



ASOCIACION LATINOAMERICANA de ORGANIZACIONES de PROMOCION

PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA POLÍTICA DE
LAS OSC EN AMÉRICA LATINA
Definiciones, Recomendaciones y Retos

Asociación Latinoamericana de
Organizaciones de Promoción
ALOP

Laura Becerra Pozos
Febrero 2005

C o n t e n i d o

Presentación	2
1. Dimensión y alcances de la Incidencia Política de las OSC	3
2. Tensiones y dificultades de la Incidencia Política de las OSC	5
3. Articulaciones, Redes y Coaliciones	9
4. Incidencia de las OSC en las Cumbres	10
5. Metodología para la Incidencia Política	14
A. Los conceptos	14
B. Diseño del Plan	21
Paso 1 Selección y Análisis del Problema	23
Paso 2 Definición de la Propuesta	29
Paso 3 Análisis de Poder	32
Paso 4 Estrategia y Programa de Actividades	40
Paso 5 Seguimiento y Evaluación	47

Presentación

Un importante núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en América Latina cuyo eje de acción ha sido la promoción del bienestar y el desarrollo, así como aquellas que centralmente han dirigido su esfuerzo a la defensa y promoción de los Derechos Humanos, encontraron en la participación ciudadana una estrategia de presión para modificar políticas e incidir en las instancias tomadoras de decisiones.

La capacidad de incidencia de las OSC es entonces propiamente un indicador con el que se evalúan los resultados o impacto en los procesos o temas de interés público de un buen número de esas instancias civiles que han decidido participar activamente en la búsqueda de alternativas para los grandes problemas nacionales.

Es por eso que la definición de contenidos y alcance de la incidencia ha obligado a la reflexión y elaboración de textos y manuales que ayuden a la cualificación y desarrollo de habilidades de las OSC para realizarla de manera tal que consiga resultados a favor de las causas sociales.

Actualmente se sigue discutiendo cuáles son o deben ser los ámbitos en los que se debería centrar la incidencia. Pero la experiencia de las OSC indica que no se puede quedar exclusivamente en el terreno de las políticas públicas, del Estado o el sistema político, sino que también puede implicar a los medios de comunicación, al sector privado y otras instancias internacionales, tomadoras de decisiones.

La incidencia supone una diversidad de acciones destinadas a lograr cambios en la esfera pública, orientados principalmente a activar los derechos de las personas, a equilibrar la distribución del poder y a construir democracia y equidad.

Es por eso que las integrantes de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), se plantearon realizar este esfuerzo en el que se ofrecen reflexiones y definiciones sobre la incidencia política y se colocan las tensiones y retos para convertirla en una acción planeada y concertada con otros actores afines, para finalmente compartir una metodología que se propone guiar de manera clara y ordenada las acciones de incidencia de las OSC y de la ciudadanía.

1. Dimensión y alcances de la Incidencia Política de las OSC

La historia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en América Latina está ligada a la idea de cambio, de participación en la toma de decisiones estratégicas o definitivas que afectan o impactan la vida de la mayor parte de la población. Su presencia y quehacer en el escenario político-social de cada uno de sus países y en el contexto internacional se ha mantenido a partir de la década de los 70 del siglo pasado, convencidas desde entonces de contribuir a la equidad y la democracia.

Pero no se trata de una historia lineal o plana, las estrategias de las OSC han sido diversas en razón o como respuesta a la coyuntura, a los avances o retrocesos en los procesos de transición democrática. Las etapas vividas indican que pasaron de una actitud exclusivamente contestataria y de presión, a otras en las que fueron aprendiendo a combinar y afinar estrategias de protesta con propuestas. Las OSC que se distinguieron por un trabajo comprometido y profesional, no se conformaron con una postura solo crítica, sino que comprendieron la pertinencia de contar con diagnósticos de los asuntos, sectores, temas o territorios en los que actúan, y a partir de ese conocimiento, diseñar medidas e impulsar proyectos viables y oportunos para responder a los problemas públicos que, por muy diversas razones, el gobierno no ha podido resolver eficazmente.

Las OSC también comprendieron, mucho tiempo atrás, la necesidad de actuar articuladamente, de sumar para tener fuerza frente a quienes ostentan el poder, y antes de que se hablara de globalización, tenían confianza en los frentes comunes, en las redes y coaliciones internacionales, para hacer frente a las instancias supranacionales que deciden por todos los pueblos, la política económica y social que deben adoptar los países pobres y dependientes. Los organismos multilaterales se resistieron por décadas a la resistencia y presión de las organizaciones para ser tomadas en cuenta en sus decisiones unilaterales, hasta que progresivamente los fueron convenciendo del derecho que tiene la sociedad a ser consultada sobre el alcance de los problemas, el contenido de las políticas públicas y el rumbo de las medidas macro que, en teoría ayudarían a superar la desigualdad y el déficit democrático.

El trabajo y propuestas de las OSC dedicadas al desarrollo han sido evaluadas de muchas maneras y con distintos indicadores, hasta llegar al punto en el que se empezó colocar el “impacto” de su trabajo y de su eventual “incidencia” en las instancias de toma de decisiones como un indicador de calidad para ellas.

Se fueron clarificando las pretensiones y alcance de su actuación y a comprender que, en rigor, el valor de su trabajo no radica en la cobertura de sus proyectos, sino en la modalidad, en la visión y valores que se promueven, en sus métodos de intervención, en la viabilidad de sus propuestas, en la búsqueda de un desarrollo con sentido social y democrático, y que todas esas experiencias eventualmente tendrían que recuperarse en las políticas públicas.

Por eso se priorizó el criterio de incidencia para las organizaciones preocupadas por el tema del desarrollo, se visualizó como el principal resultado esperado, como un indicador clave de éxito. Se entendía la incidencia como la capacidad de influir, para modificar, cambiar, impulsar o anular políticas públicas en los distintos niveles, desde el local, hasta el internacional.

La idea de incidencia implicaba entonces la búsqueda o innovación de estrategias que fueran más allá de la protesta y la denuncia. Se llegó a la consideración de que el éxito en la solución de demandas, en la modificación o instrumentación de medidas de política pública, dependía en buena medida de la capacidad de diálogo e interlocución de las OSC con los gobiernos, para conseguir la réplica de una fórmula o modelo de intervención, para debatir las soluciones o medidas para alcanzar el desarrollo, siempre y cuando se mostrara capacidad para diseñar propuestas técnicamente viables y oportunas.

Las OSC reconocieron las nuevas exigencias para las que debían cualificarse, privilegiando las acciones de fortalecimiento institucional que las pusieran en condiciones de comprender la dimensión de lo público; de diseñar y gestionar propuestas de políticas públicas en el ámbito local, nacional e internacional y de ubicar las posibilidades de incidir en la realidad. Se plantearon la fórmula de la corresponsabilidad y el reto de abrir el diálogo con los poderes locales y nacionales, tanto con el ejecutivo, como con el legislativo; reconocieron la necesidad de aprender del “oficio” del cabildeo y la negociación.

Evidentemente en este proceso la “*contraparte*” son las diversas expresiones de gobierno y las instancias internacionales tomadoras de decisiones que se han reservado durante mucho tiempo para aceptar a la sociedad civil como interlocutora con derechos, para dejarla de ver como receptora pasiva de decisiones y medidas que normalmente no son puestas a consideración de la población directamente afectada por ellas. En tal sentido el tema de la incidencia implica a por lo menos dos actores que se han mantenido en confrontación y en medio de un conflicto de intereses no fácil de resolver. En otras palabras, una valoración sobre la “capacidad de incidencia” de las OSC no puede ser unilateral o parcial, debe considerar la voluntad de quienes ostentan el poder de decisión. Hace falta sistematizar cómo han ocurrido los procesos de negociación, de diálogo, de deliberación, de concertación, de reconocimiento o institucionalización de mecanismos de consulta, pero también de participación.

Lo cierto es que en la mayor parte de los países de América Latina las OSC han conseguido avanzar de manera significativa en esa interlocución e incluso en la institucionalización de distintos mecanismos de consulta y participación que han permitido resultados en la incidencia en políticas públicas ligadas al tema del desarrollo: como por ejemplo en el enfoque de la política social; en la perspectiva sustentable del desarrollo; en el impulso de “modelos” locales altamente participativos y democráticos; y en la defensa para el ejercicio pleno de los derechos humanos, entre múltiples experiencias que están documentadas.

Recapitulando, conforme a la experiencia de diversas OSC de América Latina se puede decir que generalmente se plantean incidir por las siguientes razones:

- ✓ Defender los derechos y hacerlos realidad
- ✓ Traducir valores compartidos en políticas públicas que los reflejen
- ✓ Generar canales de comunicación para expresarse más allá del voto
- ✓ Hacer llegar sus propuestas a los tomadores de decisiones
- ✓ Proponer una aproximación colectiva a un problema de índole social
- ✓ Buscar mejores condiciones de vida para las personas¹

2. Tensiones y dificultades de la Incidencia Política de las OSC

Para los fines del presente texto nos parece conveniente no solo reconocer los avances, sino también problematizar sobre el tema de la incidencia, e identificar los nuevos retos que tienen las OSC de promoción para incidir y reflejar el sentir de la mayor parte de la población en los procesos de desarrollo y democratización.

➤ ***Incidencia ciudadana***

Una primera consideración es el cuestionamiento sobre quiénes deberían participar en los esfuerzos de incidencia y si las OSC que no poseen una amplia membresía o que están integradas solo por personal “técnico” pueden hacerlo; o solo pueden las que poseen un fuerte capital social y recursos. En cualquier caso se afirma que lo importante es lograr la inclusión de los que se ven afectados por un problema, en especial los más pobres o excluidos del sistema.

Con este último enfoque es que se afirma que: “La incidencia ciudadana es un proceso político organizado que involucra esfuerzos coordinados de las personas para cambiar políticas públicas, prácticas, ideas y valores que perpetúan la desigualdad, el prejuicio y la exclusión. Este tipo de incidencia fortalece la capacidad de los ciudadanos como tomadores de decisiones y construye instituciones de poder más responsables y equitativas”²

¹ **Manual de participación e Incidencia para organizaciones de la sociedad civil**, Programa de Fortalecimiento de las OSC, Foro del Sector Social, Federación de Asociaciones Civiles y Fundaciones, Varios Autores, Argentina, 2004, p. 60

² Ibidem. P. 50

➤ ***La institucionalización de la participación***

En tanto que la incidencia política se “refiere a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante las autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder”, se le define como: un cúmulo de actividades dirigidas a ganar acceso y generar influencia sobre personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general.”³

Sin embargo, algunos estudiosos plantean que la “institucionalización” de los mecanismos de participación, si bien expresa una aspiración social y es potencialmente una opción de diseño democrático, tiene límites y riesgos de representatividad, por un lado, y de burocratización, por otro.

Por el lado de los distintos agentes con los que se relacionan las OSC, muchas veces prefieren la realización de negociaciones individualizadas, para disminuir sus costos de transacción, que coaliciones de demandantes de participación. Mientras que por el lado de las organizaciones de la sociedad civil la coalición genera mayores posibilidades de éxito, aun cuando la estructuración de la red plantea nuevos requerimientos organizacionales y metodológicos que es ineludible atender.”⁴

La relación que las OSC establecen con los gobiernos ha suscitado un debate interesante, plantado a partir de la siguiente pregunta: ¿es la oferta participativa lo que conforma las expresiones de organización social, o es la demanda de participar lo que conforma a las estructuras de gobierno? Las respuestas a dicho cuestionamiento se dan en dos sentidos: hay quienes creen que las OSC no están en condiciones o no están calificadas para aprovechar la oferta de participación que hace el gobierno y construir así nuevas relaciones entre Estado y sociedad. De esta afirmación se sigue que las cosas funcionan solo cuando las autoridades tienen disposición para escuchar a las OSC. En consecuencia también se afirma que son solo los gobiernos de izquierda los que han mostrado disposición y reconocimiento a la sociedad civil como interlocutor privilegiado en ciertas definiciones de política pública.

