

Estrategias para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas

Manual para la facilitación del proceso docente.

Ambar Varela Mattute y Ernesto Gómez Magaña

■ *con* ■

Sergio Rivera Sánchez,
Luis Enrique Pérez Sosa y
Marco Antonio Torres Rivera

Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.

■ 2013 ■

**Estrategias para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas.
Manual para la facilitación del proceso docente.**

Título derivado del proyecto: "Coordinación Docente del Módulo 'Estrategias para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas'", registrado en el convenio de coinversión número CS-09-F-PF-021-2013.

Ernesto Gómez Magaña
Coordinador

Ambar Varela Mattute y Sergio Rivera Sánchez
Investigadores

Luis Enrique Pérez Sosa y Marco Antonio Torres Rivera
Asistentes de Investigación

Diseño editorial ■ La Pinza Pro. Diseño & Comunicación.

D.R. © 2013, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.

Heriberto Frías 1439, interior 402. Colonia Del Valle.

Delegación Benito Juárez.

C.P. 03100. México, D.F.

www.contraloriaciudadana.org.mx

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

Las opiniones vertidas en esta obra son responsabilidad exclusiva del equipo de trabajo.

Indesol
Instituto Nacional de Desarrollo Social



Contraloría Ciudadana para
la Rendición de Cuentas, A.C.



Índice

Presentación	5
Acerca de Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.	8
Antecedentes y objetivos del manual	10
Conoce tu manual	12
Módulo 1. Conceptos básicos para entender la incidencia.	17
Introducción	17
Apuntes teórico-conceptuales	20
Recapitulemos	41
Autoevaluación	42
Módulo 2. Definiendo la incidencia: ¿Qué es y para qué lo hacemos?	45
Introducción	45
Apuntes teórico-conceptuales	47
Recapitulemos	65
Autoevaluación	67
Módulo 3. ¿Dónde incidimos? Las políticas públicas como ámbito para la incidencia.	69
Introducción	69
Apuntes teórico-conceptuales	72

Recapitulemos	105
Autoevaluación	107
Módulo 4. ¿Cómo incidimos? Herramientas para la incidencia en políticas públicas.	111
Introducción	111
Apuntes teórico-conceptuales	114
Recapitulemos	142
Autoevaluación	143
Módulo 5. Elaborando un <i>Plan de Acción</i>: Pasos para lograr una incidencia efectiva.	145
Introducción	145
Apuntes teórico-conceptuales	149
Recapitulemos	201
Autoevaluación	203
¡Lo lograste! Evaluemos cómo lo hiciste.	205
Referencias	207
Anexos	210
A. Orden del día de las sesiones del taller	210
B. Glosario	213
C. Índice de dinámicas	221
D. Índice de tablas y diagramas	222
E. Marco jurídico y fiscal de las organizaciones de la sociedad civil	224



Presentación

”

Todos nosotros deseamos un mejor estado de la sociedad. Pero la sociedad no puede volverse mejor sin realizar antes dos grandes tareas. A menos que la paz pueda establecerse firmemente y la obsesión con el dinero y el **poder** se modifiquen profundamente, no hay esperanza decualquier cambio esperado pueda hacerse.

”

◆ ◆
◆
Aldous Huxley
Los fines y los medios,
◆ 1937 ◆

¿Por qué vivimos en sociedad? O, mejor dicho, ¿para qué vivimos en sociedad? Sin duda, entre los participantes de organizaciones comunitarias, asociaciones civiles y otras figuras identificadas como **organizaciones de la sociedad civil** (OSCs), podríamos encontrar respuestas muy diferentes a estas preguntas que las provenientes del ciudadano común consultado en la banqueta. Desde mi perspectiva como participante en diferentes organizaciones, puedo comentar (por ejemplo) que vivimos en sociedad porque existen una serie de valores y problemas comunes que podemos enfrentar de mejor manera si lo hacemos juntos. Y eso responde al ¿para qué? sobre este tema, al mismo tiempo: vivimos en sociedad para procurarnos, cada cual con su esfuerzo, un futuro mejor. Las OSCs, en mi opinión, somos un engrane con un gran potencial para buscar hacer lo mejor juntos a favor del **bien común**, cada cual desde nuestra trinchera o área de especialidad o bien, trabajando entre iguales cada vez con mayor fuerza.

En este Manual nos acercamos al concepto de **incidencia**, como un ejemplo de lo que las OSCs y los ciudadanos en general pueden hacer para transformar las condiciones de vida de su comunidad y, más allá, hacia el ámbito local o incluso nacional. Esto se logra mediante una ventaja particular de este concepto: cuando hablamos de incidencia nos referimos a la voluntad de transformar la **gestión pública**, es decir, el quehacer cotidiano de los gobiernos. En este sentido afirmamos que, para un sistema de gobierno como el **federalismo** en México, la incidencia puede ocurrir en los diferentes **órdenes de gobierno** “disponibles”: en el municipio, en las entidades federativas y en el país.

A pesar de que este Manual considera desde el principio esta perspectiva amplia (o general) de la incidencia, en seguimiento a otras investigaciones realizadas por **Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.** (CCRC), los contenidos que lo conforman están dirigidos de manera muy específica a entender la situación de nuestra comunidad más inmediata (la colonia, pueblo, barrio, rancharía, etc.). Es decir, el presente Manual se enfoca en entender y aplicar la incidencia con miras a promover el **desarrollo comunitario**. Éste, entonces, es el punto de partida para imaginar: ¿qué queremos cambiar?, ¿para qué? y, lo más importante ¿cómo lo vamos a hacer?

En consecuencia, este Manual propone **estrategias** para la incidencia, es decir, recursos para organizar un plan o un programa que permita decidir cómo, con quién y con qué fines vamos a actuar, como organizaciones, respecto de un tema específico. Cuando ordenamos nuestras acciones para obtener un objetivo o fin específico, podemos encadenar mejor nuestros esfuerzos para conseguir resultados. Al final del día esperamos generar capacidades para que los participantes de la sociedad civil puedan idear, con mejores herramientas, cómo trabajar con sus gobiernos para lograr juntos mejores **políticas públicas** en beneficio de todas y todos.

Conforme a lo anterior, el Manual se estructura en diferentes Módulos, que describen los siguientes subtemas: **qué es lo público** y **qué es lo privado**; **qué es la gobernanza** y **cómo los derechos humanos**

se relacionan con la participación ciudadana; qué es la incidencia; para qué sirve la incidencia; qué son las políticas públicas; cómo funcionan las políticas públicas; qué herramientas y mecanismos existen para incidir en las políticas públicas y, finalmente, cómo estructurar un plan de acción para transformar una política pública. Este Manual está pensado, desde la experiencia de nuestra organización, como una herramienta de trabajo que ponga al alcance de otros agentes sociales los conocimientos adecuados que les faciliten el trabajo con sus gobiernos y la estructura de sus acciones alrededor de finalidades claras y concretas.

Debemos precisar que, si bien este material se produce en el marco de la convocatoria del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) a la vertiente de Profesionalización y Fortalecimiento Institucional del Programa de Coinversión Social 2013, y se encuentra ligado definitivamente a las capacitaciones que comprende el Módulo Docente “Estrategias para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas”, pretendemos que tenga un alcance e impacto mayores. Por ello, se ha sido diseñado para que quien lo reciba por primera vez pueda reproducirlo en su organización, en su comunidad o con otras personas líderes en su espacio social.

Esperamos así que el material resulte de gran utilidad y que, además pueda ser usado en la docencia y capacitación de cuadros operativos y directivos, así como enriquecido con la experiencia y aportaciones generadas por cada OSC. Como otros trabajos de CCRC, este Manual se seguirá perfeccionando día a día con la participación de todos.

En nombre del equipo de trabajo,

Ernesto Gómez Magaña
Coordinador



Acerca de

Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. (CCRC) es una **organización de la sociedad civil** que tiene por misión promover tareas de verificación, vigilancia, seguimiento y evaluación de las acciones de gobierno. Esto, porque asumimos que todas estas acciones son de **interés público** y que deben realizarse para vigilar el correcto desempeño de las autoridades. También buscamos, con ello, propiciar la **transparencia** y la **rendición de cuentas**, logrando acciones de gobierno que aseguren la **integridad** y la **mejora continua** en el gobierno.

Por ello, nuestra visión es incidir permanentemente en la mejora continua de las instituciones públicas de manera propositiva, mediante el fomento de la **participación ciudadana** informada y responsable. Con ello buscamos convertirnos en una institución posicionada en la sociedad mexicana a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

Una de las principales acciones que ha desarrollado nuestra organización, desde hace tiempo, es la del **Testigo Social**. Éste es un mecanismo que se encuentra previsto en las leyes que regulan las adquisiciones (lo que compra el gobierno) y obras públicas (como la construcción o mejoramiento de puentes y carreteras, hospitales, escuelas, entre otros) y que permite que organizaciones o personas observen los procedimientos y presenten comentarios, propuestas y sugerencias a la autoridad para que estas actividades sean cada vez más transparentes y eficientes. Hoy en día, el Testigo Social se ha consolidado en el Gobierno Federal como un mecanismo de

participación ciudadana en el combate a la corrupción en la materia. Actualmente trabajamos para que éste se adopte también como una medida indispensable en los procedimientos de compras de gobierno de los gobiernos estatales y municipales.

Nuestro trabajo como Testigos Sociales nos ha llevado a investigar, para desempeñar mejor nuestras funciones, sobre los temas de participación ciudadana, combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Gracias al apoyo de diferentes instituciones públicas y privadas, hemos tenido la oportunidad de acercar este conocimiento a personas de diferentes lugares, ocupaciones e intereses a lo largo del país. En el camino, también hemos podido acompañar algunas de estas iniciativas ciudadanas, desde nuestra experiencia, como la formación de instancias de participación ciudadana en algunas entidades del país. Para ello, también, nos involucramos en redes de la sociedad civil, participando en grupos como el Colectivo por la Transparencia y la Red por la Rendición de Cuentas.

Es por ello que el presente Manual es un complemento ideal al trabajo que hemos venido realizando desde hace más de cinco años en torno a cómo la ciudadanía se involucra en los procesos de gobierno para transformarlos en torno a la idea del bien común. En esta perspectiva es como interpretamos la incidencia, y nos interesa seguir conociendo cómo es que ésta ocurre en diferentes espacios, respecto de distintos temas de interés público, con actores públicos y de la sociedad civil muy diversos. Para conocer más de nuestro trabajo, puedes visitar portales electrónicos como www.contraloriaciudadana.org.mx y www.anticorrupcion.mx donde también encontrarás otras formas de contacto con nuestra organización.



Antecedentes del Manual

El presente Manual se ha desarrollado en el marco de la Convocatoria a la vertiente de Profesionalización y Fortalecimiento Institucional (PF) del Programa de Coinversión Social, edición 2013, que dirige el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Este Programa permite sumar esfuerzos entre organizaciones de la sociedad civil y ésta institución pública para el logro de los objetivos de fomento, fortalecimiento y apoyo a las acciones de la ciudadanía organizada que el Gobierno Federal tiene a su cargo de acuerdo con la **Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil**.

Particularmente, la Convocatoria PF articula los esfuerzos de diferentes organizaciones para operar sedes a lo largo del país que, de manera entusiasta, hospedan temporalmente a asociaciones docentes encargadas de impartir los diferentes temas contenidos en el programa desarrollado y coordinado por Indesol, con miras a la profesionalización (entendida como la adquisición de capacidades y competencias) de los ciudadanos organizados para conseguir determinados objetivos en beneficio de sus comunidades. Esta descripción conduce a la reflexión de que el Programa de Coinversión Social puede analizarse como un **mecanismo de participación ciudadana** en sí mismo, donde se cuentan con reglas claras mediante las cuales las **organizaciones de la sociedad civil** (OSCs) pueden acceder a fondos públicos para ejecutar, en colaboración con un ente público, diferentes acciones que complementan la política de desarrollo social y la de atención a la ciudadanía organizada, por ejemplo. Incluso, se

puede hablar de la **incidencia** que se genera cuando las organizaciones van determinando, con la guía y apoyo de Indesol, los contenidos de estos Manuales y las capacitaciones.

El comentario anterior es útil para ilustrar la importancia del tema y justificar la convicción de nuestra organización, de participar en esta convocatoria, que tiene por fin último multiplicar el potencial de transformación que cada actor (las organizaciones e Indesol) tendría por separado. Incluso considerando que cada una de estas instituciones públicas o sociales tendrían recursos y experiencia suficientes para realizar en cierta medida estas metas, el Programa hace posible que los resultados se acrecienten y, además, se dé vida a un diálogo fructífero entre todos los participantes, contribuyendo a expandir y complementar el conocimiento, en esto que los estudiosos denominan el **capital social**.

El desarrollo de este Manual, en consecuencia, es parte de un proceso mayor a favor del fortalecimiento de la sociedad civil mediante la suma de esfuerzos. Por tanto, la tarea no se agota en su elaboración, diseño e impresión- se complementa en la docencia y su posterior utilización. En este sentido, desde Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., esperamos que sus contenidos se cuestionen, critiquen y desde luego se enriquezcan en buena medida para aumentar su precisión, utilidad y valor social. En esto, confiamos en que aquél que lo utilice como una guía para replicar la capacitación en su medio, pueda aportar desde su experiencia y conocimientos elementos que lo perfeccionen cotidianamente. En eso, nuevamente, apreciamos el valor del trabajo permanente y esforzado, colaborativo y comunitario, de la sociedad civil organizada. Sin más preámbulo, les damos la bienvenida, empezando con una sección que describe cómo aprovechar al máximo sus características de contenidos y diseño.



Conoce tu Manual

Este Manual es el documento base a partir del cual se estructuran cada uno de los temas y contenidos que se desarrollarán a lo largo de las tres sesiones de capacitación en las que se impartirá el Taller “Estrategias para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas.” Por tal razón, ha sido diseñado para proporcionarte, de manera clara y precisa, un conjunto de conceptos, herramientas y ejercicios que te acompañarán a lo largo de estas tres sesiones, ayudándote a aprender mejor, obteniendo el mayor beneficio posible del Taller.

Asimismo, este Manual está pensado para, posteriormente, servirte de guía útil en la aplicación del aprendizaje adquirido en tu desempeño profesional del día a día. Por último, tiene también la intención de ser tu mejor aliado si decides transmitir o reproducir el contenido del Taller con tus colegas, amigos, colaboradores, beneficiarios, entre otros; pues te da la flexibilidad de seleccionar los apartados que desees o consideres más importantes, adecuarlos a las necesidades de con quienes lo compartas y avanzar secuencialmente a su propio ritmo.

Por lo anterior, es muy importante que, antes de iniciar el Taller, conozcas cómo está elaborado tu Manual y, así, puedas sacar el mayor provecho posible de lo que te ofrece. A continuación te presentamos una breve descripción de cuáles son los elementos que lo integran. Por favor, léelos con mucho cuidado y asegúrate de comprender bien cuál es el propósito de cada uno de ellos.

1. Organización del Manual. En primer lugar, debes saber que tu Manual se organiza en módulos. Cada módulo corresponde a cada uno de los temas que integran este Taller y se presentan siguiendo el mismo orden con el que se trabajarán durante cada una de las tres sesiones. En total, como puedes observar en el índice de tu Manual, el Taller se compone de cinco módulos. Éstos, a su vez, se dividen en sub temas o apartados donde, paso a paso, se describen los contenidos teórico-prácticos de cada sesión. Al final de tu Manual, en el apartado de **Anexos**, encontrarás el **orden del día de las sesiones** para conocer cuáles son los módulos que se irán trabajando en cada una de las tres sesiones que integran al Taller.

2. Estructura de los Módulos. A su vez, debes saber que cada uno de los módulos se estructura con base en los siguientes elementos, mismos que acompañan en la práctica el desarrollo de la sesión:

- ♦ **Introducción.** Este primer apartado es un breve resumen de lo que aprenderás a lo largo del Módulo. Incluye como

elemento central: el Objetivo de aprendizaje. En él se describe qué conocimientos y herramientas se espera que adquieras al finalizar el desarrollo del Módulo. Es muy importante que tengas esto presente y que, al concluir la presentación de los contenidos y la realización de los ejercicios y/o dinámicas, reflexiones al respecto y te asegures de que lo has logrado completamente. El apartado de Auto evaluación, descrito más adelante, está diseñado para ayudarte en este proceso de reflexión.

- ♦ **Apuntes teórico-conceptuales.** Esta segunda sección consiste propiamente en la explicación detallada, pero sencilla, de las principales teorías, corrientes y conceptos que giran en torno del tema del Módulo; y, por tal razón es el corazón de cada una de las sesiones del Taller. En general, está diseñada para que puedas leerla con anticipación y, así, estar mejor preparad@ para la sesión. Asimismo, dado que durante el desarrollo del Taller esta sección se verá acompañada de explicaciones y presentaciones por parte de l@s facilitadores, te incluimos un pequeño espacio para que puedas anotar todo aquello que te resulte enriquecedor. Por último, es importante que tengas

presente que estos apuntes son en su mayoría extractos, resúmenes o adaptaciones de fuentes más extensas, por lo que si te interesa consultar más a profundidad alguna de ellas, te invitamos a revisar el apartado de **Referencias Bibliográficas y Electrónicas** incluido casi hacia el final de tu Manual.

- ♦ **Ejercicios y dinámicas.** Como su nombre lo indica, esta sección se compone de diferentes actividades de realización individual, interactivas o grupales que te ayudarán a reforzar y profundizar lo aprendido durante la presentación de los apuntes teóricos- conceptuales. Esto, mediante la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos, favoreciendo así su mejor comprensión. Elementos como el diálogo, el trabajo en equipo, la colaboración y el respeto serán fundamentales para tu éxito en este apartado.
- ♦ **Repaso... ¿Qué hemos aprendido hasta ahora?:** En esta penúltima sección, encontrarás las ideas principales que resumen lo aprendido en cada Módulo. Éstas, al redondear los conceptos y teorías trabajadas, te serán de utilidad para dar un pequeño repaso a los temas, antes de iniciar con tu auto evaluación y pasar al siguiente Módulo. Para cerrar esta sección, encontrarás asimismo un pequeño espacio para que tú puedas anotar tus propias ideas principales sobre lo que has aprendido a lo largo del Módulo.
- ♦ **Auto evaluación:** Al final de cada Módulo encontrarás un pequeño conjunto de preguntas que te ayudarán a ha-

cer un examen personal respecto de los conocimientos aprendidos y las herramientas adquiridas. Es importante que realices este ejercicio con consciencia y sinceridad, pues te permitirá saber si has logrado satisfactoriamente el objetivo de aprendizaje establecido; o, en su defecto, a identificar preguntas y dudas que sea necesario resolver antes de dar inicio al siguiente Módulo.

3. Cajas de Herramientas. Para enriquecer tu aprendizaje y brindarle solidez a los conocimientos que adquirirás en este Taller, en cada uno de los módulos encontrarás las siguientes herramientas:

Concepto clave

- ♦ **En este cuadro de texto** encontrarás las definiciones de cada uno de los conceptos más importantes de cada sección.

Banco de recursos

Este cuadro te ofrece referencias bibliográficas y/o de páginas web que te ayudarán a profundizar, complementar y enriquecer los contenidos desarrollados en cada Módulo.

¡Ojo!

Son elementos muy importantes que debes tomar en cuenta para entender mejor.

Dato curioso

En algunas ocasiones, encontrarás este cuadro donde descubrirás información adicional interesante, como datos y hechos sobresalientes relacionados con la temática de cada Módulo.

¡Idea!

Son sugerencias de acciones a seguir para lograr el éxito en la incidencia en políticas públicas. Cuando descubras este símbolo, obtendrás alternativas para incidir de manera efectiva, creativa y práctica en las diferentes políticas públicas que te rodean.

Reflexiona

Cuando te encuentres con este cuadro es importante que te detengas un momento y, como su nombre lo indica, pienses sobre los contenidos que has aprendido a lo largo del Módulo y cómo éstos se vinculan con tu entorno inmediato, sea tu comunidad, colonia y/o municipio. Para ello, encontrarás algunas preguntas que te ayudarán a guiar esta reflexión y a lograr obtener así aprendizajes significativos para tu vida diaria.

4. Anexos: Al terminar el desarrollo de los contenidos de los Módulos del manual, te ofrecemos una sección de informaciones adicionales, con los que se complementa o identifica el tema que se está explicando. Particularmente importante es, en los anexos, el Glosario que contiene una explicación concreta de diferentes palabras que pueden ser difíciles de entender o que consideramos deben entenderse en un sentido muy preciso. En el texto verás algunas palabras escritas en negritas. Algunas de ellas se encuentran en el mismo texto, como “conceptos clave”, otras las encontrarás en el Glosario.

Por último, es importante mencionar que justo al inicio, la mitad y el final de tu Manual incluimos una pequeña pausa con ejercicios y preguntas que te ayudarán a valorar cómo has ido avanzando y qué aprendizajes nuevos has ido adquiriendo a lo largo de este Taller. Esperamos las encuentres de gran utilidad.

¡Excelente! Ahora ya conoces cuáles son los elementos que componen a tu Manual y estás casi list@ para iniciar el Taller; pero antes, unas pequeñas recomendaciones:

Antes de iniciar la sesión

- ✓ **Prepara** todo tu material. No olvides llevar cualquier cosa que puedas necesitar como plumas, lápices, goma y, en especial, tu Manual.

- ✓ **Respetar**, por favor, los tiempos establecidos para el inicio de las sesiones. Si eres puntual, te asegurarás de recibir toda la información de manera completa siempre.
- ✓ **Procura** leer con anticipación la sección de **Apuntes teórico-conceptuales** de los Módulos correspondientes a la sesión. De esta manera estarás mejor preparad@ para participar en el Taller.

Durante la sesión

- ✓ **Mantén** tu teléfono celular apagado o en vibrador para que así no interrumpa el desarrollo de la sesión.
- ✓ **Asegúrate** de contribuir a generar un ambiente de respeto entre todas y todos tus compañeros participantes. Fomenta y ejerce el diálogo, el trabajo en equipo, la amabilidad y la tolerancia.
- ✓ **Escucha** a los demás.
- ✓ **Ayuda** a mantener el orden. Para expresar tu opinión, solicita la palabra a la o el facilitador levantando tu mano y procura que tus participaciones sean breves, claras y apegadas al tema que se esté trabajando.
- ✓ **Sé participativo** en los ejercicios, mesas de trabajo, juegos y demás dinámicas que lleve cabo la o el facilitador. De esta manera tu aprendizaje y el de los demás será más provechoso.

- ✓ **Procura**, en la medida de lo posible, mantener limpio el lugar donde se está realizando el Taller. Este espacio es para beneficio tuyo y de todas y todos tus compañeros participantes.
- ✓ **Recuerda**, por último, que no está permitido ingerir alimentos y/o fumar durante las sesiones.

Al finalizar la sesión

- ✓ **Asegúrate** de haberte anotado en la Lista de Asistencia de la sesión.
- ✓ **Verifica** que tengas todo el material adicional que tu facilitador haya repartido durante la sesión.
- ✓ **Reflexiona** sobre lo aprendido durante la sesión y verifica si tienes alguna duda o pregunta. Anótala para que, al día siguiente, puedas consultarla con tu facilitador.

Ahora sí, ya está todo listo para que puedas iniciar,



¡Bienvenid@ otra vez!

Módulo 1.

Conceptos básicos para entender la incidencia

Introducción

Objetivo general de aprendizaje

Al finalizar este Módulo las y los participantes podrán distinguir los principales enfoques, teorías y conceptos que sirven de marco de referencia para entender la **incidencia en políticas públicas**, incluido el marco jurídico básico, a fin de propiciar la adecuada operalización de este concepto.

Incidencia... ¿A qué te suena? Tal vez resulta un concepto complicado de entender; sin embargo, conocerlo no es imposible. Para comprenderlo mejor, en este primer Módulo trabajaremos con algunos conceptos, teorías y otras referencias básicas que te ayudarán a descubrir las ideas básicas en torno a la incidencia.

Por ello, comenzaremos analizando qué significa lo público y lo privado pues es en estos ejes donde se desarrolla el concepto de incidencia tal como queremos que sea entendida. De tal manera llegaremos a revisar también el concepto de **interés público**, como una serie de temas concretos en los que podemos ver la

acción de gobierno en relación a lo público. Después, reflexionaremos sobre cómo se estructuran dichos temas de interés público en México, es decir, cómo lo podemos ver y percibir en nuestro contexto cotidiano e inmediato.

Esto, en la medida en que México es un país **federal**, que tiene diferentes expresiones (a veces muy dispersas o fragmentadas) sobre lo que es de interés público, especialmente en cuanto ¿a quién le toca atender, como autoridad, cada parte de lo público? Para comprender la incidencia, entonces, es importante ir conociendo quiénes toman parte en este concepto.

Precisamente por esto, la siguiente sección del Módulo habla sobre la **gobernanza** como un enfoque, perspectiva o método para entender de qué manera se relacionan los ciudadanos con sus autoridades y cómo deberían de ser sus interacciones, o las ocasiones en que éstos dialogan, se relacionan, con cierto propósito. Después, en la misma sección, entenderemos qué es la **participación ciudadana** en relación con la gobernanza, el interés público y la incidencia y cómo está organizada como un derecho humano y particular, en el marco de las leyes internacionales y de nuestro país. Poco a poco, paso a paso, iremos preparando así el terreno para llegar a conocer con detalle qué es la gobernanza ¡adelante!

Desarrollo

Para entender mejor: diferencias entre lo público y lo privado

Objetivo particular del tema

Las y los participantes distinguirán entre lo público y lo privado, en tanto que lo público es el espacio propicio para la incidencia y sobre el cual se desarrollan elementos como el **bien común** y el **interés público**.

Dinámica introductoria:
"Mío...tuyo...de todos..."

Instrucciones: Para llevar a cabo esta dinámica es importante que, primero, reflexiones sobre las siguientes preguntas.

- En tu opinión, ¿qué es lo público?
- ¿Cuáles son sus principales características?
- ¿Cuáles son sus límites?
- Ahora, en tu opinión, ¿qué es lo privado?
- ¿Cuáles son sus principales características?
- ¿Cuáles son sus límites?
- ¿Cuáles consideras que son los elementos principales que distinguen lo público de lo privado?

En este espacio, puedes anotar tus ideas más importantes.

Cuando el facilitador lo indique, compártelas en voz alta a tus compañeras y compañeros. Después, sigue la discusión y participa con orden si deseas aportar ideas adicionales.

Reflexión

¿A qué conclusión llegaron como grupo? ¿Qué es lo público y qué es lo privado? ¿Qué distingue lo uno de lo otro? ¿Cuáles son sus límites?

Puedes utilizar el recuadro siguiente para anotar las observaciones o comentarios que consideres más interesantes.

El facilitador mencionará cuándo ha terminado la actividad y resaltaré algunos puntos comunes a los que se haya llegado. Así, con orden y respeto, sigamos a la exposición sobre el tema.

Apuntes teórico-conceptuales

Diferencias entre lo público y lo privado

El adjetivo “público” lo vemos relacionado a muchos sustantivos de la vida cotidiana como en “servicios públicos”, “salud pública”, “educación pública” e incluso en usos más sofisticados como “interés público”, “bien público” o “vida pública”. Es por eso que, muchas veces, nuestro concepto sobre lo público se desdibuja o se confunde. Algunos podrían afirmar que “lo público es una palabra con muchos significados”. En el aspecto práctico, sin embargo, “público” se contrapone o se enfrenta a “privado”, haciéndonos pensar que son opuestos. Si algo es público, no es privado; si algo es privado, entonces no es público.

Esta forma sencilla de entender lo público y lo privado como antónimos, como “esferas separadas” ha sido retomada, incluso, entre diferentes estudiosos. Por ejemplo, al examinar la vida en la antigua Grecia, como aparece en textos que se han encontrado de Aristóteles, analistas como Hannah Arendt (filósofa y politóloga alemana) han apreciado la existencia de dos expresiones de la vida de las personas (básicamente los varones libres): como ciudadanos y como padres de familia. En este sentido, algunos

han descrito lo público como lo que aquellos individuos realizaban como ciudadanos, es decir, su forma de expresión y acción en el foro o la plaza (que en sí mismo relacionamos hoy día como un “espacio público”). Por otro lado, aparece lo que el padre de familia ordenaba en su casa: cómo criaba a sus hijos, cómo se relacionaba con sus mujeres, cómo distribuía las tareas de sus esclavos y, en general, cómo se procuraba una vida y bienes para sostenerla. Esto es lo que, para algunos estudiosos, se identifica en este trecho de la historia con “lo privado”.

Reflexiona ◦

Lo privado, como se describe para la vida en Grecia, tiene que ver con los medios de subsistencia de la familia, o bien con las cosas que permiten que las personas sobrevivan. Por ello, se entiende en la lógica de **oikonomia** (de **oikos**, casa, literalmente “el manejo de la casa”), de la economía, como la conocemos hoy. ¿Es la economía hoy un asunto meramente privado?

En este sentido, se ha descrito que lo privado es una serie de acciones y decisiones individuales que, en conjunto, expresan la libertad sin límites. Al menos desde la antigua Grecia, se interpreta que el varón libre, carecería de restricciones para hacer su voluntad al interior de su hogar. Este planteamiento, desde luego, tiene conflictos graves con nuestra visión actual sobre algunos temas. Por ejemplo ¿sería correcto que alguien tuviera en su casa esclavos? ¿Podría un varón hacer lo que quisiera sobre su mujer y ordenarla o incluso violentarla? Es aquí donde la idea de lo público y lo privado como esferas separadas, que resulta muy práctica de primera mano, se vuelve conflictiva en suma.

Como explican Karim Garzón y Amparo Mogollón¹ (investigadoras de la Universidad del Rosario, en Colombia), al explorar diferentes interpretaciones sobre lo público y lo privado, podemos tomar como referencia los textos de Aristóteles sobre cómo era la vida en la antigua Grecia, pero resultaría muy complicado intentar traerlos como explicaciones precisas que apliquen en nuestro medio actual. Estas autoras constatan, por otro parte, que los más modernos estudios (como los realizados por Esther Godoy) sobre el tema ya no tratan lo público y lo privado como esferas o espacios separados, sino como una serie de temas o elementos de la vida que existen al mismo tiempo en nuestra vida pero que **se tratan de formas diferentes**.

1 Karim Garzón y Amparo Mogollón (2009) *Aproximaciones conceptuales en torno a "lo público"*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Sólo de esta manera, entonces, hace sentido retomar lo explicado por algunos autores como Judith Swanson² acerca de la vida en la antigua Grecia, desde los escritos de Aristóteles. Al parecer, la vida de la persona en su casa (en lo privado) es esencialmente ética, es decir, tiene que ver con la formación, adquisición y puesta en práctica de valores y acciones que se entiendan como "correctas" para él mismo, sin que importe necesariamente el impacto en la vida de otros. En cuanto a las acciones del ciudadano, en la plaza pública, serían principalmente "políticas", es decir, tendrían que ver con la vida de todos los participantes de la ciudad (la polis) y se refleja hacia todas estas personas.

A pesar de que las opiniones de Arendt no conviven con las de Swanson, Esther Godoy³ ha hecho un interesante puente entre el análisis del párrafo anterior y cómo entiende la filósofa alemana la utilidad o el valor de la libertad entre lo público y lo privado. Desde esta perspectiva, la libertad de pensar, creer y expresarse en privado (entre muchas otras) debe trascender hacia lo público en forma de discursos y acciones que, al transformar la vida de la comunidad, beneficien a todos. Este es el sentido, según Arendt, de la libertad e, incluso, de la existencia de lo privado.

2 Judith A. Swanson (1992) *The Public and the Private in Aristotle's Political Philosophy*, Nueva York: Cornell University Press.

3 Esther Godoy (2008) *Público y privado en la filosofía práctica de Aristóteles*, Murcia: Universidad de Murcia.

Dato curioso ■

Lo que el ser humano realiza en un sentido **político**, es decir, lo que trasciende de lo privado a lo público, Arendt lo conoce como “acción”. Ella afirma, incluso, que es la acción lo que separa definitivamente al hombre de los animales, en tanto que la “labor” (o la vida en su aspecto más sencillo) y el “trabajo” (procurarse de bienes) sólo permiten a los varones y a las mujeres asegurarse seguir viviendo, sin mayor impacto, como cualquier otro animal.

Para Garzón y Mogollón⁴ la visión de Arendt se puede entender como “republicana” (del latín *res* cosa, la “cosa pública”) y se relaciona directamente con la idea de un pacto social, es decir, que si todos participamos en una **comunidad política** es porque esperamos obtener beneficios comunes de la intervención de cada uno de los que la formamos. En este sentido, el ciudadano tiene dos responsabilidades básicas: crear un ambiente ético en su casa y criar a sus hijos a su manera, pero siempre con la idea de cómo eso se reflejará hacia lo colectivo, hacia lo que pertenece a todos.

En este Manual, retomamos esta perspectiva para entender lo público y lo privado, porque tiene que ver con la idea de incidencia y de la intervención de la sociedad civil. Es decir, resulta didáctico y

práctico distinguir lo público y lo privado para entender mejor. Sin embargo, deseamos aclarar que en la vida cotidiana, lo público y lo privado no se presentan realmente como “esferas separadas”. De hecho, son fenómenos que se alimentan unos a otros; pero que deben entenderse y tratarse de manera. En cuanto a esta necesidad, recuperamos lo expuesto por Nora Rabotnikof⁵ y José Luis Méndez⁶, quienes diferencian así lo público de lo privado (como formas de expresión):

1. **Criterio de utilidad.** Lo público es de utilidad para todos, para la comunidad o para el colectivo. Lo privado, sólo es de utilidad para la persona en lo individual.
2. **Criterio de visibilidad.** Lo público es (y debe ser) siempre visible, está a la vista de todos. Lo privado puede mantenerse en lo oculto, en lo secreto.
3. **Criterio de participación.** Lo público es **participable**, es decir, admite que diferentes personas intervengan en su definición y realización. En lo privado, la persona puede restringir la intervención de otros en la toma de decisiones y en su ejecución.

4 Karim Garzón y Amparo Mogollón, *op. cit.*

5 Nora Rabotnikof (1998) “Público-Privado” en: *Debate Feminista*, año 9, volumen 18, México: Debate Feminista, pp. 3-11.

6 José Luis Méndez (1993). “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas” en: *Revista Foro Internacional*, volumen 33, número 1, pp. 111-143.

Conceptos clave

- ◆ **Público.** Todo aquello que sirve a todos los miembros de la comunidad, que es y debe ser visible y en el que todos los pueden participar para definir cómo es o cómo debe hacerse.
- ◆ **Privado.** Es lo que sirve solamente a la persona en lo individual, que se puede mantener en secreto u oculto y en lo que puede limitarse la participación de otros para su definición y realización.
- ◆ **Relación entre lo público y lo privado.** Lo público y lo privado existen al mismo tiempo en nuestras vidas, son manifestaciones de la vida de varones y mujeres, pero se distinguen por los criterios de utilidad, visibilidad y participación.

Así, podemos concluir esta sección con un ejemplo. Cuando un profesor tiene a su cargo una clase en una escuela primaria, debe realizar en lo privado una serie de estudios, análisis y opiniones para poder decidir qué y cómo va a enseñar. En este proceso puede mantenerse lejano de las personas, en secreto, y sin pedir a otros que intervengan. Sin embargo, su tarea de enseñar se vuelve pública, en la medida en que a todos nos interesa que sus alumnos aprendan cosas socialmente útiles. Por ello, su actividad de enseñar debe ser transparente y participable (por los padres de familia y otros ciudadanos interesados). Como se ve, sin lo privado muchas veces no ocurren las acciones públicas como reflejo y resulta difícil separar unas de las otras.

Reflexiona

¿Cómo se parece esta definición a lo que obtuvo el grupo en la dinámica introductoria? ¿Cómo nos ayuda tener un concepto claro de lo público y lo privado?

El interés público

Conforme a lo que hemos explicado, podemos resolver también la cuestión propuesta algunas líneas arriba. ¿Cómo es que, a veces, se permite la intervención en lo que parecería “naturalmente privado”? Por ejemplo, en la vida familiar, cuando una mujer sufre de abuso o violencia, cuando las niñas y niños no reciben edu-

cación o cuando se realizan actividades peligrosas a su interior. La respuesta es sencilla: en la medida en que eso afecta cómo vivimos todos, una cuestión privada su puede volver pública. En este sentido, el hecho que una mujer viva digna e íntegra nos importa a todos por las contribuciones que ella puede realizar a la

sociedad y porque todos aspiramos a una vida feliz. Nos importa, en consecuencia, que las niñas y los niños reciban educación que les permita conocer las líneas básicas que conforman nuestra sociedad y, a partir de las cuales, puedan explorar cómo ellas y ellos contribuirán a la mejora de nuestro país. Y, en el último caso mencionado, es importante que se resguarde la vida, la seguridad y las pertenencias de las personas que viven alrededor. Es así como las cosas que aparentemente son de “interés privado” se vuelven de **interés público**.

El concepto de interés público, de la misma manera que lo público y lo privado, se puede distinguir de manera más precisa. Esto, porque la definición de estos temas no puede ser arbitraria. En general, si la decisión sobre lo que forma el interés público fuera aleatoria, tendríamos una gran incertidumbre todos los días en nuestra vida social. Por ello, debemos de considerar que las cuestiones de interés público se reflejan en las normas de convivencia sociales o, incluso, jurídicas. Es por ello que se afirma que es de interés público todo lo que está contenido en las leyes y que representan temas muy concretos y reconocidos como públicos, es decir, que son útiles para todas y todos, que son y deben ser visibles, así como **participables**.

Ahora bien, no es menos importante que los conceptos de lo público y lo privado, así como el de interés público, se enmarcan todos en el contexto de la democracia. Esto quiere decir, en breves

Concepto clave

- ♦ **Interés público.** Es una clasificación dada a un tema o manifestación social que está plasmada en las leyes y que, en tanto pública, es de utilidad para todas y todos, es y deber ser visible y también admite la participación de todas y todos en su definición y ejecución.

Dato curioso ■

Asómate a diferentes leyes, en su capítulo inicial o preámbulo, o en sus primeros artículos. En ellos, podrás encontrar cómo se menciona por lo general que “esta Ley es de interés público y de utilidad social”. Ahora sabes por qué se dice esto, ¡más allá de un discurso!

líneas, una forma de gobierno en la que todas y todos tenemos los mismos derechos y deberes, en especial relación con lo público (con lo **político**, en su aspecto más específico). Por ello, la intervención de los ciudadanos en lo público, sucesivamente, justifica la elección de la democracia como forma de gobierno y la fortalece permanentemente.

Precisamente, en una forma de gobierno democrático, el gobierno no es el único encargado de lo público, como a veces se piensa.

Aunque más adelante hablaremos de la **gobernanza** como una forma de entender por qué esto debe ser así, por ahora, debemos matizar que si todo es de interés de todas y todos, es visible y participable, queda claro que en democracia lo público no puede estar solamente en el gobierno. Sería una contradicción.

¿Qué hace entonces el gobierno? De entrada, en una democracia, se asignan roles. Los ciudadanos no están interviniendo o haciéndose cargo de manera permanente en lo público. Por ello, se asigna al gobierno un papel específico en la forma en que opera nuestra sociedad. Respecto de ciertos temas de interés público, las leyes determinan qué y cómo debe hacer el gobierno. Por ello también se dice que el gobierno beneficia el interés público cuando

actúa conforme a la ley. A este principio de que el gobierno puede hacer sólo lo que la ley le permite (“le confiere” o “le atribuye” como también se dice) se le llama **principio de legalidad**.

En lo público, entonces, existen al menos dos tipos de actores: los ciudadanos, que actúan desde lo privado hacia lo público para obtener un beneficio para todos y el gobierno, que también actúa a favor del interés público pero sólo en la medida en que las mismas leyes se lo permiten. En México, es importante aclarar que tenemos diferentes tipos de gobiernos, lo cual puede volver un poco complicado el entender ¿a qué autoridad le toca qué cosa? Por ello, examinaremos brevemente cómo lo público se asigna a diferentes **órdenes de gobierno** o autoridades en nuestro país.

Diferentes ámbitos de interés público en México

México, como lo expresa la Constitución Federal, tiene una forma de gobierno democrática y **federal** (artículo 40). Esto último quiere decir que, según los territorios de que se trate, existe una autoridad diferente que tiene determinados deberes de interés público asignados por la ley. Al conjunto de deberes de un orden de gobierno se le llama **competencia**.

En este sentido, la autoridad que actúa en todo el territorio nacional según sus competencias, se llaman “federales”. Después,

existen espacios de territorio llamadas “entidades federativas” (31 estados y un Distrito Federal) en donde actúan las llamadas autoridades “locales” (o de los estados, o del Distrito Federal). Por último, espacios de territorio más pequeños que son los municipios y delegaciones (para el Distrito Federal), donde actúan los “ayuntamientos” o las “jefaturas delegacionales”.

La Constitución, asimismo, menciona que México es una República. Como ya vimos, esto se refiere a la participación de todas y to-

dos en las cosas públicas, en un inicio. En consecuencia, también se entiende como una forma de gobierno en el que la autoridad o el gobierno no se realizan por una persona exclusivamente. Por ello, en nuestro país, los órdenes de gobierno federal y estatal tienen tres poderes: el legislativo (que crea las leyes), el ejecutivo (que realiza los deberes de interés público que tienen las leyes) y el judicial (que se encarga de hacer valer las leyes cuando no se cumplen). En el caso del municipio, los tres poderes se encuentran en el Ayuntamiento, pero sus competencias (sus deberes) son muy

reducidas también. En el Distrito Federal, las jefaturas delegacionales sólo son ejecutivas.

¡Qué complicación! Pero, poco a poco iremos clarificando todo lo anterior con ejemplos. Así, podemos hablar de tres órdenes de gobierno (federal, local y municipal) junto con tres poderes que, multiplicados, nos dan la siguiente tabla, que ilustra quién ejerce cuál poder en el Distrito Federal:

Poder	Orden de Gobierno	Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Federal	Presidencia de la República	Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores)	Poder Judicial de la Federación	
Local	Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	
Municipal	Jefatura Delegacional	<i>No existe</i>	<i>No existe</i>	

Reflexiona ○

¿A qué autoridad o institución le corresponde cada poder en tu entidad federativa? Nota que las autoridades federales son las mismas que en el ejemplo anterior, para el Distrito Federal y para los 31 estados, pues son de alcance nacional.

Conforme a esta enredada separación entre órdenes de gobierno y poderes públicos, las autoridades legislativas hacen la “distribución de competencias”, asignando en las leyes los temas de interés público y los correspondientes deberes de cada autoridad. Existen algunos deberes o competencias “exclusivas” (los de la Federación y los municipios que están definidos en principio en la Constitución Federal), otros “residuales” (todos los no incluidos, que son los de los estados) y algunos otros que son “coordinados” o “concurrentes”.

Dato curioso ■

Es interesante observar que, entre las leyes que elabora el Congreso de la Unión se emiten “leyes” (o “leyes federales”) y “leyes generales”. Las leyes federales se refieren a competencias exclusivas del gobierno federal y las leyes generales se refieren a materias coordinadas entre el gobierno federal, los estados y municipios. Ver y aprender el título de una ley nos puede ayudar a recordar a quién le tocan esos deberes, de quién es **competencia**.

Dato curioso ■

Las facultades “exclusivas” de la Federación se mencionan en general en los artículos 117, 118 y 124 de la Constitución Federal, para el Presidente de la República. En cuanto al Congreso de la Unión, se tienen los artículos 73, 74 y 76 de la misma Carta Magna. El Poder Judicial de la Federación encuentra sus atribuciones a partir del artículo 96 y hasta el 106. Por último, los municipios tienen sus facultades exclusivas descritas en el artículo 115.

Determinar el ámbito de interés público que corresponde a cada caso es importante cuando estemos frente asuntos públicos, para saber a quién le corresponde qué. Es decir, ¿a quién acudimos cuando deseamos tratar un tema específico? Para ayudar un poco en esta aventura, y tener una referencia práctica, en la siguiente tabla mencionamos algunos ejemplos sobre competencias que consideramos importantes:

Competencia	Orden de Gobierno	Federal	Local	Municipal
Exclusiva		Cobrar impuestos al comercio exterior Emitir papel moneda	<i>No aplica</i>	Mantener los servicios públicos (calles, alumbrado público, parques y jardines, panteones, mercados, etc.)
Residual		<i>No aplica</i>	Cobrar impuestos a las actividades económicas locales (como el impuesto sobre nómina o de espectáculos públicos)	<i>No aplica</i>
Coordinada- concurrente		Educación (establecer programas de estudio)	Educación (organizar los planteles educativos e impartir servicios educativos)	Educación (colaborar para la mejor prestación de los servicios educativos con seguridad, por ejemplo)
		Salud (establecer líneas de acción en salud)	Salud (prestar servicios de salud)	Salud (colaborar en la mejor dotación de servicios de salud, con servicios públicos, por ejemplo)
		Seguridad pública (Brindar seguridad mediante la Policía Federal)	Seguridad pública (Brindar seguridad mediante la Policía Estatal)	Seguridad pública (Brindar seguridad mediante la Policía Municipal)

Importante:

La tabla anterior se aplica de mejor manera a los estados, pues en el Distrito Federal, por ejemplo, los servicios públicos están fraccionados: una parte corresponde a la Jefatura de Gobierno y otra a los Jefes Delegacionales. Por ello, insistimos, es necesario realizar el ejercicio de determinar qué ámbito es el correcto cada vez que tenemos un tema de interés público enfrente.

Como se puede observar, conocer y entender los diferentes ámbitos de interés público en cada caso puede volverse muy importante. ¿Te imaginas, por ejemplo, tratar de resolver un caso de pavimentación de calles con el gobierno federal cuando es competencia del gobierno municipal? Nuestro trabajo como organizaciones de la sociedad civil se puede facilitar en gran medida cuando conocemos a quién debemos dirigirnos para tratar un tema específico.

Reflexiona

¿Puedes mencionar algunos temas que sean competencia de tu estado? ¿Puedes mencionar algunos temas que sean competencia de tu municipio? ¿Cómo impacta esto en que los temas se tengan que tratar con gobiernos (instituciones, espacios y personas) distintas?

¡Idea!

Antes de comenzar a pensar qué puedo hacer sobre un asunto de interés público, reflexiona primero ¿a qué autoridad le corresponde?

Hará más fácil el camino a seguir...

Dinámica de aplicación:

“Lo público en mi entorno inmediato”

Instrucciones: Para realizar este ejercicio, requerirás mucha imaginación y creatividad, pues consiste en elaborar un dibujo donde quede claramente identificado “lo público” y “lo privado”. El facilitador repartirá algunas hojas en blanco y marcadores para poder realizar esta actividad. En las hojas y con los marcadores, dibuja en el centro de la hoja tu casa. Ésta representará el ámbito privado. Ahora, recuerda: ¿qué hay alrededor de ella que pertenece al ámbito de lo público? ¿Un parque? ¿Una oficina gubernamental? ¿Un semáforo? ¿Un módulo de policía? Trata de capturar cada detalle, pues mientras más lo hagas, más rico será el ejercicio. ¡Que te diviertas!

Después del tiempo asignado por el facilitador para hacer este dibujo, reflexiona:

- ¿Cuáles ámbitos de interés público están representados en tú dibujo?
- ¿A qué ámbito de interés público corresponde cada uno, a qué autoridad?
- ¿Conoces la ley que le otorga estos deberes a la autoridad en cada caso?

El facilitador le pedirá a ti o algun@s de tus compañer@s que expongan qué se ve en su dibujo y que respondan en voz alta a las preguntas de arriba. Si quieres comentar o participar, con orden levanta la mano y sé breve. El facilitador irá aclarando las dudas que surjan y explicará algunas cosas que omitimos “o no vimos” en nuestra explicación y nuestras respuestas. Por último, mencionará cuándo ha terminado la actividad. Respetemos esta indicación y sigamos hacia otro tema en nuestro camino a entender la incidencia.

Desarrollo

Gobernanza, participación ciudadana, derechos humanos e incidencia.

Objetivo particular del tema

Las y los participantes entenderán la gobernanza como un marco de referencia para las relaciones de colaboración entre sociedad civil y gobierno en temas de interés público, donde la participación ciudadana surge como un derecho fundamental para la incidencia.

Dinámica introductoria:
“ ¡No puedo solo! ”

Instrucciones: Escucha con atención a la o el facilitador, quien dará ejemplos de diferentes actividades que podría realizar. Una vez que haya terminado su exposición, reflexiona sobre las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la función de la o el facilitador en este momento?
- ¿Cuál es tu función en este espacio en este momento?
- Por otro lado, ¿cuál es la capacidad o potencial para hacer del facilitador?

- ¿Cuáles son tus capacidades? ¿Qué tan diferentes son de las del/a o el facilitador?
- ¿Cuáles de las funciones que comentó la/o el facilitador **puede** realizarlas?
- ¿Cuáles **no puede** realizarlas por sí mismo?
- ¿Podrías tú realizar algo que no pueda la/o el facilitador?

La/o el facilitador pedirá a algun@s de ustedes que compartan sus impresiones. Si deseas participar en el debate, recuerda levantar la mano y participar ordenadamente. La/o el facilitador dirá cuándo la dinámica ha finalizado.

Como podemos ver, la capacidad de las personas en lo individual es muy parecida, pero en general tiende a ser limitada. Es decir, aunque algunos destaquemos en una función o en un momento tengamos alguna ventaja (conocimientos, habilidades y talentos o incluso fuerzas físicas), siempre llegamos a un límite de aquello que podemos hacer **por nosotros mismos**.

El gobierno y la sociedad civil, si bien pueden cumplir funciones específicas, así como reunir ciertas capacidades, fuerzas, talentos y habilidades, finalmente son grupos de personas, limitadas cada una (y también en grupo) hasta cierto punto. Es por ello que se hace necesario el trabajo colaborativo. La **gobernanza** nos explica estas relaciones entre la **sociedad civil** y su **gobierno**, enseñándonos la importancia de trabajar juntos a favor de los te-

mas de **interés público**. Así como la/o el facilitador, el gobierno actualmente tiende a ser un guía para que la sociedad civil (así como tus compañer@s y tú en esta sesión) actúen en conjunto para encontrar soluciones a asuntos públicos. ¿Conoces ejemplos de cómo ocurre esto en la práctica? Si tienes alguna idea, levanta la mano y, de manera ordenada, permite que el facilitador la apunte, antes de comenzar con el tema.

Apuntes teórico-conceptuales

¿Qué es y de dónde viene la gobernanza?

