

Estrategias de Incidencia de las OSC en las Políticas Públicas

Manual para la impartición del Módulo

pro
ble
ma

aná
lisis

pro
pues
ta

Mapa
de
poder

Estra
tegia

Evalua
ción

Segui
mien
to

Programa de
Profesionalización
y Fortalecimiento
para las OSC

Coordinación Docente
DECA, Equipo Pueblo, AC
2012

Directorio Institucional



DECA, Equipo Pueblo, AC

Ma. Eugenia Mata García

Presidenta

Laura Becerra Pozos

Directora

Areli Sandoval Terán

Coordinadora del Programa de Diplomacia Ciudadana, DESCA, y Social Watch México

Luis Pineda

Coordinador del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local

Francisco Field Jurado No. 51

Col. Independencia C.P. 03630

Distrito Federal, México

Tel + (52) (55) 55 39 00 15/55

www.equipopueblo.org.mx

Material elaborado para apoyar el proceso de enseñanza aprendizaje durante la facilitación del Módulo:

“Estrategias de Incidencia de las OSC en las Políticas Públicas”, del Programa de Profesionalización y Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2012, de Indesol.

Ciudad de México, 2012

Coordinación

Luis Pineda

Investigadores

Laura Becerra Pozos

Luis Pineda

Cuidado de la Edición

Laura Becerra Pozos

Marcela Corona Sierra

Agradecemos los aportes y sugerencias de:

Eugenia Mata García, Silvia Alonso Félix, Marco Aurelio Meneses Valencia, Areli Sandoval Terán, Marcela Corona Sierra, Sara Valdés Loza y Oscar Pineda Téllez

“Este material se realizó con recursos del Programa de Coinversión Social, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social. Empero, la “SEDESOL” no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por los autores del presente trabajo”.

C O N T E N I D O

Presentación

5

Objetivos del Módulo

7

Capítulo I. Conceptos básicos para entender las Políticas Públicas

9

La Política

11

Entre lo público y lo privado

13

El Estado y el Bienestar Social

16

Dimensiones de las Políticas Públicas

23

Capítulo II. La Participación Ciudadana para la Incidencia Política

29

Conceptos, Factores, Principios, Etapas y Niveles

32

Marco Jurídico de la participación ciudadana en los diversos ámbitos de gobierno

37

Mecanismos de participación ciudadana según su objetivo

39

Capítulo III. El Ciclo de la Política Pública

49

Ciclo de la Política Pública

52

Participación de las OSC en la promoción de Políticas Públicas

56

Capítulo IV. Construcción de propuestas de Incidencia en Políticas Públicas

63

La Incidencia en Políticas Públicas

65

Diseño del Plan para la Incidencia Política

68

Anexos

72

Marco Jurídico

72

Relación Actualizada de leyes

75

Análisis de Poder

78

Fuentes Consultadas

83

Semblanzas de Docentes

86

“No debe ser una política del monologo sino del diálogo. No del distanciamiento sino del contacto. El poder debe surgir no del acto de asumir la autoridad, sino en el momento de ejercer el entendimiento y la razón.

Pero el político no debe andar en busca de auditorios como de ser auditor de él mismo.

Escuchar para comprender y comprender para actuar; desechar usos y costumbres obsoletos, lograr la credibilidad del acto político.

Con todo y ser necesario, no debe de ser una política bajo techo, ni mucho menos una política subterránea. Deber ser con frecuencia una política que salga a la calle y que toque a las puertas. Es necesario levantar a los que duermen y llamar a los que se apartan.”

Palabras de Jaime Sabines, en una reunión del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, en Tapachula.



Presentación

El Manual que presentamos, ha sido integrado para facilitar la impartición del módulo: ***Estrategias para la Incidencia de las OSC en Políticas Públicas***, en el marco del Programa de Profesionalización y Fortalecimiento de las OSC, Indesol 2012, con el fin de actualizar, informar e instrumentar teórica y técnicamente a quienes -desde sus espacios locales- se han decidido a mejorar y fortalecer su trabajo para contribuir, junto con las y los tomadores de decisiones, a que la sociedad consiga una mayor calidad de vida, en el ámbito de sus derechos.

Considerando que el impulso de políticas públicas no es privativo de los gobiernos, que involucra a la sociedad, pues se trata de decisiones y medidas para asuntos o problemas comunes, que por su dimensión e impacto se convierten en públicos, y que las organizaciones civiles se constituyen justamente por su interés en ellos, es que nos parece fundamental que se vean como actoras de interés público, con derecho a criticar, proponer y persuadir, para que se generen soluciones a los problemas sociales que atienden o ante los temas y ámbitos elegidos por cada una.

Para la reflexión del Módulo, se desarrollan cuatro ejes temáticos que -desde nuestro punto de vista- contribuirán a la comprensión y práctica de la participación de las OSC y de la ciudadanía con la que actúan, en el diseño,

gestión y evaluación de políticas públicas, a partir de estrategias claras de incidencia.

En el **capítulo I** se exponen los conceptos básicos que ayudan a entender las dimensiones de la política pública. Se inicia con una referencia a la política, así como a la distinción entre lo público y lo privado; se recuerda el trayecto para llegar al “Estado de Bienestar”; se sigue con los ámbitos de las políticas públicas y cierra con una problematización sobre la relación Estado – Sociedad en el marco de las políticas públicas.

El **capítulo II** está dedicado a la participación ciudadana, considerando que hoy no es posible imaginar la acción de gobierno sin el enfoque de la democracia participativa -deliberativa. La participación social -ciudadana- es el vehículo fundamental de construcción de ciudadanía. Se abordan aquí las definiciones básicas, el marco jurídico que la reconoce y promueve, las modalidades o mecanismos principales de la participación, particularmente los que favorecen estrategias de incidencia, además de una propuesta técnica para el diseño de una iniciativa de participación.

El Ciclo de las Políticas Públicas es el contenido del **capítulo III**, en el que además de definir el entorno en el que se desarrollan, identifican y explican las fases o momentos del llamado *ciclo de las políticas públicas*, en

un segundo apartado se abordan los recursos, formas, problemas y retos de las organizaciones de la sociedad civil para participar en el diseño, implementación y evaluación de dichas políticas públicas.

Al **capítulo IV** le corresponde presentar el tema de la Incidencia Política, en qué consiste, cuáles son los mínimos para influir entre quienes toman decisiones, porque es un recurso para las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de políticas públicas y cómo proceder para contar con una Estrategia o *Plan de Incidencia viable*, es decir, con posibilidades de incidir en las políticas y gestión local.

Hay un apartado final destinado a que los y las participantes pongan en juego los conocimientos adquiridos durante la impartición del Módulo. Una actividad en grupo(s), a partir de su quehacer cotidiano. Se trata del diseño de una propuesta de estrategia de incidencia, considerando un tema - problema que esté siendo atendido por alguna de

las organizaciones participantes, que pueda servir de guía o inspiración, para acciones de mayor significado y alcance de su quehacer, en materia de incidencia en políticas públicas.

Cada uno de los capítulos del Manual contiene un Objetivo Específico, un instrumento de *Autodiagnóstico*, que se propone como un momento breve de reflexión de cada participante, para que ubique previamente su grado de conocimiento del tema que se abordará. Al final de cada capítulo se plantea un *Ejercicio de Reflexión* sobre las lecciones - aprendizajes; en los dos últimos se plantean ejercicios grupales de aplicación del conocimiento, en el marco de la realidad o entorno local en que trabajan las y los participantes del Módulo.

Esperamos que el material que ofrecemos, junto con el Módulo presencial y sobre todo la reflexión colectiva de cada grupo, contribuyan a mejorar la cualificación de las y los participantes para cumplir mejor con su tarea y compromiso con la sociedad.

DECA, Equipo Pueblo, AC

Objetivos del Módulo

General

Desarrollar las competencias genéricas y promover una actitud corresponsable entre las y los integrantes de las OSC que favorezcan su participación en el diseño, gestión, implementación y seguimiento para la incidencia en políticas públicas, en su ámbito de trabajo e influencia.

Específicos

- Conocer, analizar e interpretar las implicaciones teóricas y prácticas de las políticas públicas a partir de sus conceptos básicos.
- Conocer el alcance, factores, principios, etapas, niveles, sustento legal y mecanismos de la participación ciudadana para la incidencia.
- Identificar las diversas propuestas de las fases del ciclo completo de las políticas públicas y conocer las opciones de participación de las organizaciones de la sociedad civil en este proceso.
- Comprender el alcance de la incidencia y la metodología para diseñar, proponer, dar seguimiento y evaluar políticas públicas para influir en los ámbitos de decisión gubernamental.
- Propiciar la integración de una propuesta de política pública desde la experiencia o expectativas de las OSC participantes en su localidad o entidad.

CAPÍTULO I

Conceptos básicos para entender las Políticas Públicas

Objetivo Conocer, analizar e interpretar las implicaciones teóricas y prácticas de las políticas públicas a partir de sus conceptos básicos.



Autodiagnóstico

¿Qué sabemos de las políticas públicas?

1. Describe brevemente qué entiendes por política

2. ¿Qué entiendes por política pública?

3. ¿A qué instancia le corresponde impulsar las acciones para alcanzar el bienestar social en México?

- Las instancias gubernamentales
- Las instituciones privadas
- Las organizaciones de la sociedad civil
- No sabe

4. ¿A quién corresponde la decisión de promover una política pública?

- Las instituciones multilaterales
- El gobierno federal
- Los gobiernos estatales y/o locales
- La sociedad civil
- La iniciativa privada
- A cualquiera de las anteriores
- No sabe

5. ¿Qué instancias desarrollan la política social en tu entidad?

Presentación¹

Cuando se trata el tema de Política(s) Pública(s), nos viene a la mente, casi en automático, toda acción de gobierno en cualquiera de sus ámbitos (federal, estatal, municipal) dirigida a satisfacer carencias de ciertos grupos de la población. Se da por hecho entonces que existen políticas públicas a favor de grupos o sectores, y que es obligación del Estado atender estas necesidades sociales. La política pública está soportada por leyes y reglamentos que justifican el denominado gasto social que comprenden también el itinerario normativo que deben seguir tanto los operadores de la política como las y los beneficiarios.

En general se dice que las Políticas Públicas son un conjunto de propuestas, objetivos, decisiones y acciones de un gobierno cuyo fin es resolver una cuestión que la ciudadanía o el propio gobierno consideran prioritarios.²

Para comprender mejor la complejidad que enmarcan las políticas públicas, las abordamos en primer lugar en la política misma, ubicando las diversas formas o caminos que se siguen para definir las y operarlas. Sabiendo que también ocurre que ante una situación o problema determinado no se han diseñado políticas específicas o no son las adecuadas.

En torno a los ámbitos de la política pública, centramos la reflexión en el social, campo

prioritario del quehacer de las OSC, por lo que nos proponemos **pensar la política social con enfoque de política pública.**

1. LA POLÍTICA

La **política**, del griego *πολιτικός* (pronunciación figurada: *politikos*, «ciudadano», «civil», «relativo al ordenamiento de la ciudad»), es la actividad humana que tiende a gobernar o dirigir la acción del Estado en beneficio de la sociedad. Es el proceso orientado ideológicamente hacia la toma de decisiones para la consecución de los objetivos de un grupo. El término fue ampliamente utilizado en Atenas a partir del siglo V antes de Cristo, en especial gracias a la obra de Aristóteles titulada, precisamente, "*Política*". También se define como **política** a la comunicación dotada de un poder, relación de fuerzas, o como la ciencia y el arte de gobernar, que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos interiores y exteriores.³

Definiciones clásicas apuntan a definir Política como el "ejercicio del poder" en relación a un conflicto de intereses. Una perspectiva opuesta contempla la política en un sentido ético, como una disposición a obrar en una sociedad utilizando el poder público organizado para lograr objetivos provechosos para el grupo. Así las definiciones posteriores del término han diferenciado Poder como forma de acuerdo y decisión colectiva, de fuerza como uso de medidas coercitivas o la amenaza de su uso.

¹ Este capítulo se integró con los aportes del investigador Gilberto Segura Gámez

² **El Ciclo de la Políticas Públicas**, Diplomado en Gerencia de Políticas Públicas, mención Empleo. Ezucchini, David. Ed. Flasco. República Dominicana

³ Diccionario Enciclopédico Universal, CREDSA, España, Filosofía de Aristóteles, traducción de De Azcárete Patricio, 1873

Una definición intermedia, que abarca a las dos anteriores, tiene que incorporar ambos momentos: medio y fin, violencia e interés general o bien común. Así, podría ser entendida como la actividad de quienes procuran obtener el poder, retenerlo o ejercerlo con vistas a un fin que se vincula al bien o con el interés de la generalidad o del pueblo.⁴

En su acepción más amplia, la política significa lo público, todo lo que refiere a situaciones donde haya intereses comunes en un grupo. Originalmente haría referencia a todo lo concerniente al ciudadano, o sea al miembro de la polis; es decir, todo lo civil, público, y social por extensión. La cuestión pública puede ser apropiada por un solo hombre, una familia o grupo o clase de hombres, o recuperada por toda la sociedad. Recordemos, que Max Weber (1964) explica cómo desde el siglo XVIII, conforme los proletarios fueron expropiados de los medios de producción por una clase social específica, también se presentó una expropiación de los medios de hacer política por otra clase de personas (la burocracia política). La apropiación de lo público puede darse simple y sencillamente mediante la imposición de la definición de qué es lo público, es decir, qué es lo común y asunto de todos.⁵

Desde esta perspectiva podemos leer a la política como una forma de relacionar, organizar e identificar a los seres humanos, es decir, verla como un ámbito y una actividad de integración, una forma de ordenar

o modificar la organización de las relaciones humanas, de darles dirección y sentido. Concebida así, podemos percibirla también como algo que no forzosamente responde todo el tiempo al Estado. Es decir, que la política es algo más que el Estado, es, incluso, anterior y paralela al Estado. Vista así, no siempre el Estado será el fin de la política ni necesariamente lo que le dé sentido.⁶

Por tanto, basta concluir aquí que la política no es necesariamente “buena” o “mala”, sino que depende de lo que se hace con ella, cómo se le define, en qué ámbitos se propone, su coherencia e incoherencia como discurso y como acción, con qué fines y medios se plantea su realización; ¿busca integrar o dominar y de qué manera? Se trata de una actividad necesaria para la supervivencia cotidiana e histórica de la especie, indispensable en el proceso de constitución del ser humano como entidad que se autogenera y autodesarrolla más allá de los impulsos biológicos y genéticos. Lo importante es que sólo en los ámbitos donde se realiza la política puede plantearse la posibilidad de la democracia. La política, como espacio de opciones y confrontación de diferencias, es el campo necesario e indispensable donde hace presencia la democracia.⁷

⁴ Ídem

⁵ **Dimensiones para la Democracia Espacios y Criterios. Definición y Posibilidades de la política**, Uribe Iniesta, Rodolfo, México, 2006

⁶ Ídem

⁷ Ídem

2. ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Para adentrarnos en el campo de las políticas públicas hace falta reflexionar sobre lo que distingue lo público de lo privado, asunto relativamente nuevo y en el que aún no hay acuerdo total.

La construcción de espacios de relación se deriva necesariamente de una concepción distinta de los ámbitos de lo público y de lo privado, en el sentido de que privado es aquello que responde a lo individual y frente a lo cual el poder de decisión emana directamente de la constitución propia del sujeto, mientras que lo público implicaría una noción de conjunto, una referencia a lo que es de todos, pero sobre todo una construcción abstracta que no existe por sí sola, sino que requiere de la civilidad y de los acuerdos.⁸

Para su existencia, incluso lo privado requiere de la existencia de lo público, es decir, del reconocimiento de aquellos que viven en sociedad, de que los bienes pueden ser de naturaleza privada, pero también de naturaleza pública. Y es que los sujetos únicamente se constituyen en individuos públicos en tanto que se convierten en ciudadanos y en tanto que son capaces de tomar decisiones como tales.⁹

Los conceptos de lo público, lo privado, la justicia, la política, los derechos, el gobierno y la sociedad civil, son temas que se tocan, se entrelazan y se han vinculado de distinta manera históricamente, así mismo, tanto en

la teoría como en la práctica se pueden advertir diferencias sustantivas. A continuación se ofrece una explicación separada, solo con fines pedagógicos.

• **Lo Público**

A diario escuchamos o utilizamos frases como: *tal asunto es de interés público, se trata de información pública, importancia pública, servicio público, recursos públicos*, en otro sentido solemos referirnos a la formalidad de las instituciones o a clasificaciones que se derivan de la ley, tales como: *sector público, seguridad pública, educación pública, salud pública*. El hecho de que existan referencias a lo público, necesariamente tiene que explicarse por la existencia de su oposición: lo privado. Así, en la cotidianeidad hablamos de: *sector privado, propiedad privada, seguridad privada, educación privada o particular, financiamiento privado*, etc. Sin embargo, estas nociones comunes todavía no aclaran suficientemente la frontera entre lo público y lo privado –si es que acaso existe.

Encontramos varias dimensiones en este tema:

- Que existe multiplicidad de percepciones e intereses entre la ciudadanía sobre lo público y lo privado;
- Que lo público y lo privado en cuanto a información está regulado por normas a partir de la Constitución y otras leyes;
- Que existen instituciones públicas encargadas de aplicar e interpretar la norma, que expresa finalmente que lo privado

⁸ **Entre lo Público y lo Privado. Un espacio para la convivencia social a través de la comunicación**, Casas, María de la Luz

⁹ Casas, María de la Luz, óp. cit.

está protegido por lo público, en un caso, y en otro, que lo privado se subordina a lo público;

- Que por tanto, es una instancia, bajo diversos intereses, la que determina que es lo público y que es lo privado. En el caso de las Leyes de Transparencia existen dos elementos para determinar que se considere privado, por ejemplo, la seguridad nacional y los datos personales de las y los ciudadanos. Bajo este paraguas mucha de la información puede o no ser proporcionada por parte de las instituciones de gobierno argumentando que esto debilitaría o pondría en peligro la seguridad del país.

Nora Rabotnikof nos sugiere tres criterios o sentidos básicos de lo público:

- a) Lo público como lo que es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad y, por ende, la autoridad de allí emanada, en contraposición a lo privado, entendido como aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual.*
- b) Lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto.*

En el ámbito del Estado se apela a un manejo confidencial de cierta información por razones de seguridad o efectividad de la acción pública, suele invocarse cuando se trata de asuntos de la delincuencia organizada o para evitar daños en la imagen de algunas personas en lo particular; remitiendo al se-

creto bancario, el secreto fiscal y si de secretos hablamos recordemos la “partida secreta” del Presidente, que no obstante se conforma de recursos públicos de origen, no se conocía su monto y su ejercicio era totalmente discrecional. Aunque actualmente se dice que esta práctica ha desaparecido, la Constitución vigente sigue admitiendo esa posibilidad.