Algunas OSC también se cuestionan sobre la efectividad de hacer parte de esos mecanismos institucionalizados de participación, y sobre todo de su posibilidad de incidencia y se llegan a preguntar qué están ganando realmente, y sino sería mejor priorizar otras estrategias de presión, en vez de actuar junto con el Estado.

³ **Manual básico para la incidencia política**, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, Catholic Relief Services, Programa de El Salvador

⁴ **Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local**, Manuel Canto Chac

Seguramente, afirma Canto, “que el equilibrio entre consenso y presión es lo que mejor puede explicar los alcances de los procesos participativos, pero además de ello hay otros elementos que concurren.” Sin lugar a duda, uno de los principales es que la preocupación pedagógica de los diversos actores, es decir la cualificación para ofrecer alternativas en los espacios de negociación. La institucionalización de los procesos participativos contribuye a una mayor capacidad de “exigibilidad” por parte de la población al hacer “justificables” sus demandas de intervención en las decisiones públicas.

Sin embargo, Manuel Canto, considera que “...la institucionalización no es remedio mágico, sino que genera nuevas contradicciones: i) mayor desgaste de las organizaciones de base al tener que enfrentar espacios donde además del gobierno hay otros sectores de la sociedad; ii) posible distancia con el proyecto inicial de la organización al tener que negociar sistemáticamente con otros sectores. Sin duda que en todo proceso de institucionalización se gana y se pierde algo, la resultante entre ambos sólo se puede medir en función de la conquista de nuevos y mayores derechos para la población.”⁵

➤ **Participación no significa influencia**

Otro dilema, planteado por Jorge Balbis cuando analiza la participación de la sociedad civil en la Agenda Global y la presenta como el antídoto para superar las deficiencias del sistema democrático liberal, para reducir la brecha de representación-distancia entre ciudadanos y gobiernos; para suplir la debilidad regulatoria de los Estados frente a las prácticas abusivas de las empresas, entre otras.

Así, para Balbis la **participación** se entiende como “toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta –con éxito o no– influir sobre las decisiones de la agenda pública. De esta manera, participación no significa necesariamente *influencia*, sino la voluntad de influir y los recursos para lograrlo.

Al revisar a los actores de la sociedad civil en el marco de las cumbres y otros espacios globales se distinguen las estrategias de la protesta y la participación, y se les coloca bajo un supuesto dilema: estar fuera (protesta), o estar dentro (participación-diálogo): “*outsiders*” - “*insiders*”.

“Los *insiders*, afirma Balbis, son aquellos que intentan trabajar de manera cercana al proceso oficial, comprometiendo a veces sus demandas con el fin de hacerlas más viables políticamente. Los *outsiders* son aquellos que ejercen presión externa, articulando sus demandas de manera más explícita y muchas veces en contraposición con las posiciones de gobierno.”

⁵ Ibidem

Lo cierto es que no se trata de opciones antitéticas, ambas tienen sentido, son válidas en procesos tan complejos como las negociaciones del ALCA que necesitan de la continuación de los dos tipos de esfuerzos: “los *outsiders* presionan y fuerzan la apertura o tendencias a la apertura en el sistema, mientras que los *insiders* aprovechan estas pequeñas brechas para impulsar los temas hacia una mayor profundidad.”⁶

En el balance de quienes actúan preferentemente en una o la otra opción se señala que los *Insiders* privilegian las relaciones con agencias gubernamentales y organizaciones internacionales en temas globales, mientras que los *outsiders* priorizan sus relaciones con sindicatos y movimientos sociales. Las primeras desarrollan estrategias de cooperación y colaboración y las segundas se inclinan por las contestarias e identidades de oposición. Sobre el impacto en la agenda política no es fácil determinar cuál de las dos ha sido o es más efectiva.

El balance propuesto por Balbis afirma que:

En el caso de los *insiders*

- ✓ Su poder y habilidad para ejercer influencia sobre las agendas nacionales y regionales se basa principalmente en su conocimiento y especialización.
- ✓ Este conocimiento ha permitido acceder, aunque limitadamente, a ámbitos decisivos donde se debaten las cuestiones de las Cumbres y se formulan las agendas de acción para su posterior implementación.
- ✓ Su influencia es considerable y, en cierta medida, descansa sobre ideas e intereses compartidos por muchas elites políticas.
- ✓ A pesar de las frustrantes experiencias, las redes *insiders* fundamentalmente se proponen mejorar y reformar las instituciones gubernamentales nacionales, regionales y hemisféricas, no derribarlas.

En el caso de los *outsiders*

- ✓ Tienen capacidad de incidir en agendas nacionales y regionales inciertas.
- ✓ Tienen un poder de convocatoria y movilización social más amplio.
- ✓ Critican el cinismo, las contradicciones, la miopía de las elites gubernamentales y corporativas, y llaman la atención sobre las tibias propuestas de sus pares *insiders*.
- ✓ Como grupos antisistema o contrahegemónicos critican lo que existe, dudan de las propuestas elitistas para la reforma e impulsan visiones y escenarios más radicalmente democráticos, incluyentes y, seguramente, utópicos.

⁴ Marisol Pagés. **La sociedad civil ante el ALCA**: transparencia y participación en PODESTÁ, González y Jácome (coords): Ciudadanía y mundialización: la sociedad civil ante la integración regional, Madrid, CEFIR-INVESP-CIDEAL, 2000. Citado en Balbis, Jorge, ...

Siendo en general acertada esta caracterización, conviene agregar que ambas deben verse como estrategias que eventualmente pueden combinarse o sucederse en el tiempo, aunque con posibles tensiones al interior de una red u organización, que más bien debe estar abierta a la posibilidad de priorizar cada una dependiendo de los tiempos políticos, de la apertura, confianza y aun voluntad del interlocutor, de los resultados que se van consiguiendo y en fin de la constatación o no de que se está incidiendo en las decisiones estratégicas.

3. Articulaciones, Redes y Coaliciones

Siguiendo con el análisis hay que introducir las posibilidades que se abren o potencian cuando se actúa a partir de redes o coaliciones, particularmente en temas nacionales o globales. Si en algún ámbito tienen sentido las alianzas o articulaciones es en el de la incidencia política. En los últimos años se han multiplicado y fortalecido las redes y coaliciones internacionales, frente a la “globalización”. Se articulan incluso actores estatales y sociales tradicionales, con los nuevos actores y organizaciones supranacionales públicas y privadas, para participar en los grandes debates de alcance mundial.

Jorge Balbis plantea que “las redes no manejan mucho poder en términos convencionales: no son partidos políticos, ni ejercen mandatos legitimados por elecciones democráticas y, sin duda, no disponen de recursos materiales significativos. Sin embargo, detentan un poder diferente, derivado de su conocimiento especializado, sus valores, sus ideas y sus condiciones morales y éticas.”

No cabe duda del potencial transformador de estas coaliciones en tanto han desarrollado “...su capacidad de utilizar prácticas de presión, información, apelación simbólica y fiscalización.” Las redes de OSC han expresado diversas posiciones estratégicas, incluyendo tanto la cooperación y la participación, así como modos más militantes de contestación que rechazan los canales institucionales creados para tal efecto.⁷

“En ambas orientaciones, las redes transnacionales coordinan una constelación de actores ligados por valores compartidos, un discurso común y densos intercambios de información y servicios.”⁸

⁷ **La Participación de la Sociedad Civil en la Agenda Global**, Jorge Balbis, ALOP

⁸ Ibidem

Las coaliciones entendidas como esfuerzos independientes que comparten uno o más objetivos de cambio social, tienen múltiples ventajas como juntar recursos y personas diversas para alcanzar el éxito. Los grupos que se integran suelen ser más legítimos y efectivos cuando representan a distintos sectores de la sociedad, especialmente cuando son considerados aliados naturales. “Una coalición puede ser un conjunto de esfuerzos complementarios que aprovecha las distintas características, conocimientos, especialidades, contactos y capacidades de los grupos.”⁹

Wola destaca otras ventajas de las llamadas coaliciones: Se comparte el trabajo entre todas y todos, se consiguen mayores impactos, pues ofrece la oportunidad de abordar temas más complejos de interés regional o nacional, pueden propiciar el surgimiento de nuevos liderazgos.

Entre las desventajas de las coaliciones se mencionan la posibilidad de que las organizaciones descuiden las actividades que han planificado previamente; un compromiso y cumplimiento desiguales de los participantes; las concesiones que deben hacerse por satisfacer los intereses diversos, pueden reducir el impacto. La desigualdad de capacidades, recursos y tiempo entre los grupos miembros puede generar conflictos internos y actitudes de protagonismo; el poco reconocimiento individual a las organizaciones miembros de la coalición, especialmente las que tienen menos trayectoria.¹⁰

4. Incidencia de las OSC en las Cumbres

Una de las experiencias de cabildeo de las OSC interesantes que merecen una valoración, es la participación en torno a las cumbres mundiales. La mayoría de las conferencias y cumbres asumen compromisos que se plasman en declaraciones, planes y programas de acción. Algunos de los compromisos que han adquirido los gobiernos sobre las agendas sociales, se han logrado gracias a organizaciones civiles y sociales, no solo por la presión social ejercida con demandas legítimas, sino también gracias a la preparación de propuestas concretas, al impulso de estrategias de cabildeo para incidir en las negociaciones, y al trabajo antes, durante y después de las cumbres. Y es precisamente por eso que resulta estratégico darles seguimiento a los resultados y luchar por el cumplimiento de los compromisos asumidos.¹¹

⁹ ¿Qué es una coalición?, Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (Wola)

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Tomado de “La importancia de la vigilancia social sobre el cumplimiento de compromisos y obligaciones de los Estados en materia de desarrollo social y derechos humanos”, Areli Sandoval, México, 2003

En estas cumbres y conferencias se reúnen los jefes de Estado o representantes gubernamentales de casi todos los países del mundo. También acuden representantes de organismos internacionales, agencias internacionales de desarrollo y cooperación, y representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Allí se discute sobre temas centrales y de enorme importancia social, se presentan diagnósticos, se analizan las principales problemáticas vinculadas al tema de la convocatoria, y fundamentalmente, se realizan propuestas y se fijan las principales medidas y acciones a efectos de revertir los problemas y mejorar las condiciones de vida de la población.

“En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague y en la IV Conferencia sobre la Mujer de Beijing participaron en gran número tanto en las instancias de preparación, como en las propias discusiones y resoluciones, donde realizaron aportes muy relevantes. Organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos de mujeres, indígenas, campesinos, movimientos barriales y locales, así como grupos de jóvenes, adultos mayores, sindicatos, empresarios, etc. dieron a conocer sus posiciones, planteando sus ideas y propuestas.”¹²

La Cumbre de Copenhague y la Conferencia de Beijing constituyeron encuentros clave, que implicaron un cambio sustantivo a nivel internacional. El número de personas y organizaciones que concurrieron y participaron de los mismos, la integración plena de aspectos sociales en el concepto de desarrollo y el consecuente impacto sobre los discursos y elaboración de agendas políticas, unido a la cobertura mediática que tuvieron, son algunos de los aspectos que las distinguen y que hacen que signifiquen el inicio de una etapa diferente en el concierto internacional. Los jefes de Estado y gobierno reconocieron en ellas, además, que no pueden cumplir solos con las metas trazadas y los planes de acción propuestos. Es decir, si bien es responsabilidad de los Estados, las organizaciones de la sociedad civil (así como la comunidad internacional, las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, etc.) también están llamadas a participar.

Por este motivo, la participación de las organizaciones de la sociedad civil no debe limitarse a proveer asistencia humanitaria y servicios sociales básicos, sino que también debe hacer oír su opinión sobre las políticas sociales de los gobiernos, evaluar su eficacia, y tener oportunidad de recordarles que están moral y políticamente comprometidos con la palabra empeñada en las Cumbres y Conferencias.¹³

“En la década actual se han llevado a cabo cumbres y conferencias de revisión de los avances, por ejemplo, a cinco y diez años de las anteriores como los procesos

¹² Basado en: Mariana González, Constanza Moreira, Roberto Bissio. Manual para ejercer el Control Ciudadano. Monitoreo de la Cumbre de Copenhague y la Conferencia de Beijing. INSTITUTO DEL TERCER MUNDO/ Control Ciudadano-Social Watch. Uruguay, 1999.