Gobierno es otra de esas palabras que utilizamos mucho y de las que sabemos muy poco. Al igual que "gobierno", muchos utilizan en su discurso algunas palabras que se le parecen como "governabilidad" y "governanza". Como descubrimos desde el tema anterior, es muy importante tener claro qué significa cada cosa para poder usar las palabras con exactitud, como en la distinción entre lo público y lo privado. Por ello, empezamos con la definición que el Diccionario de la Lengua Española da del verbo "gobernar", que parece ser la raíz común de estas palabras:

gobernar.(Del lat. *gubernāre*).

1. Mandar con autoridad o regir algo.
2. Dirigir un país o una colectividad política.
3. Guiar y dirigir. Gobernar la nave, la procesión, la danza.

El mismo diccionario es abierto sobre el significado de esta palabra. Por un lado, ofrece una palabra que hace referencia a la fuerza, es decir a “mandar”, con autoridad o con poder, sobre los otros. Pero, por el otro, tenemos dos voces que nos indican más una “dirección” o “guía” de las cosas, una orientación más que un ejercicio de la fuerza para ordenar el rumbo de lo que sucede. Y es que el “gobierno” de un país, entidad federativa o municipio puede referirse (volviendo al diccionario) al conjunto de personas que dirigen los asuntos públicos, como veíamos arriba en cuanto a los ámbitos de interés público. Pero... cómo lo hacen, es decir, cómo gobiernan... eso no es algo necesariamente establecido.

Reflexiona ◦

¿Cómo gobierna tu gobierno (en tu entidad federativa, en tu municipio)? ¿Guía y dirige o, más bien, “manda”?

Más o menos en este sentido, en las diferencias entre “mandar” y “guiar o dirigir”, es que se divide la opinión entre dos palabras que se relacionan con el papel del gobierno hoy en día: “gobernabilidad” y “gobernanza”. Tradicionalmente, y en especial des-

pués de la Segunda Guerra Mundial, el papel de los gobiernos en diferentes partes del mundo (Europa Occidental y América, principalmente) consistió en ordenar a los diferentes grupos de personas en la sociedad (campesinos, obreros, servidores públicos, estudiantes, amas de casa, pensadores e intelectuales) en cuanto a qué debían hacer para contribuir, desde su función, hacia la creación del “**bien común**”, entendido como una finalidad de **interés público**, es decir, de utilidad para tod@s.

Concepto clave

- ♦ **Bien común.** Quiere decir la generación de mejores condiciones de vida para todos los integrantes de una comunidad. Se refiere a la finalidad última que tienen los temas de interés público, es decir, que el objetivo de identificar asuntos públicos es que, sobre de estos temas, se obtengan siempre beneficios para todos, sin distinción.

Si bien esta intención parece buena y adecuada, en la práctica no siempre resultó así. Dirigir o guiar a los grupos de la sociedad en algunos casos se convirtió simplemente en ordenarlos, en mandarlos. Esto tuvo como resultado utilizar el poder para llevar a los ciudadanos a realizar las cosas de una sola manera, como lo pensaban las personas del gobierno. En esto, podemos regresar

a la valoración de lo privado como lo entiende Hannah Arendt: lo privado debe trascender a lo público para transformarlo y volverlo mejor. Pero, ¿qué pasa cuando la libertad de las personas se limita y se les impide participar para mejorar lo público? Esto es romper con la naturaleza de lo público, que es **participable** y no sólo a partir de una serie de pautas dadas, sino desde la propia iniciativa de los ciudadanos que desean intervenir.

Esto provocó, sin duda, que desde de la década de 1970, diferentes sectores de los mencionados comenzaran a opinar cada vez más fuerte sobre la necesidad de cambiar la forma de atender a los temas de interés público. Los estudiantes, los investigadores, los trabajadores, las mujeres... todos deseaban participar pero no podían en un gobierno que mandaba, más que conducir. Es esto lo que generó la crisis del gobierno, es decir la **ingobernabilidad** o la incapacidad del gobierno para dirigir (o, en este caso, de mandar como deseaba).

Como explicaron en su momento Crozier, Huntington y Watanuki, esto se podía deber a muchos factores: a) las personas en el gobierno no tenían herramientas o habilidades suficientes para entender cómo atender los asuntos públicos; b) las personas en el gobierno no podían ponerse de acuerdo (tomar decisiones) para crear nuevas formas de solucionar problemas cambiantes o c) las herramientas seleccionadas para atender a los asuntos públicos eran inadecuadas o con resultados insuficientes.

Sin embargo, como explica Levy, la verdadera causa de la ingobernabilidad es que los temas públicos se habían separado demasiado de la sociedad civil y, aunque estos grupos deseaban participar, no era posible pues había una distancia considerable entre los ciudadanos y su gobierno. Esto tuvo como consecuencia, como explica Kooiman, que en una sociedad cambiante, más dinámica y rápida en sus transformaciones y con un panorama de actores muy variado y más difícil, el gobierno no pudiera solucionar los problemas con una sola fórmula, como lo hacía en el pasado.

Es por ello que, ante el concepto de “governabilidad” surge también la propuesta de la “governanza”, donde se abren espacios para que la sociedad civil vuelva a participar en la definición de las formas de atender lo público y colabore con su gobierno a lo largo del proceso para incorporar su voz, sus perspectivas y sus soluciones respecto de los asuntos de interés público. De manera muy sencilla la **governanza** es la suma de los intercambios entre la ciudadanía y su gobierno para dar solución a los asuntos de interés público.

Concepto clave

- ♦ **Governanza.** Es la suma de los intercambios, con o sin reglas formales o establecidas, en los que la sociedad civil y su gobierno toman decisiones sobre los asuntos de interés público.

Dato curioso ■

La palabra “gobernanza”, como la utilizamos en este Manual, ha seguido un largo camino para adquirir este significado, incluso en los diccionarios regulares. Por ello, es común que se le use junto a otros vocablos que significan lo mismo, como su forma original en inglés “governance” y otras formas como “governanza”, “gobernación” y “gobernancia”. Cualquiera de ellos parte de la misma idea, como dice el Diccionario de la Lengua Española es una “manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.” Nota el uso de los objetivos de “desarrollo” en torno a temas de interés público, como los venimos presentando.

Derechos humanos, gobernanza y participación

Como se puede ver, la **gobernanza** parte del entendimiento de los asuntos públicos en el marco de una forma de gobierno democrática y republicana, como explicamos en el tema anterior. Es decir, se parte de que lo público debe beneficiar a tod@s, que es y debe ser transparente y que en su definición y ejecución pueden participar tod@s. Para ello, es necesario recordar que la forma de gobierno democrático depende del principio de igualdad de las personas en su condición de derechos y deberes, por lo que

tod@s l@s ciudadan@s cuentan, como parte del reconocimiento de su **dignidad** como personas, con una serie de derechos fundamentales o básicos, que son los que garantiza la Constitución de su país.

De la misma manera, a nivel internacional se han establecido ciertas condiciones mínimas para que se desarrollen formas de gobierno democráticas en los diferentes países, independientemente de que éstos puedan determinar algunas peculiaridades sobre cómo se conducen y se dirigen los asuntos públicos (quién toma las decisiones, cómo lo hace, en qué tiempo, bajo qué condiciones). Es por eso que existen, como parte de esas definiciones básicas, los derechos humanos: un conjunto de libertades que aseguran la igualdad de las personas ante la ley como el piso mínimo para que se considere que un país tiene una forma de gobierno democrática. Estos derechos humanos se encuentran en tratados internacionales (acuerdos que firman los gobiernos y que aplican como leyes iguales en diferentes países) reconocidos y puestos en práctica de manera cotidiana por los diferentes gobiernos. En nuestro país, los derechos humanos se reconocen en el artículo 1º de la Constitución Federal.

Hablamos de los derechos humanos porque nos muestran diferentes elementos que hacen posible que los ciudadanos colaboren con su gobierno en el marco de la gobernanza. Solamente en la medida en que existe libertad de pensamiento, de creencia, de

Conceptos clave

- ♦ **Derechos humanos.** Son una serie de libertades que se encuentran en los tratados internacionales, referentes a la dignidad o posición mínima de las personas, en un sistema democrático de gobierno.
- ♦ **Derechos fundamentales o básicos.** Son los derechos humanos que reconoce la Constitución de cada país.

expresión, de asociación y reunión, entre otros derechos básicos, se puede pensar en que la ciudadanía participe efectivamente con su gobierno en relación con los temas de interés público.

Más allá de estos temas generales y muy relevantes, existe una consideración directa en cuanto a los derechos humanos y la gobernanza: el derecho humano a la participación en asuntos públicos. El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) es uno de los tratados internacionales que, como mencionábamos líneas arriba, establecen los derechos humanos reconocidos a nivel mundial como la base para cualquier sociedad democrática. En su artículo 25 menciona:

Todos los ciudadanos gozarán, (...) sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, **directamente** o **por medio de representantes** libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Este artículo establece entonces, al menos cuatro derechos básicos de todos los ciudadanos en una democracia a) **participar directamente** en la dirección de los asuntos públicos, b) y c) **elegir y ser electo** para representar a otros ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos y d) **formar parte del gobierno**, en cargos diferentes a los de elección popular. En general, el derecho a la participación establece todas las formas en que se hace efectivo que los asuntos de interés público sean participables por los ciudadanos a) directamente como ciudadanos, b) mediante el voto y las candidaturas a puestos de elección popular y c) como servidores públicos. En el marco de la gobernanza, este derecho es el principal para entender la posibilidad de intervenir y colaborar con el gobierno en la definición y realización de acciones de interés público para el bien común.

Banco de recursos

Los derechos humanos se dividen tradicionalmente en dos clases: los políticos (civiles) y los sociales (económicos, sociales y culturales). Esto, principalmente, porque existen dos tratados internacionales básicos que así los dividen (además de otras características más profundas, sobre las que no seremos más precisos):

- ◆ El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
- ◆ El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
- ◆ Se pueden consultar ambos, en su traducción oficial al español en la página de Internet del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas:
- ◆ www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm (PIDCP)
- ◆ www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm (PIDESC)

Además del PIDCP, existe la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, que en su artículo 23, primer párrafo, establece el derecho a la participación en estos términos:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, **directamente** o por **medio de representantes libremente elegidos**;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas,

realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Como se ve, se tiene un texto muy similar al del PIDCP, y se establecen los mismos casos para la participación en la dirección de los asuntos públicos. Por último, haremos referencia al artículo 35 de la Constitución mexicana, que establece:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. (...)
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

Queda claro así que la gobernanza, en el marco de una forma de gobierno democrática y republicana, cuenta con una serie de derechos fundamentales y humanos que, en la práctica, garantizan la posibilidad de que los ciudadanos participen con su gobierno en la dirección de los asuntos públicos, sin que pueda existir oposición a estos derechos mínimos de las y los habitantes de un país. Más adelante, en el tema correspondiente, ampliaremos la información acerca de cómo las leyes proporcionan otras herramientas

para hacer posible la participación de la ciudadanía; por ahora, este derecho básico debe ser suficiente para justificar que tod@s, en el marco de la gobernanza, podemos participar en la dirección de los asuntos públicos.

Reflexiona

- ¿Cómo se distinguen las formas de presentar el derecho a la participación en los diferentes tratados internacionales y en la Constitución Federal?
- ¿En la Constitución de tu estado (excepto en el Distrito Federal) existe el derecho a la participación?
- ¿Conocías el derecho a la participación? ¿Qué piensas ahora que lo conoces?

Participación ciudadana

Una vez que hemos analizado el contexto actual para entender las relaciones entre sociedad y gobierno, en el marco de la **gobernanza**, queda claro que el gobierno no está en posibilidad de atender las cuestiones que pertenecen a lo público por sí mismo. Para la atención satisfactoria de los asuntos de interés público, el gobierno requiere de la colaboración de la sociedad civil. Juntos deben trabajar para alcanzar el **bien común**. Para asegurar este trabajo conjunto, los ciudadanos cuentan con una serie de derechos fundamentales y humanos que pueden poner en acción con

el propósito de intervenir “en la dirección de los asuntos públicos” (derecho a la participación) como parte de una forma de gobierno democrática y republicana. Para ser breves, este es el fondo de la **participación ciudadana**, como idea central de la que parte después el concepto de **incidencia**.

Concepto clave

- ♦ **Participación ciudadana**. Una serie de actos que realizan l@s ciudadan@s, en el marco de la gobernanza, para intervenir en la dirección de los asuntos públicos. Consiste, en general, en el ejercicio de derechos básicos que tienen l@s ciudadan@s con este objetivo.

Hasta ahora, hemos explicado elementos con los que se pueden entender de manera clara y concreta la participación ciudadana. Pero es este otro de los conceptos que mucho se mencionan con poca claridad. Por ello, siguiendo a lo explicado por Alicia Ziccardi, debemos distinguir a la participación ciudadana de otras formas de participar en la sociedad.

Por ejemplo, la “participación política” comprende todas las actividades que se realizan con la finalidad de obtener cargos de elección popular, también como parte del derecho a la participación que ya hemos comentado. En este caso, las personas pueden

proponer, en términos de la Constitución Federal candidaturas mediante los partidos políticos y, recientemente, como “candidatos independientes”. En el caso de las **organizaciones de la sociedad civil** (OSCs), esta finalidad, de acuerdo con las leyes mexicanas no es compatible con sus funciones pues, para obtener su registro oficial deben de evitar realizar acciones de participación política.

Dato curioso ■

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil dispone como requisito para obtener el Registro Federal como OSC, en su artículo 7:

- “XI. No realizar actividades de proselitismo partidista o electoral;
- XII. No realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos, (...)”

Por otra parte, están otras acciones que se entienden como la “participación comunitaria”, es decir, una serie de iniciativas y trabajos que tienen por objeto directo transformar las condiciones de vida de una comunidad. Por ejemplo, cuando nos organizamos para arreglar el parque de la cuadra, cuando realizamos una campaña de limpieza o, incluso, cuando construimos y atendemos centros comunitarios participamos a favor de la comunidad. Si bien podemos atender con estos temas públicos, las acciones no se realizan

en colaboración con el gobierno ni pretenden “dirigir los asuntos públicos”; se trata, más bien, actividades de atención directa.

Reflexiona ○

¿Tu organización, vecinos o conocidos realizan acciones de participación comunitaria? ¿Cómo lo hacen, en qué consiste? Guarda estos ejemplos para más tarde, podrían ser muy buenas ideas para poder pensar en nuevas formas de incidencia...

Es importante mencionar, como aclaran Tapia, Campillo y otros, que el hecho de distinguir la participación ciudadana (y luego la incidencia) no implica que las otras tareas que puedan realizar las OSCs en su operación normal sean menos valiosas o importantes. De hecho, para lograr cambios en las condiciones de vida de una comunidad es importante usar, entre otras cosas, la participación ciudadana como herramienta. Para entender qué clase de procesos se proponen en la gobernanza, es importante usar con toda claridad los conceptos y términos. En este Manual, por tanto, hablaremos de la participación ciudadana y su concepto clave, la incidencia, como una forma de actuar de las OSCs que tiene su propia importancia y camino. Enseguida lo iremos conociendo.

Dinámica de aplicación:
“Dibujemos la gobernanza”

Instrucciones: ¿Recuerdas quién debe participar en la definición y atención de asuntos de interés público? ¿Cómo podríamos dibujar un esquema para explicar a otros qué es la gobernanza? ¿Dónde pondrías los derechos humanos y cómo los explicarías? ¿Dónde va la participación ciudadana y cómo la distingues de otras formas de participación? La o el facilitador organizará al grupo por parejas y repartirá algunas hojas en blanco y marcadores a cada una. Juntos, deberán dibujar un esquema para poder explicar la gobernanza y sus elementos a otras personas. Pueden apoyarse del contenido del Manual y del ejemplo que haga la o el facilitador. Deberás incluir, por lo menos, estos elementos: sociedad civil, gobierno, derechos, participación ciudadana. Después de unos minutos, la o el facilitador les pedirá algunos de ustedes que expliquen su diagrama y hará uno especial para todo el grupo. Si deseas participar, recuerda hacerlo con orden y respeto, y levantando la mano. ¡Adelante! La o el facilitador te irá guiando para seguir cada paso de la dinámica, hasta el final.

Reflexiona

¿Cómo te sentiste al realizar esta dinámica? ¿Qué tal les fue al trabajar como pareja en recordar qué es y cómo funciona la gobernanza? ¿Hubo opiniones interesantes de tus compañer@s?

Puedes utilizar el recuadro siguiente para anotar las observaciones o comentarios que consideres más interesantes.

Dinámica de repaso

Instrucciones: Hemos llegado al final de nuestro primer tema, que sirve como base para entender, sin problemas, la incidencia como un concepto muy especial. Ahora que conoces un poco más sobre lo público y lo privado, los diferentes ámbitos de los asuntos de interés público en México, la gobernanza y los derechos humanos y la participación ciudadana, reflexiona y responde:

- ¿En qué medida aplicabas estos conceptos en tu organización antes de conocerlos?
- ¿Has realizado ejercicios de participación ciudadana, incluso si no sabías que los estabas realizando?
- ¿Crees que es importante seguir conociendo más de este tema? ¿Por qué?
- ¿Cómo te puede ayudar saber más sobre este tema en tu trabajo cotidiano?

Reflexiona ◦

Con las preguntas anteriores, la o el facilitador animará a algun@s de ustedes a platicar su experiencia a tod@s los participantes. Escucha con atención y, si deseas participar, levanta la mano y hazlo con todo orden y respeto. La o el facilitador indicará cuándo ha terminado la dinámica.

Puedes utilizar el recuadro siguiente para anotar las observaciones o comentarios que consideres más interesantes.

Con esto, hemos terminado ¡por fin! los elementos de este primer tema, para seguir adelante con la incidencia. ¡Bien hecho!

Recapitulemos.... ¿Qué es lo más importante que hemos aprendido hasta ahora?

A lo largo de este capítulo, sin duda, hemos aprendido muchas cosas. Nosotros hemos resumido para ti algunas de ellas en los siguientes puntos:

- ✓ Lo público y lo privado son dos clases de fenómenos que ocurren en la vida en sociedad, pero de ninguna manera son elementos separados, o que ocurran en “esferas” distintas. Sólo son elementos que reciben un trato especial, y que están muy ligados entre ellos, en realidad.
- ✓ Lo público, en este sentido, es aquello que tiene una utilidad para todos, que es y debe ser transparente y **participable** en todo momento.
- ✓ Por el contrario, lo privado es de utilidad sólo para la persona, puede mantenerse oculto o secreto y puede excluirse a las personas de su intervención.
- ✓ Lo privado sólo tiene sentido en la medida en que tras-

ciende a lo público, como en la formación de ciudadanos en las familias o bien, en el actuar ético de tod@s los miembros de una comunidad.

- ✓ Los temas de **interés público** son aquellos que, por su importancia, se ven reflejados por lo general en las leyes y sobre los que actúa el gobierno.
- ✓ En México, los temas de interés público se distribuyen a diferentes clases de autoridades, por ser nuestra forma de gobierno **republicana y federal**.
- ✓ Al ser republicana la forma de gobierno, tenemos tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.
- ✓ En el caso de la forma de gobierno federal, existen autoridades en tres órdenes de gobierno: federal, local (estatal) y municipal.
- ✓ Es indispensable identificar, en un tema de interés público, cuál es el ámbito al que corresponde, es decir ¿a qué autoridad le toca analizar este tema? Recuerda los ejemplos que hemos trabajado.
- ✓ La **gobernanza** es un marco de referencia que nos ayuda a entender la necesidad de que, en la definición

y atención de los asuntos de interés público, colaboren el gobierno y la sociedad civil.

- ✓ El fin de la colaboración en la gobernanza, será obtener el **bien común** sobre esos mismos objetivos de interés público.
- ✓ En un país democrático y republicano, la intervención de la sociedad civil en la gobernanza se refleja en una serie de **derechos humanos** que permiten a las y los ciudadan@s intervenir en la dirección de los asuntos de interés público.
- ✓ El **derecho a la participación** es el más importante de estos derechos en cuanto a nuestro tema, y se encuentra en tratados internacionales y en la Constitución Federal.
- ✓ Los derechos humanos son el sustento que hace posible que las personas puedan intervenir en la dirección de los asuntos públicos. La **participación ciudadana** es el conjunto de actos que l@s ciudadan@s realizamos con este objetivo.
- ✓ Es importante distinguir la participación ciudadana de otras formas de participación, como la participación política y la participación comunitaria. Esto no implica que una sea más importante que la otra, sólo que son

diferentes, y que cada una tiene un marco de referencia y procesos especiales.

- ✓ Entender la participación ciudadana de manera precisa es el primer paso antes de comprender qué es la **incidencia**.

Autoevaluación

1. Lo _____ es lo que puede mantenerse en secreto.
2. Lo _____ es y debe ser transparente.
3. Lo _____ sólo hace sentido cuando favorece un mejor desarrollo de lo _____.
4. El _____ es todo aquello de lo público que podemos encontrar en una ley.
5. La _____ es el conjunto de deberes que una ley le da a una autoridad en específico.

6. Los tres órdenes de gobierno en México son _____, _____ y _____.
7. Los tres poderes en México son _____, _____ y _____.
8. La _____ es un concepto que explicaba por qué el gobierno tenía dificultad en lograr éxito en el orden de diferentes grupos sociales para la atención de temas de interés público. Fue sustituida por la _____ que explica la necesidad de colaboración entre gobierno y sociedad civil.
9. La _____ es la base para entender el concepto de incidencia-
10. He aprendido, en beneficio de mi organización (escribe algunas ideas que te hayan surgido mientras se desarrollaba el módulo)...

Módulo 2.

Introducción

Definiendo la incidencia: ¿Qué es y para qué lo hacemos?

Objetivo general de aprendizaje

Al finalizar este Módulo las y los participantes definirán qué es la incidencia, podrán explicar con detalle cada una de sus partes, e identificarán su objeto y objetivos.

En el Módulo anterior revisamos cuestiones como lo público y lo privado, el **interés público** y el **bien común**, así como los diferentes ámbitos de lo público en México. Estas ideas nos permiten poner en contexto el tema de la incidencia en dos formas: primero, como una serie de acciones que tienen lugar alrededor de lo **público** (frente a lo privado) y, en segundo lugar de manera específica, en torno a cuestiones de interés público para el bien común. Es fundamental que no olvidemos estos conceptos de entrada, ahora que seguiremos hacia la definición de **incidencia**.

Es importante recordar también que, como también lo mencionamos en el Módulo anterior, una manera actual de entender las relaciones entre sociedad y gobierno ocurre en el contexto de la

gobernanza, en la medida en que los esfuerzos de los gobiernos pueden resultar insuficientes para conocer y atender los diferentes temas de interés público a los que deben enfocar sus acciones. En este sentido, también rescatamos que en un país con forma de gobierno democrático, ¡@s ciudadan@s contamos con **derechos humanos** y **derechos fundamentales** que nos otorgan tratados internacionales y la Constitución del país, respectivamente. Estas libertades (que en principio son parte del ámbito privado) se ejercen por las personas para trascender sus pensamientos y acciones hacia lo público, en busca del bien común. En especial nos ha interesado el derecho de las personas a intervenir en la dirección de los asuntos públicos. La **participación ciudadana** es entonces el ejercicio de los derechos con este objetivo concre-

to. Todas estas nociones es necesario recordarlas para entender la **incidencia** como un conjunto de acciones específicas que tienen que ver con la participación ciudadana, el ejercicio de derechos humanos y la gobernanza con relación a asuntos de interés público.

En esta sección, por lo tanto, examinaremos diferentes formas de entender la incidencia, para lograr un concepto propio para efectos de este Manual. En segundo lugar, explicaremos la importancia de la incidencia en relación con sus consecuencias directas, sus objetivos y sus finalidades. Si bien el contenido de este módulo puede ser breve, es muy importante que entendamos y apliquemos conceptos adecuados cuando estemos hablando de estos temas, pues es el principio de una acción profesional, ordenada y con mejores resultados por parte de las organizaciones de la sociedad civil. ¡Sigamos adelante!

Definición de incidencia

Objetivo particular del tema

Las y los participantes reflexionarán sobre el concepto de incidencia; para ello, revisarán diferentes conceptos y elaborarán una definición propia y operativa para los efectos del Manual.

Dinámica introductoria:
Lluvia de ideas sobre “incidencia.”

Instrucciones: Cuando llueve, es común que una importante extensión de terreno alrededor de nosotros acabe completamente mojado. Así, cuando nos expresamos en un grupo, podemos dar diferentes puntos de vista que abarquen y se extiendan en diferentes formas de entender un tema. Por eso, en este momento, llevaremos a cabo una “lluvia de ideas,” con el objetivo de que tod@s participen e incorporen toda clase de ideas sobre este tema. Para comenzar esta dinámica, reflexiona:

- ¿Qué es lo primero que te viene a la mente cuando escuchas la palabra “incidencia”?

- ¿Conoces algún ejemplo de “incidencia”?

De manera ordenada y atendiendo a las instrucciones de la o el facilitador, te invitamos a compartir tus ideas con el resto de tus compañeros y compañeras. Recuerda ser ordenado y respetuoso de la oportunidad de participar de otros y de su opinión.

Si te han interesado algunas de las participaciones, puedes anotarlas en el siguiente recuadro:

La o el facilitador indicará cuando la dinámica haya concluido. En ese momento, deberán poner mucha atención para seguir con la explicación del tema.

Apuntes teórico-conceptuales

Incidencia

Como pudiste observar en la dinámica introductoria, todos podemos tener diferentes formas de entender la palabra **incidencia**: de acuerdo con nuestra trayectoria o experiencia de trabajo en una organización, según el lugar de donde vengamos y las costumbres locales de participación ciudadana, o, incluso, de acuerdo a nuestro oficio o profesión. De la misma manera, algunos estudiosos se han dado a la tarea de explicar la incidencia desde su punto de vista. Analicemos algunas de estas diferentes posturas.

De acuerdo con Alberto Mora, de la **Alianza Cooperativa Internacional**, la incidencia se entiende como un proceso (una serie de pasos) que implica la realización de acciones por parte de las organizaciones o de las personas interesadas en promover un cambio. De este concepto, nos interesa resaltar que, a diferencia de la **participación ciudadana** que puede ser una acción aislada de ejercicio de derechos humanos, la incidencia es una serie de pasos, no sólo acciones en lo individual. También, A. Mora identifica

un actor principal en la incidencia: las personas u organizaciones que desean “promover un cambio.”¹

En el mismo sentido, los expertos de la *Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos* (WOLA, por sus siglas en inglés) mencionan que la incidencia “son los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos.”² Debemos mencionar que la definición de WOLA nos representa un problema ¿sólo la ciudadanía organizada puede incidir o las personas también? Nosotros creemos que tanto las personas en lo individual como las organizaciones pueden incidir pero, a veces, es mejor hacerlo en conjunto; a eso se refiere el texto de WOLA.

Esta explicación de los especialistas de la Oficina en Washington, contiene una palabra ya familiar: “público,” pero acompañada de otras menos conocidas: “políticas y programas”... por ahora, no nos distraigamos, pues ya será tiempo de reflexionar sobre esto con cuidado en el Módulo 3.

1 Alberto Mora (s/a) *Incidencia y políticas públicas. Guía para la elaboración de planes de incidencia*. Documento electrónico disponible en www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/.../dc0375.pdf Consultado en julio de 2013.

2 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2002). *Manual Básico de Incidencia Política*. Documento electrónico disponible en http://www.programafrida.net/docs/frida2009/Manual_para_la_Incidencia_Politica_con_GLOSARIO.pdf Consultado en julio de 2013.

Reflexiona

¿Sólo la ciudadanía organizada es decir, las organizaciones de la sociedad civil, pueden incidir? ¿Cuál es tu experiencia personal? ¿Cómo entendimos los actores de lo público en el Módulo 1? ¿A qué conclusión llegas?

Utiliza los espacios en blanco para anotar tus ideas principales.

Como puedes apreciar, algunas definiciones de incidencia son técnicas, incluso complicadas; pero, en la definición anterior aparece una palabra clave: “influir.” Esta palabra se parece mucho a lo dicho por A. Mora respecto a “promover un cambio.” De esta manera, es como llegamos entonces a lo explicado simplemente por Mónica Tapia “[e]l término incidencia se entiende también como influencia.”³ Esta autora, junto con sus colegas de la organización mexicana *Alternativas y Capacidades, A.C.* reflexionan con sentido crítico y mencionan que las organizaciones pueden entonces influir: a) en las decisiones de otras organizaciones, b) en las decisiones de un donante (cuando se trata de obtener fondos) y c) en las condiciones de vida de las personas con las que trabajamos (generalmente como beneficiarios), por ejemplo.

En efecto, es importante concretar de manera sencilla que incidencia como palabra quiere decir influencia, y nada más. No implica, “naturalmente” la influencia **en** asuntos públicos o **en** asuntos de interés público. Las organizaciones pueden, entonces, incidir en muy diferentes aspectos de la realidad que les rodea.

El Diccionario de la Lengua Española es muy claro en este sentido: influir significa producir ciertos efectos sobre una cosa; es decir, hacer posible un cambio, una diferencia en la forma en que un

asunto es. Así, conforme a todo lo anterior, nosotros concluimos que la incidencia es:

”

un conjunto de acciones (un proceso) que realizan las personas o las organizaciones interesadas en influir, cambiar, modificar o producir una diferencia en un tema concreto.

”



Para enriquecer esta definición, retomaremos el trabajo de Mónica Tapia y una colección de casos producida por *Ashoka* (una organización internacional que financia acciones de personas que inciden), para revisar cómo algunas organizaciones y personas definen a la incidencia, desde el punto de vista de qué hacen y como lo hacen:

³ Mónica Tapia (coord.) (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades, A.C.

Diferentes formas de entender incidencia, entre organizaciones de la sociedad civil y sus miembros

OXFAM es una red de organizaciones que trabaja alrededor del mundo para erradicar la pobreza a partir de la resolución de injusticias, como el bajo pago a productores del campo. OXFAM es uno de los principales promotores del “comercio justo,” en donde los productores reciben un precio adecuado (cercano al del mercado) por lo que cosechan. Para ellos incidencia es “influir en quienes toman decisiones”, lo que implica “acercar a los pobres” a los que toman decisiones.

Visión Mundial es una organización que trabaja sobre todo en el apoyo a menores en situación de desventaja social en América Latina y el Caribe, principalmente.
Desde su punto de vista, incidir es un “proceso de utilizar nuestra influencia (...) para generar beneficios a los pobres que sean sostenibles en el largo plazo”

En Chile la organización “Ciudad Viva” promueve una reflexión profunda sobre el uso de los espacios en las ciudades: cómo conviven los peatones y los vehículos, por ejemplo.
Para ellos incidir es “una experiencia ciudadana orientada al fortalecimiento de la comunidad y como una forma de ejercer presión” en los gobiernos y quienes toman decisiones sobre el uso del espacio.

El Centro de Promoción por la Dignidad Humana, en Uruguay, desarrolló y opera la primera red de refugios de este país para la atención de las familias quebrantadas por diferentes problemas sociales (situación de calle, violencia intrafamiliar, desempleo y pobreza urbana).
De acuerdo con su experiencia, la incidencia es un conjunto de “acciones concretas, a través de la aportación de insumos que desde la práctica permiten inspirar y abrir un espacio de reflexión y acción que no existía previamente”. En este caso, observemos que el cambio puede implicar que algo que no existía, ahora sí.

Fuente: Elaboración propia con base en Mónica Tapia, *op. cit.* y Jaime Carril (coord.) (2009).
Incidencia en políticas públicas. Sistematización de las experiencias. Buenos Aires: Fundación Ashoka.

Reflexiona

En relación con la explicación anterior, a continuación tomarás un par de minutos para elaborar tu propio concepto de incidencia. Primero, defínelo de manera general (¿qué es incidencia?) y después de manera particular, para tu organización o tu trabajo en la comunidad (¿en qué influencia –pon aquí el nombre de tu organización, o tu nombre?).

Escribe las respuestas en este recuadro:

Guarda tus respuestas, las usaremos como apoyo en una dinámica que haremos más adelante.

En resumen, la incidencia se puede entender de diferentes formas según el trabajo que se realiza, o los propósitos por los que nos organizamos o actuamos en nuestra comunidad; sin embargo, es importante recordar que, de manera general, significa promover un cambio, o un efecto sobre otra cosa, es decir, **influir**.

Concepto clave

- ♦ **Incidencia.** Es un conjunto de acciones que realizan las personas o las organizaciones para influir en un cierto tema y lograr que cambie, que sea diferente.

Dinámica de aplicación:
Análisis de caso.

Instrucciones: De manera individual, lee con atención los siguientes casos. Con base en lo que has aprendido hasta ahora, anota en el recuadro debajo de cada uno de ellos si consideras son ejemplos o no de incidencia. No olvides, asimismo, escribir las razones o justificaciones de porqué consideras tal o cual respuesta.

Caso 1: La organización “Ayudemos a las tortugas” es una unión de ciudadanos que viven cerca de una playa donde las tortugas

hacen su nido. Aprendieron de la organización “Salvemos a las tortugas” un método para marcar los nidos, cuidar que nadie les haga daño y auxiliar a las tortugas a salir de sus huevos cuando es el tiempo. Llevan 15 años trabajando de la misma forma y no encuentran una razón para cambiar su trabajo pues, comentan, hasta ahora ha sido muy exitoso.

¿Es este un caso de incidencia? Si No ¿Por qué?

Caso 2: Susana Duarte es una ciudadana ejemplar. Su vida es de inspiración para muchas personas pues ayuda en asilos para ancianos, refugios para migrantes ¡y hasta en la perrera municipal! Su cariño y su amor por las personas y su comunidad son muy evidentes. Por ello, recibió recientemente el premio “Mujer Valiente” que otorga el Ayuntamiento junto con la Asociación de Mujeres del municipio. En su discurso de aceptación, Susana recalcó “seguiré trabajando por la comunidad mientras me quede vida,” siendo aplaudida por todos los asistentes.

¿Es este un caso de incidencia? Si No ¿Por qué?

Caso 3: Juan Álvarez es colaborador en la Fundación Vientos Lejanos, que se dedica a auxiliar a los productores de la región sobre diferentes trámites y servicios que ofrece el gobierno local y federal, especialmente para la entrega de apoyos en efectivo o en especie (semillas, fertilizantes, mejoras). Juan ha organizado recientemente el foro “Mejorando nuestro campo”, convocando a diferentes productores a dialogar sobre la utilidad del trabajo de la Fundación. Planea, después, hacer un informe que entregará a las autoridades y darle seguimiento para lograr mejoras.

¿Es este un caso de incidencia? Si No ¿Por qué?

Una vez que hayas escrito tus respuestas, escucha con atención las instrucciones del facilitador. Reflexiona sobre los siguientes puntos:

- ¿Cómo te sentiste al realizar este ejercicio?
- ¿Las respuestas de tus compañeros y compañeras fueron similares a las tuyas? ¿En qué sentido?
- ¿Cómo consideras podrías aplicar estos conocimientos en el trabajo que realizas dentro de tu Organización?
- ¿Se puede decir que todos los casos son de incidencia?
- ¿En dónde inciden cada uno?
- ¿Cuándo hablamos de incidencia, es importante hablar de un tema de incidencia o de un objetivo, propósito o finalidad de la incidencia?

Aquí puedes anotar tus principales reflexiones:

Dinámica de Repaso: Construcción de definición de incidencia

Instrucciones: Para llevar a cabo esta dinámica, deberán formar equipos de cinco a ocho personas, según se los indique la o el facilitador. A cada equipo se le entregarán un juego de tarjetas, hojas en blanco y marcadores. Luego, como equipo, deberán organizar las palabras que les vengan a la mente para construir su propia definición de "incidencia." Una vez que la tengan, escríbanla en las tarjetas. Pueden apoyarse del trabajo que cada uno hizo en su última "Reflexión" y/o en las anotaciones que cada quien puso en su Manual. Los equipos deben ser creativos y aplicar lo que han aprendido hasta ahora, sumado a los conocimientos que ya tenían en la materia. Incluso, pueden incorporar algunos elementos del Módulo 1. ¿Aceptan el reto? ¡Adelante, mucho éxito!

Anota en este recuadro la definición de "incidencia" a la que llegaste junto con tu equipo.

La o el facilitador permitirá que intercambien algunos puntos de vista. Una vez concluida la actividad, es momento de seguir hacia la otra dinámica de repaso.

Reflexiona

Para cerrar lo aprendido con esta dinámica, te invitamos a reflexionar en torno a las siguientes preguntas.

- ¿Cómo te sentiste al realizar esta dinámica?
- ¿Fue difícil en tu equipo llegar a una sola definición de "incidencia"? ¿Porqué?
- ¿En qué se parece y en qué se diferencia la definición de "incidencia de tu equipo" de la de otros equipos? ¿Y a la que habías realizado antes?

Puedes utilizar los espacios en blanco para anotar tus ideas principales.

Desarrollo

Propósitos de la incidencia: ¿en qué y para qué incidimos?

Objetivo particular del tema

Las y los participantes descubrirán la importancia de tener un *objeto* en la incidencia y la posibilidad de perseguir *finalidades* en la incidencia, como paso previo a conocer la incidencia en políticas públicas.

Dinámica recreativa- introductoria:
Fila de la incidencia.

Instrucciones: La o el facilitador pedirá a cuatro de las y los participantes que se acerquen a donde está exponiendo. A ell@s les dará unas instrucciones especiales. L@s demás, mientras tanto, deben hacer una fila y nombrar a un líder, un "gobernador," que guiará al resto de l@s participantes para que se muevan a lo largo del salón. Observa con atención qué pasa a continuación.

El facilitador dirá cuándo el primer segmento de esta dinámica haya terminado, y tod@s debemos volver a nuestros lugares, en orden y guardando silencio, para escuchar la explicación.

Ahora reflexiona:

- El papel del líder o “gobernador” de la fila, era conducir al resto de l@s participantes hacia un destino. ¿Cómo se parece esto a la acción del gobierno?
- L@scpañer@s que se eligieron en un comienzo son ejemplos de personas u organizaciones que inciden o intentan incidir ¿quién logró incidir? ¿por qué?
- Las personas que inciden ¿sobre quién o quiénes inciden?
- Las personas que inciden ¿deberían de tener un propósito para incidir?
- Las personas que inciden ¿producen un cambio en cuestiones más allá de la principal (determinar el rumbo del “gobernador” o líder)?

La o el facilitador abrirá un tiempo para escuchar sus participaciones. Si lo deseas, opina con orden, respetando a los demás. Una vez concluido el intercambio de ideas, seguiremos a la exposición del tema.

Apuntes teórico-conceptuales

Objeto de la incidencia

Como reflexionamos en el apartado anterior, la incidencia puede entenderse de formas muy variadas, pues cada quien (personas u

organizaciones) realizan un trabajo distinto; por lo que, en general, todos **influye** sobre cierto tema o cuestión específica, conforme a sus intereses. Este tema sobre el que se realiza el conjunto de acciones de incidencia lo vamos a identificar como el **objeto** de la incidencia, es decir, aquello sobre lo que deseamos, como ciudadan@s interesados, que exista un cambio o una consecuencia.

Analicemos diferentes **objetos** de la incidencia utilizando los ejemplos del tema anterior, preguntando en cada caso ¿sobre qué quiere influir?:

Diferentes objetos de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil y sus miembros

¿Sobre qué quiere influir OXFAM? En que los pobres sean escuchados por los que toman las decisiones.

¿Sobre qué quiere influir Visión Mundial? En que los pobres obtengan beneficios en el largo plazo.

¿Sobre qué quiere influir Ciudad Viva? En la toma de decisiones sobre el uso del espacio en las ciudades.

¿Sobre qué quiere influir el Centro de promoción por la dignidad humana? En abrir espacios de reflexión y acción sobre temas que no existían (alrededor de las familias quebrantadas y su calidad de vida).

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede ver, aunque los temas en los que se quiere influir tienen que ver con muy diferentes problemas sociales (pobreza, espacio en las ciudades, familias quebrantadas) muchos comparan el objeto de influir en la toma de decisiones, o en la visibilidad de un problema. ¿Recuerdas cuáles asuntos mencionamos en el primer módulo que eran ó debían ser transparentes y, en general, participables? ¡Exacto! Se trata de los asuntos **públicos**, es decir, los que son de interés común, que son o deben ser transparentes y que, en general, son participables. La incidencia que realizan las organizaciones mencionadas es sobre asuntos públicos (incluso, algunos de **interés público**) concretamente.

¡Ojo!

Aunque existen muchos *objetos* de incidencia, en este Manual seguiremos hablando exclusivamente de la incidencia en asuntos públicos.

Más adelante, iremos focalizando aún más el tema del Manual, en relación con las **políticas públicas**, que se explican en el Módulo siguiente. Por ahora, hemos contestado a ¿en qué incidimos?, en general y para este Manual en concreto. Ahora veamos ¿para qué incidimos?

Objetivo y finalidades de la incidencia

Cuando imaginamos el **objetivo** de una acción, estamos pensando ¿hasta dónde queremos llegar con lo que hacemos? De acuerdo con los conceptos de incidencia que hemos presentado y que has podido elaborar en el grupo, podemos ver con claridad el objetivo de las acciones de influencia. El objetivo de incidir, en este sentido, es lograr cambiar, o producir un efecto, en cómo son las cosas. En este sentido, podemos ligar el **objeto** con el **objetivo** de la incidencia en asuntos de interés público: la incidencia, como la vamos a entender en las siguientes páginas se dirige a transformar o cambiar cómo es o cómo se entiende un asunto público. ¡Eso está muy bien!

Las acciones de incidencia, sin embargo, no sólo pueden tener estas consecuencias directas. Los esfuerzos de influencia pueden dirigirse también hacia la obtención de otros efectos o incluso cambiar otras circunstancias sin proponérselo. ¿Recuerdas en “la fila de la incidencia” cómo todos cambiaban de rumbo cuando cambiaba el “gobernador”? Incluso podrían suceder algunos accidentes. Cuando planeamos incidir, entonces, podemos preguntarnos ¿para qué queremos influenciar? e identificar diferentes consecuencias. A continuación te presentamos algunas que consideramos relevantes.

Incidir para el desarrollo comunitario

El concepto de **desarrollo**, como indica Eduardo Gudynas (investigador de la **Fundación Rosa Luxemburgo**, miembro del **Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo**, GPTAG), ha sido entendido en la biología (la ciencia que estudia los seres vivos: plantas, animales y otros) como un conjunto de etapas en las que un organismo cambia y realiza sus funciones, siempre creciendo y madurando.⁴ Así, es necesario que un huevo se desarrolle en un pollo y luego en un ave madura para que se cumplan funciones vitales como la reproducción y la preservación de la especie.

Dato curioso ■

La distinción entre países desarrollados y subdesarrollados (primer y tercer mundo, para algunos) se atribuye a un discurso que el presidente estadounidense Harry Truman dijo cuando estaba terminando la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con esta postura, se pretendía que los países “menos desarrollados” alcanzaran los niveles de los que estaban más avanzados, en particular, de Estados Unidos.

4 Eduardo Gudynas (2012). “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa.” En Fundación Rosa Luxemburgo, *Más allá del desarrollo*. México: Ediciones AbyaYala.

Para muchos, el desarrollo es entonces una forma en la que las sociedades pueden ir “evolucionando” para ir pareciéndose a otras que son más “adelantadas” o que tienen “mejores niveles de vida.” Este concepto, como se ve, genera muchos problemas de “superioridad” e “inferioridad;” de hecho, es así como se habla de países “desarrollados”, “subdesarrollados” y “en vías de desarrollo”.

Después de muchos años, empero, estudiosos como el brasileño Celso Furtado,⁵ calificaron esta postura como un “mito,” una realidad muy difícil de alcanzar y que no se había dado en la práctica. El desarrollo se empezó a medir en “objetivos abstractos” (no verificables en la vida cotidiana) como un mayor número de inversiones, el aumento en las exportaciones de productos hacia otros lugares del mundo y el “crecimiento” de la economía (es decir, mucha mayor producción de bienes y la prestación de servicios). En realidad, posteriormente se criticó esta postura, señalando que estas condiciones no implicaban en todos los casos una mejora de las condiciones de la vida de las personas: en muchos países la pobreza se incrementaba y la desigualdad también.

Es por eso que, actualmente, existe un debate abierto sobre el desarrollo ¿qué quiere decir? ¿Hacia dónde queremos “crecer”

5 Citado por Eduardo Gudynas, *op. cit.*

y “madurar”? ¿Cómo podemos darnos cuenta que estamos haciendo las cosas bien? Como estudiamos anteriormente, en la diferencia entre “governabilidad” y **governanza**, hoy día podemos pensar en nuevas formas de entender los asuntos públicos y trabajar con el gobierno para atenderlos de mejor manera. Es decir, en nuestro contexto actual podemos atrevernos a definir “desarrollo” de otra manera y cambiar las ideas simples de “superior” e “inferior”, lo “atrasado” y lo “adelantado” como cambiamos el problema de la gobernabilidad por la solución de la gobernanza. ¿Cómo hacemos para pensar en un nuevo desarrollo?

Dato curioso ■.....

El “vivir bien” es un concepto que proviene de algunas lenguas indígenas de Latinoamérica, como el quechua (que se habla en Guatemala). Su utilización comenzó cuando no existían palabras en las lenguas indígenas equivalentes a “desarrollo”, pues la noción de acumulación material no existe en este pensamiento. Ahora, en cambio, se utiliza como una forma alternativa de explicar el rumbo de una comunidad, frente al desarrollo como tal.

En este Manual vamos a trabajar en un concepto diferente, llamado **desarrollo comunitario** como una alternativa para tener un desarrollo con un sentido menos abstracto, más real. Para ello, es necesario que en vez de entender al desarrollo como un crecimiento económico, podamos ponernos una meta diferente ¿qué es lo que queremos lograr al crecer? Una buena idea que nos apo-

ya en este ejercicio es el “vivir bien”, que es una idea latinoamericana que nos permite entender hacia dónde queremos que vayan nuestras comunidades y así explicar el desarrollo comunitario.

De acuerdo con Raúl Prada (otro miembro del GPTAG) el vivir bien se refiere al lograr, con nuestras actividades cotidianas “alimentar y nutrir a nuestra comunidad.”⁶ Por supuesto que no se refiere exclusivamente a que físicamente podamos proporcionar comida a las personas que nos rodean. Más bien se usa el término “nutrir” en el sentido de satisfacer adecuadamente las necesidades más básicas de todas las personas, mediante el trabajo de cada uno de l@s participantes en un pueblo, barrio, colonia o, incluso, localidad. Así, para nuestra definición de desarrollo comunitario tomamos como referencia el vivir bien como finalidad última, en el sentido de que tod@s podríamos empeñarnos en mejorar las condiciones de vida de las personas que nos rodean, que forman parte de nuestra comunidad.

Concepto clave

- ◆ **Desarrollo comunitario.** Es un conjunto de acciones que realizan las personas y las organizaciones para contribuir a que tod@s los participantes de una comunidad satisfagan sus necesidades más básicas, conforme a la definición y valores del “vivir bien”.

6 Raúl Prada (2012) “El vivir bien como modelo de Estado y modelo económico” en: Fundación Rosa Luxemburgo, *Más allá del desarrollo* México: Ediciones AbyaYala.

Como podemos ver en la definición del concepto “desarrollo comunitario”, es importante saber qué es lo que queremos decir con “vivir bien”, es decir, que todos nos esforcemos por nutrir a la comunidad en sus necesidades básicas. Pero, además de esta definición, es importante conocer los valores del vivir bien. Los valores del vivir bien son guías para nuestras acciones que las orientan para que todo lo que hagamos beneficie a la comunidad. En la siguiente lista encontramos algunos valores que menciona Raúl Prada para el vivir bien:

- **Solidaridad social.** La comunidad se forma por personas semejantes que desean compartir sus habilidades y talentos para lograr una plenitud (o satisfacción de las necesidades básicas) de tod@s.
- **Trabajo comunitario.** La producción de bienes o la prestación de servicios es parte de un proceso de interacciones entre los miembros de la comunidad, en beneficio de tod@s.
- **Cuidado de la familia y de la persona.** El cuidado de la familia y de las personas que las forman, como núcleo de la vida de la comunidad, son responsabilidad de tod@s los miembros de la comunidad.
- **Ecología.** La producción de bienes y la provisión de servicios parte del respeto y la armonía con la naturaleza, sin buscar explotarla y evitando agotarla.
- **Interés público en la economía.** La producción de bienes y la provisión de servicios es un asunto público donde

todos las y las integrantes de la comunidad deben participar responsablemente⁷.

Como se ve, los valores del vivir bien conviven en gran medida con la importancia de participación ciudadana y el ejercicio de derechos humanos en una democracia. Es por ello que los tomamos como base para sugerir que la incidencia, además de perseguir la transformación de las cosas públicas como objeto, puede perseguir esta finalidad y tomar como base estos valores para lograr impactar positivamente a la comunidad.

En este sentido, redondeamos que el desarrollo comunitario basado en el vivir bien es una definición alternativa al desarrollo simple, que sólo considera el crecimiento de la economía y no la vida de las personas. Por ello, el desarrollo comunitario tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de las personas, entendiendo del vivir bien que tod@s debemos de participar para nutrirnos unos a otros y asegurar que tod@s veamos satisfechas nuestras necesidades básicas. En consecuencia, toda acción que busque beneficiar a la comunidad, como las acciones de incidencia, puede orientarse por los valores de solidaridad social, trabajo comunitario, cuidado de la familia y de la persona, ecología e interés público en la economía que caracterizan al vivir bien.

7 Raúl Prada, *op. cit.*

Reflexiona

¿Cómo puedes incorporar los valores y fines del vivir bien en la práctica de tu organización? ¿Hasta qué punto? ¿Cómo incorporamos la visión del desarrollo comunitario como una finalidad permanente de las acciones de incidencia que realizamos en nuestra comunidad?

Banco de recursos

Se recomienda ampliamente, sobre este tema, el libro “Más allá del desarrollo”, publicado por la Fundación Rosa Luxemburgo y disponible en línea en www.rosalux.org.ec/es/mediateca/.../281-mas-alla-del-desarrollo

Otras razones para incidir: impactar en la democracia

De acuerdo con el grupo de trabajo de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), cuando la ciudadanía se prepara para influir en la toma de decisiones, ejerce su poder como sociedad civil. Para ello, recordemos a la gobernanza como una forma actual de entender el papel de la sociedad civil y del gobierno, que tiene por base la democracia como un requisito de igualdad de condiciones para participar. En este mismo contexto se encuentran los derechos políticos y civiles, que en la práctica generan expresiones de la **participación ciudadana**.

