuentra en el informe 2012 de la siguiente forma:

"Para llegar a cumplir este propósito se capacitó al personal docente, directivo, administrativo, comunidad en general y personal de apoyo (interpretes) de las diferentes instituciones con el objetivo de brindar un mejor proceso de transmisión del conocimiento que no excluya a los estudiantes que presentan algún tipo de discapacidad. Podemos observar que se está cumpliendo con los objetivos del plan de acción en el componente de educación, se han realizado 8 jornadas de capacitación en educación inclusiva, en la cual 1054 docentes recibieron esta orientación. Aunque no son suficientes los procesos de capacitación, también se avanzando en los procesos de investigación en los diferentes tipos de discapacidad y/o talentos."(p. 97)

Según informe del año 2014 se avanza de la siguiente forma:

*"El número de personas beneficiados para el año 2014 fue de 13.171 que corresponden a 7960 Discapacitados y 5211 cuidadores, donde la Secretaria de Salud reporta una base de beneficiarios de 6.233, seguidos por la Secretaria de Educación 3.735 y las demás instituciones reportan los 3.203.beneficiados restantes. La Política Pública para el año 2014 obtuvo un cumplimiento del 67.1%, donde salud y deportes son las áreas que mayor cumplimiento representan con un 87.2% y 81% respectivamente, uno de los componentes con menor participación fue Accesibilidad, lo que indica que para los próximos años los esfuerzos administrativos se deben de centrar en esta categoría." (p. 9)(...)*Realizando el reporte de seguimiento vemos que la política pública de discapacidad ha venido cada año en

incremento de su cumplimiento pasando del 34.8% en el año 2012 al 67.1% en el año 2014, mejorando la inversión social y la población atendida.” (p. 91)

Al parecer, y teniendo en cuenta las matrices de seguimiento de la PP de discapacidad, implementadas por la alcaldía de Pereira, pero, necesariamente hay que entrar a contrastar para aclarar la incidencia en su forma real con la población discapacitada, se encuentran actividades hacia la dinamización de la PP.

"Formación y actualización permanente a personal directivo, administrativo, docente y comunidad educativa en general, para la orientación pedagógica de la educación inclusiva de la población con discapacidad y en situación de vulnerabilidad diferencial. La intervención se hizo en 32 IE del municipio de Pereira, de las cuales 26 tienen profesional de apoyo pedagógico y 12 por el equipo UAI, de las cuales 6 no tienen profesional de apoyo pedagógico. 12 Instituciones (Jesús María Ormaza- Byron Gaviria- Alfredo García- Aquilino Bedoya- María Dolorosa- Nuestra Señora de Fátima- La Bella- Mundo Nuevo- El Retiro-Rafael Uribe Uribe-Gonzalo Mejía Echeverry-Luis Carlos González y 120 docentes capacitados en didácticas flexibles y adaptaciones curriculares por medio del convenio CONPES 2013."

Para el Plan de Desarrollo de Pereira 2016-2019 el subprograma desaparece y queda subsumido al Programa: *"Capacidades para el disfrute de derechos de los grupos poblacionales"* en el cual se pretende generar acciones para la prevención, promoción, atención y generación de rutas de atención de población diversa y grupos diferenciales, entre ellas, los sujetos con discapacidad, reconociéndose un estado de necesidad para actuar sobre dicha población, *"Es por lo tanto claro que estas cifras evidencian la necesidad de actuar sobre aquellas acciones contenidas en la Política pública de discapacidad que han tenido debilidad en su implementación y que requieren fortalecerse a través de la articulación interinstitucional, para garantizar que se cumplan los objetivos trazados en dicha política."* (Plan de Desarrollo de Pereira, 2016-2019, p. 160). Sin embargo, en el mismo documento se encuentra una estimación contradictoria de las Organizaciones no gubernamentales en el municipio de Pereira que sean activas o trabajen y generen acciones de incidencia en torno a la PP de discapacidad, pues el mismo documento posee dos datos diferentes al respecto, lo cual demanda la necesaria caracterización de las organizaciones en Pereira que han trabajado en dicho aspecto.