- c) Lo que es de uso común, accesible para todos, abierto, en contraposición de lo cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros, es aquello que al no ser objeto de apropiación particular, se halla abierto, distribuido.*

Tal es el caso de las plazas, las calles, los parques,(construidos con nuestros impuestos), que son abiertos y accesibles a todas las personas, sin embargo, hay situaciones que son manifiestamente públicas pero que guardan restricciones como lo revela la acción de elegir representantes populares: son públicas las plataformas programáticas de los partidos y los nombres de los candidatos, en donde lo público termina en la acción de votar, pero una vez que los representantes elegidos arriban al poder, la ciudadanía no tiene posibilidades de conocer el cómo y por qué toman las decisiones que le benefician o le afectan negativamente. Esto da pie a reflexionar no sólo sobre esta acción pública sino a otras más donde se presentan problemas que exigen un proceso en la formulación de políticas públicas.¹⁰

¹⁰ Como apunta Rabotnikof: *este tercer sentido remite a la*

- **Conjeturas sobre lo público**

- Lo público debe verse como un proceso cambiante, no estático, el encuentro social en el que todas las personas ocupamos diversas posiciones y con diferentes perspectivas; pero al mismo tiempo – nos supone– interesadas en un mismo objetivo: el bien común, que viene a ser el reto o la justificación plena de lo público o quizá más exactamente, de lo social.
- No es tan exacto identificar a lo público con todo aquello que tenga que ver con el gobierno, la realidad en este sentido indica que puede haber asuntos que, de acuerdo al pacto social, debiera atender el gobierno y en la práctica no sucede así, o viceversa, temas tradicionalmente privados que el gobierno retoma, o bien, una mixtura de ambos. Pero, es claro que no es algo definido sino en continuo movimiento y cambio, eventos que exigen una interpretación y explicación, que lo público no es algo dado sino que se modifica y construye constantemente, donde se abre un espacio para la participación ciudadana.
- Las esferas de lo público y lo privado han sido poco estudiadas, particularmente en el ámbito de su vinculación con la participación política. Sobre todo porque regularmente se piensa en la participación política como una expresión exclusiva de la esfera pública y no como una resultante de la

racionalidad del sujeto en el campo de lo privado.¹¹

- La filosofía política nos indica que tanto lo público como lo privado son concepciones relativamente recientes en la historia, y que la escisión entre ambos ámbitos tuvo un origen eminentemente pragmático-político, que aparece para justificar la aparición del Estado por contraposición a la actuación de la sociedad civil, cuando que en realidad ambas dimensiones representan simplemente aspectos de un mismo fenómeno integral en los que se enmarca el sujeto.¹²
- En gran medida la transformación de los espacios de lo público y lo privado se debe a la vinculación errónea a la que se ha arribado en los últimos tiempos entre los ideales del liberalismo político, que convierte en equivalentes los derechos y las libertades individuales básicas, con los comportamientos del liberalismo económico, cuya única atribución es conseguir la satisfacción inherente a las necesidades reales o ficticias de los consumidores.¹³

- **Lo privado**

En efecto lo privado es una derivación dialéctica indisoluble de lo público que se expresa en el momento en que uno de ellos quiere ejercer presencia pues genera una respuesta inmediata contraria. Los ejemplos menciona-

oposición abierto/cerrado y es el que más relaciona público/privado con la dimensión inclusión/exclusión. A lo cual agrega: El conflicto real o potencial con los derechos individuales y la existencia de una pluralidad de formas de vida hacen que lo común-comunitario y lo público en general aparezcan, en todo caso, como algo que hay que construir, no como algo dado.

¹¹ **Entre lo público y lo privado. Un espacio para la convivencia social a través de la comunicación;** Casas, María de la Luz

¹² Ídem

¹³ Ídem

dos ubican que las individualidades muy defendidas y referenciadas, por diversos actores sociales, solo son privativas de las personas cuando aluden a su intimidad orgánica y a las cosas, objetos o infraestructura que pueden ser propiedad de quien tuvo la oportunidad o puede obtenerlas mediante un intercambio de diversa índole.

Si nos quedáramos con esta definición podríamos caer en la trampa de no ubicar con claridad que muchas acciones de las personas tienen en realidad una dualidad intrínseca, pues pueden ser privadas y a la vez públicas. La voluntad de participar es un evento privado que es parte de la autonomía y libertad de elección del sujeto. Sin embargo, esta acción está influyendo en lo público porque está destinada a contribuir al bienestar de las personas con las que interactúa o a las que está dirigiendo su acción. Por ello, es importante ubicar que cuando hablamos de participación de la ciudadanía, ésta solo se puede dar si existe una voluntad privada y con tal voluntad se nace o se adopta en algún momento. Un ejemplo pertinente es el Sufragio; la persona y su libertad de elección es una acción privada, pero votar influye en una situación de carácter público como lo es un gobierno. Por tanto, reiteramos que lo privado y lo público tienen una relación intrínseca y casi indisoluble.

• ***Conjeturas respecto a lo privado***

- Los hombres y las mujeres no pueden ser propiedad privada;
- Las voluntades de los hombres y mujeres

son aspectos privados que influyen en lo público;

- La autonomía de las personas es el principio de la libertad;
- La libertad se gana defendiendo la autonomía y la autodeterminación personal;
- Sólo los objetos y las cosas pueden tener características privadas y absolutas porque su estatus se deriva de una transacción o intercambio de diversa índole.

Como se aprecia, existe una franja muy delgada entre lo público y lo privado que nos enfrenta en un primer momento a restricciones normativas, disposiciones que finalmente se convierten en un medio, en medidas instrumentales, prácticas que regulan la interacción social, con lo cual aparece otro espacio que se agrega a lo público y lo privado.

3. EL ESTADO Y EL BIENESTAR SOCIAL

• ***El Estado***

Es un ente abstracto que se expresa en forma concreta en el gobierno de una Nación. Cuerpo político de una Nación. Concepto de la más amplia expresión de la Administración Pública Central de un país. Espacio territorial cuya población unida por el mismo idioma, costumbres e historia se organiza soberana e independiente bajo una forma de gobierno plenamente aceptada.

“El Estado es una sociedad conformada por un grupo humano que vive en comuni-

dad sobre un territorio determinado cuya estructura de poder está ocupada por una clase dirigente y reglada por normas constitucionales. Tiene por finalidad lograr el bien común y proyectarse con identidad propia en la comunidad internacional”.¹⁴

El Estado en la vida política adquiere un doble papel; por una parte, promover e incentivar el desarrollo económico y por otro, garantizar la estabilidad política y social. En este punto objetivo es donde se ubica la política pública que desarrolla programas de asistencia social orientados a mitigar la pobreza y sus múltiples efectos, tratando de universalizar diversos servicios como la educación y la salud y en otros casos concentrándose en la reducción o combate a desigualdades específicas, con distintos enfoques, dependiendo de quien gobierna.

En cada momento histórico del desarrollo de los países esta intervención estatal ha sido diferente, dependiendo del contexto nacional e internacional, el debate ha oscilado entre: qué tanto debe intervenir el Estado, qué y cómo hacerlo para regular las relaciones entre el Estado y los distintos actores sociales y alcanzar el bienestar para toda la población.

• **El Bienestar**

Se entiende por bienestar al conjunto de factores que una persona necesita para gozar de buena calidad de vida. Estos factores llevan al

sujeito a gozar de una existencia tranquila y en un estado de satisfacción.

El **bienestar social**, por lo tanto, incluye aquellas cuestiones que inciden de manera positiva en la calidad de vida: un empleo digno, recursos económicos para satisfacer las necesidades, vivienda, acceso a la educación y a la salud, tiempo para el ocio, etc. Pese a que la noción de bienestar es subjetiva (aquello que es bueno para una persona puede no serlo para otra), el bienestar social está asociado a factores económicos objetivos.

El **Estado** debe encargarse de promover el bienestar social de toda la población. Para lo que se requiere de medidas y políticas que corrijan las inequidades propias del modelo capitalista. La redistribución de la renta y el desarrollo de servicios sociales libres y gratuitos para todas las personas son condiciones necesarias para alcanzar el bienestar social.

La posibilidad de extender el bienestar social a todas las capas sociales implica la existencia de riqueza (para solventar los gastos estatales); por lo tanto, cada gobierno debe encargarse -a la vez- de asegurar la generación de riqueza y de su distribución para avanzar en la equidad.

El historiador inglés Eric Hobsbawm afirma que el concepto *Estado Benefactor* comenzó a utilizarse a partir de los años cuarenta del siglo pasado, con el término inglés *welfare state* (estado de bienestar antecedente del estado benefactor), sin embargo, su origen puede encontrarse en las primeras leyes de pobres que se emitieron en Inglaterra, a partir de 1601. En los albores de la Revolución

¹⁴ Pellet Lastra; ¿Qué es un estado? <http://jorgemachicado.blogspot.mx/2009/12/estado.html>

Industrial (1834) aparece otra ley donde se opera un cambio fundamental en lo que venía siendo el enfoque de la legislación acerca de la pobreza. Ley que queda enmarcada dentro de la lógica de la Economía Política.

Lo que caracteriza también estas leyes es la invocación a la moralidad de la sociedad y consecuentemente el deber moral que tienen los ricos de ayudar al más pobre, bajo la idea de que habría que asistir a los que “fatalmente” nacieron pobres, los principios de la legitimación de la pobreza. Tales son los antecedentes de la ayuda pública que en nuestro tiempo se conoce como política pública, ideas que por cierto no están muy distantes de los actuales hombres más ricos del mundo que también emprenden acciones filantrópicas desprendiéndose de una parte minúscula de su fortuna para ayudar a los pobres, que no terminan de ser completamente filántropos pues su acción está también destinada a la mitigación de los impuestos.

Estas leyes expresan también de manera incipiente los derechos de las y los excluidos aun cuando en ello va explícita su estigmatización y el reconocimiento en una categoría social: el asistido, donde se agrupan los desempleados, indigentes y todos los que no tienen medios de subsistencia.

• ***El Estado de bienestar en México***

Contexto en el que surge

El final de la segunda década del siglo XX dio pauta a un replanteamiento en el diseño institucional de las economías del mundo, al evidenciar la incapacidad de la centralidad

del mercado y el debilitamiento del Estado para resolver la peor crisis vista hasta ese momento.

Después de la Segunda Guerra Mundial se desarrolló con más vigor el reconocimiento de la necesidad de la intervención estatal, no sólo en el plano económico, sino también en el plano del bienestar social.

El modelo de ordenamiento que implementó el primer gobierno de la República Federal Alemana después de la Segunda Guerra Mundial, conocido como modelo social de mercado, sustentado teóricamente por Walter Eucken y Alfred Müller-Armack, se adoptó, de manera básica, en la mayoría de los países industrializados occidentales, sólo que al asumir distintas variantes en cada país en general se le ha dado en llamar *Welfare State*, Estado del bienestar. [Pfaller, 1997: 2]

En el *Estado de bienestar* aún se concibe al mercado competitivo como el mejor mecanismo de coordinación, porque promueve la eficiencia en la asignación de recursos y propone la eliminación de las ganancias del monopolio, para distribuir ese potencial de bienestar entre la población.¹⁵

Características del Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar se concibe en un enfoque social de mercado en donde hay un reconocimiento pleno del Estado. Sin embargo, la centralidad del mercado, como asignador de

¹⁵ Vázquez Sánchez, Jorge, “Neoliberalismo y Estado Benefactor. El Caso Mexicano”, Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año X, no. 30, Septiembre- Diciembre de 2005, p. 57

recursos y reproductor de la vida social, no es un modelo eficiente en la distribución del bienestar social; se atribuye al Estado mismo las funciones que promuevan políticas sociales universales, tendientes a elevar las condiciones de vida de la población en general.¹⁶ En este sentido, los Estados benefactores “se adhieren a una firme vocación por el bienestar equitativamente distribuido.”¹⁷

Las condiciones políticas y sociales que un Estado benefactor debe proveer son: Derecho al trabajo; seguridad social individual y colectiva; promoción de la igualdad de oportunidades; combate a la pobreza para alcanzar la equidad y la justicia social.

Las políticas que engloban a un Estado Benefactor no excluyen, sin embargo, el modelo de mercado, sino simplemente, justifican la intervención del Estado en materia de distribución de bienestar para paliar las inequidades e injusticias que promueve la mercantilización de la vida social. Es por eso, que en un Estado de bienestar la libertad individual de los participantes del mercado debe ser también protegida, pero también regulada por el Estado en defensa de intereses públicos y del mercado mismo. Es tarea del Estado lograr la transparencia del mercado e intervenir en los temas de bienes públicos y en la falta de capacidad empresarial.¹⁸

Así, un Estado benefactor debe garantizar el bienestar universal de la sociedad, así como la seguridad en materia de empleo como medio de inclusión social.

Desde este enfoque, la fuente más importante de la desigualdad distributiva es la concentración del patrimonio. El Estado debe procurar una amplia distribución del patrimonio, no mediante la expropiación, sino vía la generación adicional de riqueza. Para ello, el Estado debe decidir que parte del ingreso corriente de los individuos se usa para generar patrimonio.¹⁹

El Estado benefactor en México

La Revolución Mexicana de 1910, que tuvo como resultado la primera Constitución Política (1917) que consagró importantes derechos sociales y formas de propiedad no privadas, protegidas por el Estado, contribuyó a la conformación del Estado social de derecho.

Durante el periodo que va de la posrevolución, de 1930 a mediados de los años ochentas, el Estado fue construyendo una política de derechos universales que no concluyó, al mismo tiempo se generó una clase media y se alimentó la idea de que la pobreza era un estadio transitorio y no un problema estructural. Desde hace treinta años en que se intensifica la globalización, el país transita hacia una política pública radicalmente diferente de todo el tiempo anterior.

¹⁶ Sarmiento, Julio M., “Exclusión Social y Ciudadanía Política. Perspectivas de las Nuevas Democracias Latinoamericanas,” Última Década, Centro de Investigación: Difusión Poblacional de Achupallas, No.008, Chile

¹⁷ Vázquez Sánchez, Jorge, óp. cit. p.57

¹⁸ Óp. cit.

¹⁹ Pfaller, Alfred, **El Estado en la Economía Social de mercado: el modelo y la realidad alemana**, Alemania, 1997

El antropólogo Saraví explica: *“El Estado ya no solo no garantiza derechos universales (lo cual nunca fue el caso, sino que ahora ha abandonado la pretensión de lograrlo). No por las limitaciones de un Estado benefactor incompleto y limitado que no llega a las clases populares, y en particular a los pobres estructurales, como solía ser en el pasado. La ecuación se ha invertido, y son ahora las clases privilegiadas y medias las que se retiran del paraguas del Estado cediéndolo a los pobres y encontrando (en cierta medida forzosamente) su reemplazo en el mercado. El Estado benefactor se ha transformado en un Estado Focalizado en aquellos que no tienen acceso al mercado. Pero a pesar de este achicamiento, el Estado Focalizado continúa siendo limitado y no todos logran hacer valer sus derechos sociales.*

En el periodo que va de 1950-1980, México pasó de un Estado “benefactor” a un Estado “neoliberal”, sin embargo, la adopción de cada modelo enfrentó desafíos importantes.

La intervención del Estado en México en los años cincuenta y sesenta le permitió lograr objetivos económicos y satisfacer algunas demandas sociales. En el aspecto económico, el Estado creó condiciones que redujeron los costos de producción de la naciente industria nacional y le aseguró un mercado cautivo. En términos sociales “El Estado como promotor de una política social, distribuyó beneficios mínimos entre obreros, campesinos, clases medias y militares; los empresarios de los diversos sectores económicos, de nivel pequeño, mediano y magno, así como las transnaciona-

les obtuvieron sus respectivos y diferentes beneficios”.²⁰

Entre las acciones gubernamentales, que tuvieron repercusiones importantes en los años posteriores, se encuentra el impulso al sector industrial mediante subsidios y la construcción de infraestructura con el fin de promover el desarrollo económico del país.

Las políticas económicas de este periodo estaban basadas en el ideal del desarrollo industrial sustentado por el Estado. La implantación de un modelo basado en la sustitución de importaciones, dando lugar a la protección doméstica del sistema de tarifas, de los grandes monopolios gubernamentales y de la intervención del Estado en el financiamiento de firmas mexicanas, ensanchó las funciones del Estado en la distribución de capitales.

Durante los años sesenta, la política de Estado se caracterizó por concebir al gasto público como el medio principal para mejorar el nivel de vida de la población mexicana. Una forma que adoptó este gasto fue incrementar el número de personas empleadas directamente por el gobierno. “Sin contar los gobiernos estatales o municipales, el personal empleado durante el gobierno de Luís Echeverría aumentó casi 60% al pasar de 830 mil a más de 1 350 mil personas.”²¹

²⁰ “Neoliberalismo y Flexibilización de los Derechos Laborales”, Lóyzaga de la Cueva, Octavio, UAM Azcapotzalco, 2001 (citado en Vázquez Sánchez, Jorge, “Neoliberalismo y Estado Benefactor. El Caso Mexicano”, Aportes, Revista de la Facultad de Economía, p. 70)

²¹ **Estructura Socioeconómica de México**, Cárdenas, Enrique, Editorial Lumusa, México, 2004, p. 88

Además, el gobierno no sólo no escatimó en el gasto público en cuanto a los empleados, sino también decidió comprar empresas de la iniciativa privada, aunque en realidad no las necesitara. El gasto también se incrementó por el aumento constante de los subsidios.²²

Estas políticas, sin embargo, provocaron un gasto público desmesurado y consecuentemente el acelerado acceso de la economía mexicana al financiamiento internacional. La década de los setenta se caracterizó por un excesivo préstamo de bancos internacionales y de inversionistas extranjeros a numerosos países de América Latina, evidentemente, entre ellos México.

Existen datos que permiten ubicar que la corrupción que se genera en ese periodo es el punto de partida para generar una forma de vida de la sociedad y el gobierno donde la gente giraba alrededor del voluntarismo de los gobernantes y las negociaciones de los grupos sociales que buscaban el beneficio con una actitud individualista o de grupo focalizado. De ahí surge la frase que condensa esta actitud “quien está fuera del presupuesto está fuera del progreso”

Las dificultades que enfrentó

El Estado benefactor que prevaleció en México hasta los años ochenta y que se caracterizó por otorgar subsidios a productos y servicios ofrecidos por el sector público, y tener bajo control los precios de los productos que ofre-

cía el sector privado²³, terminó provocando una de la más grandes crisis en la historia. El Estado mexicano había financiado su política benefactora bajo diversos préstamos internacionales, ya para ese entonces los principales bancos internacionales se percataron de que algo muy grave sucedía en México. Para 1982, era evidente que el país tenía una deuda enorme. Así pues, ese mismo año, México fue el primero en declarar que le era imposible pagarla, consecutivamente diversos países de América Latina afirmaron tener la misma incapacidad, lo que desencadenó la “Crisis de la Deuda del Tercer Mundo”, la que presentaría un nuevo panorama político y económico para México.