Esta explicación en grandes rasgos podría ser suficiente para entender la importancia de las acciones de incidencia, como formas específicas de participación. Sin embargo, también nos interesan en detalle las consecuencias que las acciones de incidencia tienen en el desarrollo de la democracia. Para ello, nos apoyamos en las

ideas expresadas por los expertos de WOLA y **Alternativas y Capacidades**, quienes explican que el poder ciudadano funciona para:

- **Resolver** problemas específicos de la sociedad, generando cambios concretos en la acción de gobierno. Cuando la sociedad civil interviene y ejerce sus derechos, o su poder, permite que su voz se oiga para que se atiendan asuntos públicos que, de otra manera, nunca se hubieran hecho visibles.
- **Fortalecer y empoderar** a la sociedad civil. Las personas que participan para incidir, como habrás observado en este Manual, requieren conocer cada vez más sobre los problemas públicos y organizar sus actividades cada vez mejor. Esto produce ciclos de mejora en las organizaciones de la sociedad civil que tienen que ver con su profesionalización.

- **Promover y consolidar** la democracia. Este es un efecto secundario que viene como consecuencia de los primeros dos puntos mencionados. Como se recordará, en una forma de gobierno democrática los ciudadanos pueden intervenir, en igualdad de derechos y deberes, en la dirección de los asuntos públicos ¿qué mejor manera que organizando acciones para influir en la forma en que se tratan estos asuntos? También se tiene como consecuencia fortalecer y transformar a los órganos de gobierno y sus representantes, cuando éstos surgen como contrapartes en los procesos de incidencia.⁸

Como se ve, existen muchas más razones para incidir, por lo que, desde que decidamos hacerlo podemos proponernos unas cuantas finalidades adicionales, no sólo la transformación de los asuntos públicos. Por cierto, que casi hemos olvidado un tema central... ¡debemos **decidir** incidir!

Decidir incidir

Mónica Tapia y sus colegas son muy claros al hablar de la incidencia y decir que ésta, como una acción de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), debe ser una **opción** de los miembros de

estas agrupaciones ciudadanas. Muchas veces creemos que la única alternativa para atender un problema público es incidir, es decir, intervenir directamente para cambiarlo; sin embargo, la autora citada propone otras vías que también podemos explorar para incrementar el impacto de nuestro trabajo como OSCs, por ejemplo:

Formas de aumentar el impacto de las acciones de una organización de la sociedad civil

Organizar a sus beneficiarios

Incrementar la capacidad (recursos humanos, materiales, financieros) de la organización

Colaborar con el gobierno en realizar una acción pública específica (por ejemplo, poner en marcha un programa o ampliar su alcance)

Poner en práctica un modelo de acción probado en otro contexto (país, estado, municipio)

Fuente: Mónica Tapia, *op. cit.*

Ahora bien, cuando hemos decidido incidir, es importante conocer adecuadamente la **política pública** que queremos transformar y desarrollar un **plan de acción**. En los Módulos 3 al 5 exploraremos estos temas y herramientas ¡a poner atención! Sin embargo, nos parece relevante mencionar aquí, por último, que Mónica Tapia nos proporciona también una lista de verificación (**checklist**, en

⁸ WOLA, *op. cit.* y Mónica Tapia, *op. cit.*

inglés) con que podemos saber si queremos incidir, aquí la reproducimos a manera de preguntas:

- **¿Nuestra acción va a ser para siempre limitada en este tema?** Por ejemplo, por el tamaño de la organización frente a un problema público.
- **¿Se necesitan tomar acciones de fondo?** Muchas veces descubrimos que, por más que actuamos, existen razones muy importantes de fondo que se deben cambiar primero, antes de seguir intentando.
- **¿Será conveniente romper una forma antigua de ver y hacer las cosas?** Muchas veces la acción de gobierno sigue un camino inercial, es decir, que no conoce muy bien de dónde viene y a dónde va.
- **¿Queremos fomentar un dialogo entre sociedad civil y gobierno?** En la incidencia la comunicación es la clave para avanzar hacia nuevos esquemas.
- **¿Podemos contribuir a un proceso de democratización?** Nuestra acción puede despertar a más ciudadan@s y fortalecer a los que ya están activ@s.

←..... ¡Idea!→

Cuando te parezca que es importante incidir es necesario que recuerdes el objeto, el objetivo y las finalidades para incidir, a fin de reconocer cuáles impactan en tu propuesta. Asimismo, puedes revisar la lista anterior, antes de *decidir incidir*.

“La incidencia, como cualquier otra decisión, debe realizarse de manera seria e informada, con objeto, objetivos y finalidades claras. Debemos de considerar la enorme responsabilidad que implica pensar en transformar un asunto público, pues en muchas ocasiones impacta no sólo cómo atiende el gobierno un tema determinado, sino que cambia la vida de muchas personas. En esa medida, las perspectivas sobre el vivir bien, el desarrollo comunitario y la democracia nos permiten orientar adecuadamente nuestros propósitos y acciones al incidir.”



Dinámica de aplicación:
El problema de mi comunidad.

Instrucciones: Para llevar a cabo este ejercicio, necesitarás mucha imaginación. La o el facilitador repartirá hojas en blanco y marcadores. Ahora, detente por un momento, cierra tus ojos,

relájate y piensa en tu comunidad, colonia o municipio. ¿Qué problemas le aquejan? ¿Cuáles podrían ser un buen **objeto** de incidencia? ¿Cuál es el que, en tu opinión, requiere ser atendido de manera más urgente? ¿En cuál, al incidir, podemos provocar que existan más consecuencias o **finalidades** de la incidencia, como el desarrollo comunitario?... ¿Listo, lista? ¿Ya lo identificaste? ¿Ya decidiste cuál es el mejor **objeto** y las mejores **finalidades**? Dibuja el asunto público en el que pensaste y rodéalo con diferentes explicaciones a las preguntas que hemos hecho. Utiliza toda tu creatividad para tratar de retratar todos los detalles que ya has identificado. ¡Mientras más cuidado sea tu dibujo, de mayor utilidad te será en más adelante! No olvides ponerle un título a tu dibujo y tu nombre en la parte de atrás de la hoja.

Ahora, reflexiona: ¿por qué es tan interesante o complicado este tema? ¿Quiénes se ven afectados, a quién le corresponde atenderlo? ¿Cómo y dónde ocurre exactamente? ¿Cómo te hace sentir ese problema? ¿Cómo afecta tu calidad de vida y la de los miembros de tu comunidad? ¿Por qué es importante atenderlo como un tema de **desarrollo comunitario**?

La o el facilitador dará turnos para que algun@s de ustedes participen y expongan sus respuestas a estas preguntas. Sigue el debate y, si quieres intervenir, recuerda hacerlo con orden y respeto. La o el facilitador les indicarán cuándo ha terminado la dinámica. Es muy importante que le pongas tu nombre a tu dibujo y se lo

entregues al facilitador, pues lo utilizaremos más tarde en el desarrollo de otro Módulo.

Para concluir lo desarrollado con esta dinámica, te invitamos a reflexionar en torno a las siguientes preguntas.

- ¿Cómo te sentiste al realizar este ejercicio?
- Antes de realizar este ejercicio, ¿te habías hecho consciente de la existencia de tal problemática en tu comunidad?
- ¿El problema de tu comunidad se parece al de alguno de tus compañeros y compañeras? ¿En qué sentido?
¿Crees que, en tu organización, podrían llevar a cabo alguna acción de incidencia para tratar de resolver ese problema? Justifica el objeto, el objetivo y algunas finalidades para incidir.

Aquí puedes anotar tus principales reflexiones.

Recapitulemos....

¿Qué es lo más importante que hemos aprendido hasta ahora?

A lo largo de este capítulo, sin duda, hemos aprendido muchas cosas. Por fin hemos llegado a conocer qué quiere decir la palabra mágica de este Manual, incidencia. Pero también hemos reflexionado sobre algunos puntos importantes:

- ✓ No existe una definición única de incidencia, en la medida en que significa simplemente "influir".
- ✓ La incidencia la pueden realizar organizaciones o personas.
- ✓ La incidencia es un proceso, es decir, una serie de pasos y no una acción aislada.
- ✓ Se puede influir en toda clase de asuntos, público y privados, con cualquier finalidad, por lo que se debe distinguir en qué y para qué se influye.
- ✓ Toda organización está en la libertad de determinar su propio concepto de incidencia, y puede decidir influir

Ahora, sigamos adelante a otro Módulo... pero antes:

para cambiar la toma de decisiones o la forma en que se atienden los asuntos públicos, pero no necesariamente.

- ✓ Afirmamos que existen diferentes **objetos** para la incidencia, es decir, diferentes temas sobre los que se pueden realizar acciones de influencia.
- ✓ El **objeto** de la incidencia que examinamos son los asuntos públicos, de ahí la importancia de saber distinguirlos.
- ✓ Asimismo, la incidencia tiene un **objetivo** o un lugar a donde queremos llegar con estas acciones, esto es, a ver transformado o hacer una diferencia en el tema objeto de la incidencia. haber
- ✓ La incidencia también puede tener otros propósitos o finalidades, que no son menos importantes.
- ✓ Una finalidad relevante de la incidencia puede ser el desarrollo comunitario, o la mejora de las condiciones de vida de las personas en nuestro entorno.
- ✓ Para definir el desarrollo comunitario sin mencionar elementos abstractos, como el crecimiento económico, o intangibles, como la inversión, se puede utilizar el vivir bien como medida.

- ✓ El vivir bien menciona que todas las actividades de las personas en una comunidad deben tender a que tod@s sus integrantes obtengan una satisfacción de sus necesidades básicas.
- ✓ El vivir bien también implica valores, como la solidaridad, la responsabilidad, la ecología y el cuidado de la familia.
- ✓ Además del desarrollo comunitario, los propósitos de la incidencia para la democracia son relevantes.
- ✓ Así, por ejemplo, se tiene la participación y la incorporación de la voz de la ciudadanía en el actuar de gobierno.
- ✓ También destaca el ejercicio de derechos y el fortalecimiento del poder ciudadano.
- ✓ Se puede mencionar también el cambio gradual en la forma en que el gobierno entiende y hace las cosas, tendiente a lo propuesto por la **gobernanza**.
- ✓ Incidir no es una obligación o una función necesaria de las organizaciones de la sociedad civil. En realidad es una **opción** que se debe decidir realizar de manera informada y consciente.

Autoevaluación

1. _____ significa sencillamente "influir".
2. Las _____ y las _____ pueden incidir, no necesariamente es un asunto de muchos.
3. Se puede incidir en todo tipo de asuntos: _____ y _____.
4. La incidencia es un _____, es decir, un conjunto de pasos.
5. El _____ de la incidencia es sobre qué se influye (el tema).
6. El _____ de la incidencia es una forma de pensar qué nos proponemos, cómo queremos que cambie un tema.
7. Las _____ de la incidencia son otras consecuencias que vienen como resultado de influir en un asunto en particular.
8. El _____ consiste en asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas que nos rodean.
9. Existen diferentes finalidades _____ de la incidencia, como el fortalecimiento de la ciudadanía y del gobierno.
10. La incidencia es una _____ que las OSCs deben tomar de manera informada y responsable.

Reflexiona

¿Cuáles de los puntos del resumen te llevas como una tarea importante para que tu organización continúe fortaleciéndose? ¿Cuáles podrías transmitir a tu comunidad como prioritarios? ¿Cuál crees que es el más importante para las organizaciones en México el día de hoy?

Aquí puedes anotar tus principales reflexiones.

Módulo 3.

Introducción

¿Dónde incidimos? Las políticas públicas para la incidencia

Objetivo general de aprendizaje

Definir a las políticas públicas como ámbito para la incidencia, identificando las diferentes fases de su ciclo como ventanas de oportunidad para la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs)

Ahora que ya has aprendido qué es la incidencia y los conceptos básicos que giran en torno de ella, en este tercer módulo, aprenderás sobre uno de los diferentes espacios que existen para llevar a cabo acciones de incidencia: **las políticas públicas**.

Para lograr esto, hemos estructurado el Módulo en tres apartados que te ayudarán, paso a paso, a entender a las políticas públicas como un espacio fundamental para la incidencia, a saber:

1. En el primer apartado definiremos **qué son y para qué sirven** las políticas públicas. Para ello, revisaremos las diferentes definiciones que existen, hasta encontrar los

elementos que diferencian a las políticas públicas de otras acciones de gobierno para, así, llegar a la construcción de tu propia definición.

2. En el segundo apartado, veremos **cómo se construyen y cómo funcionan** las políticas públicas a partir de la definición de su "ciclo vital".
3. Por último, entenderemos a las políticas públicas propiamente **como ámbito para la incidencia**; prestando especial atención en clarificar cuál es el papel que nosotros como OSCs desempeñamos en este proceso.

Como en cada Módulo, al final encontrarás a manera de repaso un resumen de los contenidos más relevantes; seguido del ejercicio de auto evaluación. Ahora sí... estamos listos y listas para comenzar este tercer módulo. ¡Adelante!

Desarrollo

Definición de políticas públicas: Qué son y para qué sirven.

Objetivo particular del tema

Que las y los participantes aprendan qué son y para qué sirven las políticas públicas, a partir del análisis de diferentes definiciones y apuntes teóricos al respecto.

Un breve apunte antes de comenzar:

Para poder definir qué son y para qué sirven las políticas públicas, lo primero que debemos hacer es recordar la diferencia que existe entre las "dos caras de la moneda" o significados, que tiene el concepto de "**política**."

Concepto clave

- ♦ **Política.** Proviene del griego **politikos** que se refiere a "ciudadano," "civil," "relativo al ordenamiento de la ciudad." En general, se refiere a la actividad humana que tiende a gobernar o dirigir la acción del Estado en beneficio de la sociedad. Es un **proceso** orientado ideológicamente hacia la **toma de decisiones** para la consecución de los objetivos de un grupo¹.

Este término comenzó a utilizarse en Atenas, Grecia a partir del siglo V, A.C., especialmente gracias a la obra del filósofo Aristóteles, titulada precisamente "La Política."

1 Diccionario Enciclopédico Universal, CREDSA, España.

Por un lado, tenemos la "política" entendida como la lucha por el poder o el ejercicio de éste. Esta es la manera en que la conocemos cotidianamente, al estar más presente en los medios de comunicación en forma de negociaciones entre los partidos políticos, las campañas electorales, etcétera. Por otra parte, tenemos la "política" entendida como la **acción pública** encaminada a la búsqueda del **bien común** en temas de **interés público**. Es en esta segunda definición es donde se enmarcan las **políticas públicas**, como queremos entenderlas en este Manual.

Así, en términos generales, puede decirse que la primera aproximación o forma de entender a la política hace referencia a la manera en cómo los actores (personas que intervienen) se relacionan entre sí; mientras que la segunda forma de ver la política hace referencia al **producto** de la interacción entre dichos actores políticos o sociales. Para ello, ambas definiciones se ubican en el marco del **sistema político** propio de cada país; entendiéndose por éste, “el conjunto de reglas e instituciones establecidas con el fin último de mantener el orden y el bienestar social, bajo las cuales se relacionan e interactúan entre sí los actores políticos y sociales de un país.”¹

Concepto clave

- ♦ **Sistema político.** Es el conjunto de reglas e instituciones establecidas para mantener el orden de los asuntos de interés público y lograr el bien común; se presenta como un conjunto ordenado de formas en que se relacionan e interactúan los diferentes actores políticos y sociales de un país.

Este conjunto de reglas e instituciones son las que hacen que las políticas públicas sean, específicamente, **públicas**: las vuelve de

¹ Omar García Palacios (s/a). *Las políticas públicas: Productos del Sistema Político*. Documento electrónico disponible en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html> Consultado en julio de 2013.

interés de todos, visibles y participables. Las reglas e instituciones, producidas o validadas por todos los integrantes de una comunidad, le dan un grado de **legitimidad** mínimo a las políticas públicas, que se requiere para ponerlas en marcha. Por tal razón, y retomando la definición anterior, la “Escuela Norteamericana” de estudios de administración pública, considera que las políticas públicas son un producto del Sistema Político, es decir, son el resultado del funcionamiento de esas normas e instituciones.

Este carácter público de las políticas, es importante recordar, se perfecciona y amplía con la incorporación de la voz de la ciudadanía en una democracia, mediante la participación ciudadana en los procesos que sirven para darles forma (planeación), realizarlas (ejecución) y revisar sus resultados (evaluación). Estos pasos del proceso los revisaremos con más calma a lo largo de este Módulo. Resolvamos entonces nuestra primera dinámica.

Dinámica introductoria: “Primera Palabra”

Instrucciones: Pon mucha atención. En esta dinámica la o el facilitador lanzará a diferentes participantes una pequeña pelota de esponja. Quien la atrape, deberá decir lo primero que le venga a la mente al escuchar las palabras “política pública.” Seguramen-

te, al llevar a cabo esta dinámica, escucharás muchas respuestas y aportaciones interesantes;

Puedes anotarlas en el recuadro siguiente, como referencias útiles para el desarrollo de todo el Módulo.

La ó el facilitador les señalará cuándo ha terminado la actividad y resaltaré algunos puntos comunes a los que se haya llegado. Así, con orden y respeto, sigamos a la exposición sobre el tema.

Apuntes teórico-conceptuales

Como sucede con la mayoría de las definiciones de las ciencias sociales, no hay un consenso, un acuerdo de tod@s l@s estudios@s, sobre cómo definir de una sola manera general a las políticas públicas. Existen, por tanto, un sinnúmero de definiciones que si bien varían en la forma, nos proporcionan elementos importantes para poder llegar nosotros mismos a construir nuestra propia definición de política pública. Revisemos algunas de ellas.

En su expresión más general, una política pública es “**toda acción por parte del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos.**”² Esta primera definición nos permite identificar los dos ingredientes esenciales de toda política pública:

- **Los objetivos.** Hacia dónde se dirigen las políticas públicas: la satisfacción de las necesidades de la población, la resolución de algún problema público, la atención de alguna demanda ciudadana, entre otros.
- **La acción.** Es el conjunto de propuestas, programas y/o proyectos llevados a cabo por las instituciones públicas

2 José Luis Méndez (1993). “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas.” En *Revista Foro Internacional*, Vol. XXXIII, núm. 1, p. 116.

de todos los poderes y órdenes de gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial, municipal, estatal y federal.

A lo anterior, en una definición un tanto más amplia, José Luis Méndez – reconocido académico mexicano- apunta que una política pública es “la situación en la que, ante un problema determinado, el gobierno ejecuta una **estrategia** o programa de acciones dirigidas a su solución mediante ciertos **incentivos** (monetarios, legales, de organización, etc.) y **formas** (gestión pública directa, subcontratación, colaboración público-privada, etc.).”³ Con esta definición, Méndez introduce dos conceptos importantes que es necesario tener presentes: el concepto de **incentivos** como el medio para resolver el problema y el de **formas** como la manera en que va a solucionarse, es decir, en que se va a llevar a cabo **la acción**. Ambos conceptos integran lo que, en otras definiciones se conoce como **estrategia de acción**.

Dato curioso ■.....

¿Sabías que los estudios sobre administración pública son considerados la *madre* de las políticas públicas, en tanto que ahí se gestan los principales problemas que atienden; mientras que los estudios de ciencias políticas son considerados su *padre*, pues aportan a la definición el concepto de toma de decisiones como producto de una negociación entre los actores sociales y el gobierno?

3 José Luis Méndez (1993), *op. cit.*, p. 117.

En contraste, el académico Carlos Molina, va un tanto más allá de estas primeras dos definiciones y señala que una política pública es el “**conjunto de decisiones** que se traducen en **acciones** estratégicamente seleccionadas dentro de un conjunto de alternativas”⁴ orientadas no sólo a solucionar, de manera institucional, un problema público, sino también a evitar y prevenir tales situaciones problemáticas. Molina menciona, por ejemplo, las políticas de prevención de desastres naturales como una forma de entender esto. Primero, se decide qué se va a hacer (prevenir) y luego cómo se hará (informando, capacitando, planificando, etc.). Así, esta tercera definición nos proporciona un elemento más para la definición de políticas públicas: la existencia previa de un **conjunto de decisiones** que, posteriormente, llevan a **la acción** ante un problema dado o, incluso, uno que **pudiera** darse y debe entonces **prevenirse**.

Dato curioso ■.....

El estudio de las políticas públicas surge después de la Primera Guerra Mundial en Estados Unidos cuando su Presidente (Woodrow Wilson) promovió la necesidad de crear una “doctrina” encargada de analizar los procesos, herramientas, actores y elementos de la administración pública. Hoy en día, por ello, las Universidades de Chicago, Harvard y Yale albergan a los grandes teóricos contemporáneos de esta disciplina.

4 Carlos Gerardo Molina (2002). *Modelo de formación de políticas y programas sociales*. Documento electrónico disponible en <http://www.marn.gob.gt/documentos/diplomado/c02.pdf> Consultado en julio de 2013.

Así, a partir de estas primeras tres definiciones podemos afirmar los siguientes puntos relevantes para entender las políticas públicas:

- El **objetivo** al que se dirigen todas las políticas públicas es resolver o prevenir un problema determinado. Así, según su objetivo, existen diferentes tipos de políticas públicas: sociales, económicas, ambientales, fiscales (de los impuestos y otras contribuciones), culturales, administrativas, educativas, entre otras.
- Las **políticas públicas** son consecuencia de un conjunto de **decisiones** que determinan una serie de **acciones** ante un problema existente o que puede existir. Las políticas públicas pueden existir incluso antes de que se dé el problema, en tanto que también pueden buscar evitarlo y/o prevenirlo.
- Estas **decisiones y acciones** pueden darse en cualquiera de los tres órdenes de gobierno; por lo que existen políticas públicas federales, estatales y municipales. También se integran por diferentes acciones de los tres poderes: leyes, programas y acciones (del Ejecutivo) y decisiones judiciales.
- Para resolver o prevenir tal problema, las políticas públicas se valen de estrategias de acción que establecen: 1) con qué se va a resolver un asunto de interés público (**incentivos**) y cómo se va a hacer para resolverlo (**formas**). A los incentivos y las formas también se les conoce también como **instrumentos de políticas públicas**.
- Algunos **ejemplos** de los **incentivos** son las leyes, los subsidios y apoyos al desarrollo social; mientras que de las **formas** pueden ser: realizar las acciones directamente mediante los servidores públicos, mediante la contratación de empresas privadas y la coinversión (aportaciones de unos y otros actores, gobierno y sociedad civil o empresas) para el cuidado de los bosques y selvas o el desarrollo social, entre otras.
- Las **políticas públicas** ejecutadas por el gobierno con un objetivo específico, **tienen un carácter institucional e instrumental**. Este carácter **institucional** está dado por el marco legal en el que se inserta y se sustenta la política pública (de donde viene su clasificación como temas de interés público); mientras que el carácter **instrumental** se integra por el presupuesto asignado para llevarlas a cabo y las responsabilidades de su ejecución asignadas a tal o cual oficina de gobierno u otros actores sociales.

Reflexiona

¿Qué políticas públicas federales, estatales y municipales conoces? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Qué decisiones implican? ¿Cuáles son las acciones que los gobiernos realizan a partir de ellas? ¿Cómo se integra su estrategia de acción en *incentivos* y *formas*? ¿Cuáles son sus características *institucionales* y cuáles son sus elementos *instrumentales*?

De esta manera, tenemos que, de manera muy resumida, toda **política pública** se compone de **decisiones** que se transforman en **estrategias de acción** seleccionadas para **atender** o **prevenir**, de manera institucional, un **problema público** específico. Estos cuatro elementos (decisiones, selección de estrategias, ejecución de acciones de atención/prevención y problema público), de acuerdo con Méndez, son los que distinguen a las políticas públicas de otras acciones de gobierno. Veamos, a continuación qué quieren decir en concreto cada uno de estos elementos de las políticas públicas.

¡Ojo!

Aunque a veces en la práctica a las políticas públicas se les llama "programas," éstas son diferentes de los programas públicos. Los **programas públicos** son la manifestación concreta una política pública; es decir, son la descripción específica de una parte de las *estrategias de acción* de las políticas públicas y, por tanto, explican sus *instituciones* e *instrumentos*. Por ello, una sola política pública, puede componerse de diferentes programas. Por ejemplo, la política de apoyo y fomento para el desarrollo rural sustentable que realiza la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA) se expresa en una serie de acciones que, agrupadas se conocen como *Procampo Productivo*, y que consiste de diferentes programas como el de Fomento Productivo al Café, Diésel Marino, Gasolina Ribereña y Minería Social, entre otros.

Banco de recursos

Para complementar lo desarrollado a lo largo de este Módulo, te sugerimos consultar dos textos del académico Charles E. Lindblom:

- ♦ **El proceso de elaboración de las políticas públicas** (1991). Disponible en su versión electrónica en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/EL%20PROCESO.pdf>
- ♦ **Cómo adecuar la política en el proceso de análisis de la política pública** (1997) Disponible en su versión electrónica en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.II_2dosem/LC_Vol.6_No.II_2sem.pdf

Asimismo, si te interesa conocer un poco más sobre la historia de la disciplina de la administración pública te invitamos a leer el texto de Marcelo González, "El estudio de las políticas públicas: Un acercamiento a la disciplina."

Disponible para su consulta electrónica en

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>

Problemas públicos

En términos generales, según el Diccionario de la Lengua Española un problema es un “conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de algún fin”. En consecuencia, un problema público puede entenderse como **el conjunto de hechos o circunstancias que dificultan, limitan o ponen en riesgo la consecución del bienestar social, la paz y el orden público, el bien común, el desarrollo económico, el desarrollo social y/o el interés público**. En ese sentido, estas circunstancias podrían darse en uno o varios niveles: locales, estatales, nacionales e, incluso, mundiales; y, por tanto, pueden afectar desde un número reducido de personas, como un grupo de colonos o ejidatarios, hasta atentar contra la población de varios países, como en el caso de una pandemia (una enfermedad que se extiende a lo largo del mundo).

Concepto clave

- ♦ **Problema público.** Es un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan, limitan o ponen en riesgo que se logre el bien común u otros valores importantes para los miembros de una comunidad, como la paz y el orden público, el desarrollo comunitario, y en general todos los asuntos públicos que se califican como temas de interés público.

El autor H. Laswell coincide en definir a los problemas públicos como “una demanda, una necesidad, una inquietud, un conflicto o toda aquella situación que aqueja o pone en riesgo el interés y/o el bienestar público de una determinada localidad, comunidad, estado o país y que, para su tratamiento, requiere de la intervención pública.”⁵ Así, algunos ejemplos de problemas públicos son: la contaminación de un río, la falta de alumbrado público, la desnutrición infantil, la pobreza urbana, entre otros.

Reflexiona

¿Qué *problemas públicos* hay en el lugar donde vives?
¿Recuerdas el *problema de tu comunidad* de la última dinámica del Módulo anterior? ¿Es o no es un *problema público*? ¿Por qué?

Es importante mencionar que estos ejemplos de problemas públicos y muchos otros más, existen simplemente **porque aquejan a una parte o a toda una sociedad**. Esto, incluso si no se ha formulado todavía una política pública para su atención o prevención. Es decir, **los problemas públicos pueden existir sin las políticas públicas, pero las políticas públicas no pueden existir sin un problema público**.

⁵ Harold D. Laswell (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. Nueva York: Elsevier.

La “agendación” de los problemas públicos

Como integrante de una organización de la sociedad civil, muchas veces debes enfrentarte a la situación de tener muchas actividades por hacer: lugares que visitar, personas que entrevistar, charlas para asistir, ponencias y conferencias... ¿Qué harías sin una agenda? Probablemente olvidarías qué es lo que sigue. Así pasa también con los problemas públicos y el proceso para llevarlos a transformarse en una política pública, se deben poner en la “agenda pública” y luego en la “agenda de gobierno”. A este camino en el cual un problema público se convierte en un objeto de política pública se llama, por tanto, “agendación”. Según explica José Luis Méndez, la agendación comienza cuando la sociedad se da cuenta de que existe un problema que la aqueja. A partir de ese momento se inicia un proceso de intercambio de información, discusión y negociación entre diferentes actores sociales (empresas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de colonos, sindicatos, etcétera) que intercambian sus puntos de vista sobre el problema público y qué se debería hacer para atenderlo o prevenirlo. Es entonces cuando se considera que el tema entra en la **agenda pública** o **agenda sistémica**, por las acciones de las personas y organizaciones que participan en el proceso, quienes se conocen como “definidores de agendas” (en inglés “**agenda setters**”). Las organizaciones de la sociedad civil pueden convertirse en definidores de agenda cuando se proponen incidir para este objetivo.

Concepto clave

- ♦ “**Agendación**”. Proceso mediante el cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa, primero de la sociedad y luego del gobierno como asuntos posibles de ser atendidos o prevenidos mediante la puesta en marcha de políticas públicas.
- ♦ **Definidores de agenda** o “**agenda setters**”. Actores sociales (grupos o individuos) que, mediante la aplicación de diferentes acciones, influyen en los contenidos de la agenda; es decir en que un problema se convierta en un asunto público y después en el objeto de una política pública.
- ♦ **Agenda pública** o **agenda sistémica**: Conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado.
- ♦ **Agenda de gobierno**: Conjunto de problemas públicos que requieren para su tratamiento de la intervención pública, es decir, de la acción de gobierno. Para ello, se convertirán objetos de análisis y toma de decisiones, hasta llegar a ser objetos de políticas públicas¹.

1 Marco Moreno (2009). *Políticas y Agendas de Gobierno*. Documento electrónico disponible en www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/.../C17Agenda_y_Politicass.ppt y consultado en julio de 2013.

El segundo paso, para que un problema público se convierta en una política pública tiene que ser llevar de la agenda pública a la **agenda de gobierno** el tema. Es decir, que el gobierno conozca el tema y se comprometa a actuar sobre de él. Mediante este procedimiento se logra no sólo que se reconozca la situación problemática, sino que es necesaria la intervención pública, la intervención del gobierno, para resolverlo.

Una vez que el problema público ha entrado a la agenda de gobierno, sigue un momento crucial de la **"agendación"**, pues es necesario el fuerte empuje de los actores sociales para que el gobierno pase del **reconocimiento** de la existencia del problema a **tomar la decisión** de actuar para atenderlo, convirtiéndose así el problema público en un objeto de política pública. De lo contrario, puede darse el caso de que el gobierno reconozca la existencia del problema y lo mantenga como parte de su agenda de gobierno pendiente, sin tratamiento alguno o, incluso, que decida no hacer nada al respecto.

Por último, es importante mencionar que rara vez, los problemas públicos tienen una sola causa y, por tanto, una sola solución. Tienden a ser dinámicos, cambiantes, complejos e inestables. Por ello, en la mayoría de las ocasiones, tienden a ser percibidos, entendidos, dimensionados y definidos de manera subjetiva por los diferentes actores sociales y gubernamentales que los observan y atienden. En ese sentido es muy importante que, al momento de

definir un problema público como objeto de política pública se utilicen evidencias y datos científicos, se prioricen según su gravedad e impacto en el largo plazo y se consideren las posibles implicaciones o consecuencias de adoptar tal o cual definición.

La decisión de política pública

La decisión de política pública, de acuerdo con la opinión de José Luis Méndez, ocurre cuando el gobierno reconoce la existencia de un problema dado o posible de darse y toma la decisión de llevar a cabo acciones para atenderlo o prevenirlo. Luego, esta primera decisión de actuar deriva en un proceso sucesivo de toma de decisiones donde las instituciones públicas (en cooperación o no con la sociedad) analizan el problema, su contexto, y los recursos con los que cuentan, entre otros elementos para seleccionar la mejor alternativa de cómo (la forma) y con qué (los incentivos) lo atenderán.

Puede darse el caso en que, ante un problema identificado, se tome expresamente la decisión de no actuar, de "dejar las cosas como están." Esto es lo que se conoce como "inacción de gobierno" y no puede ser considerada como una política pública; ya que, como lo vimos en nuestras definiciones anteriores, la acción es uno de sus ingredientes centrales.⁶ Por ello, en ocasiones, esta

6 José Luis Méndez (1993), *op. cit.*, p. 117.

problemática “ignorada” es tomada por la sociedad civil para su resolución de manera directa, sin intervención del gobierno; mientras que, en otras circunstancias, la sociedad civil puede elaborar estrategias de incidencia, como veremos más adelante, para buscar que el Estado tome la decisión de actuar para resolver o prevenir tal problema.

Reflexiona

¿Conoces alguna situación problemática en tu comunidad en la que el gobierno haya tomado expresamente la decisión de no actuar? ¿Qué podrías hacer tú para modificar esta situación? ¿Por qué sería conveniente?

Selección de estrategias de acción

Una vez definido el problema público y cuando el gobierno toma la decisión de actuar, este tercer paso consiste en seleccionar el mejor camino a seguir para atender la problemática. Para ello, es importante analizar todas sus posibles soluciones, hasta encontrar la combinación ideal entre los **incentivos** y **formas** que integrarán a la política pública. Este análisis debe considerar criterios como:

Los recursos que se requiere invertir en contraste con los beneficios que se obtendrán (análisis costo-beneficio). Los recursos pú-

blicos son limitados, por lo que es importante priorizar aquellas soluciones que ofrecen mayores beneficios a menores costos.⁷

- **La existencia de un marco legal** que sustente su existencia (diseño institucional). Contar con el diseño y la capacidad institucional necesaria para poner en marcha estrategias; es decir, que existan las instancias responsables de operar las acciones y que cuenten con capacidad y recursos suficientes.
- **Que la política pública** cuente con legitimidad y aceptación política y social, así como condiciones para llevarse a cabo **realmente** (la viabilidad). Por ejemplo: proponer una tecnología que aun no se inventa para solucionar un problema, o realizar una acción que la mayoría de la sociedad no aprueba, son estrategias **inviabiles**.
- **Las consecuencias negativas** que puedan derivar de su puesta en marcha (externalidades). La elección de ciertas acciones puede producir efectos inesperados en otros espacios de la vida social e, incluso, perjudicar a otr@s.

Es importante recordar que los problemas públicos **no tienen una sola solución**. Por ello es importante mencionar, por último, que

⁷ En ese sentido, Luis F. Aguilar afirma que esta estrategia debe estar orientada siempre a la eficiencia; es decir, a lograr los mejores resultados posibles con los medios y recursos disponibles. Véase Luis F. Aguilar (1992) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

las estrategias de acción seleccionadas deben siempre buscar resolver las causas del problema y no sus síntomas o efectos.

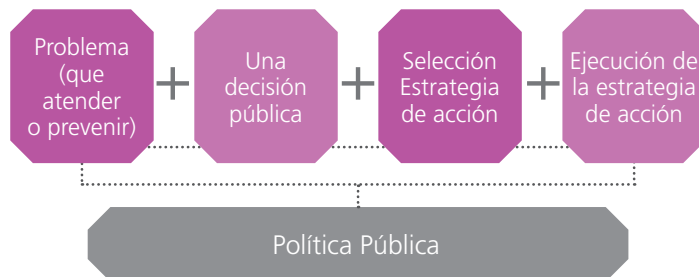
¡Ojo!

En la elección de acciones para atender un problema público es necesario:
"Identificar las causas del problema correctamente, permite establecer objetivos, incentivos, formas y acciones adecuados para lograr una política pública efectiva."

Ejecución de la estrategia de acción.

Este último elemento consiste en la puesta en práctica de la decisión de gobierno, mediante la ejecución de la estrategia seleccionada. Para ello, deben establecerse claramente las responsabilidades y el papel que jugaran las dependencias encargadas de llevarla a cabo, así como el resto de los actores involucrados, como los beneficiarios de la política, por ejemplo. Esto, mediante el establecimiento de un **marco de actuación** de la política pública, consistente en la creación de parámetros, criterios, lineamientos, procesos, normas, etcétera. Este marco de actuación servirá, posteriormente, para valorar las acciones realizadas como parte de la política. Por último, es importante recordar que la ejecución de la estrategia de acción debe verse acompañada de la asignación presupuestal correspondiente.

Así, resumiendo todo lo anterior descrito tenemos entonces que:



Vistas de esta manera, entonces, es posible también entender a las políticas públicas como un **proceso**, o una serie de pasos ordenados, en el que ocurren una serie de **tomas de decisiones** que derivan en la **puesta en marcha de acciones**. Esto coincide con la definición proporcionada por Charles Lindblom —teórico norteamericano de ciencia política en la Universidad de Yale—, quien afirma que "las políticas públicas son un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado; donde incluso éste se somete a continuas reconsideraciones."⁸ De acuerdo con Lindblom, entonces, el proceso de las políticas públicas consiste de análisis y entendimientos sucesivos, secuenciales, recurrentes. Por ello, es necesario de cuando en cuando repensar (reconsiderar) cómo se ha definido la política pública, pues ésta atiende a un problema público de na-

⁸ Charles Lindblom (1991) *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

tura **cambiante**. Por eso Lindblom sugiere también entender a la política pública como un proceso estructurado en momentos o etapas, para su resolución. Estos momentos o fases secuenciales fueron conocidos, años más tarde, como el **ciclo de las políticas públicas**, por la escuela de la administración pública norteamericana de la década de los ochenta; el cual consiste, básicamente, en los diferentes pasos que se siguen para el diseño y ejecución de una política pública, según veremos en el apartado siguiente.

Dinámica de aplicación:
"Para ti ¿qué es una política pública?"

Instrucciones: Con base en lo que has aprendido hasta ahora, te invitamos a jugar un poco y construir tu propia definición de política pública, utilizando algunas de las palabras del recuadro siguiente.

Sugerencia de palabras	Anota aquí tu propia definición
Estrategias Problemas Decisiones Acción Instrumentos Gobierno Formas Secuenciales Alternativas	

La o el facilitador les señalará cuándo ha terminado la actividad y dará un espacio para que puedas compartir tu definición con tus compañer@s, si así lo deseas. Cuando este tiempo haya terminado, continuaremos a la siguiente dinámica.

Dinámica de repaso:
"Reflexionemos juntos sobre lo aprendido."

Instrucciones: Para concluir este apartado, te invitamos a **reflexionar** sobre las siguientes preguntas y a compartir tus opiniones con el resto del grupo.

- ¿Los conocimientos presentados por el facilitador, han cambiado, mejorado o fortalecido tu visión sobre lo que es una política pública? ¿En qué sentido?
- ¿Cómo crees que estos conocimientos nuevos pueden enriquecer el trabajo cotidiano que realizasen tu organización?
- Con base en lo que aprendiste, ¿puedes mencionar algunos ejemplos de políticas públicas que conozcas?

Aquí puedes anotar algunas de las ideas principales de tu reflexión.

La ó el facilitador les señalará cuándo ha terminado la actividad y resaltaré algunos puntos comunes a los que se haya llegado. Así, con orden y respeto, pasemos al siguiente apartado.

El ciclo de las políticas públicas: ¿Cómo se construyen y cómo funcionan?

Objetivo particular del tema

Las y los participantes aprenderán, mediante el análisis del ciclo de las políticas públicas, cómo se construyen y cómo funcionan para poder planear mejor sus acciones de incidencia.

Un breve apunte antes de comenzar:

”

Las políticas públicas pueden ser entendidas como un proceso de toma de decisiones que derivan en la puesta en marcha de acciones para la atención o prevención de un problema público.

”



Apuntes teórico-conceptuales

El **ciclo de las políticas públicas** es un **esquema meramente descriptivo** que busca orientar y retratar la manera en cómo se construyen y desarrollan las políticas públicas. De acuerdo con José Luis Méndez, se trata de un ciclo o un proceso circular, que se estructura en una serie de **fases**, donde intervienen diferentes actores, recursos y herramientas.⁹ Dado que es un **esquema descriptivo**, es común que en la práctica éste no siga al pie de la letra; sino que más bien existan traslapes, saltos o repeticiones entre las fases. Esto ocurre como consecuencia, por ejemplo, del contexto social o político en el que se está desarrollando la política pública, así como del número de actores e intereses que juegan en su construcción.

Concepto clave

- ♦ **Ciclo de las políticas públicas.** Es el esquema descriptivo que busca orientar y retratar cómo se construyen y desarrollan las políticas públicas. En la práctica, puede resultar variable y sus fases se pueden repetir, traslapar o desordenar.

⁹ José Luis Méndez (2006) “Módulo ¿Cómo se realiza el proceso de estructuración y formulación de las políticas públicas?” del curso en *Dirección y gestión de políticas públicas*. Impartido en El Colegio de México, México.

Por al razón, Luis F. Aguilar se refiere al ciclo de las políticas públicas como “un **artificio** [una creación imaginaria] para denotar sólo los **componentes necesarios e interdependientes** de toda política pública, integrados a manera de proceso.”¹⁰ Para nuestros fines, sin embargo, el ciclo de las políticas públicas es una herramienta útil no sólo para entender cómo se formula y lleva a cabo una política pública; sino, sobre todo, para ayudarnos a identificar **cómo** y **cuándo** incidir.

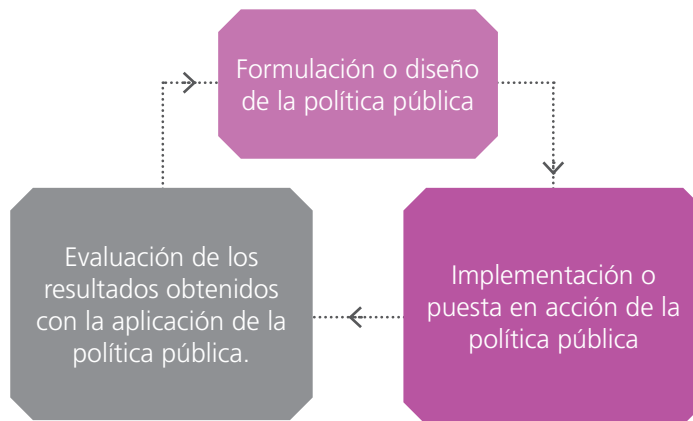
Dato curioso

¿Sabías que el primer académico en proponer este esquema de análisis de las políticas públicas fue Harold Lasswell a mediados de los años cincuenta, titulándolo “el ciclo vital de las políticas públicas.”? H. Lasswell fue Profesor de la Universidad de Yale hasta su muerte en 1978 y se le conoce como uno de los fundadores de la sociología política americana. El esquema de *Ciclo Vital* de H. Lasswell sigue siendo un marco de referencia muy importante hasta la fecha.

Entendido en su forma más simple, el ciclo de las políticas públicas se compone de tres fases que se desarrollan para toda clase de políticas públicas, independientemente de su objetivo, su nivel de aplicación o el tipo de oficina gubernamental encargada de su puesta en marcha. Estas tres fases son:

¹⁰ Luis F. Aguilar (1992), *op.cit.*

Ciclo Vital de las políticas públicas según Harold Lasswell.



Fuente: Elaboración propia con base en lo señalado por H. Lasswell (1971), *op. cit.*

Con el paso de los años, el modelo de H. Lasswell fue enriquecido con aportaciones de diferentes actores que incorporaron momentos y variables a cada fase, clarificando así los pasos que deben seguirse para la formulación y puesta en marcha de una política pública. Para nosotr@s, estas indicaciones nos hacen más fácil identificar exactamente en dónde queremos incidir, favoreciendo también el diseño de nuestras estrategias para influir. Veamos, entonces, paso a paso en qué consisten hoy en día estas tres etapas.

Banco de recursos

Para conocer más a detalle las propuestas de otros autores sobre el ciclo de las políticas públicas, te invitamos a revisar los siguientes textos:

- ♦ **Aguilar, Luis F. La Hechura de las Políticas.** Disponible para su consulta electrónica en: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20hechura%20de%20las%20politicas.pdf>
- ♦ **Hogwood, Braian y Lewis A.Gunn. Policy Analysis for the Real World.** Disponible en su versión electrónica en: <http://www.questia.com/library/3682430/policy-analysis-for-the-real-world>

Formulación o diseño de la política pública.

Todas las fases del ciclo de las políticas públicas son importantes, pero esta primera fase puede llegar a necesitar hasta el 50 % del tiempo, las actividades y esfuerzo en el ciclo. Por ello resulta fundamental. Esta fase incluye desde la colocación de un asunto en la **agenda de gobierno** hasta que se toma la **decisión** de llevarla a cabo y se elaboran las **estrategias de acción**, tal y como lo revisamos en el apartado anterior. En esta fase, sin embargo, existe otro momento crucial que es importante revisar con atención. Se

trata de un momento determinante para asegurar que una política pública verdaderamente esté diseñada para atender el problema público para el cual fue creada: **la definición del problema y el diagnóstico de sus causas.**

La definición del problema y su diagnóstico consiste propiamente “en realizar un proceso mental mediante el cual un problema público es estudiado, analizado y organizado para identificar sus causas, efectos y las posibles estrategias de acción para resolverlo.”¹¹ Los resultados de este proceso permiten anticipar cuáles son las opciones en cuanto a las estrategias de acción. En este sentido se dice que la forma en cómo se haya definido el problema, condiciona la selección de los instrumentos, incentivos y formas que se utilizarán para resolverlo.

Con el propósito de contar con buenas políticas públicas, es fundamental que en este proceso se distinga entre los **síntomas** de un problema público (como se expresa y se siente por la comunidad) y sus **causas** (los hechos o razones que verdaderamente lo originan). Esto es muy similar a una enfermedad... digamos, una “gripa”. La causa no son los estornudos, la fiebre y el malestar general (estos son síntomas). La razón que origina estos síntomas es la infección del cuerpo por una bacteria o un virus. Por ello, si

¹¹ Mónica Tapia (coord.) (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades, A.C., p. 17.

nos enfocamos a solucionar sólo la fiebre, difícilmente acabaremos con el problema de raíz.

○..... ¡Ojo!○

Un problema público definido de manera equivocada, por sus síntomas y no por sus causas, genera una política pública fallida y/o inefectiva que da como resultado el desperdicio de recursos públicos e, incluso, consecuencias negativas sobre la sociedad.

De ahí, por tanto, la razón de que este momento sea crucial.

Con el objetivo de generar mejores resultados, es tradición que la definición y diagnóstico de un problema público se encargue a un grupo de técnico de personas que, desde una oficina pública específica, determinan sus causas, las priorizan, formulan las alternativas de estrategias de acción y toman la decisión sobre cómo resolverlo. En la práctica, sin embargo, esto no siempre genera mejores políticas públicas; en realidad, la mayoría de las veces, esto genera políticas públicas de “escritorio” que poco atienden a la realidad en la que se insertan. Por ello, la posibilidad de nuestra participación, mediante la incidencia, como organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en esta etapa puede ayudar a que el gobierno conozca a detalle las causas y efectos reales del problema:

”

Las OSCs tenemos información más detallada sobre la complejidad de los problemas públicos que aquejan a la sociedad; por lo que entendemos mejor sus causas, efectos e implicaciones. Nuestra colaboración con el gobierno en este sentido puede ayudar a definir mejor los problemas públicos y, por tanto, a diseñar mejores políticas públicas.

”



Asimismo, partiendo de ese supuesto, como OSCs podemos ir más allá y apoyar a las oficinas de gobierno en la elaboración de propuestas de estrategias de acción e, incluso, orientar la elección de estrategias que atiendan mejor a las causas del problema. Para ello, como veremos más adelante, debemos estar preparados con propuestas claras, sencillas, técnicamente sustentadas y políticamente viables; y estar preparados para afrontar los posibles juegos de intereses y negociaciones que se den entre los actores gubernamentales, otros actores sociales y nosotr@s.

..... ¡Idea!

Las consultas públicas, los comités y consejos consultivos, las mesas de diálogo y trabajo, son excelentes espacios para que nosotros, como Organizaciones, podamos colaborar con el gobierno para lograr una mejor definición de los problemas públicos y generar, así, mejores políticas públicas que atiendan adecuadamente las problemáticas de nuestro país.

Implementación o puesta en acción de la política pública.

Esta segunda fase es el momento de la acción, de la realización de acciones ordenadas o **sistematizadas** (que se entrelazan con un fin o propósito específico), encaminadas a solucionar el problema público identificado. También se le conoce, por ello, como la etapa de la **ejecución** o puesta en práctica de la **estrategia de acción**, tal y como la habíamos definido en el apartado anterior. En ese sentido, es importante recordar que la ejecución de la estrategia de acción y, por tanto, la puesta en marcha de la política pública, recae por lo general responsabilidad directa de una o varias oficinas de gobierno (según la **forma** elegida y la definición de su ámbito de interés público y de **competencia**), para lo cual se cuenta con el marco legal adecuado y un presupuesto asignado.

En la fase de implementación es necesario distinguir dos dimensiones básicas que existen en la puesta en marcha de cualquier política pública:

- a) **La dimensión administrativa:** Se refiere tanto a los pasos internos que siguen para su implementación las oficinas de gobierno encargadas de ejecutar la política pública; como a los recursos materiales, humanos y financieros que requieren para ello. Por tal razón, la planeación es un componente crucial de esta primera dimensión, pues le ayudará a las oficinas de gobierno a organizar tiempos, asignar tareas, distribuir materiales y recursos, entre otras actividades encaminadas a lograr el buen término la política y alcanzar así los objetivos establecidos.
- b) **La dimensión política:** Se refiere al juego que se da entre los intereses de todos los actores involucrados y los supuestos que sustentan el diseño de la política pública. Recordemos que esta fase del ciclo es donde mayor participación de actores existe: tenemos a los funcionarios de la o las oficinas de gobierno encargada de la puesta en marcha de la política; a las y los beneficiarios directos e indirectos; a los miembros de las comunidades donde se inserta la política; a otros grupos de presión o de interés, entre otros. Todos ellos tienen expectativas propias respecto de la puesta en marcha de la política que bien pueden o no coincidir con los supuestos para los cuales fue formulada; por lo que es importante que cada detalle del diseño de la política se dialogue, negocie y acuerde desde la primera fase, logrando que tales intereses no se conviertan

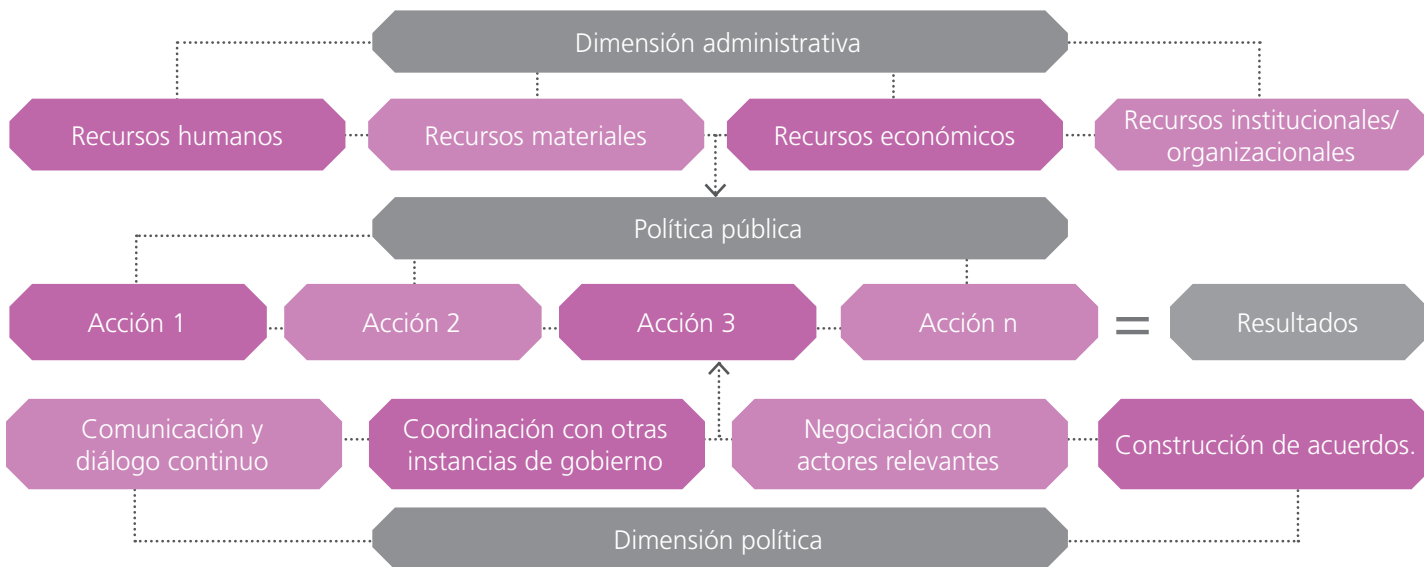
en un obstáculo para el alcance de los objetivos. Algunos ejemplos de estos obstáculos podrían ser: actitudes defensivas para su puesta en marcha; corrupción; cooptación; desvío de fondos; entre otros. Por ello, la comunicación constante, la coordinación, la negociación y resolución de conflictos y la construcción de acuerdos son factores claves para favorecer la adecuada implementación de todas las políticas públicas.