¹³ Ibid.

Copenhague + 5, Beijing +5 y Río + 10. Gracias al trabajo decidido y constante de muchas organizaciones civiles y redes, los gobiernos no han “olvidado” los programas de acción que acordaron y en los años posteriores a las cumbres muchos avances se consiguieron, por ejemplo, que los Estados comenzaran a introducir enfoque de género en políticas y leyes, que diseñaran planes nacionales de combate a la pobreza, que ratificaran más instrumentos internacionales de derechos humanos, por citar sólo algunos ejemplos. Sin embargo, desde el punto de vista de las OSC que venimos evaluando el grado de cumplimiento de los compromisos, vemos un avance desigual y encontramos muchos estancamientos y retrocesos.

También hemos podido constatar que en los procesos de revisión de cumbres, como los ya mencionados, la tendencia de los Estados es a disminuir el perfil de las decisiones que se toman, a reducir el número e importancia de los compromisos que asumen y en varios casos, incluso, a retractarse de los compromisos anteriores. Es en este punto en donde muchas organizaciones tenemos que vencer el desencanto y más que nunca insistir en las agendas progresistas e innovar estrategias de incidencia.”

➤ ***Por qué es importante el “control ciudadano”¹⁴***

Es importante destacar que a pesar del peso político y del impacto de estas Cumbres y Conferencias, las declaraciones y acuerdos a los que se llega no tienen un carácter obligatorio (como sí lo tienen los tratados internacionales, ratificados por los parlamentos, congresos, o asambleas). La firma de los documentos compromete a los gobiernos políticamente, pero al no obligarlos legalmente, no existen mecanismos que castiguen a los que no cumplen. Este hecho es muy importante, ya que existe el riesgo de que los gobiernos, los organismos internacionales de ayuda y crédito, y el sistema internacional, no realicen los esfuerzos requeridos para alcanzar las metas y cumplir con las propuestas que se trazan en este tipo de eventos. Es necesario buscar mecanismos que impidan que muchos de los propósitos que se enuncian sólo queden en buenas intenciones.

¹⁴ Sandoval, Areli, op cit. Sección basada en: Mariana González, Constanza Moreira, Roberto Bissio. Manual para ejercer el Control Ciudadano. Monitoreo de la Cumbre de Copenhague y la Conferencia de Beijing. INSTITUTO DEL TERCER MUNDO/ Control Ciudadano-Social Watch. Uruguay, 1999. También cabe destacar la cartilla: «El Ejercicio del Control Ciudadano. Hacia una ciudadanía activa de las mujeres» Cartilla N°4. Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM) Santiago de Chile 1998 (por Ana María Arteaga) Este material, es un excelente ejemplo de difusión para que los diferentes grupos de base manejen cómo pueden practicar el «control ciudadano» y discutan sobre qué materias y bajo qué condiciones puede ejercerse.

De aquí que sea imprescindible reforzar la idea del «control», la vigilancia, como derecho y deber de los y las ciudadanas. Si sus gobiernos han empeñado su palabra y reconocen que «solos no pueden», la sociedad civil y sus organizaciones deben ser informadas de los programas, políticas y medidas que está tomando cada uno de sus gobiernos en pos de alcanzar las metas comprometidas y el plan de acción trazado, y tener una voz activa y un espacio desde el cual exigir y poder participar para su cumplimiento. El control tiene una doble finalidad: comprobar que los planes y los programas se están desarrollando, pero también asegurar que los mismos responden a la realidad y a las necesidades de la sociedad.

Para ejercer esta contraloría ciudadana se requiere que exista información, que sea accesible, y que haya canales de participación donde las diferentes organizaciones de la sociedad civil puedan manifestar sus opiniones e intervenir y fiscalizar a sus respectivos gobiernos. Se trata de «el derecho a tener derechos», en el ámbito civil, político, económicos y social. La lucha por el acceso a la ciudadanía plena aún no es un logro, todavía se está procesando dentro de las sociedades por diversos grupos: de mujeres, minorías étnicas, campesinos, entre otros.

Para poder ejercer ciudadanía, es muy importante conocer y divulgar cuáles son los compromisos y obligaciones del Estado, y los instrumentos nacionales e internacionales con los que contamos para proteger nuestros derechos, y exigir tener una voz en su reclamo y en las formas de solución a diversos problemas que nos aquejan.

Es una tarea que difícilmente puede ser llevada a cabo por cada uno/a de nosotros/as individualmente. Son fundamentales las organizaciones sociales (grupos de mujeres, sindicatos, grupos de vecinos, comunidades locales, etc.) como ámbito donde poder discutir cuáles son los principales problemas, analizarlos, priorizarlos, y decidir cuáles son los caminos más efectivos para su resolución. En este proceso, es importante mantener reuniones con las autoridades para poder informarnos y plantear nuestros puntos de vista; realizar manifestaciones públicas que hagan notar nuestra presencia; estar presentes en los medios de prensa para informar a la población. Todas estas acciones son posibles si hay grupos y organizaciones preocupadas, informadas y movilizadas en torno a estas demandas.

Cuando nos estamos informando, cuando estamos discutiendo estrategias conjuntas para verificar –de manera sistemática y organizada– el grado de cumplimiento de los compromisos que los gobiernos asumieron, estamos ejerciendo una tarea de monitoreo y seguimiento: estamos “controlando”, ejerciendo el “control ciudadano”.

La finalidad del monitoreo y el seguimiento es doble: por un lado se trata de asegurar que los compromisos se vuelvan realidad, por otro, se trata de fortalecer el ejercicio de la ciudadanía. En la medida que nos informamos y participamos, que conocemos nuestros derechos y luchamos por ellos, estamos ganando cuotas de poder. Estas cuotas de poder nos permiten, a su vez, luchar de manera más eficaz y más eficiente tanto en la consecución de nuestros derechos, como en logro del cumplimiento de compromisos fundamentales asumidos por los Estados.¹⁵

5. Metodología para la Incidencia Política¹⁶

A. Los conceptos

En esta primera parte se define la incidencia política. Se identifican las situaciones frente a las cuales es necesario hacer incidencia y se exponen los propósitos que se persiguen. También se presenta un marco de temas y conceptos, propios de la reflexión política, asociados al tema de la incidencia.

¿QUÉ ES LA INCIDENCIA POLÍTICA?

Existen diversas definiciones de incidencia política construidas desde distintas concepciones sobre la participación en política y desde diferentes experiencias concretas en procesos reales de incidencia. Si pedimos a líderes locales o regionales que definan incidencia política de seguro se producirá un debate entre los que consideran que la incidencia política es hablar a favor de los que no tienen voz (incidencia como representación), los que consideran que se trata de instar a los demás a hablar contigo (incidencia como movilización) y los que consideran que es cuestión de respaldar a los que no tienen voz para que hablen por sí mismos (incidencia como concesión de poder).

Si bien estas distintas maneras de entender la incidencia política hacen referencia a otras tantas formas de manifestación real del proceso. y por lo tanto son expresiones parciales pero complementarias y no excluyentes, se trabajará preferentemente con aquellas que entienden la incidencia como movilización y como concesión de poder.

Definimos la incidencia política como:

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Este apartado se realizó fundamentalmente con base al modelo del **Manual de Incidencia Política**, Proyecto PARTICIPA PERU, Grupo Propuesta Ciudadana. Perú, 2003

Un proceso deliberado y sistemático que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas mediante la elaboración y presentación de propuestas que brinden soluciones efectivas a los problemas de la ciudadanía, con la finalidad de lograr cambios específicos en el ámbito público que beneficien a amplios sectores de la población o a sectores más específicos involucrados en el proceso.

De esta definición se desprenden algunas ideas importantes:

- Es un proceso deliberado y sistemático que implica acciones intencionadas. La incidencia no se inicia y menos se realiza sólo por la justicia del objetivo. Se requiere sumar otro tipo de aspectos para el logro de los objetivos propuestos: una voluntad de negociación y la estructuración de un plan que permita desarrollar acciones simultáneas de diverso tipo.
- Busca influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas. Se trata de identificar con precisión a los actores principales (hacedores de políticas tomadores de decisiones y actores que influyen sobre ellos). Definir estrategias y actuar con persuasión o presión.
- Está dirigida a cambiar políticas en temas específicos a partir de propuestas también específicas. Una cosa es buscar que las autoridades solucionen un problema o atiendan una demanda sin importar la manera en que lo hagan; otra es proponer una política específica frente al problema en cuestión. La idea de incidencia política se acerca mucho más a la segunda posición: presentar propuestas de políticas frente a problemas sentidos por la sociedad o por un sector significativo de la misma.
- Es un proceso en el que se negocia poder. A través de la incidencia efectiva la participación ciudadana va más allá del marco de los procesos electorales para llevar las relaciones de poder entre los gobiernos y la sociedad civil a un plano de mayor igualdad. Es un medio por el cual grupos o sectores de la sociedad civil se involucran en procesos políticos para hacer valer sus intereses particulares y al mismo tiempo volver a los gobiernos más responsables, transparentes y abiertos a la participación ciudadana.

¿Cuándo se hace Incidencia Política?

Una situación se convierte en un problema objeto de incidencia política cuando se reconoce que para solucionarlo es necesario modificar políticas públicas y relaciones de poder. De hecho, toda intervención por el desarrollo de la institucionalidad democrática requiere modificaciones en políticas sectoriales, regionales o nacionales y en las relaciones de poder existentes en esos espacios.

En términos más específicos, es necesario hacer incidencia política cuando se identifica como causas centrales de un problema a alguna o algunas de las siguientes situaciones:

- **La ausencia** de políticas adecuadas en relación al problema en cuestión.
- **La vigencia** de políticas que afectan intereses de determinados sectores frente al mismo.
- **El incumplimiento** sistemático de políticas existentes.

¿Para qué incidir políticamente?

Se incide políticamente con los siguientes propósitos:

- Elaborar propuestas de políticas frente a la ausencia de las mismas en relación a temas o asuntos específicos, públicos y socialmente relevantes.
- Actuar sobre políticas existentes ante un tema o asunto para eliminarlas cuando afectan intereses de determinados sectores o para hacerlas efectivas ante a su incumplimiento sistemático.
- Sensibilizar y educar a los hacedores de políticas y a quienes las implementan y las ponen en práctica.
- Aportar en la construcción de estructuras para la toma de decisiones a fin que sean más participativas, más transparentes y sobre las cuales sea posible exigir rendición de cuentas.

Alcanzar los propósitos descritos requiere, como condición previa, que la sociedad civil o segmentos organizados de la misma, desarrollen capacidades colectivas (conocimientos y habilidades) que les permitan, a partir de un conocimiento del entorno político, identificar problemas específicos relacionados a políticas públicas, analizarlos adecuadamente, formular propuestas precisas, identificar a las personas con poder de decisión (y a aquellos que las influyen), construir alianzas y coaliciones amplias y diseñar una variedad de estrategias y acciones a ser plasmadas en un plan formal de incidencia.

Es condición básica que el grupo involucrado comparta aspiraciones en cuanto al sentido del cambio y tenga la disposición para expresar sus intereses.

Poder e Indefensión¹⁷

Hablar de incidencia política alude a ejercer una influencia sobre las relaciones de poder o de cambiar estas relaciones. Por lo tanto, es importante comprender qué hace que algunas personas y grupos en la sociedad sean más poderosos que otros. La sociedad y los gobiernos tienen maneras de perpetuar el poder y la indefensión, conformando la manera en que la gente piensa acerca de sí misma y de sus derechos. Una de las maneras más eficaces de controlar quién tiene y quién no tiene poder es moldeando la forma en que pensamos y, lo que es más importante, moldeando nuestra aceptación de quién tiene poder y quién no.

¿Qué es el poder? La teoría y práctica del género han definido cuatro maneras de considerar el poder y de organizarse para obtenerlo:

PODER PARA es el potencial creativo de cada individuo para influir sobre su propia vida;

PODER DE es la capacidad productiva de cada persona para generar ideas y cosas y el propósito de la vida que cada persona presenta;

PODER SOBRE incluye fortaleza, fuerza, control, dinero, clase, abuso, conocimiento e ideas;

PODER CON se refiere a la fortaleza de un grupo para multiplicar el impacto de una persona para hacer algo que es mayor a la suma de sus partes.

