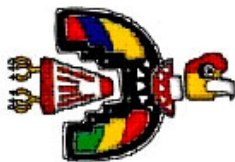


**CONDORED**

Ecuador - Perú - Bolivia

**inAVENT**  
INTEGRADA E INNOVACION  
EN CONECTIVIDAD

**ded**  
Derechos  
Digitales



*Grupo*  
**Pachacamac**  
ONGs PERU

**Curso de Blended Learning**  
**Incidencia Política**  
Para la Gobernabilidad Democrática Local

Global Campus 21  
Del 8 de agosto al 19 de septiembre de 2005

Tutor Principal: Eduardo Cáceres Valdivia  
Tele Tutor: María Victoria Álvarez Gómez

# Incidencia Política

## Para la gobernabilidad democrática local

### *Presentación*

No hay duda que en la Región Andina los regímenes políticos requieren una profunda renovación. La sucesión de crisis, que ha llevado a la renuncia o destitución de varios presidentes en Bolivia, Ecuador y Perú en los últimos cinco años, va de la mano con un deterioro institucional muy profundo.

Estamos pues, frente a la urgencia de una reforma política que nos encamine a nuevos pactos nacionales. En ellos, los espacios locales y regionales deberán tener particular protagonismo. Tal como señala el informe “La Democracia en América Latina”, elaborado por el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina con el apoyo del PNUD (para las referencias de éste y otros textos ver la bibliografía, al final de esta unidad):

Para enfrentar el déficit de nuestras democracias hace falta *poder democrático*. Esto es, la capacidad de actuar de modo efectivo frente a los problemas para expandir la ciudadanía. Para construir ese poder es indispensable la política. Pero es preciso que la política sea relevante, que proponga caminos para abordar los temas clave de la sociedad, que los emprenda con la firmeza de la voluntad de los líderes y ciudadanos y los sostenga con la idoneidad de los instrumentos para la acción colectiva, entre los cuales los partidos políticos son actores centrales aunque no los únicos.

Las propuestas de acción de los partidos políticos tienen en las instituciones representativas y de gobierno del Estado el principal instrumento para su ejecución. El poder democrático se construye también desde la estatalidad. Al mismo tiempo, la sociedad civil, que constantemente crea nuevas organizaciones de voluntarios que aumentan la participación, es otro de los instrumentos sustanciales para la expansión de la ciudadanía y, consiguientemente, de la democracia. (PNUD, 2004, p. 181)

Precisamente este es uno de los objetivos centrales de la incidencia Política:

Abrir nuevos caminos para el ejercicio del derecho a la participación política. Se trata de afirmar la democracia, como el mecanismo institucional para que la ciudadanía haga sentir su voz en las demandas por la superación de la pobreza y la exclusión, que provoca el modelo “modernizador”. Y al hablar de “ciudadanía” no nos referimos solamente a individuos ejerciendo derechos, sino también a movimientos y organizaciones sociales.

# Módulo 1

## *¿Qué significa Incidencia Política?*

Una vez finalizado este módulo

### **Usted conoce...**

- El significado de incidencia política e identifica sus principales características
- La relación entre incidencia, democracia y ciudadanía.

### **Usted sabe...**

- Visualizar la participación de las ONGs en la construcción de políticas públicas a través de la incidencia.

### **Usted puede...**

- Identificar el problema que se pretende resolver a través del proceso de incidencia.

### **Requerimiento temporal**

Tómese para este módulo aproximadamente 3 horas en línea (online) y 4 horas fuera de línea (offline)

### **Ejercicios y tareas**

Usted encontrará, en las diferentes unidades algunos ejercicios planteados por su tutor@, que deberá realizar. Al final del módulo está planteado un ejercicio que le permitirá identificar el problema que usted busca resolver a través de un proceso de incidencia. Igualmente encontrará un formulario de evaluación del módulo.

Para dar inicio al presente módulo le pedimos que lea atentamente el siguiente caso:

## **No basta tener un buen proyecto...**

*En un distrito rural andino, trabaja la ONG “Retama Andina”. Se trata de un distrito que no sólo figura entre los más pobres del país, sino que ha sido afectado por diversos procesos de violencia política. Como resultado no sólo murieron o desaparecieron personas sino que un número mayor aún fue obligado a migrar a diversas ciudades del país. En los últimos años un lento proceso de retorno con limitado apoyo estatal ha abierto la posibilidad de promover algunas experiencias de desarrollo.*

*En este marco, “Retama Andina” ha desarrollado un intenso trabajo de promoción del desarrollo. Parte del trabajo ha sido el promover diagnósticos participativos a fin de identificar demandas, intereses y capacidades para el desarrollo. Como fruto del mismo maduró un proyecto de identificación de recursos naturales silvestres con un alto valor nutritivo y medicinal. Se trata de yerbas, arbustos y cortezas que crecen en las laderas del valle en el cual se ubica el distrito. Para identificarlas no sólo se recogieron los usos y costumbres locales sino que también se contó con el apoyo de estudiantes de Agronomía de la Universidad de la Provincia, especialistas en el tema. El proyecto le otorgaba un rol central a la mujer y apuntaba a fortalecer su posición en la economía familiar y en las comunidades. Es por esto que hacia ellas se dirigió la mayor parte de actividades incluyendo la capacitación que se desarrolló en los meses previos al inicio del proyecto.*

*Sin embargo, en el verano de este año, cuando debían iniciarse los trabajos de recojo a la vez que se inauguraba una pequeña planta para el procesamiento de los productos, las comunidades fueron informadas que se iniciarían actividades de prospección minera en la zona. De hecho estas actividades eran el resultado de una concesión hecha hace dos años a una empresa transnacional por parte del gobierno nacional. Como parte de su política de relaciones públicas, la empresa en cuestión había estado trabajando con las autoridades municipales en los meses finales del año pasado, un programa de proyección social que incluía algunas donaciones de material educativo y sanitario. Así mismo prometió que al iniciarse las obras un número de residentes del lugar trabajarían en la mina. Preocupadas por el impacto del proyecto minero, las mujeres acompañadas por miembros de “Retama Andina” se dirigieron al Municipio. El Alcalde les manifestó su acuerdo con la mina en tanto traería progreso a todo el distrito y no sólo a algunas comunidades. En todo caso, los invitó al cabildo abierto del domingo siguiente.*

*En el cabildo, las líderes de las organizaciones de mujeres comuneras que estaban comprometidas con el proyecto argumentaron a favor del mismo de manera solitaria. La mayoría de dirigentes comunales permanecía en silencio. A lo largo del evento diversos dirigentes opinaron a favor del proyecto minero que favorecería a todos dejando de lado al “proyecto de las mujeres”. El cabildo se cerró sin atender la demanda de éstas.*

*Con esta ingrata experiencia, el proyecto se vio seriamente afectado, lo que impidió cumplir con los objetivos que se había trazado.*

Ahora reflexione un poco en torno a esta lectura y responda brevemente a las siguientes preguntas:

*¿Qué falló en la experiencia presentada en la lectura?*

*¿Ha tenido usted, o conoce, alguna experiencia similar?*

Probablemente usted conozca muchos casos como este, tal vez no con un desenlace tan drástico, pero sí casos en que los proyectos han sido fuertemente impactados por determinadas políticas y formas de ejercer el poder, muchas veces contrarios a una visión de desarrollo humano sustentable.

En efecto, este caso nos ilustra como un “buen proyecto” puede terminar en fracaso si no se toma en cuenta algunas condiciones básicas del entorno, en particular las políticas públicas y las relaciones de poder existentes.

Otro hubiera sido el desenlace del proyecto si la ONG “Retama Andina” hubiera incorporado en su proyecto estrategias orientadas a modificar, en su ámbito de trabajo, entre otras cosas, las políticas de concesión minera, los estilos de gobernabilidad local, así como las relaciones entre la autoridad local y las organizaciones de base, en este caso, de mujeres. En otras palabras, el proyecto se debilitó al no incluir un plan de incidencia política.

Seguramente usted ya ha escuchado hablar de incidencia, incluso es probable que tenga alguna experiencia en este terreno. No está de más comenzar intentando clarificar las ideas al respecto a partir de nuestras experiencias.

# 1. Cabildeo, lobby, abogacía, ¿son sinónimos de Incidencia Política?

Los términos mencionados en el título de esta sección tienen no sólo diverso origen, sino diversos usos.

- El Diccionario de la Real Academia incluye uno de ellos desde la antigüedad: **“cabildear”**.

Lo define como: “Gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en una corporación”. Alude a una institución democrática muy antigua en la tradición hispana: el cabildo. Este ha sido definido de manera sucinta como “representaciones elegidas por el pueblo”, entendiéndolo éste como el conjunto de vecinos. Llegó a darse el caso que ni siquiera el Rey podría revocar una decisión de los cabildos. De allí la importancia de saber “cabildear”.

- En la tradición anglosajona aparece el término **lobby**.

Su origen está en el nombre del área de ingreso a un edificio público, en particular el Parlamento. Más en concreto, un diccionario del idioma inglés ofrece la siguiente acepción: “Cada uno de los dos corredores en las Cámaras del Parlamento a los cuales los miembros del Parlamento van a votar”. De allí que la palabra se identifique también con la actividad de influir a los políticos para que decidan en un sentido o en otro.

*Como se puede ver, la idea de “**influenciar**” es central. Lo que no queda claro en ambos términos es el cómo y el para qué de esta actividad.*

- Más recientemente ha comenzado a utilizarse el término **“abogacía”** como traducción del inglés “advocacy”.

Esta aparece vinculada con la función de “abogar”, defender públicamente una causa o persona en términos jurídicos. En relación con los términos anteriores, “abogacía” añade la idea de “acción pública”. Además, en la sociedad norteamericana el término fue adoptado por los grupos que asumieron la defensa de la causa de las mujeres y grupos étnicos excluidos.

*Esto es más cercano a lo que quisiéramos desarrollar como **incidencia política**. Esta se asocia con procesos de movilización pública de actores sociales en función de incidir en quienes hacen las políticas públicas. No se reduce a la defensa de grupos dentro de la legislación vigente sino que incluye iniciativas en pro de nuevas reglas de juego, rebasando largamente la acción ante tribunales.*

A estas consideraciones más bien teóricas, habría que añadir referencias a los antecedentes históricos de la incidencia en nuestros países. Desde los años del régimen colonial se conocen experiencias de complejas y prolongadas gestiones a través de las cuales los sectores subalternos buscaban influir sobre las autoridades: cartas al rey, memoriales, denuncias, súplicas, etc. Para ello construyeron alianzas, hicieron públicas sus demandas, utilizaron diversas argumentaciones.

*¿Podría usted identificar y describir brevemente algunas experiencias históricas de incidencia política en su país?*

(Para un caso de la historia peruana puede verse la **Lectura complementaria nº 1**, José Luis Rénique: “La batalla por Puno. Militantes y campesinos en la sierra sur del Perú.”).

- Tal como se define en un Manual editado por CARE:

La incidencia política es un “proceso deliberado” que busca influir en quienes toman decisiones y ejecutan políticas públicas en función de que asuman determinadas propuestas.

Los especialistas en derecho constitucional señalan que este tipo de actividades forman parte del legítimo ejercicio del derecho de petición que, según Marcial Rubio, “es el derecho a recurrir ante las autoridades para solicitar algo que ellas podrían otorgarnos legalmente, pero a lo que no tenemos derecho cierto y actual porque, en este último caso, formularemos un pedido que no es sino la actualización de nuestro derecho”.

A continuación proponemos una definición que trata de englobar los aspectos antes mencionados, esta tomada del **manual de WOLA** (*Washington Office on Latin America*), institución con larga experiencia de Incidencia en asuntos de derechos humanos:

- La incidencia política es **un ejercicio en la democracia**. Se refiere a los esfuerzos planificados por parte de la ciudadanía organizada en su afán de influir políticas y programas gubernamentales a través de la persuasión y presión social.