Reflexiona

¿En qué medida se parece la fase de implementación de una política pública a la puesta en marcha de los proyectos que realizas en tu organización? ¿Qué elementos tienen en común? ¿En qué se distinguen?

Fuente: Elaboración propia con base en Mónica Tapia (coord.) (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades, A.C., Figura 28.

Dimensiones de la puesta en marcha de las políticas públicas.



Estas dos dimensiones, entonces, configuran el contexto en el que se llevan a cabo las políticas públicas. Aquí existen factores que, por una parte, puedan favorecer el desarrollo de las políticas y la consecución de sus objetivos como la buena comunicación y cooperación, la estabilidad política y social, el flujo adecuado de recursos, etcétera- y al mismo tiempo otros que afecten, obstaculicen o impidan que se alcancen los objetivos establecidos.

Dato curioso ■

¿Sabías que existen factores llamados **condicionantes** que pueden impedir, interrumpir y/o limitar la puesta en marcha de las políticas públicas? Algunos de ellos son: falta de recursos para completar las actividades planeadas; presiones políticas; poco conocimiento o capacidad por parte de la instancia ejecutora; cambios en las circunstancias del problema; desfase en los tiempos de aplicación; conflicto de intereses con los beneficiarios; poca disposición para la coordinación de acciones, sobre todo cuando la política es implementada por más de una institución; surgimiento de la necesidad de atender los intereses de otros funcionarios, intermediarios sociales o grupos sociales, que capturan o deforman la política y sus beneficios; acontecimientos imprevistos (por ejemplo huracanes, terremotos, cierre de la institución por causas políticas, etc.); entre otros?

El principal reto en la fase de ejecución o implementación de las políticas públicas es, por tanto, lograr que las tareas propuestas se lleven a cabo de la manera acordada y se logre alcanzar el obje-

tivo para el cual fue creada la política pública. Lamentablemente, la mayoría de las políticas públicas fracasan en esta tarea. Aún cuando muchas políticas públicas han pasado por un "exhaustivo ejercicio de búsqueda, bajo el marco de la eficiencia y de la política" ¹² con el objetivo de lograr finalmente elegir alternativas de decisión dignas de llevarse a cabo (con metas claras, causas y efectos concretos, etcétera) resulta muy difícil predecir con anticipación el comportamiento de todos los actores que participan en el proceso de políticas públicas. También resulta difícil determinar, con toda certidumbre y perfección las necesidades, decisiones y acciones de estos actores.

Esto puede llevar a resultados poco satisfactorios como, por ejemplo, que no se atiendan adecuadamente las necesidades de la población beneficiaria de la política, que no se resuelva el problema público o, incluso, que el problema público se haga más grande y/o se creen nuevos problemas. Por tal razón, el proceso de puesta en marcha no debe asumirse como algo automático que se da justo después de la formulación, sino entenderse más bien como un ejercicio de ensayo y error donde la política pública constantemente se perfecciona y detalla.

Nuestra participación como OSCs en esta fase, por tanto, puede marcar la diferencia entre que una política pública se implemente

12 Mónica Tapia, *op. cit.*, p. 69.

de manera adecuada y logre sus objetivos, o no. Para ello, podemos apoyar realizando el seguimiento para verificar que la puesta en marcha se esté dando de manera adecuada y/o detectar en tiempo cualquier factor que pudiera obstaculizarla; colaborando con la instancia de gobierno en la resolución de los conflictos que se presenten; promoviendo que haya transparencia en lo que se está llevando a cabo y los recursos públicos que se están invirtiendo; denunciando cualquier irregularidad o discrecionalidad; o, incluso, implementando nosotros mismos alguna parte de la política pública, colaborando formalmente con las autoridades que correspondan.

”

Nuestra intervención como OSCs en esta fase, nos brinda la oportunidad de asegurarnos que las políticas públicas se lleven a cabo de manera adecuada y se logren los objetivos propuestos.

”



Evaluación de los resultados obtenidos con la aplicación de la política pública.

Esta tercera y última fase consiste, básicamente, en llevar a cabo un ejercicio de análisis para valorar y/o verificar si lo propuesto

en el diseño de la política pública se ha logrado o no respecto de lo que se obtuvo al término de su puesta en marcha; identificando qué factores influyeron positiva o negativamente en este proceso. Por tal razón, esta verificación puede incluir muchos aspectos que van desde la valoración de los resultados obtenidos en relación con los recursos empleados; la determinación de los impactos (positivos y negativos) generados; la eficacia de la estrategia de acción seleccionada para atender el problema público; entre otros.

Banco de recursos

El tema de evaluación es muy amplio; pues existen diferentes y variadas metodologías y herramientas que pueden aplicarse para realizar estos ejercicios. Algunos ejemplos son el monitoreo, el análisis costo-beneficio, el análisis de factibilidad, la matriz de marco lógico, entre otros. Puedes conocer más sobre la evaluación de políticas públicas y sus herramientas en el texto:

- ◆ **Fundamentos de Evaluación de políticas públicas.** Disponible en su versión electrónica en: http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Fundamentos_de_evaluacion.pdf

La evaluación, por tanto, es un ejercicio muy enriquecedor: permite obtener información útil para tomar decisiones sobre si es necesario fortalecer, modificar o, incluso, eliminar una política pública. Por tal razón, es importante que la evaluación sea un ejercicio continuo que se realice no sólo al final del ciclo; sino también a lo largo del proceso de puesta en marcha de la política, como pequeños cortes que ayuden a decidir si, por ejemplo, es necesario corregir el curso de acción para lograr el objetivo establecido.

Dato curioso

¿Sabías que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) norma y coordina la evaluación de políticas y programas de desarrollo social del Gobierno Federal? Tiene como mandato de la Ley General de Desarrollo Social revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Las evaluaciones de programas sociales existentes y la normatividad de esta evaluación pueden consultarse en la página web del CONEVAL: www.coneval.gob.mx

En ese sentido, Mónica Tapia menciona que otros beneficios resultantes del ejercicio de evaluación de políticas públicas son:¹³

13 Mónica Tapia, *op. cit.*, p. 70

- **Aclarar la situación o actuación pública:** ¿Cuál es el objetivo de determinada acción?
- **Mejorar la aplicación de los recursos públicos:** ¿Los recursos se han invertido de la mejor manera posible? ¿Qué tan eficiente ha sido la inversión de los recursos?
- **Establecer niveles de desempeño:** ¿Se hicieron las cosas de la mejor manera posible?
- **Generar aprendizaje institucional:** ¿Qué aprendimos de esta experiencia?
- **Fortalecer vínculos con distintos actores (públicos y sociales):** ¿Con quién hemos colaborado? ¿Qué sinergias hemos encontrado?
- **Crear apoyo para una política pública buena:** ¿Qué hay que comunicar a la sociedad y los tomadores de decisiones para que se amplíe o repita una buena política pública?
- **Transparentar el actuar de las instancias públicas:** ¿Qué han realizado y cómo lo han realizado?
- **Fomentar y facilitar la rendición de cuentas:** ¿Qué, cómo, cuándo y porqué se hizo?

Por tales razones, la evaluación se ha convertido en la fase del ciclo de políticas públicas que, por excelencia, brinda mayor oportunidad de incidencia para las OSC. Esto, debido a que no sólo existe una gran apertura por parte de las oficinas de gobierno para solicitar la colaboración responsable de la sociedad civil en la realización de estos ejercicios de valoración y verificación; sino

porque se brinda un espacio para corregir el curso del actuar gubernamental hacia la búsqueda de mayores beneficios.

”

Es nuestra oportunidad, como OSCs, de emitir recomendaciones para fortalecer y/o corregir las políticas públicas existentes para que verdaderamente resuelvan los problemas que nos aquejan; así como de favorecer la **transparencia** y la **rendición de cuentas** sobre una parte de las acciones que emprende el gobierno.

”



¡Ojo!

Si queremos participar en esta fase de evaluación, es importante distinguir entre evaluar y denunciar. Denunciar es comunicar a la autoridad correspondiente alguna irregularidad o hecho ilícito que pudiera detectarse respecto de la política pública; mientras que evaluar es emitir un juicio, es valorar los resultados y las acciones de una política pública con miras a su fortalecimiento, según hemos explicado. Puede darse que, durante la evaluación, se detecte algún hecho importante de denunciar, sin embargo, este no debe ser el único fin o motivo para realizar o participar en un ejercicio de evaluación.

Partiendo entonces de esta afirmación, es posible resumir todo lo anterior descrito y concluir así este segundo apartado con la siguiente propuesta que, más que invitarl@s a la reflexión solamente, busca motivarl@s para la acción:

”

Cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas es una valiosa oportunidad para que nosotros como OSCs podamos participar, colaborar e, incluso, incidir en el quehacer público, con el fin último de alcanzar un mayor beneficio para todos y todas.

”



Dinámica de aplicación
“Ordena la política pública”

Instrucciones: Para llevar a cabo esta dinámica, deberán integrar equipos de cinco a ocho personas según lo indique la o el facilitador. A cada equipo se le entregará un juego de tarjetas de colores con frases que ejemplifican cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas que acaban de aprender. También se les

repartirá un rollo de cinta adhesiva. Es importante que al recibir el juego de tarjetas las coloquen sobre la mesa, boca abajo. Cuando la ó el facilitador dé la instrucción, volteen las tarjetas y ordenenlas rápidamente de manera correcta, utilizando cinta adhesiva para mantenerlas unidas. Cuando hayan terminado de ordenarlas, corran todos juntos a mostrárselas la ó al facilitador. El equipo que termine primero de manera correcta será el ganador. ¿Listos?

Al terminar la dinámica te invitamos a reflexionar sobre lo siguiente: ¿Cómo te sentiste al realizar esta dinámica? ¿Qué cosas nuevas aprendiste al trabajar con tu equipo? ¿Lograron tú y tu equipo ordenar las tarjetas de manera correcta? ¿por qué? ¿Qué es importante retomar de lo que señalaron el resto de los equipos?

Aquí puedes anotar algunas de tus principales conclusiones.

La ó el facilitador les señalará cuándo ha terminado la actividad y resaltaré algunos puntos comunes a los que se haya llegado. Luego, respetando el tiempo de tod@s, procedamos al siguiente apartado.

Quiénes y cómo pueden participar en el ciclo de las políticas públicas: Las políticas públicas como ámbito para la incidencia

Objetivo particular del tema

Las y los participantes comprenderán por qué las políticas públicas pueden ser utilizadas como ámbito para la incidencia y cuál es el papel que pueden desempeñar en ese sentido.

Un breve apunte antes de comenzar:

“La interacción que se da entre los diferentes actores que forman parte del **sistema político** (empresas, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, gobiernos, iglesias, etcétera) se alimenta, por un lado, de las demandas, necesidades y problemáticas sociales [entradas o **inputs**, en inglés] que son colocadas en la mesa de debate y análisis por los actores sociales y que, después de ser sometidas a un proceso de influencia, negociación y toma de decisiones, dan como resultado las acciones del gobierno [productos, salidas o **outputs**, en inglés]. [...] Bajo esta visión simplificada de la operación del sistema político, entonces, las acciones de **incidencia** desarrolladas por las OSCs empujan, motivan y

promueven ciertas demandas sociales para que se conviertan en ‘entradas’ que, al fin, se traduzcan adecuadamente en ‘salidas,’ en acciones que las atiendan; convirtiendo así a las políticas públicas en una arena idónea para la incidencia. [...] Por tal razón, la **oportunidad de cambio**, de mejorar las condiciones sociales, políticas, económicas y ambientales de un país está en las manos de todo actor social que quiera hacer uso de las herramientas y canales que existen (o, incluso, crear nuevos) para empujar la acción de gobierno hacia la construcción del bien común, sembrando su semilla de incidencia en el fértil terreno de las políticas públicas.”¹⁴

Reflexiona

¿Qué te hace pensar y sentir esta lectura?

Anota en este espacio tus ideas principales.

¹⁴ Harold Laswell, *op. cit.*

Instrucciones: Pon mucha atención. La o el facilitador le mostrará a todo el grupo una serie de figuras que representan a diferentes actores sociales y gubernamentales. Ordenadamente y levantando la mano, ustedes deberán señalar en qué momento del ciclo de las políticas públicas creen que este actor puede participar y de qué manera. Al finalizar, te invitamos a reflexionar sobre las siguientes preguntas:

- ¿A qué conclusiones llegaron como grupo al término de esta dinámica?
- ¿Qué otros actores (no mencionados en la dinámica) crees que pueden participar? ¿De qué manera? ¿Cuál sería su papel?
- ¿En qué etapas del ciclo de las políticas públicas puedes participar tú como representante de una OSC?
- ¿De qué manera? ¿Cuál crees que sería tu papel?
- ¿Qué beneficios crees que se obtendrían de tu participación?
- ¿Qué crees que se esperaría de tu participación?

En este espacio puedes anotar tus principales reflexiones.

La o el facilitador les señalará cuándo ha terminado la actividad y cerrará resaltando algunos puntos comunes a los que se haya llegado. Estos apuntes nos ayudarán a seguir desarrollando nuestros temas.

Apuntes teórico-conceptuales

Recordemos que la definición más simple de **incidencia** es **influencia**. De las herramientas para la incidencia retomemos que uno de sus propósitos esenciales es **persuadir** o **convencer** a las personas involucradas en un proceso sobre un razonamiento o propuesta concreta. Estos conceptos básicos nos permiten definir, en consecuencia, que la **incidencia en políticas públicas** significa “participar organizadamente en la persuasión de otros actores de la esfera pública para transformar sus percepciones, ideas y/o acciones”¹⁵ respecto de una política pública específica. En este ejercicio de influencia mediante la persuasión, las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) podemos transformar las decisiones y acciones que emprenden el gobierno y otros actores respecto de las políticas públicas.

Esta primera definición coincide con la del académico norteamericano Craig Jenkins, quien señala que la incidencia en políticas públicas es el “intento de influir en las decisiones de las elites gubernamentales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos que buscan maximizar el **bien común**.” Con esta definición C. Jenkins propone entender a la incidencia en políticas públicas como un **conjunto estructurado de acciones** -en ocasiones

cooperativas, en otras confrontativas- llevadas a cabo con y hacia el gobierno, a fin de impactar, conforme a los propósitos colectivos que representamos, en la toma de decisiones que se realiza.

Es importante mencionar que la definición de Jenkins también parte del supuesto de que nosotros como OSCs somos, en el juego de la incidencia, **representantes** de un conjunto de intereses colectivos particulares que buscamos sean escuchados, tomados en cuenta y reflejados en los procesos gubernamentales. Esta es una tarea que, de otra manera, sería imposible pues el gobierno no es perfecto sino que tiene **fallas institucionales**, que le impiden considerar adecuadamente todos los elementos de un gran y complejo problema público. La consecuencia directa de esta situación es una negociación, un “estira y afloja”, permanente entre OSC y gobierno, donde nuestro papel consiste, básicamente, en aprovechar la oportunidad de proveer información, ejercer presión y persuadir a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación y efectividad de las políticas públicas, tal y como lo señalamos en el apartado anterior.

Por tal razón, la incidencia en políticas públicas implica también la búsqueda y construcción de espacios de diálogo y colaboración con las diferentes oficinas públicas y sus servidores públicos, que permitan transitar del modelo tradicional de formulación de las políticas, hacia uno más democrático y participativo, enmarcado en las relaciones de gobierno y sociedad que se dan bajo el paradigma de la **gobernanza**. Manuel Canto conoce este proceso

15 Mónica Tapia, *op cit.*, p. 13

como el cambio del modelo “desde arriba,” donde las políticas públicas se diseñan, justifican e implementan desde las oficinas de gobierno; al modelo “desde abajo” donde el diseño, justificación e implementación de las políticas es producto del diálogo y la construcción de acuerdos con la sociedad.¹⁶

En ese sentido, es posible afirmar que el papel de las OSCs en la incidencia en políticas públicas no es una casualidad, ni cosa menor; por el contrario, es un rol muy amplio que implica una gran responsabilidad y profesionalismo de nuestra parte; ya que puede tener un gran impacto en muchos sentidos, como hemos visto:

”

La incidencia en políticas públicas es una gran oportunidad de las OSC para hacer escuchar la voz de la sociedad y orientar las acciones y decisiones del gobierno hacia una verdadera mejora en las condiciones sociales, económicas, ambientales, culturales, educativas e, incluso, políticas de nuestro país.

”

16 Manuel Canto (2002), “Introducción a las políticas públicas.” En *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio México*: MCD.

..... ¡Ojo!

Recuerda que nuestro papel en la incidencia en políticas públicas va desde la colocación de un tema en la agenda de gobierno, mediante la sensibilización de los tomadores de decisiones sobre su importancia; la identificación de las causas de un problema; la formulación de propuestas creativas para atender una situación problemática; hasta el seguimiento a la implementación de la política y la evaluación de las acciones realizadas.

Sin embargo, debemos recordar las aportaciones que la incidencia puede tener en asuntos como el desarrollo comunitario, o bien, en el fortalecimiento de la democracia en el lugar que actuamos. Es por ello que utilizamos una variedad de herramientas que ayudan a la persuasión, pero también a otros de estas **finalidades** de la incidencia. Así, cuando empleamos la movilización social, por ejemplo, promovemos la participación de la sociedad en las diferentes fases de las políticas públicas, además de la nuestra como OSCs. Asimismo, influimos en la construcción o ampliación de espacios para que faciliten la comunicación y colaboración con el gobierno que otr@s pueden emplear para este y otros problemas públicos.

Por ello, debes tomar en cuenta que:

”

No es necesario emprender una gran acción de incidencia buscando obtener todos los resultados (objetivos y finalidades) que se pueden esperar de ella. Las acciones de incidencia para lograr un efecto positivo y valioso socialmente, sólo requieren producir pequeños cambios que transforman las relaciones en la gobernanza.

”



¡Ojo!

¡No te desanimes nunca! La mayoría de las veces es una pequeña acción la que marca una gran diferencia.

De ahí, entonces que sea importante detenernos un momento y retomar una pregunta que habíamos ya trabajado en el segundo módulo de este manual: ¿Para qué incidimos?, ¿para qué buscamos influir en las decisiones y acciones de gobierno y ubicar

los intereses colectivos que representamos como los beneficiarios directos de nuestra incidencia? Además de responder a estas preguntas, retomando los **objetivos** y **finalidades** de la incidencia, es importante recordar que la incidencia en políticas públicas es una **decisión** de cada Organización.

Dato curioso

¿Sabías que la incidencia no sólo impacta en las políticas públicas sino, a medida de que la practicas, tu organización se va fortaleciendo en términos de capacidad política, organizativa y de impacto, por ejemplo? Además, las organizaciones que inciden adquieren herramientas como el análisis estratégico, que no quiere decir más que puedan decidir qué, cuándo y cómo es mejor actuar para incidir. Esto es importante, porque permite afirmar que toda acción de incidencia que emprendas siempre tendrá frutos para tu organización.

En ese sentido, debemos también tomar en cuenta que los resultados de nuestra decisión de **incidir en políticas públicas** pueden y deben impactar en diferentes dimensiones: las políticas, la democracia, el fortalecimiento de nuestra propia organización y la sociedad en general. Veamos la explicación de cada una de éstas en el siguiente cuadro:

Resultados de la incidencia en políticas públicas en diferentes niveles

Nivel	Resultados
Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none">• Clara definición del problema y sus causas.• Generación de propuestas creativas para atender el problema público.• Enriquecimiento de las políticas públicas con la experiencia de las OSC.• Formulación y puesta en marcha políticas públicas más efectivas, transparentes, representativas, reales, etcétera.
Democracia	<ul style="list-style-type: none">• Creación, expansión y/o fortalecimiento de los espacios y canales para el diálogo, el intercambio de ideas, la deliberación, la negociación, la construcción de acuerdos entre sociedad y gobierno.• Fortalecimiento de los vínculos de colaboración y cooperación entre gobierno y sociedad (en el marco de la gobernanza).• Aprovechamiento de las fortalezas del gobierno y la sociedad civil para la resolución conjunta de problemas públicos.• Ampliación del reconocimiento de las OSC como actores fundamentales del Sistema Político.
OSC	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento institucional• Ampliación de su capacidad de incidencia y ámbito de actuación.• Establecimiento y fortalecimiento de su legitimidad ante otros actores e, incluso, la sociedad misma.• Representatividad en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, mediante las OSC.• Atención más efectiva de las problemáticas que les aquejan: sociales, económicas, educativas, culturales, políticas etcétera.• Mayores beneficios de la puesta en marcha de las políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia

La tabla anteriormente descrita es sólo un modelo que nos permite tener una guía para orientar nuestra incidencia. Lo anterior puesto que es probable que este gran conjunto de resultados esperados no se alcancen en la práctica de manera exacta. Es normal y real que existan situaciones como: lograr grandes éxitos en la etapa de formulación de la política pública, pero sin alcanzar que el espacio de deliberación entre sociedad y gobierno se amplíara. Así como existen una serie de **condicionantes** para el éxito de una política pública, debemos de ser conscientes de los factores que pueden limitar nuestra incidencia, según veremos en el Módulo 5. Lo importante es entender que la decisión de incidir en las políticas públicas no

debe tomarse al azar, sino que debe hacerse con responsabilidad, estableciendo claramente el objetivo para lo cual la hacemos. De la misma manera, una vez solucionado en qué y para qué queremos incidir, podemos planear cómo y con qué lo haremos.

En el siguiente Módulo, por tanto, revisaremos algunas estrategias que podemos emplear para organizar, planear y lograr una mejor incidencia. Para concluir este apartado y este Módulo, nos gustaría dejarte la siguiente lectura para que la revises con calma y reflexiones sobre de dónde proviene nuestra **legitimidad** como OSCs para incidir en las políticas públicas.

Las fuentes de legitimidad de las OSCs en el proceso de incidencia.

a construcción de legitimidad de las OSC ante diferentes audiencias durante el proceso de influencia de políticas es una tarea continua que se requiere tanto internamente, para la ampliación y mantenimiento de las coaliciones, como externamente, para responder adecuadamente a quienes constantemente pueden cuestionar la función de incidencia de estas organizaciones. Esta legitimidad puede derivarse de diferentes fuentes:

Legitimidad moral: Basada en valores morales que pueden tener la suficiente aceptación y fuerza para legitimar la acción de las OSC. Procesos de incidencia y campañas contra el hambre, la violación de derechos humanos, el maltrato infantil, la violencia doméstica, suelen acudir a este tipo de legitimidad. El reto en este caso es que los diferentes involucrados y afectados acepten los términos valorativos en los que se basa la acción política.

Legitimidad técnica: Se deriva del conocimiento, experiencia, competencia o información que tienen las organizaciones involucradas en la tarea de incidencia. Es utilizada por aquellas organizaciones cuya autoridad se basa en la calidad de sus investigaciones, en su capacidad para el desarrollo de programas, en su experiencia en el manejo de información o su competencia en áreas específicas del conocimiento.

Legitimidad política: Derivada de la representatividad democrática, la transparencia y el proceso de rendición de cuentas a las “bases” o a los constituyentes por los cuales hablan y actúan. Esta legitimidad involucra el proceso de toma de decisiones y la forma en que participan los miembros de las organizaciones en la orientación y seguimiento de las actividades. Este tipo de legitimidad se erosiona cuando hay poca o nula participación de aquellos por los cuales se está hablando o cuando estos critican la acción de sus supuestos representantes.

Legitimidad legal: Basada en el cumplimiento de los estándares y expectativas legales, tanto internos (existencia de juntas directivas responsables, de informes al público, de manejos transparentes de cuentas, como externos, basadas en exigencias de cumplimiento de la ley o de las políticas trazadas por las instituciones sobre las cuales se orientan los procesos de incidencia.

Fuente: Rodrigo Villar (s/a). De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas. Documento electrónico disponible en www.ifejant.org.pe/Aulavirtual/aulavirtual2/.../12/Rodrigo_Villar.doc
Consultado en julio de 2013.

Reflexiona

¿Por qué consideras que es importante que las OSCs cuenten con cierta legitimidad para incidir en las políticas públicas?

- ¿Crees que la falta de legitimidad pueda afectar los resultados obtenidos de la puesta en marcha de acciones de incidencia?
- ¿Qué otras fuentes de legitimidad consideras importantes?

Dinámica de aplicación Análisis de caso

Instrucciones: De manera individual, lee con cuidado y analiza el caso que a continuación se enuncia. Posteriormente, responde las preguntas que siguen después del texto del caso, aplicando lo que has aprendido hasta ahora.

Centro de promoción por la dignidad humana, CEPRODIH (Uruguay)

Hasta el año 1997 el problema de las personas que quedaban en situación de calle era prácticamente desconocido en Montevideo. Esto, aún cuando este fenómeno social había comenzado a cobrar gran fuerza en la década de los 90, con el aumento de los sectores de la población en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad.[...]. Por ello, a lo largo de estos años, sólo organizaciones religiosas daban satisfacción a una demanda generalmente integrada de personas desocupadas, familias provenientes del interior del país, adultos que ya no podían acceder al mercado de trabajo pero no tenían edad para jubilarse, mujeres víctimas de violencia, etc. [...] No existían políticas públicas dirigidas a este sector de población y las respuestas existentes que daba la sociedad civil eran insuficientes.[...]

Por ello, hacia finales de los noventa un grupo de técnicos y voluntarios de diferentes refugios nocturnos gestionados por las iglesias, comenzaron a reunirse para compartir experiencias de los propios proyectos y buscar soluciones conjuntas, conformando la primera así, en 1998, el **Centro de Promoción por la Dignidad Humana CEPRODIH**, con el propósito de dar atención a los más vulnerables, especialmente mujeres y niños, en situación de desamparo.

La demanda, sin embargo, era demasiado grande como para ser atendida únicamente por el CEPRODIH. Estaba claro que se

enfrentaban ante un problema público que requería la atención inmediata por parte del gobierno. Comenzó, así la movilización de diversas personas e instituciones vinculadas tanto al sector público como privado para favorecer la instalación en la agenda de este tema que demandaba de rápidas respuestas.

El tema se presentó ante la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento, la Junta Departamental de Montevideo, la Intendencia Municipal de Montevideo, las autoridades del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), entre otras instancias de gobierno. Con ello, se inició un proceso de diálogo con las diferentes oficinas de gobierno, donde poco a poco, los representantes del CENTRO fueron presentando el caso, señalando las causas del problema y mostrando la importancia de que fuera atendido de manera urgente.

No fue, sino hasta 2005 que este ejercicio de diálogo y negociación comenzó a dar frutos tangibles: se formula el Programa de Atención a los Sin Techo (PAST), para ser llevado a cabo por el recién creado Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Este Programa, consistió en construir y poner en operación refugios nocturnos para las personas en situación de calle y un centro diurno donde esta población recibe capacitación y orientación laboral

como herramienta para superar la condición social que le aqueja. Para ello, este Programa adoptó el modelo de atención empleado por más de ocho años por el CEPRODIH.[...]

El CEPRODIH ha señalado que uno de los principales beneficios que obtuvieron como organización de esta experiencia fue haber fortalecido los lazos de confianza con las oficinas de gobierno; mientras que su principal enseñanza, “el haber aprendido a ser pacientes con los tiempos y procedimientos gubernamentales, buscando abrir caminos nuevos y tocando puertas nuevas, hasta que nuestra voz fuera escuchada y tomada en cuenta... siempre con la mejor disposición de dialogar, colaborar y construir.” [...]

Hoy en día, el CEPRODIH continúa trabajando con familias en situación de riesgo, aprovecha su experiencia y recursos acumulados; y ha sido reconocida por CEPAL como una experiencia social innovadora, tanto por la metodología de trabajo que desarrolla en la intervención con la familia urbana, así como por la articulación de recursos para el logro de sus objetivos.

Fuente: Jaime Carril (coord.) (2009). *Incidencia en políticas públicas. Sistematización de las experiencias*. Buenos Aires: Fundación Ashoka, pp. 82-86.

- ¿Cuál es el problema público?
- ¿Quiénes son los actores principales de este caso y cuál es su papel?
- ¿En qué etapa de las políticas públicas se sitúa el caso?
- ¿Qué motivó a la Organización a incidir?
- ¿Cuáles fueron los principales resultados que obtuvieron?
- ¿Qué aprendizaje te deja la lectura de este caso?

En este espacio puedes anotar tus respuestas.

Reflexiona

Para cerrar el aprendizaje obtenido de este ejercicio, te invitamos a responder las siguientes preguntas. Utiliza el espacio en blanco debajo para anotar lo que consideres necesario.

- ¿Cómo te sentiste al realizar este ejercicio?
- ¿Se parece a alguna situación que hayas enfrentado ya en tu vida diaria y/o en el trabajo de tu Organización? ¿En qué sentido?
- ¿Qué es lo más relevante que podrías retomar de lo que aportaron tus compañeros y compañeras al compartir sus respuestas?
- ¿Cómo podrías aplicar eso en el trabajo que realizas en tu Organización?

Banco de recursos

Si quieres conocer más experiencias de incidencia en políticas públicas de OSC, te invitamos a leer el texto de Jaime Carril (2009). *Incidencia en políticas públicas. Sistematización de las experiencias*. Disponible en su versión electrónica en http://www.bosquenativo.cl/index.php?option=com_k2&view=item&id=570:incidencias-en-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-sistematizaci%C3%B3n-de-las-experiencias-ashoka&Itemid=32

En este espacio puedes anotar tus principales reflexiones.

La o el facilitador permitirá un breve debate sobre las preguntas del caso y otras de reflexión. Seamos respetuos@s de las intervenciones y del tiempo, sobre todo. Cuando se indique que la actividad ha terminado, continuemos con el desarrollo final de este curso.

Recapitemos....

¿Qué es lo más importante que hemos aprendido hasta ahora?

A lo largo de este capítulo, sin duda, hemos aprendido muchas cosas. Nosotros hemos resumido para ti algunas de ellas en los siguientes puntos.

- ✓ En su acepción más general, una **política pública** es toda acción por parte del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos.
- ✓ El **objetivo** al que se dirigen todas las políticas públicas como acción del gobierno es resolver o prevenir un problema determinado.
- ✓ Las políticas públicas son también consecuencia de un conjunto de **decisiones** para actuar ante un problema dado o posible de darse. Estas decisiones y acciones pueden darse en cualquiera de los tres órdenes de gobierno
- ✓ Los cuatro componentes que distinguen a las políticas públicas de otras acciones de gobierno son: problema

público, decisión de política pública, selección de una estrategia de acción; y ejecución de la estrategia de acción.

- ✓ El ciclo de las **políticas públicas** es un **esquema meramente descriptivo** que busca orientar y retratar la manera en cómo se construyen y desarrollan las políticas públicas; pero que nos ayuda a identificar cómo y cuándo incidir de manera más efectiva para lograr mejores propuestas de políticas.
- ✓ En su versión más simple, las fases del ciclo de las políticas públicas son: 1) formulación o diseño de la política pública; 2) implementación o puesta en acción de la política pública; y 3) evaluación de los resultados obtenidos con la aplicación de la política pública.
- ✓ La **incidencia en políticas públicas** es participar organizada en la persuasión de otros actores de la esfera pública para transformar sus percepciones, ideas y/o acciones.
- ✓ En el juego de la incidencia, las OSCs somos **representantes** de un conjunto de intereses colectivos particulares que buscamos sean escuchados, tomados en cuenta y reflejados en los procesos gubernamentales de toma de decisiones

- ✓ Los **resultados** de nuestra incidencia en políticas públicas pueden y deben impactar en diferentes dimensiones: las políticas públicas, la democracia, el fortalecimiento de nuestra propia organización y la sociedad en general.
- ✓ No es necesario obtener todos los resultados esperados de la incidencia para que afirmemos que hemos hecho un aporte positivo a la sociedad. La mayoría de las veces es una pequeña acción la que marca una gran diferencia.

Reflexiona ◦

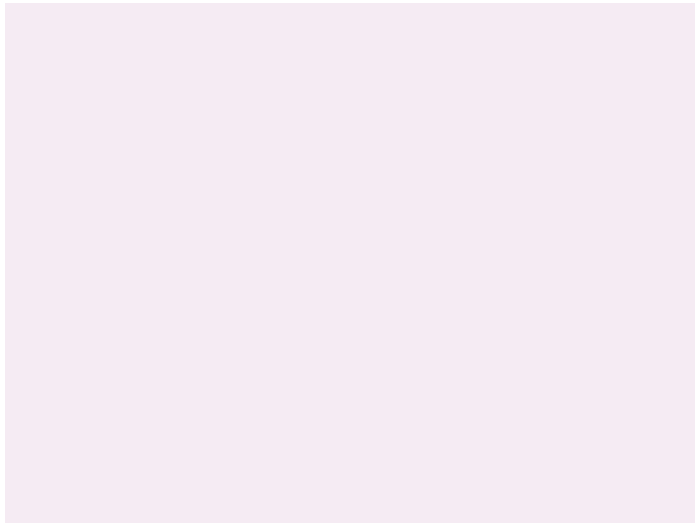
Además de los puntos anteriores, ¿qué otros aprendizajes has adquirido?

Anótalos, por favor, en el siguiente espacio.

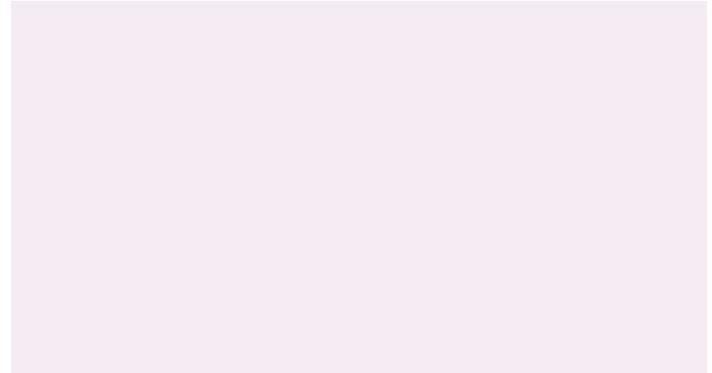
Autoevaluación

A continuación te presentamos un conjunto de preguntas que te ayudarán a verificar tu comprensión y aprendizaje respecto de los temas trabajados a lo largo de este módulo. Te invitamos a que las respondas con cuidado. Para ello, utiliza el espacio en blanco debajo de cada pregunta.

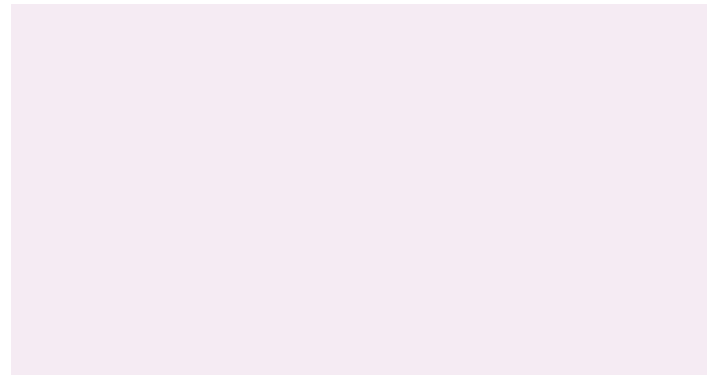
1. En tus propias palabras, define qué es una política pública.



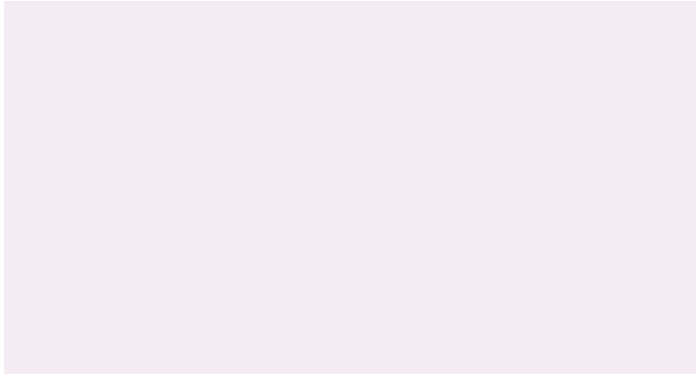
2. ¿Qué elementos distinguen a las políticas públicas de cualquier otra acción de gobierno?



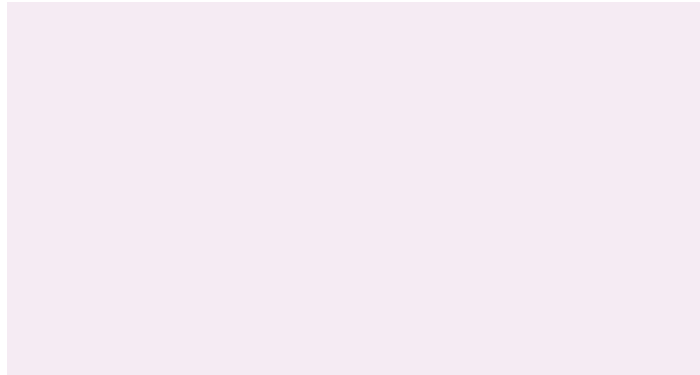
3. ¿Qué es un problema público?



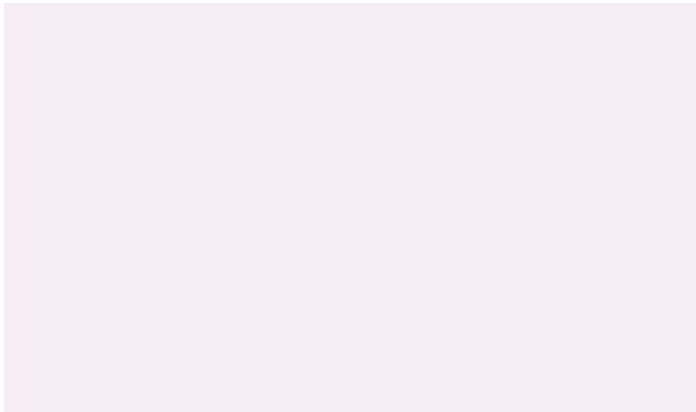
4. ¿Qué es la agendación?



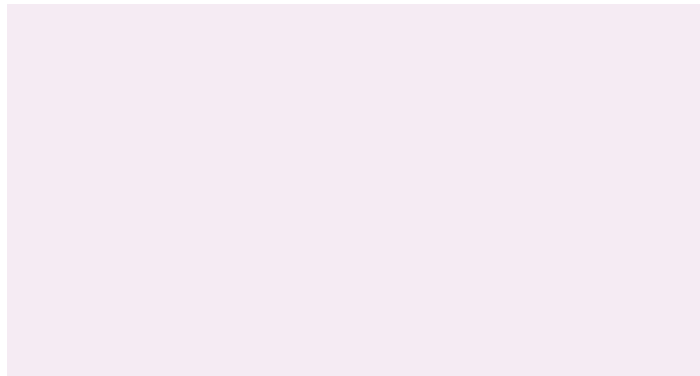
6. Describe cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas.



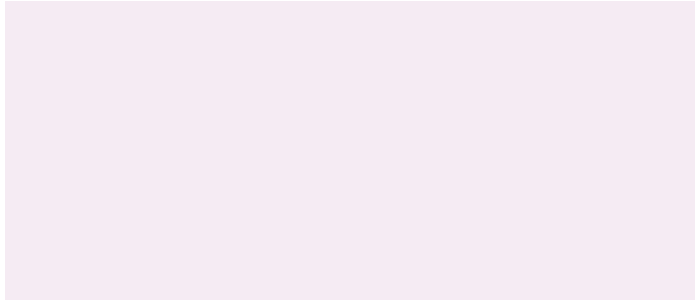
5. ¿Qué es y para qué sirve el ciclo de las políticas públicas?



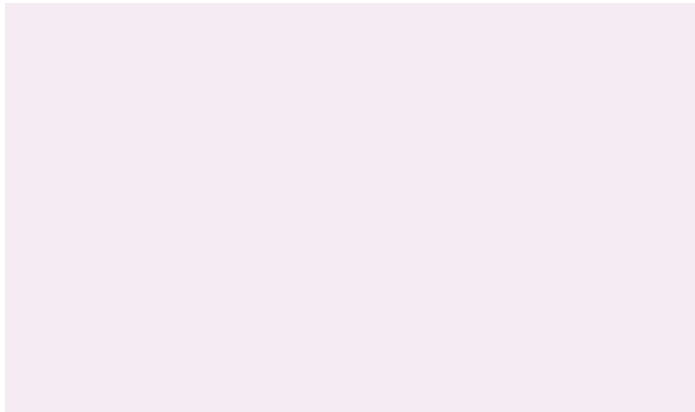
7. En tus propias palabras, define qué es la incidencia en políticas públicas.



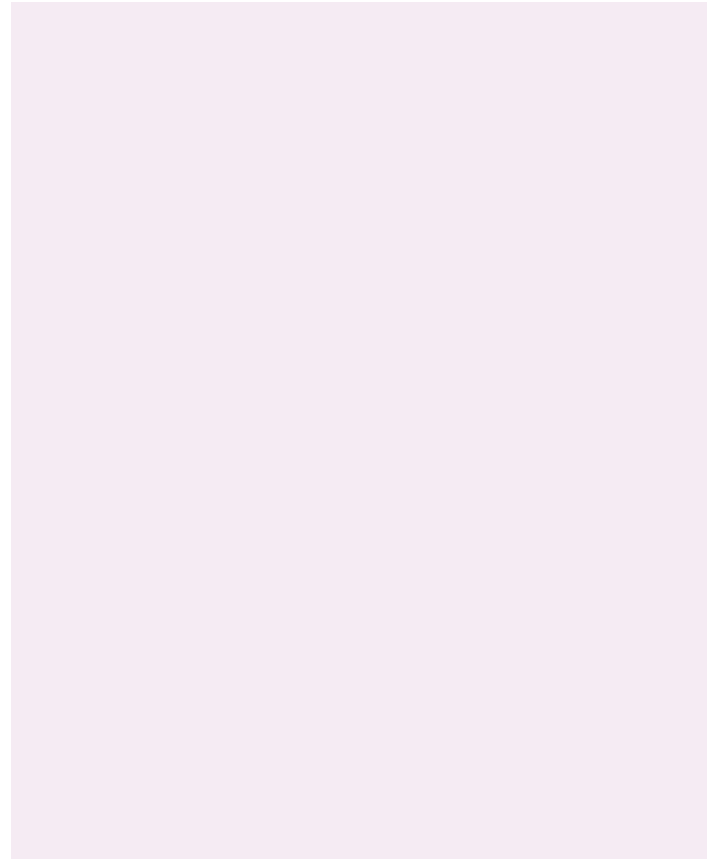
8. ¿Cuál, en tu opinión, es el papel que juegan las OSC respecto de la incidencia en políticas públicas.



9. Menciona algunos de los beneficios que nos ofrece la incidencia en políticas públicas.



10. Por último, para ti, ¿por qué es importante incidir en las políticas públicas?



Módulo 4.

¿Cómo incidimos? Herramientas para la incidencia en políticas públicas.

Introducción

Objetivo general de aprendizaje

Las y los participantes reconocerán una gama de herramientas para la incidencia en políticas públicas e identificarán su idoneidad para adecuarlas al objeto, objetivos y finalidades de las estrategias de incidencia que, en su caso, diseñen.

En el Módulo anterior examinamos un tema fundamental para la incidencia en políticas públicas: qué son éstas y cómo se forman, así como una panorámica de su ciclo de vida. Esto nos ayudó a entender e identificar en qué momentos y de qué manera podemos intervenir para influenciar la toma de decisiones que el gobierno, junto con otros actores sociales, realiza para identificar y diagnosticar un problema público; disponer acciones para su solución; ejecutar las estrategias de solución y evaluar los resultados de la acción pública. Además, redondeamos porqué es importante que la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en políticas públicas sea una decisión, cuáles es la

responsabilidad que tomar tal decisión representa y cuáles son sus principales impactos.

En este cuarto Módulo, estudiaremos diferentes herramientas que existen para la incidencia en políticas públicas, así como su clasificación, antes de conocer cómo desarrollar una estrategia completa para lograr esto, lo cual es tema del Módulo 5. Para ello, este Módulo se estructura en dos secciones: La primera contiene una breve explicación de las diferentes formas de entender y clasificar las herramientas de incidencia según su utilidad o fines prácticos. En la segunda parte enfatizaremos y ejemplificaremos la utilidad

de los mecanismos de participación ciudadana como una vía establecida y de resultados previsibles para realizar la incidencia.

Es importante mencionar, desde el comienzo, que este Manual no pretende ser una guía que contenga todas las respuestas a la pregunta ¿cómo hacemos para incidir? Los temas que estudiaremos a continuación son sólo ejemplos destacados en la práctica de diferentes OSCs; sin embargo, siempre estamos a tiempo de inventar nuevas herramientas y formas de incidir, así como siempre podremos diseñar estrategias diferentes para lograr los objetivos y finalidades de nuestras actividades de persuasión. Esperamos, por tanto, inspirar el desarrollo de nuevas herramientas de incidencia y que se pueda debatir e informar sobre la existencia de otras formas exitosas para que las OSCs participen en la atención de estos asuntos de interés público. ¡Sigamos adelante!

Clasificación de las estrategias y herramientas de incidencia.

Objetivo particular del tema

Las y los participantes conocerán cuáles son y cómo se pueden clasificar las diferentes una serie de herramientas para la incidencia, que podrán tomar en consideración al momento de diseñar planes de acción para una causa en particular.

Dinámica introductoria:
"Para cortar, necesito..."

Instrucciones: En esta dinámica, la o el facilitador te mostrará algunas láminas con imágenes de diferentes objetos y utensilios para cortar tales objetos¹. A continuación, reflexiona:

- ¿Cuál es el utensilio idóneo para cortar cada objeto?
- ¿Qué pasaría si intentaras cortar el objeto con un utensilio que no es el adecuado?

¹ Estas láminas las encontrarás en el Anexo G, para que tú también las puedas utilizar cuando repliques este material al interior de tu organización o con otros actores interesados.

- ¿Porqué es importante tratar de utilizar siempre el utensilio correcto para cortar cada objeto?
- ¿Había algún material o herramienta que no conocías que cortaba y ahora puedes ver que también sirve para eso?
- Ahora, traslada estas preguntas al ámbito de la incidencia, ¿conoces algunos utensilios (estrategia) idóneos para incidir en cierto tipo de política pública? ¿qué pasaría si trataras de incidir, utilizando la estrategia equivocada? ¿por qué consideras, entonces, que es importante conocer las diferentes estrategias de incidencia que existen?

Aquí puedes anotar tus principales conclusiones.

Una vez terminada esta reflexión, la o el facilitador anotará algunas ideas claves obtenidas de la dinámica para, luego, seguir al desarrollo del Módulo.

Apuntes teórico-conceptuales

Diferentes herramientas para diferentes efectos

Como se pudo advertir en la dinámica introductoria, existen diferentes circunstancias que nos permiten definir qué instrumentos son los más adecuados para realizar una tarea específica. En el caso del gobierno, es probable que no siempre se tenga como interlocutor (es decir, como otra parte en un diálogo) a una persona muy enterada sobre la **gobernanza**, las limitaciones del gobierno para resolver y atender todos los asuntos públicos, o la necesidad de que la sociedad civil colabore en cada caso. Es más, podemos tener delante el reto de hacer escuchar a alguien que sólo está acostumbrado a dirigir o a "mandar"; a veces, tenemos que cambiar la forma de entender un problema que lleva décadas viéndose de la misma forma; en ocasiones, se pueden tener reacciones muy humanas ante el posible cambio: miedo, ira, retraimiento e incluso violencia. Recordemos, sin embargo, que la incidencia significa influir, pero también **persuadir** o **convencer**. Por ello, no podemos abandonar nuestra tarea por una simple mala respuesta- debemos ser creativos para llegar al objetivo.

En atención a estas formas de relacionar a las personas con sus autoridades en la gobernanza, Adil Najam (académico paquistaní de la Universidad de Lahore de Ciencias Administrativas) ha diseñado un esquema llamado "las cuatro Cs", que nos permite conocer cuatro formas en que se relacionan los diferentes actores sociales con el gobierno: cooperación, confrontación, complementación y cooptación². Esta clasificación se da de acuerdo a si existe o no semejanza o identidad entre las metas (a dónde se quiere llegar) y los medios (cómo se hace para llegar) entre cada una de las partes. Esta idea se dibuja de la siguiente manera:

		Metas	
		Semejantes	Diferentes
Medios	Semejantes	Cooperación	Cooptación
	Diferentes	Complementación	Confrontación

Fuente: Adil Najam (1999) "Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs" en: *International Perspectives on Voluntary Action. Reshaping the Third Sector* Londres: Earthscan.

² Adil Najam (1999) "Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs" en: *International Perspectives on Voluntary Action. Reshaping the Third Sector* Londres: Earthscan.