Otra de las fallas del Estado benefactor mexicano es que en este periodo construyó un sistema de representación de intereses, calificado como *corporativismo de Estado*.²⁴

La naturaleza corporativista del Estado mexicano se expresó en que “...las posibilidades de solución de las demandas dependen de la adscripción, es decir, de la pertenencia a determinada organización, de la fidelidad política personal y no del ejercicio de un derecho ciudadano y de la validez de la demanda...”²⁵

En este sentido, el Estado benefactor mexicano exhibió un formato atrasado, más parecido al Estado mercantilista del siglo XVI que a los avanzados Estados benefactores eu-

²² Ídem. p. 89

²³ Ídem. p. 114

²⁴ Schmitter, 1999; Aguilar, 1997, asentado en **Coaliciones Distributivas** [Vélez y Varela, 1991] que fueron la base de la estabilidad política.

²⁵ Gordon, Sara R. “**El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado Mexicano**” 1995, p. 118

ropeos que se desarrollaron después de la Segunda Guerra Mundial. La misma Sara Gordon nos explica que: “Al intercambiar apoyo político por solución de demandas, se dificulta y se desalienta la autonomía de los ciudadanos y se propicia la reproducción de relaciones clientelares y de cacicazgos rurales y urbanos”.

Aunque la estrategia del Estado mexicano fue intervencionista y alcanzó importantes objetivos sociales, distó mucho de una modalidad benefactora avanzada, dado que las decisiones sobre el gasto público se sustentaron en la negociación de intereses, -incluidos los del propio gobierno- y no en la plena vigencia de los derechos sociales. En este sentido se fortalece la corrupción y en muchos casos la institucionaliza, lo que aunado a lo anterior provoca un asentamiento de la desigualdad social.

La crisis del Estado benefactor y el rediseño de políticas públicas

Al igual que el Estado benefactor europeo en los años setenta, el Estado benefactor mexicano terminó con una triple crisis: fiscal, financiera y de legitimidad. Hacia 1983 se instrumenta en México el modelo neoliberal.

De acuerdo con O’Higgins, el desmantelamiento del Estado benefactor se concibió de manera muy mecánica, se buscó eliminar de tajo el ámbito de la producción estatal, el de las finanzas públicas y el de la regulación en la prestación de los bienes y los servicios.

La estrategia neoliberal desmanteló al Estado benefactor, a través de medidas como privatizar la producción y el acceso al bienestar. En este esquema, el crecimiento económico ha requerido de reformas estructurales que amplíen los espacios de oportunidad e incentiven la asignación eficiente de recursos. El Estado se ha orientado a promover estas reformas.

El nuevo modelo ha fracasado rotundamente en la *generación de oportunidades*, (...) En México, la reforma educativa ha limitado el acceso a la educación superior, la reforma a las instituciones de salud prácticamente ha significado su desmantelamiento, con la consecuente reducción *de facto* de la calidad de sus servicios; la creación de empleos no ha logrado recuperar la pérdida de éstos, en los periodos de crisis, el mercado laboral no ofrece oportunidades a los jóvenes y en general los puestos de trabajo tienen baja remuneración e incertidumbre laboral. Los logros en materia de combate a la pobreza se han reducido a trasladar a los pobres extremos a la línea de pobreza, al decil más bajo en la estructura de la distribución del ingreso.

En conclusión, el Estado benefactor, aunque siguió adherido al desarrollo capitalista, reconoció las limitaciones del mercado en materia distributiva, por lo que se planteó un claro objetivo en ese sentido. Sin embargo, su problema básico fue que su orientación benefactora siguió dependiendo del comportamiento cíclico de la producción.

La estrategia neoliberal, por su parte, ha fracasado en su intento de generar un ciclo

largo de crecimiento alto y sostenido, también se ha entrampado en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, presa de los intereses del capital extranjero, incapaz de aminorar el atraso y acabar con la brecha de la desigualdad. Esta situación de desesperanza económica se ha articulado con la percepción de atrofia y subdesarrollo en los sistemas político y de justicia.²⁶

4. DIMENSIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de políticas públicas comenzó a utilizarse en Estados Unidos y Alemania en los años cincuentas y sesentas, el teórico de la administración norteamericana, Henry Mintzberg, lo precisa: “El concepto *política pública* ha significado desde hace mucho tiempo para el sector público lo que el concepto estrategia significa para el sector privado, ambos consideran que es una **guía un plan, o un conjunto de directrices intencionadas para influir sobre ciertas decisiones o actos en particular en el futuro**”.

- **Origen de las políticas públicas**

Un sistema político se nos presenta como algo integral, como un todo, que para poder entenderlo hay que tomar en cuenta distintos factores o componentes, y es aquí donde el análisis de las **políticas públicas -como**

productos del sistema político-, cobra gran importancia e impacto en el sistema, ya que pueden originar un clima de “tranquilidad” o uno de “inestabilidad”, dependiendo de su eficacia para responder a la sociedad; en tal sentido sirven como un posible mecanismo de evaluación del sistema político.²⁷

Las políticas públicas se consideran como “determinados flujos del régimen político hacia la sociedad”. “Son concebidas como “productos del sistema político”, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado”.

En principio las políticas públicas son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad; como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. Se trata -como lo plantea Easton- de “extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella”.²⁸

En ciertos casos podemos estar frente a políticas públicas que provienen únicamente de algún ámbito del Estado, para que la burocracia las aplique, incluso, es posible que no se circunscriban al espacio nacional, ya que organismos internacionales (bilaterales y multilaterales), u otros Estados pueden influir en el diseño o la aplicación de la polí-

²⁶ “Neoliberalismo y Estado Benefactor. El Caso Mexicano”, Aportes, Revista de la Facultad de Economía, Vázquez Sánchez Jorge. p. 71 -73

²⁷ Ídem

²⁸ Ídem

tica y aún financiar su operación y puesta en marcha, por ejemplo, el proyecto “*Salud Mesoamérica 2015*” dirigido a la población más pobre de las entidades del sur de México y países centroamericanos, donde interviene el capital privado de los hombres más ricos del mundo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los representantes de los gobiernos participantes.

Por tanto, **la política pública abarca un amplio abanico de decisiones en donde no necesariamente hace presencia la participación social** o bien es mínima. Algunos ejemplos pueden ilustrarlo: los grandes lineamientos para México, son consensados en grupos de trabajo de los países más importantes y fuertes económicamente, como el G 20, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Consenso de Washington, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En lo nacional la política fiscal se define en acuerdo con empresarios, aunque no exentos de otros ingredientes políticos en el juego del poder, entre los legisladores de distintos partidos políticos; la política salarial se ha establecido desde hace ya muchos años en función de las variables salario mínimo e índice inflacionario, aunque subsisten negociaciones particulares con sindicatos que no se despegan sustancialmente de este procedimiento. En nuestra realidad social, desde lo público, suelen encontrarse decisiones y formulación de programas públicos que afectan a una buena parte de la sociedad en los que no son comunes los procesos de consulta y menos aun de consenso entre todos los actores involucrados.

También podemos reflexionar la política pública desde otro ámbito: **de su ausencia**, es decir, asuntos o problemas donde no encontramos explícitamente una política, algún proyecto específico o siquiera un lugar en las prioridades de la agenda pública. El no hacer, el dejar pasar, el no querer ver la realidad o no atender un problema agudo, constituye de alguna manera una decisión política: la omisión.

Por tanto hemos identificado dos formas de hacer la política pública. Aquella donde hay explícitamente una intención o una intervención pública de amplio impacto social, que incluye a todos o una parte de los actores involucrados; y la otra, en la que el espacio público o el actor social y la consulta, están ausentes en dicha política.

• **Los ámbitos de la política pública**

Considerando que las políticas públicas se diseñan y operan para responder a las necesidades y situación de un país, es claro que los ámbitos más importantes de la política pública son el económico, el político y el social, que incorporan la diversidad de acciones en el campo de la seguridad, la justicia y el bienestar. Para los fines del Módulo que nos ocupa centramos este apartado en el social.

Un ámbito de las políticas públicas es el referido a la **política social** que también se conoce como política de desarrollo social y que es lo más publicitado por los distintos órdenes de gobierno. Esta noción de política tiene variados matices, para empezar retoma-

mos al especialista en desarrollo social Fabián Repetto, quien afirma: *“Las políticas sociales constituyen un subconjunto de las políticas públicas, entendidas estas como la decisión y acción de una instancia estatal ante un tema que forma parte de la agenda gubernamental. El concepto de <política social> no tiene un límite preciso, no es una expresión técnica con significado exacto... se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios e ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública, la educación, los servicios sanitarios, la vivienda”*.

El Consejo Nacional de Evaluación, organismo desconcentrado del gobierno federal, (CONEVAL), adopta una definición más pragmática: *“es razonable concebir a la política social como aquellas acciones públicas dirigidas a promover y proteger el desarrollo social, y al gasto social como aquel concentrado en educación, salud, seguridad social, vivienda y asistencia social”*.

Como ya hemos apuntado, en la política social es el Gobierno el que determina sus características, pero no necesariamente tiene que intervenir una entidad en su ejecución, el Gobierno puede delegar esta función a organismos sin fines de lucro, como las ONGs o bien a particulares, mediante algunos mecanismos de coordinación, es el caso de las guarderías infantiles del IMSS que amplía su oferta mediante la subrogación del servicio a particulares; o bien el caso de fundaciones

privadas como la *Fundación Telmex, Televisa, Azteca*. Esta última modalidad, si bien parte de principios de contenido social, en cuanto al lucro, no siempre se da de manera pura este supuesto, ya que este tipo de acciones para las empresas se traducen también en exenciones de impuestos y en otros casos francamente significa un negocio.

En cuanto a la participación ciudadana en el ámbito de la política social hasta ahora la participación se ve –en el mejor de los casos- como un asunto sólo de coherencia democrática, sin duda que también lo es, pero igual es un asunto de eficiencia de la acción gubernamental. En las condiciones actuales los recursos públicos, aún con incrementos razonablemente previsibles en caso de reformas, serían totalmente insuficientes para hacer frente a las dimensiones que han adquirido los rezagos sociales acumulados, para que una política social sea viable se requerirá que sea capaz de asumir –como un activo- la fuerza creativa de la sociedad, tanto de las iniciativas de los sectores sociales solidarios, como de los mismos destinatarios, se trata de desarrollar la capacidad gubernamental para converger con las capacidades organizativas que derivan de la cultura de la sociedad, como diría Kliksberg de aprovechar el capital social a favor del desarrollo.²⁹

Por tanto –sugiere Manuel Canto- Hay que repensar lo gubernamental ya que lo público no se puede reducir a lo gubernamental, pero por la misma razón tampoco puede prescindir de él, por eso pensar el futuro de la relación

²⁹ Ídem

gobierno sociedad, ahora de cara más hacia el gobierno, parece ser también un punto central. En la literatura sobre el futuro de las acciones gubernamentales para el desarrollo social parece que existen ya algunos consensos que se pueden agrupar en los siguientes temas:

- i) El gobierno seguirá siendo el agente racionalizador de la política social a condición de no concebirse como el único agente ni como el único decidor; en la política social tendrán que concurrir no sólo diversos agentes, sino también distintos paradigmas con los cuales habrá que desarrollar intercambios y acuerdos.
- ii) Tomar como punto de partida los derechos universales y de ellos derivar leyes, es de fundamental importancia, pero reconociendo a la vez que las leyes marcan los criterios de orientación, no las políticas específicas, las que deberán de estar abiertas al debate y a la concertación pública con los agentes participantes.
- iii) La política social no se podrá pensar como un paquete básico de servicios ni como un catálogo cerrado, sino sobre la base de derechos explícitos; deberá incorporar un conjunto de posibilidades acordes con las respuestas que demanda la diversidad social.
- iv) El gobierno ya no podrá ser el agente único en la prestación de servicios, sino que deberá de desarrollar diversas fórmulas de combinación público - social - privado que hagan más viable la consecución de metas razonables y medibles en el tiempo.
- v) El gobierno entonces ya no podrá más percibirse como la cúspide de la pirámide, si acaso como el centro de una tupida red en la que concurren multiplicidad de esfuerzos; la habilidad gubernamental tendrá que ser para mantener su impulso solidario o innovador y para construir los consensos, esto es lo que las recientes teorías de la administración pública le demandan.

La pregunta que queda planteada es si la política social actual está dando respuestas a los problemas derivados de la creciente complejidad de la sociedad mexicana: migración, descomposición social... de tal suerte que pudieran ser ya consagrados como el horizonte de largo plazo, me parece que no, que sin duda hay muchas cosas que mantener en el futuro próximo y otras que habrá no sólo que modificar, sino también experimentar alternativas, esto es: **pensar a la política social con enfoque de política pública.**

Por último, Canto afirma que lo social con enfoque de política pública, implica no sólo pensarlo en la dimensión de lo gubernamental (*policy*), sino también en la dimensión de la política (*politics*), esto es: demandas de mayor participación ciudadana, de más atribuciones a los gobiernos locales, de mayor transparencia en la administración pública, pero sobre todo de consensos en torno de la redistribución del ingreso y de los bienes públicos. El desafío no es, como en los países desarrollados, el paso del Estado de Bienestar (que nunca hemos tenido) a la Sociedad de Bienestar (la que nunca podremos tener, si es

que en algún lado existe); nuestro dilema es más bien si nos conformamos con una democracia de procedimientos que por la escasez de resultados se mantenga en la precariedad, o bien una democracia que sea sustentable en el largo plazo porque reconozca no sólo de-

rechos civiles y políticos, sino también económicos y sociales, lo que implica el dilema entre una política social asistencial y compensatoria o una política social como base del desarrollo sostenido.³⁰

³⁰ Ídem

Reflexiones

sobre lecciones y aprendizajes

1. ¿Cómo entender la política para el bien común?

2. ¿Cuáles serían las diferencias más importantes entre; lo público y lo privado?

3. ¿Cuáles son las dificultades para alcanzar el bienestar en México?

4. ¿Cuáles son las características ideales de la política social?

5. ¿Qué mecanismos de participación social, existen en su entidad, para promover iniciativas en el campo de la política social?

CAPÍTULO II

La Participación Ciudadana para la Incidencia Política

Objetivo Conocer el alcance, factores, principios, etapas, niveles, sustento legal y mecanismos de la participación ciudadana para la incidencia.



Autodiagnóstico

¿Qué sabemos sobre participación ciudadana?

1. ¿Qué es la participación ciudadana?

Sí No Explica

2. ¿Existe una relación entre democracia y participación ciudadana?

Sí No

3. ¿La participación de la ciudadanía está regulada por el gobierno mexicano?

Sí No

4. ¿Sabes qué es un mecanismo de participación ciudadana?

Sí No Ejemplo

5. ¿Las iniciativas de participación ciudadana se planean o son una acción espontánea de un grupo de población?

Se planean Son una acción espontánea

Las dos anteriores

PRESENTACIÓN

La participación ciudadana tiene una intencionalidad que surge de la propia gente, que busca una aproximación entre las diferentes instancias de gobierno y la ciudadanía, conlleva la decisión de intervenir en los asuntos públicos, con el propósito de incidir en las estructuras, relaciones institucionales, procedimientos y prácticas de gobierno, y con ello, el empoderamiento.

Tradicionalmente a la ciudadanía se le ha concebido solo como acompañante en las gestiones gubernamentales debido a que a las autoridades se les ha conferido, mediante el voto popular, la gracia de la representación. Sin embargo, en los últimos años, en los distintos enfoques sobre desarrollo que surgieron a finales del siglo XX, como los de desarrollo integral o sustentable, así como las iniciativas de participación ciudadana, que tienen como experiencia emblemática la del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil, han colocado como ingrediente insustituible a la participación, con una visión amplia, donde la ciudadanía, no solo emite votos, sino que estructura iniciativas, desarrolla proyectos, supervisa y evalúa, junto y de la mano con sus representados. Rodrigo Borja afirma que:

*“...la participación ciudadana es un importante componente de desarrollo humano, pues permite la realización de las capacidades, vocaciones y aptitudes de las personas”.*³¹

Se volvió relevante no solo porque resultó funcional a varios enfoques de desarrollo, sino también, porque adquirió valor propio como un aspecto consustancial a la democracia. De ahí la afirmación de que la democracia es la conjugación del verbo participar en todos sus modos, tiempos, números y personas. Así la sustancia de la democracia participativa es la participación de la ciudadanía.³²

Es así que se ha rebasado la idea atrasada de que las y los ciudadanos sólo sirven para votar y después obedecer. Un gobierno que se jacte de ser técnicamente serio y políticamente justo, busca indiscutiblemente que su gestión pública esté soportada por los consensos y el acompañamiento de la población. Las instancias para la gestión pública (oficinas de atención ciudadana) con una actitud donde las y los gobernantes se colocan en una posición de superioridad con respecto a los gobernados y gobernadas, expresan una clara separación entre la aceptación ciudadana y el éxito de los planes y proyectos.

La participación ciudadana es un componente central de la construcción democrática porque:

- a) Fortalece y legitima al gobierno y contribuye a la eficacia de su desempeño.
- b) Interviene en la funcionalidad de la gestión pública y otorga mayor legitimidad a las políticas públicas.
- c) Amplía el espectro de la representación de la pluralidad social.

³¹ Citado en: *Participación ciudadana en San Salvador, Notas sobre una experiencia 1997-2003*; Enríquez Villacorta, Alberto y Rodríguez, Marcos. San Salvador

³² Ídem

- d) Propicia la inclusión de los intereses sociales en la agenda pública.
- e) Involucra a la ciudadanía en los procesos decisorios y en la regulación de la vida pública.
- f) Valida la función de la sociedad civil y contribuye a su fortalecimiento.

Las prácticas de participación ciudadana se identifican con la existencia de un gobierno democrático, que reconoce en la construcción de ciudadanía el principio rector de la democratización, y también una vía para la legitimación de sus funciones y la eficacia de sus acciones; y desde esa convicción asume la responsabilidad de generar condiciones para hacerla efectiva.

En esta perspectiva, además del diseño de espacios e instrumentos para la participación, se requiere de una normatividad que los reconozca, así como el establecimiento de reglas claras para la relación entre las y los actores participantes.

1. CONCEPTOS, FACTORES, PRINCIPIOS, ETAPAS Y NIVELES

• *Conceptos*

La participación ciudadana, entendida como el conjunto de actividades legales emprendidas por la ciudadanía, que están directamente encaminadas a influir en la selección de los y las gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos, adquieren ahora mayor relevancia y protagonismo en los espacios locales, ante el

deterioro de la calidad de vida y la pérdida de credibilidad.³³

Entre los conceptos que se han utilizado como sinónimos de participación ciudadana, destacan la participación comunitaria y la participación social, de los que se ofrece una breve definición en tanto que son comúnmente aplicados por las organizaciones civiles que las promueven en el espacio local.