EL MARCO POLÍTICO DE LA INCIDENCIA¹⁸

➤ Incidencia Política y régimen político

Es importante tener siempre presente la íntima relación entre incidencia política y régimen político. En muchas oportunidades se ha afirmado que uno de los supuestos básicos de la posibilidad misma de hacer incidencia política es la existencia de un régimen político democrático. Como hemos visto en algunas de las experiencias recientes en el país¹⁹. Esto puede reformularse como «existencia

¹⁷ Tomado de Karen Sirker. Incidencia política, comunicación y formación de coaliciones. Curso a distancia de Empoderamiento Comunitario e Inclusión Social Programa piloto de educación a distancia para Argentina, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú 2002.

¹⁸ Eduardo Cáceres Valdivia, APRODEH

¹⁹ El caso de la Campaña por los presos inocentes en la Segunda mitad de los 90 es el más ilustrativo. Una intensiva campaña apoyada por una amplia coalición (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Defensora del Pueblo, diversas iglesias, medios de comunicación) logró el indulto

de algunos rasgos y espacios democráticos en el régimen político», pero es difícil imaginar incidencia política en un régimen político sustantivamente antidemocrático y autoritario. En estos casos, muy desfavorables, queda la posibilidad de hacer incidencia política a otros niveles. Por ejemplo, a nivel del sistema político internacional del cual el régimen en cuestión forma parte.

Dado que la caracterización de los regímenes políticos es mucho más compleja que la simple dicotomía democracia/dictadura, las posibilidades de la incidencia política dependen en buena medida de una apreciación más fina en torno al régimen político «realmente existente» en el seno del cual pretendemos desarrollarla. Ello exige identificar espacios, derechos, instituciones, aliados. etc.

La forma que asuma la incidencia política y sus modalidades, dependerán también de las características del sistema político en el cual se desarrolló. Si partimos de entender que el sistema político es mucho más complejo que el sistema de gobierno, tendremos una visión más cercana a la realidad del escenario para la incidencia política.

En ese sentido, puede ser de gran utilidad referirse al poder como el ámbito en el que la incidencia política se desarrolla. Asumiendo (como proponen Valenta, Miller, Venkiasen) que el poder tiene una «cara abierta» (las instituciones políticas propiamente dichas), una «cara cerrada» (los hoy llamados poderes tácticos) y una «cara invisible» (el tramado de creencias, normas, prejuicios que legitima el poder global).

Un plan de incidencia política deberá tomar en cuenta la peculiar configuración del poder nacional, local, sin descuidar ninguna de sus dimensiones. Es decir, no sólo los espacios abiertos de discusión y elaboración de las decisiones políticas. La «cara abierta del poder» (consejos municipales y regionales, congreso y consejo de ministros), sino también los espacios cerrados, los «pasillos secretos» que conectan los poderes tácticos con el poder abierto.

Tener una idea clara de cómo se elaboran y se toman las decisiones políticas en el país es muy importante para definir adecuadamente una estrategia y acciones de incidencia política.

presidencial para 502 presos inocentes y aceleró la libertad de otra cantidad importante. con un manejo adecuado de los procesos en el Poder Judicial.

➤ **Incidencia Política y ciudadanía**

Tal como se señala en un documento de WOLA²⁰, la incidencia política va de la mano con una concepción de ciudadanía. Se trata de una visión activa, participativa y propositiva de la ciudadanía. Ciertamente ésta no es la visión predominante en el país, ni por el lado de los representantes (que se refugian en el texto constitucional que afirma que «no están sujetos a mandato imperativo». Ni por el lado de los representados, los ciudadanos/electores (que oscilan entre la idea de que a los gobernantes «hay que dejarlos trabajar» y la visión de «todos son corruptos» y, por tanto, no hay nada que hacer).

Justamente, el desarrollo sistemático de la incidencia política puede ser un poderoso instrumento para introducir modificaciones en la cultura política vigente. Dado el deterioro del sistema de partidos y el poco atractivo de las visiones globales del mundo y del país que supuestamente los partidos representan, el ingreso de los ciudadanos a la política puede encontrar una vía más eficaz por el lado de la promoción de sus intereses y demandas particulares. Si bien la defensa de «causas particulares» puede ser vista como un factor de erosión de intereses nacionales más amplios, también puede ser la vía a través de la cual grupos de ciudadanos comiencen a interesarse por la política e inicien dinámicas de agregación de intereses que contribuyan a reconstruir lo común.

En este marco los diversos momentos del proceso de la incidencia política pueden ser entendidos como momentos de un proceso de educación ciudadana, en tanto los lleva a interesarse y participar en política, a la vez que contribuye a la renovación de ésta.

➤ **Incidencia Política y esfera pública no estatal**

La incidencia política no sólo supone la existencia de un régimen político con rasgos y espacios democráticos y de ciudadanos que participan de alguna manera de! mismo. Supone que entre los ciudadanos, la sociedad civil y el Estado, exista un espacio amplio, muchas veces difuso, que a grandes rasgos podría denominarse «espacio(s) público(s) no estatales». Los espacios en los cuales los intereses particulares -individuales o de grupo- se expresan, se contrastan, se agregan o entran en conflicto. Donde los prejuicios, normas, costumbres (la cultura en su sentido amplio, la ética) cumplen su papel de homogenizar prácticas y discursos o a la vez que son remodelados por estas mismas prácticas y discursos. Espacios en los cuales los sujetos se socializan y se visibilizan, se hacen «públicos». En los que se construyen las identidades y las diferencias, relaciones estables o precarias, alianzas de diversa índole.

²⁰ Mc Kinley, . Participación ciudadana: un reto para el nuevo milenio de Centroamérica. Washington Office on Latin América (WOLA), 2000.

La lista de estos, espacios es muy amplia y varía con el tiempo y de acuerdo al lugar. Hoy juegan un papel muy importante -aunque no exclusivo- los llamados medios de comunicación masivos en tanto inciden en la creación de corrientes de opinión que inmediatamente se expresan y discuten en innumerables espacios públicos. A pesar de todas las limitaciones que le imponen los grandes medios, no podemos negar que existe una incipiente opinión pública que se construye y reformula cotidianamente en el encuentro entre los contenidos que difunden los poderes y los contenidos que dimanan de las demandas e intereses cotidianos así como de las experiencias acumuladas.

Conocer los mecanismos de funcionamiento de esta «escena pública no estatal», y dentro de ella los procesos a través de los cuales se configura la «opinión pública» (que no es lo mismo que la suma de respuestas individuales a preguntas de empresas encuestadoras), es muy importante para la incidencia política. Más aún cuando vivimos en un mundo en el cual no es exagerado hablar de «opinión pública mundial». Una incidencia política eficaz requiere identificar los mecanismos a través de los cuales es factible generar corrientes de opinión, así como de los actores clave en este terreno porque la opinión pública tiene un rol central en la incidencia.

Simultáneamente, es necesario tener alguna idea de los niveles de sensibilidad de los poderes y de quienes los ejercen frente a la opinión pública. Incluso los poderes más «cerrados» son en algún punto sensibles a las grandes corrientes de opinión pública, como se puede verificar en el caso de la actitud de los gobiernos frente a demandas que se vinculan con temas de derechos humanos, género o ecología.

Conceptos clave	Preguntas integradoras
Conceptos de la Incidencia política	¿Qué definiciones de incidencia política conoce? ¿Qué elementos son comunes en esas definiciones? ¿Qué elementos son particulares de una u otra definición? ¿Cómo definiría usted la incidencia política?
Condiciones de la incidencia política	¿Qué situaciones son favorables para plantear iniciativas de incidencia? ¿Qué rol juegan las políticas públicas en las iniciativas de incidencia? ¿Cuáles son las posibilidades y limitaciones de la incidencia política en el país?
Fines de la Incidencia política	¿Para qué se hace incidencia política? ¿Tiene la incidencia política algún efecto en la equidad? ¿en la formación de liderazgos? ¿en la expansión de la ciudadanía?

B. Diseño del Plan de Incidencia Política

En este apartado se presentan los conceptos y procedimientos necesarios para el diseño de un plan de incidencia política. La exposición del procedimiento general ha sido organizada en cinco pasos, que incluyen la selección de una situación problema (paso 1), la definición de una estrategia de incidencia (pasos 2,3,y 4) y los criterios para el seguimiento y la evaluación de la misma (paso 5).

¿QUÉ ES UN PLAN DE INCIDENCIA POLÍTICA?

Un plan de incidencia política es una guía para la acción, una organización y un ordenamiento del trabajo que pensamos llevar a cabo para promover cambios en situaciones propias del campo de las políticas públicas, que son percibidas y sentidas como problemas por determinados sectores de la ciudadanía.

El plan de incidencia debe ser un documento explícito y conocido, que precise las acciones, los mecanismos y los recursos humanos y financieros principales que tendremos que construir, conjugar y amalgamar para poder lograr con éxito el propósito que nos lleva a realizar una campaña.

No existen procedimientos estandarizados para el diseño, implementación y ejecución de un plan de incidencia. En realidad su concepción y diseño responden a un ejercicio de creatividad y a una capacidad colectiva para dar respuestas estratégicas a problemas identificados. El plan de incidencia no debe generar rigideces en su ejecución (el plan no debe entenderse como una camisa de fuerza), más bien debe actuar como un camino abierto y flexible para ordenar el trabajo múltiple y simultáneo que se propone realizar.

UTILIDAD DE UN PLAN DE INCIDENCIA POLÍTICA²¹

- Guiar la acción y disminuir los riesgos y amenazas de un posible fracaso.
- Focalizar las fuerzas, evitar la dispersión por actuar solo en razón de la coyuntura.
- Contar con un instrumento que facilite la comprensión homogénea de los que se quiere lograr y cómo hacerlo.
- Fundamentar la cohesión política y organizativa del equipo y conseguir aliados.

²¹ Tomado de: Memoria del Taller regional de Capacitación en Incidencia. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José de Costa Rica. 1997.

- Aprovechar al máximo los recursos disponibles.
- Precisar ¿con qué se cuenta?, ¿con quién se cuenta?, ¿ante quién se actúa? y ¿cómo se debe actuar?

En resumen, un plan de incidencia política es un instrumento estratégico mediante el cual los equipos y coaliciones involucradas en campañas de incidencia consolidan sus fortalezas y tratan de disminuir al máximo sus debilidades. Al mismo tiempo, un plan ayuda a atacar y neutralizar la movilización de recursos humanos y materiales que se prevé desplegar en el transcurso de la campaña.

FLUJO DE UNA INICIATIVA DE INCIDENCIA POLÍTICA	
PASO 1	Selección y Análisis del problema
PASO 2	Definición de la Propuesta: <ul style="list-style-type: none"> • Problema seleccionado • Identificación de audiencias • Objetivos de la incidencia • Justificación
PASO 3	Análisis de poder: <p style="text-align: center;">El "Blanco" Los aliados Los opositores Los indecisos Los organizadores</p> Espacio de decisión Mapa de Poder Autoanálisis
PASO 4	Estrategia y programa de Actividades
PASO 5	Seguimiento y Evaluación Indicadores

PASO 1. SELECCIÓN Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA

OBJETIVO

Seleccionar problemas, objetos potenciales de iniciativas de incidencia política e identificar sus causas principales.

PRODUCTOS

- Se seleccionarán problemas viables en términos de iniciativas de incidencia
- Se identificarán y analizarán sus causas principales

SELECCIÓN DEL PROBLEMA

Como parte de su planteamiento estratégico, toda organización debe contar con un inventario de problemas directamente asociados al manejo de políticas públicas y posibles de ser enfrentados y resueltos a través del desarrollo de campañas de incidencia política. Un problema viable en términos de incidencia, necesariamente se ubica en el campo de las políticas públicas.

Toda organización debe asumir como tarea fundamental planificar estratégicamente procesos de incidencia. Esta es una función a la que no se le puede dar una importancia secundaria o convertirla en un apéndice del trabajo institucional. Por ello es necesario que el inventario de problemas no sólo incluya problemas generales sino, principalmente, problemas específicos.