Así, tomando como base este diagrama, reflexionemos a continuación sobre qué tipos de herramientas para la incidencia existen y cuáles pueden funcionar mejor en cada caso.

Incidencia en la cooperación

De acuerdo con el esquema de las “cuatro Cs”, cuando existen metas y medios semejantes hay “cooperación”. En general, se puede hablar de buenas relaciones que permitirían una formulación de políticas muy exitosa y menos tardada o difícil de acordar. Aquí, la incidencia puede darse, sobre todo, en la forma de hacer las cosas, donde las OSCs pueden proponer modelos novedosos para colaborar con el gobierno en la **implementación** de la política pública, principalmente. Existe, de hecho, una categoría de herramientas que se llaman “instrumentos para la cogestión”, entendiendo esta última y extraña palabra como la ejecución de la política pública (o su **gestión**) de manera conjunta y colaborativa por dos actores: el gobierno y el sector privado o las organizaciones de la sociedad civil. Más adelante, explicaremos cuáles herramientas de incidencia forman parte de este conjunto.

Por ahora, baste decir que un ejemplo muy conocido de cogestión es la **coinversión para el desarrollo social** que en el ámbito federal realiza el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), así como en el Distrito Federal se realiza por la Secretaría de Desarrollo Social

local. Este programa consiste en una serie de pasos que se realizan alternadamente por las autoridades (a) y OSCs (o): se emite una convocatoria sobre temas en la agenda pública (a) y se elaboran proyectos al respecto (o); se eligen los proyectos más adecuados a la convocatoria (a) y se ejecutan (o) con recursos públicos; también se evalúa conjuntamente el resultado de esta acción. ¿Qué hacer cuando no es tan factible distribuir de esta manera los esfuerzos? Sigamos adelante con otras expresiones dentro de las “cuatro Cs” sobre cómo se relaciona la sociedad civil con su gobierno.

Concepto clave

- ◆ **Herramientas de cogestión.** Son las que permiten la realización conjunta y colaborativa de la implementación de una política pública, mediante un programa o acción concreta que contiene actividades definidas para el gobierno y otro actor social (como las OSCs).

Incidencia en la complementariedad

De acuerdo con Adil Najam, cuando existen metas semejantes pero formas de hacer diferentes estamos ante el caso de la “complementariedad”. En éste no necesariamente existe una declaración especial de las diferencias en las formas de actuar, sino más bien se trata de que cada actor asuma un rol tradicional

respecto de la política pública. Un caso interesante es el de la política pública de asistencia social, donde se han creado instituciones diferenciadas que operan, por un lado, los gobiernos y por el otro la sociedad civil. Así, tenemos organismos como los del “desarrollo integral de la familia” en los gobiernos federal, estatal y municipal junto con diferentes programas públicos de atención a la pobreza, a las personas con discapacidad, a la violencia familiar, a l@s niñ@s, entre otros. De manera paralela, existen cientos de OSCs que trabajan temas y enfoques similares, algunas de las cuales tienen la forma de Instituciones de Asistencia Privada y se reúnen en las Juntas de Asistencia Privada en cada entidad federativa. Como se observa no existe una rivalidad o antagonismo entre los dos sistemas, sólo formas de hacer diferentes que al final del día son “complementarias.”

Concepto clave

- ♦ **Herramientas/instancias de deliberación.** Son espacios que reúnen al gobierno y a otros actores interesados en un problema público para compartir puntos de vista y llegar a acuerdos y consensos (deliberar). Permiten la incidencia de las OSCs a lo largo del ciclo de políticas públicas pues abren espacio para el diálogo y la discusión de manera permanente o reiterada (es decir, cada cierto período de tiempo).

Si bien en algunos casos podemos hablar de cogestión, no es frecuente en todos los ejemplos que se intercalen acciones del gobierno y de la sociedad civil; más bien, cada institución realiza sus propias acciones. De hecho, el gobierno y las organizaciones, por separado, realizan la planeación, ejecución y evaluación de sus formas de actuar. Aquí, entonces, la incidencia en la política pública puede ocurrir sobre todo en la formulación y en la evaluación del tratamiento global de la política. Las OSCs participan así en múltiples **consejos consultivos** permanentes donde se da forma a las acciones para solucionar problemas públicos y se asesora al gobierno (y éste a otros actores) sobre cómo mejorar sus estrategias, con miras al bien común como finalidad de todos. En este sentido, podemos mencionar a las **instancias de deliberación** como un conjunto de herramientas que abren espacios para el diálogo y la discusión de las políticas públicas y sus componentes (programas y acciones públicas) antes, durante y después de su ejecución (es decir, a lo largo del ciclo de las políticas públicas).

Más adelante en este Módulo analizaremos diferentes instancias deliberativas que son también **mecanismos de participación ciudadana**, pues tienen un marco jurídico e institucional que permiten el ejercicio de derechos ciudadanos. Entre éstos existen una multitud de Consejos Consultivos, asambleas y otras instancias deliberativas que suelen funcionar como una forma de incidencia. Cabe aclarar que esto no es automático, pues siempre se depende

de la decisión de las OSCs u otros actores para utilizar estos lugares, cuyo fin específico es el intercambio de ideas, con el objetivo preciso de **influir** en el gobierno.

Incidencia en la cooptación

“Cooptación” es una palabra que en el medio mexicano ha adquirido una muy mala fama, pues generalmente hace referencia al “secuestro” de una causa o movimiento de la sociedad civil por el gobierno; sin embargo, como explica Eduardo Arnoletto, la idea de “cooptación política” viene de un sistema de integración de cuerpos colegiados (cuando un grupo de personas toma decisiones), en el cual los miembros que ya están en funciones eligen a los miembros que los reemplazan.³ Por ejemplo, cuando en una asociación civil las mismas personas que la forman eligen una nueva “mesa directiva.” Ahora bien, supongamos que un cuerpo colegiado toma decisiones por otr@s o para otr@s. En este caso, probablemente no es bueno que sólo los miembros participen en la elección de los nuevos integrantes; esto sería antidemocrático, pues excluiría, precisamente, a quien se ve afectado por las decisiones.

Por ello, Adil Najam refiere a la cooptación para el caso en que hay medios semejantes pero metas distintas ¿es esto válido respecto de una política pública? Si se persiguen diferentes objetivos, poco se puede obtener en beneficio de tod@s; es decir, no existe o no se respeta el consenso, con lo que se rompe una de las bases de los asuntos públicos: el bien común. Suele suceder en estos casos que los actores “compiten” en utilizar una misma forma de hacer pero con objetivos diferentes (generalmente por un interés propio).

Cuando las OSCs detectan situaciones de cooptación (entre el gobierno y el sector privado, o incluso entre el gobierno y otras OSCs) las acciones de incidencia se vuelven muy importantes, pues permiten corregir la divergencia de objetivos y metas a favor de la reconciliación de un interés común que, además, tenga que ver con el interés público. En este caso, es probable también que la voz de las organizaciones llegue a considerarse incómoda o “peligrosa” por desafiar un tema que genera, por ejemplo, beneficios privados para ciertos actores de gobierno y empresariales. Es por ello que se requerirán muchos esfuerzos de diferentes OSCs para lograr los objetivos y finalidades de la incidencia.

3 Eduardo Jorge Arnoletto (2007) *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*, Argentina: Editorial EUMEDNET 2007; voz: “cooptación política”.

Dato curioso ■

Desde la experiencia de **Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas**, por ejemplo el combate a la corrupción en las contrataciones públicas (compras de gobierno) es un ejemplo de cooptación. Aquí, hemos optado por ejercer mecanismos de participación como el “Testigo Social” con otras organizaciones y personas, para tener un observador de la sociedad civil en los procesos de compras, que contribuya a la legalidad y transparencia. Recientemente en Nuevo León y el estado de México se ha adoptado también esta figura. En esta tarea, sin embargo, se han generado diferentes estrategias de incidencia que incluyen: realizar campañas de comunicación para la “agendación” del tema; promover cambios legales; crear redes nacionales e internacionales sobre el tema, entre otros. Te invitamos a conocer el portal www.anticorrupcion.mx para conocer un poco más sobre el Testigo Social y el problema de las contrataciones públicas y la corrupción.

Así, los casos de cooptación se caracterizan por una competencia permanente de intereses entre los participantes. Es por ello que, para lograr la incidencia, las OSCs requerirán de una diversidad de instrumentos pero, sobre todo, construir un respaldo más grande entre la ciudadanía en general mediante **herramientas de difusión y comunicación**, junto con acciones concretas de **presión** para el logro de cambios específicos. En este sentido, para lograr realizar

diferentes actividades, es frecuente también que las organizaciones y ciudadanos se unan en redes, como veremos en el Módulo 5.

Conceptos clave

- ◆ **Herramientas de difusión y comunicación.** Son instrumentos de incidencia que consisten en transmitir mensajes a públicos amplios y diversos, esperando obtener una respuesta de éstos en respaldo para lograr influir en las políticas públicas.
- ◆ **Herramientas de presión.** Se trata de acciones realizadas directamente por los sujetos que inciden (como las OSCs) en las que hacen visible un problema y empujan por diferentes medios a que el gobierno tome alguna decisión, como reorientar las acciones sobre un problema público a obtener el bien común.

En los casos de cooptación, en suma, será necesario que las acciones de incidencia se enfoquen en lograr la correcta orientación de la política pública y sus acciones, por lo que un gran componente de estas estrategias será la búsqueda y organización de información (investigación), así como su presentación, comunicación y difusión. De esta manera, se pretende rectificar los objetivos divergentes en un problema público donde, en apariencia, todos los involucrados trabajan armoniosamente para su solución.

Incidencia en la confrontación

El último caso del esquema de las “cuatro Cs” ocurre cuando, para atender un tema, hay objetivos y formas (metas y medios) diferentes entre el gobierno y las OSCs. Si bien resulta evidente que aquí se requerirán acciones de incidencia a lo largo del ciclo de políticas públicas, la confrontación demanda diseños de estrategias muy inteligentes que utilicen toda clase de herramientas a la mano para persuadir al gobierno (y otros actores, también) de transformar la visión y diagnóstico de un problema público, la definición de la estrategia de acción, las formas de implementación e, incluso, los caminos para la evaluación de sus acciones.

En general, la explicación de las “cuatro Cs” nos refiere una situación en las que las diferencias entre los actores pueden ir generando actitudes, conductas y escenarios cada vez más difíciles de manejar y en los cuales los consensos pueden ser, si no imposibles, muy complicados de alcanzar. Es por ello que las acciones de incidencia, en todo caso, deben siempre dirigirse a la aplicación de herramientas que vayan resolviendo las diferencias y, sobre todo, promoviendo un mejor clima para el diálogo y la negociación. Como se observa, el mayor logro de una estrategia de incidencia en un caso claro de confrontación puede ser dirigir la forma de tratar un tema público de lo autoritario a lo democrático, garantizando la igualdad de circunstancias para todos los participantes en un asunto público y contribuyendo a su visibilidad o transparencia definitiva.

Para finalizar este apartado, comentaremos y ejemplificaremos de manera más concreta las herramientas, según la clasificación o **tipología** que hemos propuesto alrededor de las “cuatro Cs” (herramientas de difusión y comunicación, herramientas de presión, herramientas de deliberación y herramientas de cogestión). Veamos.

Banco de recursos

La siguiente sección es un compendio en texto libre sintetizado por los autores de este Manual, sobre la base de las ideas y herramientas expuestas en otros textos como:

- ♦ **Mónica Tapia** (coord.) (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades, A.C.
- ♦ **DECA, Equipo Pueblo, A.C.** (2011). *Estrategias de Incidencia de las OSC en las Políticas Públicas. Manual para la impartición del Módulo*. México: Indesol.
- ♦ **Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE, 2001)** Guías y Herramientas para la Incidencia Política, Atlanta: CARE.

Todos estos textos son herramientas de alta calidad para profundizar sobre los diferentes temas que se exponen bajo las categorías que hemos diseñado en esta ocasión.

«..... ¡Idea!»

Cuando el clima de confrontación es evidente, conviene preguntarse ¿se debe ahondar en el conflicto o se pueden aplicar herramientas que reduzcan la divergencia y conduzcan a los acuerdos y consensos? Es importante recordar, sin embargo, que el propósito principal de la incidencia es *influir*, por lo que no se pueden privilegiar las relaciones cordiales por sobre los objetivos de interés público, o bien finalidades importantes como la democracia y el desarrollo comunitario. En todo caso será necesario encontrar equilibrios que hagan posibles los avances.

Herramientas de difusión y comunicación

- **Investigación.** Un primer paso para la realización de actividades de difusión y comunicación consiste en tener los datos precisos sobre el problema público y las alternativas de solución. Esto puede implicar diferentes intensidades de investigación: desde preguntar en nuestra comunidad, mediante informantes clave o conocedores de una situación hasta encargar/realizar un estudio de todo rigor científico, encuestas de opinión, etc. La situación actual y las soluciones que propone una política pública se pueden comparar con las obtenidas en otras comunidades, municipios, entidades federativas y ¡hasta en otros países! La

investigación genera una sociedad civil más empoderada, en la medida en que es capaz no sólo de proponer con detalles y de manera profesional, sino que le permite defender y argumentar adecuadamente sus puntos de vista en toda clase de situaciones y frente a todo tipo de actores.

- **Producción de materiales impresos y electrónicos.** La investigación y la realización de propuestas puede ser la base para organizar acciones de influencia directa, sobre todo para comunicarlos a las autoridades. Sin embargo, también es importante que podamos acercar esta información a la ciudadanía en general para que respalde a la organización y puedan, desde su espacio, contribuir también. De esta manera, las OSCs podemos recibir comentarios y apoyo de académicos, otras organizaciones, ciudadan@s interesados, entre otros. Para ello, se pueden generar una serie de materiales impresos que van desde carteles y folletos, hasta libros y manuales (como este). Es relevante contar, para lograr mejores resultados, con el apoyo de profesionales de la comunicación y el diseño, que nos puedan apoyar a elaborar mejores materiales. Ellos también pueden orientarnos para realizar nuevos materiales sin papel, como lo son los sitios web y micrositos, los libros electrónicos, las aplicaciones móviles y muchas otras herramientas que están cambiando la forma en que comunicamos lo que hacemos.

¡Ojo!

Es importante considerar siempre, en las actividades de difusión y comunicación, que se pretende que las personas conozcan un *mensaje* de nuestra parte y que reaccionen en consecuencia. De acuerdo con CARE, un mensaje informa:

- ◆ Qué se quiere lograr
- ◆ Por qué se quiere lograr
- ◆ Cómo se logrará el cambio
- ◆ Qué acciones se espera que el destinatario (a quien se dirige el mensaje) realice

En esto, es importante considerar que todos los mensajes van dirigidos a una audiencia específica por lo que es necesario:

- ◆ Conocer el público al que se dirige el mensaje
- ◆ “Hablar el mismo idioma”. Esto incluye desde lo más directo (por ejemplo, dirigir un mensaje en lenguas indígenas) hasta ser muy creativo y considerar a las demás personas: utilizar términos sencillos o “lenguaje ciudadano”, no tecnicismos, cuando convenga; o bien, todo lo contrario y ser formales cuando queremos dirigirnos a una autoridad, un académico o un científico.
- ◆ Ser insistentes y verificar que el mensaje sea oído. Se pueden utilizar evidencias directas, como recibir respuestas, adhesiones y propuestas, o bien, realizar nuevos estudios de opinión y sondeos entre la audiencia a quien se dirige el mensaje

- **Estrategias de capacitación ciudadana.** Si bien algunas organizaciones tenemos dentro de nuestra misión, visión u objeto social dedicarnos a la investigación, difusión o capacitación, es posible complementar una estrategia de incidencia con esta herramienta. Es una forma diferente y más concreta de alcanzar públicos específicos o segmentos de ciudadan@s que podrían interesarse en un tema pero que carecen de acceso a la información por estar en localidades remotas, poco abiertas o con carencia de servicios (como electricidad o acceso a Internet). Para ello, **Alternativas y Capacidades** sugiere, entre otros:
 - ◆ Diseñar materiales adecuados para la audiencia y suficientes en contenidos.
 - ◆ Contar con facilitadores y colaboradores confiables, que compartan el interés de transmitir la información y que se comprometan a seguir las reglas y estrategias de un grupo de trabajo.
 - ◆ Aprovechar espacios públicos para acercar a los posibles interesados al tema y proporcionar ahí los materiales y las capacitaciones.
 - ◆ Formar multiplicadores (personas de la comunidad que lleven el mensaje a otr@s interesad@s)
- **Medios de comunicación masiva.** Esta es una herramienta que, sobre todo, requiere una planeación muy sensata y responsable. Es muy recomendable acompañar el traba-

jo de la organización con expertos o personas de otras asociaciones que sean experimentadas en el tema. El acceso a los medios de comunicación masiva puede ser sencillo y muy redituable en algunas circunstancias (por ejemplo, la radio comunitaria o el “voceo” en algunas localidades) pero en otros casos de alto costo y de dudosa utilidad (por ejemplo, las inserciones pagadas en la prensa nacional, campañas publicitarias por Internet, anuncios radiofónicos y televisivos en cadenas nacionales, entre otros). De hecho, se sugiere que, además de la estrategia de incidencia, se genere una estrategia de comunicación de la misma (como veremos en el Módulo 5) y, en el caso del uso de medios de comunicación masiva, se genere un plan adicional con este solo propósito.

- **Redes sociales.** La formación de redes de personas y organizaciones es fundamental para transmitir información valiosa entre sus miembros. Este tema lo analizaremos con mayor detenimiento en un apartado especial del Módulo 5.
- **Redes sociales electrónicas/virtuales.** Esta es una alternativa de bajo costo frente a otros medios tradicionales y puede obtenerse muchos éxitos en cuanto a la “agenda-ción” de temas y a mantener informada a la ciudadanía sobre el avance de nuestras acciones de incidencia. Sin

embargo, también requieren de una planeación cuidadosa y adecuada, pues son espacios sin mucho control y podría derivarse una respuesta inadecuada de otros actores interesados que diera el efecto contrario. Afortunadamente, contar con jóvenes en nuestras organizaciones puede ayudarnos a obtener con facilidad un experto que use estas herramientas con destreza para apoyar la incidencia de nuestra organización.

Banco de recursos

Entre los instrumentos de la categoría “redes sociales virtuales” podemos mencionar el envío de peticiones y mensajes por correo electrónico pero también “plataformas” o sistemas instantáneos e interactivos como Facebook o Twitter y espacios de difusión como el sitio de videos YouTube. También existen sitios web especializados en visibilizar y juntar adhesiones a una causa como www.change.org o www.avaz.org

Herramientas de presión

- **Hacer noticia.** Lograr llamar la atención de los medios de comunicación puede volverse un medio de presión para que las autoridades volteen hacia un tema específico. Co-

nocer a periodistas y hacer de su conocimiento asuntos relevantes relacionados con nuestra estrategia de incidencia es una medida que puede resultar útil. También se pueden organizar eventos para la prensa, como las conferencias, donde la asesoría profesional puede hacer la diferencia en la elaboración y transmisión de un mensaje eficaz. En la misma sintonía, se pueden elaborar “cartas abiertas”, “posicionamientos” y comunicados o boletines, que se transmitan a los principales medios de información de la comunidad, el estado o, incluso, a los nacionales.

- **Movilización ciudadana.** Son manifestaciones de diversa clase (plantones, mítines, paros, huelgas ciudadanas, marchas, actividades artísticas) que, en uso de los derechos constitucionales a la expresión y manifestación de ideas hacen visible un problema o una causa que es desatendida por el gobierno. Pueden usarse para llamar la atención e invitar a colaborar o confrontar directamente. Es importante considerar siempre que el ejercicio de derechos de un@s ciudadan@s no puede estar por encima de los de otr@s, como la libertad de tránsito o de profesión. Por este frágil equilibrio no siempre se obtienen resultados favorables desde la ciudadanía en general, dando como resultado el descontento público. Lo anterior se debe también a que muchas veces, más que acciones dentro de un plan de incidencia, las movili-

zaciones suelen ser iniciativas aisladas y desorganizadas que corren el riesgo de poner en desprestigio una causa de interés público.

- **Litigio estratégico.** Son las actividades de defensa jurídica que las organizaciones promueven a su nombre o en representación de los afectados por una política pública o una acción de gobierno que se considera inadecuada y que lastima los derechos de la ciudadanía. Se llama estratégico porque no se selecciona cualquier caso, sino que se invierten los recursos necesarios para lograr “decisiones trascendentes” por parte de los tribunales. Esto quiere decir que se busca producir sentencias que cambien la interpretación de las leyes, hagan evidente la inadecuada acción del gobierno o demuestren que una ley es inadecuada o injusta. Es decir, no se trata sólo de apoyar a alguien o defender a un grupo de personas, sino incidir mediante las decisiones del Poder Judicial.
- **Observatorios ciudadanos.** Los observatorios surgen como consecuencia de la falta de credibilidad o certeza en la información que proporcionan las instituciones y programas públicos. También cuando no existen mecanismos de participación ciudadana. En los observatorios se reúne a ciudadanos, académicos y expertos en un tema, para generar información que contraste con la presen-

tada por el gobierno y que dé seguimiento o evalúe la implementación de alguna política pública concreta.

- **Contraloría ciudadana.** Una de las actividades **instrumentales** que se realizan en la ejecución de políticas públicas es el control de la actuación de los servidores públicos e, incluso de otros actores, conforme a la legalidad. Esto incluye, por lo general, la aplicación de los recursos públicos de la forma adecuada. Cuando el gobierno es omiso en esta tarea, o bien cuando es insuficiente su actuación, se pueden realizar tareas de contraloría ciudadana que documenten el actuar ilícito o desapegado a las normas de algunos actores. Debe mencionarse que el resultado de la contraloría ciudadana no es aplicar la ley por mano propia (imponer multas o encarcelar, por ejemplo) sino brindar a las autoridades competentes elementos para aplicar la ley y obtener sanciones.
- **Monitoreo ciudadano.** De manera similar a la contraloría ciudadana, se refiere a actividades de observación de cómo se realizan las actividades de gobierno, frecuentemente en trámites y servicios. Su propósito, sin embargo, no es denunciar un hecho ilícito, sino promover mejoras en la realización de las actividades de gobierno contrastando la opinión de la ciudadanía y la información oficial con experiencias exitosas en la prestación de servicios,

estándares de calidad o expectativas. Se basa, por tanto, en la recolección de información y el análisis, para la producción de propuestas de mejora que puedan adoptarse por los gobiernos.

- **Evaluación ciudadana.** Como la evaluación es una fase del ciclo de políticas públicas, las organizaciones pueden proponer y realizar ejercicios de evaluación que sean novedosos o se distingan de los ejercicios oficiales. Al igual que los observatorios, la contraloría y el monitoreo, se pretende obtener resultados diferentes a los del gobierno, que hagan visible la necesidad de transformar las políticas públicas y que generen propuestas desde la sociedad civil sobre qué debe hacerse en cada caso.
- **Cabildeo.** Esta palabra se relaciona con las decisiones de un “cabildo” en el contexto del gobierno municipal sólo porque se trata de que diferentes puntos de vista intervengan en la toma de una decisión completa. El término en inglés para esta actividad es “**lobbying**” y se refiere a las acciones de esperar en el recibidor o entrada de un edificio público u oficinas (el “**lobby**”) o en sus pasillos a un tomador a una persona encargada de tomar decisiones para presentarle una propuesta o una iniciativa. Esta es una práctica frecuente, sobre todo, en el poder legislativo. Por supuesto que el cabildeo podría tener ex-

presiones vistosas o artísticas, que fueran más cercanas a una manifestación. El “arte del cabildeo,” sin embargo, consiste en la persistencia que se tiene en que, una vez entregada la propuesta, se insista en su revisión y consideración. Para ello se pueden formalizar intercambios de cartas y propuestas, diálogos privados con la persona a quien se dirige el cabildeo, entre otras. En tu comunidad o en las redes de organizaciones puedes encontrar expertos en el cabildeo en los Congresos locales, en el Congreso de la Unión, pero también con los gobiernos municipales, locales y el Federal. Es una herramienta que puede ser de gran utilidad para lograr de manera discreta, influir directamente en el diseño y ejecución de una política pública.

Herramientas de deliberación

- **Foros, asambleas, conferencias, seminarios.** En general, hacemos referencia con esta categoría a la convocatoria a diferentes actores sociales que tienen que ver con una política pública para poder dialogar sobre cualquier elemento de su ciclo vital. Si bien esta herramienta puede, sobre todo, generar información de utilidad y muy valiosa, es necesario acompañarla de herramientas de difusión y comunicación, así como algunas de presión, para

○..... ¡Ojo!○

Existe una delgada línea entre la realización de acciones de participación ciudadana (intervenir en la toma de decisiones sobre asuntos de interés públicos) y la participación política. Recuerda que las OSCs en México no pueden dedicarse a actividades políticas, por lo que el acceso mediante el cabildeo a personajes como legisladores no puede “contaminarse” con la realización de acciones a favor de un partido político, candidatos, entre otros (artículo 7, fracciones XI y XII de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil). Esto podría derivar en la pérdida de un registro oficial pero, más importante, en la credibilidad, legitimidad y respeto de la OSC en cuestión.

De la misma manera, las organizaciones que cuentan con estatus como “donatarias autorizadas” ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT), en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta tienen prohibido la realización de actividades que influyan en la legislación (artículo 97, fracción II).

que sean más efectivas. Por lo general una discusión no tendrá como resultado inmediato la incidencia, es sólo un paso en una estrategia más amplia.

- **Mecanismos de participación para la deliberación.** En el siguiente apartado de este Módulo ahondamos en este tema, resaltando desde este momento que, a diferencia de otros métodos de diálogo y discusión, éstos tienden a ser más efectivos pues suelen tener en sus reglas alguna indicación sobre qué debe hacer el gobierno como consecuencia de la escucha de la ciudadanía.
- **Diseño participativo de planes.** Se trata de la convocatoria que realizan algunos gobiernos a organizaciones, empresarios o incluso a grupos sociales excluidos para participar de forma activa en toma de decisiones, por ejemplo, en programas sociales. Con esto, se favorece la toma de decisiones se haga de forma democrática.

Herramientas de cogestión

- **Presupuesto participativo.** Es una herramienta que permite conocer directamente de la sociedad cuáles son las problemáticas que afectan el desarrollo de su vida. Para ello, el gobierno emite en primer lugar una convocatoria para que las demandas se conozcan a través de una votación,

o de mecanismos como la consulta pública. En consecuencia, se asignará una partida (un monto específico) del presupuesto público para atender la opción más popular o identificada como prioritaria por los propios ciudadanos. Enseguida, se puede contar con la participación de la ciudadanía en el seguimiento y evaluación de las acciones del gobierno para hacer posible la atención de las demandas ciudadanas. Como se ve, es un proceso alternado, en el que ciudadanía y autoridades conviven para lograr atender de manera concreta las necesidades de la población.

- **Coinversión.** Esta herramienta ya se ha explicado de manera particular cuando examinamos la “cooperación” al explicar el esquema de “las cuatro Cs”.
- **Gobierno abierto.** Se trata de una novedosa herramienta en la cual la sociedad civil propone al gobierno algunos temas que es necesario hacer más transparentes o donde la información puede presentarse de manera más útil para l@s ciudadan@s. La forma de actuar en esta herramienta es muy interesante porque tanto las autoridades como las personas u organizaciones se comprometen a una serie de acciones para poder atender la necesidad o petición que se ha identificado. Se puede convertir en un ejercicio cíclico, anual o semestral, donde las personas y organizaciones se comprometen con el gobierno a

atender paso a paso diferentes aspectos opacos de las políticas públicas que se ejecutan.

Reflexiona

¿Qué tipo de herramientas de incidencia son los más abundantes? ¿Cuáles ya conocías? ¿Qué nos hace pensar que existan más tipos de herramientas de difusión y presión que de deliberación y cogestión en nuestro país? ¿Cuáles le convendría experimentar a tu organización para incidir de forma distinta?

Una vez revisadas las notas y los ejemplos, es importante una última reflexión. Se debe tener presente, de acuerdo con Mónica Tapia y sus colaboradores de *Alternativas y Capacidades*, que debemos siempre realizar un “análisis del contexto y coyuntura”⁴ para elegir correctamente las herramientas de incidencia. En este ejercicio determinaremos las características de los actores en una política, sus posturas y decisiones (*contexto*, como en el esquema de las “cuatro Cs”) o las circunstancias que se viven y pueden apoyar o perjudicar una estrategia de incidencia (*coyuntura*) para decidir sobre la conveniencia de elegir alguna herramienta; según veremos más a detalle en el siguiente Módulo. En general, siguiendo a la misma autora, podemos recordar que las herramientas pueden tener tres funciones principales:

4 Mónica Tapia, *op. cit.*

- **Persuadir** directamente a la contraparte
- **Obtener** visibilidad y opiniones favorables de otros actores y l@s ciudadanos (adhesión), como un paso para lograr influenciar al gobierno.⁵
- **Acumular** mayor poder real delante de las autoridades para ser escuchados.

Dependiendo del caso y de nuestra experiencia o la de otr@s, será que optemos por usar herramientas que nos permitan una u otra función específica. Asimismo, es importante recordar, siguiendo a Mónica Tapia:

- **Ser** consistentes y persistentes. Es decir, mantener siempre una misma postura y no dejar de realizar acciones para proponerla y defenderla.
- **Evaluar y reevaluar** la estrategia de incidencia. Esto, para decir cuáles son las herramientas más adecuadas en un contexto y coyunturas que cambian frecuentemente.⁶

Por último, se debe resaltar que un país o una comunidad democrática deberían privilegiar la existencia de reglas claras para la participación ciudadana y, por ello, facilitar espacios e instituciones para la incidencia. Por ello, en la segunda sección reflexiona-

5 *Op. cit.*

6 *Op. cit.*

remos sobre los mecanismos de participación ciudadana que son ejemplos de instituciones dispuestas para lograr la incidencia, si las OSCs así lo decidimos y lo realizamos con una estrategia concreta y ordenada.

Dinámica de aplicación: "Análisis de caso"

Instrucciones: Para llevar a cabo esta dinámica, el grupo deberá dividirse en equipos de cinco a ocho participantes, según se los indique la o el facilitador. Posteriormente, los integrantes de tu equipo y tu deberán leer y analizar con cuidado el caso que la o el facilitador les entregue. Una vez que el problema descrito en el caso de análisis haya quedado claro para todo tu equipo, reflexionen en conjunto sobre cuál es la situación en el esquema de las "cuatro Cs"; así como la estrategia de incidencia empleada, señalando si es acorde o no con las sugerencias que se desarrollaron a lo largo de este primer tema. Luego, clasifiquen talas herramientas según la tipología aprendida y propongan nuevos instrumentos para favorecer la incidencia.

Puedes anotar las conclusiones a las que lleguen en el siguiente recuadro.

Para finalizar, una o un representante de cada equipo pasará al frente y expondrá el caso, así como las opiniones de cada equipo. Se dará espacio para debatir, si existen opiniones diferentes, pero siempre respetando la opinión de l@s otr@s; así como las indicaciones de la o el facilitador para concluir un tema o actividad y continuar con el desarrollo de la dinámica o bien, con los contenidos del Módulo.

Los mecanismos de participación ciudadana como herramientas de incidencia.

Objetivo particular del tema

Las y los participantes conocerán qué son los mecanismos de participación ciudadana y cómo pueden ayudarlos a incidir; también identificarán algunos ejemplos relevantes.

Dinámica introductoria:
"Submarino"

Instrucciones: La o el facilitador elegirá un número de participantes por sorteo. Luego, los acomodará en filas, a las cuáles les pondrá nombre y número como si se tratara de un tablero de ajedrez (las "horizontales" con letras, las "verticales" con números). Se podrá apoyar de carteles para que sea más fácil identificarlos. Cada participante será un "submarino" que la o el facilitador tratará de "hundir" en tres oportunidades, pidiéndoles que mencionen cada vez un mecanismo de participación ciudadana. No se vale repetir los nombres de mecanismos que otro haya dicho. Si no se tiene una respuesta o se falla, se "hundirán." Quien logre "sobrevivir", por el contrario, ganará un obsequio. Mientras tanto,

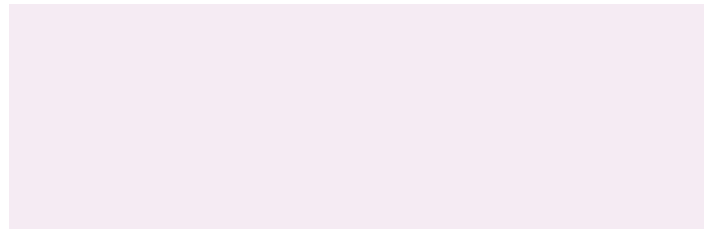
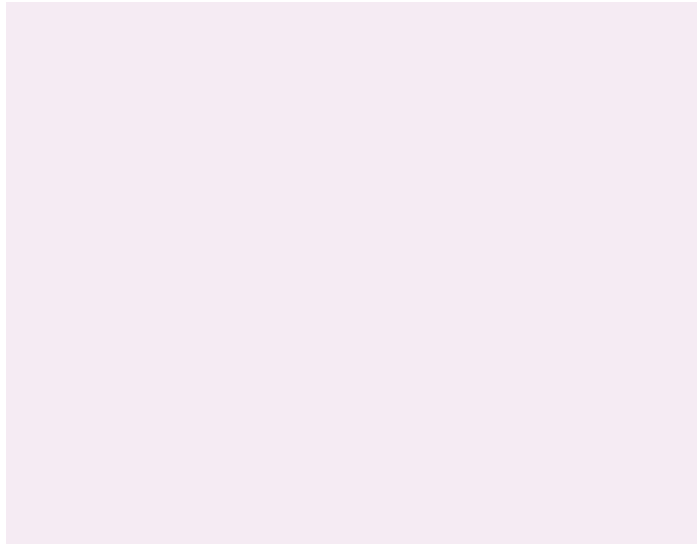
tod@s estaremos apuntando en el recuadro que sigue las respuestas correctas.

Respuestas correctas: Mecanismos de participación ciudadana mencionados por mis compañer@s.

Reflexiona sobre las siguientes preguntas:

- ¿Cómo te hizo sentir el ejercicio?
- ¿Conocías los mecanismos que se mencionaron?
- ¿Qué será lo que distingue a un “mecanismo”?

La o el facilitador permitirá algunas participaciones, antes de seguir con el desarrollo del Módulo. Recuerda respetar las opiniones y el tiempo de tod@s. Puedes anotar las ideas que consideres más importantes en los espacios en blanco del Manual o solicitar una hoja adicional a tu facilitador.



Apuntes teórico-conceptuales

Recordemos que la participación ciudadana es el ejercicio de nuestros derechos para intervenir en la dirección de los asuntos públicos. Una forma de participar, desde luego, es incidir. Los mecanismos de participación ciudadana facilitan la incidencia porque son **instituciones**, es decir, cuentan con reglas precisas que definen en mayor o menor medida qué le corresponde a cada uno de los participantes. Esto en tanto que, como vías para la participación ciudadana, ponen en contacto a la ciudadanía con el gobierno y al mismo tiempo crean **espacios públicos**, adecuados para la transparencia, el diálogo, la deliberación y, por supuesto, para influir. Los mecanismos de participación ciudadana, en este sentido se forman por un actor gubernamental y uno (o varios) de la sociedad civil y la **normatividad**, o las reglas escritas que regulan las acciones de cada uno de los participantes, así como sus objetivos y sus procedimientos de funcionamiento.

Conceptos clave

- ♦ **Espacios públicos.** En la vida real, designamos un espacio público (aquel donde todos pueden entrar, transitar y usar) frente a un espacio privado, o restringido. En este Manual lo utilizamos como una metáfora de esos espacios, adecuadamente delimitados (definidos en tiempo y espacio) donde los diferentes actores sociales pueden intervenir para dialogar y deliberar sobre asuntos de interés público.
- ♦ **Mecanismo de participación ciudadana.** Es una institución, es decir, son espacios públicos con reglas para todos los actores, que desarrollan la manera en que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos para intervenir en la dirección de los asuntos públicos.

Como veíamos desde el Módulo 1, podemos entender por **participación ciudadana** casi cualquier acción que los ciudadanos realicen ejerciendo sus derechos para intervenir en la dirección de los asuntos públicos de su país. Por ello, los mecanismos de participación ciudadana son espacios públicos donde se tienen reglas para que los actores gubernamentales y de la sociedad civil realicen este ejercicio de derechos en la democracia. A continuación te presentamos un texto donde se describen algunos mecanismos de participación ciudadana que existen en el Gobierno Federal. El propósito principal es que, al leerlo, identifiques nuevas formas participar que, al ser mecanismos, cuentan con reglas claras para favorecer la incidencia de las OSCs en políticas públicas. El texto es un resumen ejecutivo elaborado por el **Instituto para la Defensa del Interés Público, A.C. (IDIP)** como parte de una investigación realizada durante 2011 para identificar qué mecanismos de participación ciudadana se mencionan en las leyes del Congreso de la Unión para operar a nivel federal.

Algunos mecanismos de participación ciudadana en las leyes que expide el H. Congreso de la Unión, a partir del Inventario de IDIP (2011, y otros actualizados).

A continuación retomamos algunos ejemplos de mecanismos de participación ciudadana que existen en las leyes expedidas por la Cámara de Diputados y la de Senadores y que se encuentran actualmente vigentes. Están clasificados de acuerdo a alguna función básica que comparten, así como por su ámbito de acción. Los ofrecemos como una fuente de consulta sobre la diversidad de espacios y formas que existen para participar en temas de interés público de importancia nacional o local, que pueden servir como punto de partida para iniciar un proyecto de este tipo en tu estado o municipio.

A continuación retomamos algunos ejemplos de mecanismos de participación ciudadana que existen en las leyes expedidas por la Cámara de Diputados y la de Senadores y que se encuentran actualmente vigentes. Están clasificados de acuerdo a alguna función básica que comparten, así como por su ámbito de acción. Los ofrecemos como una fuente de consulta sobre la diversidad de espacios y formas que existen para participar en temas de interés público de importancia nacional o local, que pueden servir como punto de partida para iniciar un proyecto de este tipo en tu estado o municipio.

- **Consejos Consultivos Nacionales.** Son espacios públicos donde se encuentran representados organismos de gobierno, de la sociedad civil, académicos e, incluso, empresas y otros entes privados. En estos espacios se presenta, analiza y delibera el contenido de algunas políticas públicas que aplican al ámbito nacional (es decir, que realiza directamente el gobierno federal, o bien, que se ejecutan en conjunto con las entidades federativas y los municipios). Algunos ejemplos son:
 - ◆ Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable
 - ◆ Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Sustentable
 - ◆ Consejo Nacional Forestal
 - ◆ Consejo Consultivo de Desarrollo Social
 - ◆ Consejo Consultivo de Turismo
 - ◆ Consejo Nacional de Participación Social en la Educación
 - ◆ Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
 - ◆ Foro Consultivo Científico y Tecnológico

- ◆ Asamblea Social del Instituto Nacional de las Mujeres
 - ◆ Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
- **Consejos Directivos Ciudadanos.** Son espacios públicos en donde se reúnen ciertos ciudadanos destacados o notables con experiencia y autoridad científica o moral en determinado tema y que, en esa medida, deciden sobre el rumbo que debe tomar cierta institución pública de carácter nacional, en equilibrio con las funciones que ésta tiene atribuidas por Ley. Aquí mencionamos:
 - ◆ Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
 - ◆ Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
 - ◆ Consejo Ciudadano de Personas Adultas Mayores
 - ◆ Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Mujeres
 - ◆ Junta de Gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
 - ◆ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
 - ◆ Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad
- ◆ Comité Técnico del Fondo de Garantía para el Fomento de la Agricultura, Ganadería y Avicultura
 - ◆ Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal
 - ◆ Comité Mixto del Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuícola
- **Consejos Consultivos Estatales y Municipales.** Son espacios públicos que reflejan, hacia el ámbito de lo local (en las regiones, en los estados, en las cuencas) y lo municipal un esquema de funcionamiento similar a los Consejos Consultivos Nacionales sobre los mismos temas de interés público y de importancia nacional. Podemos citar:
 - ◆ Consejos Estatales para el Rural Sustentable
 - ◆ Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable
 - ◆ Consejos Estatales de Pesca y Acuicultura
 - ◆ Consejos Estatales de Participación Social en la Educación
 - ◆ Consejos Municipales de Participación Social en la Educación
 - ◆ Consejos de Cuenca
 - ◆ Consejos Consultivos Locales de Turismo
 - ◆ Consejos Consultivos Municipales de Turismo
 - ◆ Consejos Estatales para la Competitividad
 - ◆ Patronatos para Liberados

Banco de recursos

Para mayor información sobre el funcionamiento de los Consejos Consultivos Nacionales y sus casos de éxito, recomendamos consultar el libro de IDIP “Mejores prácticas de buena gobernanza al interior de los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental” disponible en el sitio www.consejosconsultivos.mx

- **Otros mecanismos.** En esta lista se encuentran citados algunos casos de interés que, además de los órganos de consulta establecidos (consejos consultivos, que son los mecanismos más comunes en México) se pueden encontrar en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; así:
 - ◆ Iniciativa ciudadana (artículo 71, fracción IV de la CPEUM). Es el derecho que tienen los ciudadanos, sin mediación de un político, de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, siempre y cuando se reúna para ese motivo a un 0.13% de la lista nominal de electores federal.
 - ◆ Consulta ciudadana (artículo 35, fracción VIII de la CPEUM). Cuando el 2% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal solicitan al Congreso de la Unión realizar someter al voto de todos los ciudadanos una decisión sobre un

“tema de trascendencia nacional”.

- ◆ Iniciativa de Juicio Político. Un grupo de ciudadanos presentan ante el Congreso de la Unión su solicitud de iniciar juicio político contra un servidor público, para removerlo de su cargo por faltas graves en el servicio.

Dato curioso ■

Instrumentos como la iniciativa y consulta ciudadana se incorporaron recientemente al orden federal. Éstos permiten la participación de los ciudadanos en funciones que normalmente tiene un poder público, como presentar leyes o tomar decisiones trascendentes. Por ello, algunos los conocen como “mecanismos de democracia semidirecta”, es decir, un punto intermedio entre la participación ciudadana regular y el ejercicio directo del poder público.

Reflexiona ○

¿Tu estado o municipio tiene leyes de participación ciudadana? ¿Conoces los mecanismos que contienen?
¿Has puesto en práctica alguno de ellos?

Banco de recursos

Los estados y el Distrito Federal fueron pioneros en la adopción de Leyes de Participación Ciudadana, que contienen diferentes mecanismos, generalmente los de “democracia semidirecta.” El siguiente estudio de 2006 del Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) hace un resumen del avance de estos mecanismos hasta esa época: “Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente.” Recuperado en julio de 2013 de http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/4_pciudadana.htm

Dato curioso ■

A pesar de que muchas entidades federativas tienen una ley de participación ciudadana local, a la fecha no existe una ley de participación ciudadana federal o general (para aplicar en la federación y los estados).

- **Testigo Social.** Es un mecanismo que prevén las leyes de compras del Gobierno Federal (adquisiciones y obras públicas) para que un tercero, ciudadano o representante de una OSC, intervenga en el proceso de contratación con el objetivo de observar que el mismo se apegue a la legalidad y sea transparente. Al finalizar su participación genera un testimonio, donde recuenta cómo se realizó el proceso y resume sus comentarios y propuestas.

- **Organizaciones de la sociedad civil.** En términos de la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), las organizaciones ciudadanas se pueden registrar para obtener su Clave Única de Identificación (CLUNI) y poder gestionar recursos o bien, formalizar su participación en espacios públicos del orden federal. Consulta el anexo XX sobre el marco jurídico y fiscal de las OSCs, para mayor información.

Dato curioso ■

Adicional a la LFFAROSC, las entidades federativas tienen sus propias leyes de fomento. Para 2008, por ejemplo, un estudio de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CFAOSC, órgano intersecretarial federal) reportaba la existencia de leyes sobre este tema en Baja California, el Distrito Federal, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Esto puede implicar, en algunos casos, que se deba realizar otro registro local para acceder a fondos y espacios de participación, como en el Distrito Federal. En el Anexo F de este Manual podrás encontrar más información.

- **Denuncia ciudadana.** Si bien este parece ser un acto aislado o poco importante, especialmente ante la

desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones públicas, la denuncia adecuadamente canalizada es un ejercicio de participación ciudadana que activa una función pública específica. Por ejemplo: la denuncia en materia de protección de los recursos naturales puede incidir en la política pública de investigación y sanción de infracciones y delitos ambientales, para que la autoridad atienda cierto tipo de casos, independientemente de un plan de auditoría o de inspección.

- **Contraloría Social.** Es el derecho que tienen los beneficiarios de programas públicos de desarrollo social, entre otros, a vigilar el ejercicio adecuado de los recursos públicos que se destinan a este propósito. Para ello se forman Comités de Contraloría Social que, con el apoyo de la propia instancia ejecutora y de la Secretaría de la Función Pública, pueden registrar irregularidades, comentarios y observaciones sobre la ejecución del proyecto. Además de ser una herramienta importante para el combate a la corrupción y la transparencia de los programas, son importantes también en la construcción de ciudadanía; es decir, en que los ciudadanos que antes no estaban organizados o no conocían cómo participar, adquieran estas habilidades, en pleno ejercicio de sus derechos.

Banco de recursos

Más información sobre el tema de Contraloría Social y otros mecanismos de participación ciudadana contra la corrupción se pueden encontrar en el libro:

Rivera, Varela y Gómez (2012) *Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción, cinco modelos de incidencia desde el servicio público*, México: Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.

También se puede descargar, junto con otros datos, del sitio www.anticorrupcion.mx

- **Consultas públicas.** Son mecanismos que, ante una circunstancia específica, el gobierno debe activar para conocer la opinión de los posibles afectados por un acto público. Así, por ejemplo, en la emisión de normas oficiales mexicanas (reglas técnicas obligatorias para la fabricación de productos o la prestación de servicios), pueden participar los industriales y los consumidores, junto con el gobierno, para comentar sobre la propuesta oficial de una regulación (en materia de alimentos o servicios de comunicaciones, por ejemplo). También, en el caso de manifestaciones de impacto ambiental de obras que se regulan por la ley federal (cambio de uso de suelo forestal, costas y manglares, desechos peligrosos, suelos contaminados, etcétera) se abre la resolución a consulta

pública, entre otros casos relevantes. El derecho a la consulta pública sobre proyectos de desarrollo a los pueblos indígenas se encuentra consignado en el artículo 2° Constitucional.

Dato curioso ■.....

Recientemente existe un debate jurídico interesante en torno al derecho a la consulta de los pueblos indígenas en materia de proyectos y planes de desarrollo. Este derecho, además de aparecer en nuestra Constitución, se ha desarrollado en el Convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Con esta ley internacional en mano, muchos pueblos indígenas (sobre todo en Latinoamérica) han podido lograr resoluciones judiciales que detienen proyectos que les perjudican en su medio ambiente o formas de vida. En México, la controversia está alrededor de la construcción del Acueducto Independencia, en Sonora, respecto de los derechos del pueblo yaqui a la consulta. A la fecha de elaboración de este Manual, se había resuelto favorablemente a este pueblo un juicio de amparo para detener la obra, por no haberse realizado la consulta correspondiente.

Hemos retomado el ejercicio del “Inventario” de IDIP porque es una parte de una investigación que se dirigió no sólo a conocer cuáles mecanismos existen sino también cuáles funcionan. No se trata, entonces, de mencionar algunos espacios que sólo existen en papel (en las leyes) ¡o en la imaginación! Así, pueden existir muchos otros mecanismos que, quizás por falta de interés no se han puesto en práctica aún por los gobiernos o por l@s ciudadan@s.

La importancia de los mecanismos de participación ciudadana, como se puede observar en los diferentes casos citados en el “Inventario” anterior consiste en la oportunidad que tenemos como personas que deseamos incidir de entrar en un espacio público que tenga un diseño claro y nos permita conocer ¿quién está ahí?, ¿qué oportunidades tendré para influir?, e incluso si existe un camino en el que **deba** obtener un resultado concreto (por ejemplo: una denuncia, una respuesta, un comentario o una justificación respecto de lo que propongo).

No dejaremos de recomendar, por tanto, la importancia que tienen estos espacios públicos para favorecer la incidencia. De los estudios de IDIP como de los realizados también por Contraloría Ciudadana, también se ha desprendido que los mecanismos de participación ciudadana, como espacios públicos bien definidos, favorecen el surgimiento de ciudadanos cada vez más capaces y hábiles en la incidencia, favoreciendo el fortalecimiento de la democracia. Por ello, enfatizamos su utilización, no sólo como he-

herramientas para la incidencia, sino como expresiones válidas y útiles para aportar como ciudadan@s al bien común desde nuestros derechos humanos.

Dinámica recreacional de repaso:
"Sopa de letras"

Instrucciones: Encuentra las herramientas de incidencia y mecanismos de participación ciudadana escondidos entre las letras. Luego, anótalos según la clasificación que corresponda. En total debes encontrar 23 herramientas y mecanismos. Cuando hayas terminado el ejercicio, puedes compartir tus resultados con tus compañer@s.

¡Clasifica las herramientas y mecanismos!