Sin embargo, el hecho de denominarlas de diversa manera, aun reconociendo que puedan tener sus particularidades, no significa que alguna tenga un mayor valor o impacto, por lo que hay que reconocerlas a todas como distintas expresiones de participación ciudadana.

Participación comunitaria

Se encuentra frecuentemente en los municipios rurales y en colonias o barrios de los municipios urbanos. Este tipo de participación se refiere a que los miembros de una comunidad toman decisiones colectivas y participan en la solución de problemas y en la satisfacción de las necesidades como colectivo, frecuentemente participan varias familias, que ponen el interés común por encima del individual.³⁴

Un rasgo que la distingue de otros tipos de participación es su independencia relativa con respecto a las definiciones o acciones del Estado y sus órdenes de gobierno. Es decir, es relativamente autogestiva: trata de resol-

³³ **Gestión y Participación.** Guía Técnica No 2, Guevara López, Elizabeth y Morales Sierra, Eduardo, Centro Fray Julián Garcés, Derechos Humanos y Desarrollo Local, AC. México 2002, p. 9

³⁴ Ídem. p. 13

ver los problemas independientemente de las acciones del gobierno local, si logra su competencia estará satisfecha, pero sí no logra que el gobierno participe, resuelve sus problemas y necesidades de forma autónoma.³⁵

En tal sentido la participación comunitaria puede definirse como formas de autogobierno y resolución de conflictos locales que imponen a los individuos condiciones y funciones comunitarias determinadas, con independencia del gobierno o en constante interacción con él y con relativa autonomía.³⁶

En los propios sistemas normativos internos que existen en las comunidades y pueblos indios, la dimensión comunitaria, es la manera cómo se explicita la participación ciudadana. En todo caso nos referimos a la Participación Ciudadana y Comunitaria, que tiene un sentido más amplio, más allá de la participación política electoral. Existen diversas formas y expresiones de participación ciudadana ligadas a la responsabilidad para satisfacer necesidades más inmediatas y cotidianas y como tal, son reconocidas.³⁷

Por tanto, pueden abarcar además de lo electoral, las dimensiones: cultural, social, religiosa y económica. No solo como una manera de responder colectivamente a la situación de pobreza en la que viven, sino recuperando el sentido colectivo de los pue-

blos originarios. Para los pueblos indígenas la comunidad es su casa grande, donde tienen que convivir, interactuar, discutir, celebrar y luchar para poder seguir conservando su casa su *modus vivendi*.³⁸

Los diferentes procesos y acciones que impulsan, están encaminados a la búsqueda del bien común, como en el caso de Oaxaca, el *tequio* es el trabajo que de manera gratuita brindan todos los hombres y mujeres, incluido los ancianos y menores, cada quién según sus posibilidades y atributos, para una tarea colectiva. La importancia, a la par de nombrar a las autoridades, es el sentido de la participación en la fiesta, de organizarse para vender sus productos, por la defensa de sus recursos naturales, o como sucede en el caso de los migrantes, que desde los lugares donde se encuentran, reproducen estas formas de organización comunitaria e incluso realizan actividades dirigidas al beneficio de sus comunidades de origen.

Aunque no exclusivo de los indígenas, también existen otras expresiones de organización comunitaria, que se reproducen en la ciudad, en la medida en que van participando amplias capas de la población, que han ido tomando conciencia de sus derechos y deciden participar de manera organizada. Lo cierto es que en las diferentes expresiones, en algunos casos cuentan con la amplia aceptación y promoción de las autoridades municipales, mientras que en otros, son las que se

³⁵ Ídem. p. 13

³⁶ Ídem. p. 14

³⁷ Los Sistemas Normativos, se refieren a las formas de organización y toma de decisiones que se dan en los pueblos indígenas, a través de la Asamblea Comunitaria, en la que se reconoce el poder del conjunto, para tomar decisiones con un sentido del bien común, que abarca o social, religioso y comunitario, incluyendo el nombramiento de autoridades y el sistema de cargos de servicio comunitario.

³⁸ **La participación Ciudadana y Comunitaria, Abriendo los caminos de la Participación**, Los Cuadernos de la participación Ciudadana 1, Servicios para una Educación Alternativa AC, Oaxaca, Enero 2009

oponen, al sentir o suponer que la ciudadanía se le escapa de su control.

La esencia de la participación comunitaria, tiene que ver con un proyecto común, con un beneficio colectivo y no individual.³⁹

Participación Social

La participación social se refiere a acciones colectivas de población organizada que obedece a una búsqueda de mejores condiciones de vida de una parte o sector de la población, o que se siente amenazada en sus condiciones de vida por algún cambio. La ciudadanía, en el ejercicio de sus derechos, se organiza frente al gobierno, frecuentemente con independencia de él, sin importar las restricciones que enfrentan para reivindicar sus demandas.⁴⁰

Está ligada frecuentemente a un ejercicio libre y autónomo de la ciudadanía respecto al gobierno, y en algunos casos antagónicos a él. Se ve reflejada en formas de participación organizada ya sea de sectores económicos, de demandas sociales urbanas o movimientos sociales –feministas, ecologistas, pacifistas, juveniles, en pro de la niñez, la salud, la educación, o el trabajo-. La ciudadanía, en el ejercicio de sus derechos, se organiza frente al gobierno, sin importar las restricciones que enfrentan para reivindicar sus demandas.

En la participación social, son actores importantes, los grupos sociales ya que en el libre ejercicio de sus derechos se movilizan,

se organizan, demandan, solicitan acciones para la solución de problemas particulares o públicos, con independencia del gobierno municipal pero teniéndolo como interlocutor inmediato.

La participación social se diferencia de la comunitaria porque ésta se considera tradicional y se plantea atender problemas comunes, mientras la social generalmente es sectorial, es decir, moviliza a ciertos sectores de la sociedad para la solución de los problemas que les interesan en particular.

Por todo eso la participación ciudadana ha dejado de ser un acto fortuito o voluntario que no requiere una metodología o tecnología para desarrollarse. La participación ciudadana hoy está determinada por tiempos, contextos y objetivos, además cuenta con modalidades, etapas, niveles y herramientas.

Para efectos del Módulo recuperamos el siguiente concepto:

*“La participación ciudadana se expresa en las iniciativas organizadas por grupos de personas reconocidos como miembros de una comunidad, que se integran en forma individual o colectiva para **exigir su derecho histórico**, en el caso de México incluido en la Constitución, a ser parte de una deliberación razonable para construir su proyecto de nación, que les asegure un **nivel de vida adecuado**.”⁴¹*

³⁹ Ídem. p. 23

⁴⁰ Ídem. p.16 y 17

⁴¹ Definición elaborada por el Proyecto Toolkit Foundation, del que Equipo Pueblo es parte.

• **Factores que propician la Participación Ciudadana**

La participación ciudadana requiere de factores que propicien su surgimiento y formalización en las comunidades y programas de gobierno:

- a) Las demandas, expectativas y soluciones de problemas de la comunidad.
- b) La información que brinda el propio gobierno a la ciudadanía, lo que debería incluir la posibilidad de diálogo, de comunicación y de interpretación.
- c) La posibilidad de crear espacios o instituciones de participación ciudadanas.
- d) Una legislación que reconozca la diversidad y permita la innovación.
- e) El fomento de una vida asociativa.

• **Principios**

La participación ciudadana debe partir de principios básicos:

- i. La libertad de incorporación —y desincorporación— de las personas, buscando su institucionalización, pero no su corporativización.
- ii. La inclusión de las diversas formas, instancias y espacios de asociación de la ciudadanía.
- iii. La corresponsabilidad social.
- iv. La transparencia y la rendición de cuentas.
 - v. La equidad de género.
 - vi. La autodeterminación.

- vii. La diversidad cultural de cara a la equidad y la justicia.

La participación ciudadana no puede ser asumida como homogénea, al contrario, la ciudadanía debe de participar de acuerdo a sus intereses, capacidades y disponibilidad, lo que garantiza que cada persona se comprometa con ella.

• **Etapas**

La participación ciudadana será más efectiva si obedece a un plan o procedimiento, ubicando los momentos o etapas. Lo primero es definir el propósito que se persigue con la participación. Las etapas son generalmente:

- i. **Identificar el problema:** Investigación y discusión con el objeto de identificar los aspectos esenciales del problema o tema a enfrentar.
- ii. **Analizar el problema:** Revisión del contexto, de los factores que influyen, los temas o las situaciones problemáticas para el impulso de posibles soluciones, o formas de intervenir en ellos.
- iii. **Visibilizar soluciones:** Examen para identificar la diversidad de opciones políticas, de los recursos disponibles o que puedan movilizarse.
- iv. **Diseñar políticas:** Selección de una opción política óptima, la definición y concretización de la misma, que pueda ser puesta en práctica (viabilidad).
- v. **Ejecutar la política:** La operación de la política.

vi. **Monitorear, dar seguimiento y evaluar:** Supervisión de la ejecución, retoolimentación para la efectividad y eficiencia de las medidas tomadas sobre el problema o asunto; el ajuste eventual de la política, y la implementación de medidas, después de finalizar la experiencia para asegurar la sustentabilidad de la solución del problema o el manejo del tema.

• **Niveles**

En cada una de las etapas, se puede participar en diversos niveles, desde, solo estar bien informados(as) hasta la responsabilidad completa de la gestión de una fase en cuestión. Entre ellos encontramos los siguientes:

- i. **Resistencia:** Oposición activa de las personas a una medida o política planteada o instrumentada.
- ii. **Oposición:** Actitud de negación ante el planteamiento de una medida o política y sus soluciones.
- iii. **Información:** Entendida aquí como comunicación a las personas involucradas.
- iv. **Consulta:** Las personas involucradas tienen la oportunidad de expresar sugerencias y preocupaciones.
- v. **Construcción de consensos:** Las personas involucradas interactúan para entenderse entre sí, discutir varias opciones y llegar a una posición negociada que sea aceptable para todas.
- vi. **Toma de decisiones:** Cuando la ciudadanía es directamente involucrada en la

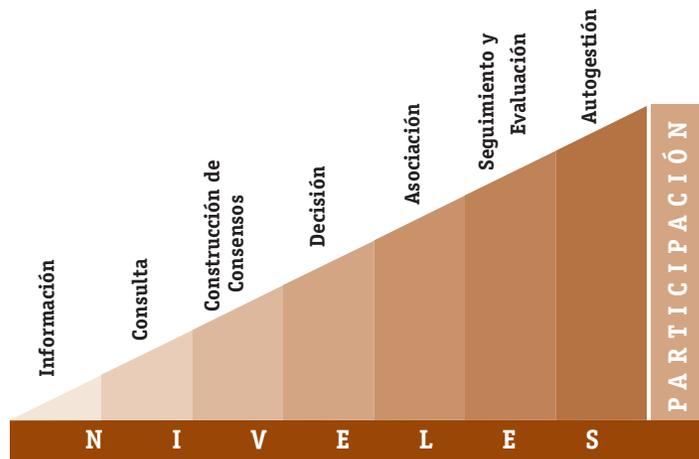
toma de decisiones y comparten la responsabilidad por los resultados probables.

- vii. **Riesgos compartidos:** La participación ciudadana está personalmente implicada en los resultados, incluido el riesgo de que no sean los esperados, de esta manera la responsabilidad es compartida.
- viii. **Asociación:** Se construye con los dos anteriores. Aquí los ciudadanos y ciudadanas no sólo toman parte en la toma de decisiones y comparten los riesgos de los resultados, también participan en la implementación de las decisiones, sobre una base de igualdad con las otras personas involucradas.
- ix. **Autogestión:** Significa la gestión ciudadana autónoma del problema, de esta manera le corresponde una responsabilidad y un compromiso completos. La autogestión se considera el nivel más alto de participación.

En la práctica, se dan experiencias en donde estos niveles interactúan, de tal manera que puede haber oposición y movilización, pero también capacidad de propuesta en la política pública.

La formulación de los propósitos de la participación, tan concretos como sean posibles, sin duda ayudará al desarrollo adecuado de estrategias y procedimientos para la participación ciudadana; encontrará las formas más apropiadas para motivar a las personas a participar, y permitirá determinar los recursos (financieros, de tiempo, etc.) necesarios para alcanzar los propósitos planteados.

MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



2. MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS DIVERSOS ÁMBITOS DE GOBIERNO

Una experiencia vinculatoria entre ciudadanos, ciudadanas y gobiernos representa el mejor modelo de acercamiento hacia la gestión gubernamental participativa. El argumento es que mientras las acciones sean desvinculadas de los recursos, legalidad e infraestructura, las posibilidades de institucionalización, de políticas públicas y normatividad son mínimas.

El trabajo de consulta, el diseño de metodologías de intervención, la operación de proyectos y la evaluación de las acciones, son ingredientes que aseguran el éxito de la iniciativa ciudadana, legitiman a los gobiernos y pueden colocarse en el umbral de la sustentabilidad. La ciudadanía se ve reflejada en los proyectos y las obras, las aprehende, conserva y emula como banderas. Los gobiernos adquieren una presencia y un consenso que

garantiza otras obras y se convierten en corresponsables del ejercicio de gobierno.

Esta convicción se ha traducido en muy diversos esfuerzos de organizaciones civiles y sociales por contar con un respaldo jurídico que favorezca y haga efectiva la participación ciudadana en las acciones de gobierno y políticas públicas.

Los documentos jurídicos que garantizan la participación ciudadana corresponden a los ámbitos federal, estatal y municipal. Asimismo, hay leyes federales y estatales que incluyen -en algunos apartados- aspectos relacionados con la participación ciudadana, o que siendo federales reconocen el nivel local.

En el **Primer Nivel** destacan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que establece la obligación del gobierno federal a dar a conocer la información pública, incluyendo los recursos públicos. La ciudadanía

tiene el derecho a acceder a toda la información pública, lo que la fortalece, pues es el primer paso de la participación ciudadana.

Además se cuenta con la Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y otras federales que recomiendan la participación ciudadana y de la sociedad civil, como la Ley de General de Desarrollo Social en los ámbitos del desarrollo y la política social. (Ver Anexo 1 del Manual).

Es importante tener en consideración que no existe una Ley Federal de fomento o promoción de la Participación Ciudadana, aunque ha sido una demanda constante de grupos, organizaciones civiles y diversos sectores de población, en los últimos años.

En el **segundo nivel** están las Constituciones Políticas de cada Entidad Federativa y en el Distrito Federal. Las 32 cuentan con leyes para la transparencia; 23 han aprobado su Ley de Participación Ciudadana.⁴² Mientras que solo nueve entidades tienen una ley relacionada con el Fomento a las actividades que realizan las OSC.⁴³ (Ver anexo 2 del Manual).

El **tercer nivel** se refiere a las Leyes Orgánicas Municipales o reglamentos municipales, que como se sabe, son heterogéneas y diversas, por lo que se recomienda recurrir a ellas en los casos concretos.

⁴² La Leyes de participación ciudadana vigentes en los estados son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁴³ Cuentan con Ley de Fomento: Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas.

No hay que olvidar que en el Sistema Normativo Indígena, existen leyes que son acatadas por el conjunto de la comunidad, aunque no sean formales para la cultura occidental. Las decisiones trascendentales adquieren mayor importancia para la comunidad.

No es aceptable que el municipio, o mejor dicho que la autoridad municipal decida hacer una nueva autopista o carretera, sin consultar e involucrar a los residentes en el proyecto. Por tanto, es recomendable tomar en consideración que:

- El gobierno debe de responder a las necesidades y demandas de las personas, involucrándolas en su identificación, en el diseño y aplicación de políticas para atenderlas, lo que es una manera excelente para asegurarse de que son adecuadamente atendidas.
- La gestión de gobierno y el desarrollo en particular, desde una perspectiva de la sustentabilidad, involucra un conjunto de temas de una amplitud y complejidad creciente. Para cumplir las tareas de la gestión y el desarrollo exitosamente, la participación ciudadana es indispensable.
- Las buenas ideas pueden hacer mucho para mejorar el gobierno local y la ciudadanía directamente involucrada o afectada por un problema y generalmente tiene las mejores. Sus experiencias directas, pensamientos y discusiones, proveen la creatividad e innovación necesarias para abordar temas delicados o complicados de manera satisfactoria para todos.
- Finalmente, la participación ciudadana en

el gobierno local es casi siempre efectiva por los costos. Los ciudadanos y ciudadanas suelen ayudar a localizar maneras más baratas de hacer las cosas, su voluntad de participación en la ejecución de políticas puede reducir los costos financieros de manera significativa, además en un sentido figurado, las autoridades locales pueden pagar un alto precio cuando las ciudadanas y los ciudadanos no están involucrados directamente en el proyecto.

3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA SEGÚN SU OBJETIVO

Para que la participación ciudadana tenga mayores márgenes de efectividad, además de planearla y de reconocer el respaldo legal existente, debe seleccionar los mecanismos (herramientas) más adecuados. Las experiencias de participación -en países como el nuestro- ha hecho posible el diseño de mecanismos diversos, que responden a las distintas intencionalidades o propósitos que se plantea.

La selección de tales mecanismos, por tanto, depende del problema o asunto del que se trate, del sector o grupo de población que lo promueve, de la complejidad del tema, es decir, de qué tan estratégica o significativa es la intervención de la ciudadanía, o del alcance que se le quiere dar: solo resistir, solo protestar, o también proponer, operar, monitorear, evaluar. En este módulo damos mayor peso a aquellos mecanismos para una participación que privilegia o se propone incidir o influir en las decisiones y/o políticas públicas.

La incidencia supone una diversidad de acciones y uso de instrumentos destinados 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. Por tanto se reconocen desde la manifestación pública para oponerse o protestar por una decisión, medida o política pública; pasando por los procesos de exigibilidad de derechos, hasta los de consulta para evaluar y/ o proponer salidas a las y los tomadores de decisiones, que no han considerado a la ciudadanía en el diseño de políticas. Al final, insistimos, el resultado que se espera es la incidencia.