"En lo concerniente a la atención de la población con discapacidad, el municipio de Pereira cuenta con 26 organizaciones no gubernamentales para discapacidad, las cuales representan la gran mayoría de las discapacidades y tienen presencia en zona rural y urbana, la oferta de estas organizaciones va desde promoción de la actividad física, deporte formativo y competitivo, acciones de rehabilitación, recreación y esparcimiento. La población cubierta por estas instituciones es baja, no supera el 7% de la población registrada con discapacidad en el municipio. (2016, p.132). (...) En el municipio se tiene conocimiento de la existencia de 15 organizaciones relacionadas con la población en condición de discapacidad, las cuales deben ser fortalecidas en el desarrollo de capacidades para la incidencia frente a los asuntos que los afectan. (2014, p.160)"

Finalmente, para el proceso de investigación en incidencia de las OSG en la política pública de discapacidad es importante entrar a generar contrastación de información a intención de comprender las actividades que hacen a fin de cumplir con los objetivos y estrategias de la política pública de la discapacidad.

Ciudad de México, México.

La historia de la Ciudad de México⁸ en materia de incidencia de la sociedad civil en políticas públicas es relativamente reciente y su estudio es posible se comprenda en base a los cambios en la estructura política (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 ha sido considerado como un motor en los procesos de democratización de la entidad, recuperar la confiabilidad gubernamental y combatir la fragilidad del régimen político en su conjunto para generar políticas

⁸ La Ciudad de México, anteriormente conocida como Distrito Federal, es una entidad federativa mexicana, considerada oficialmente la capital de la República Mexicana. Se encuentra en el Valle de México, a una altitud media de 2240 metros. Tiene una superficie de 1495 kilómetros cuadrados, y se divide administrativamente en dieciséis demarcaciones territoriales o delegaciones. Su población es de alrededor de 8.9 millones de habitantes y con la Zona Metropolitana del Valle de México, suma entonces una población total de más de 21 millones de habitantes. Es la ciudad más importante de México y es sede de los poderes federales, así como se le considera el centro político, económico, social y educativo del país más importante. Actualmente se encuentra en un proceso de reforma política para avanzar hacia una entidad autónoma políticamente.

públicas donde los ciudadanos sean los actores centrales en el análisis de la incidencia de problemas públicos.

En menor o mayor medida, se trata que *desde* la sociedad se generen espacios para coadyuvar a la institucionalidad democrática en el sentido de impulsar nuevos espacios no sólo normativos, sino crear órganos 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 de que la participación 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. El actual gobierno de izquierda (Partido de la Revolución Democrática, PRD), desde su arribo al gobierno en 1997, planteó 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 en base a sus propias expresiones e identidades sociales y culturales. Se trata 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 igual manera, del establecimiento de programas sociales y procesos de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía.

En los últimos años se registran esfuerzos importantes para propiciar mejores condiciones para el desarrollo político y descentralización política de la entidad. En este marco, se observa que el discurso de participación ha sido una constante en la

definición de planes y programas hacia el ámbito territorial, de servicios y fortalecimiento del espacio público. Para algunos analistas las acciones del gobierno han sido importantes para integrar la diversidad y canalizar el interés de la ciudadanía hacia la política. No obstante, se advierte, por otra parte, la necesidad de analizar el sentido que cada gobierno en turno le ha dado a la participación ciudadana, así como evaluar el tipo de intervención en los procesos de discusión, estructuración de la agenda e implementación de políticas públicas (Álvarez, 2008).

Si bien en la Ciudad de México existe un marco legal y una intención positiva para cambiar el sentido de la participación social y política, así como sus aportes en los procesos de gobierno, gestión pública y gobernabilidad democrática, es necesario seguir la reflexión sobre los impactos reales a la representación política y la formación de nuevos espacios autónomos de deliberación donde los habitantes logren al margen de los partidos políticos construir propuestas e incidir en la definición de temas que lea atañen de una forma directa y con propósito común. Cabe recordar que la participación de los habitantes ha sido encauzada por los partidos políticos de una forma clientelar y por muchas décadas se generó una relación corporativa de los grupos gremiales y las organizaciones sociales con el gobierno. Por este motivo, los actuales consejos y comités vecinales de participación resultan poco atractivos para la ciudadanía y poco eficaces en su interacción con las instancias de gobierno que promueven la inclusión en la toma de decisiones.