De difusión y comunicación	De deliberación	De presión	De cogestión

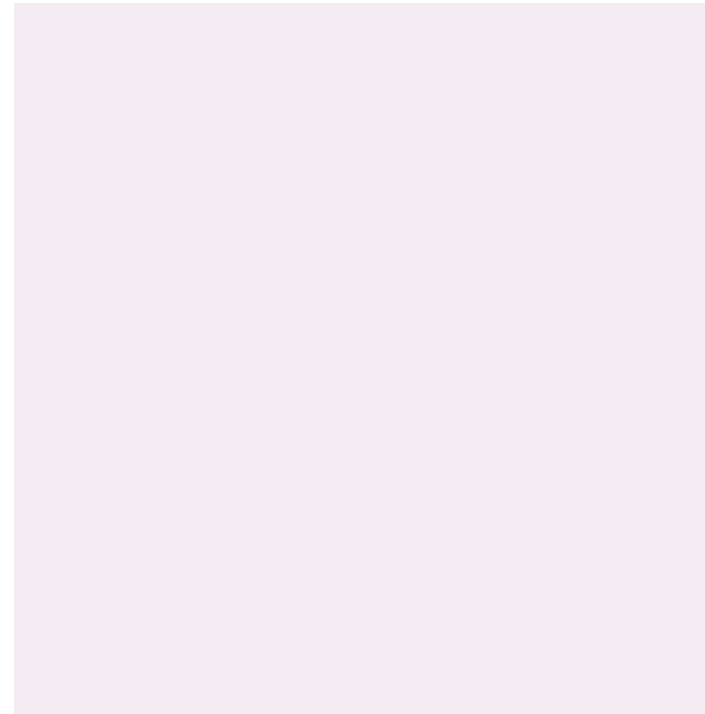
P R E S U P U E S T O P A R T I C I P A T I V O O R Y
A L E C O N T R A L O R I A S O C I A L Q D F U R G T
R D T D Q M O V I L I Z A C I O N T N J Y U R C G H J
T D Y F E A D W E T H O N J K N D F T G T O E O A B I
I C C G D S G I K M A D R S W A U R U O P J V N N B L
C D O U D T S K H X C C F J R D H J K I T R O S I N J
I H N N I H Y O J A W E R T Y A A W E D F B C E Z M M
P N S P S K J A C J H N M O P D E R Y H S S A J A F H
A M E O E E K S H I U T R F S U W I F B M J C O C Y N
C O J F Ñ J J G A N A D A D U I C A V I T A I C I N I
I N O B O A A O A E R L D T S C Ñ O P I E H O O O F B
O A C X P N I J C A D V E G B O N L H J S K N N N R N
N D O N A S R A F O Q S W S F V B A N Y T N D S E D N
C A N B R F A N S C N Q A D Y I N I M L I R E U S E P
I D S D T D T A Y I S S M F S T B C K B G S M L S D Y
U U U J I D I D H T M N U U R C H O U K O P A T O M J
D I L M C G N A J I F E D L O E U S T J S O N I C T N
A C T J I R U D T L R T N R T R F O G B O K D V I B G
D O I H P R M U F O V B E A I I F I F O C F A O E F D
A E V J A P O I R P F A R X C D V R V H I G T E D V C
N R O S T J C C W O G Z E S S O H O B K A V O S A B V
A O M A I N A A A I H X F D I J Y T N L L H S T D G F
U T U N V J E I K C N C E E B E B A N A S Y D A C H R
P I N F O L L C M I M S R R E S N V M J C O F T I Y H
L N I G D Ñ B N J U K W G T L N R R K N A I G A V U G
Ñ O C D E Q M U N J I E H Ñ P O T E I U W G O L I O D
H M I F P W A N H A A R Q X E C F S L K T Y N N L G A
M E P E L W S E G V A Z X C D E W B O C E R T H A B X
K J A N A D A D U I C A T L U S N O C V B N H T D L J
A F L T N G T J J T A Z X F F B H V N M J U Y T F D N
S B C B E B T N H A A X C T G J V K L I U G R K P Ñ V
D N X N S N H M G I D F G T Y U B N M O P U H Y T F D
F Y W K Y M H J A C O N S U L T A P U B L I C A S D F
G U Q L T O G L D I W X R T J O P Ñ L V E S D H F D G
H L W Ñ R P Y Ñ H N R F E S X V C V D H D A J V R D T
U O E A F L B O Y I C C V F N M D P D S X A S F D D B

Dinámica de aplicación: “Análisis de Caso”

Instrucciones: Para llevar a cabo esta dinámica, nuevamente el grupo deberá dividirse en equipos de cinco a ocho participantes, según se los indique la o el facilitador. Posteriormente, los integrantes de tu equipo deberán leer y analizar con cuidado el caso que la o el facilitador les haya proporcionado. Una vez que el problema desarrollado en el caso de análisis haya quedado claro para todo tu equipo, deberán reflexionar en conjunto para determinar qué mecanismo o herramienta de incidencia pueden emplear para su resolución y porqué.

Recuerda que para el adecuado desarrollo de esta dinámica, es importante que todas las voces de tu equipo sean escuchadas y respetadas por igual. El mantenerse abiertos a la opinión y experiencia de tod@s seguramente les ayudará a llegar a conclusiones muy interesantes y enriquecerá su aprendizaje.

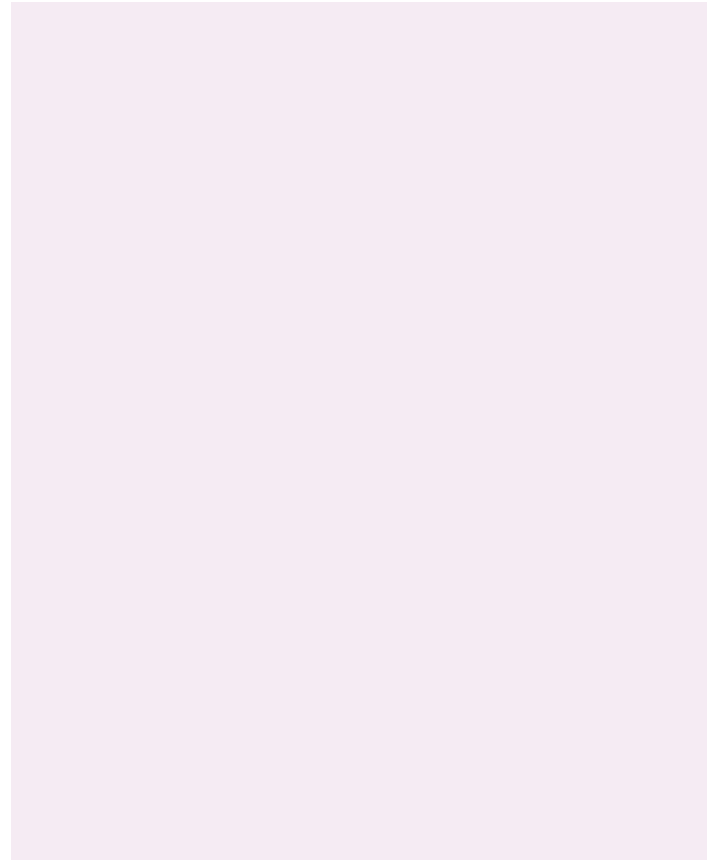
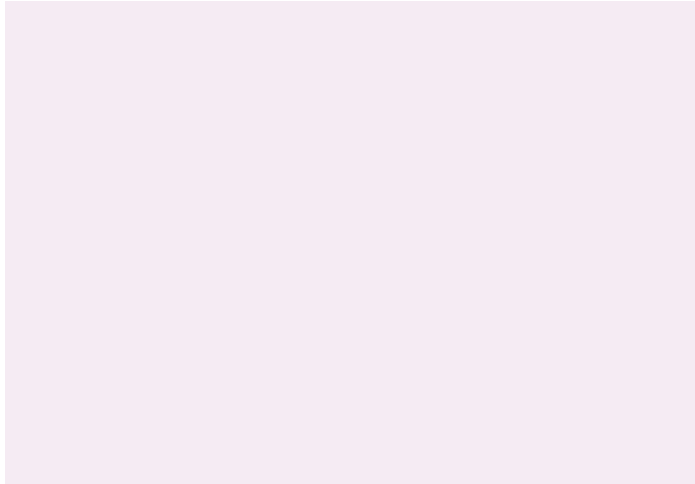
Anota las conclusiones a las que llegue en el recuadro de abajo.



Luego, la o el facilitador pedirá que una pareja de cada equipo explique a) cuál era el problema y b) qué herramientas sugirieron para incidir. En cada caso abrirá la oportunidad para comentarios del resto de l@s participantes. Recuerda respetar la participación de otros y comentar brevemente, para no prolongar innecesariamente la actividad.

Ahora, reflexionemos sobre las siguientes preguntas. Si lo deseas, puedes anotar en los espacios en blanco del Manual algunas ideas principales; o puedes solicitar también hojas en blanco a tu facilitador.

- ¿Existe una sola herramienta que pueda contribuir a la incidencia en cada caso?
- ¿Cómo se pueden agrupar diferentes herramientas para hacer una mejor incidencia?
- ¿Cómo nos ayuda trabajar en equipo para decidir cuántas o cuáles herramientas podemos aplicar en un caso de incidencia?



Al finalizar la reflexión, seguiremos con el desarrollo del Módulo, hacia la Autoevaluación.

Recapitulemos....

¿Qué es lo más importante que hemos aprendido hasta ahora?

A lo largo de este capítulo, sin duda, hemos aprendido muchas cosas. Nosotros hemos resumido para ti algunas de ellas en los siguientes puntos:

- ✓ Para entender en el marco de la gobernanza cómo se dan las relaciones entre actores sociales y gobierno podemos emplear el esquema de análisis de las "cuatro Cs": cooperación, complementación, cooptación y confrontación.
- ✓ Las "cuatro Cs" son también una forma de pensar qué tipo de herramientas de incidencia podemos utilizar, según la calidad de las relaciones entre sociedad civil y gobierno.
- ✓ La cooperación implica metas y medios semejantes, por lo que se pueden emplear herramientas de cogestión, donde se colabora de manera intercalada en la ejecución de uno o más componentes de la estrategia de acción en las políticas públicas.

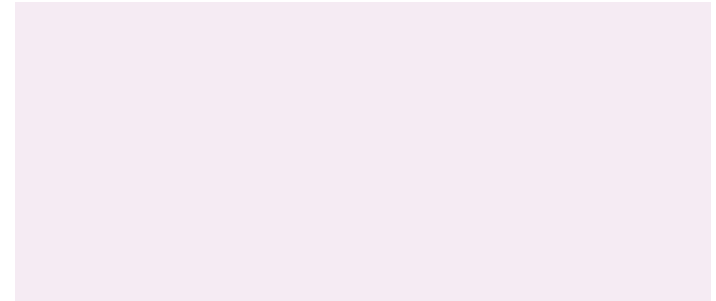
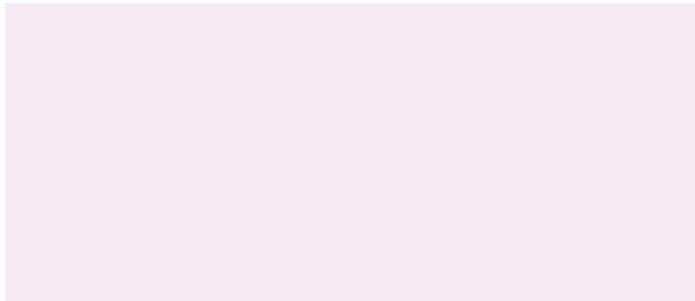
- ✓ Cuando existe complementariedad puede o no existir cogestión, porque cada actor seguirá su ruta respecto de una política pública específica; sin embargo, la incidencia se puede realizar en la planeación y en la evaluación, frecuentemente con herramientas de deliberación (las cuales permiten el diálogo, la discusión y la obtención de acuerdos y consensos).
- ✓ En los casos de cooptación, la incidencia es necesaria para reordenar los objetivos divergentes y "desenmascarar" la aparente armonía en las formas. Aquí se requerirán otras herramientas, como las de presión y de difusión e información, que permiten, por una parte, orillar al gobierno a adoptar decisiones y por, la otra, obtener adherentes y apoyo entre la ciudadanía.
- ✓ En los casos de confrontación se deberán usar, en la medida de lo posible, toda clase de herramientas, con el objeto de posicionar adecuadamente propuestas para nuevos consensos en los temas de interés público. Se puede priorizar, si es posible, la disminución del conflicto.
- ✓ Las herramientas de incidencia tienen tres funciones principales: para persuadir directamente; para obtener respaldo de más ciudadanos y organizaciones; y para acrecentar el poder para intervenir en los asuntos públicos.

- ✓ Los mecanismos de participación ciudadana destacan de entre las herramientas de incidencia por crear espacios públicos con reglas claras que permiten prever los resultados de la participación de los actores y, con ello, favorecer la incidencia.

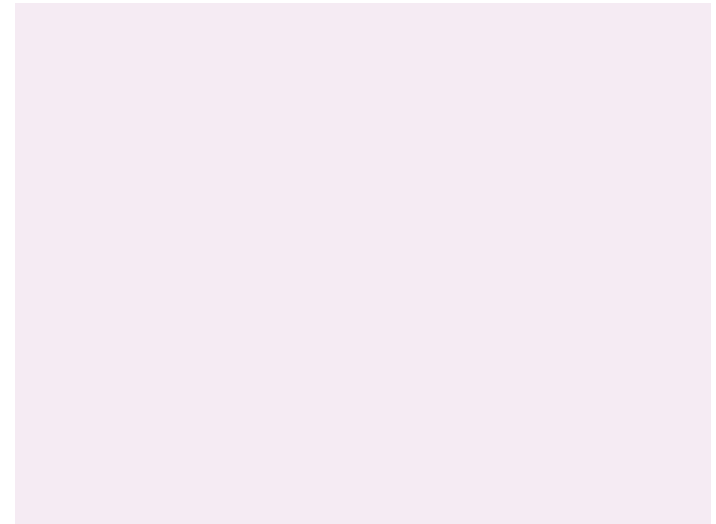
Autoevaluación

A continuación te presentamos un conjunto de preguntas que te ayudarán a verificar tu comprensión y aprendizaje respecto de los temas trabajados a lo largo de este módulo. Te invitamos a que las respondas con cuidado. Para ello, utiliza el espacio en blanco debajo de cada pregunta.

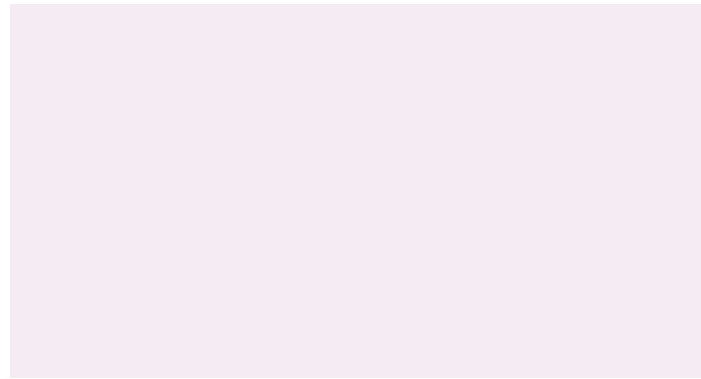
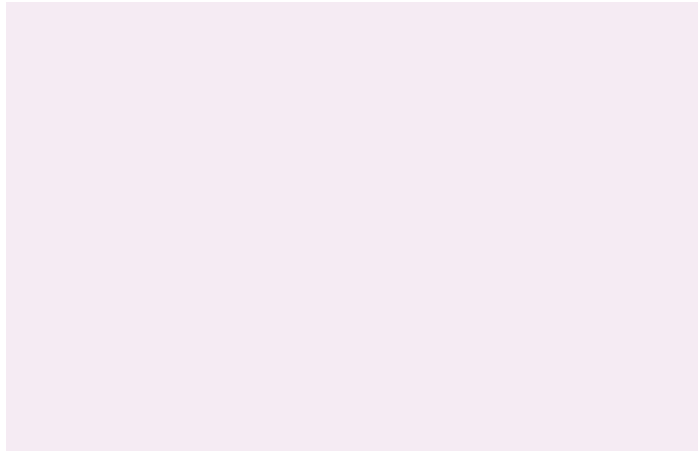
1. ¿Cuáles son “las cuatro C’s” y para qué sirven?



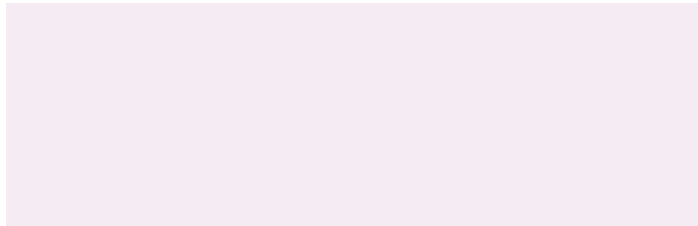
2. Escribe los cuatro tipos de herramientas que hemos propuesto en este Manual, apuntando un ejemplo de cada uno.



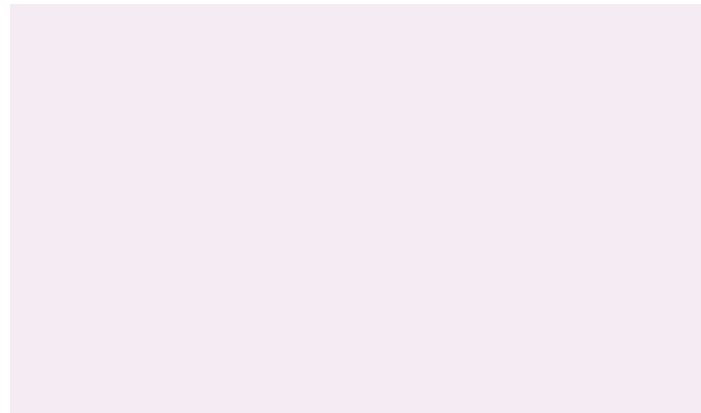
3. Menciona tres herramientas que has aplicado, tres herramientas que no conocías y tres herramientas que te interesaría aplicar.



4. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana aplican en tu contexto? ¿En tu comunidad? ¿En tu municipio? ¿En tu estado? Menciona uno a tres en cada caso.



5. Además de los puntos anteriores, ¿qué otros aprendizajes has adquirido? ¿Cómo los aplicarías para tu organización o tus acciones de incidencia?



Módulo 5.

Introducción

Elaborando un Plan de Acción: Pasos a seguir para incidir mejor.

Objetivo general de aprendizaje

Las y los participantes reflexionarán sobre la importancia de contar con un Plan de Acción para la incidencia, conocerán sus elementos y qué se debe tener en consideración para formularlos en cada caso.

En el Módulo anterior reflexionamos sobre diferentes herramientas para la incidencia. A partir del esquema de las “cuatro Cs” pudimos identificar diferentes maneras en que suceden los intercambios entre la sociedad civil y el gobierno, en el contexto de la gobernanza. Asimismo, enlistamos una serie de herramientas que parecen ser más propicias en ciertos tipos de relaciones, en las que podemos apoyarnos para lograr el objetivo principal de una acción de incidencia: transformar la toma de decisiones del gobierno, influyendo efectivamente desde nuestra posición como organizaciones de la sociedad civil (OSCs). También analizamos la oportunidad de utilizar los mecanismos de participación ciudadana como herramientas de incidencia que cuentan con reglas

claras para cada uno de los actores que en ellos intervienen; esto nos permite pensar de mejor manera qué se puede obtener en estos espacios públicos y cómo debemos organizar nuestra forma de actuar.

A lo largo del Módulo 4 , sin embargo, insistimos en un problema: la selección de herramientas de incidencia depende de un análisis claro y específico del **contexto** y de la **coyuntura** alrededor de un problema de interés público y las políticas que se desarrollan para atenderlo. Para poder entender mejor estas condiciones cambiantes del entorno para la incidencia, será siempre bueno tener en mente qué es lo que deseamos hacer, pero sobre todo tener muy claro

cómo queremos lograrlo. Por ello, este último Módulo complementa todo lo que hemos estado aprendiendo a lo largo del Manual explicando qué es y cómo elaborar un Plan de Acción que estructure los **qués** y **cómos** de una acción de incidencia en particular.

El Plan de Acción, por tanto, se convierte en una ayuda fundamental para las actividades de influencia y persuasión que realizamos como OSCs pues nos permite, en un comienzo, planear qué queremos hacer y cómo lograrlo, pero también cómo ejecutarlo correctamente, controlarlo y ajustarlo a tiempo para, finalmente, poner en evidencia el resultado y entender los alcances, los caminos y procedimientos para la incidencia, contestando a la pregunta *¿qué podemos hacer para influir mejor en políticas públicas?*

En consecuencia, primeramente vamos a reflexionar sobre qué es un Plan de Acción para la incidencia y por qué es importante elaborar uno. Después, analizaremos los diferentes componentes de un Plan de Acción y conoceremos cómo podemos hacer para ir integrándolos uno por uno, en la segunda sección del Módulo. En la parte final, también apuntamos algunos elementos para entender la importancia de formar redes para incidir, en relación con el concepto de **capital social**, como otra parte importante que debemos considerar en todo Plan de Acción.

Desarrollo

¿Qué requerimos para incidir?: Importancia de contar con un Plan de Acción

Objetivo particular del tema

■ Que las y las participantes comprendan qué es y por qué es importante contar con un Plan de Acción para la incidencia en políticas públicas.

Una breve lectura para reflexionar,
antes de iniciar:

“Muchos organismos de la sociedad civil latinoamericana tienen experiencia en incidencia política; sin embargo, la incidencia política, con frecuencia, se ha hecho en forma improvisada, tratando de resolver problemas complejos sin propuestas claras, con acciones aisladas y en ausencia de un proceso ordenado de planificación y evaluación. La tendencia ha sido de saltar de la identificación de un problema a la acción sin precisar exactamente lo que se quiere lograr, quién tiene el poder de decisión sobre su propuesta, qué intereses hay en juego y qué estrategias funcionarán mejor [...].

El resultado: acciones de incidencia débiles y poco efectivas para transformar la realidad social que desean.”¹

Reflexiona

¿Qué te hace pensar este breve texto respecto de la importancia de contar con un Plan antes de emprender acciones de incidencia en políticas públicas?

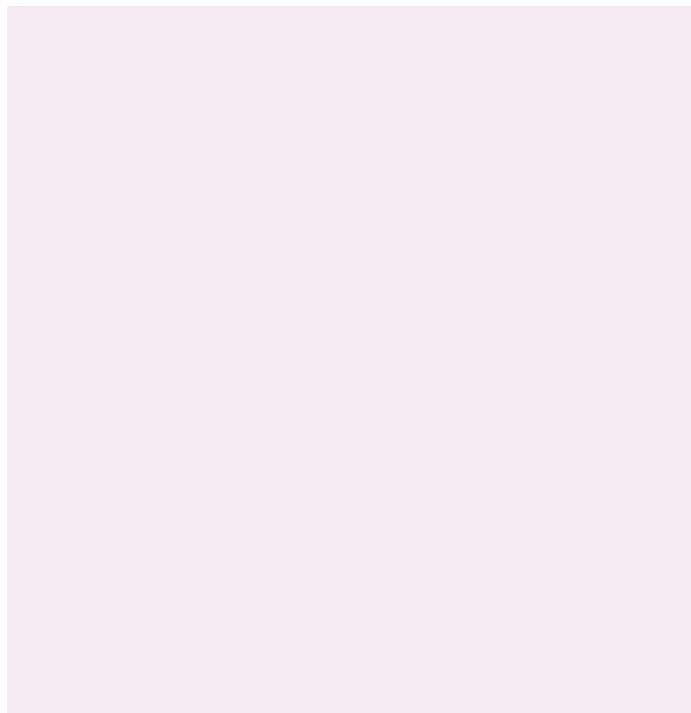
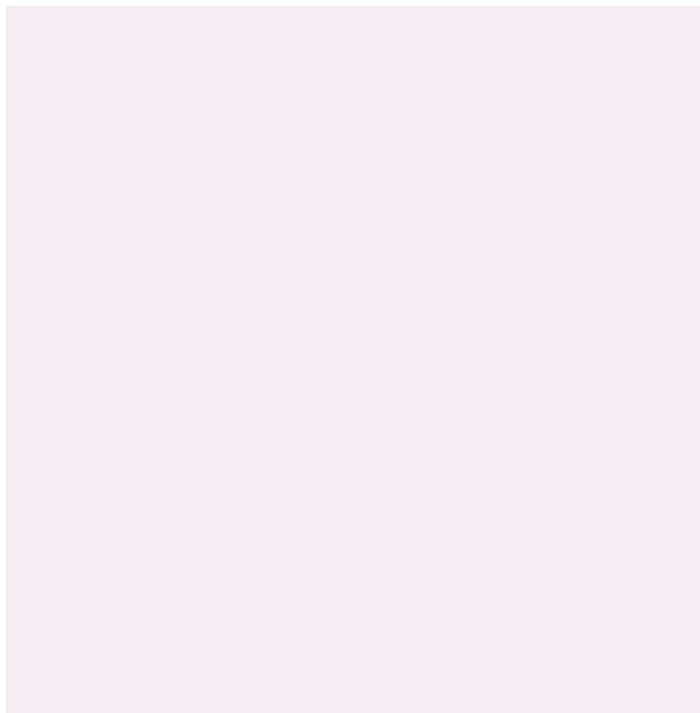
Aquí puedes anotar tus ideas más importantes.

1 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2002). *Manual Básico de Incidencia Política*. Documento electrónico disponible en http://www.programafrida.net/docs/frida2009/Manual_para_la_Incidencia_Politica_con_GLOSARIO.pdf Consultado en julio de 2013., p. 14

Dinámica introductoria: “Recuperando nuestra experiencia previa en incidencia”

Instrucciones: Detente un momento y reflexiona sobre tus experiencias previas en el trabajo de tu Organización. ¿Alguna vez han intentado llevar a cabo acciones de incidencia en políticas públicas?

- Si tu respuesta es **afirmativa**, ¿Cómo resultó esa experiencia? ¿Qué factores crees que contribuyeron a su éxito o fracaso, según el caso? ¿Cuál fue la principal enseñanza que obtuviste de esta experiencia? Puedes anotar tus respuestas en el siguiente recuadro para, posteriormente cuando la o el facilitador lo solicite, compartirlas con el resto del grupo.



- Si tu respuesta es **negativa**, ¿qué factores o elementos consideras necesarios para, en un futuro, incidir en una política pública? ¿qué piensas que podría contribuir a tu éxito y qué limitarlo? Utiliza el siguiente recuadro para anotar tus respuestas para, posteriormente cuando la o el facilitador lo solicite, compartirlas con el resto del grupo.

La o el facilitador guiará un debate sobre las respuestas que hemos brindado. Escuchemos con atención y participemos con orden y respeto. La o el facilitador indicará cuando haya terminado la actividad y resaltaré algunos puntos comunes a los que se haya llegado. Así, con orden y respeto, sigamos a la exposición sobre el tema.

Apuntes teórico-conceptuales

Incidir en políticas públicas no es tarea fácil. Como hemos revisado a lo largo de los Módulos anteriores es una decisión que demanda de nosotros gran responsabilidad: mucho qué aprender, mucho qué hacer. Por ello, si queremos que nuestra decisión de incidir se traduzca en acciones que verdaderamente impacten y promuevan cambios que beneficien a la sociedad, debemos dar lo mejor de nosotr@s mism@s, proponernos objetivos claros y estar preparados para afrontar cualquier reto que se nos presente en nuestra tarea de incidir en tal o cual política pública.

Concepto clave

- ◆ **Plan de Acción (para la incidencia).** Documento que ordena y estructura los objetivos a alcanzar, los pasos a seguir y las herramientas a emplear para promover un cambio en cierta situación o circunstancia en torno a un problema público.

Un Plan de Acción es el documento en el que **ordenamos** y **estructuramos** los **objetivos** a alcanzar, los **pasos** a seguir y las **herramientas** a emplear para promover un cambio en cierta situación o circunstancia pública (en este caso, en las políticas públicas).

Para lograr incidir, sin duda, es nuestro mejor aliado. El Plan de Acción, como veremos, contiene una serie de elementos (como la definición del problema, la identificación de los actores centrales, la selección de la estrategia de acción y la formación de alianzas con otras organizaciones para lograr un mayor impacto) que sirven para:

- **Guiar la acción**, disminuyendo los riesgos y amenazas de un posible fracaso.
- **Definir** objetivos claros y enfocar en ellos nuestros esfuerzos, evitando la dispersión y duplicidad de nuestras actividades, aumentando así nuestras posibilidades de éxito.
- **Precisar y aprovechar** al máximo los recursos con los que cuenta nuestra organización: humanos, técnicos, económicos, sociales, políticos, etcétera.
- **Consolidar** las acciones a realizar en las fortalezas y oportunidades con las que cuenta nuestra organización, buscando que sus debilidades y amenazas no impacten negativamente en estas actividades.
- **Asumir** sólo aquellas tareas que la organización es capaz de cumplir; evitando así poner en riesgo la propia operación, así como el prestigio y **legitimidad** de la organización.
- **Articular** esfuerzos entre las distintas áreas o personas que colaboran con nuestra organización para lograr una adecuada comunicación y coordinación, que favorezca tanto el diseño como la ejecución de las acciones de incidencia.

- **Crear y/o fortalecer** lazos de colaboración con otras Organizaciones que beneficien, multipliquen y potencien las acciones de incidencia, aumentando así su impacto y sus posibilidades de éxito.
- **Dotar** de mayor legitimidad a nuestra acción: cuando tomamos el tiempo para planear la incidencia, aparecemos como organizaciones responsables, que asumimos con seriedad nuestro papel en una sociedad democrática. A su vez, logramos tener mayor respaldo e interés de parte de la ciudadanía en general, que empuje y justifique nuestras acciones. De esta manera, no dependemos solamente de oportunidades únicas o coyunturas políticas para alcanzar nuestros fines.

Todo descrito en la lista anterior, entre otros de los **beneficios** de contar con un Plan de Acción, por llamarlos de algún modo, pueden resumirse en la siguiente frase:

”

Contar con un Plan de Acción nos permite lograr acciones de incidencia más efectivas que se traduzcan en impactos más tangibles para cambiar positivamente una situación específica.

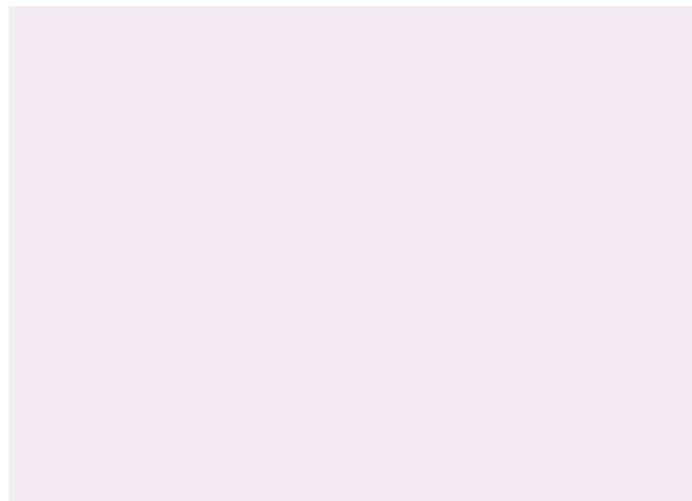
”



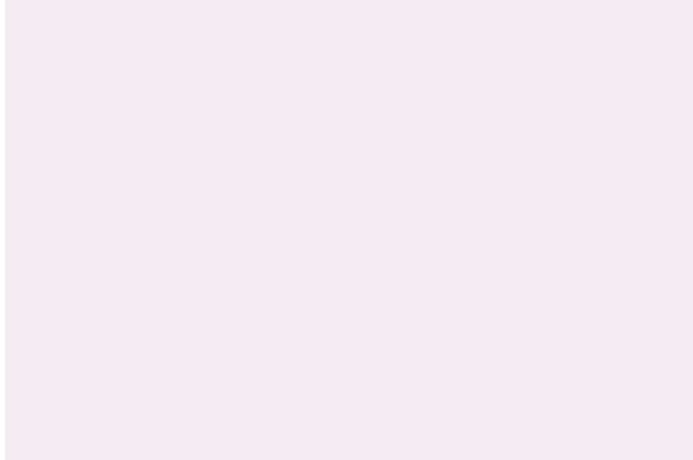
Teniendo ahora presente la importancia de contar con un Plan de Acción, pasemos al cierre de este apartado, para luego continuar con la descripción de los elementos que integran esta clase de documentos y cómo se forman; es decir, conoceremos cómo elaborar tu Plan de Acción para la incidencia.

Instrucciones: Para cerrar con la reflexión en torno al tema de este punto, te invitamos a responder las siguientes preguntas.

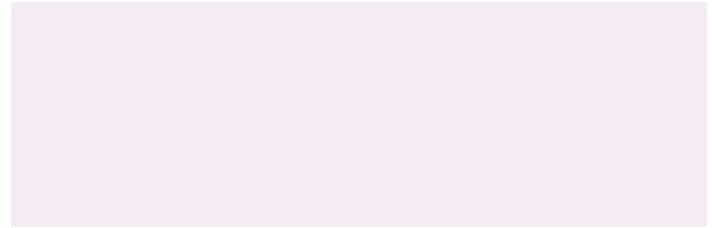
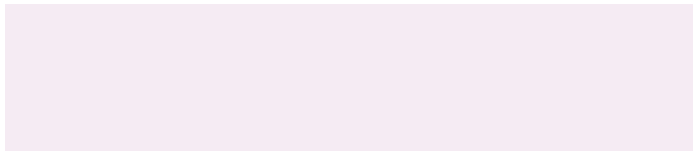
- Antes de iniciar este apartado, ¿considerabas que era importante contar con un Plan de Acción para la incidencia? ¿por qué?



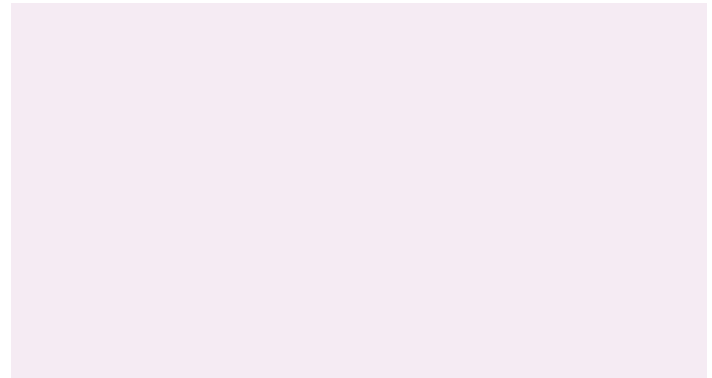
- ¿Cómo los conocimientos y argumentos proporcionados por la ó el facilitador han cambiado o no tu opinión sobre la importancia de contar con un Plan de Acción para la incidencia?



- Ahora, después de haber concluido este apartado ¿consideras que es importante contar con un Plan de Acción para la incidencia? ¿por qué?



- Para ti, ¿cuál fue el aprendizaje más significativo de este apartado? ¿Cómo crees que podrías aplicarlo en el trabajo de tu Organización?



La ó el facilitador les señalará cuándo ha terminado la actividad y resaltaré algunos puntos comunes a los que se haya llegado. Así, con orden y respeto, sigamos a la exposición de los temas que componen al siguiente apartado. "

Elaborando un Plan de Acción: Pasos y herramientas.

Objetivo particular del tema

Que las y los participantes aprendan cómo elaborar un Plan de Acción para la incidencia en políticas públicas, a partir de la descripción de los pasos y herramientas que lo integran.

Una breve lectura para reflexionar, antes de iniciar:

La elaboración de un Plan de Acción requiere de un elemento fundamental: COMPROMISO... Requiere de un grupo de personas comprometidas con su comunidad, su estado o su país, dispuestas a hacer lo que está al alcance de sus manos para una pequeña parte de la realidad social en la que habitan, en beneficio de todos y todas."²

² Karen Sirker (2002). *Manual Incidencia Política, Comunicación y Formación de Coaliciones Ciudadanas*. Documento electrónico disponible en <http://www.conama.cl/ciudadania/1298/article-34177.html> Consultado en julio de 2013, p.14

Dinámica introductoria: La receta

Instrucciones: En esta dinámica, la ó el facilitador te mostrará algunas láminas con los ingredientes y los pasos a seguir para elaborar un platillo de cocina.³

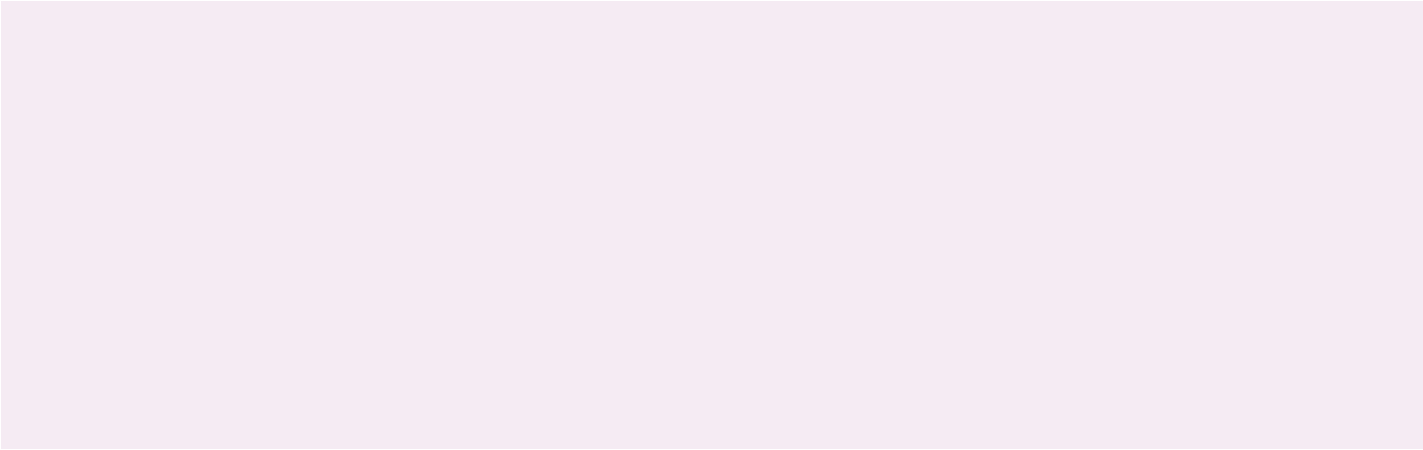
Reflexiona

¿Es indispensable incluir todos los ingredientes para elaborar el platillo? ¿qué pasaría si omitiéramos o cambiáramos uno o varios ingredientes?

¿Es importante seguir al pie de la letra los pasos para elaborar el platillo? ¿qué pasaría con el platillo final si alteráramos uno o varios pasos?

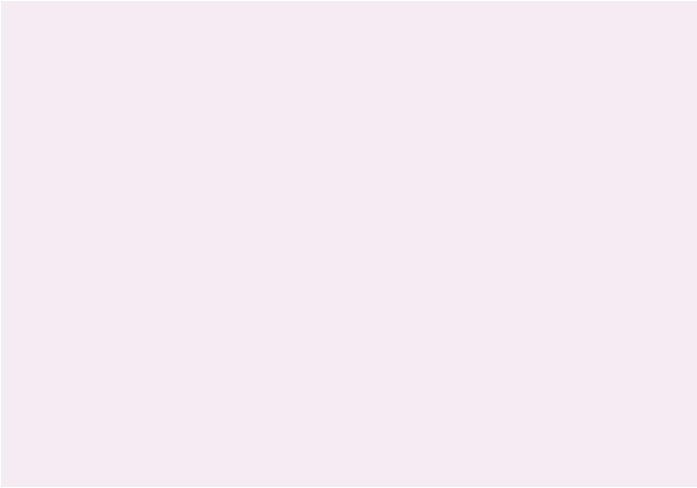
Aquí puedes anotar tus ideas más importantes.

³ Estas láminas las encontrarás en el apartado de Anexos, para que tú también las puedas utilizar cuando repliques este material al interior de tu Organización.



Ahora, imagina que el Plan de Acción es como una receta para la incidencia, en tu experiencia, ¿cuáles son los principales ingredientes que debe contener ese Plan?, ¿qué pasos se deben seguir?. Anota tus reflexiones en el siguiente cuadro y, cuando la o el facilitador lo indique, compártelas con tus compañer@s.

Ahora platiquemos un poco... una receta puede ser complicada de seguir, o implicar muchas acciones diferentes y pasos detallados para llegar a un resultado; sin embargo, como en el ejemplo ¿valdría la pena hacer todo eso para obtener un producto de calidad? Por supuesto que lo disfrutaríamos mucho. Intercambiamos puntos de vista y, cuando la o el facilitador lo indique, seguiremos adelante el desarrollo del Módulo.



Apuntes teórico-conceptuales

La elaboración del Plan de Acción es el paso siguiente a tomar después de que, como Organización, hemos **decidido** incidir sobre tal o cuál asunto de nuestro interés. Como señalamos en el apartado anterior, un Plan de Acción es **un documento en el que ordenamos y estructuramos los objetivos a alcanzar, los pasos a seguir y las herramientas a emplear para promover un cambio en cierta situación o circunstancia pública, en este caso, en las políticas públicas**. Por ello, en términos generales, debe precisar tanto las acciones a realizar, como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para lograrlas.

←..... ¡Idea!→

La elaboración de un Plan de Acción para la incidencia puede y debe ser un ejercicio en el que participen tod@s l@s miembros de tu organización, en tanto que cada persona puede aportar, desde su experiencia y visión, elementos importantes que enriquezcan el Plan y potencien su efectividad. Asimismo, si desde su diseño el Plan es un documento dialogado y consensuado entre tod@s, será más sencillo llevarlo a cabo de manera apropiada, trabajando en equipo.

No existen procedimientos estandarizados para diseñar o llevar a cabo un Plan de Acción, pues gran parte de esta tarea obedece a la capacidad creativa de la Organización para aprovechar al máximo los recursos con los que cuenta, junto con las circunstancias que le rodean y, así, ofrecer respuestas originales y puntuales ante la situación que desea intervenir. Ahora bien, desde nuestra experiencia y la experiencia de otras organizaciones estudiosas del tema, podemos ofrecerte una serie de elementos esenciales para este documento, es decir, los que todo Plan de Acción debe incorporar. Esto, siempre teniendo presente que tanto el modelo que a continuación te presentamos, como el que desarrolles en tu Organización no debe convertirse en una "camisa de fuerza", sino más bien **servir de guía abierta y flexible**, en constante revisión y ajuste, para ordenar las acciones que se proponen realizar, sin perder de vista el objetivo al cual quieren llegar. Recuerda:

”

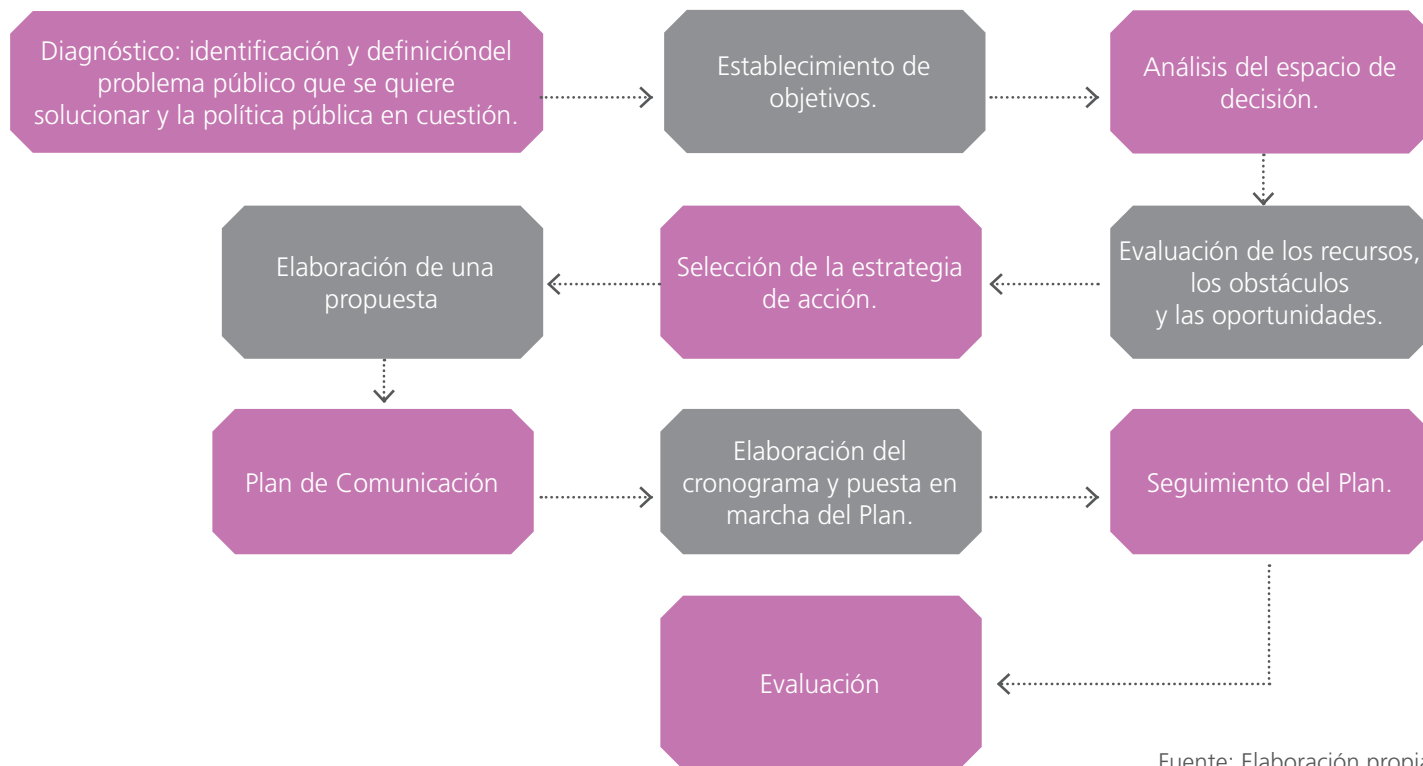
[...] Muchas oportunidades y riesgos se calculan sobre la marcha; sin embargo, un plan es como un mapa del campo. No podemos librar una batalla sin conocer la geografía y el clima del territorio, dónde están localizados nuestros aliados y adversarios, qué estrategias utilizaremos y qué movimientos harán los demás, etc.

”



De manera resumida, los pasos a seguir que te proponemos para elaborar tu Plan de Acción pueden visualizarse en el siguiente esquema:

Pasos a seguir para elaborar tu Plan de Acción.



Fuente: Elaboración propia

Banco de recursos

Puedes consultar otra propuesta muy integrada sobre cómo elaborar tu Plan de Acción en el

- ♦ **Manual Básico de Incidencia Política.** Elaborado por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2002). Disponible en http://www.programafrida.net/docs/frida2009/Manual_para_la_Incidencia_Politica_con_GLOSARIO.pdf

Veamos, entonces, cuáles son y en qué consisten cada uno de estos diez pasos -junto con las herramientas que puedes emplear para llevarlos a cabo- como un método útil para ayudarte a pasar de lo general a lo específico, de lo abstracto a lo concreto, de lo complejo a lo sencillo y, sobretodo, de lo imposible a lo posible en el tema de incidencia en políticas públicas.

Diagnóstico: Identificación y definición del problema público que se quiere solucionar.

La planificación de cualquier acción de incidencia debe iniciar con la identificación del problema que se busca resolver, señalando claramente cuáles son sus **causas**, cuáles sus **efectos** y cuáles sus

consecuencias. Esto, sin embargo, puede no ser tarea fácil, pues en nuestro entorno existen un sinnúmero de problemas, con múltiples causas y efectos que pueden requerir nuestra atención al mismo tiempo. Sin embargo, resulta imposible atender a la par más de un problema público, si acaso dos o tres, de acuerdo con nuestros propios límites organizacionales. La definición del problema, por tanto, nos permite realizar dos actividades necesarias: enfocar y priorizar.

Para ello les sugerimos que, como equipo al interior de su organización, reflexionen para identificar aquél problema público que los interesa de manera concreta y específica o que afecta a su comunidad o grupo de manera directa. Esto, para determinar cuál merece atención de manera urgente, dentro de todos los que forman parte de los temas de interés y ámbito de acción, la misión y propósito de su organización. Cuando hablamos de **incidencia en políticas públicas**, además, resulta fundamental que este problema se esté solucionando o se pueda atender mediante la puesta en marcha o modificación de una política pública, como tal. Recuerda, asimismo, que la identificación y priorización del problema "debe partir de la visión de la sociedad ideal que tiene su organización y, por tanto, que las acciones de incidencia que lleven a cabo deben contribuir, en forma concreta, a generar soluciones que transformen la realidad conforme a esta visión."⁴

4 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, *op. cit.*, p. 10.

¡Ojo!

Es importante que para priorizar y seleccionar el problema a atender, tomen en cuenta el propósito o misión de su organización, en tanto que este es un factor clave de legitimidad para su actuar. La misión describe, en términos generales, cómo su organización persigue su visión (qué esperan lograr). La misión y la visión son el punto de partida que define el enfoque y el "norte" o rumbo para su organización en tiempos de confusión o dispersión de esfuerzos. Por ello, la definición de la visión y misión forma parte de un proceso de planificación estratégica que debe anteceder cualquier iniciativa de incidencia.

Una vez que hayan seleccionado el problema a atender, es necesario "desarmarlo" para identificar todas sus causas, efectos, consecuencias, etcétera. La mayoría de los problemas públicos son complejos, es decir, intervienen un sinnúmero de factores, razones y actores que explican su origen y, a su vez, que sufren sus resultados. Clarificar esto, por tanto, les ayudará a identificar exactamente en qué quieren incidir y cómo van a lograrlo; llevándolos, asimismo, a proponer alternativas de solución más adecuadas.

En ese sentido, el Manual de Incidencia de la Oficina de Washington para los Asuntos de América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés) nos advierte: "Es muy difícil entender o solucionar un

problema global (como la pobreza, el racismo, la marginación urbana, el daño ambiental) sin analizarlo en todos sus componentes o factores causales. Sólo de esta forma pueden identificar causas específicas posibles de resolver y empezar a plantear soluciones factibles para ir, paso a paso, contribuyendo a la resolución del problema global."⁵

Una herramienta súper útil para esta tarea es el **árbol de problemas**. Esta herramienta consiste en dibujar las causas y efectos de nuestro problema, de manera esquemática, conforme a los siguientes pasos.

Establecer cuál es el problema central que nos afecta. Éste será el tronco del árbol.

- a) **Definir** los efectos más importantes del problema y ordenarlos según su gravedad e importancia; distinguiendo los directos de los indirectos. Éstos serán las ramas del árbol.
- b) **Anotar** las causas del problema y ordenarlas según su importancia; distinguiendo así causas potenciales (las que suponemos o imaginamos) de las reales; las primarias de las secundarias; las independientes de las interre-

5 *Op. cit.*

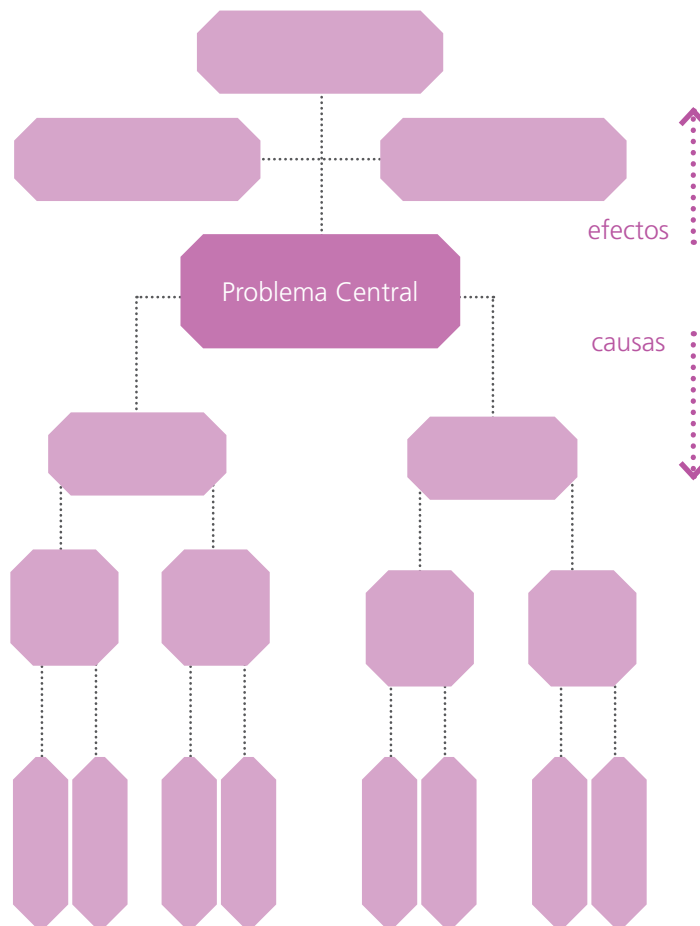
lacionadas; y las directas de las indirectas. Las causas serán las raíces del árbol; por lo que establecer relaciones entre las causas y los efectos identificados te ayudará en la tarea de ordenar ambas.