Por ejemplo, un problema amplio y general puede ser el “Inadecuado Manejo de las Políticas Ambientales.” Es lógico deducir que un problema planteado con tal nivel de generalidad es difícil de ser abordado.

Para derivar problemas específicos de un problema general, es recomendable utilizar la técnica de la interrogación, que consiste en desdoblar al problema general en un conjunto de interrogantes.

Ejemplo:

Problema general

Inadecuado manejo de las políticas ambientales

Interrogantes

- ¿Existen políticas públicas para el tratamiento del tema ambiental?
- ¿Las políticas ambientales vigentes son perjudiciales? ¿Para quién?
- ¿Las políticas ambientales vigentes están adecuadamente implementadas?
- ¿se cumplen?

Se debe avanzar a interrogantes más específicas, derivadas de las ya expuestas:

Cada una de las interrogantes (que de hecho son más de las que aparecen en el ejemplo) contiene y puede expresar un problema específico.

Interrogantes	Respuesta	Problemas
¿Existen políticas públicas para el tratamiento del tema ambiental?	No	Ausencia de políticas públicas para el tratamiento del tema ambiental
¿Las políticas ambientales vigentes son perjudiciales?	Si	Políticas vigentes son perjudiciales para el manejo del tema ambiental
¿Las políticas ambientales vigentes están adecuadamente implementadas? ¿Se cumplen?	No	Incumpliendo sistemático de las políticas ambientales vigentes
Por alguna de las razones expuestas (ausencia, nocividad o incumplimiento sistemático de políticas), ¿se están produciendo perjuicios ambientales identificables y sentidos? ¿cómo se manifiestan esos perjuicios?	Si	Habilitación urbana y zonificación industrial de la zona del distrito de Chorritos facilitaron la ocupación de la reserva ecológica de “Los Pantanos de Villa”, lo que permitió la instalación de una planta industrial por parte de la empresa “Luchetti”

Con un problema ya identificado, es necesario establecer su viabilidad para desarrollar campañas de incidencia. Para ello es importante definir algunos criterios que nos permitan evaluar su potencial, como se muestra en el ejemplo siguiente:

CRITERIOS PARA ESTABLECER LA VIABILIDAD DE UN PROBLEMA			
El problema....	Altamente viable	Medianamente viable	Inviabile
Es relevante en la vida de la comunidad local			
Tiene que ver con políticas públicas			

CRITERIOS PARA ESTABLECER LA VIABILIDAD DE UN PROBLEMA			
Puede ser solucionado a partir de cambios en políticas públicas			
Modifica las relaciones de poder			
Fortalece las organizaciones			
Tiene potencial para aglutinar apoyo			
Tiene potencial de movilización			
Cuenta con "blancos" de incidencia identificables y accesibles			
Promueve liderazgos locales, regionales o nacionales			
Vincula su solución a problemas locales, a políticas macro y al contexto nacional			

Los criterios presentados son sólo una guía, que deberá adaptarse a las condiciones de cada problema y de cada escenario.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA

Analizar un problema es investigar sobre sus causas y manifestaciones. Un principio asociado al tratamiento de problemas es que mientras mayor sea el conocimiento sobre sus causas, más fácil será idear soluciones con un alto potencial en resultados, efectos e impactos.

Por lo general, los problemas que afectan a nuestra población y que son motivo de nuestras preocupaciones principales, suelen ser muy complejos, globales y generales. Resolver problemas de esta naturaleza implica actuar sobre cada una de las causas, lo que a su vez supone realizar acciones múltiples y diversas, y considerar, en ocasiones, procesos complicados o con plazos relativamente largos.

En algunos casos las causas de los problemas pueden identificarse fácilmente, a partir del conocimiento acumulado sobre un determinado campo y la experiencia de trabajo. En otras oportunidades, las más, se puede requerir de una investigación más profunda. La revisión de

documentos puede no ser suficiente y será necesario sumar entrevistas a representantes del gobierno y de instituciones de la sociedad civil.

Es importante relacionar siempre el problema con las personas a las que afecta. Un análisis del problema debe señalar:

El problema	¿qué?
Las personas afectadas por el problema	¿quién y dónde?
Las causas políticas específicas del problema	¿por qué?

TABLA PARA EL ANÁLISIS DE PROBLEMAS	
PROBLEMA ¿Cuál es el problema?	Incumplimiento de las normas legales de habilitación urbana para la construcción de la planta industrial de la empresa "Luchetti" en la zona de protección ecológica de los "Pantanos de Villa" en el distrito de Chorrillos.
AFECTADOS ¿A quién afecta? ¿Dónde?	Los vecinos del distrito de Chorrillos en particular, y la población de Lima metropolitana en general, ante el deterioro de las más importante reserva ecológica de la costa central del país
POLÍTICAS DE APOYO ¿Qué políticas apoyan el tema ambiental? ¿Cuándo fueron promulgadas? ¿Qué factores llevaron al desarrollo de esas políticas?	Las políticas públicas que apoyaron la protección de la reserva ecológica de los "Pantanos de Villa" fueron: Su reconocimiento legal por el Municipio Distrital de Chorrillos como "Zona Intangible Área natural protegida" en 1987. Su reconocimiento legal por la Municipalidad de Lima Metropolitana como "Santuario Municipal y Parque Ecológico Pantanos de Villa" en 1989. Suscripción por parte del Estado Peruano de los convenios de protección de RAMSAR y BONMN relativos a humedales de importancia internacional. La Ley de Áreas protegidas

TABLA PARA EL ANÁLISIS DE PROBLEMAS	
<p>POLÍTICAS RESTRICTIVAS</p> <p>¿Qué políticas son perjudiciales para el tema ambiental?</p> <p>¿Cuánto tiempo han estado en vigencia esas políticas?</p> <p>¿Qué factores llevaron al desarrollo de dichas políticas?</p>	<p>Las políticas públicas perjudiciales frente al tema de la protección y conservación de los “Pantanos de Volla” fueron:</p> <p>Las políticas de comunicación vial que promovieron la ampliación de la carretera Panamericana Sur sobre la zona de los pantanos, obra que destruyó parte del área central de los mismo, segmentándolos en dos partes y ocasionando graves impactos en el ecosistema.</p> <p>Las políticas de vivienda que promovieron procesos de urbanización en diversas zonas de los pantanos, las que previamente fueron sometidas a un sistema de drenaje para facilitar su habilitación urbana</p> <p>La zonificación industrial para el área que comprende a los “Pantanos de Villa” por la Municipalidad de Lima metropolitana, que promovió la instalación de distintas plantas industriales, incluyendo la de “Luchetti”.</p>
<p>AUSENCIA DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS</p> <p>¿Qué políticas y marcos legales no existen y serían necesario?</p> <p>¿Cómo perjudica la ausencia de políticas específicas las posibilidades de protección ambiental?</p>	<p>No existe un marco legal explícito y definido de protección ambiental. La lucha por la protección de los “Pantanos de Villa” no tenía mayor soporte jurídico.</p> <p>Como hecho derivado de lo anterior, no se contaba con dispositivos legales para la evaluación de impactos ambientales cualitativos. No se pudo, por ello, establecer que la planta de la empresa “Luchetti” contaminase la zona.</p>

PASO 2. DEFINICIÓN DE LA PROPUESTA

OBJETIVO

Definir propuestas para la incidencia política a partir de los problemas seleccionados.

PRODUCTOS

Con base en los problemas seleccionados en el PASO 1: SELECCIÓN Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA:

- Se seleccionarán audiencias (primarias y secundarias) para desarrollar procesos de incidencia.
- Se determinarán los objetivos de la incidencia
- Se expondrán los argumentos que justifiquen la propuesta y el proceso de incidencia como tal.

LA PROPUESTA

La propuesta expresa el propósito de la incidencia, lo que ésta se propone alcanzar en términos de una solución al problema que se ha seleccionado. Definir una propuesta es definir los que se requiere.

La propuesta debe estar contenida en un documento breve que exprese con claridad lo siguiente:

El problema seleccionado: ¿qué queremos cambiar?

La identificación de audiencias: ¿quién / quiénes tienen capacidad de influir en el problema seleccionado? ¿en el cambio deseado?

El establecimiento de los objetivos de la incidencia: ¿qué debe hacerse para solucionar el problema? ¿qué sentido debe tomar el cambio?

Los argumentos que justifican el cambio: ¿por qué es necesario lograr el cambio? ¿a quiénes beneficiaría? ¿cómo los beneficiaría?

PROBLEMA SELECCIONADO

Un problema es una situación percibida y sentida por la gente como perjudicial y limitante, cuya solución pasa necesariamente por una modificación de las políticas públicas.

Como hemos dicho, el potencial de un problema en términos de incidencia, supone identificar como sus causas centrales, alguna o algunas de las siguientes:

- La ausencia de políticas adecuadas en relación al problema en cuestión
- La vigencia de políticas nocivas frente al mismo
- El incumplimiento sistemático de políticas existentes.

Adicionalmente, el problema debe ser evaluado en relación a su relevancia social, su viabilidad política y técnica, su poder de arrastrar adhesiones, compromisos e involucramiento. En resumen, debe ser evaluado en función a sus posibilidades de solución.

IDENTIFICACIÓN DE AUDIENCIAS

Es indispensable identificar con precisión a los gestores y tomadores de decisiones que puedan operar cambios a nivel de políticas públicas, ya sea mejorando las existentes, garantizando que éstas se implementen y se cumplan o creando nuevas cuando no existen.

La audiencia es la persona, o grupo de personas, que está en condiciones de ayudar a producir el cambio de política que el grupo o la coalición a cargo de la iniciativa de incidencia espera lograr.

Como se aprecia en el manual de incidencia de CARE²², existen dos clases de audiencias: las audiencias primarias y las secundarias. Las primarias están compuestas por personas con autoridad directa para hacer cambios en una política (por ejemplo, ministros de distintos portafolios, congresistas, etc). Informar o persuadir a la audiencia primaria respecto a un problema es el eje de cualquier estrategia de incidencia política.

Las audiencias secundarias están compuestas por personas que pueden influir en las decisiones de la audiencia primaria. La importancia de las audiencias secundarias radica en que ofrecen formas de llegar a la audiencia primaria, cuando no se tiene un acceso directo a ésta. Pueden estar integradas por grupos de interés, líderes empresariales, organizaciones locales, o en algunos casos, grupos específicos de ciudadanos. Un gestor de políticas también puede ser parte de la audiencia secundaria en el caso que acepte abogar por un cambio de política ante otros gestores.

²² Sprechman, S y pelton. E. Guías y Herramientas para la Incidencia política. Manual de referencia para gerentes de Programas de CARE. Atlanta EE.UU. 2001.

Conocer bien a las audiencias es crítico para desarrollar una estrategia eficaz de incidencia política. Cuanto más se sepa sobre las audiencias, tanto mayores serán las probabilidades de alcanzar los objetivos.

OBJETIVOS DE LA INCIDENCIA

Los objetivos son los propósitos que se persiguen con un proceso de incidencia política. Se expresan como un cambio esperado en relación a una situación percibida como problema.

Al igual que cualquier otro programa o proyecto, las iniciativas de incidencia política requieren objetivos claros y precisos. Cuando los objetivos son poco precisos y se pueden interpretar de distintas maneras, resulta muy difícil establecer si se han alcanzado o no y además son poco atractivos para los afectados y los aliados potenciales. Los objetivos también deben ser específicos, realistas y mensurables.

JUSTIFICACIÓN

La justificación de una iniciativa de incidencia consiste en argumentar a favor de la misma, estableciendo su pertinencia, necesidad y la relevancia de sus propósitos en relación a una comunidad o un sector social más extenso.

Los argumentos a incorporar en una justificación deben responder a las siguientes interrogantes:

- ¿Por qué es necesario dar una solución a la situación problema identificada?
- ¿En qué medida la propuesta supone una solución del problema?
- ¿Quiénes se beneficiarán (directa e indirectamente) del cambio?
- ¿Cómo se beneficiarán?

Toda propuesta de incidencia política debe ser específica y detallada, pero al mismo tiempo breve y clara. También debe ser técnicamente factible, políticamente viable, posible en un plazo razonable y generadora y movilizadora de opinión pública.