La incidencia política es el medio por el cual individuos, 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.

- La incidencia es también **un ejercicio de empoderamiento**. A través de la incidencia efectiva, la participación ciudadana va más allá del marco de los procesos electorales para transformar las relaciones de poder entre los gobiernos y la sociedad civil en un plano de mayor igualdad.

**Esto requiere** que la sociedad civil **adquiera** el conocimiento y las habilidades que le permitan hacer un buen análisis de los problemas, **formular** propuestas precisas relacionadas a políticas públicas, **identificar** con precisión a las

personas/oficiales con poder de decisión (y aquellos que las influncian), **construir** alianzas y coaliciones amplias, y **diseñar** una variedad de estrategias y acciones plasmadas en un plan formal de incidencia.

## 2. Incidencia política, democracia y ciudadanía

Si entendemos que la incidencia política es un ejercicio de la democracia, es crucial para su desarrollo la existencia de un régimen democrático.

De cara a la realidad de nuestra región cabe preguntarse: ¿es posible desarrollar incidencia allí donde no existe democracia o donde ésta es muy débil?

En todo caso, ¿qué condiciones políticas mínimas serían necesarias para que se pueda hacer incidencia política?

### ***Régimen democrático***

Para intentar responder estas preguntas conviene revisar de manera sucinta que entendemos por régimen político democrático. El sistema político se construye en torno al Estado, aún cuando no se agota en éste. Guillermo O'Donnell (2003) diferencia **tres dimensiones del Estado:**

*“Una, la más obvia, es la del estado como un **conjunto de burocracias**. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general....*

*El estado es también un **sistema legal**, un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. Contemporáneamente, especialmente en democracias, la conexión entre las burocracias del estado y el sistema legal es íntima...*

*La tercera dimensión del estado consiste en ser un **foco de identidad colectiva** para los habitantes de su territorio”.*

El mismo autor diferencia también los conceptos de régimen, régimen democrático y gobierno:

*“Por **régimen** entiendo los patrones, formales e informales, explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales.*

*Por **régimen democrático** entiendo uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades habitualmente llamadas “políticas,” tales como las de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados.*

*Por **gobierno** entiendo las posiciones en la cúpula de las instituciones del estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los*

*funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio delimitado por el estado.”*

- En este marco la incidencia apunta sobre el Estado como “conjunto de burocracias y/o sistema de gobierno”. La incidencia puede formar parte o no del sistema legal, pero en todo caso es una actividad legítima en un régimen democrático. Sin embargo, su desarrollo estará permeado por las características del régimen sean estas democráticas o no. Esto es sumamente importante en nuestro caso dado que nuestro régimen político es un híbrido de diversas vertientes, síntesis inacabada de diversas herencias.

## ***Caudillismo, patrimonialismo***

No es novedad mencionar el caudillismo como uno de los rasgos de la política latinoamericana y junto con este mencionar el clientelismo como la forma privilegiada de relación entre el caudillo y una sociedad poco orgánica. No es exagerado afirmar que detrás de estas prácticas subsiste una visión patrimonialista del poder.

¿En que consiste el “patrimonialismo”?

En primer lugar, en la existencia de una autoridad que entiende el poder como patrimonio personal y está en permanente alerta frente a la emergencia de poderes autónomos. “Concede beneficios o prebendas, como una remuneración por servicios recibidos; las rentas que se derivan de los beneficios son un atributo del oficio, no del receptor como persona”.

En segundo lugar, en el ejercicio “arbitrario” del poder, en el sentido etimológico del término: busca arbitrar entre intereses contrapuestos que él mismo alienta, entre funciones y jurisdicciones cuyas fronteras nunca están claras.

Tal como señala Richard Morse (1975): “los remedios legales frecuentemente se consideran no como aplicaciones de la “ley”, sino como un don de gracia o un privilegio concedido sobre los datos de un caso, y que no constituyen precedente”.

La versión contemporánea de estos mecanismos es lo que Alejandro Diez ha definido como la lógica de la “conexión” antes que de la “representación”. Esta consiste en la búsqueda de relaciones con alguien que tenga acceso directo al poder (local, nacional) o acceso a alguien que a su vez tenga tal acceso directo. De esta manera acceder al poder pasa por ponerse bajo el patrocinio de alguien, y por tanto establecer relaciones de lealtad con este “intermediario”.

No hay duda que el escaso desarrollo en nuestros países de la tercera dimensión del Estado (“foco de identidad colectiva”) facilita la reproducción de estas prácticas basadas en conexiones y relaciones de lealtad particulares.

## ***Incidencia y democracia***

El desarrollo de procesos de incidencia política requiere al menos la existencia de algunos rasgos democráticos en el régimen político. Algún nivel de pluralismo político, atisbos de prensa libre, posibilidades de movilización social, etc.

Es difícil imaginar actividades de incidencia en un régimen político sustantivamente antidemocrático, autoritario. Sin embargo no hay que olvidar que el régimen político de un país no sólo incluye sus instituciones internas, sino también las instituciones políticas internacionales de las cuales el Estado forma parte.

No hay duda que tanto en el caso de las campañas exitosas de incidencia del movimiento feminista como en las de los organismos de derechos humanos, este aspecto (llamémoslo “la dimensión jurídico-política de la globalización”) ha tenido un peso decisivo en los logros mencionados.

Dado que la caracterización de los regímenes políticos es mucho más compleja que la simple dicotomía democracia/dictadura, las posibilidades de la incidencia dependen en buena cuenta de una apreciación más fina en torno al régimen político “realmente existente” en el seno del cual pretendemos desarrollar nuestras actividades.

## ***Incidencia y ciudadanía***

La incidencia va de la mano con una concepción de ciudadanía. Se trata de una visión activa, participativa, propositiva, de la ciudadanía.

Ciertamente ésta no es la visión predominante en nuestros países, ni por el lado de los representantes, ni por el lado de los representados, los ciudadanos/electores (que oscilan entre la idea de que a los gobernantes "hay que dejarlos trabajar" y la visión de todos son corruptos y, por tanto, no hay nada que hacer).

Justamente el desarrollo sistemático de la incidencia puede ser un poderoso instrumento para introducir modificaciones en la cultura política vigente.

Dado el deterioro del sistema de partidos y el poco atractivo de las visiones que supuestamente los partidos representan, el ingreso de los ciudadanos a la política puede encontrar una vía más eficaz por el lado de la promoción de sus intereses y demandas particulares.

Si bien la defensa de "causas particulares" puede ser vista como un factor de erosión de intereses nacionales más amplios, también puede ser la vía a través de la cual grupos de ciudadanos comiencen a interesarse por la política e inicien dinámicas de agregación de intereses que contribuyan a reconstruir una visión compartida de “bien común”.

## *Los riesgos de la incidencia*

Por último, es necesario alertar acerca de algunos “usos” y “efectos” de la incidencia que pueden debilitar componentes claves del sistema político democrático.

Existe el peligro de remplazar la acción política sistemática, organizada, articulada en torno a programas alternativos, por la suma de sucesivos procesos de incidencia, cada uno de ellos acotado al tema específico que la motiva. Con ello, no sólo se hacen, deshacen y rehacen alianzas de acuerdo a los temas específicos, sino que terminan por disolverse identidades más estables.

Este peligro es mayor cuando, como sucede en la región, las instituciones llamadas a canalizar la participación política de los ciudadanos –los partidos políticos- se encuentran desdibujadas y desprestigiadas.

Es por ello que conviene reiterar la caracterización de la incidencia como una herramienta para el quehacer político, de ninguna manera se trata de una alternativa a la política como discusión pública del bien común a partir de propuestas coherentes.

Es difícil caracterizar el momento actual de la ciudadanía en una fórmula. La situación es compleja e incierta. Quizás sea esta heterogeneidad el mejor argumento para asumir la visión de Robert Dahl sintetizada en la fórmula “democracia poliárquica”. Sólo que aquí no sería solamente el “gobierno de muchos” sino también el “gobierno de muchas maneras”.

## A modo de síntesis

Volvamos a las preguntas planteadas al inicio:

*¿Es posible desarrollar incidencia allí donde no existe democracia o donde ésta es muy débil?*

*¿Qué condiciones políticas mínimas serían necesarias para que se pueda hacer incidencia política?*

Trataremos de responderlas a partir de revisar los temas que hemos tratado hasta este momento.

### En primer lugar...

Le pedimos revisar el contenido de la primera sección de esta unidad (“Cabildeo, lobby, abogacía,...”) e **identificar las cinco principales características** que definen un proceso de incidencia política. Para facilitar el ejercicio, sugerimos una: ***proceso de influencia sobre los decisores políticos***”.

Las cinco características deberán ser anotadas en los casilleros de la primera columna del cuadro que se presenta a continuación.

### En segundo lugar...

A partir de las ideas contenidas en la segunda sección de esta unidad (“Incidencia, democracia y ciudadanía”) así como de la experiencia reciente, se le pide **identificar cinco características** del régimen democrático en su país.

Estas cinco características deberán ser anotadas en los casilleros de la primera fila del cuadro ya mencionado.

### En tercer lugar...

Se le pide que en los casilleros que quedan vacíos **califique el tipo de relación** que existe entre cada una de las características de la incidencia con cada una de las características de nuestros regímenes democráticos.

Las calificaciones pueden ser:

**Alta:** Si la relación entre ambos factores es muy fuerte y decisiva.

**Mediana:** Si la relación entre ambos factores existe pero no es decisiva.

**Baja:** Si la relación es limitada.

**Nula:** Si no existe relación.

	1	2	3	4	5
1					
2					
3					
4					
5					



### 3. Políticas públicas y participación ciudadana, la legitimidad de la incidencia

Un asunto o problema se transforma en tema de incidencia política cuando se reconoce que para solucionarlo se requiere modificar políticas públicas y relaciones de poder, particularmente en el ámbito de la "cara abierta" del poder.

De hecho, toda intervención en pro del desarrollo o de la institucionalidad democrática requiere modificaciones en las políticas nacionales o regionales, en las relaciones de poder existentes. Sin embargo hay algunas intervenciones que están tan focalizadas que hacen superflua la necesidad de incidencia en el sentido sistemático en el que estamos planteando el asunto.

#### *¿Cuándo la incidencia?*

Se requiere desarrollar "incidencia política" cuando se identifica como una de las causas centrales de algún problema:

- **Ausencia** de políticas adecuadas con relación al asunto en cuestión,
- Vigencia de **políticas nocivas** frente al mismo
- **Incumplimiento** sistemático de políticas existentes.

Para no caer en formalismos conviene analizar algunos casos en los que no está del todo claro si es necesario incluir un plan de incidencia como parte del quehacer institucional.

En algunas ocasiones se formulan reclamos o demandas específicas que, sin embargo, por su envergadura y repercusiones afectan seriamente el entorno político. Si los protagonistas de la demanda no son concientes de esto, pueden ver seriamente la posibilidad de obtener una solución favorable.

*¿Podría dar tres ejemplos de demandas que requerirían desarrollar incidencia política y tres ejemplos que no lo requieren?*


## ***Demanda y propuesta***

Y donde hay un "problema" o "asunto" que requiere incidencia debe existir tanto una propuesta como un sujeto (o una coalición de sujetos) protagonista de la misma. Si bien toda política tiene beneficiarios y perdedores, se trata de formularla de tal manera que se amplíe el rango de los primeros y disminuya el rango de los últimos.

Construir una propuesta en torno a la cual se hará incidencia no es, por tanto, un ejercicio académico o técnico. Es un proceso político, en tanto la propuesta se elabora no sólo en función de la solución del problema sino también en función de la coalición que se busca construir para sacar adelante la propuesta.

¿Cómo ha funcionado esto en algunos casos concretos? Tomemos, por ejemplo, el caso de uno de los movimientos de incidencia más exitosos en el s. XX: el movimiento de las mujeres reivindicando derechos.