Por tanto, hay múltiples propuestas de clasificación de los mecanismos de participación ciudadana, producto de la experiencia, de las prácticas de grupos y organizaciones civiles y de quienes, desde la academia, han realizado ejercicios de abstracción para “devolverlos” en forma organizada, jerarquizada, para su aplicación en nuevas iniciativas. Con base en esa producción conceptual se presenta una clasificación, según el objetivo, en la que se da mayor peso e importancia a los que recurrentemente se aplican en el ámbito local y de los que van más allá de ofrecer información a la ciudadanía, y que suponen un grado de participación e influencia en la toma de decisiones. **Se consideran recursos para el ejercicio democrático, la base de la democracia deliberativa o directa, así como opciones para la incidencia política.**⁴⁴

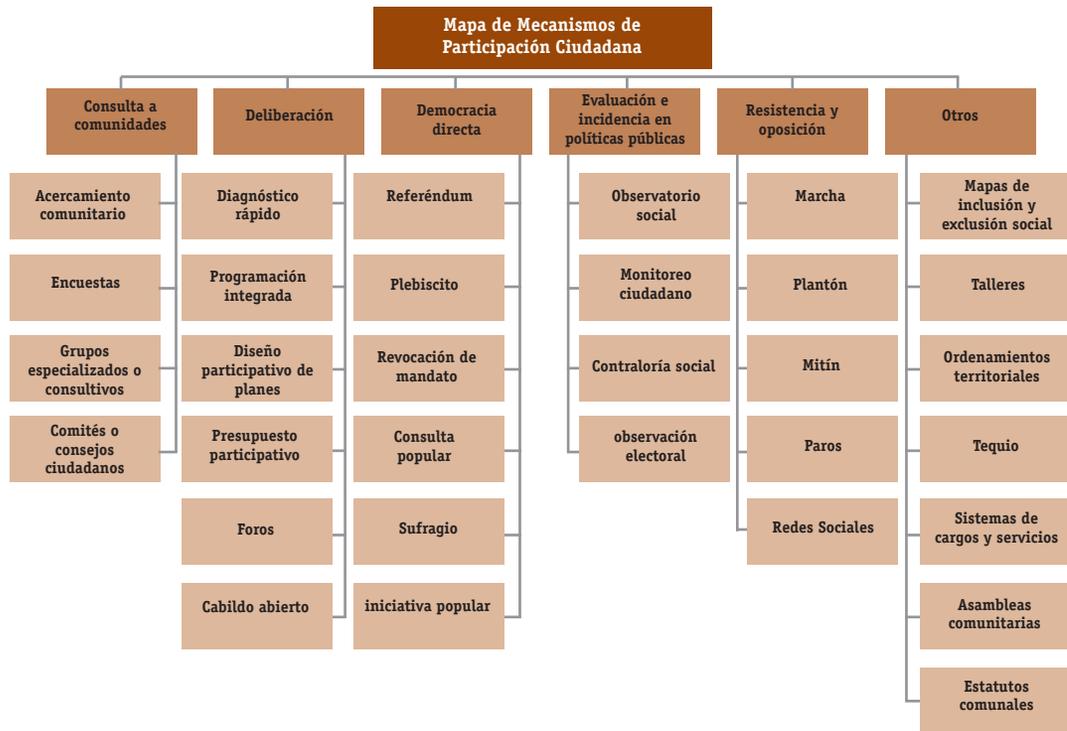
⁴⁴ *Participación Ciudadana. Texto de lectura*, Módulo 6, Pineda, Luis y Mendoza, Alberto, SEDESOL, Hábitat y BM, México, 2005

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA SEGÚN SU OBJETIVO⁴⁵

Tipo	Definición o Ámbito	Ejemplos
Consulta a comunidades	<p>Son instrumentos que establecen un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. Tratan de aprovechar el capital social existente</p> <p>Pretenden ser un mecanismo estable, con una composición determinada y periodicidad de las reuniones, aunque con atribuciones muy cambiantes según los casos</p> <p>La principal distinción de este grupo de instrumentos es la que los divide según las comunidades, sean territoriales o sectoriales (mujeres, jóvenes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acercamiento comunitario • Encuestas • Grupos especializados o consultivos • Comités o Consejos Ciudadanos
Deliberación	<p>Son instrumentos que enfatizan la capacidad de reflexión y diálogo de la ciudadanía y de grupos de referencia</p> <p>En este grupo pueden distinguirse dos grandes tipos. El primero se basa únicamente en la búsqueda de la información y deliberación ciudadana; mientras que en el segundo este objetivo se combina con una selección de las y los participantes, que los convierte en una muestra representativa de la sociedad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico rápido • Programación integrada • Diseño participativo de planes • Presupuesto participativo • Foros • Cabildo abierto
Democracia Directa	<p>Son instrumentos participativos cuya principal cualidad es la extensión de la participación haciéndola llegar al máximo posible de ciudadanos</p> <p>Se pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones</p> <p>Una parte de esos mecanismos nos sirve tanto para tomar decisiones concretas como para contribuir a democratizar el proceso de elección de representantes y hacerlo más abierto a la influencia de la ciudadanía</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Plebiscito • Revocación de mandato • Consulta popular • Sufragio • Iniciativa popular

⁴⁵ Basado en: **Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local**, Memorias 1, IIS-UNAM, COMECSO, Indesol; Ziccardi, Alicia (Coord); México, 2004

Tipo	Definición o Ámbito	Ejemplos
<p>Evaluación e incidencia en políticas públicas</p>	<p>Son mecanismos o instrumentos de participación ciudadana para observar, vigilar, dar seguimiento y evaluar procesos, políticas o programas de gobierno, con lo que fortalecen la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y la colaboración entre servidoras y servidores públicos y ciudadanía para mejorar su gestión</p> <p>La evaluación ciudadana regularmente tiene en la mira proponer mejoras e influir en las decisiones sobre el diseño y la aplicación de políticas públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Observatorio social • Monitoreo ciudadano • Contraloría social • Observación electoral
<p>Resistencia y oposición</p>	<p>Son los mecanismos que denotan una oposición activa o pasiva de la ciudadanía ante una determinada decisión o ausencia de medidas gubernamentales, ante un problema sentido.</p> <p>Suelen ser mecanismos con una finalidad específica, de corta duración, con una composición heterogénea y cambiante, que protesta por una decisión contraria a sus intereses. Las redes sociales –vía Internet- están siendo un recurso idóneo para ello.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Marcha • Plantón • Mitin • Paros • Denuncia • Redes sociales
<p>Otros</p>	<p>En los últimos veinte años encontramos muchas experiencias que no aparecen en los grupos ya descritos. En parte de los casos se trata de variantes con distintos nombres y pequeñas diferencias, en que los métodos organizativos se asemejan y encajan en las lógicas de funcionamiento descritas</p> <p>O bien de experiencias comunitarias particulares de una cultura o grupo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas de inclusión y exclusión social • Talleres • Ordenamientos territoriales • Tequio • Sistema de cargos y servicios • Asambleas comunitarias • Estatutos comunales



Descripción de los mecanismos de participación ciudadana

- **Acercamiento comunitario:** Se realiza a través de actividades importantes para la población, regularmente para recoger su punto de vista.
- **Encuestas:** Conjunto de preguntas normalizadas dirigidas a una muestra representativa de la población, con el fin de conocer estados de opinión o hechos específicos.⁴⁶
- **Grupos especializados o consultivos:** Se usan en las primeras etapas de una experiencia, para la identificación del proble-

ma, análisis o únicamente con funciones consultivas. Cuando las personas en estos grupos no se involucran en el diseño de políticas y la toma de decisiones, el uso de la herramienta es menos exitosa.

- **Comités o Consejos Ciudadanos:** Son de muy diversa naturaleza, sectoriales y territoriales: de planeación, de desarrollo social, de desarrollo rural, sustentable, de seguridad pública, vecinales, micro regionales, entre otros. Son espacios que permiten que la ciudadanía pueda tomar decisiones sobre acciones que impulsa el gobierno local, así como, evaluar, presentar propuestas, quejas, denuncias para ser tramitadas por el gobierno.⁴⁷

⁴⁶ Tomado de: <http://es.wikipedia.org/wiki/Encuesta> visitado el 15 de julio de 2009

⁴⁷ Ídem. p. 44

- **Diagnóstico rápido:** Análisis o valoración de un problema o tema a través de la auto percepción de las y los actores involucrados.
- **Programación integrada:** La decisión de los entes municipales de integrar sus acciones y coordinarlas a través de la participación de la ciudadanía.
- **Diseño participativo de planes:** Instrumento público a través del cual se busca descentralizar y democratizar la toma de decisiones, de tal forma que también se puede convertir o se convierte en el instrumento con el que los grupos excluidos participan en la programación social, permitiéndoles gozar de los beneficios de la política social.
- **Presupuesto Participativo:** Se inicia con una consulta general de necesidades y expectativas, con una estructura ciudadana representativa de cada localidad (barrio, calle, manzana). A continuación se establece una metodología para detectar las necesidades sentidas por la comunidad y las reales, a través de un ejercicio de consulta y convencimiento. Posteriormente se operacionalizan esas necesidades, es decir, se priorizan por importancia y monto disponible para su atención, para integrarlas en un plan de desarrollo urbano, que el gobierno facilita y suministra. Se eligen representantes de comité de obra y después se crea un Comité General encargado de legitimar y firmar este plan en corresponsabilidad.

El presupuesto participativo tiene una gran diferencia con numerosos ejercicios “participativos” realizados en nuestro país, por ejemplo, con COPLADE y COPLADEMUN (los convenios que firman los go-

biernos Federal, estatal y municipal) en donde, en muchos casos, son los jefes de manzana y líderes locales afines a intereses partidarios y de sector, los que determinan el plan de obras.

- **Foros:** Herramientas similares a las mesas redondas, aunque en la práctica el término parece referirse a reuniones con múltiples contrapartes que son más incidentales y menos atractivas para sus participantes. Sin embargo, en muchos casos, los foros no hacen ninguna diferencia, aparentemente su carácter sin ataduras, no los convierte en una herramienta para incidencia o para fortalecer la participación ciudadana.

Hay otros mecanismos de participación directa, que inciden en la gestión y desempeño de los gobiernos locales, ya sea a través de consultas públicas o elaboración de propuestas. En México existen, amparados por la ley, varios mecanismos de este tipo.

- **Cabildo Abierto:** Cuando las leyes establecen que al menos un número de reuniones del Cabildo al mes, tiene que ser abierta, en las que la ciudadanía participa con voz.
- **Referéndum:** Consiste en someter un asunto al voto popular. El referéndum por petición, parte de las y los electores y posibilita que una ley propuesta sea sometida al voto popular antes de que entre en vigor. Por regla general se exige que un porcentaje determinado de votantes firme la solicitud que permita un referéndum.⁴⁸

⁴⁸ Tomado de: <http://www.ilustrados.com/publicaciones/Ep-yAkAEkVAuKUBFAcb.php> consultado el 7 de julio de 2009

El referéndum como opción se origina cuando un organismo legislativo desea pedir a una mayoría específica del electorado que acepte una medida antes de que se haga oficial. Los llamados referendos estatutarios y constitucionales son también considerados necesarios por algunos gobiernos como parte de los procedimientos de validación de algunas medidas. Ambos referendos suelen exigir algo más que la mayoría simple para ser aprobados. Son formas de hacer participar al electorado de un modo directo en los procesos legislativos de los gobiernos.

- **Plebiscito:** Reciben el nombre de plebiscitos, las resoluciones tomadas por todo un pueblo a pluralidad de votos (mayoría de votos). Representan los actos de voluntad popular mediante los que el pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de la vida política.⁴⁹

Otras fuentes consideran que el Plebiscito es una “Consulta que se realiza directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes”.⁵⁰

Destaca la naturaleza, eminentemente política, del plebiscito al indicar como ejemplos del mismo la aceptación de una constitución o la manifestación de confianza en una persona o en un régimen político.

- **Revocación de mandato:** Cuando las leyes establecen la posibilidad de destituir a un(a) presidente(a), gobernador(a) o legislador(a) electo(a), antes de que termine el periodo por el que fue elegido(a).
- **Consulta Popular:** Mecanismo por el que se convoca al pueblo para que decida sobre un asunto particular de naturaleza pública.
- **Sufragio:** Equivalente a voto, forma de expresión de la voluntad individual o corporativa en distintos tipos de asambleas e instrumento de participación en la vida pública, incluyendo la elección de quienes gobernarán un pueblo o país.

El sufragio universal acabó por ser uno de los instrumentos principales de las democracias representativas contemporáneas, en las que el voto es personal (no puede hacerse por delegación), libre (el Estado tiene la obligación de impedir cualquier tipo de coacción) y secreto; y su garantía es un rasgo definitorio del Estado de Derecho⁵¹.

- **Iniciativa Popular:** Cuando las leyes permiten que las personas presenten peticiones avaladas por sus firmas, para que se tome en consideración un determinado asunto público, como puede ser una reforma de estatuto o una ley.⁵²

Algunas Constituciones Estatales, Leyes Orgánicas Municipales y Leyes de Participación Ciudadana, especifican también el tipo de participación ciudadana que

⁴⁹ Ídem

⁵⁰ Diccionario de Derecho; Rafael de Pina Vara; Editorial Porrúa; 31^a. Edición; México 2003; p. 408

⁵¹ Tomado de: <http://www.proyectosfindecarrera.com/definicion/sufragio.htm> visitado el 16 de julio de 2009

⁵² *Participación Ciudadana. Texto de lectura*, Módulo 6, Pineda, Luis y Mendoza, Alberto, SEDESOL, Hábitat y BM, México, 2005, p. 43

deben promover los órdenes de gobierno; los espacios y mecanismos en los que se concretan.

- **Observatorio Social:** Instrumento de participación que responde al interés o falta de credibilidad de la ciudadanía sobre la ejecución y/o resultados de una política o programa, ante la ausencia de mecanismos de inclusión en el actuar gubernamental; a partir de la observación - vigilancia de la operación e impacto de las políticas, procesos y resultados de la gestión pública. Puede entonces incluir acciones de monitoreo y prever informes públicos que evalúan y hacen recomendaciones a las instancias tomadoras de decisiones.
- **Monitoreo ciudadano:** Consiste en la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos como la manera en que las y los servidores públicos toman decisiones y utilizan los recursos públicos; cómo se generan y cuáles son los resultados de la gestión pública, su apego al marco legal y el cumplimiento de metas y planes estratégicos, entre otros.⁵³
- **Contraloría social:** Participación ciudadana cuya intervención en lo público está orientada a la vigilancia, control y evaluación de los programas y acciones de gobierno con la finalidad de elaborar propuestas encaminadas a optimizar la gestión gubernamental. Es un tipo de

participación que busca que la ciudadanía organizada, o no, puedan intervenir en el curso de la esfera pública a través de su inclusión en órganos colegiados o comités -es decir, en forma directa-, o de manera indirecta por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncia.

- **Observación electoral:** Entendida como el conjunto de acciones ciudadanas que dan seguimiento al desarrollo de las diferentes etapas del proceso electoral, con la finalidad de contribuir a que éstos se realicen con transparencia, legalidad y equidad, e inhibir irregularidades de los actores políticos y sociales involucrados.

En sus inicios, la observación electoral no tuvo reconocimiento legal, fue hasta la reforma electoral de 1996 que se incorpora dicha figura en la legislación en la materia.

A lo largo de los más de 20 años de observación electoral ciudadana en México, las organizaciones civiles interesadas, han diseñado múltiples estrategias, metodologías y herramientas de observación de las diferentes etapas y acciones del proceso electoral, metodologías que en no pocas ocasiones, han sido retomadas por las instituciones electorales y partidos políticos.

- **Marcha, plantón, mitin y paros generales:** Son los mecanismos que denotan una oposición activa o pasiva de la ciudadanía ante una determinada decisión o ausencia de medidas gubernamentales, ante un problema sentido o de interés público. Suelen ser mecanismos con una finalidad específica, de corta duración, con una composición heterogénea y cambiante.

⁵³ *Guía para el Monitoreo*; Consejo Ciudadano por la Transparencia. Secretaría de la Función Pública, León V, Ana María, México, 2005, p. 6

- **Redes Sociales:** Estructuras sociales compuestas por un grupo de personas que comparten un interés común, relación o actividad a través de Internet. (Facebook, Twitter)⁵⁴

Nosotros las entendemos como: Distintas expresiones de grupos ciudadanos que, mediante el uso del internet y la comunicación celular, muestran su aceptación o rechazo sobre un asunto, informan o difunden un tema e interactúan en tiempo real, convocan a reuniones o manifestaciones presenciales y deciden acciones. Son los grupos de jóvenes quienes más utilizan estos sistemas: mail, messenger, facebook y twitter.
- **Mapas de inclusión y exclusión social:** Mapas actualizados que permiten la visualización de áreas geográficas que han sido más o menos favorecidas por políticas públicas.
- **Talleres:** Es una técnica de enseñanza y sensibilización que se basa en la práctica. La variedad de formatos para esta herramienta es amplia. Una manera de diferenciarlos es considerando su propósito; parece haber tres básicos:
 - o Información y sensibilización
 - o Capacitación, generalmente para el desarrollo de habilidades
 - o Desarrollo de políticas y preparación para la toma de decisiones
- **Tequio:** Es el servicio gratuito que de manera organizada se da en una comunidad, para realizar un trabajo que beneficiará a la comunidad, como la construcción de escuelas, palacios municipales, caminos, entre otros.
- **Sistema de cargo y servicios:** Se refiere al conjunto de funciones o responsabilidad que desempeñan los pobladores durante toda su vida en los ámbitos político, social, cultural y económico dentro de su comunidad. Para poder acceder a ser una autoridad municipal o agraria, en algunos municipios, se requiere haber cumplido con anterioridad los cargos.
- **Asambleas comunitarias:** Es el espacio fundamental de participación ciudadana, donde hombres y mujeres discuten y toman decisiones referentes a la vida pública y privada de la población. En ella también es en donde se eligen a las autoridades municipales o agrarias.
- **Estatutos comunales:** Se refiere al documento que explicita la voluntad del conjunto de la comunidad, en torno a la forma en cómo esa comunidad organiza su vida política, económica y social, incluida la parte relacionada con la propiedad y uso del territorio.

⁵⁴ Ponce, Isabel. Monográfico: Redes Sociales. Observatorio Tecnológico, Gobierno de España, 2012.<http://recursostic.educacion.es/observatorio/web/es/internet/web-20/1043-redes-sociales?start=1>.

Otra definición técnica sobre Redes Sociales: Servicios basados en la Web que permiten a los individuos construir un perfil público o semi-público dentro de un sistema delimitado, articular una lista de otros usuarios con los que comparten una conexión, y ver y recorrer su lista de conexiones y aquellas hechas por otros dentro del sistema. Boyd y Ellison. Sitios de Redes Sociales: Definición, Historia y Conocimiento. Department of Telecommunication, Information Studies.<http://es.scribd.com/doc/28739408/Redes-Sociales>

Reflexiones

sobre lecciones y aprendizajes

1. ¿Es la participación ciudadana un acto democrático?

Sí

No

2. ¿Cuáles serían las diferencias más importantes entre la participación comunitaria, la social y la ciudadana? (Ejemplifique)

3. ¿Cuáles son los factores que propician la participación ciudadana?

4. ¿Qué importancia tiene el hecho de contar con un marco jurídico para impulsar y promover la participación ciudadana?

5. ¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana que se han impulsado en su localidad o entidad? ¿Con qué propósito?

CAPÍTULO III

El Ciclo de la Política Pública

Objetivo Identificar las diversas propuestas de las fases del ciclo completo de las políticas públicas y conocer las opciones de participación de las organizaciones de la sociedad civil en este proceso.



Autodiagnóstico

¿Qué sabemos sobre el diseño e implementación de las políticas públicas?

1. ¿Qué entiendes por política pública?

2. ¿Sabes en qué consiste el ciclo de la política pública?