Incidencia desde el Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social

Un ejemplo 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 social⁹

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 (Cfr., <http://www.iasis.df.gob.mx/profais.php>, 12-01-2016). 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, en 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 las capacidades de gobierno tienen como finalidad garantizar los derechos humanos y la mejora en su calidad de vida, así como 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,

⁹ Cfr., Véase la Gaceta Oficial del Distrito Federal, con fecha 28 de enero de 2015, en la cual se establecen los objetivos y criterios del programa: <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2015/secretarias/sds/Reglas%20de%20Operacion%20del%20PROFAIS.pdf>

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 propone 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 (*Cfr.*, <http://www.informe.df.gob.mx/>, 19-01-2016), 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.

El Informe de Gobierno 2015, señala que en 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 2015.¹⁰ Con ello se benefició de manera directa a 18 mil personas (*Cfr.*, <http://www.informe.df.gob.mx/wp-content/uploads/2015/09/Tercer-Informe-de-Gobierno.pdf>, 2015, 27).

¹⁰ El listado completo de organización beneficiarias se puede consultar en: <http://www.iasis.df.gob.mx/pdf/profais/2015/RESULTADOS%20INSTITUCIONES%202015%20LISTADO.pdf>

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 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 indica 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. En suma, consideramos que la inclusión de la

participación ciudadana es el programa es fundamental para generar mecanismos de incidencia y acciones de cooperación y complementación en la medida de que el programa propone lograr la participación de coinversionistas a través de los cuales se realiza participación en el Comité Evaluador y se promueven tareas para el seguimiento y supervisión de las instituciones financiadas, entre otras acciones. El PROFAIS fomenta la, aunque limitadamente, participación ciudadana, activa y organizada, lo cual coadyuva a generar una cierta incidencia y crear vínculos entre gobierno y sociedad. Finalmente, es importante señalar que se requiere de mayores mecanismos de coordinación social, pública y privada para potenciar los objetivos y metas que el programa propone a fin de generar mejorar la capacidad política e institucional del propio programa en el marco de las estrategias generales de la política social para la Ciudad de México.

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 ésta está en función de las características del entramado institucional y de los actores sociales y gubernamentales que participan en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de la política pública. La construcción de ciudadanía reconoce la importancia de los derechos sociales y humanos que las personas tienen para emprender una tarea e incidir en el diseño de la política social y de los proyectos concretos que benefician las condiciones sociales de vida.

El cambio institucional es necesario para enfrentar los retos que tienen la política social para el combate a la pobreza y la exclusión social. La participación social a través de la incidencia política y de la generación de proyectos sociales permita abonar a la renovación de las capacidades políticas y la gestión pública del Estado, así como fortalecer los mecanismos para enfrentar y resolver los problemas sociales

y 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.

En este sentido, 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 teórica, 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 los problemas sociales derivados de la desigualdad económica y exclusión social. En los casos estudiados se deriva 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. 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.

Específicamente en la Ciudad de Pereira, es importante avanzar en un trabajo multidisciplinario 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. El análisis de las políticas públicas en el contexto de Pereira, en cuanto a la incidencia de la OSC en su primera fase, los diferentes datos de segundo orden muestran que la incidencia que éstas han generado no son homogéneas y resaltadas por las organizaciones del gobierno, quedando aisladas o supeditadas a los lineamientos y objetivos del plan de Desarrollo constituido por el periodo de gobierno. Las organizaciones del gobierno han venido generando planes,

programas y proyectos para el desarrollo de los lineamientos de la política pública en la cultura de la legalidad y discapacidad, sin embargo la incidencia de estas organizaciones para definir y determinar el avance de estas políticas públicas no es claro en relación a la articulación interinstitucional y de organizaciones de la sociedad civil para el trabajo común y direccionado hacia las metas propuestas por las políticas.