Una de las claves de su éxito ha residido en la capacidad de vincular tanto el diagnóstico del problema como la propuesta de solución con otros movimientos.

Cuando las mujeres reivindican derechos en el terreno laboral, por ejemplo, encuentran eco en las organizaciones sindicales predominantemente masculinas en tanto las reivindicaciones de las mujeres son vistas como una forma de homogenizar el mercado de trabajo; así mismo, los dirigentes sindicales perciben que pueden ampliar la base social de su movimiento si asumen las demandas de las mujeres.

La incidencia supone tener una "propuesta" y no una mera "demanda". Una cosa es buscar que las autoridades solucionen una demanda o problema sin importar mucho de qué manera lo hagan, otra es proponer una política específica frente al problema en cuestión.

En todo caso la idea de "**incidencia política**" se ajusta más a la segunda opción: presentar propuestas de políticas frente a problemas o demandas de la sociedad o un sector significativo de la misma.

Esta perspectiva está claramente desarrollada en la sistematización del Programa de Incidencia Política para el Desarrollo Local en Comunidades Guaraníes del Chaco boliviano, que se incluye como documento complementario. (**Lectura n° 2**).

Allí se presenta la secuencia de actividades que incluyeron la identificación de necesidades y formulación de propuestas, las acciones de incidencia para la incorporación de propuestas a los POA's municipales y el seguimiento a la ejecución de las propuestas convertidas en proyectos.

## ***Incidencia ONGs y políticas públicas***

Por otra parte puede ser útil revisar una visión de conjunto acerca de la relación entre ONGs y políticas públicas. Al respecto se incluye dentro de los materiales de consulta el artículo de Pabel Muñoz López<sup>1</sup> que fue parte del curso “Desarrollo de Capacidades de Gestión en ONGs del Ecuador”(Lectura N° 3)

De dicho artículo presentamos las conclusiones:

### ***Políticas públicas locales y el papel de las ONG***

*Una vez que se han analizado las consideraciones necesarias para fundamentar un modelo de desarrollo y definir principios rectores de la política social es necesario pasar a delinear la estructura que permitirá diseñar una agenda de políticas públicas que busque un **desarrollo humano sustentable, equitativo e inclusivo**.*

*La base de una estructura de políticas públicas que busquen la corresponsabilidad, la equidad y la inclusión, debe estar conformada por tres pilares fundamentales que resumen y recogen los elementos esenciales de los enfoques más importantes que procuran la superación de la pobreza: el **desarrollo de capacidades**, la **creación de oportunidades** y el **ejercicio de derechos y la construcción de ciudadanía**.*

*Estos pilares responden a un enfoque multidimensional de la política social que busca corregir brechas injustas entre la población y a la vez reconocer y responder a la riqueza de las diferencias personales, comunitarias, locales y regionales.*

- 1. El **desarrollo de capacidades** supone el aprendizaje y aprovechamiento de habilidades para que las personas y las familias puedan elegir entre opciones de vida, para hacer y para ser.*

*Este concepto a su vez implica que para alcanzar todas sus capacidades, un ser humano debe satisfacer un conjunto de necesidades básicas: estar bien nutrido, gozar de buena salud, tener una vivienda digna, tener la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura y tener acceso a la educación básica, así como gozar de libertades de pensamiento y de trabajo, entre otras.*

- 2. La **creación de oportunidades** para todos y todas implica que todos los ciudadanos, sin distinción de ningún tipo, puedan acceder por igual a mejores condiciones de vida a través de su propia iniciativa en un ambiente económico y social propicio para ello.*

*En este mismo sentido, las oportunidades deben significar la posibilidad de acceder a instituciones sociales, políticas y administrativas ante circunstancias de riesgo que atenten contra su desarrollo humano y social; en particular, se debería contar con red de protección social contra aquellos eventos que pueden afectar negativamente sus capacidades o su patrimonio. En este sentido, una red social debería ser flexible e integradora y tendría que construir soluciones específicas para las complejas causas y expresiones de la pobreza.*

3. *El ejercicio de derechos y la construcción de ciudadanía debe posibilitar que las políticas sociales, lejos de consolidar una lógica clientelar en los proyectos de desarrollo, (como en muchos casos lo han venido haciendo), creen ciudadanos activos que no sólo sean vistos como actores de responsabilidad social y “aptitudes cívicas”, sino que fundamentalmente se puedan convertir en verdaderos sujetos de derechos para que así puedan asumir una relación de mayor exigencia, pero también de mayor responsabilidad frente al Estado.*

*El ejercicio de derechos y la construcción de ciudadanía debe ser un eje que potencie la política social pero que a la vez fortalezca la relación de derechos, obligaciones y corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.*

Esta referencia a un sólido marco doctrinal es fundamental para responder adecuadamente a los cuestionamientos que vendrán frente a los procesos de incidencia.

## ***Legitimidad e incidencia***

Las razones y los procesos a través de los cuales las instituciones se involucran en acciones de incidencia son diversos. A las preguntas: ¿de dónde partió el interés por el tema? ¿Cómo se decidió desarrollar acciones de incidencia en función del mismo?, se puede responder de diversas maneras.

En muchos casos la demanda de incidencia parte de quienes son directamente afectados por el problema en cuestión. En otros casos no: es el resultado de un análisis desarrollado por ONGs. Siendo plausibles ambas posibilidades, cada una de ellas plantea cuestiones de legitimidad de los procesos de incidencia.

En el primer caso, el asunto se presenta habitualmente -por parte de los adversarios de la propuesta (autoridades, grupos de interés, etc.)- como un asunto de intereses particulares, minoritarios, de sectores "desinformados" o "manipulados", que buscan bloquear o postergar el logro de intereses generales (los que ellos sí representarían!).

En el segundo caso, el asunto se presenta como la ingerencia de actores externos, muchas veces "foráneos", que tratan de imponer agendas ajenas u ocultas.

Frente a estos cuestionamientos, es crucial tener claridad en torno a las razones que justifican o legitiman la incidencia.

A las referencias sobre lo que entendemos por democracia es necesario añadir la referencia a una visión compartida sobre el Desarrollo (Humano, Sustentable, Integral) y la justicia en las relaciones sociales.

A estas alturas resulta evidente la necesidad de contar con un marco de referencia que fundamente la legitimidad de la incidencia como ejercicio de derechos políticos, incluyendo la explícita referencia al lugar que ocupan los "intereses específicos" y las llamadas "minorías" en el marco de un régimen democrático.

Si se desea profundizar en este tema puede ser útil consultar el texto de Hugo Arrillaga, Maria Elena Kessler, Diego A. Valiente: “La legitimidad de la representación del interés público en las ONGs: una tensión en los procesos de desarrollo” (2001).

## 4. Construyendo un Plan de Incidencia, primer paso: análisis crítico del problema

Hemos visto en este módulo:

- ✓ El significado de incidencia política y sus características
- ✓ La relación existente entre Incidencia, democracia y ciudadanía
- ✓ El papel de las ONGs en la construcción de políticas públicas a través de procesos de Incidencia.

Culmina ahora con el primer componente del plan de incidencia política que cada uno irá construyendo a lo largo de este curso.

Lo hemos llamado “análisis crítico del problema”. Tal como señalamos anteriormente no todo problema requiere incidencia. Incluso hay problemas que, por su amplitud y complejidad, rebasan las capacidades de incidencia de nuestras organizaciones. Es por eso que un primer paso indispensable es tener claro el problema que motivará nuestra campaña, así como sus distintos componentes.

Para ello proponemos trabajar el siguiente esquema:

Objetivo	Preguntas motivadoras	Supuestos
Identificación del problema a ser resuelto	¿Cómo resumiría en un párrafo el problema que busca resolver a través de incidencia?	El problema puede ser identificado y formulado claramente
Pertinencia del problema	¿A quiénes afecta el problema? ¿Los afectados están interesados en lograr una solución? ¿Qué temores y qué riesgos pueden neutralizar la acción de los afectados? ¿Quiénes se benefician si el problema no se soluciona?	El problema es relevante en la vida de la comunidad local
Verificar si el problema tiene solución a través de la incidencia	El problema en cuestión: ¿es el resultado de la ausencia de políticas adecuadas? ¿o es el resultado de la vigencia de algunas políticas que lo han generado? ¿o se trata de un problema que resulta del incumplimiento de políticas existentes?	El problema tiene que ver con políticas públicas

Identificar los ámbitos y actores de la posible solución	¿Qué cambios habría que introducir para solucionar el problema? ¿Cuan viable* es obtener cambios en políticas públicas con relación al problema? ¿Quiénes podrían o deberían producir tales cambios?	El problema puede ser solucionado a través de políticas públicas
--	--	--

Cada una de las preguntas incluidas en la segunda columna debe ser respondida de la manera más precisa posible en el siguiente cuestionario:

*¿Cómo resumiría en un párrafo el problema que busca resolver a través de incidencia?*

*¿A quiénes afecta el problema?*

*¿Los afectados están interesados en lograr una solución?*

*¿Qué temores y qué riesgos pueden neutralizar la acción de los afectados?*

*¿Quiénes se benefician si el problema no se soluciona?*

*El problema en cuestión:*

*¿Es el resultado de la ausencia de políticas adecuadas?*

*¿O es el resultado de la vigencia de algunas políticas que lo han generado?*

*¿O se trata de un problema que resulta del incumplimiento de políticas existentes?*

*¿Qué cambios habría que introducir para solucionar el problema?*

*¿Cuán viable es obtener cambios en políticas públicas con relación al problema?*

*¿Quiénes podrían o deberían producir tales cambios?*

---

\* El asunto de la viabilidad es complejo. Depende de consideraciones institucionales (es diferente tratar de cambiar un dispositivo constitucional de tratar de cambiar un reglamento) y políticas (cuál sea la correlación de fuerzas global que requiere el cambio planteado). En todo caso se requiere un mínimo de viabilidad para poder acometer una campaña de incidencia.

**Evaluación de la primera unidad:**

A continuación, usted tendrá la oportunidad de formular algunas interrogantes, opiniones sobre algunos contenidos, o aspectos de los contenidos de la unidad que le gustaría profundizar o aclarar.

1. Interrogantes a aclarar:

---

---

---

2. Opiniones:

---

---

---

3. Aspectos a profundizar:

---

---

---

**CONDORED**

Ecuador - Perú - Bolivia

**inAvent**  
INTEGRATED INNOVATION  
AND COMMUNITY SUPPORT

**ded**  
Cooperación  
Desarrollo y  
Sostenibilidad



*Grupo*  
**Pachacamac**  
ONGs PERU

**Curso de Blended Learning**  
**Incidencia Política**  
Para la Gobernabilidad Democrática Local

Global Campus 21  
Del 8 de agosto al 19 de septiembre de 2005

Tutor Principal: Eduardo Cáceres Valdivia  
Tele Tutor: María Victoria Álvarez Gómez

# Módulo 2

## *¿Cuáles son los componentes de un proceso de incidencia? Protagonistas y propuesta*

Una vez finalizado este módulo

### **Usted conoce...**

- El significado de espacios públicos, diferenciando los escenarios políticos y los sociales.
- La importancia de la participación permanente de los involucrados en su proceso de incidencia.

### **Usted sabe...**

- Visualizar los obstáculos y las estrategias para construir una coalición

### **Usted puede...**

- Identificar el mapa de poder de su propuesta de incidencia, con sus diferentes actores.
- Identificar los componentes políticos, técnicos y subjetivos, así como las acciones que le permitirán construir su propuesta de Incidencia

### **Requerimiento temporal**

Tómese para este módulo aproximadamente 4 horas en línea (online) y 6 horas fuera de línea (offline)



### **Ejercicios y tareas**

Igual que en el módulo 1, usted encontrará, en las diferentes unidades algunos ejercicios planteados por su tutor@, que deberá realizar. En las dos últimas unidades del módulo están planteados dos ejercicios que le permitirán avanzar en la construcción de su Plan de Incidencia. También encontrará un formulario de evaluación del módulo.