Si

Explica

No

3. ¿Se puede planear la promoción de una política pública?

Si

No

4. ¿Es necesario establecer alianzas o convenios con diversos actores para promover una política pública?

Si

No

¿por qué?

5. ¿Conoces una experiencia local de promoción de una política pública desde la sociedad civil?

Si

No

PRESENTACIÓN

Como se expuso en el primer apartado, las políticas públicas tienen el fin de atender las necesidades de la población, resolver determinados problemas, responder a las demandas sociales, desde quienes ocupan cargos y responsabilidad en la administración pública. Por eso se dice que: “Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados.”⁵⁵

Sin embargo, pocas son las reivindicaciones sociales que logran trasladarse al campo político, que normalmente resulta impermeable para tales demandas sociales, actuando como una suerte de compartimento estanco. De igual manera, solo alguna que otra logra alcanzar el estatus de políticas públicas. Para que dicha conversión se produzca es necesario que las peticiones o exigencias sociales en cuestión, presenten un perfil particularmente problemático, en términos reales y potenciales, es decir que constituyan lo que Jones (1984) entiende como problema público: “una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública”, que requiere para su tratamiento de una acción o intervención pública que provocaría la necesidad imperiosa de actuar sobre las mismas, diseñando una política *ex profeso* para afrontarlas.⁵⁶

Las políticas públicas para que sean efectivas exigen un cuidadoso proceso de diseño

e implementación. Hace falta reunir o contar con condiciones y recursos que aseguren su operación de preferencia en el mediano y largo plazo. Entre otras condiciones, para responder a las demandas de la población, es fundamental contar con instituciones realmente eficaces y con voluntad para impulsar reformas y políticas públicas adecuadas.

Adicionalmente a lo anterior, conviene considerar los instrumentos que requieren las instituciones de gobierno para diseñar y operar las políticas públicas. Dichos instrumentos son: “Las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión”.⁵⁷

En primer lugar, *las normas jurídicas*, según Pallares, constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. “Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan”.⁵⁸

En segundo lugar, diseñar las políticas requiere de *los servicios de personal*, infraestructura humana, organizativa y de material. Son las distintas personas con grado de especialización que operan en la Administración Pública, y son generalmente las encargadas de elaborar las políticas, la realización práctica, descansa sobre sus hombros.

El tercer instrumento son *los recursos materiales*, aquí se destacan principalmente los financieros. Para poder implementar las políticas públicas es necesario que la Administra-

⁵⁵ Guerrero, Omar, citado por Aguilar, Luis, óp. cit

⁵⁶ Lasswell (1955- 1971), **El ciclo vital de las políticas**

⁵⁷ Ídem

⁵⁸ Ídem

ción Pública tenga recursos, los que obtiene fundamentalmente del pago de impuestos de la ciudadanía.

Un cuarto elemento, es *la persuasión*, que representa un instrumento efectivo muy importante. Pallares señala que la ciudadanía “considera al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad”.⁵⁹

1. CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Por su complejidad, encontramos diversas propuestas y esfuerzos de análisis - conceptualización sobre el **ciclo**, el recorrido, fases o etapas que debe cubrir una política pública. No es fácil poner en marcha políticas públicas, hace falta metodología, recursos y un procedimiento que involucra a diversos actores. El Proceso de las políticas públicas es un conjunto de etapas de decisiones y acciones.

Siguiendo a Knoepfel y otros (2003), podemos decir “... que el ciclo es un marco de referencia que sirve para buscarle sentido al flujo (proceso) de decisiones y procedimientos que -en la realidad- forman una política pública. Luis F Aguilar es más explícito: “la noción de policy process (ciclo) es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia

de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro”. Es un artificio para denotar “sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a manera de proceso”. Además, las políticas públicas se conforman por una gran cantidad de acciones, decisiones y relaciones de distinto tipo en contextos multideterminados.⁶⁰

En todo caso reconocer las políticas públicas como un proceso no implica un orden rígido, no se debe aprender como una evolución secuencial, pues estamos hablando de demandas o problemas colectivos, de decisiones en el marco de la administración pública, de negociaciones entre ciudadanía- gobierno, en fin de medidas que respondan a la ausencia o ineficiencia de políticas en torno a determinado asunto.

Pero el análisis no se puede obviar ya que una decisión plenamente deliberada, orientada a resolver problemas sociales, no puede soslayar responsabilidades, limitaciones, intereses y otros asuntos que acompañan al proceso. El análisis requiere indagar por cada una de las fases que existen o coexisten durante la interacción política.⁶¹

Adolfo Eslava considera que: “*El ciclo es una herramienta que permite delimitar el análisis de acuerdo con un conjunto de etapas que dan forma al desarrollo de las políticas.*” Significa que siempre hay un antes, un durante y un después que serán tan complejos como lo sean las condiciones, recursos y

⁵⁹ Ídem

⁶⁰ *Teoría y ciclo de las políticas públicas*, Ejea Mendoza, Guillermo, México, 2006

⁶¹ *El Ciclo de las Políticas Públicas*, Eslava, Adolfo. Colombia, 2008

tiempo para diseñarlas y operarlas. La lógica -dice Eslava- consiste en “...**deliberar, hacer y evaluar para volver a deliberar.**”

Pallares (1988), como muchos otros autores, define un **Ciclo Vital** en tres fases esenciales: i) Formulación de las políticas públicas; ii) Implementación o aplicación práctica de las mismas, y iii) Evaluación de su rendimiento. Lo que equivale igualmente a los tres momentos identificados de manera general: Diseño, Implementación y Evaluación.

El esquema cíclico no es un instrumento rígido y estricto, no debe asumirse como única vía de configurar políticas, al contrario debe reconocerse como una herramienta flexible que permite plantear cuestiones anticipadamente y que simultáneamente posibilite su monitoreo, de manera que los distintos procesos puedan ser evaluados, cambiados o ajustados si se ubicasen problemas de relevancia.

En la literatura académica la idea del ciclo vital de la política arranca con Lasswell, quien diseña el esquema de “ciclo vital”, consistente en un curso secuencial por fases, que abarca desde la identificación del problema hasta la evaluación de las políticas. Diseño que con los años resultará el referente básico en la temática.

Diversos autores van a redefinir y completar dicho diseño, así Kingdon (1984) propone una secuencia de procesos que incorpora los siguientes pasos:

1. Definición de la agenda
2. Definición de alternativas para la elección
3. Selección concluyente entre las alternativas enumeradas
4. Implementación de la decisión

Este esquema fue perfeccionado por Hogwood y Gunn (1984), quien plantea un ciclo de nueve fases en el curso vital de las políticas públicas:

- 1) Decidir qué (identificación de la problemática y definición de la agenda)
- 2) Decidir cómo abordar dicha problemática (proceso de filtrado de temas-problemas)
- 3) Definición del problema focal
- 4) Proyecciones de futuro y pronósticos
- 5) Definición de objetivos, fines y prioridades
- 6) Análisis de opciones
- 7) Implementación, seguimiento y control de políticas
- 8) Evaluación y revisión
- 9) Continuidad, secuencia o terminación de las políticas

Mientras que Carlos Ruíz Sánchez identifica en su Manual para la elaboración de Políticas Públicas seis pasos:⁶²

1. Identificar y definir el problema
2. Percibir la problemática actual o futura
3. Seleccionar soluciones
4. Establecer objetivos o metas
5. Seleccionar los medios
6. Implementarla

Partiendo de las definiciones de los autores recuperados y con fines didácticos, proponemos el siguiente cuadro que integra los contenidos fundamentales del ciclo:

⁶² Citado por Aguilar

Ciclo de las políticas públicas (PP)⁶³

Momentos de la PP	Componentes	Variables
Diseño o Formulación	<p>Definición de la agenda</p> <p>Definición de alternativas para la elección</p> <p>Selección concluyente entre las alternativas o soluciones enumeradas</p>	<p>-Decidir que es un problema público</p> <p>-Identificar la problemática, causas y efectos</p> <p>-Cómo abordar dicha problemática</p> <p>-Definir el problema focal y concreto</p> <p>-Considerar las demandas de los diversos sectores</p> <p>- Valorar y elegir alternativas u opciones políticas precisas</p> <p>-Proyecciones de futuro y pronóstico</p> <p>-Definir objetivos, fines y prioridades</p> <p>-Establecer metas o etapas</p>
Operación/ Implementación o aplicación	<p>Implementación de la decisión</p> <p>Aplicación práctica, seguimiento y control de la política</p>	<p>-Desarrollo de acciones por meta o etapa</p> <p>-Seguimiento del desarrollo de las metas o etapas</p> <p>-Corrección de las acciones</p>
Evaluación	Evaluación de su rendimiento o resultados	<p>-Evaluación y revisión</p> <p>-Continuidad o reformulación</p> <p>-Terminación de la política pública</p>

⁶³ Diseñado con las propuestas del ciclo de la política pública, citados en el presente capítulo

Todos los pasos son indispensables, pero dentro del **momento del Diseño o Formulación**, si logramos **identificar con precisión el problema**, habremos avanzado un 50%. Hay que establecer claramente a quien afecta, en dónde se presenta y cuánto miden las alteraciones que provoca el problema. Implica el análisis tanto de la coyuntura como de los aspectos sociales y políticos en el lugar que se quiera implementar la política, ya que la mayoría de las veces la ideología-política del gobierno impide la realización del objetivo planteado.

Cuando se analiza la **Solución al Problema** para el cual se creará la política pública es conveniente valorar: i) El respaldo ideológico-político; ii) los criterios políticos; iii) los criterios técnicos; iv) los criterios administrativos.

También hay que considerar- sugiere Aguilar- **los recursos con los que se podrá contar** para la planeación y consecuente implementación de la política, tanto tecnológicos como administrativos, organización operativa, gasto, entre los más importantes. De igual manera hay que tener cuidado al planearla ya que se debe tomar en cuenta la opinión de la sociedad -o parte de ella- a la que se dirige la política, porque desde nuestra visión puede parecer una magnífica idea, pero para las personas puede ser perjudicial o benéfica.

La **definición de objetivos**, es uno de los momentos esenciales del ciclo, pues es sin duda la referencia básica de la política en cuestión y el eje a partir del cual se calculan las posibles desviaciones que en el proceso de implementación puedan producirse. Los obje-

tivos o metas de la política, constituyen un referente decisivo, puesto que estamos construyendo un futuro deseado.⁶⁴

Una vez definidos los objetivos debe procederse a **la elección de la política más acorde**; la relación de coherencia entre problemática y política, debe ser directa y proporcional en razón de los diversos aspectos anteriormente reseñados. Puesto que se trata de elegir la opción concreta de política, el componente decisonal y el proceso decisorio, resultan centrales.⁶⁵ Algunos recomiendan el estudio y selección de alternativas u opciones políticas precisas y detalladas; hacer una valoración y comparación de las mismas, tomando en cuenta las ventajas e inconvenientes de cada una e incluso un análisis de costo – beneficio.⁶⁶

En cuanto al momento de **la implementación o aplicación**, la mayoría de autores piensa que no existe una separación tajante y radical entre la etapa de formulación y la etapa de operación. Sería difícil deslindar una de otra, de ahí que Barret y Fudge (1981) consideran la implementación “como un continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción”. La implementación de las políticas públicas corresponde a las Administraciones Públicas, que son las responsables de las mismas. Además se le considera la fase más crítica del ciclo

⁶⁴ Eslava, Adolfo, óp. cit.

⁶⁵ Ídem

⁶⁶ **El ciclo de las políticas públicas.** Diplomado en Gerencia de Políticas Públicas, mención Empleo

porque el número de actores involucrados aumenta mucho, así como las expectativas e intereses.

Finalmente, el momento de la Evaluación de las políticas públicas, implica el proceso de monitoreo y control de las mismas, con base en las posibles desviaciones de trayectoria en relación a los objetivos y metas establecidas y los resultados efectivamente alcanzados. Con la evaluación se constata el grado de consecución de las metas definidas, con lo que se ajustan las expectativas respecto a las realidades conseguidas. Dicho ajuste evidenciará los cambios, o modificaciones que en su caso corresponda introducir y realizar.⁶⁷

En definitiva, la Evaluación, de cara al conjunto del ciclo vital de las políticas, podría ser considerada la fase más relevante por cuanto que evidencia los resultados de la política.

Por último, conviene recordar que la función más importante de la deliberación pública y la elaboración de políticas, es la definición de las normas que determinan cuando deberán considerarse ciertas condiciones como problemas de política. La solución de los problemas puede tener diversas caras, distintas formas de solución y no solo una, por tanto se debe considerar la mayor parte de las opciones y al ir las analizando objetivamente descartar e ir seleccionando las más viables.⁶⁸

“Las decisiones importantes de políticas son algo más que simples esfuerzos por ac-

tuar de la mejor manera posible en la situación inmediata que afronta el elaborador de política. Tales decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas”.⁶⁹

2. PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) EN LA PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ciclo completo de la política pública es una realidad y está reconocida no solo como una opción que los gobiernos toman o dejan, sino como una expresión de la vida democrática y también como un derecho social. Es un signo de la democracia participativa y de un gobierno efectivo.

La sociedad civil ha dado muestras de su interés y capacidades para participar, dialogar y proponer en su caso, políticas públicas en los distintos campos o ámbitos en los que trabaja e influye, muchas veces en articulación con actores locales –comunitarios igualmente interesados y comprometidos con su entorno. La noción de *política pública*, comenta Manuel Canto Chac, centrada en la función gubernamental ya no es suficiente. La distinción entre *política pública* y *acción pública* está en el centro de la transformación de la relación gobierno –sociedad.

⁶⁷ Eslava, Adolfo, óp. cit

⁶⁸ Aguilar, Luis F, óp. cit

⁶⁹ Majone, Giandomenico, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, CFE, Citado por Aguilar

Niveles de participación de las OSC en las fases del ciclo de la política pública

Niveles de participación/ Fases del ciclo de la PP		Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
D I S E Ñ O	Agenda						
	Análisis de Alternativas						
	Decisión						
	Formulación						
Implementación							
Evaluación							

Aunque hay un capítulo dedicado a la participación ciudadana aquí lo vinculamos al ejercicio de control ciudadano y la gestión gubernamental. Manuel Canto Chac, ubica los distintos niveles de participación, así como ámbitos de las políticas públicas, considerando su ciclo.⁷⁰

El cuadro pretende mostrar gráficamente las opciones que tienen las OSC de ser parte del proceso de la política pública. En alguna o todas las fases del ciclo de la política pública (diseño, implementación y evaluación), considerando uno o todos los niveles posibles de participación de la sociedad civil o grupos ciudadanos interesados en la incidencia, en determinada(s) política(s).

Se parte del principio de que es posible participar en los diversos niveles reconocidos en el esquema. i) Solicitando información so-

bre la política que se está diseñando o implementando; ii) Siendo consultadas previa o posteriormente a su diseño e implementación; iii) Ser parte de la decisión de instrumentar una política, o de modificar- suspender alguna decisión tomada de una política contraria a los intereses de la comunidad; iv) La delegación se refiere a la decisión de quien o quienes podrán implementar la política, considerando que no es quehacer exclusivo del ente público, sino que puede operarla una instancia de la sociedad civil (ONG, Academia, Sector Privado); v) La asociación implica, sobre todo la implementación y/o evaluación de la política pública, bajo convenio entre gobierno e instancias de la sociedad civil; vi) El control se refiere al monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública, ya sea en la implementación o al término de haberse operado.

En las sociedades en donde se ha distendido la relación gobierno-sociedad, gracias al

⁷⁰ Canto Chac, Manuel, **Introducción a las políticas públicas**. En Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio, MCD, México, 2002

desempeño democrático de la ciudadanía y sus organizaciones, la política pública tiende a concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como intervención gubernamental que promueve la participación social.”⁷¹ Sin embargo, aun en la actualidad predominan las políticas decididas sin consulta y participación social.

Manuel Canto Chac, ubica **dos enfoques** en la elaboración de políticas públicas:

La concepción “desde arriba” de las políticas públicas, se asume como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, que se acompaña con ciertas preferencias valorativas de quién toma la decisión, se respalda en la determinación de ciertos montos de recursos y logra imponerse como un acto público a las y los “administrados”. En resumen, se entiende la política pública como la acción por parte del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos. Lo que denota:

- Un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos.
- Se privilegia el trabajo de los expertos y los decisores.
- La política nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias.
- Es un producto para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente.

La concepción “desde abajo” de las políticas públicas, se origina literalmente en la constelación de demandas sociales, y más

propriadamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores. El gobierno actúa en función de las presiones de los grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas.

Este ejercicio desde abajo de las políticas públicas reclama un **conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad**, no intercambiables las unas por las otras:⁷²

- Capacidades organizacionales, relacionadas con el funcionamiento sostenible de la organización, entendido éste como “... un ordenamiento sólido y estable con capacidad de financiamiento necesario para obtener certidumbre económica... un modelo de funcionamiento eficaz... (y) un ejercicio permanente de evaluación y aprendizaje”.
- Destrezas técnicas, que “...les permiten elaborar propuestas viables, factibles y replicables, ejecutar las acciones, darles seguimiento y evaluarlas”.
- Destrezas políticas “...se refieren al establecimiento de relaciones junto a otros actores afectados y/o interesados frente a alguna figura de autoridad, de manera corresponsable e institucional”, también implican el conocimiento del gobierno de tal suerte que “...aprovechan las coyunturas... y logran insertarse en la arena de decisiones”
- Arraigo social, a través del cual las organizaciones “...se articulan con los diferentes actores de la comunidad o territorio... para

⁷¹ Ídem

⁷² Ídem

*el diseño e implementación de la propuesta o proyecto”.*⁷³

Ahora bien aun cuando la intervención de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones públicas es una realidad cada vez más frecuente en países como el nuestro, hay siempre tensiones y retos que enfrentar, algunos de los cuales están ampliamente expuestos en el texto citado de Canto. Destacamos:

En el **proceso de deliberación** con las instancias tomadoras de decisiones puede ocurrir que el número de las organizaciones participantes resulte limitado y por tanto queden fuera otras que están de una u otra manera relacionadas con el tema o iniciativa que se está promoviendo. Por distintas razones, no siempre pueden participar todas las que deben o se encuentran involucradas e interesadas. Un resultado no deseado es que el número de escuchados/as- beneficiados/as sea mínimo, o el que se conforme una suerte de interlocutor *elite*. Manuel Canto concluye este punto con la siguiente reflexión:

“La participación, aún en los espacios deliberativos, no puede dejar de verse como una relación de poder. Quienes insisten en que éste debe quedar fuera al hablar de la deliberación, contribuyen con ello a restarle legitimidad a sus diversos mecanismos, como si las relaciones de poder no jugaran en las acciones orientadas con criterios democráticos. El

*asunto de la democracia es si promueve el acceso de los más a las decisiones y si con ello contrarresta las tendencias de las élites a excluir. Al parecer los mecanismos de participación y deliberación podrán jugar más su papel incluyente en la medida en la que se mantenga la demanda social por participar y se renueven las manifestaciones del poder que fuerzan a las élites a abrir los espacios, estableciéndose así los equilibrios a través de rediseños institucionales incluyentes.”*⁷⁴

En torno a la Metodología. Las organizaciones y en particular las redes o articulaciones pueden enfrentar dificultades de carácter técnico – metodológico en los procesos de diálogo y concertación con el gobierno, por falta de experiencia, escaso conocimiento del tema, dificultad para traducir acuerdos y objetivos en acciones prácticas y otras relacionadas con la estructura formal de la red.