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 plural en las decisiones públicas. El pluralismo se expresa a partir de un conjunto de normas jurídicas que es necesario replantear para garantizar 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 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. 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 importante para atender el problema de la exclusión social y contribuye a la comprensión de la relación entre las capacidades estatales y la construcción de ciudadanía. Asimismo, y aunque su diseño y operación es aún limitado, ya que requiere de una mejor

definición y formulación en su diseño, coadyuva en la comprensión de la importancia de la articulación entre el Gobierno y la Sociedad Civil para llevar a cabo políticas asistenciales en beneficio de las personas, familias o grupos de población vulnerable y/o en situación de riesgo.

En esta ponencia se ha intentado destacar que las capacidades estatales se fortalecen y legitiman a través de la innovación legal, el desarrollo de capacidades políticas y los mecanismos de gestión pública y la coordinación con la sociedad civil mediante la incidencia política. No obstante, es importante señalar que, tanto en la Ciudad de Pereira como en la Ciudad de México, es necesario generar procesos de investigación comparados de mayor alcance para conocer y explicar cómo se genera la incidencia y la construcción de ciudadanía, así como investigar el rediseño de las capacidades del Estado para plantear otros escenarios sobre los mecanismos de participación social y atender los vacíos en la relación Estado-sociedad civil. Asimismo, es necesario impulsar un cambio institucional efectivo en base a las propias necesidades y demandas generadas entre la sociedad civil, y potenciadas a través de la incidencia política.

Bibliografía (obras consultadas y utilizadas)

Acuña, Carlos (2007), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Aguilar Villanueva, Luis., (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Alonso de la Vega, Inés, (2012), *Incidencia política para el Desarrollo. Estrategias de movilización social*, Tesis que para obtener el Master en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos.

Álvarez, Lucía (2008), "Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en Ciudad de México. Alcances y desafíos", en *Controversia* No. 191, diciembre 2008, Bogotá, Colombia.

Álvarez, Lucía (2016), *Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.

Amenta, Edwin y Michel P. Young (1999), "Making an Impact: Conceptual and Methodological Implications of the Collective Goods Criterion", en Giugni, Marco, Doug McAdam y Charles Tilly (Eds), *How Social Movements*.

Aquilino, Natalia, Estévez, Sofía, (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.

Arnstein, Sherry, (1969), "A ladder of citizen participation" en *Journal of the American Institute of Planning* No. 35, p. 216-224, citado por Pacheco R., y Vega O, "Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental", en *Economía, Sociedad y Territorio* No. 9, El Colegio Mexiquense, enero-junio 2001, p. 38.

Arroyave, S. (2011), "Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos", en *Revista FORUM Nro. 1 enero – julio de 2011 / Revista del Departamento de Ciencia Política*, Universidad Nacional, Sede Medellín. En línea: <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITICAS-PUBLICAS/Politicas-Publicas-Colombia.pdf>

Astí-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.

Canto Chac, Manuel (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI Editores.

Cobb, Roger, Ross, Jennie, Marc Howard Ross (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", *The American Political Science Review*, Vol. 70, No. 1. (March), pp. 126-138.

Cunill, Nuria, (1991), *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Currea-Lugo, Víctor, (2008), *Cómo hacer Advocacy y no morir en el intento. Una mirada desde las ONG humanitarias*; Anuario de acción humanitaria y derechos humanos N°. 5 (2008); Universidad de Deusto: 73-86.

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

González Andrada, Alicia (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 Bombal, Inés, (2004), *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

González Bombal, Inés; Villar, Rodrigo (2005), *Incidencia de la sociedad civil en políticas públicas*, Mimeografiado, Universidad de San Andrés.

González Ibarra, Miguel R., (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 Ibarra, Miguel R., (2015) *El necesario rediseño institucional del Distrito Federal*, (Reseña del trabajo de Armando Hernández), México, Mimeografiado, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Inés González Bombal y Rodrigo Villar (Comp) (2003), *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Ed. Libros del Zorzal, Buenos Aires.

Landázuri Benítez, Gisela, (2010), "Participación: discurso o democratización del desarrollo", en *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 19, No. 4 (octubre-diciembre): 663 – 679.