Compartamos una experiencia:

## **Lectura 1**

### **La Desconcentración sub-municipal en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia**

*Bajo diversos auspicios, la Fundación PAP ha venido trabajando desde 1998 en diferentes programas y proyectos que sentaron las bases para un proceso de desconcentración municipal a nivel distrital. Experiencias de planificación participativa y de ejecución de proyectos con participación vecinal abrieron una nueva etapa en la historia del municipio de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. En particular, abriendo caminos para la participación de los sectores más pobres.*

*El municipio de Santa Cruz cuenta con 15 distritos y más de un millón doscientos mil habitantes. Comprende 633 barrios y 393 urbanizaciones vecinales distribuidas sobre cien mil hectáreas.*

*Si bien la estructura municipal vigente incluye a las sub-alcaldías, estas no tienen atribuciones claras ni recursos definidos. Se limitan a canalizar demandas de los vecinos en diversos temas (arreglos de calles, áreas verdes, control de chicherías y boliches, arreglo de escuelas, etc.) y si bien en algunos casos las juntas vecinales proponen candidatos para ocuparlas, suelen ser confiadas a miembros del partido político del alcalde.*

*Un estudio reciente sobre "Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Organizacional y Administrativo" del municipio de Santa Cruz, recomendaba fortalecerlas, redefiniendo sus atribuciones. En particular proponía darles funciones ejecutivas de promoción de la participación ciudadana, la coordinación, supervisión y control de tareas delegadas por ley y/o por el Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra. En el marco de la institucionalidad construida en Bolivia al amparo de la Ley de Participación Popular, se planteaba hacer de las sub-alcaldías un mecanismo de articulación entre las organizaciones de base y los espacios y procesos del municipio. En particular en torno a la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, el programa operativo anual y el presupuesto de inversión.*

*Ya en el año 2000 el gobierno municipal había comenzado a formular su Plan de Desarrollo Municipal Sostenible (PDMS). Éste fue elaborado por un Equipo Técnico de la Alcaldía Municipal en concordancia a lo estipulado en la Ley de Municipalidades, si bien se intentó en el curso de su elaboración inaugurar un proceso participativo. En lo fundamental, el plan contiene las demandas vecinales recogidas a través de la realización de un taller de consulta por distrito en el que participaron representantes de las organizaciones vecinales de base. Sin embargo, el plan global carece de planes distritales e incluso de un plan quinquenal de inversiones. En este contexto el control social es muy débil. Existe un representante distrital ante el Comité de Vigilancia. Este representante tiene que vigilar el uso de recursos en un territorio que fácilmente supera las 900 hectáreas con una población por encima de los cien mil habitantes.*

*La situación antes descrita comienza a modificarse en la medida que se desarrollan experiencias de planificación a nivel de unidad vecinal (espacios delimitados al interior de los distritos). Como resultado del trabajo del PAP, en la actualidad 104 unidades vecinales (dentro de cinco de los distritos) cuentan con planes de desarrollo vecinal elaborados de manera participativa. Son estas experiencias las que se han convertido en la principal fuente de presión social en pro de una efectiva desconcentración municipal. A pesar de sus innegables beneficios (incluso en términos de mejorar la recaudación tributaria) las autoridades municipales se han resistido a dar curso a la iniciativa.*

*El PAP ha avanzado una propuesta de distrito desconcentrado piloto. La cooperación internacional ha apoyado diversos estudios de factibilidad de diversos aspectos de la desconcentración. Tal como puede verse en la sistematización de la experiencia que se anexa a esta unidad (Lectura nº 1), la propuesta se basa en un balance de factores favorables actualmente existentes (distritos con infraestructura, recursos humanos disponibles, experiencias en unidades vecinales, nuevos recursos económicos, etc.) Pero tal como el mismo documento señala, no hay duda que el principal obstáculo ha sido la resistencia de autoridades y funcionarios a perder poder en el proceso. Al punto que, ante la creciente presión y en el marco de las recientes elecciones municipales (diciembre del 2004) las autoridades salientes dieron una norma (ordenanza municipal) apresurada y poco sustentada.*

*Afortunadamente, el hecho que el PAP hubiese trabajado con los diversos candidatos en el mencionado proceso electoral, llevó a que quienes resultaron elegidos pidiesen apoyo para corregir dicha norma. Como resultado de esto, el 3 de marzo del 2005, el Honorable Concejo Municipal sancionó la Ordenanza Municipal Nro 018/2005 dando luz verde al proceso denominado “Programa de Desconcentración Distrital y Autonomía Vecinal” con su respectivo Reglamento.*

A diferencia del caso hipotético presentado al comenzar la primera unidad, en éste el resultado final es favorable en la medida que la intervención de la ONG estuvo acompañada de acciones de influencia de los decisores políticos.

¿Ha participado usted –o conoce- algún caso similar? Descríbalo brevemente.

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

¿Cuál considera que fue el principal factor de éxito?

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

# 1. Los espacios públicos: el escenario político y los escenarios sociales

Es evidente que la incidencia busca influir sobre algún escenario político, sea éste local, regional o nacional. Sin embargo, dadas las características del poder y su ejercicio en las sociedades andinas, el escenario político no sólo es precario sino que muchas veces tiene fronteras borrosas con otros escenarios públicos.

Un buen ejemplo de esto es la relación entre la política y los grandes medios de comunicación: pareciera que la política ha pasado a ser un “programa” dentro del repertorio que nos ofrecen los medios. Una suerte de “reality show” más.

Incidir en política requiere tomar en cuenta esta complejidad. Desarrollaremos de manera más eficaz la incidencia política si la ubicamos al interior de un conjunto de acciones que podríamos definir como de **“incidencia pública”**. Es decir orientadas a modificar decisiones y comportamientos de los actores y poderes que forman parte de nuestras sociedades.

En los últimos años se han propuesto visiones más amplias y complejas de lo que es el poder en una sociedad. Hoy se habla de **poderes abiertos y poderes encubiertos**, poderes legítimos y poderes fácticos, de poderes "macro" y poderes "micro", sin olvidar la "microfísica del poder" (Foucault) que alude a los mecanismos de dominación internalizados por los sujetos.

Sin necesidad de ser exhaustivos al punto de perder eficacia, es necesario que tengamos un cierto conocimiento del complejo panorama del poder a fin de poder actuar sobre él. Puede ser útil la división tripartita que proponen algunos autores: 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).

Más allá de los espacios abiertos de discusión y elaboración de las decisiones políticas (consejos municipales y regionales, parlamento y consejo de ministros), existen espacios cerrados –normalmente dominados por los poderes fácticos- y "pasillos secretos" que conectan éstos con el poder abierto.

Tener una idea más clara de cómo se elaboran y se toman las decisiones políticas es crucial para las acciones de incidencia política. Esto no significa que las acciones de cabildeo o abogacía deban ajustarse a tales mecanismos, muchas veces tendrán que actuar en conflicto con ellos, con lo que tienen de oculto, de secreto y de corrupto.

Para complejizar más el asunto, no podemos dejar de tomar en cuenta el peso que tienen relaciones primarias y tradicionales en el ejercicio del poder en nuestras sociedades. Es decir relaciones familiares, étnicas, religiosas, etc. Así mismo, en muchos de los procesos de incidencia debemos tomar en cuenta los escenarios internacionales cuyas políticas y/o decisiones pueden afectar directamente el curso de la iniciativa que tratamos de sacar adelante.

Si desea profundizar más con relación al tema de los espacios públicos puede consultar la lectura n° 2 de esta unidad.

Al culminar la primera unidad usted había identificado un problema con relación al cual desarrollaría su propuesta de incidencia. Revise las respuestas que dio y proceda ahora a responder algunas preguntas con relación a los espacios públicos que son relevantes en relación con dicho problema.

Identifique al menos tres espacios (local / regional / nacional) relevante para la incidencia que busca desarrollar. Descríbalo brevemente e identifique dos o tres actores relevantes en cada uno de ellos.

	<b>Local</b>	<b>Regional</b>	<b>Nacional</b>
<b>Identificación</b>			
<b>Breve descripción</b>			
<b>Actores relevantes</b>			

Otro ejercicio útil es el de identificar las diversas formas de ejercicio del poder (“abierto”, “cerrado”, “invisible”) y los actores relevantes en cada uno de ellos. Una vez más revise la descripción del problema que motiva su propuesta de incidencia e identifique algún espacio que ejemplifique cada una de las formas de ejercicio de poder así como algunos actores relevantes en cada uno de ellos:

	<b>Poder abierto</b>	<b>Poder cerrado</b>	<b>Poder invisible</b>
<b>Ejemplo:</b>			
<b>Actores relevantes:</b>			

## 2. Los actores del proceso: Protagonistas, aliados, adversarios

El debilitamiento del tejido social y de las identidades, el empobrecimiento de los discursos políticos y la limitada adhesión a ellos, el deterioro de la representación y la ausencia de nuevas mediaciones, son todos factores que confluyen en la crisis contemporánea de la política.

En este marco, el acceso al poder tiende a ser canalizado a través de otro tipo de relaciones, **primarias** (la familia, el grupo de interés más inmediato, etc.) o **tradicionales**. Esto lleva a que, en la práctica, los procesos de incidencia tengan que desenvolverse entre *políticos que ya no lo son y no políticos que quieren serlo*, lo cual hace difícil la articulación de coaliciones, incluso en torno a temas muy concretos.

El panorama se complejiza si se incluyen consideraciones éticas acerca de lo que “**debería ser**” (y no es) la política hoy. De allí que se insista tanto en la voluntad de construir “**nuevas formas de hacer política**”.

Si bien una iniciativa de incidencia puede tener diversos orígenes, es crucial la “**apropiación**” del proceso por parte de los directamente afectados por el asunto en cuestión.

Quienes sean al final los “**protagonistas**” responde antes que a un diseño preestablecido, a los resultados del proceso mismo. Es por ello que, si bien todo plan de incidencia tiene que asumir una definición preliminar acerca de quienes serán protagonistas del mismo, es más importante que el plan contemple propuestas y estrategias para construir un protagonismo social lo más amplio posible.

Más allá de diferencias semánticas (protagonistas, aliados estratégicos, coyunturales, etc.) la cuestión crucial es entender que en todo proceso las relaciones entre los diversos actores y los roles que asume cada uno de éstos, están en permanente redefinición.

Hoy se habla con mucha frecuencia de “alianzas” o “socios”. Es decir de relaciones más o menos estables entre actores de diversas características u orientaciones globales pero que comparten un objetivo específico común.

Para avanzar en ellas es indispensable dejar de lado prejuicios. Un buen ejemplo de ello son las posibilidades de “alianzas” que se han abierto en diversos países de la región en el contexto de las negociaciones de los llamados tratados de “libre comercio”: sectores empresariales, habitualmente considerados como adversarios de los sectores laborales, se acercan a éstos en torno a una agenda común de defensa de los mercados nacionales.

Otro ejemplo es el que formó parte de la exitosa campaña de incidencia en defensa del medio ambiente en Lima (Perú) frente a la empresa Luchetti que instaló una planta industrial en la única área natural protegida de la ciudad de Lima. Del texto de la sistematización que se incluye como Lectura nº 3 de esta unidad, extractamos una de las principales lecciones:

*Las consecuencias de carácter social son tal vez las más importantes. El cambio en la conciencia medioambiental se expresó en la posibilidad de articular diversos sectores sociales. De hecho en el conflicto estuvieron involucrados dos sectores a primera vista antagónicos: los pobladores de los barrios populares aledaños a los Pantanos -agrupados en el Frente de Defensa- y los vecinos de las exclusivas urbanizaciones de Villa y La Encantada -agrupados en el Patronato. Cada uno aportó su perspectiva, sus formas de movilización y presión, sus posibilidades de convocar a otros sectores. Una coordinación eficaz, principista y pragmática a la vez, pudo lograr que las diversas perspectivas lejos de colisionar enriquecieran el movimiento.*

Es esta amplitud la que explica el que se haya logrado involucrar en la campaña a los principales medios de comunicación así como a la mayoría de partidos representados en el Consejo Provincial de Lima.