De especialización. Otra de las tensiones que acompaña a las experiencias de participación en políticas públicas, es la que se da con la especialización en detrimento de la visión global sobre los asuntos relevantes de la localidad. Es decir, analizar a fondo los problemas, a fin de resolverlos, implica un conocimiento especializado, pero la resolución de los problemas –al estar habitualmente relacionados unos con otros- no puede hacerse sin una mirada de conjunto. Cuando se trata de las relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y gobierno, la raíz de este pro-

⁷³ Ídem

⁷⁴ Ídem

blema se expresa como la tensión entre las prácticas sectorizadas de la estructura gubernamental y la visión de conjunto, de demandas de solución global y no parcializada a los problemas, existente en las organizaciones civiles y sociales.⁷⁵

No obstante, se reconoce también que la especialización de las y los líderes les permite participar con mayor eficacia en la resolución de aspectos específicos que requieren de información calificada, en todo caso la interrogante que queda es si resultan compatible la especialización y la visión de conjunto, por supuesto que esta interrogante no es válida sólo para la participación ciudadana, sino prácticamente para todo ámbito de actividad humana.

Terminamos este apartado diciendo que los instrumentos participativos por sí solos no nos explican la dinámica de construcción de nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, sino que el grado de contribución que puedan tener está en función de la dinámica política que experimente cada sociedad. No habría que olvidar que la concertación requiere de transacción, de intercambio político, lo que genera que en los ejercicios de concertación se pongan en juego otro tipo de recursos, como son los simbólicos, los productivos, los políticos, y no solamente los discursivos.⁷⁶

⁷⁵ Ídem

⁷⁶ Ídem

Reflexiones

sobre lecciones y aprendizajes

Ejercicio en grupo

Instrucciones: Considerando lo aprendido y la experiencia de las organizaciones participantes, realizar las siguientes actividades, responder las preguntas y desarrollar el ejercicio sugerido. Es importante que consideren que se dará continuidad al mismo, en el ejercicio del capítulo IV.

- ✓ Integrar equipos de trabajo de cinco personas, utilizando la selección al azar, o bajo el criterio temático del interés de las y los participantes
- ✓ Un integrante del grupo expone las respuestas y el ejercicio
- ✓ Se establece un tiempo de preguntas u observaciones
- ✓ El facilitador(a) integra una conclusión(es) junto con las y los participantes para orientar el ejercicio siguiente

Preguntas

1. Considerando lo revisado en los capítulos anteriores, la experiencia de la o las organizaciones ¿Qué política pública promoverían desde el campo o ámbito en el que trabajan la o las OSC de la localidad? (Elegir un tema relacionado con la actividad de algunas de las organizaciones participantes)

2. Señalen en ¿Qué fases del ciclo de la política pública y en cuáles niveles de participación de las OSC se ubican en su propuesta?

CAPÍTULO IV

Construcción de propuestas de Incidencia en Políticas Públicas

Objetivo Comprender el alcance de la incidencia y la metodología para diseñar, proponer, dar seguimiento y evaluar políticas públicas para influir en los ámbitos de decisión gubernamental.



Autodiagnóstico

¿Qué tanto sabemos sobre estrategias de incidencia en la gestión local?

1. ¿Puede la ciudadanía plantearse la posibilidad de incidir en política en su localidad?

Si

No

Por qué

2. ¿Qué necesita una organización civil o ciudadana para promover una política pública?

3. ¿Qué mecanismos de participación conoces para la incidencia en la gestión local? Especifica

4. ¿Conoces o has participado en iniciativas ciudadanas para la incidencia en tu entidad o localidad?

Sí

No

¿Cuál?

PRESENTACIÓN

Como ya se ha reiterado, la participación ciudadana tiene distintos alcances, intenciones y modalidades que al final buscan intervenir en la vida política de la entidad o localidad y una de esas manifestaciones es la incidencia política. Pero a la vez, la incidencia política, no es propiamente una actividad de participación ciudadana, es un proceso más amplio y diferente en su objetivo de modificar políticas públicas en beneficio de los intereses de los grupos ciudadanos o sectores desfavorecidos, no sólo en el campo político, sino en diferentes ámbitos de acción pública: social, económica y de servicios.⁷⁷

Se entiende por incidencia en las políticas públicas, la capacidad de la población organizada para participar, influir, modificar, o frenar –mediante la persuasión o presión– la toma de decisiones del gobierno en cualquiera de sus ámbitos con respecto a acciones estratégicas que tienden a resolver problemas públicos.⁷⁸

1. LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

La **incidencia política** es un proceso deliberado y sistemático que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de

la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en quienes toman decisiones sobre políticas, mediante la elaboración y presentación de propuestas que ofrezcan soluciones a los problemas sociales o de la comunidad, con la finalidad de lograr cambios específicos en el ámbito público, que beneficien a amplios sectores de la población o a sectores más específicos.

Está dirigida a cambiar o innovar políticas en temas particulares a partir de propuestas 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.

Hablamos de 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.

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

⁷⁷ **Incidencia Política**, Material de sensibilización y capacitación; Programa Regional BioAndes, desarrollado por la Asociación para el Desarrollo Local -ASODEL

⁷⁸ **Gestión y Participación, Guía Técnica**, Serie Guías de Formación en Derechos Humanos, Guevara López, Elizabeth y Eduardo Morales Sierra; México, 2002

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.

• ***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 las y 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.

Considerando la experiencia de diversas organizaciones de la sociedad civil de América Latina se puede decir que generalmente se plantean incidir por las siguientes razones:

Razones para promover iniciativas de incidencia política⁷⁹

- ✓ Defender los derechos y hacerlos realidad
- ✓ Resolver problemas específicos
- ✓ Traducir valores compartidos en políticas públicas que los reflejen
- ✓ Generar canales de comunicación para expresarse más allá del voto
- ✓ Hacer llegar sus propuestas a las y los tomadores de decisiones

⁷⁹ **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

- ✓ Proponer una aproximación colectiva a un problema de índole social
- ✓ Buscar mejores condiciones de vida para las personas
- ✓ Fortalecer y empoderar a la sociedad civil
- ✓ Favorecer la vida democrática

• **Factores que influyen en la incidencia política**

Hay desde luego factores externos e internos que contribuyen o favorecen la incidencia política:⁸⁰

Factores Internos	Factores Externos
<ul style="list-style-type: none"> -Democracia interna de la organización -Disposición de interactuar con las instancias de gobierno de manera constructiva -Disposición de construir y/o fortalecer alianzas -Ubicación de la incidencia en objetivos de corto, mediano y largo plazo -Conocimiento del contexto o entorno prevalente -Conocimiento del funcionamiento de los espacios de decisión donde se promoverá la iniciativa -Manejo de información y capacidad de investigación -Acuerdos claros entre las personas/organizaciones que impulsan la iniciativa -Disponibilidad de recursos económicos y humanos 	<ul style="list-style-type: none"> -Apertura democrática de autoridades y servidores(as) públicos(as) -Voluntad política para el diálogo y la participación social -Acceso a las personas con poder de decisión y otros actores clave -Avances en la equidad social, económica y cultural -Opinión pública y generación de corrientes de opinión favorables a la participación de las OSC -Transparencia y acceso a la información pública -Descentralización de las decisiones de gobierno para la incidencia local

⁸⁰ Manual de participación e Incidencia... óp. cit.

2. DISEÑO DEL PLAN DE INCIDENCIA

La forma que asuma la incidencia política y sus modalidades, dependerán 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, que el poder tiene una «cara abierta» (las instituciones políticas propiamente dichas), una «cara cerrada» (los hoy llamados poderes fácticos) y una «cara invisible» (el tramado de creencias, normas, prejuicios que legitima el poder global).⁸¹

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.

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.⁸²

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.

Considerando el alcance de la incidencia política, conviene contar con orientaciones y herramientas para integrar de la mejor manera una iniciativa de Incidencia. Como todas las técnicas, se les debe considerar como una guía flexible, pero que asegure en lo posible su viabilidad.

A. Importancia de contar con un Plan para la Incidencia

Un plan de incidencia política es una guía y un ordenamiento del trabajo que pensamos llevar a cabo para promover cambios en situaciones propias del campo de las políticas públicas.

El plan de incidencia debe ser un documento explícito y conocido por las y los participantes, que precise las acciones, los mecanismos, así como los recursos humanos y financieros necesarios, para lograr con éxito el propósito de la iniciativa.

⁸¹ Veneklasen Lisa con Valerie Miller, **Un Nuevo Tejido del Poder, los Pueblos y la Política, Guía de Acción para la Incidencia y la Participación Ciudadana**. Oklahoma USA, 2002

⁸² Ver anexo: Análisis de Poder que incluye la herramienta Mapa de Poder

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 convertirse en una camisa de fuerza, más bien debe ser como un camino abierto y flexible para ordenar el trabajo múltiple y simultáneo que se propone realizar.

B. Condiciones para impulsar una Propuesta Ciudadana de Incidencia ⁸³

- La iniciativa se desarrolla por una decisión consensada colectivamente
- Existe una real necesidad de llevarla a cabo por considerarse un problema social
- Existe un diagnóstico situacional del ámbito donde se desarrollará la iniciativa
- Se cuenta con la información y/o conocimientos necesarios para llevar a cabo la iniciativa con éxito

- Se tienen los recursos indispensables para hacer un trabajo de mediano o largo plazo, dependiendo de los objetivos
- Se cuenta con mecanismos, convenios de colaboración y/o coordinación institucional, o con propuestas para formalizarlos

C. Pasos para desarrollar un Plan de Incidencia ciudadana

Alcanzar sus propósitos requiere, como condición previa, que la sociedad civil o segmentos organizados, 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 o coaliciones amplias, diseñar una variedad de estrategias y acciones para el plan formal de incidencia.

⁸³ Tomado de: *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina*, Becerra Pozos, Laura, ALOP, México, 2006

Plan para la Incidencia

Paso	Desarrollo
Identificación de la Iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación del problema al que se le dará seguimiento -Organizaciones – personas participantes y coordinadores de la iniciativa -Ubicación geográfica -Cobertura (personas – zonas o sector que se beneficiará) -Duración de la iniciativa (Arranque y cierre aproximado)
Selección y análisis del problema	<ul style="list-style-type: none"> -Definición del problema general y sus expresiones particulares -Análisis de sus causas -Ubicación de las y los afectados -Valoración de su relevancia para la comunidad -Identificación de las políticas públicas existentes que apoyan, restringen la iniciativa, o las medidas ausentes frente al problema
Diseño de la propuesta	<ul style="list-style-type: none"> -Problema seleccionado y medida (solución) que se propone -Identificación de gestores y tomadores de decisiones en el ámbito gubernamental con quienes se negociará la iniciativa -Viabilidad de la propuesta -Definición de objetivos -Cambios esperados cuando haya sido operada
Análisis de poder	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación de los distintos actores involucrados, directa e indirectamente: <ol style="list-style-type: none"> a) los que toman decisiones en torno al problema (“El Blanco”) b) los posibles aliados c) los opositores d) los indecisos - Los organizadores y responsables de la iniciativa, analizando sus fortalezas, debilidades y recursos -Se sugiere la integración de un Mapa de Poder (Ver Anexo “Análisis de Poder”)
Estrategia y Programa de Acción	<ul style="list-style-type: none"> -Definición de estrategias coherentes con los objetivos de la propuesta, que tengan capacidad de influir en el “blanco” y generar productos -Selección de estrategias de comunicación, cabildeo e influencia -Diseño del Programa <ol style="list-style-type: none"> a) metas, actividades y resultados b) responsables c) cronograma de trabajo
Seguimiento y evaluación/ Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> -Selección de mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos, productos y resultados. - Diseño de indicadores de producto -Se sugiere diseñar instrumentos o cuestionarios para evaluar los productos y resultados

Reflexiones

sobre lecciones y aprendizajes

Ejercicio en grupo

Instrucciones: Considerando lo aprendido y la experiencia de las organizaciones participantes, diseñar una iniciativa ciudadana para la incidencia en la gestión local. (Tomar como referente el ejercicio realizado del capítulo III)

- Integrar equipos de trabajo de cinco personas, utilizando la selección al azar.
- Cada grupo selecciona un programa social o política, dirigida a un grupo o sector, por ejemplo, para mujeres, jóvenes, infancia; salud, vivienda, etcétera.
- Cada grupo realiza una propuesta de incidencia en razón del programa o política pública seleccionada.
- El facilitador(a) va de grupo en grupo resolviendo dudas.
- Un integrante del grupo expone la propuesta y su grupo apoya con más argumentos de ser necesario.
- Se establece un tiempo de preguntas y observaciones.
- El facilitador(a) integra una conclusión junto con las y los participantes

Guía

Paso	Desarrollo
Identificación de la iniciativa	
Selección y análisis del problema	
Diseño de la propuesta	
Análisis de poder	
Estrategia y programa de Acción	
Seguimiento y evaluación/ Indicadores	

Anexo 1

Marco Jurídico de la participación ciudadana en México⁸⁴

Ley	Artículo	Obligación del gobierno	Derecho de la ciudadanía	Nivel de participación	Espacio/ mecanismo de participación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	6	Publicar la información pública, incluyendo los recursos públicos: transparencia y rendición de cuentas	Acceder a la información pública	Información	Se establecerán mecanismos, se definirán procedimientos y órganos responsables
Ley de Planeación	20	Favorecer la participación y consulta	Participar como órganos de consulta y en la definición de los programas de desarrollo (comunidades indígenas)	Consulta y definición	Comité de Planeación del Desarrollo Municipal/Regional COPLADEMUN COPLADER
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	1-64				Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Comisiones estatales de Accesos a la Información Pública
Constituciones Políticas de los estados o en su caso Ley de Participación ciudadana		Activar los mecanismos de participación directa considerados en las leyes	Ser consultado para la toma de decisiones sobre asuntos públicos	Consulta y decisión	Referéndum Plebiscito Iniciativa Popular
Ley General de Desarrollo Social	61	Garantizar la participación activa y corresponsable de los beneficiarios y de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social	Planear, ejecutar, evaluar y supervisar la política social	El nivel más claro que detalla la ley es el de control de la política social. No especifica si el nivel de participación activa y corresponsable es de consulta, decisión, asociación u otros	Consejo consultivo de Desarrollo Social: es el órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social

⁸⁴ Los cuadros están tomados textualmente de: *Retos para una gestión municipal participativa*, Larrea Villacián, Cristina, ENLACE, IAP, México 2008

Ley	Artículo	Obligación del gobierno	Derecho de la ciudadanía	Nivel de participación	Espacio/ mecanismo de participación
	67-68	Procesar objetivamente las denuncias	Denunciar ante la autoridad sobre cualquier hecho que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos que establece la ley	Control y vigilancia ciudadana Denuncia	No se especifica ninguno; todo individuo puede presentar la denuncia con unos requisitos determinados
	69-71	Impulsar la creación de contralorías sociales de los beneficiarios y facilitar el acceso a la información necesaria	Solicitar la información a las autoridades municipales Vigilar el ejercicio de los recursos públicos Emitir informes Presentar, atender e investigar las quejas y denuncias	Control y vigilancia ciudadana	Mecanismo de contraloría social de los ciudadanos
Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	60	Realizar las siguientes convocatorias públicas: -Para la participación social en la formulación de las políticas públicas sociales y del sector de la economía -Para la participación social en la ejecución de programas de desarrollo social -Para que realicen acciones de monitoreo y contraloría social de los programas de desarrollo social	Participar en la formulación de los programas, proyectos y normas relacionadas con el desarrollo social y económico Participar en la ejecución de programas de desarrollo social. Hacer contraloría social	Control y vigilancia ciudadana. No se especifica el nivel de participación en la formulación ni en la ejecución de las políticas públicas	A revisar en el reglamento

Ley	Artículo	Obligación del gobierno	Derecho de la ciudadanía	Nivel de participación	Espacio/ mecanismo de participación
Ley de Coordinación Fiscal	33	<p>Informar a la ciudadanía de los recursos que se aplican (transparencia y rendición de cuentas)</p> <p>Promover la participación de los beneficiarios en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones</p>	<p>Acceder a la información</p> <p>Vigilar y ejercer un control sobre la aplicación de los recursos</p> <p>Participar en la definición del destino de los recursos</p>	<p>Control y vigilancia ciudadana</p> <p>No se especifica el nivel de participación en la definición del destino de los recursos, si es consulta, definición, consenso u otro</p>	<p>En base a este artículo y a otros complementarios de otras normas, los municipios han establecido el Consejo de Desarrollo Municipal</p>
Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	6	<p>Favorecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los órganos de consulta y en los mecanismos de contraloría ciudadana</p>	<p>Participar de acuerdo a la ley de planeación y otras leyes como instancias de participación y consulta.</p> <p>Integrarse a los órganos de participación y consulta</p> <p>Participar en los mecanismos de contraloría social</p>	<p>Consulta</p>	<p>Los que estén establecidos por otras leyes</p> <p>Consejo Técnico Consultivo (federal)</p>
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	26	<p>Establecer el Consejo y facilitar las condiciones para que sus integrantes definan planes de desarrollo rural a operarse en el municipio</p>	<p>Definir programas de desarrollo rural en el municipio que integren instrumentos y acciones de otros programas sectoriales que operan el municipio</p>	<p>Consulta y definición</p>	<p>Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable</p>

Es importante mencionar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) y las correspondientes a las entidades federativas y la del Distrito Federal, son una oportunidad legal para enmarcar la participación de la ciu-

dadanía en acciones de Incidencia en política pública y la gestión gubernamental en todos los órdenes de gobierno del país. Hay que recordar que las Leyes adquieren importancia cuando la ciudadanía hace uso o se beneficia de ellas.