La propuesta de incidencia deber ser mirada nuevamente, y evaluada, después de realizar el Análisis de Poder y siempre que sea necesario para llenar los vacíos de información existentes.

HOJA DE TRABAJO DEFINICIÓN DE LA PROPUESTA	
Pasos	Preguntas integradoras
Identificación de audiencias primarias	<p>¿Quién o quiénes (gestores de políticas) tienen el poder para tomar decisiones que puedan solucionar el problema seleccionado?</p> <p>¿Qué procedimientos utilizan para tomar decisiones?</p>
Identificación de audiencias secundarias	<p>¿Quién o quiénes tienen posibilidades de influir en las decisiones que toman las audiencias primarias?</p> <p>¿Qué procedimientos utilizan para influir en las decisiones de los gestores de políticas?</p> <p>¿En qué espacios se mueven las audiencias secundarias?</p>
Determinación de objetivos	<p>¿Qué cambios persigue la propuesta de incidencia? ¿qué objetivos pretende alcanzar?</p> <p>¿Son esos objetivos realistas y mensurables?</p> <p>Los objetivos identifican: ¿qué cambiará? ¿quién hará el cambio? ¿cuándo lo hará?</p>
Justificación	<p>¿Por qué es necesario dar solución al problema seleccionado?</p> <p>¿A quiénes beneficiará (directa e indirectamente) el cambio?</p> <p>¿Cómo los beneficiará?</p>

PASO 3. ANÁLISIS DE PODER

OBJETIVO

Desarrollar el análisis de poder para las propuestas de incidencia definidas.

PRODUCTOS

- Se analizarán los espacios de decisión en función a quiénes y cómo se toman las decisiones (identificación del “blanco” de la incidencia).
- Se elaborarán mapas de poder identificando aliados, opositores e indecisos en relación al “blanco” de la incidencia.
- Se analizarán las fortalezas y las debilidades propias del equipo inicial (organizadores) a cargo de la iniciativa de incidencia.

¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE PODER?

El análisis de poder consiste en la identificación y estudio de los distintos actores involucrados, directa e indirectamente, en una campaña de incidencia política, para establecer el rol que juegan y definir estrategias específicas para actuar frente a cada una de ellos.

Realizar un análisis de poder consiste en primer término, en la identificación y estudio de los actores que toman las decisiones relativas a la propuesta (gestores de políticas). A estos actores se les denomina “blancos”. El análisis de poder contempla, además, comprender cómo y dónde se toman las decisiones.

Supone también la identificación y estudio de los posibles aliados, de los oponentes y de los indecisos. Incluye asimismo el estudio de las fortalezas y debilidades propias del organizador de la iniciativa de incidencia.

El estudio debe incluir, además, el conocimiento de los argumentos, posiciones, fortalezas y debilidades del “blanco”, de los aliados, los opositores y los indecisos. En este sentido es un análisis de la correlación de fuerzas que se mueve en torno a la propuesta.

LOS ORGANIZADORES

Los organizadores son las personas, grupos u organizaciones que se encargan de llevar a cabo una campaña de incidencia. Su labor consiste en la concepción de la iniciativa, el diseño de la propuesta, y la implementación y ejecución de la campaña.

EVALUANDO A LOS ORGANIZADORES

¿Quiénes forman parte del grupo o coalición de la campaña? ¿por qué son parte de éstas? ¿cuáles son sus razones?

¿Qué fortalezas poseen?

¿Qué debilidades tienen?

¿Con qué recursos cuentan?

¿Cómo están organizados?

EL “BLANCO”

Es la persona o grupo de personas que por su posición cuentan con el poder de dar respuesta a las demandas y resolver el problema implicado en una campaña de incidencia. Es sobre quién se deben concretar los principales esfuerzos de la incidencia.

Identificando el “Blanco”

- ¿Qué personas o grupo de personas están en condiciones de tomar decisiones sobre las políticas públicas relacionadas al problema implicado en la campaña de incidencia?
- ¿Qué personas o grupos de personas tienen capacidad de influir sobre los tomadores de decisiones (gestores de políticas)?
- ¿Qué procedimientos se siguen para la toma de esas decisiones?
- ¿Cuál es la mejor oportunidad para la toma de decisiones?
- ¿Qué espacios se utilizan para la toma de esas decisiones?
- ¿Qué opinión tienen sobre la propuesta?
- ¿Con qué información cuentan sobre el problema planteado y su propuesta de solución?

LOS ALIADOS

Los aliados son personas, grupos u organizaciones que respaldan los objetivos de la campaña de incidencia propuesta.

Las motivaciones del apoyo pueden ser muy diversas y es posible que vayan desde obtener beneficios muy concretos, hasta compartir inquietudes y valores (promover la justicia social, por ejemplo).

En todo caso, siempre será importante identificar las motivaciones de los aliados, para ello importa conocer:

¿Qué piensan realmente acerca del problema y lo que debe hacerse?

¿Cómo están organizados?

¿Qué interés tiene en el tema?

¿Qué beneficios obtendrán de la campaña de incidencia?

Contar con aliados resulta estratégico en una campaña de incidencia. No sólo por la ayuda que suponen en términos de recursos humanos y materiales (condiciones de difusión, organización y movilización, por ejemplo), sino por la posibilidad de incrementar el impacto de la iniciativa en la medida que aumenta su credibilidad y visibilidad.

La experiencia de distintas campañas de incidencia ha demostrado que la conjunción de esfuerzos, saberes, y recursos de varias personas u organizaciones, tiene mayores posibilidades de éxito, además de atraer atención hacia el tema y reducir el riesgo.

Identificando a los Aliados

- ¿Qué otras organizaciones, grupos y personas están interesados o están abogando por el mismo tema?
- ¿Existen coaliciones o es necesario establecerlas?
- ¿Qué están dispuestos a hacer para expresar su respaldo?
- ¿Cuáles son sus dudas respecto de los esfuerzos de la iniciativa de incidencia?
- ¿Cuán comprometidos e informados deben estar para seguir aliados?
- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de formar alianzas y coaliciones con cada una de estas organizaciones o grupos?

LOS OPOSITORES

Los opositores son personas, grupos u organizaciones contrarias a los objetivos de la campaña de incidencia.

Todo cambio inevitablemente genera conflictos. No todos comparten un mismo punto de vista en relación a la distribución de poder, recursos y oportunidades. Es seguro que cualquier iniciativa de incidencia que se emprenda tendrá opositores de distinta naturaleza, con diversos argumentos y en distinta cantidad.

El diseño de una estrategia de incidencia política implica averiguar quién puede oponerse a sus objetivos. Esto es tan importante como identificar a los aliados. La propuesta será más efectiva si desde el inicio se tiene una adecuada comprensión de cómo piensa los opositores y por qué se sienten amenazados por el cambio de política propuesto.

Una estrategia de incidencia política puede incluir acciones y actividades dirigidas a sus opositores . En ese caso, los opositores pueden convertirse en una audiencia secundaria de la iniciativa de incidencia. Es importante considerar si hay algo que se puede hacer para persuadir a los opositores para que cambien sus opiniones, o por lo menos, para que no se opongan rotundamente al cambio de política que se persigue lograr.

Identificando a los Opositores

- ¿Existen organizaciones, grupos o personas que se oponen al cambio de política propuesto?
- ¿Por qué se oponen? ¿cuáles son sus argumentos?
- ¿Cuáles son sus intereses, estrategias, agenda?
- ¿Sobre quiénes ejercen influencia? ¿qué se puede hacer para reducir su influencia?
- ¿Qué amenaza representan para el éxito de la iniciativa de incidencia?
- ¿Existen algunos puntos sobre los cuales se podría lograr un acuerdo con ellos?

LOS INDECISOS

Los indecisos son actores que por falta de información, de motivación o de interés, no tienen una posición definida sobre el tema en cuestión, pero a los que es estratégico persuadir y convencer.

Algunas veces se comete el error de no tomar en cuenta a los indecisos pero es preciso comprender que, llegada la hora, pueden ser decisivos para el éxito o fracaso de una iniciativa de incidencia.

Identificando a los Indecisos

- ¿Qué otras organizaciones, grupos o personas tienen interés en el tema pero no han asumido una posición respecto a él?
- ¿Por qué no han tomado una posición? ¿qué necesitan para hacerlo?
- ¿Qué información tienen sobre los argumentos que sustentan la campaña de incidencia?

- ¿Qué opinión tienen de la campaña de incidencia? ¿cuál, del equipo o coalición a cargo del proceso? ¿cuál, de los aliados? ¿cuál, de los opositores?

Luego de tener claros los conceptos sobre cada uno de los actores, es importante recalcar que no se puede hacer el análisis de poder sino tomamos en cuenta tres factores fundamentales:

- Definir el espacio donde se toman las decisiones
- Tener información precisa sobre la correlación de fuerzas. Para ello se utiliza una técnica gráfica llamada “mapa del poder”.
- Realizar un análisis del poder de los organizadores: ¿en qué condiciones estamos para desarrollar la campaña de incidencia?

ANÁLISIS DEL ESPACIO DE DECISIÓN

El análisis del espacio de decisión consiste en identificar a los gestores de políticas (tomadores de decisiones) y establecer los procedimientos a través de los cuales toman decisiones sobre ellas.

Hay dos preguntas clave que deben ser contestadas para lograr un buen análisis del espacio de decisión: ¿quién decide? y ¿cómo decide?

Es necesario tener mucha claridad acerca de quién toma las decisiones relativas a la propuesta. Quién está en condiciones de influir en el éxito de la misma. Frecuentemente, los espacios de decisión se despliegan en dos o más niveles. Ejemplo; es probable que una iniciativa de incidencia se traduzca en un ante proyecto o proyecto de ley y que éste deba ir primero a una comisión del Congreso de la república y luego al pleno. En ese caso, la campaña debe dirigirse a los dos espacios de decisión.

Una vez que se establece quién toma las decisiones, es necesario conocer cómo las toma, es decir, cuáles son los procedimientos y el calendario del proceso de toma de decisiones. En el caso de la aprobación de un proyecto de ley, por ejemplo, se necesita conocer bien cuáles son los procedimientos congresales para tomar la decisión: ¿es en votación por mayoría? ¿se necesita el consenso de la junta directiva? ¿es una sola persona quién puede decidir y en cualquier momento? ¿las reuniones son semanales, mensuales, trimestrales?