En general, las alianzas dependen no sólo de la existencia de objetivos comunes sino también de la forma como se planteen los temas. Un ejemplo paradigmático ha sido el de los logros de los movimientos de mujeres a lo largo del siglo XX:

*Una de las claves de su éxito ha residido en la capacidad de vincular tanto el diagnóstico del problema como la propuesta de solución con otros movimientos. Cuando las mujeres reivindican derechos en el terreno laboral, por ejemplo, encuentran eco en las organizaciones sindicales predominantemente masculinas en tanto las reivindicaciones de las mujeres son vistas como una forma de homogenizar el mercado de trabajo; así mismo, los dirigentes sindicales perciben que pueden ampliar la base social de su movimiento si asumen las demandas de las mujeres.*

Es por ello que es muy importante plantearse repetidas veces algunas preguntas:

¿Incluía nuestra propuesta inicial para la Incidencia una consideración seria (incluyendo estrategias) sobre la construcción de alianzas?

¿Estaban claros los aportes, compromisos y restricciones de cada uno?

¿Se construyeron mecanismos de consulta, decisión y evaluación adecuados?

Esto implica que la propuesta sea sometida de manera simultánea a dos consideraciones, no siempre coherentes entre sí: una en torno a la consistencia interna de la propuesta; otra en torno a la viabilidad política de la misma.

La primera reclama correspondencia entre las diversas dimensiones del problema y los componentes de la propuesta, entre los objetivos y los medios propuestos. La segunda reclama medir cuidadosamente las prioridades y la amplitud de las modificaciones, en función de evitar una amplia coalición de afectados por los cambios que se opongan y los bloqueen.

La consideración de coherencia nos lleva a una propuesta específica, técnicamente sustentada y sustentable, económicamente viable. La consideración de viabilidad política nos lleva a una propuesta capaz de atraer una amplia coalición y de ser realizable en el marco de una correlación política factible.

Como es fácil darse cuenta, a mayor coherencia menor posibilidad de atraer nuevos aliados; a mayor amplitud, menor coherencia. El límite más allá del cual la propuesta pierde sentido solo puede ser establecido en el terreno concreto de cada una de las campañas de incidencia. El límite más allá del cual la coalición pierde sentido en tanto agente eficaz de cambio es una decisión política que sólo puede ser tomada por quienes tienen el rol central de promoverla.

Volveremos sobre este tema en el cuarto apartado de esta unidad al plantear el tema del **“mapa del poder”**.

### 3. Construyendo los argumentos, participación, negociación y coaliciones

Identificados los actores es necesario definir los mensajes con los que llegaremos a ellos. No basta tener la razón, hay que demostrarlo. No basta demostrarlo racionalmente, hay que demostrarlo a través de diversos medios.

Persuade más una imagen que un cuadro estadístico, un caso concreto emblemático más que un análisis sociológico.

Si bien las encuestas de opinión pueden ser a veces un indicador suficiente para que los operadores políticos se interesen por un problema, muchas veces es necesario demostrar que la población está dispuesta a ganar las calles por una causa que considera justa.

Los argumentos pueden y deben diferenciarse de acuerdo con los actores a los cuales se pretende llegar. El mismo problema, la misma propuesta, deberá ser argumentada de manera diferenciada frente a un parlamentario de un partido pro-empresarial y frente a un parlamentario de un movimiento regional indigenista.

Ello conlleva la elección de diversos formatos para cada argumento. O diversos tipos de acción: una selección de materiales sobre experiencias exitosas que resultan de propuestas similares en otros países, materiales gráficos o audiovisuales sobre los impactos sociales del problema que se busca solucionar, etc.

Un ilustre político norteamericano definió al "cabildero" (lobbyist) como "técnico experto y capaz de explicar cuestiones complejas y difíciles de una manera clara, comprensible" (John Kennedy, 1956). Hay que tener muy en cuenta que "explicar" puede significar el desarrollo de procesos muy diversos: **motivar, interesar, convencer**, etc.

Lo dicho hasta aquí descansa sobre un supuesto débil en nuestras sociedades: la credibilidad de los discursos públicos. Lo que a su vez nos remite a un rasgo básico -y también escaso-: la confianza. No hay soluciones fáciles e inmediatas para el déficit de confianza y credibilidad. En todo caso la "transparencia" y "publicidad" de las acciones de incidencia política pueden contribuir a modificar esta situación.

Para el tema de los argumentos es particularmente relevante la perspectiva intercultural. No hay duda que existe una asociación fuerte entre pertenencia étnica y pobreza/exclusión. Es por ello que el involucramiento en procesos de incidencia de sectores ajenos a las culturas criollas-mestizas dominantes en nuestros países requiere una aproximación específica.

La única forma de encarar estos desafíos es apelando a una concepción participativa. De hecho la incidencia no es otra cosa que el ejercicio del derecho a la participación.

Sin embargo, muchas veces por la urgencia de los cronogramas políticos o institucionales se tiende a sacrificar la dimensión participativa en función de una mayor eficacia. Esto a su vez lesiona el compromiso de diversos actores (que se sienten “manipulados”) con el proceso mismo de incidencia. Es por ello que hay que ser muy cuidadoso en hacer de la incidencia **un proceso de participación permanente de los involucrados.**

Hay que asumir la idea de que *construir la propuesta y construir la coalición* son dos caras del mismo proceso.

Así como la propuesta se va definiendo en la medida que se articulan y comprometen diversos actores, también sufre modificaciones de acuerdo a la correlación global de fuerzas que se establece en torno al problema en cuestión.

Para entender mejor esto lea atentamente el siguiente texto relacionado con un proceso de incidencia que desarrolló la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos en el Perú:

*A partir del año 1992, el gobierno de Alberto Fujimori dio un conjunto de medidas orientadas a endurecer la lucha contra el terrorismo. Con estas medidas el número de detenidos se incrementó geométricamente, las condenas se aceleraron y las penas de incrementaron. Este endurecimiento fue presentado por el gobierno como un logro y contó con un importante respaldo en la población, tal como lo testimonian diversas encuestas de la época.*

*Sin embargo, para miles de familias este nuevo marco legal significó una masiva tragedia. Miles de personas inocentes comenzaron a llenar prisiones, a ser presentadas con trajes a rayas, investigadas con métodos violatorios de derechos fundamentales -incluyendo en casi todos los casos que afectaban mujeres, la violación sexual. Y resultaban rápidamente condenadas a penas que difícilmente eran menores a veinte años de prisión. Como es de suponer la mayoría de estas personas provenía de zonas rurales, pertenecía a los estratos más pobres de la población.*

*El hecho que el problema resultase de la existencia de un marco legal violatorio de derechos hacía de éste una oportunidad excepcional para desarrollar una campaña de incidencia política. Desde el inicio quedó claro que era indispensable constituir una amplia coalición. La propia Coordinadora Nacional de Derechos Humanos fue el "núcleo duro" de la coalición en estrecha relación con familiares de víctimas y otras instituciones que los acompañaban (caso de diversas iglesias), así como la Defensoría del Pueblo. Desde esta alianza de los "convencidos" de que el Perú había un serio y masivo problema de inocentes en prisión, se inició el proceso de construir una coalición más amplia.*

*Además era necesario tener una propuesta que tuviese viabilidad política, es decir, que pudiese ser aceptada incluso por el gobierno de Fujimori. Desde un punto de*

*vista ético y jurídico lo que correspondía con relación a estas personas era su absolución plena. Es decir, los tribunales deberían haber revisado y modificado las sentencias que los habían condenado a años sino décadas de prisión injusta. Esta solución, ajustada a los principios, estaba bastante lejos de lo posible en el contexto del fujimorismo.*

*La figura legal que se adoptó (el “indulto presidencial”) no fue la mejor, dado que el indulto no supone la aceptación clara de la inocencia, sin embargo permitió no sólo liberar a 502 personas de manera directa sino que contribuyó a acelerar la libertad de otras tantas personas debido a la aceleración de procesos en el poder judicial.*

Este ejemplo nos presenta un caso, quizás límite, en el cual las consideraciones de eficacia (“lograr la libertad de personas detenidas injustamente”) llevan a poner en segundo plano algunas consideraciones de coherencia (el indulto no significa reconocer la inocencia de las personas).

Asumir este tipo de decisiones supone la existencia de una coalición que esté clara en sus objetivos y que tenga mecanismos participativos para procesar las discusiones y las tomas de decisión.

*Recapitulando:*

*¿Qué implica construir una coalición?*

- establecer acuerdos en torno a objetivos comunes.
- definir los aportes y responsabilidades de cada uno.
- definir los mecanismos a través de los cuales la coalición tomará sus decisiones.

*La confluencia en torno a una propuesta no anula la diversidad de intereses y perspectivas que pueden confluir en una coalición. Por otro lado, es muy difícil que una propuesta resulte beneficiosa o satisfactoria en el mismo nivel para todos los integrantes de la coalición. Es por ello que la existencia de mecanismos de decisión y negociación transparentes al interior de la coalición es fundamental para que esta no fracase.*

Pensando en el problema que ha seleccionado para su propuesta de incidencia y teniendo en cuenta las características sociales, culturales y políticas del escenario en el cual la desarrollará, responda a las siguientes preguntas:

1. *¿Cuáles son los principales obstáculos que probablemente encuentre para construir coaliciones en torno a un proceso de incidencia?*

-----  
-----  
-----  
-----

2. *¿Qué tipo de liderazgo se requiere para remontar esos obstáculos?*

-----  
-----  
-----  
-----

3. *¿Qué estrategias podrían ser útiles para remontar esos obstáculos?*

-----  
-----  
-----  
-----

## 4. Construyendo un Plan de Incidencia:

### *Paso 2 - Construcción del "Mapa de Poder"*

Tal como hemos visto en la parte teórica de esta unidad, uno de los temas más complejos en la elaboración de las propuestas de incidencia es el relacionado con el “**mapa del poder**”.

Las guías para elaborarlo suelen incluir preguntas que apuntan a identificar aliados, opositores, indecisos, a partir de identificar los intereses y orientaciones de unos y otros. El problema es que esto supone una sociedad relativamente ordenada con identidades y relaciones estables. No es el caso de la mayoría de nuestras sociedades.

En sistemas políticos más estables basta con tener una idea de los programas de los partidos y de los matices a su interior. En nuestros casos el asunto es más complejo. Es por ello que un “mapa del poder” útil debe ir más allá de la política formal e incluir al menos **los siguientes aspectos**:

Tal como se ha señalado anteriormente, un “**mapa del poder**” debe incluir **los actores** de las diversas dimensiones del poder (abierto, oculto, invisible) así como **los diversos tipos de poder** que se superponen en todo escenario: poderes tradicionales, étnicos o familiares, poderes “modernos”, etc. Sólo la sistematización de la historia local y regional nos puede dar un acceso cabal a estas diversas dimensiones.

Así mismo, un mapa del poder no puede prescindir de una **valoración** de nosotros mismos (ONGs, movimientos sociales, etc.) como factor de poder activo en una determinada relación de fuerzas con los otros factores de poder.

El mapa del poder es, por definición, **dinámico**. Se modifica conforme se desarrolla la campaña de incidencia. Para que sea útil debe ir más allá de nombrar los actores, sean estos favorables, opuestos o indecisos. Al menos debe permitirnos entender las razones por las cuales se ubican en uno u otro lado del cuadro, lo cual será muy importante para definir las estrategias que nos permitan incidir sobre ellos.