Anexo 2

LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y FOMENTO A LA ACTIVIDAD DE LAS OSC A NIVEL FEDERAL (JUNIO DEL 2012)

ENTIDAD	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRANSPARENCIA	FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE LAS OSC
AGUASCALIENTES	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	Ley que regula las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Aguascalientes
BAJA CALIFORNIA	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California	Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California
BAJA CALIFORNIA SUR	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur	NO (INICIATIVA)
CAMPECHE	NO (INICIATIVA)	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	NO (INICIATIVA)
COAHUILA	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila	NO (INICIATIVA)
COLIMA	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima	NO
CHIAPAS	Ley de Participación Social para el Estado de Chiapas	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas	NO
CHIHUAHUA	NO (INICIATIVA)	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	NO (INICIATIVA)

Estrategias de Incidencia de las OSC en las Políticas Públicas

ENTIDAD	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRANSPARENCIA	FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE LAS OSC
DISTRITO FEDERAL	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal
DURANGO	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	NO
ESTADO DE MÉXICO	NO (INICIATIVA)	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	NO
GUANAJUATO	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	NO
GUERRERO	Ley de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	NO (INICIATIVA)
HIDALGO	NO (INICIATIVA)	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo	NO (INICIATIVA)
JALISCO	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco	NO
MICHOACÁN	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	NO (INICIATIVA)
MORELOS	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos
NAYARIT	NO	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	NO
NUEVO LEÓN	NO (INICIATIVA)	Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	NO

ENTIDAD	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TRANSPARENCIA	FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE LAS OSC
OAXACA	NO (aprobada en Comisiones, falta que la vote el pleno)	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca	NO
PUEBLA	NO (INICIATIVA)	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	NO (INICIATIVA)
QUERÉTARO	Aprobada en el Congreso, aún sin publicar en el Diario Oficial del Estado de Querétaro	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro	NO
QUINTANA ROO	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles para el Estado de Quintana Roo
SAN LUIS POTOSÍ	Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	NO (INICIATIVA)
SINALOA	NO (INICIATIVA)	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	NO
SONORA	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	NO (INICIATIVA)
TABASCO	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco	NO (INICIATIVA)
TAMAULIPAS	Ley de Participación Ciudadana del Estado Tamaulipas	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Tamaulipas
TLAXCALA	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Tlaxcala	Ley que regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala
VERACRUZ	Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz de Ignacio Llave

Anexo 3

3.1 El Análisis de Poder⁸⁵

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

El análisis de poder implica en primer término, la identificación y estudio de los actores que toman las decisiones relativas a la propuesta. A estos actores se les domina “blanco”. Por tanto hay que ubicar a la o las personas que en el ámbito de la toma de decisiones, aceptarán – promoverán la iniciativa. El análisis debe 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 de la o las organizaciones que promueven la iniciativa de incidencia.

Incluye 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.

⁸⁵ *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina*, Becerra Pozos, Laura; Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), México, 2006

1. Los Organizadores

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

2. 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 la propuesta de incidencia. Es sobre quién se deben concretar los principales esfuerzos de la gestión.

Regularmente se ubica en un espacio de decisión que debe analizarse. El análisis del espacio de decisión consiste en identificar a los responsables de las 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 directas y 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 (poder legislativo) y luego al pleno. En ese caso, la campaña debe dirigirse a los dos espacios de decisión.

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 lo que se llama el *Mapa de Poder*.

3. Los Aliados

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

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).

Contar con aliados resulta estratégico en un proceso 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.

4. 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 pun-

to 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.

5. 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.

Estrategias de Incidencia de las OSC en las Políticas Públicas

Identificación de Actores	Preguntas para evaluarlos
Los Organizadores	<p>¿Quiénes forman parte del grupo o coalición de la iniciativa? ¿Por qué son parte de ésta? ¿Cuáles son sus razones?</p> <p>¿Qué fortalezas poseen?</p> <p>¿Qué debilidades tienen?</p> <p>¿Con qué recursos cuentan?</p> <p>¿Cómo están organizados?</p>
El “Blanco”	<p>¿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?</p> <p>¿Qué personas o grupos de personas tienen capacidad de influir sobre los tomadores de decisiones (gestores de políticas)?</p> <p>¿Con qué información cuentan sobre el problema planteado y su propuesta de solución?</p> <p>¿Qué procedimientos se siguen para la toma de esas decisiones?</p> <p>¿Cuál es la mejor oportunidad para la toma de decisiones?</p> <p>¿Qué espacios se utilizan para la toma de esas decisiones?</p> <p>¿Qué opinión tienen sobre la propuesta?</p> <p>¿Cuáles son los procedimientos legales y/o administrativos para tomar la decisión?</p> <p>-¿Es en votación por mayoría?</p> <p>-¿Se necesita el consenso de la junta directiva?</p> <p>-¿Es una sola persona quien puede decidir y en cualquier momento?</p>
Los Aliados	<p>¿Qué otras organizaciones, grupos y personas están interesados o están abogando por el mismo tema?</p> <p>¿Existen coaliciones o es necesario establecerlas?</p> <p>¿Qué están dispuestos a hacer para expresar su respaldo?</p> <p>¿Cuáles son sus dudas respecto de los esfuerzos de la iniciativa de incidencia?</p> <p>¿Cuán comprometidos e informados deben estar para seguir aliados?</p> <p>¿Cuáles son las ventajas y desventajas de formar alianzas y coaliciones con cada una de estas organizaciones o grupos?</p>
Los Opositores	<p>¿Existen organizaciones, grupos o personas que se oponen al cambio de política propuesto?</p> <p>¿Por qué se oponen? ¿Cuáles son sus argumentos?</p> <p>¿Cuáles son sus intereses, estrategias, agenda?</p> <p>¿Sobre quiénes ejercen influencia? ¿Qué se puede hacer para reducir su influencia?</p> <p>¿Qué amenaza representan para el éxito de la iniciativa de incidencia?</p> <p>¿Existen algunos puntos sobre los cuales se podría lograr un acuerdo con ellos?</p>
Los Indecisos	<p>¿Qué otras organizaciones, grupos o personas tienen interés en el tema pero no han asumido una posición respecto a él?</p> <p>¿Por qué no han tomado una posición? ¿Qué necesitan para hacerlo?</p> <p>¿Qué información tienen sobre los argumentos que sustentan la campaña de incidencia?</p> <p>¿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?</p>

El Mapa Del Poder

El mapa del poder nos ayuda a entender gráficamente la posición, intereses y relaciones que se da entre los distintos actores y que inciden en la consecución de los objetivos propuestos.

GRÁFICO DEL MAPA DE PODER

Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal



3.2 Análisis integral de destinatarios

Este cuadro es útil para poder sistematizar la información que se conozca acerca de los destinatarios de la incidencia y así poder hacer un análisis más profundo y a partir de este construir sus estrategias de Incidencia.

Destinatario/ fuente de influencia	¿Qué saben sobre el tema?	¿Cuál es su actitud frente al tema?	¿Qué les importa realmente?	¿Quién tiene influencia sobre ellos?	¿Qué influencia o poder tienen en relación con el tema?

3.3 Análisis de las partes interesadas⁸⁶

Parte interesada	Actitud de la parte interesada frente a su posición	Importancia del tema para la parte interesada	Influencia de la parte interesada en ese tema

Al llenar este cuadro, estarán aplicando tres preguntas filtro a la lista de interesados:

- ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo la parte interesada con la posición de su Institución? Asignar a cada parte interesada una actitud frente a su posición institucional:
MA = Muy en contra A = En contra N = Neutral P = A favor MP = Muy a favor
- ¿Cuánta importancia, en relación con las otras partes interesadas, le atribuye esta parte interesada al tema?
B = baja M = media A = alta
- ¿Cuánta influencia, en relación con las otras partes interesadas, tiene esta parte interesada en el tema?
B = baja M = media A = alta

⁸⁶ Libro de Consulta de Incidencia Política. Wateraid, London, 2007. Pág. 98

FUENTES CONSULTADAS

- AGUILAR, Javier. “**La teoría del corporativismo y la experiencia histórica de México**”, en *Aportes*, Revista de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, números 3 y 4, septiembre- diciembre de 1996/ enero-abril de 1997
- AGUILAR, Luis F. **El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza**. XII congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2007
- AGUILAR, Luis F. **GOBERNANZA: El Nuevo Proceso de Gobernar**. Ed. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, 2010
- ALBUQUERQUE, Francisco, **Apuntes sobre estrategia competitiva internacional y papel de las regiones**, Cuadernos del ILPES. Santiago de Chile, 1994
- AROCENA José; **Le développement par l’initiative locale. Le cas français**, L’Harmattan, París, 1986
- BECERRA POZOS, Laura, **Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina**, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). México, 2006
- CANTO, Chac Manuel. **Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local**. De la Maza G y R. Villar (coordinadores) Interamerican Foundation, www.participacionciudadana.cl. México, 2005
- CANTO, Chac Manuel. **Sociedad Compleja y Política Social**. México, 2006
- CÁRDENAS, Enrique. **Estructura Socioeconómica de México**, Limusa, México, 2004
- CASTRO Aguilar, Rosa. **Módulo Educativo: Participación ciudadana para el Desarrollo Local**, Fomento de la Vida – FOVIDA. Perú, 2003
- **Diccionario de Derecho**; Rafael de Pina Vara; Ed. Porrúa; 31ª. Edición; México, 2003. p. 408
- **Diccionario Enciclopédico Universal**, CREDSA, España. Filosofía de Aristóteles, traducción de De Azcárete Patricio, 1873
- Documento de trabajo desarrollado por el grupo ad hoc auspiciado por ALOP y Novib para el taller en Sao Paulo, Brasil, 2005 coordinado por CLAEH de Uruguay (www.claeh.or.uy)
- EJEA, Mendoza Guillermo. **Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas**, México, 2006. www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/.../vlec021.pdf
- ENRÍQUEZ Villacorta, Alberto y Rodríguez, Marcos. **Participación Ciudadana en San Salvador**, Notas sobre una experiencia, 1997-2003
- ESLAVA, Adolfo, **El Ciclo de las Políticas Públicas, Teorías del Desarrollo**, Medellín, Colombia, 2008
- EZUCCHINI, David. **El Ciclo de las Políticas Públicas**, Diplomado en Gerencia de Políticas Públicas, mención Empleo. FLACSO - República Dominicana, Foros de Grupos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2010 www.flacso.org.do/foros/viewtopic.php?f=13&t=192
- **Fourth report of the independent expert on the right to development**. (E/CN.4/2002/WG.18/2 and Add. 1)
- GARCÍA Palacios, Omar A. **Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político**, México www.tuobra.unam.mx
- GONZÁLEZ, María Eugenia, Conferencia *Ley General de Desarrollo Social y sus implicaciones en el ámbito municipal*, En el **3er Congreso Nacional de los Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM)**, Oaxaca, México
- GORDON, Sara R. **El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado Mexicano**, en Carlos M. Vilas (Coordinador), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, Editorial Nueva Sociedad – UNAM, México, 1995

- GUEVARA López, Elizabeth y Morales Sierra, Eduardo, **Gestión y Participación**. Guía Técnica No 2, Centro Fray Julián Garcés, Derechos Humanos y Desarrollo Local, AC. México, 2002
- HAYEK F.A. **Droit, legislation et liberté**, PUF, Paris, 1983
- **Incidencia Política**, Material de sensibilización y capacitación; Programa Regional BioAndes, desarrollado por la Asociación Para el Desarrollo Local -ASODEL. Lima Perú, 2009
- **Introducción al Municipio**. Apuntes Municipalistas, Cuaderno 1, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", Servicios para una Educación alternativa y Tequio Jurídico. Febrero, 2007
- JEANNOT, Fernando. *Tercera vía. La nueva economía mixta que impone el pragmatismo*, Plaza y Valdez Editores, México, 2000
- JIMÉNEZ, Gómez Roberto. Análisis del Proceso de Formulación de Políticas para la Reforma del Sector Eléctrico y su Potencial Incidencia en el Marco Institucional y la Producción con fuentes renovables. **Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas para optar al grado de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas**. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica, 2009
- LARREA Villacián, Cristina; **Retos para una Gestión Municipal Participativa**; ED. Enlace- IAP e INDESOL. México, 2008
- LASSWELL, H. D. *The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom*. En *American Political Science Review*, N° 4, 1956
- LASSWELL, H. D. *A Pre-View of Policy Sciences*. Ed. Elsevier, New York, 1971
- LEÓN Miravalles, Ana María y GIRÓN Bravo, Sandra. **Guía para el monitoreo ciudadano**, Ed. Secretaría de la Función Pública y Consejo Ciudadano por la Transparencia. México, 2005
- LÓYZAGA de la Cueva, Octavio. **Neoliberalismo y flexibilización de los derechos laborales**, UAM Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa. México, 2002
- **Manual básico para la Incidencia Política**, Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 2002
- **Manual de apoyo para Participación Ciudadana e Incidencia en Política Pública Local desde el enfoque de Derechos Económicos Sociales**. Ed. Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio de Montesinos", AC. México, 2006
- **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
- **Manual para fomentar la participación política y electoral de las Mujeres Indígenas en Oaxaca**. Mata García, Ma Eugenia, Iniciativas para el Desarrollo de la Mujer Oaxaqueña, Ed. IDEMO,AC - IFE, Oaxaca, México 2009
- **Marco Legal Incidencia**, Ed. Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio de Montesinos", AC. México, 2006
- MORALES, Federico, **Presentación en el Foro Toolkit Participación Ciudadana y Desarrollo Local**. México, 2005
- O'HIGGINS, Michael, *The social welfare and the privatization: the British experience*, en Kerman, Sheila B. y Alfred J. Khan (compiladores), *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton, N.J, 1989
- **Participación Ciudadana**, Colección Formación de Servidores Públicos Municipales, Módulo VI, IEE-PAC/SEDESOL/HÁBITAT/Banco Mundial. México, 2005

- PÉREZ Ordaz, Angélica, **Participación ciudadana y política social en el ámbito municipal**. Apuntes Casa del Tiempo UAM. México, 2008
- PFALLER, Alfred. **El Estado en la economía social de mercado: el modelo y la realidad alemana**, (Electronic ed.): Bonn. 1997.- 12 B1. = 59 Kb, text. Electronic ed. Bonn: FES – Library, 1998. [www.library.fes.de/fultext/atabsab teil/ling/00074.htm](http://www.library.fes.de/fultext/atabsab%20teil/ling/00074.htm)
- SANDOVAL Terán, Areli, **Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)**; Ed. DECA Equipo Pueblo y Secretaría de Desarrollo Social del GDF. México, 2007
- SARMIENTO, Julio M. **“Exclusión Social y Ciudadanía Política. Perspectivas de las Nuevas Democracias Latinoamericanas,”** en *Última Década*, Centro de Investigación: Difusión Poblacional de Achupallas, no.008, Viña del Mar, Chile,1997
- SCHMITTER, Philippe C. **Teoría del Neocorporativismo**, Universidad de Guadalajara, México,1999
- SEGURA Gámez, Gilberto. **La política pública y sus instrumentos**. Maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional. MDRR San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Curso de Verano 2010
- URIBE Iniesta, Rodolfo. **Dimensiones para la Democracia Espacios y Criterios**. Definición y Posibilidades de la Política. México, 2006
- VÁZQUEZ Sánchez, Jorge. **“Neoliberalismo y Estado Benefactor. El Caso Mexicano”**, en *Aportes*, Revista de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, número 30, Septiembre- Diciembre de 2005
- VÉLEZ, Fernández y Félix Varela. **“Condicionamientos Estructurales del Derecho Económico en México”** en Gil Díaz, Francisco y Arturo M. Fernández (compiladores), *El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana*, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Serie lecturas de El Trimestre Económico, núm. 70, Fondo de Cultura Económica, México,1991. pp. 23 a 40
- VENEKLASEN, Lisa y Miller, Valerie. **Un Nuevo Tejido del Poder, los Pueblos y la Política**, Guía de Acción para la Incidencia y la Participación Ciudadana. Oklahoma, USA, 2002
- ZICCARDI, Alicia (Coord.); **Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local**, Memorias 1; IIS – UNAM, COMECSO, INDESOL; México, 2004

SEMBLANZAS

Luis Pineda, estudió Pedagogía en la Universidad Autónoma de México y Planeación y Desarrollo a nivel maestría en el Programa Multinacional de apoyo a América Latina de la Organización de Estados Americanos, OEA. Es coordinador del programa Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local de DECA, Equipo Pueblo, A.C. Ha sido consejero electoral y miembro de diversas organizaciones nacionales e internacionales en los temas de participación ciudadana y desarrollo local. Ha realizado investigaciones sobre el tema de la participación ciudadana, desarrollo local, el derecho a saber, la transparencia y la rendición de cuentas en diversos países y regiones.

Laura Becerra Pozos, es Antropóloga Social y Maestra en Planeación y Desarrollo; Directora Ejecutiva de DECA, Equipo Pueblo, AC., Presidenta de Iniciativas para el Desarrollo de la Mujer Oaxaqueña, AC (IDEMO); Integrante del Consejo Técnico Consultivo de la comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil; integrante del Consejo Directivo de la REMISOC y Consejera de Chorlaví; Directora Regional de CAMEXCA en ALOP; es autora de artículos y coautora de libros sobre sociedad civil.

Ma. Eugenia Mata García, es directora de Iniciativas para el Desarrollo de la Mujer Oaxaqueña AC (IDEMO) y desde hace 30 años radica en Oaxaca, trabajando con comunidades indígenas y prioritariamente con mujeres en el fortalecimiento de sus liderazgos. Se ha especializado en incorporar el enfoque de género en los proyectos de las organizaciones sociales y civiles, así como en fortalecimiento organizativo y técnico de las mujeres en sus procesos. Ha sido Consejera Electoral del IFE en Oaxaca, desde el año 2000 y es una persona comprometida para fomentar la mayor participación de las mujeres. Es presidenta de DECA, Equipo Pueblo, AC.

Silvia Alonso Félix, es psicóloga egresada de la UNAM, dedicada a la promoción y defensa de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía. Actualmente, se desempeña como Secretaria Ejecutiva del Consejo Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Asimismo, es Consultora Independiente en los temas de participación ciudadana, procesos electorales, acceso a la información, vigilancia del ejercicio de gobierno, transparencia y rendición de cuentas.



Marco Aurelio Meneses Valencia, estudió Ingeniería Civil en la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM, Colabora y es Presidente en Equipo Pueblo Morelos, en temas de desarrollo comunitario sustentable y en el manejo alternativo de residuos sólidos. Ha colaborado en la integración de programas ecológicos en diversos gobiernos municipales de las entidades federativas de Morelos, Guerrero, Baja California y Michoacán.

Areli Sandoval Terán, estudió Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional Autónoma de México y se ha especializado en Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Es Coordinadora del Programa Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo, A.C. así como responsable de la iniciativa Social Watch - Méxi-

co y las actividades de investigación, promoción, articulación e incidencia en materia de DESCA de la organización. Es Consejera Ciudadana de la Procuraduría Social del Distrito Federal y representa a Equipo Pueblo en el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a través del Consejo Consultivo de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Sara Valdes Loza, estudió Política y Gestión Social en la Universidad Autónoma Metropolitana. Ha realizado investigaciones sobre el tema de juventud en exclusión social y participación ciudadana. Es investigadora en DECA, Equipo Pueblo, AC en la coordinación de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local.

Estrategias de Incidencia de las OSC en las Políticas Públicas

Se terminó de imprimir en los talleres de

impretei, s.a de c.v.

en julio de 2012

Diseño: communicare, s.c.

Se imprimieron 1000 ejemplares