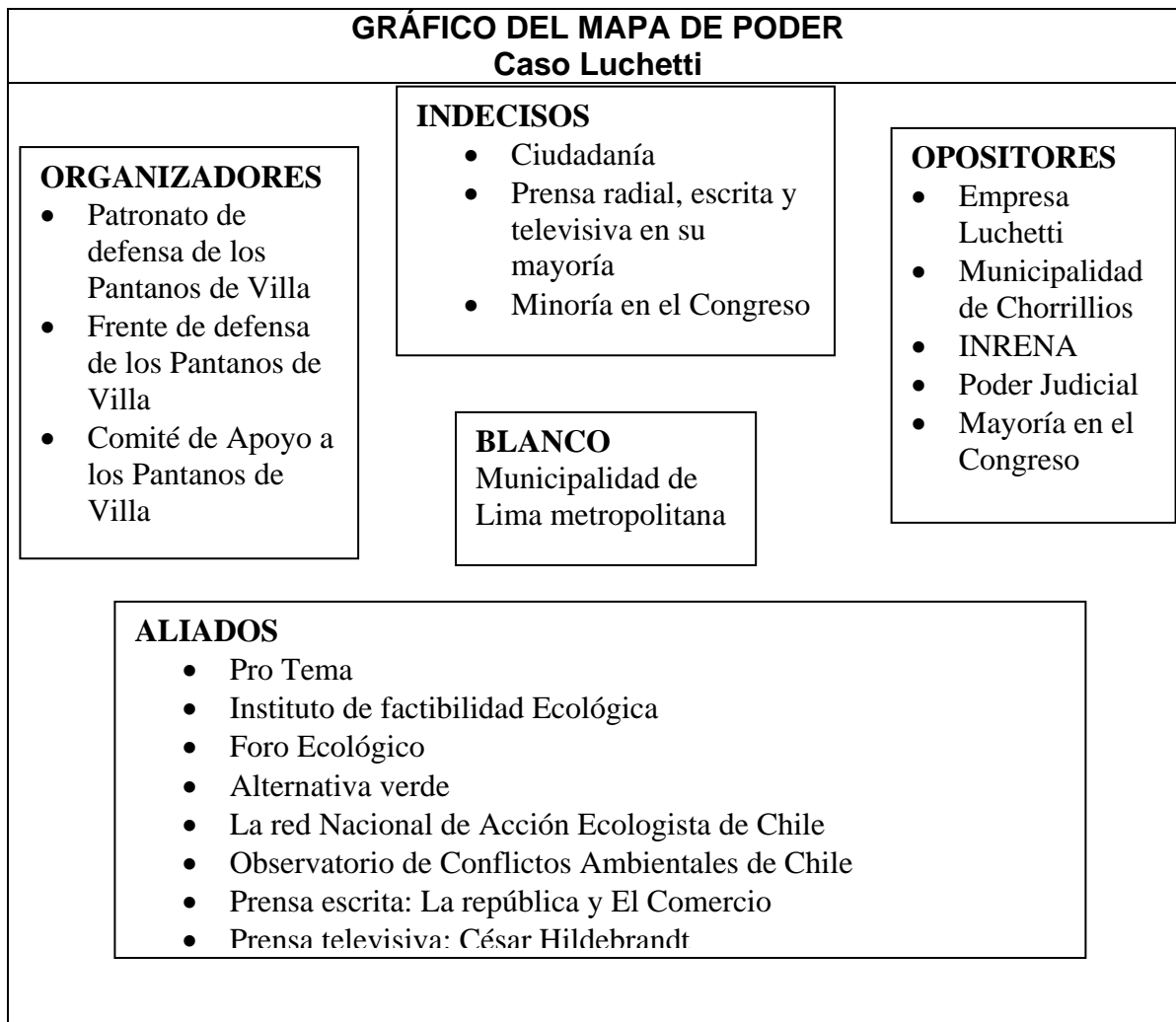
Una vez que se haya definido quién toma las decisiones y cómo, es necesario reforzar el análisis de poder visualizando a los actores, sus relaciones y sus posibles movimientos, a través de los que llamamos el Mapa de Poder.

MAPA DEL PODER

El mapa del poder nos ayuda a entender con qué actores nos vamos a mover (aliados), a cuáles vamos a enfrentar (opositores) y a quiénes debemos persuadir (indecisos), para llegar al “blanco” y realizar los objetivos propuestos.

En la elaboración del mapa de poder es importante establecer, para cada actor:

- Los *intereses* que los mueven: ¿por qué nos apoyan? ¿qué beneficios esperan obtener del proceso? (aliados) ¿por qué se oponen? ¿en qué los afectaría la materialización de la propuesta? (opositores).
- Los argumentos principales que acompañan sus posiciones: ¿son políticos, derivados de la distribución de poder? ¿económicos, costo/beneficio? ¿éticos? ¿comparten con las organizaciones algunos valores o tienen propuestas éticas totalmente distintas?
- Sus principales fortalezas: ¿cuáles son sus capacidades organizativas? ¿cuáles su credibilidad y legitimidad? ¿qué alianzas o coaliciones pueden establecer? ¿en quiénes y en qué medida pueden influir?
- Sus principales debilidades: ¿qué déficit tienen en lo institucional? ¿cuáles en lo organizativo? ¿cuál es su posicionamiento en la opinión pública? ¿cuáles son las carencias y debilidades de sus mensajes y argumentos?

Ejemplo:**AUTOANÁLISIS**

El auto análisis es una evaluación de las fortalezas y las debilidades propias de los organizadores de la campaña de incidencia. Esta evaluación debe caracterizarse por la honestidad, por la capacidad de crítica y de autocrítica.

El análisis de nuestras fortalezas y debilidades debe girar, fundamentalmente, sobre cuatro ejes:

- El institucional, El financiero, El organizativo, El político

Ejemplo:

EJES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Institucional		Existe una deficiente normatividad de protección de áreas naturales, lo que facilita la habilitación urbana de la zona de los "Pantanos de Villa"
Financiero		Los organizadores no cuentan con recursos económicos para promover acciones de defensa de los pantanos a gran escala
Organizativo	Se cuenta con organizaciones de base muy activas y comprometidas con la defensa de los pantanos.	Dispersión de las organizaciones locales de base. Lucha por liderazgos.
Político	<p>El tema tiene potencial para la generación de alianzas y coaliciones amplias.</p> <p>El tema es sensible APRA la clase política, la opinión pública y la ciudadanía en general</p> <p>El alcalde de Lima es un "blanco" accesible.</p>	<p>La existencia de un marco político restrictivo que deja poco espacio para la iniciativa ciudadana</p> <p>El sistema de corrupción anclado en el régimen del fujimorato, que influye en las distintas instituciones del estado, principalmente en el Poder Judicial</p>

PASO 4. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE ACTIVIDADES**OBJETIVOS**

- Definir estrategias coherentes con los objetivos de la propuesta, que tengan capacidad de influir en el "blanco" y que generen productos concretos.
- Definir actividades coherentes con el sentido de las estrategias.

PRODUCTOS

- Se definirán las estrategias necesarias para llevar a cabo las iniciativas de incidencia, con especial acento en las estrategias de comunicación y cabildeo.
- Se seleccionarán las actividades necesarias para implementar y ejecutar cada una de las estrategias definidas.

- Se elaborará un programa de actividades que incluya recursos, responsable y plazos.

LAS ESTRATEGIAS

Una estrategia es un conjunto de actividades articuladas, programadas y dirigidas al logro de un fin determinado.

Ese fin debe tener una relación directa con la propuesta, además de orientarse a influir sobre el “blanco” sin mediación alguna. La vía es directa cuando la influencia acciona sobre el “blanco” sin mediación alguna. Es indirecta cuando se influye por medio de un aliado.

Llevar a la práctica una estrategia inicia un proceso que concluye cuando se alcanza un resultado concreto, que muchas veces es una decisión. Por ejemplo, lograr que por acción de una estrategia un congresista influya para que su bancada presente una iniciativa como proyecto de ley. En consecuencia, para la ejecución de una estrategia, es importante precisar siempre el resultado esperado. Igualmente importante, como veremos a continuación es la definición de los distintos roles que asumirá en el proceso, el equipo que se responsabilizará de la campaña de incidencia.

ELECCIÓN DE ROLES

La estrategia de incidencia política definida debe incorporar roles claros para el equipo a cargo del proceso. Es posible decidir liderar una campaña e informar directamente a los gestores de políticas acerca del cambio de política que se propone y sus ventajas o elegir cumplir un rol menos protagónico y apoyar a una coalición que trabaje en incidencia para lograr los cambios deseados.

Es importante tener presente que los miembros del equipo a cargo pueden asumir simultáneamente distintos roles de incidencia en una misma iniciativa. Asimismo, casi siempre será preferible elegir roles que enfatizan la colaboración y no la confrontación con las audiencias buscadas.

El rol que se seleccione y que se vaya a cumplir dependerá de una combinación de factores, incluyendo las características de las audiencias a las que se desea llegar y las relaciones que se tenga con ellas, así como con las normas de comunicación de las comunidades con las que se va a trabajar: también hay que considerar los recursos con que se cuenta, las relaciones que se tienen con actores importantes, la experiencia en el tema sobre el que se pretende incidir, el riesgo que se está dispuesto a asumir, y lo más importante, la evaluación sobre cómo se puede ejercer influencia de la manera más efectiva.

El manual de incidencia política CARE presenta una tipología de roles básicos que sirven como un referente para tomar decisiones:

Informante Experto

Brinda asesoría técnica e información a gestores de políticas y a los organizadores es decir, a la audiencia primaria. Este rol es adecuado cuando el análisis señala que los gestores no conocen bien un tema y les falta información.

Mediador

Participa en un proceso de cambio de políticas como experto y mediador de los intereses de varios grupos o personas. Facilita el diálogo entre puntos de vista opuestos en base a un análisis objetivo.

Capacitador

Brinda apoyo a otras organizaciones o coaliciones que proponen un cambio de políticas y que desean influir en los gestores de las mismas. La capacitación se puede dar en distintos ámbitos y puede hacerse de muchas formas, como promover la toma de conciencia acerca de derechos y deberes en grupos sociales específicos, organizar una coalición, fortalecer capacidades en un grupo para incidir políticamente o ayudar a planificar una iniciativa de incidencia política que será liderada por otros.

Cabildero / Ejecutante

Participa plenamente en una campaña de incidencia y toma acciones concretas para influir en políticas públicas, ya sea solo o en coaliciones. Esta estrategia implica formular y presentar una postura por medio de un diálogo público o reuniones con gestores de políticas.

En una campaña de incidencia política pueden desplegarse varias estrategias consecutivamente o en simultáneo (dependiendo de los roles, de la capacidad y la necesidad), pero lo recomendable es que no sean muchas (no más de tres o cuatro) para no desgastar al grupo o la coalición ejecutora.

Las estrategias más comunes en la incidencia política están dirigidas a convencer, movilizar, neutralizar, presionar, comunicar, generar opinión pública, coordinar y cabildar. Entre todas las estrategias posibles, las relacionadas con la comunicación y la influencia, tienen una importancia central.

ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN

Son estrategias basadas en mensajes y diseñadas para ejercer influencia sobre las conductas voluntarias de un público específico para lograr objetivos de incidencia política.

El objetivo final de las estrategias de comunicación es facilitar un cambio de conducta en lugar de simplemente crear mayor conciencia, cambiar actitudes y diseminar información. La comunicación implica la creación de programas diseñados para ejercer influencia sobre la conducta voluntaria de un público específico, requiere un enfoque centrado en el beneficiario y en sus necesidades. Intenta comprender y encontrar la manera de superar las barreras específicas que éstos confrontan al adoptar un nuevo comportamiento, sean estas barreras culturales, estructurales, sociales o personales.

Existen cinco decisiones estratégicas que ayudan a un equipo o coalición de incidencia a alcanzar un acuerdo sobre el público específico, metas de cambio de conducta, mensajes deseados, incluyendo los datos que los soporten, canales de comunicación y evaluación.

Decisiones para una Estrategia de Comunicación:

- ¿A qué público es necesario llegar?
- ¿Qué cambios de conducta se buscan?
- ¿Qué mensajes podrían ser apropiados?
- ¿Qué canales de comunicación podrían ser más efectivos?
- ¿Cómo se evaluará el proceso de comunicación?

Descripción puntual de cada componente:

PÚBLICO

Personas de un mismo tipo o de diferentes tipos cuyo respaldo a la campaña de incidencia es crítico.

CONDUCTA

Es un comportamiento específico que se expresa en una o más acciones, en relación a un determinado objetivo, dentro de un contexto dado. Promover un cambio de conductas en un público definido supone, como paso previo, seleccionar conductas deseables y factibles. Para ello resulta necesario plantearse la siguiente pregunta: ¿qué queremos que haga la gente?

MENSAJE

El Mensaje debe estar centrado en las necesidades de la gente y debe ser dirigido a sus creencias u opiniones. Todo mensaje válido en procesos de incidencia tiene que ser culturalmente sensible, fácil de recordar y conciso.

Elementos clave en los mensajes:

- **Contenido / ideas:** ¿Qué ideas se desea transmitir? ¿qué argumentos se utilizarán para persuadir al público? ¿qué se desea lograr? ¿cómo se propone lograrlo? ¿qué acciones se espera que tome el público?
- **Lenguaje:** ¿Qué palabras se seleccionarán para transmitir el mensaje clara y efectivamente? ¿hay palabras que no se deben utilizar?
- **Fuente / mensajero:** ¿A quién responderá el público? ¿quién proyectará mayor credibilidad?
- **Formato:** ¿En qué medio se debe dirigir el mensaje para que tenga el máximo impacto?
- **Hora y lugar:** ¿Cuál es la mejor hora para lanzar el mensaje? ¿hay un lugar o espacio para lanzar el mensaje que incremente su credibilidad o amplíe su impacto político?