<b>Objetivo</b>	<b>Preguntas motivadoras</b>	<b>Supuestos</b>
Identificar los operadores políticos que podrían solucionar el problema	<p>¿Quién está a cargo de las políticas vinculadas al problema y su solución?</p> <p>¿Quién toma decisiones directas sobre los temas identificados?</p> <p>¿Quién influencia directamente sobre los decisores políticos identificados?</p>	Existen mecanismos en el sistema político para la solución del problema por la vía de la propuesta construida previamente
Identificar la posición de los diversos actores –no sólo políticos- con relación al problema y su solución	<p>¿Qué intereses están representados en el sistema sobre el cual se pretende actuar?</p> <p>¿Qué otros actores tienen capacidad de incidencia en el sistema?</p> <p>¿Se han pronunciado estos actores en relación al problema y su solución?</p> <p>¿Se han destacado últimamente en los medios de comunicación noticias sobre estos temas?</p>	El problema y la solución son -o pueden ser- parte de la agenda de las diversas fuerzas políticas
Identificar las posibilidades de alianzas en el escenario político y en el escenario público más amplio	<p>¿En qué aspectos la propuesta coincide con los programas o plataformas de los actores identificados?</p> <p>¿Qué podrían ganar los diversos actores con la solución al problema a través de la propuesta presentada?</p> <p>¿Existen canales para incidir sobre estos actores</p>	Diversas fuerzas políticas tienen -o pueden tener- interés en promover la solución al problema

	(políticos y no políticos)?	
Identificar el peso de los adversarios a la solución del problema	¿Cuáles son los conflictos más importantes entre la propuesta y los programas y/o intereses de los actores identificados?	Existen adversarios con poder al interior del sistema político
Identificar los puntos débiles de los adversarios a la solución del problema	¿Qué pueden perder los actores identificados si se oponen a la propuesta?	Los adversarios pueden ser neutralizados o ganados

Cada una de las preguntas incluidas en la segunda columna debe ser respondida de la manera más precisa posible en el siguiente cuestionario:

*¿Quién está a cargo de las políticas vinculadas al problema y su solución?*

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

*¿Quién toma decisiones directas sobre los temas identificados?*

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

*¿Quién influencia directamente sobre los decisores políticos identificados?*

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

*¿Qué intereses están representados en el sistema sobre el cual se pretende actuar?*

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

*¿Qué otros actores tienen capacidad de incidencia en el sistema?*

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

*¿Se han pronunciado estos actores en relación al problema y su solución?*

---

---

---

---

---

*¿Se han destacado últimamente en los medios de comunicación noticias sobre estos temas?*

---

---

---

---

---

*¿En qué aspectos la propuesta coincide con los programas o plataformas de los actores identificados?*

---

---

---

---

---

*¿Qué podrían ganar los diversos actores con la solución al problema a través de la propuesta presentada?*

---

---

---

---

---

*¿Existen canales para incidir sobre estos actores (políticos y no políticos)?*

---

---

---

---

---

*¿Cuáles son los conflictos más importantes entre la propuesta y los programas y/o intereses de los actores identificados?*

---

---

---

---

---

*¿Qué pueden perder los actores identificados si se oponen a la propuesta?*

---

---

---

---

---

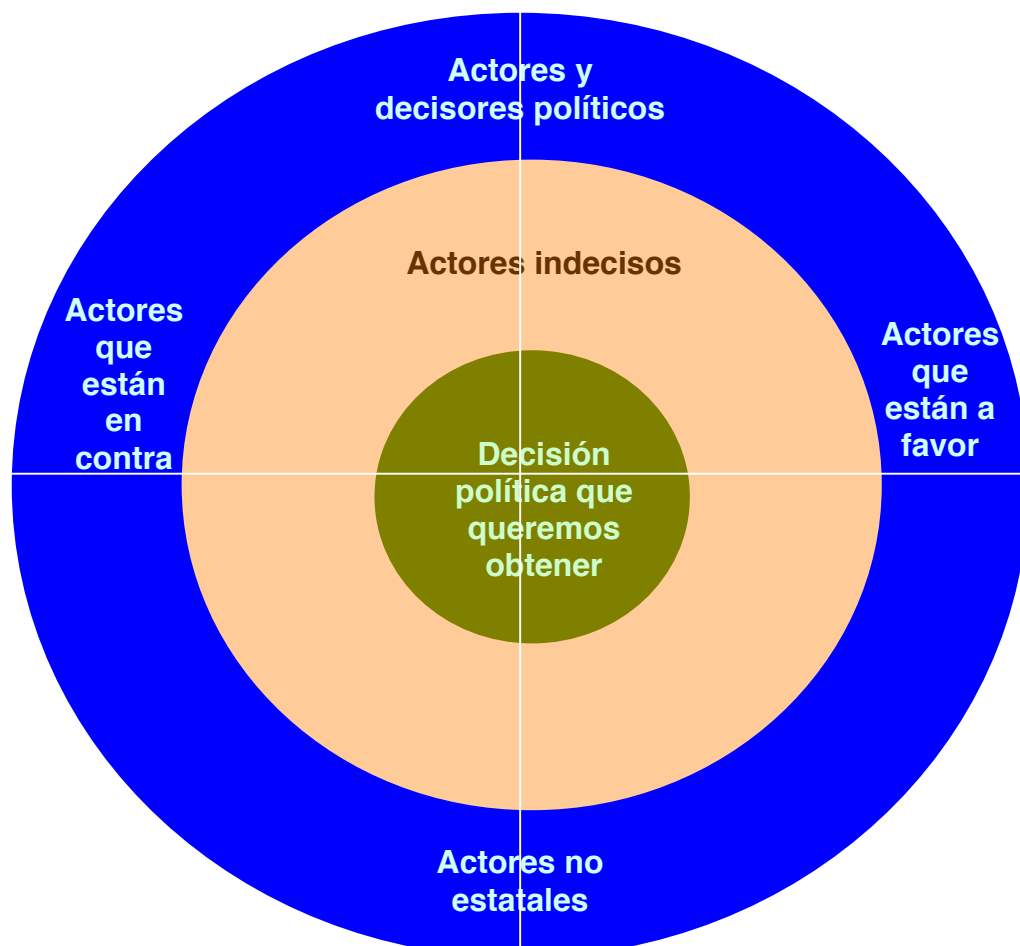
Las respuestas al cuestionario anterior nos dan los insumos para construir el mapa del poder. Después de responderlas hay que construir el mapa propiamente dicho.

La forma más útil de representarlo es al interior de una circunferencia, en el centro de la cual ubicamos la decisión política que queremos obtener. En el conjunto del círculo ubicamos a los diversos actores en base a los siguientes criterios:

- El semicírculo superior lo reservamos para actores y decisores políticos, la mayor parte de los cuales serán, seguramente, actores estatales.
- El inferior lo reservamos para actores no estatales que inciden sobre los primeros.
- En la parte derecha ubicaremos a los actores que están a favor de la decisión política por la cual hacemos incidencia.
- En la parte izquierda a los actores que están en contra.
- En el medio a los actores indecisos.
- Los actores estarán más o menos lejos del centro del círculo de acuerdo al poder que tengan para tomar decisiones o para incidir en los que toman decisiones.

Utilizando los materiales adecuados podremos ir moviendo a los actores de acuerdo a cómo avance el proceso de incidencia.

El mapa “óptimo” es aquél en el cual se logra que la mayoría de decisores se encuentre en el cuadrante superior derecho del círculo. Y que la densidad de actores sea más fuerte en la porción que toca la solución del problema.



## 5. Construyendo un Plan de Incidencia:

### *Paso 3 - Diseño participativo de la propuesta*

La incidencia tiene como contenido una propuesta de **política alternativa**. Si bien toda política tiene beneficiarios y perdedores, se trata de formularla de tal manera que se amplíe el rango de los primeros y disminuya en rango de los últimos.

Construir una propuesta en torno a la cual se hará incidencia no es, por tanto, un ejercicio académico o técnico. Es un proceso político, en tanto la propuesta se elabora no sólo en función de la solución del problema sino también en función de la coalición que su busca construir para sacar adelante la propuesta.

Se trata de una "propuesta" y no de una mera "demanda". Una cosa es buscar que las autoridades solucionen una demanda o problema específico sin importar mucho de qué manera lo hagan, otra es proponer una política específica frente al problema en cuestión.

Hablar de "una política" es hablar de reglas generales, de prácticas sistemáticas, de relaciones normadas entre mandatarios y ciudadanos. La incidencia apunta a producir este tipo de resultados.

En la medida que la incidencia busca modificar políticas públicas, supone modificar decisiones, comportamientos, creencias en las autoridades así como demostrar la legitimidad y viabilidad de la propuesta.

Esto implica asumir que una propuesta de incidencia tiene diversas dimensiones. Más allá de los componentes políticos y técnicos, una propuesta de incidencia requiere **fundamentos éticos y culturales** así como argumentaciones que apelen a diversas instancias de decisión de los individuos y las colectividades: no sólo la razón, también **los sentimientos, creencias, valores compartidos**, etc.

<b>Objetivo</b>	<b>Preguntas motivadoras</b>	<b>Supuestos</b>
Identificar el resultado que significaría la solución del problema identificado	¿Cuál sería la decisión que llevaría a que el problema se solucione (en términos de política pública)?	Es posible que los actores políticos puedan tomar decisiones que modifiquen el problema planteado
Identificar los actores sociales que podrían ser beneficiados con la solución del problema a través de la política identificada	¿Quiénes serían directamente beneficiados por la decisión identificada? ¿Quiénes de manera indirecta? ¿Cuál es la disposición de unos y otros a participar en la construcción y promoción de una propuesta de cambio? ¿Cuál es el grado de	Existen sectores sociales interesados en promover cambios en las políticas públicas que lleven a la solución del problema

	<p>influencia que tienen en los decisores políticos?</p> <p>¿Quiénes pierden con la decisión propuesta?</p>	
<p>Identificar los componentes políticos a tener en cuenta en la construcción de la propuesta</p>	<p>¿En qué valores se basa la propuesta?</p> <p>¿Qué relación tiene la propuesta con los programas de las principales fuerzas políticas?</p>	<p>Es posible construir una propuesta que se base en valores, creencias, puntos de vista compartidos por un sector significativo -sino mayoritario de la comunidad.</p>
<p>Identificar los componentes técnicos a tener en cuenta en la construcción de la propuesta</p>	<p>¿Qué aspectos técnicos incluye la propuesta?</p> <p>¿Quiénes pueden aportar a la construcción de estos aspectos?</p>	<p>Existen argumentos y respuestas técnicamente fundadas que permitirían solucionar el problema</p>
<p>Identificar los componentes subjetivos (éticos, culturales, emocionales) que debe incluir la propuesta</p>	<p>¿A qué valores morales apela la propuesta?</p> <p>¿Qué aspectos de la identidad social están en juego en la propuesta?</p> <p>¿Qué símbolos pueden resumir el contenido de la propuesta?</p>	<p>Las decisiones y acciones sociales se basan, no sólo en consideraciones racionales, también en motivaciones subjetivas</p>
<p>Identificar las acciones que permitirán construir una propuesta políticamente coherente, técnicamente solvente y socialmente asentada.</p>	<p>¿Qué experiencias exitosas de organización, movilización, negociación hemos tenido?</p> <p>¿Podemos reeditarlas?</p> <p>¿Qué experiencias exitosas conocemos de otros?</p> <p>¿Podemos reeditarlas?</p> <p>¿Cuáles son las más viables aquí y ahora?</p>	

Al igual que en cada uno de los pasos anteriores, le invitamos a responder el siguiente cuestionario:

*¿Cuál sería la decisión que llevaría a que el problema se solucione (en términos de política pública)?*

-----

-----

-----

-----

-----

*¿Quiénes serían directamente beneficiados por la decisión identificada?*

-----

-----

-----  
-----  
-----  
*¿Quiénes de manera indirecta?*

-----  
-----  
-----  
*¿Cuál es la disposición de unos y otros a participar en la construcción y promoción de una propuesta de cambio?*

-----  
-----  
-----  
*¿Cuál es el grado de influencia que tienen en los decisores políticos?*

-----  
-----  
-----  
*¿Quiénes pierden con la decisión propuesta?*

-----  
-----  
-----  
*¿En qué valores se basa la propuesta?*

-----  
-----  
-----  
*¿Qué relación tiene la propuesta con los programas de las principales fuerzas políticas?*

-----  
-----  
-----  
*¿Qué aspectos técnicos incluye la propuesta?*

-----  
-----  
*¿Quiénes pueden aportar a la construcción de estos aspectos?*  
-----  
-----  
-----  
-----

-----  
-----  
*¿A qué valores morales apela la propuesta?*  
-----  
-----  
-----  
-----

-----  
-----  
*¿Qué aspectos de la identidad social están en juego en la propuesta?*  
-----  
-----  
-----  
-----

-----  
-----  
*¿Qué símbolos pueden resumir el contenido de la propuesta?*  
-----  
-----  
-----  
-----

-----  
-----  
*¿Qué experiencias exitosas de organización, movilización, negociación hemos tenido?*  
-----  
-----  
-----  
-----

-----  
-----  
*¿Podemos reeditarlas?*  
-----  
-----  
-----  
-----

-----  
-----  
*¿Qué experiencias exitosas conocemos de otros?*  
-----  
-----  
-----  
-----

*¿Podemos reeditarlas?*

-----  
-----  
-----  
-----

*¿Cuáles son las más viables aquí y ahora?*

-----  
-----  
-----  
-----

El diseño de la propuesta no puede desvincularse del "mapa del poder". Es obvio que ambos aspectos requieren un trato particular y deben ser analizados uno después del otro, lo más probable es que al culminar ambos debamos revisarlos simultáneamente para verificar su consistencia interna y la coherencia entre ambos.