Leiras, Marcelo, (2007), "Observaciones de método para el análisis y la práctica de la incidencia", en Acuña, Carlos (2007), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Lowi, Theodore, (1963) "*American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*" *World Politics* 16, pp., 689-90

Luna Tamayo, Milton, (2013), *Participación ciudadana, políticas públicas y educación. En América Latina y Ecuador*, Organización de Estados Americanos.

Mato, Daniel (2004) "Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización", en Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 11-16

Meny Ives, Thoenig, Jean (1992), *Las políticas públicas*, España, Barcelona.

Merino, (2001), *Participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral.

Miller, Valerie, (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, Adil, (1999), "The Four C's of Government-Third Sector Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity Co-optation", *7 Journal on Non profit Management and Leadership*, Vol. 10, Nº 4, pp. 375-496.

Oslak, Oscar, (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).

Pliego, Fernando (2000), *Participación comunitaria y cambio social*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2012), *Estrategia del PNUD sobre sociedad civil y participación cívica*, PNUD.

<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/capacity-building/UNDP-Strategy-on-Civil-Society-and-Civic-Engagement-2012.html>

Sirker, Karen, (ed.) (2012), *Incidencia Política, Comunicación y Formación de Coaliciones Ciudadanas*, CEBEM, Consultado el 15 de agosto de 2016. Disponible en <http://issuu.com/cecicastillo/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).

Washington Office on Latin America (WOLA), (2005), *Manual para la facilitación de los procesos de incidencia*, WOLA.

Documentos institucionales

Alcaldía de Pereira. (2008), *Plan de Desarrollo municipal 2008-2011*, Pereira región de oportunidades.

Alcaldía de Pereira. (2012), *Plan de desarrollo municipal 2012-2015, por una Pereira mejor*.

Alcaldía de Pereira (2013), *Informe de seguimiento a políticas públicas municipales periodo 2012*.

Alcaldía de Pereira (2014), *Informe de seguimiento a políticas públicas municipales periodo 2013*

Alcaldía de Pereira (2015), *Informe de seguimiento a políticas públicas municipales periodo 2014*

Alcaldía de Pereira (2015), *Matriz de seguimiento a la política pública en discapacidad*.

Alcaldía de Pereira (2016), *Plan de Desarrollo municipal 2016-2019, Pereira capital del eje*.

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.- seccional Pereira.

Secretaría de Planeación Municipal. Alcaldía de Pereira (2010), *Política pública en cultura de la legalidad*.

Secretaría de desarrollo social y político. Alcaldía de Pereira. (2011). *Política pública de discapacidad del municipio de Pereira*.

Ley 152 del 15 de julio de 1994, Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Ley 489 del 29 de Diciembre de 1998, Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS), (2015), México, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. Disponible en <http://www.iasis.df.gob.mx/profais.php>, consultada el 12 de enero de 2016.

Gobierno del Distrito Federal, (2015) *Tercer Informe de Gobierno*, México, Gobierno del Distrito Federal. Disponible en <http://www.informe.df.gob.mx/> Consultado el 13 de enero de 2016.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, (2015), Consulta realizada el 16 de enero de 2016. Véase:

<http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2015/secretarias/sds/Reglas%20de%20Operacion%20del%20PROFAIS.pdf>

Datos de los autores

Miguel Rodrigo González Ibarra

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Orienta su trabajo de investigación hacia el estudio de actores colectivos, análisis de políticas públicas y metodología de la investigación cualitativa. Actualmente es Profesor-Investigador en el Departamento de Sociología de la

Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, y dirige el Proyecto: *Incidencia política y construcción de ciudadanía en México y la Ciudad de México, 2015-2018*. Contacto: ibarra000@yahoo.com

Joaquín Andrés Gallego Marín

Licenciado en Etnoeducación y Desarrollo Comunitario, Abogado, Magíster en Comunicación Educativa en Pereira, Risaralda, República de Colombia. Docente investigador universitario para derecho en investigación jurídica y socio jurídica, lógica jurídica, filosofía del derecho, e historia de la filosofía en la Universidad Libre – seccional Pereira-. Actualmente realiza el doctorado en Derecho y se desempeña como Profesor catedrático en la Universidad Tecnológica de Pereira en la Escuela de Artes Visuales. Contacto: jgallegomarin@unilibrepereira.edu.co