- c) **Revisar** la validez del árbol dibujado todas las veces que sea necesario, complementando la información que tienes con evidencias que te ayuden a verificar que has ordenado las causas y efectos identificados de manera correcta.

←..... ¡Idea!→

Para revisar la validez de tu árbol de problemas, puedes apoyarte en investigaciones previas o información estadística al respecto. También puedes respaldarte de las actividades que realicen otras organizaciones en tu misma comunidad, o fuera de ella (¡hasta en otros países!). En algunos casos, se hace necesario visitar frecuentemente el lugar donde ocurre el problema para realizar observaciones y, sobre todo, dialogar con la población directamente afectada. En todos los casos y en todo momento debemos preguntarnos con seriedad ¿es X la causa real de Y? y ¿Z es la consecuencia real de Y? Muchas veces, concluiremos que el “problema” que teníamos era más bien una causa o consecuencia de otro más real y más complicado.

Estructura general de un Árbol de problemas.



Previo a la elaboración de su árbol de problemas, es importante tengan presente el contexto en el cual se inserta, ya que de esto les ayudará a tener un marco de referencia claro sobre el cual establecer las causas y efectos. Para ello, pueden responder a preguntas como: ¿Dónde se localiza el problema? ¿A cuántas

colonias, localidades y/o municipios afecta? ¿Por cuánto tiempo se ha venido dando? ¿Quiénes son los principales afectados? ¿En qué momento existe el problema (cuándo)? ¿De qué tamaño es el problema? Etcétera.

Veamos un **ejemplo**:

Descripción del problema

En el marco de sus actividades, una OSC efectuó un diagnóstico de la intervención municipal en los espacios públicos de los barrios marginados. La intervención del Municipio en estos espacios se efectúa principalmente mediante la gestión a nivel local de una política federal que reúne financiamiento de origen federal y municipal para llevar a cabo acciones de mejora a espacios públicos en zonas marginadas.

Esta política se llama “Rescate de espacios públicos” y tiene como principal objetivo: “llevar a cabo acciones que contribuyan al mejoramiento y cuidado del entorno urbano, mediante la recuperación y adecuación de espacios urbanos deteriorados (como parques, canchas, centros comunitarios, jardines, etcétera); a fin de propiciar la cohesión social y favorecer el esparcimiento y la seguridad ciudadana.”

Los principales problemas observados por la OSC en su diagnóstico son:

- La **mayoría** de los espacios públicos que existen en el municipio se ubican en colonias urbanas geográfica y económicamente marginadas. Estas colonias, a su vez, presentan importantes carencias de servicios públicos básicos, aunadas a graves problemas de violencia e inseguridad.
- **Estos espacios**, por tanto, no son utilizados por la población para el esparcimiento y la convivencia como se debería; sino que su falta de mantenimiento, descuido y grave deterioro los han convertido en sitios prácticamente desolados, aprovechados para un uso alternativo al que fueron creados: la drogadicción, pandillerismo, violencia, etcétera.

Asimismo, encontraron que la intervención del municipio en estos espacios, si bien tiene como objetivo atender tales problemas, es insuficiente, inefectiva y, además, es fuente de nuevos problemas:

- El “rescate” (adecuación, mejoramiento, equipamiento, etcétera) carece de una visión de largo plazo, ya que las obras son por lo general de mala calidad y no se asigna presupuesto adicional para darles posterior mantenimiento y continuidad. La consecuencia es que estos espacios se vuelven a deteriorar y mal aprovechar más rápido de lo que se recuperan.
- La política no incorpora mecanismos que favorezcan la movilización y organización de la sociedad civil alrededor de estos espacios, con el propósito de que se apropien y hagan uso adecuado de ellos. Por ejemplo, mediante la puesta en marcha de actividades culturales o deportivas; jornadas barriales para su mantenimiento; talleres o cursos; etcétera.

Por lo tanto, la política no ha logrado propiciar la cohesión social a partir de la recuperación de estos espacios; y las familias que habitan alrededor de ellos no cuentan con zonas apropiadas para su esparcimiento y siguen sufriendo las consecuencias de su deterioro.

El deterioro de los espacios públicos no es un problema nuevo, se ha venido dando desde hace más de una década que se

empezaron a dar los asentamientos irregulares en las periferias de la ciudad; sin embargo, el intento de las autoridades municipales por recuperarlos es reciente, pues hace apenas un par de años que se inició esta política.

Fuente: Adaptado de Claudia Mir, Ignacio Macedo y Coralie Martí (2012). “Manual del Participante.” *Taller de Matriz de Marco Lógico para el Diseño y Gestión de Proyectos*. México: Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, pp. 21-22.

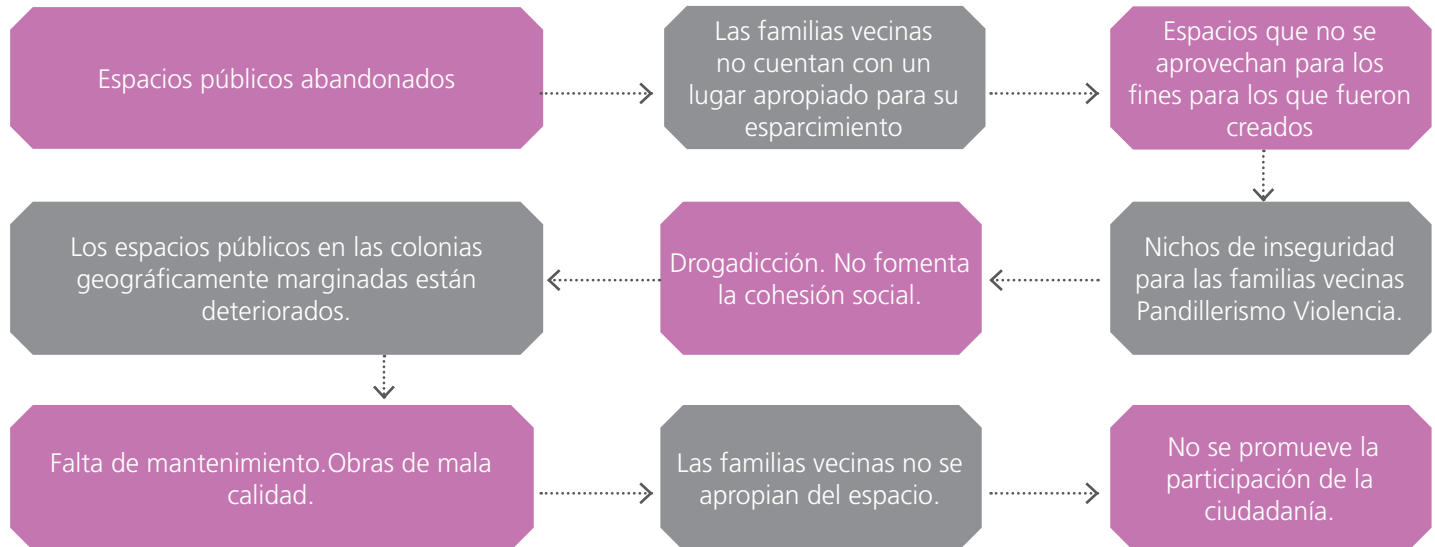
Resolución del ejemplo

Contexto del problema

- ¿Dónde se localiza el problema? En los espacios públicos de las colonias geográficamente marginadas del municipio
- ¿Por cuánto tiempo se ha venido dando? Por más de una década.
- ¿Quiénes son los principales afectados? Las familias vecinas de estos espacios.
- ¿En qué momento existe el problema (cuándo)? Cuando estos espacios comienzan a deteriorarse, luego a desolarse y, por último, cuando se convierten en nichos para la delincuencia, la drogadicción y la violencia.

- ¿De qué tamaño es el problema?
- Es grande y muy imponente, porque se ha venido presentando por largo tiempo y afecta a una gran parte de la población del municipio.

Problemas sociales que no fomentan el tejido social



Fuente: Elaboración propia

Reflexiona ◦

¿Qué otros efectos y causas encuentras? Anótalas en los espacios en blanco del Árbol de Problemas.

¿Qué otros efectos y causas encuentras? Anótalas en los espacios en blanco del Árbol de Problemas.

¡Excelente! Una vez que hayan identificado el problema, su contexto, causas y efectos, el siguiente paso es seleccionar una causa (o causas) del problema para su atención. Esto es importante dado que, como señalamos anteriormente, nuestro Plan de Acción debe partir de un claro reconocimiento de los límites de nuestra Organización. Asimismo, porque al priorizar e ir afinando exactamente dónde queremos incidir, podemos canalizar mejor nuestros esfuerzos, obtener mejores resultados y lograr un mayor impacto del que lograríamos si intentáramos abarcar más de la cuenta. En ese sentido, recuerda siempre que:

”

“los grandes problemas públicos se resuelven, más que con grandes y elocuentes acciones, con la suma de pequeñas acciones estructuradas y orientadas a promover el cambio social de manera directa y tangible.”

”



¡Momento! ¿Para qué estamos haciendo un Plan de Acción! Claro... para incidir en **política pública**. Recuerda que las OSCs podemos actuar e influir en muchos espacios, pero que en este Manual estamos reflexionando sobre la incidencia en políticas públicas, exclusivamente. Por ello, cuando tu organización ya tengan acordada la causa a atender es importante que la piensen ahora en **términos de política pública**; pues, deben siempre tener presente que el objetivo último del Plan de Acción que están elaborando es incidir en tal o cuál política pública para, así, transformar para bien cierta situación problemática. Recuerden: para influir sobre las decisiones de alguien (en este caso, los tomadores de decisiones de políticas públicas), deben primero pensar como ese alguien. Esto les llevará a proponer soluciones y alternativas más adecuadas y viables.

Para lograr esto, lo primero que deben hacer es **identificar la política pública** en la que incidirán: ¿Cómo se llama? ¿Qué tipo de política pública es: social, ambiental, económica, etcétera? ¿A qué orden de gobierno le compete: municipal, estatal, federal? ¿Cuál es la oficina pública (u oficinas) encargada de llevarla a cabo? ¿Cuál es su objetivo central? ¿Cuáles son sus principales acciones? ¿Qué instrumentos emplea? ¿Por cuánto tiempo se ha venido poniendo en marcha? ¿Hasta dónde terminan sus acciones? Recuerda también los cuatro elementos que forman toda política pública: un problema público, la decisión de actuar, la selección de una estrategia y su ejecución... ¿cuáles son los elementos de

esta política pública? Si no recuerdas este tema, siempre puedes volver al Módulo 3.

Siguiendo con nuestro ejemplo, entonces tenemos:

- **¿Cómo se llama?** Recuperación de Espacios Públicos
¿Qué tipo de política pública es? Social
- **¿A qué orden de gobierno le compete?** El gobierno municipal la ejecuta, el gobierno federal la formula.
- **¿Cuál es la oficina pública (u oficinas) encargada de llevarla a cabo?** Secretaría de Desarrollo Social a nivel Federal y la oficina de ordenamiento territorial del Gobierno Municipal.
- **¿Cuál es su objetivo central?** "Llevar a cabo acciones que contribuyan al mejoramiento y cuidado del entorno urbano, mediante la recuperación y adecuación de espacios urbanos deteriorados (como parques, canchas, centros comunitarios, jardines, etcétera); a fin de propiciar la cohesión social y favorecer el esparcimiento y la seguridad ciudadana."
- **¿Cuáles son sus principales acciones?** Obras de adecuación y mejoramiento de los espacios públicos deteriorados.
- **¿Qué instrumentos emplea?** Inversión de fondos municipales y federales en trabajos de jardinería y de equipamiento urbano, construcción de canchas y zonas de

juegos, reparación de banquetas, etcétera.

- **¿Por cuánto tiempo se ha venido poniendo en marcha?** Un par de años.
- **¿Hasta dónde terminan las acciones de la política?** Con el mejoramiento del espacio público. Ya no siguen con el mantenimiento ni tampoco con la promoción de actividades que fomenten la participación de los vecinos en su adecuada utilización y apropiación.
- **¿Cuáles son los elementos de esta política pública?** Problema: deterioro en los espacios públicos. Decisión: elaborar una política llamada de "Recuperación de Espacios Público". Elección de la estrategia: Acciones de mejoramiento de las instalaciones existentes. Ejecución de la estrategia: Desde hace un par de años, se realizan acciones de mejora.

¡Ojo!

La última pregunta puede parecer un poco redundante, o incluso ociosa; pero si no podemos responder a los cuatro elementos ¡cuidado! podría no tratarse de una política pública, sino alguno de sus elementos, instrumentos o acciones. Por ello, debemos ser muy cuidadosos en identificar siempre política pública con todo detalle.

¿Ya tenemos una política pública identificada? Si es el caso, a continuación deben preguntarse en qué fase del ciclo de las políticas públicas es más conveniente incidir, conforme a la causa (o causas) del problema que hayan decidido atender. Para ello, recordemos con la siguiente tabla un poco lo que aprendimos en el Módulo 3 respecto del ciclo de las políticas públicas.

Retomando nuestro **ejemplo**, seleccionemos la causa “obras de mala calidad.” Sabemos, por la identificación de la política que hicimos párrafos arriba, que estas obras se refieren a las acciones (de mejoramiento y adecuación) llevadas a cabo por el municipio durante su puesta en marcha; lo cual apunta a que la fase ideal para incidir es la implementación. Esto debido a que, como se

<i>Utilidad de la incidencia en cada fase del ciclo de las políticas públicas</i>	
Fase del Ciclo de políticas públicas	Recuerda: ¿para qué sirve incidir en esta fase?
Formulación o diseño de la política pública.	“Las OSC tenemos información más detallada sobre la complejidad de los problemas públicos que aquejan a la sociedad; por lo que entendemos mejor sus causas, efectos e implicaciones. Nuestra colaboración con el gobierno en este sentido puede ayudar a definir mejor los problemas públicos y, por tanto, a diseñar mejores políticas públicas.”
Implementación o puesta en acción de la política pública.	“Nuestra intervención en esta fase, nos brinda la oportunidad de asegurarnos que las políticas públicas se lleven a cabo de manera adecuada y se logren los objetivos propuestos.”
Evaluación de los resultados obtenidos con la aplicación de la política pública.	“Es nuestra oportunidad, como organizaciones, de emitir recomendaciones para fortalecer y/o corregir las políticas públicas existentes para que verdaderamente resuelvan los problemas que nos aquejan; así como de favorecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre una parte de las acciones que emprende el gobierno.”

Fuente: Elaboración propia

observa en el cuadro anterior, cuando incidimos en la implementación buscamos asegurarnos de que las políticas públicas se lleven a cabo de manera adecuada; en este caso, que las obras que realice el municipio para mejorar los espacios públicos sean de la mejor calidad posible.

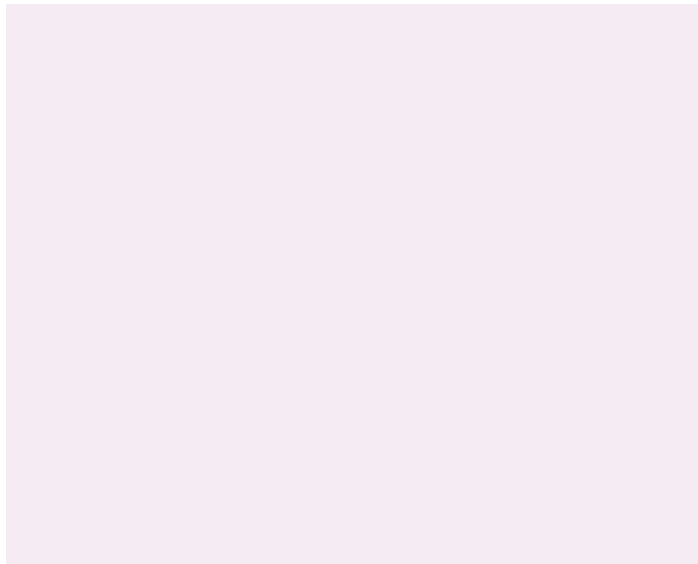
○..... ¡Ojo!○

Recuerda que las fases del ciclo de las políticas públicas son un esquema descriptivo que no se sigue al pie de la letra en la práctica; por lo que aún cuando una política ya está siendo implementada, existe todavía oportunidad de influir en su diseño si le proporcionamos a la autoridad correspondiente los datos suficientes para justificar el cambio (mediante la intervención en la evaluación o en los ejercicios para la planeación de un siguiente ciclo, por ejemplo). Las políticas públicas deben estar siempre en constante redefinición, por lo que siempre puede ser una oportunidad para incidir.

Reflexiona ○

Antes, de seguir... ¡Inténtalo tú! ¿Qué pasaría si tomáramos la causa "falta de mantenimiento" ¿en qué fase consideras que deberíamos incidir? ¿por qué?

Aquí puedes anotar tus ideas más importantes.



Cuando la o el facilitador lo indique podrás compartir tu opinión con tus compañer@s. Luego, estarán listos para avanzar al paso siguiente. Ahora estamos pensando ya la causa del problema que queremos atender en términos de política pública. De esta manera, esperamos que cuando llevemos a cabo nuestras acciones de incidencia tengan un impacto positivo que se traduzca en, por ejemplo, que los espacios públicos ya no se deterioren tan rápidamente y que las familias vecinas puedan verdaderamente disfrutar de ellos. Hacia esta dirección, entonces, tenemos que dirigir nuestro Plan de Acción, como veremos en el siguiente paso.

Establecimiento del Objetivo

Una vez que hayan seleccionado la causa en la que van a incidir y la hayan pensado en términos de política pública, el siguiente paso es establecer el **objetivo de incidencia**. Este **objetivo de incidencia**, en general, establece **qué vamos a transformar** con nuestras acciones de incidencia (objeto), **dónde** lo vamos a transformar; y **qué queremos** lograr con esa transformación (objetivo) y, quizás, alguna **finalidad** adicional de nuestra acción de incidencia (recuerda estos conceptos que vimos en el Módulo 2). Así, retomando nuestro ejemplo, tenemos que el objetivo de incidencia de nuestro Plan de Acción es:

”

[Llevar a cabo acciones de incidencia en la implementación de la política pública de Rescate de Espacios Públicos] **(sobre qué, objeto) +** [para lograr que las obras de mejora realizadas por el municipio en los espacios públicos se den con la calidad adecuada] **(qué queremos lograr, objetivo) +** [favoreciendo, con ello, que los espacios públicos ya no se deterioren tan rápidamente y que las familias vecinas puedan disfrutar de ellos.] **(finalidad, en este caso de desarrollo comunitario, o de vivir bien)**

”



Es importante, por último, recordarte que sobre el objetivo que establezcas girarán todas las acciones y estrategias que diseñes y emprendas a continuación; por lo que es fundamental que esté formulado de manera correcta. Aquí te proponemos algunas preguntas que te ayudarán a verificar esto:

- ¿El objetivo está redactado de manera clara y comprensible para tod@s?
- ¿Es el objetivo realizable y alcanzable (en tiempo y forma) aún con posible oposición?
- Las personas que formarán parte de la puesta en marcha del Plan de Acción para la incidencia, ¿se sienten motivad@s y entusiasmad@s para lograr el objetivo establecido?
- ¿Es un objetivo que logrará despertar el interés necesario para movilizar a otros actores a sumarse a su causa (generar alianzas con actores privados, otras ONGs, líderes comunitarios, grupos afectados, etcétera)?
- ¿Cuentan con datos sólidos suficientes para demostrar que el logro de su objetivo efectivamente los llevará a mejoras reales en la situación a transformar?
- ¿El objetivo representa una clara y viable solución en términos de políticas públicas, logrando enlazar las necesidades sociales con la agenda de gobierno?

Si encuentran dificultades para que su objetivo atienda favorablemente a estas preguntas, no duden en volver a su árbol de problemas cuantas veces sea necesario hasta que queden completamente satisfechos con su formulación. Una vez dicho esto, veamos en qué consiste el siguiente paso.

Análisis del espacio de decisión.

Recordemos que a lo largo del proceso de políticas públicas los actores gubernamentales tienen a su cargo (conforme a las leyes que regulan su competencia en asuntos de interés público) tomar una serie de decisiones que le dan forma a la acción pública; así es como se va generando la política pública. Si desconocemos quién decide, cómo decide y cuándo decide, arriesgamos nuestras acciones de incidencia y todo un Plan de Acción al fracaso: podemos tener todo en orden para influir, pero no encontrar a la persona, momento o lugar propicios para hacerlo.

El análisis del espacio de decisión, por tanto, es una forma concreta de llamarle a un proceso en que describiremos quiénes intervienen en la toma de decisiones sobre el problema y la política pública, una vez que la hemos identificado. De la misma manera, identificaremos a otros actores que, si bien no toman las decisiones directamente, estarían intentando influir como nosotr@s en la decisión que se tome. A ellos, también debemos considerarlos.

Como consecuencia, tenemos diferentes herramientas para realizar el análisis del espacio de decisión. Primero, el “mapa de poder” nos ayuda a clarificar quién y cómo (personas y procedimientos) toman las decisiones sobre una política pública concreta. Para elaborar nuestro mapa de poder, podemos utilizar un diagrama en el que tracemos el procedimiento de toma de decisiones conforme a los elementos que se muestran a continuación, a partir de la información que podemos obtener de las propias autoridades, ciudadanos y organizaciones interesad@s en el tema y, de forma relevante, en los documentos que describen la política pública como las leyes, reglamentos, reglas de operación, lineamientos, acuerdos y muchos otros instrumentos oficiales que comunican cómo se operan las políticas públicas. Es importante también obtener información sobre las fechas específicas de las acciones, para tenerlas presentes en nuestras agendas y calendario. Recordemos, para empezar en este ejercicio, los diferentes ámbitos de interés público que existen en nuestro país, por ejemplo. Hagamos un “mapa de poder” para el ejemplo de incidencia que estamos trabajando:

- **Ámbito de interés público.** El gobierno municipal
- **¿Quiénes toman la decisión?** El Ayuntamiento, en sus sesiones de Cabildo, toma las decisiones municipales sobre recuperación de espacios públicos sobre la información que les proporciona el Regidor de Ecología, según nos explicó él mismo. También nos presentó a dos de sus asesores, que realizan los proyectos que se discuten.

- **¿Cómo toman la decisión y con qué información?** Quincenalmente se reúne el Cabildo para tomar las decisiones que se agendan los días 12 y 28 de cada mes. Un proyecto de asesores toma aproximadamente un mes en realizarse y dos meses para que el Regidor lo presenta a la sesión de Cabildo. Las sesiones del Cabildo son públicas, pero esto no implica que los asistentes puedan opinar o participar en la toma de decisiones directamente.

Realizar el “mapa de poder” nos permitirá ir ajustando nuestro Plan de Acción a la política pública, que es un proceso en el que no hemos (necesariamente) decidido cómo se va realizando, sino en el que otr@s deciden de manera sucesiva. Esto nos dará como resultado una “fotografía” del momento particular de los procesos de gobierno.

←..... ¡Idea!→

Como resultado del mapa de poder, podemos obtener información relevante como fechas, nombres, domicilios y otros datos de contacto (correo electrónico, teléfonos, ubicación de oficinas en un edificio) que podemos integrar en directorios, agendas y listas de envío y más. Estas herramientas pueden apoyar significativamente nuestras labores de incidencia, ayudándonos a “personificar” a el o los representantes del gobierno a quien deberemos influencia prioritariamente.

El “mapa de poder” influirá de manera importante en la estrategia que seleccionemos para alcanzar nuestro objetivo y la manera en que la comuniquemos cuando decidamos ponerla en marcha. Esto, asimismo, impactará directamente en qué tan efectivo resulte nuestro Plan de Acción para la incidencia. Un análisis inadecuado o poco profundo, puede conducir al fracaso completo de la acción. De hecho, por eso es necesario ampliar también nuestro “mapa de poder” hacia un “mapa de actores”, donde visualicemos a otras personas y organizaciones interesadas en el tema.

La realización de un “mapa de actores” debe ser un proceso creativo y muy participativo. Debemos de entender quiénes son todos los participantes que se encuentran alrededor de una política pública. A continuación, mencionamos a ciertos personajes claves que no podemos dejar de mencionar:

- Los beneficiarios directos de una política pública. ¿A quién atiende de inmediato la acción de gobierno que estamos analizando? Identificarlos puede ser clave para después considerarlos nuestros primeros objetivos de difusión y, en lo posible, nuestros aliados principales para alcanzar la legitimidad de nuestras acciones de incidencia.
- Los beneficiarios indirectos de una política pública. ¿Quién obtiene alguna ventaja o beneficio adicional cuando el gobierno pone en marcha esa política públi-

ca específica? Es aquí donde debemos ser muy abiertos e imaginativos: pensemos en actores políticos, sociales y económicos. Pueden ser muchos y podemos conocer sólo a algunos. Pero uno solo puede iniciar un plan para “echar atrás” todo nuestro Plan de Acción. En el ejemplo a continuación te dará más idea de qué amplitud debemos tener en este tema.

- Otros actores que intervienen en el proceso de política pública. Aquí podemos reflexionar, por ejemplo ¿qué actores de gobierno, además del “tomador de decisiones” tienen que ver con el proceso (quién lo dirige, quién le evalúa, quién lo controla y también quién ejecuta finalmente la política pública? ¿a qué organizaciones, académicos, sindicatos y ciudadan@s les interesa el tema y por qué? Tod@s ell@s pueden ser aliados para obtener información y respaldar nuestras acciones. Cuando no los conocemos, pueden ser un obstáculo imprevisto para nuestras acciones de incidencia.

La correcta realización de los mapas de poder y el mapa de actores dará forma puntual a nuestras acciones de incidencia (en la estrategia) y, sobre todo, determinará el contenido de nuestro plan de comunicación y propuesta. Por ello, es muy importante realizarlos una vez que hemos definido el problema e identificado el objetivo de incidencia.

Sigamos trabajando con nuestro **ejemplo**, para la política pública de espacios públicos:

- **Beneficiarios directos:** Habitantes de las colonias donde se recuperan espacios, transeúntes y por las áreas mejoradas.
- **Beneficiarios indirectos:** El partido político del alcalde y la mayoría de los regidores obtiene una buena opinión de los vecinos de las obras (actor político). Tres empresas que construyen las obras se han beneficiado de los contratos que se han otorgado para realizar la obra (actor económico). Los líderes vecinales presionan para que sus colonias sea elegidas, ganando liderazgo en su comunidad (actor social).
- **Otros actores del proceso:** El Síndico Municipal supervisa, por ley, la adecuada realización de las obras. Diferentes oficinas federales son las encargadas, de acuerdo con las reglas de operación en un Comité Estatal, de administrar en general las acciones de recuperación de espacios públicos. En consecuencia, la Secretaría de Finanzas estatal distribuye los recursos para las obras de recuperación que le entrega la Federación. Al enterarse del éxito de las acciones, la Secretaría de Ecología local estudia apoyar este programa con una bolsa de recursos del Gobierno del estado. La Universidad Pública local tiene a su cargo la evaluación de la política, cada tres años. No existen otr@s ciudadan@s en la comunidad que se interesen particularmente en el programa, si no han resultado beneficiados directa o indirectamente.

Como puedes apreciar en el ejemplo, un mapa de actores puede ser tan creativo o amplio como queramos. Pero si nos proponemos hacerlo con toda seriedad, podemos encontrar en el camino una serie de aliados potenciales, así como “enemigos” probables que podrían dificultar nuestro Plan de Acción. Debemos considerar, en consecuencia, en qué medida nuestras acciones pueden atender a todas estas necesidades y cómo las equilibramos con las acciones principales que realizaremos para influir en la política pública. Por ello requerimos, antes de seguir adelante, evaluar con qué recursos contamos, cuáles son los obstáculos que podemos enfrentar y qué oportunidades surgen. Examinamos este tema en el siguiente apartado.

Evaluación de los recursos, obstáculos y oportunidades.

Este cuarto paso consiste en realizar un análisis tanto del interior de la organización, como del contexto que le rodea; para determinar cuáles son los recursos con que contamos para llevar a cabo la incidencia y cuáles obstáculos y/u oportunidades pueden presentarse a lo largo del camino. Veamos, entonces, en qué consisten cada uno de estos tres aspectos.

- **Evaluación de los recursos:** Como bien señala Mónica Tapia, para tener éxito en la incidencia, las OSCs debemos identificar primero qué contribuciones podemos ha-

cer a las políticas públicas, sacando el mejor provecho de los recursos con que contamos. Por ello, es importante que, una vez tomada la decisión de incidir y formulado el objetivo de incidencia, se detengan un momento y, como equipo, realicen una valoración respecto de qué recur-

sostienen y cuáles necesitan; ya que esto determinará cuáles son sus fortalezas y cuáles sus debilidades al momento de incidir. En el siguiente cuadro te presentamos un resumen de estos recursos para que, posteriormente, reflexiones al respecto de tu Organización.

Recursos organizacionales necesarios para la incidencia		
Recursos	Descripción	Importancia para la incidencia
Humanos	Colaboradores, directivos, voluntarios, etcétera.	<p>Sin lugar a duda, el principal recurso necesario para incidir, es un equipo de colaboradores profesionales, auténticamente comprometidos con la causa; capaces de transmitir a otros el entusiasmo, la urgencia y el propósito que llevan a cabo. <i>“ Diseñar mejores políticas públicas.”</i></p> <p>Les sugerimos que incorporen a su equipo personas familiarizadas con los procesos políticos, el gobierno y las leyes; que tengan buena capacidad de análisis, investigación, argumentación, redacción, así como excelente comunicación, capacidad de persuasión y negociación.</p>
Financieros	Financiamiento, aportaciones de miembros, donaciones en especie, servicios de voluntarios, recaudaciones, etcétera.	<p>El financiamiento requerido para su acción de incidencia estará en función del tamaño de la misma; por lo que es importante que consideren con cuántos recursos cuentan y cuántos más pueden obtener de otras fuentes de financiamiento antes de emprender acciones que pueden volverse insostenibles con el tiempo.</p> <p>¡No se desanimen! Hay muchas maneras de obtener financiamiento para su acción de incidencia: por ejemplo, fondos gubernamentales para una pequeña parte como un Taller de capacitación; campañas de recaudación; donativos en especie; entre otras.</p> <p>¡Sean creativos y anímense a probar nuevas estrategias para obtener financiamiento!</p> <p>Lo que si deben tomar en cuenta al momento de planificar su incidencia es la estabilidad de estas fuentes; así como la transparencia e independencia en el manejo de los recursos obtenidos.</p>

Recursos organizacionales necesarios para la incidencia

Recursos	Descripción	Importancia para la incidencia
Tiempo	Inversión de intervalos de trabajo en la causa de incidencia por parte de los recursos humanos.	La incidencia es un proceso intenso, sobretodo en gestiones, reuniones, entrevistas y llamadas; por lo tanto, el tiempo es uno de los recursos más valiosos. Especialmente cuando los recursos financieros son escasos y el personal tiende a dividirse entre muchas tareas. Por ello, una buena planeación y administración del tiempo, acompañada de una dosis de paciencia y perseverancia, es fundamental para el éxito de todo Plan de Acción para la incidencia.
Intangibles	Reputación y relaciones (redes, alianzas, etcétera).	<p>La reputación o buen nombre, se refiere a la confianza que las personas tienen respecto de una Organización. Se basa en el profesionalismo, la calidad, la relevancia, la transparencia y el impacto de su trabajo. Esta reputación se crea, por ejemplo a partir de los esfuerzos de visibilidad y vinculación que llevan a cabo las Organizaciones; y es un ingrediente esencial de la legitimidad que tienen las OSCs para incidir, tal y como lo revisamos en la lectura complementaria al final del Módulo 3. Por su parte, las buenas relaciones, basadas en la confianza, la comunicación, la colaboración y el respeto, son fundamentales para la incidencia; en tanto que permiten sumar más personas y más recursos a la causa.</p> <p>Por ello, les sugerimos que se esfuercen en construir y fortalecer estas relaciones estableciendo alianzas con otras Organizaciones; sirviendo de puentes entre los diferentes sectores involucrados en la problemática; y construyendo espacios neutrales y apartidistas como escenarios para el diálogo, la negociación y la promoción del cambio social. Más adelante, en el apartado 5.3 de este Módulo profundizaremos en este aspecto.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en Mónica Tapia, *op. cit.*, pp. 120-126

Recuerda siempre que los recursos bien utilizados le permiten a una Organización desarrollar y/o fortalecer sus capacidades para incidir más efectivamente cada vez. Por ello, también es importante que hagan un balance de cuáles son las capacidades con las que cuentan y cuáles necesitan adquirir o desarrollar más. Éstas, al igual que los recursos, formarán parte de las fortalezas o debilidades de su Organización para la incidencia. En la siguiente tabla, te ofrecemos una breve descripción

de algunas de estas capacidades que, básicamente, se relacionan con la habilidad de involucrar y negociar con “múltiples actores en diferentes niveles –comunidades, organizaciones de base, tomadores de decisiones, donantes internacionales, empresas—así como maniobrar entre diversos intereses, sin depender o ser cooptado por alguno en particular”. Veamos en qué consisten.

Capacidades organizacionales necesarias para la incidencia	
Capacidad	Importancia para la incidencia
Visión de cambio social	Para incidir es necesario contar con una visión clara y estratégica sobre los cambios que la Organización quiere lograr, tanto en el largo como en el corto plazo. Para ello, el personal y la Organización necesitan demostrar un compromiso auténtico con la causa; comunicar coherentemente por qué la organización está en posición para incidir en cierta política; y persuadir con suficientes razones a otros para que se involucren.
Institucionalidad interna	Si bien este es un tema bastante grande, las OSCs deben ir fortaleciendo poco a poco los rasgos de institucionalidad con que se presentan delante del gobierno y del resto de la ciudadanía u otros actores sociales. Como vimos en el caso de las políticas públicas, las instituciones se construyen con una serie de reglas que determinan qué debe hacer una organización y cómo debe de hacerlo, incluso al grado de determinar personas y procedimientos específicos para ello. Por esto, es necesario insistir en que las organizaciones se profesionalicen y realicen toda clase de actividades para entender su ser interno. Definir una misión y visión, contar con una forma jurídica y los registros oficiales correspondientes, adoptar modelos de organización y de gestión internos, contar con manuales de procedimientos y estándares de servicio o de acción, entre muchas otras, son parte de este proceso que ordenará el microcosmos asociativo para presentarlo hacia el exterior adecuadamente y hacerlo funcional. Hemos reunido algunos de estos requisitos mínimos en el Anexo F. Marco jurídico y fiscal de las organizaciones de la sociedad civil.

Capacidades organizacionales necesarias para la incidencia

Capacidad	Importancia para la incidencia
Liderazgo fuerte hacia el exterior	<p>Un liderazgo fuerte hacia el exterior proporciona la fuerza para motivar y persuadir a diversos públicos, construir consensos, generar propuestas, negociar con credibilidad y cumplir con el objetivo deseado- es fundamental para la incidencia. Para que este liderazgo sea lo suficientemente fuerte, sin embargo, debe acompañarse de una cultura organizativa que incluya desde una visión compartida del cambio a lograr, un trabajo en equipo con un objetivo común y el apoyo mutuo para tolerar la frustración y resistir los golpes del proceso; hasta la capacidad de correr riesgos calculados, celebrar el éxito y fomentar el aprendizaje organizacional.</p>
Construcción de confianza y articulación del tejido social	<p>Consiste en la capacidad de articular empáticamente lo que el cambio deseado significa para otros con el objetivo de incidencia propuesto por la Organización; es decir, consiste en ser receptivo de sus solicitudes y necesidades, respetuoso de su tiempo y sus propias capacidades, habilidades y limitaciones, para involucrarlas adecuadamente a la causa como ingredientes esenciales que potencien su impacto.</p> <p>En ese sentido, la construcción de confianza y el desarrollo de relaciones personales son muy importantes. Por ello, les sugerimos que creen espacios seguros donde se cultiven la generosidad y el entendimiento, como base para una participación adecuada de tod@s en el proceso de incidencia.</p>
Análisis, adaptación, evaluación y aprendizaje	<p>Para incidir de manera efectiva, se requiere que la organización constantemente analice y monitoree el contexto, identificando nuevas oportunidades y riesgos. Esto permitirá que la organización adapte sus estrategias y acciones, haciendo los cambios necesarios según convenga en cada momento y aprendiendo de las experiencias adquiridas.</p>

Capacidades organizacionales necesarias para la incidencia

Capacidad	Importancia para la incidencia
Capacidades políticas	<p>Esta capacidad tiene que ver con tres elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Relación. Se refiere a la afinidad que se puede crear con actores clave, desde aquellos que están en la base hasta aquellos cercanos al poder, sabiendo a quién y cuándo acercarse, a quién y cuándo solicitar apoyo, y cómo mantener la relación en el tiempo y en las adversidades. 2) Negociación. Se refiere a la habilidad para lograr acuerdos de forma que tanto la otra parte, como nosotros, nos veamos beneficiados. 3) Comunicación inter-personal. Tiene que ver con la empatía, tal y como lo mencionamos anteriormente, y se refiere a la habilidad para interactuar con carisma con otras personas (incluso con aquellas con perspectivas muy diferentes), escuchándoles, creando confianza y persuadiéndoles para actuar de cierta forma.
Capacidades técnicas	<p>Estas capacidades se refieren al conocimiento dentro de la organización para avanzar hacia la incidencia: No es suficiente estar muy involucrado con la causa o tener mucha voluntad para cambiar las cosas, sino que se requiere de ciertas habilidades de investigación, argumentación, lenguaje y conocimiento para que la organización sea capaz de entender las políticas públicas que quiere cambiar y proponer nuevas alternativas.</p>
Gestión	<p>Es la capacidad para administrar de manera efectiva el tiempo disponible de la organización, su financiamiento y su personal, para lograr aprovechar al máximo los recursos con los que se cuenta en beneficio tanto de la propia Organización, como de las acciones que emprenda.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en Mónica Tapia, *op. cit.*, pp. 127-130.

Recuerda que el desarrollo y fortalecimiento de estas capacidades al interior de tu Organización no es algo inmediato, sino que obedece al propio proceso que ésta sigue con el paso del tiempo hacia su crecimiento y consolidación. Por ello, no es necesario que todas estas capacidades estén presentes al cien en tu Organización para emprender acciones de incidencia; pero sí es importante que las conozcas tanto para establecer las líneas base y límites de su acción de incidencia, como para buscar maneras para profesionalizarse, mejorarse y crecer.

Una vez dicho esto, pasemos a revisar el segundo elemento: los posibles obstáculos que enfrentamos al momento de incidir.

- **Evaluación de los obstáculos:** En el camino de la incidencia podemos encontrar muchos obstáculos, dificultades y amenazas que pueden entorpecer nuestro camino e, incluso, llegar a frenar el alcance de nuestro objetivo. Por ello, es importante que antes de dar los siguientes pasos en la formulación de su Plan de Acción, se detengan un momento para identificar cuáles pueden ser estos posibles obstáculos. En la siguiente tabla, les presentamos un resumen de los más comunes; sin embargo, recuerden que estos varían en función del contexto y las circunstancias en que están desarrollando su Plan de Acción.

Dato curioso ■

Hemos hablado bastante sobre la fortaleza de las organizaciones pero ¿qué hay de las personas que colaboramos en ellas? A veces también es conveniente recordarnos por qué hemos elegido esta forma de desarrollarnos personal, profesional y socialmente. R.A.W. Rhodes, politólogo y profesor en la universidad de Southampton del Reino Unido, rescata del estudio de los autores daneses Bang y Sorensen “El Hacedor Cotidiano” algunos principios que en lo personal podemos adoptar en esta cotidiana acción política ciudadana:

- Actuar conforme a nuestras fuerzas y talentos, sin quitar el tiempo o las ganas a otros.
- Actuar en donde estemos (en nuestra comunidad o en un foro lejano... ¡dónde sea!)
- Hacerlo por satisfacción propia, pero también por convicción de que es necesario.
- Tomarlo como una actividad profesional de tiempo completo o delimitar correctamente un período de tiempo para colaborar.
- Pensar concretamente, en hechos y realidades, más que con ideologías, supuestos y discursos.
- Sé responsable de ti y confía en ti mismo
- Sé responsable de otr@s y confía en ellos.
- Considera la experiencia de otros como un valor, más que un enemigo.

Adaptado de: R.A.W. Rhodes (2000) “Governance and public administration” en: J. Pierre (ed.) Debating Governance. Oxford: Oxford University Press, p. 57.

Posibles obstáculos al momento de incidir

Posible obstáculo	Descripción
Falta de apertura democrática	<p>Las iniciativas de incidencia política requieren de cierto compromiso con procesos democratizadores por parte de los gobiernos, lo que incluye un respeto manifiesto a los derechos humanos básicos, tales como: derecho a la vida, libertad de asociación, libertad de expresión y otros. Sin este compromiso, hay poco espacio para la participación democrática de la ciudadanía y mucho menos para la incidencia. Por ello, nuestra labor como organizaciones deberá comenzar con la búsqueda de esta apertura.</p>
Falta de equidad social, económica y cultural.	<p>La pobreza y la exclusión social, económica y cultural debilitan la capacidad de los sectores más marginalizados de organizarse y de planificar e implementar iniciativas para influir en las políticas públicas.</p> <p>También hacen que se reproduzcan actitudes de parte de las instituciones de gobierno (la ciudadanía pobre organizada es amenaza) y de parte de los sectores tradicionalmente marginalizados (el gobierno es el enemigo), que obstaculizan la interacción efectiva entre sociedad civil y autoridades tan esencial para la incidencia.</p>
Poca descentralización	<p>Para hacer incidir es importante tener acceso a las personas con poder de decisión y otras personas actoras claves. Un gobierno excesivamente centralizado inhibe este acceso. También hace más difícil resolver problemas reales por la misma limitante en el acceso a las instituciones de gobierno por parte de la ciudadanía.</p>
Poco acceso a la información pública y falta de transparencia.	<p>Para que la ciudadanía pueda influir en el accionar del Estado, es necesario tener acceso a información pública. Sin este acceso, será difícil obtener información para analizar el problema y formular propuestas viables de solución.</p>

Posibles obstáculos al momento de incidir

Posible obstáculo	Descripción
Falta de una cultura de rendición de cuentas	En el mismosentido, se requiere de una cultura de rendición de cuentas de parte de las y los servidores públicos frente a la ciudadanía, especialmente en la etapa de cumplimiento de acuerdos concretos sobre cambios en las políticas públicas. De lo contrario se corre el riesgo de que la incidencia no se lleguen a materializar en acciones .
Falta de democratización del acceso a los medios de comunicación.	Influir en la opinión pública y generar corrientes de opinión favorables son tareas claves para el éxito en la incidencia política. Para eso, es importante el acceso a los medios de comunicación. Cuando el control de los medios es altamente concentrado, el acceso es limitado para algunos sectores de la sociedad, reduciendo así la capacidad de ubicar temas de interés en la agenda pública e influir, de forma efectiva, en la toma de decisiones sobre políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia con base en WOLA, *op. cit.*, pp. 10-12.

Recordemos, desde nuestra experiencia, que no hay obstáculo que no pueda ser sorteado. La tarea de las OSCs, en muchas ocasiones consiste en eliminar estas barreras para que más ciudadanos puedan acceder a una democracia real y efectiva. Así, a los objetivos propios de nuestras acciones de influencia podemos sumarle las finalidades democratizadoras que convengan, para obtener más con la misma estrategia de acción. Para ello, podemos apoyarnos también en los espacios francos, las oportunidades que surgen en el momento de la acción. Este es el siguiente elemento de nuestro análisis.

Evaluación de las oportunidades.

Así como en el camino de la incidencia podemos enfrentarnos a obstáculos, también podemos encontrar oportunidades valiosas que es necesario saber aprovechar bien. Estas oportunidades pueden ir desde un financiamiento inesperado para una actividad de su Plan de Acción, hasta una coyuntura política que les permita avanzar más rápidamente. Para ello, es importante que se mantengan siempre atentos a los cambios (políticos, sociales e, incluso, económicos) que puedan suscitarse en el contexto en que se inserta su Plan de Acción; por ejemplo, dando el seguimiento al

tema en los medios de comunicación y manteniendo una interacción (siempre constructiva, más que confrontativa) constante con todos los actores claves identificados.

Una vez que hayan realizado este ejercicio de evaluar cada uno de estos tres aspectos, les sugerimos empleen la **matriz FODA** para integrar las conclusiones a las que hayan llegado de manera más práctica. Veamos, con la siguiente tabla, cómo hacer esto.

Este ejercicio de análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas será de gran utilidad para poder seleccionar de manera objetiva y adecuada tanto la estrategia de acción, como las actividades a desarrollar. Así que, teniendo presente esto, es momento de avanzar al siguiente paso en la elaboración del Plan de Acción. Veamos en qué consiste.

Matriz FODA		
Factores internos		Factores externos
	Fortalezas	Oportunidades
Aspectos positivos	En este recuadro anota los recursos y capacidades con los que cuenta tu organización para incidir.	En este recuadro anota las posibles ventanas de oportunidad que puedas encontrar al emprender su acción de incidencia.
	Debilidades	Amenazas
Aspectos negativos	En este recuadro anota los recursos y capacidades que le hacen falta a tu Organización para incidir.	En este recuadro anota los principales obstáculos que puedan enfrentar al emprender su acción de incidencia.

Fuente: Elaboración propia.

Selección de la estrategia.

Llega el tiempo de uno de los elementos más esperados de nuestro Plan de Acción... pues hemos estado pensando en él desde el Módulo 4. Recordemos, cómo hemos dicho en diferentes temas (por ejemplo, al hablar de una estrategia de política pública) que una **estrategia** es un conjunto ordenado de acciones que se seleccionan para alcanzar un objetivo. La estrategia es uno de nuestros principales apoyos para controlar cómo se va a ir desarrollando el proceso de incidencia, atendiendo a los diferentes elementos del contexto y de la coyuntura (por eso se encadena completamente con los cuatro elementos que ya estudiamos del Plan de Acción). En concreto, la estrategia determina cuáles son las herramientas de incidencia que estaremos utilizando conforme a toda la información que hemos estado recolectando.

Concepto clave

- ♦ **Estrategia de incidencia.** Es un conjunto de herramientas que se ordenan para atender al contexto y a la coyuntura sobre un problema público y la política pública en que se quiere incidir.

La estrategia es crucial para poder definir, a partir de este momento, cuál será nuestra propuesta de acción, cómo vamos a comuni-

carla y, finalmente cómo podemos dar seguimiento y evaluar los resultados de nuestra acción de incidencia una vez que comencemos a realizarla. Para darle contenido a nuestra estrategia, es importante recordar el objetivo de la acción de incidencia, elegir una herramienta concreta (o inventarla, si fuera el caso) pero, sobre todo, justificar su conveniencia de acuerdo con los factores del contexto y la coyuntura (actores, recursos y matriz FODA). También puedes interpretar el contexto de acuerdo al esquema de las "cuatro Cs" que examinamos en el Módulo 4 para elegir, primero, un tipo de herramientas de incidencia y, después, algunos ejemplos específicos, según el tipo de relaciones que detectes.

A continuación desarrollamos la estrategia para el ejemplo que venimos trabajando:

- **Objetivo de la acción de incidencia:** Lograr que las obras de mejora realizadas por el municipio en los espacios públicos se den con la calidad adecuada.
- **Herramientas seleccionadas:** Establecer comités de contraloría social; diseño participativo de planes; difusión y comunicación para los beneficiarios directos, otras organizaciones y la universidad local.
- **Justificación de las herramientas** de la estrategia: El espacio de incidencia en la política pública es en la ejecu-

ción, que es cuando se puede determinar si las obras se están realizando con calidad. El gobierno municipal no es muy abierto para proporcionar la información sobre los proyectos; sin embargo, como se trata de un programa federal, tenemos el derecho de organizar un comité de contraloría social y obtener así la información que requerimos para entender las características de la obra y supervisar su ejecución.

Con la información que obtengamos de la contraloría social podemos después participar en procesos de planeación de las siguientes obras de recuperación para que sean de mayor calidad, por lo que hay que abrir un espacio de planeación participativa. Esto permitirá que otros actores como las constructoras entren en el proceso de la política pública para favorecer sus intereses.

Para lograr las acciones que proponemos, especialmente las acciones de contraloría social, requerimos difundir a los vecinos nuestra propuesta, para encontrar respaldo y después orientarlos para constituir los comités e interesarlos en el tema de lograr mejor calidad en las obras públicas. Si comunicamos a otras organizaciones, pueden reproducir el mensaje hacia sus colonias y respaldarnos para formar una red pro-contraloría social. Al involucrar a la universidad local podemos introducir el tema en la evaluación de la política pública para que se promuevan más acciones de verificación de la calidad de las obras.

←..... ¡Idea!→

Una vez que se han elegido los elementos de la estrategia, es necesario comunicar (socializar) los contenidos con los miembros y allegados de la organización, para que conozcan de qué trata, cómo se vincula con otras actividades que se realizan y, cuando sea posible, aportar ideas innovadoras.

Banco de recursos

El *acompañamiento de pares* es un proceso en el que una organización acude a observar y conocer cómo otra realiza sus acciones, como las de incidencia. Si bien es un proceso gradual y prolongado, aprender de otros puede ser una fuente inimaginable de riquezas para mejorar nuestras propias formas de hacer. Del mismo modo, una vez terminado el proceso de aprendizaje, podremos contar con un aliado en la generación de proyectos y Planes de Acción para la incidencia.