### **Ficha de consulta del participante**

A continuación, usted tendrá la oportunidad de formular algunas interrogantes, opiniones sobre algunos contenidos, o aspectos de los contenidos de la unidad que le gustaría profundizar o aclarar.

1. Interrogantes a aclarar:

---

---

---

2. Opiniones:

---

---

---

3. Aspectos a profundizar:

---

---

---

**CONDORED**

Ecuador - Perú - Bolivia

**inAvent**  
INTEGRATED AND INNOVATIVE  
SOFTWARE SUPPORT

**ded**  
CORPORATE  
DEVELOPMENT



*Grupo*  
**Pachacamac**  
ONGs PERU

**Curso de Blended Learning**  
**Incidencia Política**  
Para la Gobernabilidad Democrática Local

Global Campus 21  
Del 8 de agosto al 19 de septiembre de 2005

Tutor Principal: Eduardo Cáceres Valdivia  
Tele Tutor: María Victoria Álvarez Gómez

# Módulo 3

## *Las Estrategias y el Proceso de Incidencia*

Una vez finalizado este módulo

### **Usted conoce...**

- Todos los pasos necesarios para la elaboración de un Plan de Incidencia.
- La importancia de definir instrumentos de monitoreo y evaluación en su campaña de incidencia.

### **Usted sabe...**

- Visualizar sus fortalezas y debilidades para emprender su proceso de incidencia.
- Identificar sus capacidades y las opciones para mejorar sus posibilidades de incidencia.

### **Usted puede...**

- Definir estrategias y acciones para incidir en los actores identificados.

### **Requerimiento temporal**

Tómese para este módulo aproximadamente 5 horas en línea (online) y 10 horas fuera de línea (offline)



### **Ejercicios y tareas**

Igual que en los módulos anteriores, usted encontrará en las diferentes unidades algunos ejercicios planteados por su tutor@, que deberá realizar. En cada una de las unidades del módulo están planteados ejercicios que le permitirán avanzar en la construcción de su Plan de Incidencia. También encontrará un formulario de evaluación del módulo.

## *Una experiencia de la cual aprender*

A sesenta kilómetros al nororiente de la ciudad de Quito, se encuentra el Cantón Pedro Moncayo, siendo su cabecera cantonal Tabacungo. El cantón se creó por decreto legislativo el 26 de septiembre de 1911 y actualmente está conformado por cuatro parroquias rurales: La Esperanza, Malchinguí, Tocachi y Tupigachi. Tiene una superficie total de 337,80 Km<sup>2</sup>, y se encuentra a una altura comprendida entre los 1.730 hasta los 4.300 metros sobre el nivel del mar.

La población total cantonal es de 25.594 habitantes. Siendo el 30% flotante, que trabaja en el cantón y viven en Cayambe u Otavalo. En el territorio cantonal coexiste la población indígena del pueblo Cayambi con la población blanco - mestiza, organizadas de varias formas: comunidades campesinas, asociaciones agrícolas y barrios.

Pedro Moncayo es uno de los principales centros de producción de flores de la zona norte del país, que tanto por la extensión que ocupa, así como por la mano de obra que utiliza, constituye la principal actividad productiva de la zona.

A través de un proceso de concertación entre actores políticos, sociales y no gubernamentales se ha logrado poner en práctica un modelo de gestión municipal altamente participativo:

*“Esta alianza se fundamentó en la visión compartida respecto del ejercicio de la democracia, el proceso de toma de decisiones, el equilibrio del poder local y en la lucha por la legalización de la tierra; tanto es así, que Tabacungo se constituyó en un espacio de discusión y debate nacional y regional desde la perspectiva de cómo organizar al sector campesino y el de definir estrategias para conseguir el equilibrio del poder local”.*

Los testimonios dan cuenta de los resultados obtenidos:

**Amilcar Mantilla;** en una entrevista realizada en 1996, afirmaba lo siguiente: *“...nosotros, en nuestra campaña electoral, prácticamente no hicimos ningún tipo de ofrecimiento, a no ser el compromiso de trabajar y convocar a la gente para que se integre a su municipio y participe activamente en la gestión municipal.”*

**Fernando Jara,** Coordinador del Consejo Interinstitucional e Intersectorial de Desarrollo, afirmaba:

*“Los ciudadanos ejercen su derecho de ciudadanía; por otro lado, se fortalece la democracia, en otro sentido todas las organizaciones e instituciones transparentan su gestión en cuanto se refiere a dar cuentas de sus actividades y proyectos que han realizado; cuál ha sido su intervención, de qué manera se ha alcanzado todo lo que se ha planificado. Y a la vez cuando hay las limitaciones cuales serían las acciones a realizar.”*

**Enrique Tituaña,** Presidente de la Junta Parroquial de Malchinguí, opinó que:

*“...los resultados han sido bastante positivos, pues de esa manera nosotros estamos al tanto de todo el trabajo que viene desempeñando la Municipalidad (...) con cada una de las parroquias; en tal razón, tenemos identificado en muy buen nivel la atención que se brinda a las parroquias.”*

**Nelson Falcón**, Presidente de la Junta Parroquial de Tupigachi, apunta a que *“...allí [en las reuniones bimestrales] tenemos la oportunidad todas las juntas parroquiales, las autoridades, la Policía, de presentar todas nuestras inquietudes, las necesidades de cada una de nuestras parroquias; y ahí, en conjunto con el Ilustre Municipio, se coordina y se trabaja de la mejor forma para el desarrollo de nuestro Cantón”*.

**Claudina De la Cruz**, Presidenta de la Junta de Tocachi, ve como muy importante que en esas reuniones la gente tenga

*“...la facultad de manifestar y la facultad de participar (...) cualquier fuerza viva de la parroquia (...). Eso no se ha dado antes, pero ahora con las reuniones bimestrales (...) se está haciendo lo que se promueve en el Cantón: el empoderamiento de las decisiones en cada lugar.”* Sobre los resultados de este mecanismo de participación ciudadana, señala: *“... que en un 80, 90% se cumple las cosas que hemos planteado, hay algo [que] por dificultades mayores no se realiza, pero la mayor parte se realiza, y eso es importante...”*

Para conocer más a fondo esta experiencia le invitamos a leer un informe detallado de la misma (**Lectura n° 1**). Uno de los aspectos más importantes de la misma es que los resultados obtenidos son el fruto de un proceso que comienza hace más de diez años (1992). Es por eso que la presentamos al iniciar esta unidad. En ella **construiremos las herramientas fundamentales para un proceso de incidencia política.**

# 1. Una cuestión indispensable (y frecuentemente olvidada) para construir un Plan de Incidencia

## *Paso 4 - Fortalezas y debilidades de los protagonistas*

En diversas sistematizaciones de procesos de incidencia se constata que uno de los errores más frecuentes es el de no incluirnos en el “**mapa del poder**”. Es decir, organizaciones sociales y no gubernamentales evaluamos a los demás actores pero no nos evaluamos a nosotros mismos.

Este error lleva a otro: no tomar en cuenta las fortalezas y debilidades actuales de cara al proceso de incidencia. Sobre todo las debilidades. Esto puede llevar fácilmente a diseñar planes marcados por un gran voluntarismo y por tanto, condenados de antemano al fracaso. Para evitar esto es indispensable respondernos tres preguntas:

- ¿Nos hemos incluido en el mapa de poder? ¿Hemos valorado adecuadamente nuestras relaciones –positivas o negativas- con los demás actores?
- ¿Tenemos claridad en relación a las capacidades **necesarias** para sacar adelante un proceso exitoso de incidencia?
- ¿Tenemos un balance acerca de las capacidades y limitaciones **reales** de los protagonistas?

Para facilitarle la respuesta de estas preguntas le proponemos el siguiente ejercicio:

**Ejercicio n° 1:**

Previa revisión del mapa de poder elaborado como parte del trabajo de la segunda unidad, responda a las siguientes preguntas:

1. ¿Dónde están ubicados en el mapa los protagonistas del proceso de incidencia? (En caso no tuviesen una ubicación definida, señale dónde deberían ser incluidos)
2. ¿Existen relaciones –positivas o negativas- entre los actores del proceso de incidencia y los decidores políticos más importantes identificados en el mapa de poder? Describa brevemente las relaciones existentes.
3. ¿Qué capacidades son necesarias, imprescindibles, para desarrollar incidencia en relación con el tema seleccionado? Haga una lista y explique brevemente las tres que considere más importantes.

Si hay dificultades para identificar las capacidades que necesitamos, puede ser útil revisar el otro componente que elaboramos en la unidad anterior: **“Diseño participativo de la propuesta”**. Allí identificamos diversos componentes de la propuesta. Pues bien, para cada uno de ellos se requieren capacidades específicas. ¡Identifíquelas y establezca prioridades!

Culminado con lo anterior podemos pasar a identificar fortalezas y debilidades de los protagonistas. Para ello vamos a utilizar un cuadro de doble entrada.

**En la primera columna** ubicaremos las capacidades **indispensables** para el desarrollo del proceso de incidencia política. **En la segunda columna** identificaremos las **fortalezas** que tenemos en relación con dichas capacidades.

Es importante ser muy específico en esto: identificar quién o quiénes –entre los protagonistas de la campaña de incidencia- poseen la fortaleza identificada (por ejemplo, si se trata de la capacidad de elaborar propuestas jurídicas, mencionar quien de los actores de la incidencia la tiene: un colectivo de abogados, una facultad de Derecho, una ONG de abogados, etc.). **En la tercera columna** identificaremos las **debilidades** que nos afectan.

La más importante será **la cuarta columna**. En ella propondremos **acciones** para revertir las debilidades en el plazo más corto posible. Podrá ser a través de acciones de capacitación o buscando comprometer a personas y/o instituciones que poseen la capacidad que nos falta.

Estas acciones deben ser muy concretas dado que si no solucionamos las debilidades identificadas será muy difícil desarrollar el proceso de incidencia.