Como vemos, el contenido es sólo una parte del mensaje. Otros factores no verbales, tales como quién presenta el mensaje, donde lo presenta o la oportunidad, pueden ser tan importantes como el contenido mismo.

DATOS DE SOPORTE

Los datos de soporte son la información que el comunicador utiliza para convencer a un público específico que la conducta recomendada producirá los beneficios previstos.

ESTRATEGIAS DE INFLUENCIA

Entre ellas están el cabildeo –que es una de las más importantes en el actual sistema político-, la presión internacional, la presión de la opinión pública, conferencias de prensa, foros, marchas y todas aquellas estrategias cuyo propósito es llegar al corazón del “blanco” lo más personalizadas posible.

EL CABILDEO

Muchas veces utilizamos la palabra cabildeo como sinónimo de incidencia, sin embargo, no son lo mismo. El cabildeo es una estrategia de un plan de incidencia. Es una técnica muy compleja, con su propia metodología y su propósito es generar comunicación directa y personalizada con el fin de persuadir, presionar, influir y/ o neutralizar a los actores que toman las decisiones. Esto significa que al realizar un trabajo de cabildeo hay que estudiar documentos, realizar reuniones, visitas, tener conversaciones con un actor definido a quien hay que presionar, neutralizar o influir. Para ello, hay que tener una propuesta directa que presentar, que sepamos para qué vamos a persuadir y a quién vamos a presionar. El cabildeo es diferente al diálogo. El diálogo se puede dar para obtener información, abrir espacios, etc; en cambio, el cabildeo requiere un plan, donde se sepa específicamente qué se quiere lograr. Se debe tener cuidado de no convertir el cabildeo en un fin en sí mismo. Este forma parte de una serie de estrategias que deben ser contempladas en un proceso de incidencia.

La selección de las estrategias a ser utilizadas, el orden de importancia que se le de a cada una y los momentos específicos en que se las decida utilizar, debe guardar una relación directa y muy estrecha con el análisis de poder que se haya hecho. Por otro lado, debe haber siempre flexibilidad para modificar el rumbo de una estrategia o para desistir de ella si se evalúa como poco efectiva.

LAS ACTIVIDADES

¿Cómo se realizan las estrategias? A través de actividades. Las actividades son las tareas muy puntuales que se realizan para poder desarrollar una estrategia, es decir, para llegar a un cambio.

Una de las causas más frecuentes de la debilidad de un proceso de incidencia está relacionada con la falta de planificación de actividades o con su uso poco adecuado. Es frecuente encontrar que los dirigentes de una campaña de incidencia están saturados de trabajo porque no sólo tienen que cabildear, sino que simultáneamente se deben ocupar de las tareas administrativas y de conseguir los recursos. La concentración de tareas desgasta y debilita a los organizadores y prolonga las campañas de incidencia.

La combinación entre estrategias y actividades es el arte de la incidencia. Es necesario encontrar un equilibrio, de modo tal que todas las actividades estén vinculadas a una estrategia, en el orden preciso en el que se ha establecido, en forma de prioridades, cuál actividad va primero y cuál después.

Ejemplo:

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN	ACTIVIDADES
<p>Mensaje: Dirigido al Alcalde de Lima</p> <p>La implementación y ejecución de políticas de protección ambiental contra la actividad de empresas privadas (como Luchetti), en el caso concreto de los humedales, salvará fauna única en el territorio nacional e incrementará el apoyo político a su gestión.</p>	<p>Reunir información sobre los niveles de contaminación en los Pantanos de Villa.</p> <p>Reunir información sobre el papel de las empresas privadas presentes en el área de los pantanos con responsabilidad en la contaminación.</p> <p>Encargar un estudio de impacto ambiental a una institución de reconocido prestigio, si es posible, de nivel internacional.</p> <p>Informar al Alcalde / asesores sobre los cambios de políticas que pueden ayudar a una mayor protección de los humedales y su fauna.</p>

EL PROGRAMA DE ACTIVIDADES

Definidas las estrategias y sus correspondientes actividades, conviene incorporarlas en un programa que incluya las responsabilidades, los recursos que serán utilizados y los plazos estimados.

Ejemplo:

ESTRATEGIAS / ACTIVIDADES	Responsable	Recursos	Plazos		
			1 Trim.	2Trim.	3 Trim.

HOJA DE TRABAJO ESTRATEGIAS Y PROGRAMA DE ACTIVIDADES	
Pasos	Preguntas integradoras
Estrategias	<p>¿Cuáles son las características de las audiencias sobre las que se va a incidir? ¿qué rol o qué roles son los más adecuados para influir en las decisiones de las audiencias?</p> <p>¿Qué clase de estrategias se pueden utilizar? ¿cuántas?</p> <p>¿Qué mensajes se van a transmitir? ¿a quiénes?</p>
Actividades	<p>¿Qué actividades se necesita llevar a cabo para realizar las estrategias que se ha previsto y alcanzar los objetivos de incidencia de su iniciativa?</p> <p>¿Qué pasos se van a dar para transmitir mensajes a su audiencia?</p> <p>¿Cuál es la mejor manera de transmitir mensajes a su audiencia?</p>
Programa de actividades	<p>¿Por qué programar las actividades?</p> <p>¿Cómo definir responsables, recursos y plazos?</p>

PASO 5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

OBJETIVO

Definir mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos y los productos y resultados previstos en las campañas de incidencia política.

PRODUCTOS

- Se definirán mecanismos de seguimiento en base a indicadores de productos
- Se definirán mecanismos de evaluación en base a indicadores de efecto.
- Se establecerán secuencias y tiempos para el seguimiento y la evaluación.
- Se construirán instrumentos base (cuestionarios) para la evaluación.

Antes de empezar una campaña de incidencia política, los organizadores deben determinar cómo harán el seguimiento de las actividades y los resultados, y cómo evaluarán los efectos. La evaluación constante y el ajuste permanente del esfuerzo de incidencia es la mejor manera de garantizar el éxito.

EL SEGUIMIENTO

El seguimiento es entendido como un proceso continuo de recolección y análisis de información para establecer en qué medida se está efectuando una iniciativa o campaña de incidencia en función de los resultados que se habían previsto para ella. El seguimiento debe concentrarse en medir actividades y resultados.

En términos de la incidencia política, los resultados son generalmente cambios en el conocimiento y la opinión de las audiencias. Los mapas de poder deben servir como un referente permanente para medir los resultados. Los mapas de poder deben servir como un referente permanente para medir los resultados. Deben ser actualizados regularmente e incluir los cambios respecto al tema de la incidencia, en los intereses, opiniones y conocimientos de las audiencias en las que se influye.

LA EVALUACIÓN

La evaluación es un momento de balance e interpretación del plan de incidencia política y del estado de la campaña. Sirve para medir cambios en los efectos esperados, entendidos como cambios a nivel de políticas públicas.

La idea, tras la evaluación, es obtener una retroalimentación útil y modificar las estrategias y/u objetivos en caso que sea necesario. La adaptabilidad, creatividad y la persistencia son características de un exitoso trabajo de incidencia política. Si no funciona una estrategia, entonces se prueba otra, y otra, hasta que se logre el objetivo.

Para repasar el cuadro global de la campaña de incidencia, es útil evaluar el esfuerzo realizado por períodos. Recuerde que por lo general, los caminos no se producen velozmente y lograr un cambio de política mediante una campaña de incidencia posiblemente requiera de un proceso relativamente largo de tiempo.

LOS INDICADORES

En términos del procedimiento, en los procesos de evaluación se utilizan indicadores. Estos son variables operativas que proporcionan medios sencillos y fiables para medir logros y reflejar caminos que se han previsto en el marco de una campaña de incidencia política.

Los indicadores permiten conocer el grado de cumplimiento y el éxito en la implementación y ejecución de una propuesta de cambio en políticas públicas. Para ello, todo indicador debe ser construido en base a definiciones precisas de los aspectos que se pretende evaluar e ir acompañado de una fuente de verificación confiable.

En la evaluación de acciones en campañas de incidencia se utilizan dos tipos de indicadores: de resultados y de efectos.

Indicadores de Resultados

Los indicadores de resultados permiten establecer los niveles de avance o cumplimiento de las actividades previstas y los resultados alcanzados, entendidos como cambios en los conocimientos y opiniones de las audiencias.

Indicadores de Efectos

Los indicadores de efectos sirven para observar si se han alcanzado cambios significativos en las prácticas de los gestores de políticas, en términos de la creación, cambio o implementación de políticas.

Ejemplo:

SITUACIÓN A EVALUAR		
<p>El Alcalde Provincial de Lima, que apoyaba moderadamente un mayor control de la contaminación causada por empresas privadas en zonas de protección ecológica, como los Pantanos de Villa, cambió de opinión en el proceso de incidencia y pasó a apoyar fuertemente el diseño, implementación y cumplimiento de políticas ambientales. En este caso el equipo a cargo de la campaña de incidencia tuvo que reformular sus actividades. En vez de llevar a cabo actividades para cambiar la opinión del Alcalde, lo cual ya no era necesario, tuvo que concentrar sus esfuerzos en obtener su aprobación y la firma de una ordenanza municipal pro ambientalista.</p>	<p>Seguimiento</p>	<p>Indicadores de resultados</p> <p>Nivel de información sobre el perjuicio ambiental ocasionado por las empresas</p> <p>Nivel de conocimiento de los resultados de estudios de impacto ambiental</p> <p>Nivel de información sobre políticas viables de control ambiental. Cambio de opinión sobre el tema del conflicto.</p> <p>Nivel de compromiso con la campaña de incidencia.</p>
	<p>Evaluación</p>	<p>Indicadores de efectos</p> <p>Ordenanza municipal pro ambientalista aprobada por el Consejo y expedida por el Alcalde de Lima.</p>

GUÍA BÁSICA PARA LA EVALUACIÓN DE UNA INCIATIVA DE INCIDENCIA

AMBITOS	PREGUNTAS POSIBLES
Evaluación de resultados	<p>¿Se seleccionaron adecuadamente las audiencias?</p> <p>¿Se mantuvieron los objetivos originales o se los tuvo que cambiar durante la campaña?</p> <p>¿Lograron los mensajes cambiar las opiniones o conocimientos de las audiencias? ¿qué mensajes fueron los más exitosos?</p> <p>¿Los roles que se escogieron fueron los adecuados?</p> <p>¿Se abogó en coalición? ¿cuáles fueron los beneficios o inconvenientes de formar una colación?</p> <p>¿Cuáles fueron los principales obstáculos a lo largo del proceso de incidencia? ¿qué se hizo para superar esos obstáculos?</p> <p>¿Qué lecciones se pueden extraer para futuras iniciativas de incidencia política?</p>
Evaluación de efectos	<p>¿Se ha producido el cambio de políticas por el cual se abogó desde la campaña de incidencia? ¿se tiene más posibilidades que antes que el cambio se de?</p> <p>¿Se han creado nuevas políticas? ¿se han cambiado políticas perjudiciales? ¿se han implementado políticas?</p> <p>¿Cuáles fueron los factores que favorecieron / dificultaron el cambio de políticas?</p> <p>¿Se presentaron propuestas formalmente ante el Poder Judicial / entidades del gobierno o fueron decisiones informales?</p> <p>¿Quién tomó la decisión final que permitió / dificultó el cambio de política?</p>

HOJA DE TRABAJO DEFINICIÓN DE LA PROPUESTA	
Preguntas integradoras	
Seguimiento	<p>¿Han cambiado las audiencias sus conocimientos, actitudes u opiniones respecto al tema de incidencia?</p> <p>¿Puede actualizar los mapas de poder con facilidad?</p> <p>¿Ha cambiado el entorno político desde que se inicio la campaña de incidencia?</p> <p>¿Indican los datos del seguimiento que sus actividades han alcanzado los resultados deseados? Si no es así ¿le ayudarán los datos del seguimiento a decidir cómo ajustar y revisar sus actividades?</p>
Evaluación	<p>¿En qué medida logró la campaña de incidencia efectos en los cambios de políticas públicas?</p> <p>¿Es posible determinar qué factor fue decisivo para el cambio de opinión y decisión de los gestores de políticas?</p> <p>¿Qué lecciones se pueden extraer y aprender para una próxima iniciativa de incidencia?</p>