**Ejercicio n° 2:**

**Cuadro de capacidades, fortalezas y debilidades:**

<b>Capacidades indispensables para la incidencia política (entre 4 y 7)</b>	<b>Fortalezas actuales de los protagonistas en relación con cada una de las capacidades identificadas</b>	<b>Debilidades actuales de los protagonistas</b>	<b>Estrategias y acciones para revertir las debilidades</b>

Como complemento a la reflexión en torno a las capacidades indispensables, presentamos a continuación una lista de algunas que frecuentemente aparecen en diversas sistematizaciones de experiencias de incidencia:

- ☒ Planeamiento, seguimiento y monitoreo
- ☒ Capacitación
- ☒ Información (diferenciada según los receptores de la misma)
- ☒ Gestión de redes
- ☒ Negociación y resolución de conflictos al interior de la coalición.
- ☒ Comunicación y publicidad.
- ☒ Sensibilización a través de medios no convencionales (intervenciones teatrales, por ejemplo)
- ☒ Movilización
- ☒ Negociación con el poder

## 2. Construyendo un Plan de Incidencia

### *Paso5 - Estrategias y acciones de incidencia*

Este es el componente operativo del plan de incidencia política. En él se sintetiza todo lo trabajado anteriormente.

**En el primer paso** no sólo definimos en tema, también tuvimos que identificar que decisión del poder podría ser la solución al problema mencionado. Una buena caracterización tanto el problema como de la alternativa facilita la definición de las estrategias.

**El segundo paso** nos permitió identificar tanto los blancos de la incidencia como los protagonistas de la misma. Las estrategias son líneas de acción que vinculan a los protagonistas con los blancos. Podrían ser representadas en el “**mapa de poder**” como flechas que parten de los protagonistas y llegan a los blancos.

**El tercer paso**, “diseño participativo”, es de hecho una estrategia en sí misma. O varias. Por un lado, es un proceso de construcción de alianzas o coaliciones, lo cual modifica las relaciones de fuerza en torno al problema que queremos solucionar. Por otro, es un proceso de construcción de argumentaciones que incidirán sobre los decisores políticos, sobre la opinión pública, sobre poderes fácticos, etc.

**El cuarto paso** podría ser definido como “estrategias de fortalecimiento” de los actores de la incidencia.

Con estas consideraciones previas, le proponemos analizar el siguiente marco lógico:

Objetivo	Preguntas motivadoras	Supuestos
Incidir directamente sobre los responsables de la solución por la vía de la propuesta planteada	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ¿Cuál es el mejor camino para influir en las decisiones de las autoridades directamente responsables?</li> <li>➤ ¿Qué tipo de información requieren?</li> </ul>	Es posible lograr que la propuesta sea aceptada por las autoridades
Incidir indirectamente a través de actores políticos y sociales diversos	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ¿Cuál es la mejor argumentación para cada una de las fuerzas que actúan en el escenario político?</li> <li>➤ ¿Qué información requieren?</li> </ul>	Las autoridades directamente responsables son sensibles a la presión de las diversas fuerzas políticas y de otros actores importantes
Incidir en la opinión pública local y nacional para que se movilice a favor de la propuesta planteada	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ¿Cuáles son los principales generadores de opinión pública y de qué manera podrían ser ganados a la propuesta de solución al problema?</li> <li>➤ ¿Cuáles son los mejores instrumentos para llegar a la opinión pública de manera directa?</li> </ul>	Idem en relación con la opinión pública
Incidir en la opinión pública internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ¿Qué actores internacionales estarían interesados en la propuesta?</li> <li>➤ ¿Cómo llegar a ellos?</li> </ul>	Idem

Con este marco de referencia y teniendo muy presente el mapa de poder elaborado previamente, le proponemos desarrollar el siguiente ejercicio:

**Ejercicio n° 3:**

1. ¿Cómo incidir directamente sobre los decisores? (Por lo general se trata de las autoridades políticas a las que corresponde resolver el problema, pueden haber varias: gobierno, parlamento, etc.)

Identificación de los decisores	Propuesta que se trata de hacer llegar	Medio más adecuado para la propuesta	Responsable(s) de la estrategia

2. ¿Cómo incidir en quienes influyen sobre los decisores directos? Es decir, cómo incidir sobre los partidos políticos y otros actores con gran influencia (iglesias, universidades, colegios profesionales, gremios empresariales, etc.)

Identificación de partidos y actores con influencia	Propuesta que se trata de hacer llegar	Medio más adecuado para la propuesta	Responsable(s) de la estrategia

3. ¿Cómo incidir en los generadores de opinión pública? Es decir, medios de comunicación, personajes influyentes, celebridades, etc.

Identificación de medios, personalidades, etc.	Mensaje que se trata de hacer llegar	Medio más adecuado para el mensaje	Responsable(s) de la estrategia

4. ¿Cómo incidir directamente en la sociedad, en la opinión pública?

Identificación de los sectores sociales a ser influenciados(*)	Mensaje que se trata de hacer llegar	Medio más adecuado para el mensaje	Responsable(s) de la estrategia


(\*) No basta con mencionarlos, es necesario identificar de qué manera pueden ser involucrados en el proceso de incidencia, a partir de que valores, creencias o ideas compartidas podrán sentirse motivados a actuar en el sentido deseado.

5. Por último, aunque no en todos los casos, es posible –e incluso necesario- incidir sobre actores internacionales para que estos a su vez incidan en los decisores políticos nacionales (esto es muy claro en campañas vinculadas con derechos humanos o medio ambiente)

Identificación de <b>actores internacionales relevantes</b>	Mensaje que se trata de hacer llegar	Medio más adecuado para el mensaje	Responsable(s) de la estrategia

### **3. Construyendo un Plan de Incidencia**

#### *Paso 6 - Monitoreo y evaluación*

El plan de incidencia debe incluir la definición de mecanismos que hagan posible su evaluación continua y reajuste.

Para evaluar el desarrollo del plan es necesario tener en cuenta diversas dimensiones en las que los resultados pueden ser a veces contradictorios. Una campaña puede tener un gran impacto, movilizar enormes energías y fuerzas sociales y sin embargo no obtener los resultados previstos. A pesar de esto podría ser considerada exitosa si ha logrado modificar la relación entre la sociedad y el tema en cuestión.

La evaluación no puede quedar en los aspectos globales. Se requiere analizar cada uno de los aspectos del plan: las estrategias elegidas, las acciones previstas, los comportamientos de los diversos actores. Sólo así será posible operar los ajustes necesarios para lograr resultados favorables.

A continuación se incluyen guías que pueden ser útiles para monitorear y evaluar los diversos componentes del proceso de incidencia.

***Para el monitoreo del tema y la propuesta de la campaña:***

Asunto	Indicadores
Avances en la inserción del tema en agenda pública	Número de veces que se ha tratado el tema en los espacios de decisión Número de veces que se ha tratado el tema en la agenda pública más amplia Número de eventos especializados del tema. Menciones del tema en medios de comunicación
Pertinencia de la propuesta inicial	Identificación de los impactos de la propuesta inicial en los diversos campos (reacciones en medios, encuestas, focus groups)
Capacidad de precisar la propuesta	Actividades específicas de revisión de la propuesta a lo largo de la campaña (número, calidad, participación)
Apropiación de la propuesta por los diversos actores	Actividades de identificación con la propuesta: participación en eventos, actividades de respaldo, ampliación de la vocería

***Para la evaluación final en relación al tema y la propuesta de la campaña:***

Asunto	Indicadores
Nivel de inserción del tema en la agenda pública	Número total de eventos en los que el tema se trató
Nivel de aceptación del tema en la opinión pública	Sondeos de opinión, focus groups
Cambios en la propuesta inicial	¿La propuesta se ha ampliado? ¿Se ha reducido? ¿Los cambios han sido fruto de una evaluación sistemática y de decisiones consensuadas?
Resultados obtenidos	¿Se han logrado cambios con relación al tema de la campaña? ¿Qué tipo de cambios?

	¿Qué cambios no se lograron? ¿Por qué?
Grado de institucionalización de la propuesta de los cambios obtenidos	¿Cuál es la garantía institucional de los cambios? ¿Qué amenazas existen que puedan afectar los cambios obtenidos?

**Para el monitoreo en relación con el mapa del poder:**

Asunto	Preguntas
Pertinencia del mapa	¿Incluye el mapa original a todos los actores relevantes? ¿Los ubica adecuadamente?
Comportamiento de los actores respecto a la propuesta	¿Se ha registrado adecuadamente la evolución de los actores en el mapa?
Empoderamiento de los protagonistas, fortalecimiento de sus organizaciones	¿Se ha prestado particular atención a los procesos desarrollados por los protagonistas?
Composición y recomposición de la correlación de fuerzas	¿Se han registrado adecuadamente los cambios globales? ¿Se han analizado estos cambios?

**Para la evaluación final del mapa del poder:**

Asunto	Preguntas
Utilidad global del mapa	A lo largo del proceso ¿ha servido el mapa para tomar las decisiones más importantes con relación al proceso? ¿Coincide la versión final del mapa con los resultados de la campaña?
Resultados con relación a los protagonistas y aliados	¿Ha registrado el mapa un proceso de fortalecimiento del campo a favor de la propuesta?
Resultados con relación con sectores indecisos	¿Ha registrado el mapa los procesos de desplazamiento de los sectores indecisos?
Resultados con relación con los adversarios de la propuesta	¿Cómo ha registrado el mapa los procesos al interior del campo adversario?

### ***Para el monitoreo de las estrategias y acciones***

Tanto para el monitoreo como para la evaluación estos aspectos, cada campaña de incidencia deberá definir sus instrumentos de medición de impacto. Dependerán, en buena cuenta, de las características específicas de la campaña, de las estrategias que se seleccionen, etc.

Hay que evitar que tanto el monitoreo como la evaluación de estos aspectos se concentren en registrar actividades, priorizando más bien el impacto de las mismas y los cambios efectivos que producen en los actores sociales y políticos a diversos niveles: sus ideas y creencias, sus comportamientos y, en particular, su disposición a respaldar – o a no obstaculizar- la propuesta levantada por la campaña.

En relación con este componente del proceso de incidencia no vamos a desarrollar un ejercicio de aplicación, dado que este componente supone una campaña en pleno desarrollo. Le invitamos a revisar y reflexionar sobre los diversos instrumentos de monitoreo y evaluación y enviarnos un comentario al respecto.

#### **Ejercicio 4:**

- ¿Qué opina de los instrumentos propuestos para la evaluación y monitoreo?

## **4. A modo de conclusión: Incidencia y procesos políticos en la región andina**

Tal como señalamos al iniciar el curso, nuestra región afronta graves desafíos en relación con la institucionalidad democrática de los estados.

Por un lado, los gobiernos nacionales suelen tener índices muy altos de desaprobación y en varios casos presidentes electos han sido depuestos por movilizaciones populares. Por otro, tienden a generalizarse experiencias inéditas de participación en espacios locales y regionales.

Mientras los sistemas de partidos se deterioran aparecen nuevas formas de participación al interior de las cuales no todo es nuevo: muchas veces reproducen formas caudillistas y clientelistas de hacer política.

No hay duda que requerimos renovar nuestra manera de ver y hacer la política en la región. Un esfuerzo importante en esa perspectiva es el desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en un informe publicado el año pasado con el título *La Democracia en América latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. El documento completo, cuya revisión hemos recomendado desde la primera unidad de este curso, está disponible en el web site del PNUD. (Ver bibliografía).

Como ejercicio final de este curso quisiéramos proponerle revisar la tercera sección de dicho documento (páginas 179-197) y en particular dos de los cuatro temas que allí se proponen al debate:

- La política, primera condición (pp. 176-181)
- La necesidad de una nueva estatalidad (pp. 181-185)

Tras la lectura le proponemos responder a las siguientes preguntas:

**Ejercicio 5:**

1. ¿Estás de acuerdo con las tesis presentadas en el texto leído? Explicar brevemente por qué.
2. ¿De qué manera la incidencia puede contribuir a fortalecer la democracia en nuestra región?
3. El desarrollo sistemático de actividades de incidencia ¿podría tener algunos efectos negativos?