La *asistencia técnica* es otra opción para fortalecer nuestras estrategias y, en general, el Plan de Acción. Existen organismos internacionales (como agencias de la Organización de Naciones Unidas –ONU- y de la Organización de Estados Americanos –OEA-) y organizaciones de la sociedad civil transnacionales (como WOLA, CARE y Transparencia Internacional) que apoyan, desde su experiencia y conocimiento técnico, las acciones de todo tipo de organizaciones a lo largo del mundo.

Sobre de estos temas recomendamos la lectura del libro:

- ♦ **Vanesa Weyrauch e Inés Selwood (2007) Tejiendo redes globales. Manual para la incidencia política.** Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Recordemos que no hay una sola estrategia que sea adecuada para todos los casos. La experiencia, creatividad y adecuado entendimiento del contexto y coyuntura del tema de incidencia nos permitirá ensamblar en la estrategia el número necesario de herramientas que podamos operar conforme a nuestras capacidades organizativas. La estrategia, como todos los elementos del Plan de Acción, podría variar si cambian las circunstancias; sin embargo, no es conveniente modificar la estrategia sin justificación plena. A veces, es necesario seguir insistiendo en una acción (y más bien, modificar sus plazos) para lograr resultados. Una vez que hemos decidido la estrategia, estamos listos para definir, de manera sencilla y adecuada, nuestra propuesta: cómo otros pueden entender nuestra acción de incidencia, en la búsqueda de la influencia, apoyo y respaldo que son las funciones de nuestras herramientas de incidencia. ¡Adelante!

Elaboración de la propuesta.

Para verdaderamente lograr transformar una situación, no basta con señalar que hay tal o cual problemática, es importante tam-

bién proponer alternativas de solución. En esto consiste propiamente este sexto paso: en la elaboración de una propuesta sólida, sustentada en hechos y no en suposiciones, que dé respuesta al problema identificado, con base en el objetivo de incidencia establecido. La propuesta es la forma en que comunicamos a los diferentes actores la información más relevante que hemos obtenido, la definición del problema y la política pública, así como las estrategias que hemos determinado. Las propuestas pueden tomar diferentes formas, dependiendo de a quien las dirigimos. Por ello debemos tomar en cuenta:

- ¿Cuáles son los intereses de la persona a la que nos dirigimos?
- ¿Cuánta información tiene sobre el tema?
- ¿Qué cosas ya conoce y cuáles debe conocer, de nuestra investigación?
- ¿Cuál es su opinión sobre el asunto?
- ¿Qué información podría causar desconfianza, sospecha o provocar un problema en la otra persona?

Así, cuando elaboremos nuestras propuestas, sólo tendrán la información necesaria y muy probablemente **comunicarán** efectivamente (generarán una respuesta). Esta generación de propuestas puede llegar a ser tan específica como para incluir detalles que respondan a preguntas como ¿qué le interesa en su vida privada al interlocutor?, ¿cuál es su trayectoria profesional y académica?

y ¿cuáles son sus pasatiempos? Podemos aprovechar detalles significativos e incluso chuscos de la vida privada (en la medida en que sean públicos) para lograr empatía (es decir, comprensión y entendimiento) en la persona a la que dirijamos nuestra propuesta.

Carecer de propuestas puede resultar catastrófico: supongamos que ponemos en práctica nuestra estrategia de instalar contralorías sociales conforme al ejemplo que venimos trabajando. El alcalde se interesa en nuestro trabajo y decide recibirnos este mismo día por la tarde para platicar el asunto... puede ocurrir a) que no tengamos nada que decir y dejemos ir una oportunidad valiosa o b) que digamos algo inoportuno (por ejemplo, "en realidad, la culpa de todo este problema la tiene el partido PXX, que nunca hizo nada por la calidad de las obras" y resulta que él era el dirigente del PXX en aquella época). Por ello, sugerimos, ¡jamás tengamos las manos vacías! La incidencia puede ocurrir en cualquier momento, con cualquier actor.

La propuesta es, entonces, básicamente un mensaje, por lo que retomamos aquí la cita al manual de CARE sobre Guías y Herramientas para la Incidencia Pública⁶, en el sentido debemos informar: qué se quiere lograr, por qué se quiere lograr, cómo se logrará

⁶ Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE, 2001) *Guías y Herramientas para la Incidencia Política*, Atlanta: CARE.

el cambio y qué acciones se espera que el destinatario (a quién se dirige el mensaje) realice. Asimismo, debemos recordar las recomendaciones que hicimos entonces:

- **Conocer** el público al que se dirige el mensaje
- **"Hablar** el mismo idioma"
- **Ser** insistentes y verificar que el mensaje sea oído⁷

Estas recomendaciones contrastan definitivamente con los errores comunes de un mal mensaje:

Errores frecuentes que hacen un mal mensaje y una propuesta inadecuada

Los beneficios y argumentos son vagos, poco específicos (no se dice qué se va a cambiar en pocas palabras y de forma útil).

El mensaje es incomprendible. Por ejemplo: se utiliza lenguaje técnico especializado que confunde al destinatario o lo disuade de escuchar; se hace referencia a un caso que no es el de interés; se abunda en ejemplos que no son pertinentes (por ejemplo "nuestra organización se ha dedicado desde hace 35 años al cuidado de 75 especies en peligro de extinción en 120 municipios, los cuales son, respectivamente:").

⁷ Ibidem.

Es largo y consume significativo tiempo del destinatario (imaginemos que hay servidores públicos que atienden decenas de peticiones como la nuestra al día).

El mensaje se envía una sola vez. No se refuerza el mensaje. Por ejemplo, se envía un escrito y no se llama para confirmar la recepción o verificar el interés.

El mensaje se envía por un solo medio. Por ejemplo: realizar una sola llamada telefónica y no avanzar a una reunión física o al intercambio por escrito.

Fuente: Elaboración propia con base en los contenidos de: Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE, 2001) Guías y Herramientas para la Incidencia Política, Atlanta: CARE.

Frambuesa, Andrea (s/a) *Planificando el proceso de incidencia política*. Documento electrónico disponible en <http://topua.org.py/wp-content/uploads/2012/07/incidencia-politica-andrea-frambuesa.pdf> Consultado en julio de 2013.

”

Una estrategia de incidencia sin propuesta es un diagnóstico de alta calidad sin perspectivas de acción. Es simplemente una investigación, con conclusiones interesantes, que no prevé comunicar ni lograr ningún cambio.

”



Por ello, una estrategia de incidencia sin propuesta... ¡no es una estrategia de incidencia! Por lo tanto, aunque parezca un proceso obvio y sencillo, no está de más tener siempre listo un documento de propuesta para todos los posibles actores con los que interactuaremos en el proceso de incidencia. Una vez que tengamos la propuesta, es importante también transmitirla, para poder comunicarla y obtener una respuesta. Esta es la siguiente cuestión que tratamos.

Plan de Comunicación

De acuerdo con lo que explica el autor argentino Andrea Frambuesa, toda estrategia de incidencia efectiva debe acompañarse de una campaña de comunicación activa y cuidadosa que logre transmitir clara y brevemente cuál es el objetivo y las propuestas, de manera concreta. Para ello, se deberán transmitir, cuando menos los siguientes datos: porqué es importante transformar tal o cual cuestión; qué acciones se llevarán a cabo para lograrlo; y qué tipo de apoyo se espera que la sociedad, otras organizaciones u otros actores políticos (es decir, la audiencia) brinde a la causa⁸, en suma, comunicar el **mensaje** que corresponda.

⁸ Frambuesa, Andrea (s/a) *Planificando el proceso de incidencia política*. Documento electrónico disponible en <http://topua.org.py/wp-content/uploads/2012/07/incidencia-politica-andrea-frambuesa.pdf> Consultado en julio de 2013.

Para poder diseñar el plan o campaña de comunicación, es importante primero entender que la comunicación es “un proceso social que vincula y relaciona las ideas, emociones, culturas, valores e identidades de las personas, a partir del intercambio de sentidos e intereses compartidos, en un contexto y tiempo determinado.” Por tal razón, la comunicación en los procesos de incidencia debe partir de una visión comprensiva y sensible tanto del contexto en el que se inserta la iniciativa, como de los intereses y papeles de los actores involucrados, incluyendo el de la propia organización. Para lograr esto, el plan de comunicación debe privilegiar:

- **Un diseño participativo** de todos los miembros de la organización que forman parte del Plan de Acción.
- **Tomar** en cuenta la cultura, la identidad y los momentos locales. Por ello, debe estar en constante revisión y actualización, atendiendo a los cambios en el contexto que pudieran darse.
- **Buscar** establecer el diálogo entre todos los involucra-

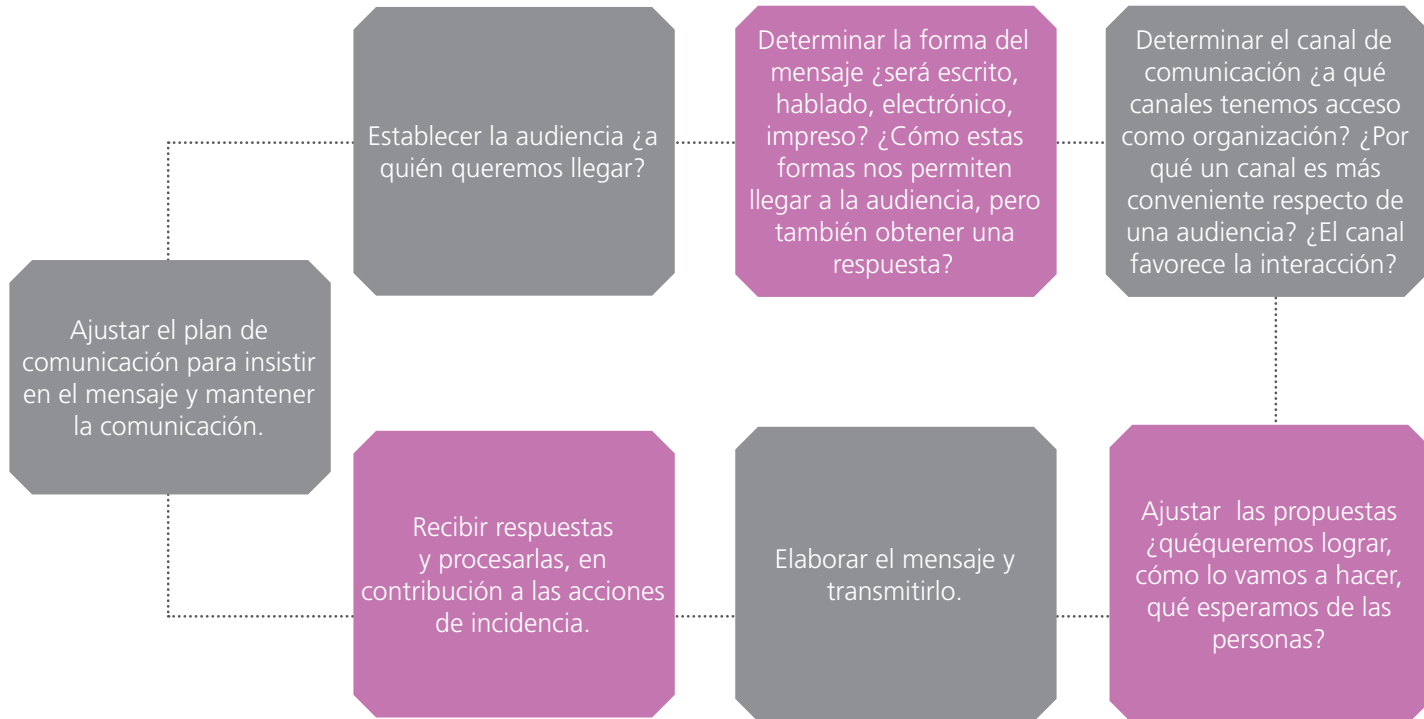
dos de manera directa (o, incluso, indirectamente) en la situación que se desea transformar.

- **Que el lenguaje sea persuasivo**, más que de confrontación.
- **Explicar** el mensaje basado en hechos reales y objetivos y no en juicios o valoraciones subjetivas.
- **Ser** preciso, ofreciendo información completa y fidedigna sobre la situación a transformar.

En ese sentido, es posible afirmar que el plan de comunicación desarrollado va más allá de un mera campaña mediática; pues más que atraer la atención sobre tal o cual tema, busca empoderar a las personas, explicándoles desde su realidad, la importancia de la problemática y la necesidad de transformarla; para, luego, movilizarlas y hacerlas partícipes del cambio que se quiere lograr.

Partiendo, entonces, de esta idea, el camino a seguir para elaborar el Plan de Comunicación es:

Ruta del Plan de Comunicación



Fuente: Elaboración propia

Como se puede ver, el plan de comunicación es una serie de pasos complementarios que estaremos repitiendo a lo largo de nuestros ejercicios de incidencia para mantener el mensaje y nuestra propuesta en el **espacio público**, hasta obtener los resultados de incidencia que esperamos. La campaña de comunicación no debe ser un asunto complicado de entender, sino en la medida en que utilicemos medios y tecnologías sofisticadas que requieran para su operación especialistas (diseñadores, comunicólogos, técnicos en televisión, radio y producción audiovisual, por ejemplo). Esto no quiere decir, empero, que se vuelva algo “para entendidos”; como todas las partes del Plan de Acción la estrategia de comunicación debe ser visible y comunicable a tod@s l@s integrantes de la organización, incluso a los aliados que surjan en el camino. Asimismo, no deberá llenarse esta estrategia de actividades; al contrario, se deben definir pocas acciones que sean fuertemente efectivas y generen un alto impacto.

Banco de recursos

Para saber más sobre cómo elaborar tu plan de comunicación, puedes consultar el texto de:

- ◆ *Andrea Frambuesa (s/a). Planificando el proceso de incidencia política.* Disponible en <http://topua.org.py/wp-content/uploads/2012/07/incidencia-politica-andrea-frambuesa.pdf>

”

Aunque tengas objetivos claros, estrategias de acción puntuales, datos convincentes y los recursos necesarios para llevar a cabo tu Plan, es probable que tu iniciativa de incidencia no sea exitosa si no está acompañada de mensajes claros y simples que persuadan y convenzan a tus audiencias.

”



Elaboración del cronograma y puesta en marcha del Plan de Acción

La planificación y la organización son fundamentales para el éxito. Así que ¡manos a la obra! Ya tienen listo su objetivo, identificados a sus actores, seleccionada su estrategia y elaborado su plan de comunicación, por lo que es momento de establecer las actividades que llevarán a cabo para poner práctica el Plan; específicamente las relacionadas con los pasos seis y siete, que forman parte de los puntos centrales de la acción.

¡Ojo!

Recuerda que, como bien señala Mónica Tapia, planear para incidir es diferente de planear para operar proyectos. Por ello, definir el Plan con el consenso y la participación de toda la organización es muy importante. Asimismo, debe ser un documento claro y accesible para tod@s l@s participantes; manteniéndose vivo (actualizándose periódicamente) como una constante referencia para llegar a cambiar la situación que, como Organización, se han propuesto.

Para ello, es importante que en tu organización, se reúnan y como equipo decidan, qué actividades van primero, qué recursos necesitan, qué metas y/o resultados esperan obtener de esa acción, cuánto tiempo les tomará llevarla a cabo, cómo medirán los resultados obtenidos y quién (o quiénes) serán las personas responsables. Estos elementos son los que darán forma al cronograma, que es la expresión de las acciones ordenadas, esencialmente por tiempos (así como por lugar, responsables, entre otros) que expresan de qué manera las estrategias se llevarán a cabo, como consecuencia de todos los elementos que hemos mencionado forman parte del plan de acción.

Hay muchas formas de elaborar el cronograma, pueden elegir la que más les convenga o mejor les acomode. Nosotros les proponemos la siguiente:

Fuente: Elaboración propia, retomando el ejemplo del *Manual Básico de Incidencia Política*, elaborado por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2002), p. 52.

Actividad/ responsable(s)	Metas / resultados esperados	Indicadores de medición	Fecha de inicio	Fecha de término	Materiales/ servicios necesario	Presupuesto

Para poder integrar los elementos de la tabla propuesta en el ejemplo, a continuación los desglosamos:

- **Actividad.** Es la acción concreta que se va a realizar, como consecuencia de la estrategia elegida o del plan de comunicación. Deben ser suficientemente puntuales para que se entiendan y señalar a un responsable de realizarlos. **Por ejemplo:** Preparar propuestas para el Ayuntamiento. Responsables: María y Juan.
- **Metas/resultados esperados.** Son la consecuencia de la actividad, que se pueden expresar de manera numérica (metas) y en un hecho visible (resultados). Podemos utilizar metas, resultados o los dos combinados, siempre y cuando sea suficiente para entender qué se quiere lograr. **Por ejemplo:** Elaborar una propuesta (meta) que persuada a cada uno de los miembros del Cabildo, con una justificación técnica y legal (resultado).
- **Indicadores de medición.** Es una forma de controlar lo que se ha logrado, y pueden ser también numéricos o sobre un hecho específico. Los indicadores vienen como consecuencia de las metas/resultados. **Por ejemplo:** Presentar una propuesta. / Persuadir a 4 de los 7 miembros del Cabildo.
- **Fechas de inicio y término.** Son el tiempo que estimamos tomará llevar a cabo las actividades. Permiten tener orden, secuencia y no tener actividades simultáneas si nuestras capacidades lo impiden (por ejemplo, que una

persona tenga que hacer dos cosas en dos lugares distintos al mismo tiempo, o bien, que se tenga una carga de trabajo excesiva para un miembro de la organización).

- **Materiales/servicios necesarios.** Esta columna nos permite registrar todo aquello que será indispensable para poder llevar a cabo las actividades, no sólo para que podamos anticiparnos a cubrir estas necesidades, sino para planear adecuadamente la adquisición de bienes o la contratación de servicios, a tiempo para poder realizar las actividades sin sobresaltos.
- **Presupuesto.** Nos permite recordar la inversión de recursos que se tendrá en general para el proyecto y la necesidad de no excedernos en algún gasto. La acción de incidencia se puede ver comprometida seriamente si no administramos adecuadamente todos los recursos y, en especial, los financieros.

¡Ojo!

Al establecer los tiempos para sus actividades, tengan presente que la incidencia en políticas públicas es un proceso de "cocción a fuego lento"; por lo que no sólo los fijen considerando la propia dinámica de su Organización, sean sensibles de los tiempos de los actores hacia los cuales va dirigida su acción. En ese sentido, consideren que pueden tener actividades a realizarse en el corto plazo (6 a 8 meses), en el mediano plazo (1 a 2 años) y en el largo plazo (3 a 5 años).

Una recomendación general es que el cronograma que se establezca sea flexible. Esto les permitirá ajustar los tiempos y actividades ya sea por algún obstáculo que se presente o una ventana de oportunidad que se abra, sin por ello poner en riesgo el logro de los resultados esperados. Solamente es necesario que seamos siempre lo suficientemente serios para no ajustar tanto el cronograma (por pereza, indiferencia, falta de motivación o incapacidad) que la acción de incidencia termine por no realizarse. En la misma medida, al establecer cuántos recursos necesitan para realizar cada actividad, deben tomar en cuenta esta particularidad, tratando de tener un “fondo de imprevistos” para atender cualquier contingencia que llegue a ocurrir.

Tómense el tiempo necesario para elaborar su cronograma. Sean lo más cuidados@s y detallad@s posibles en este proceso; pues no sólo será el documento que marque los pasos a seguir en la puesta en marcha del Plan, sino la herramienta base para darle seguimiento y, posteriormente, evaluar los resultados obtenidos. Por ello, les sugerimos que, cuando hayan terminado, se detengan un momento para revisar la factibilidad, flexibilidad y coherencia de lo ahí descrito. Tener una representación gráfica nos ayuda muchas veces a darnos cuenta que quizás no es muy real lo que hemos planeado. Por último, asegúrense también de que haya quedado claro para tod@s y que cada quien conozca a detalle cuáles son sus responsabilidades. Ahora sí, una vez hecho esto... ¡a incidir!

Seguimiento del Plan

Esta etapa, aunque es posterior a la puesta en marcha del Plan de Acción es muy importante, pues no basta con “lanzarlo al aire” para lograr la incidencia sino que es necesario llevar a cabo un esfuerzo de monitoreo y reflexión constante que nos permita verificar cómo se está dando el avance hacia el objetivo establecido, mediante el desarrollo de las estrategias y acciones diseñadas. Esto nos permitirá tomar decisiones en tiempo para corregir el curso de acción y seguir adecuadamente hacia el logro de nuestra incidencia.

Por ello, te sugerimos que este seguimiento se dé en función del alcance de cada una de las actividades establecidas en tu cronograma, así como del logro de sus resultados esperados; identificando siempre las causas o factores (internos y externos) que contribuyeron al éxito o fracaso de dicha actividad y formulando los cambios apropiados en caso de ser necesario. Definido de esta manera, el seguimiento lo puedes realizar semanal, mensual o bimestralmente (según la duración de tu cronograma y la intensidad de las acciones que realices). Es muy importante que en estas sesiones de revisión y seguimiento participen todas las personas que forman parte de la puesta en marcha del Plan de Acción, a manera de que se dé como un ejercicio de reflexión y aprendizaje colectivo.

A continuación, te proponemos, para cerrar este paso, un cuadro que te puede ser útil en esta tarea:

Actividad	Resultados esperados	Resultados obtenidos	Factores Internos que contribuyeron/obstaculizaron	Factores Internos que contribuyeron/obstaculizaron	Ajustes necesarios	Aprendizaje adquirido
Valoraciones:						

Fuente: Tomado de Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2002). *Manual Básico de Incidencia Política*. Documento electrónico disponible en

http://www.programafrida.net/docs/frida2009/Manual_para_la_Incidencia_Politica_con_GLOSARIO.pdf Consultado en julio de 2013.

Evaluación

Esta última etapa consiste, en términos generales, en el cierre del esfuerzo permanente de monitoreo descrito en el paso anterior. Su objetivo principal es favorecer el aprendizaje colectivo, tanto al interior de la misma Organización, como con el resto de los actores que formaron parte de la puesta en marcha del Plan de Acción. Por tal razón, la evaluación también debe darse como un ejercicio de reflexión colectiva, donde tod@s puedan aportar su opinión, sentires, experiencia y aprendizajes adquiridos a lo largo del

proceso. Algunas preguntas claves en ese sentido son, por tanto: ¿qué hemos logrado? ¿qué tan satisfechos nos sentimos con los resultados obtenidos, respecto de los que esperábamos? ¿qué resultados no esperados obtuvimos? ¿qué hemos aprendido? ¿qué podemos mejorar? Etcétera.

Para ello, el Manual de Incidencia Básica de WOLA sugiere que este ejercicio de evaluación se haga valorando los resultados ob-

tenidos en tres niveles; los cuales corresponden, a su vez, a los beneficios que se espera obtener de la incidencia, enlistados hacia el final del Módulo 3:

- **La resolución de problemas específicos mediante políticas públicas:** Este primer nivel consiste en valorar los resultados obtenidos en términos de la efectividad de las estrategias y actividades desarrolladas para lograr generar cambios en las políticas públicas. Al mismo tiempo, es necesario valorar también su efectividad respecto de la generación de cambios positivos en la vida de la población afectada por el problema.
- **El fortalecimiento de la sociedad civil:** Este segundo nivel se refiere, concretamente, a la valoración de los resultados obtenidos en términos del fortalecimiento de su Organización, sea en experiencia, legitimidad, posicionamiento, creación y/o fortalecimiento de alianzas con otros actores sociales, etcétera.
- **La transformación de las relaciones de poder y el fortalecimiento de la democracia:** Este último nivel consiste en valorar los logros obtenidos en términos, por ejemplo, de mayor transparencia en la acción de gobierno; aumento de la representatividad en el proceso de toma de decisiones gubernamentales; apertura y/o fortalecimiento de los canales de comunicación entre gobierno y sociedad; promoción de mecanismos de participación ciudadana; etcétera.

¡Ojo!

Es importante que al iniciar su proceso de planeación, como equipo, elaboren los indicadores que utilizarán para medir cada uno de estos tres niveles de impacto. Estos indicadores deben ser muy específicos y medibles, útiles para mostrar claramente si se alcanzó o no el resultado esperado. Por ello, te sugerimos que construyan indicadores tanto numéricos (*cuantitativos*) como de hechos o resultados (*cualitativos*).

Existen muchas metodologías que puedes emplear para medir estos resultados; sin embargo lo más importante es que el ejercicio de evaluación derive en un ciclo virtuoso de aprendizaje colectivo que nutra a su Organización. Para lograr esto, recuerden que evaluar no significa únicamente señalar lo negativo, sino que también es un ejercicio que permite visibilizar los avances y favorecer la celebración de logros como un elemento importante para la motivación y crecimiento de tod@s.

Ahora sí...ya conoces todos los pasos que debes seguir para incidir en políticas públicas. ¡Estas list@ para la acción!...Pero antes, nos gustaría dejarte tres consejos que pensamos te serán de gran utilidad durante todo este gran proceso que implica la incidencia en políticas públicas:

- **Se perseverante y paciente durante todo el proceso:** ¡Ánimo! La tarea, insistimos, no es sencilla, pero sí muy gratificante. Manténganse enfocados, perseverantes y pacientes; conscientes de que es un proceso cuyos tiempos en realidad no dependen de ustedes sino de todos los factores y actores que les rodean. No se desesperen si no ven resultados pronto, la incidencia es una semillita que hay que regar con cuidado y paciencia y esperar a que de fruto, a veces es muy rápido, a veces pueden pasar años.
- **Actúa con creatividad y apertura de ideas:** La mejor manera de superar cualquier obstáculo que enfrenen es siendo creativos, reformulando y corrigiendo aquello que sea necesario, reinventando las viejas formas de actuar hasta llegar a su objetivo. Por nada se detengan, siempre hay un camino, una alternativa para seguir; por ello es importante que el Plan de Acción que formulen no sea tan rígido que se convierta en una limitante, más que en una ayuda. ¡Atrévase a romper con lo establecido y a innovar!
- **Recuerda: No es necesario emprender grandes y ambiciosas acciones para lograr el cambio;** el éxito en la incidencia se da a partir de pequeñas victorias, comparando los logros, aprendiendo de nuestros errores y enfocándonos siempre en nuestro objetivo.

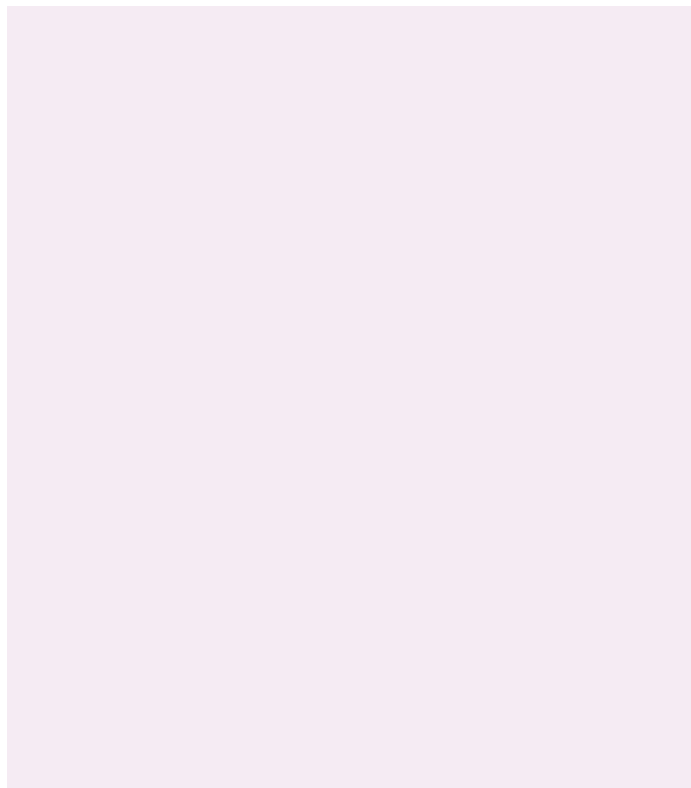
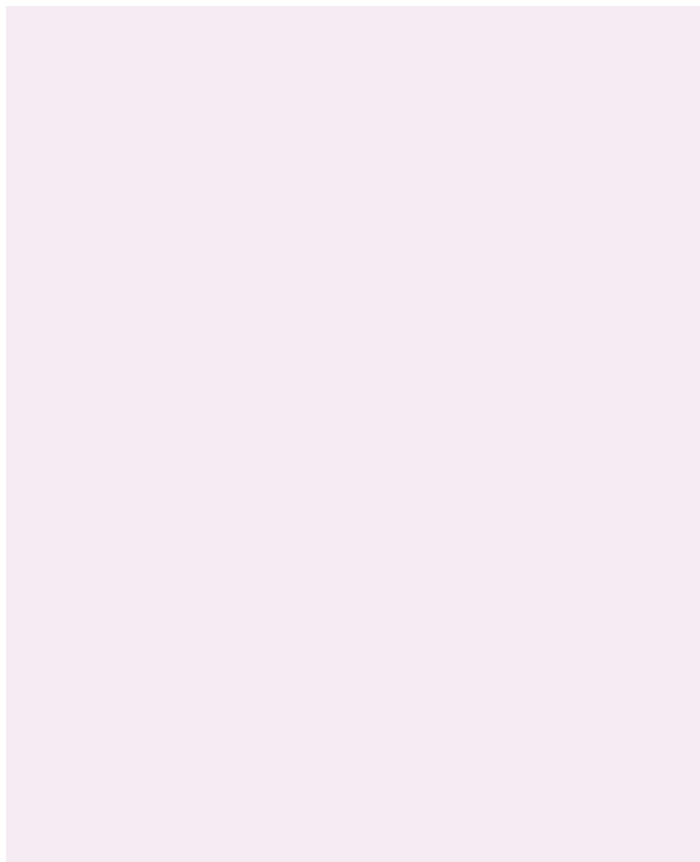
Dinámica de aplicación: “Desarrollando un Plan de Acción para atender el problema de mi comunidad.”

Instrucciones: ¿Recuerdas el dibujo que elaboraste en el Módulo 2, donde retrataste un problema importante que aqueja a tu comunidad, localidad, colonia o municipio? Bien, esta dinámica consiste, justamente, en elaborar, en las hojas que te proporcionará la o el facilitador, un Plan de Acción de incidencia para atender tal problemática, aplicando los conocimientos y herramientas que has adquirido a lo largo de este Módulo. ¡Mucha suerte!

La o el facilitador podrá apoyarte durante esta tarea, que no es tan sencilla. No te preocupes por ser demasiado detallado, puedes poner algunas ideas generales, que te permitan explicar tu plan en pocas palabras y de manera simple. Al finalizar el tiempo para elaborar el Plan de Acción, algun@s de ustedes podrán ser seleccionad@s por la o el facilitador para compartir unos cuantos elementos de su Plan. Discutamos los ejercicios de otr@s con interés y mucho respeto, pero apoyemos para que tod@s entendamos muy bien todos los elementos.

- ¡Seguro tendrás mucho que apuntar! En el siguiente recuadro haz anotaciones importantes sobre esta dinámica, que te ayuden tener presentes y clarificar detalles

importantes sobre algunas ideas y conceptos para tu Plan de Acción.



Después de... ¡uf, algún tiempo! La o el facilitador indicará que la actividad ha terminado. Sigamos hacia el último bloque, que nos habla de un tema muy importante, antes de cerrar nuestros contenidos formales de este Manual.

La importancia de la construcción de redes entre Organizaciones de la Sociedad Civil para una mejor incidencia

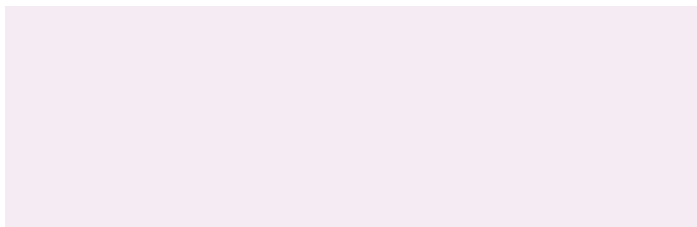
Objetivo particular del tema

Que las y los participantes comprendan por qué es importante la construcción de redes con otras Organizaciones para emprender acciones de incidencia más efectivas y de mayor impacto y alcance.

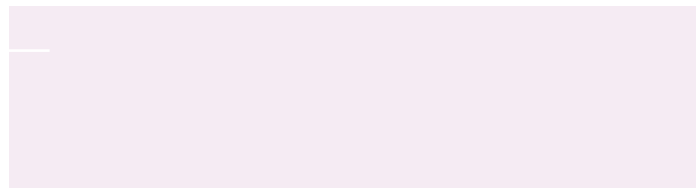
Dinámica introductoria: Reflexionemos, ¿qué sabemos sobre las redes?

Instrucciones: Antes de iniciar este módulo, te invitamos a **reflexionar** en torno a las siguientes preguntas.

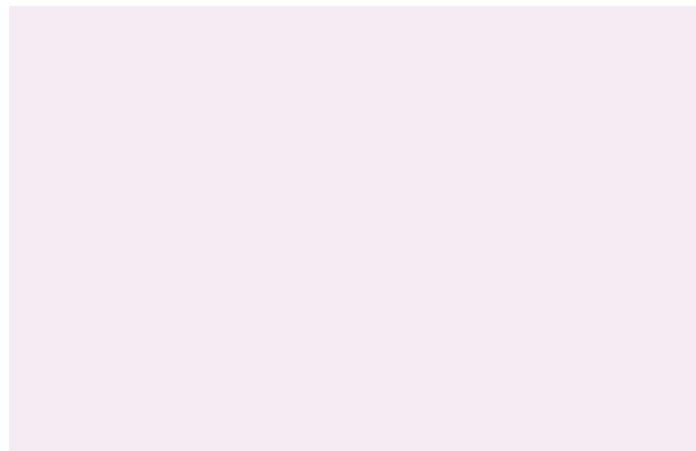
- ¿Conocías a tus compañer@s antes de iniciar el Taller?



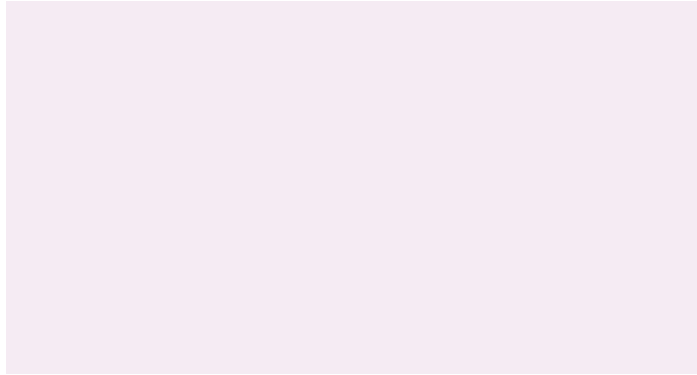
- ¿Has identificado, en estos días, si alguien del grupo realiza actividades en su Organización que puedan enriquecer o fortalecer las de tu Organización? Si tu respuesta es **afirmativa**, ¿en qué sentido o de qué manera? Si **no** es así, ¿qué hizo falta para que pudieras encontrar a alguien?



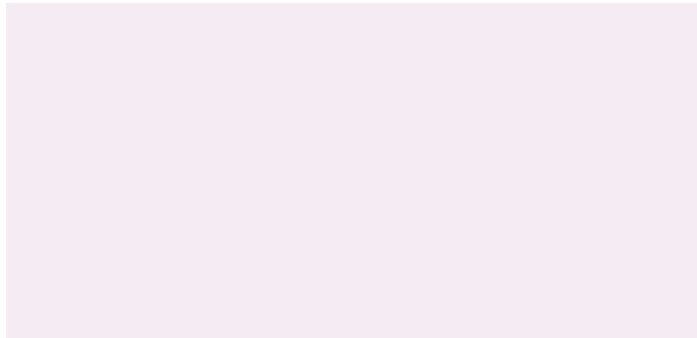
- En tu opinión, ¿qué son las redes?



- ¿Consideras que el crear redes con otras Organizaciones es útil e importante? ¿porqué?



- ¿Qué acciones puedes llevar a cabo para mantenerte en contacto con algunos de tus compañer@s de grupo?



A continuación realicemos uno de los últimos debates de nuestro Taller, sobre los contenidos de esta Manual. Aunque sea de los últimos, no dejemos de tener orden y respeto en nuestras intervenciones. Cuando la o el facilitador lo indique, seguiremos hacia el desarrollo de este último apartado.

Apuntes teórico-conceptuales

La definición actual de “red,” como la entenderemos en este Manual, tiene ya poco qué ver con una definición añeja que es el primer resultado al buscar la palabra en el Diccionario de la Lengua Española, que dice: “aparejo hecho con hilos, cuerdas o alambres trabados en forma de mallas, y convenientemente dispuesto para pescar, cazar, cercar, sujetar, etc.” No estamos seguros que, hoy día, las redes de OSCs tengan por objeto pescar, cazar, cercar o sujetar. De hecho, sólo comparten algo con aquélla definición antigua: las redes sirven para mantener a un grupo (de cosas, de personas, de organizaciones) muy cerca y muy unidas.

Para entender mejor, podemos utilizar una explicación más moderna. ¿Han oído hablar de las “redes de comunicaciones” o de telefonía, o incluso de la “red de redes,” la Internet? En estos ejemplos se ilustra con exactitud el concepto moderno de red: una

serie de personas o cosas que se encuentran conectadas unas con otras y que permiten el intercambio de información entre ellas.

Concepto clave

- ♦ **Red.** Es un conjunto de personas, equipos y/o cosas que se encuentran interconectadas para transmitir información entre ellas.

Las organizaciones, actuando como personas, pueden construir redes, en específico redes de la sociedad civil organizada. ¿Para qué sirve esto? Podríamos decir, de manera pomposa, que las redes “conectan lo local con lo global, lo privado con lo público” etcétera –tal y como menciona Enrique Mendizábal (experto en el estudio de las OSCs, de la organización especializada en investigación Instituto para el Desarrollo de Ultramar, ODI por sus siglas en inglés)- y, que, en general “las redes parecen lograr que todas y cada una de las cosas ocurran.”⁹ Más allá de esa idea llena de imaginación, sin embargo, la función básica de las redes de la sociedad civil es la de toda red: transmitir información o, como explica el mismo autor, generar “espacios para la creación, el intercambio y la diseminación del conocimiento.”¹⁰

9 Citado por Vanesa Weyrauch e Inés Selwood (2007). *Tejiendo redes globales. Manual para la incidencia política*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

10 *Op. cit.*

Banco de recursos

Vanesa Weyrauch e Inés Selwood describen algunos tipos de redes que, incluso, trascienden las fronteras: redes de política pública global (que unen a gobiernos, centros de estudios y OSCs para solucionar problemas mundiales al unísono), redes de apoyo (que ayudan al activismo global sobre ciertos temas), redes ejecutivas (que permiten llevar programas similares a diferentes países) y redes de conocimiento simplemente (que comparten experiencias, investigaciones y toda clase de datos que se generan a lo largo del mundo). Para conocer más, sugerimos la lectura del texto:

- ♦ **Vanesa Weyrauch e Inés Selwood (2007) *Tejiendo redes globales. Manual para la incidencia política*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.**

Las redes, al hacer posible el intercambio de información, tienen sentido en un mundo en el que cada vez se puede y se debe saber más para poder hacer nuestro trabajo mejor (más completo, más eficaz y eficiente, con mayor impacto). A este tema se ha referido muchas veces el sociólogo y politólogo estadounidense Robert D. Putnam, quien ha creado la teoría del **capital social**. De acuerdo con Putnam, el intercambio de información entre personas (con los mismos intereses o roles sociales, o incluso entre muchos diferentes) permite que ese conocimiento se utilice para la mejor

atención de las necesidades comunitarias cuando se necesita. Por ello, esta información es valiosa (de ahí que se trate de otra forma de **capital**, como las riquezas que se usan para poner en marcha un negocio, según los estudios clásicos de economía). El capital social, en este sentido, aprovecha la existencia de redes para poder transmitir más y mejor información, así como para fortalecer los lazos entre los participantes y generar mayores oportunidades para realizar acciones conjuntas en un mismo sentido y que, como resultado principal, logren beneficiar al **bien común**.

Banco de recursos

Para conocer el ejemplo clásico de cómo Putnam llegó a conocer y a entender el capital social, se recomienda la lectura del texto “Una comunidad próspera” donde, en pocas líneas, se muestran casos prácticos sobre el capital social.

- ♦ **Putnam, Robert** (1993) “The prosperous community: Social Capital and Public Life.” En *The American Prospect*, vol. 4, núm 13.

Un estudio más extenso del tema es el libro “El Declive del Capital Social,” del mismo autor, donde se explica cómo la variación de las redes (principalmente por los grandes cambios en el estilo de vida de las personas a partir del siglo XX) puede producir grandes pérdidas en la cohesión de las sociedades, es decir, lo que las mantiene unidas.

La idea del capital social ha tenido muchos adherentes, así como muchos enemigos. Para los más analíticos, como explican Alejandra y Julio Ríos (estudiosos mexicanos) resulta difícil demostrar que el intercambio de información y la existencia de redes sean la causa directa del desarrollo comunitario, la estabilidad política o la consolidación de una democracia. Asimismo, se pueden ver también algunas desventajas de las redes cuando se dedican a proteger intereses de unos cuantos, y no el **interés público** en toda su extensión¹¹. De igual forma, señalan que, al interior de las redes, no siempre se tiene un funcionamiento ideal: existen desacuerdos, faltas de consensos, comunicación inadecuada y muchas posturas, a veces intolerantes¹². Pese a esto, algunas organizaciones que han participado -como el equipo de **Alternativas y Capacidades**, liderado por Mónica Tapia- en redes de la sociedad civil afirman, más que dudas o problemas, las redes aportan grandes beneficios al trabajo de las OSCs, en tanto que funcionan para:

- **Compartir información**
- **Recibir ayuda mutua (como en la asistencia técnica o el acompañamiento de pares)**
- **Sumar esfuerzos y evitar duplicidades.**
- **Conseguir mayor visibilidad y difusión**

11 Alejandra Ríos Cázares y Julio Ríos Figueroa (1990) “Capital social y democracia: una revisión crítica de Robert Putnam.” En *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 3, pp. 513-528.

12 Vanesa Weyrauch e Inés Selwood, *op. cit.*

- Ser consistentes y creíbles, como un solo cuerpo
- Sumar fuerzas, capacidades y poder ciudadano para influir¹³

Como se ve, la formación de redes de la sociedad civil y la generación de capital social al interior de ellas puede ofrecer ventajas que tod@s podemos aprovechar, especialmente para la incidencia. Esto, como hemos estudiado, dada la importancia de comunicar y difundir, así como la necesidad de generar aliados antes que oponentes en los problemas públicos que, sobre todo, tienen una multitud de audiencias y actores diferentes:

”

“Formar redes puede ser una opción para evitar estas complicaciones en nuestras acciones de incidencia, logrando un mejor eco que se traduzca en mayores impactos.”

”



Dato curioso

Mónica Tapia apunta que las redes que surgen por un asunto temporal, o de *coyuntura*, se suelen llamar “alianzas”. Si una alianza se vuelve permanente y se consolida, se puede hablar de una “coalición”.

13 Mónica Tapia, *op. cit.*

Ahora que ya sabemos porqué son importantes las redes, es importante preguntarnos, por último, ¿con quién las formamos? ¿cómo elegimos a nuestros “aliados,” (por decirlo de alguna manera)? La experiencia nos ayudará a evitar en que un aliado se vuelve un enemigo; asimismo, nos permitirá sumar esfuerzos reales y no sólo apoyos “de papel” que no impacten en nuestra acción de incidencia. Por ello, Mónica Tapia presenta algunas guías para reconocer a un buen aliado:

- La participación del aliado ¿representa un aporte inmediato y útil a la estrategia de incidencia?
- ¿El aliado aporta movilización ciudadana para la causa de incidencia?
- ¿Agregar a este aliado puede darnos mayor visibilidad? Por ejemplo, si algunos de ellos representan a corrientes políticas diferentes, o grupos respetados y reconocidos, que puedan llamar la atención de los medios de comunicación.
- ¿El aliado aporta experiencia que nos ayuda a saber incidir mejor o conocer mejor un tema?
- ¿El aliado tiene un canal de comunicación abierto con el tomador de decisiones?¹⁴

Y quizás, la pregunta más importante es ¿realmente coincidimos en nuestra visión del problema y los objetivos de la incidencia?

14 *Op. cit.*

Esto será definitivo para aliarnos con otras organizaciones, pues la voluntad de trabajar juntos es un bien valioso, además de todos los demás beneficios de **capital social** que podemos obtener de la formación de redes de sociedad civil.

Dinámica de aplicación: "Red de estambre"

Instrucciones: Para el desarrollo de esta dinámica, tod@s deberán ponerse de pie y formar un círculo. Luego, la o el facilitador iniciará la dinámica lanzando la madeja de estambre a un participante. El o la participante que haya atrapado la madeja, deberá resumir en una o dos frases breves las actividades principales de su Organización. Luego, el o la participante lanzará la madeja a alguien más, quien también dirá una o dos frases sobre su Organización y así sucesivamente. Cuando hayan pasado tod@s y se haya tejido una gran red de estambre, será momento de rehacer la madeja. Para ello, deberán lanzar la madeja de regreso a quien se las lanzó, repitiendo la frase que éste o ésta mencionó sobre su Organización. Esta actividad se repetirá hasta que hayan pasado tod@s y la madeja de estambre vuelva a su forma inicial.

¡Ojo!

Asegúrate de escuchar con atención a tus compañer@s, seguramente encontrarás ventanas de oportunidad para establecer lazos de colaboración con ell@s que enriquezcan y fortalezcan el trabajo en las Organizaciones de ambos.

Reflexiona

Para profundizar en el tema y los resultados de la dinámica, te invitamos a responder las siguientes preguntas:

- ¿Cómo te sentiste al llevar a cabo esta dinámica?
- Antes de realizar este ejercicio, ¿sabías qué actividades realizaban tus compañeros y compañeras de grupo en sus Organizaciones?
- ¿Cómo te ayuda conocer esto para enriquecer y fortalecer la propia labor de tu Organización?
- ¿Te ayudó la dinámica a comprender mejor el concepto de "redes"? ¿En qué sentido?
- ¿Qué fue lo que te pareció más interesante de esta dinámica?
- ¿Con qué aprendizaje te quedas?

Al finalizar la dinámica haremos un pequeño debate sobre las preguntas para cerrar la dinámica. Escuchemos con respeto las participaciones de l@s demás. Si deseas apuntar algunos datos de interés, puedes utilizar el siguiente recuadro:

Recapitulemos....

¿Qué es lo más importante que hemos aprendido hasta ahora?

A lo largo de este capítulo, sin duda, hemos aprendido muchas cosas. Nosotros hemos resumido para ti algunas de ellas en los siguientes puntos.

- ✓ **Un Plan de Acción** es un documento en el que ordenamos y estructuramos los objetivos a alcanzar, los pasos a seguir y las herramientas a emplear para promover un cambio en cierta situación o circunstancia pública, en este caso, en las políticas públicas.
- ✓ **Los beneficios** de contar con un Plan de Acción se resumen en: lograr acciones de incidencia más efectivas que se traduzcan en impactos más tangibles para cambiar positivamente una situación específica.
- ✓ **Los elementos** que te sugerimos debe contar tu Plan de Acción son: 1. Diagnóstico: identificación y definición del problema público que se quiere solucionar y la política pública en cuestión; 2. Establecimiento de

Cuando sea tiempo, la o el facilitador nos indicará qué haremos enseguida; sigamos sus instrucciones con atención.

objetivos; 3. Análisis del espacio de decisión; 4. Evaluación de los recursos, los obstáculos y las oportunidades; 5. Selección de la estrategia de acción; 6. Elaboración de una propuesta; 7. Plan de Comunicación; 8. Elaboración del cronograma y puesta en marcha del Plan; 9. Seguimiento del Plan; 10. Evaluación.

- ✓ **Es importante** cuidar cada detalle de los pasos en el Plan de Incidencia, para que los elementos funcionen adecuadamente cada uno y se integren poco a poco hasta lograr un Plan que verdaderamente nos respalde. No está de más poner atención a cada una de las recomendaciones y opciones que diferentes autores nos explican para integrar de mejor manera nuestro Plan de Acción.
- ✓ **Tres consejos** que pensamos te serán de gran utilidad durante todo este gran proceso que implica la incidencia en políticas públicas: 1) Se perseverante y paciente durante todo el proceso. 2) Actúa con creatividad y apertura de ideas. 3) Recuerda: No es necesario emprender grandes y ambiciosas acciones para lograr el cambio.
- ✓ **La función** básica de las redes de OSCs es transmitir información, generando espacios para la creación, el intercambio y la disseminación del conocimiento.

- ✓ **El capital social** aprovecha la existencia de redes para poder transmitir más y mejor información, así como para fortalecer los lazos entre los participantes y generar mayores oportunidades para realizar acciones conjuntas en un mismo sentido y que, como resultado principal, logren beneficiar al bien común.

- ✓ **Para elegir** con quién formar una red (con quien “aliarnos” en nuestra tarea de incidir) la pregunta más importante que debemos hacernos es: ¿realmente coincidimos en nuestra visión del problema y los objetivos de la incidencia? Esto será definitivo para aliarnos con otras organizaciones, pues la voluntad de trabajar juntos es un bien valioso, además de todos los demás beneficios de **capital social** que podemos obtener de la formación de redes de sociedad civil.

Reflexiona

Además de los puntos anteriores, ¿qué otros aprendizajes has adquirido?

Anota aquí tus reflexiones.

Autoevaluación

A continuación te presentamos un conjunto de preguntas que te ayudarán a verificar tu comprensión y aprendizaje respecto de los temas trabajados a lo largo de este módulo. Te invitamos a que las respondas con cuidado. Para ello, puedes utilizar el espacio en blanco al final de las preguntas.

1. En tus palabras, ¿qué es un Plan de Acción para la incidencia?
2. ¿Por qué es importante contar con un Plan de Acción para la incidencia?
3. ¿Porqué es importante formular el problema en que queremos incidir en términos de política pública?
4. ¿Cómo logramos esto?
5. ¿Qué establece el objetivo de incidencia?
6. ¿Qué herramientas podemos emplear para elaborar el análisis del espacio de decisión?
7. ¿En qué consiste la estrategia de incidencia?
8. ¿Por qué es importante contar con una propuesta?
9. ¿Para qué sirve el Plan de Comunicación?
10. ¿Por qué es importante establecer un cronograma?
11. En tu opinión, ¿por qué es importante darle seguimiento al plan de acción?
12. ¿Cuáles aspectos debemos evaluar una vez concluida la

puesta en marcha del Plan de Acción?

13. ¿Para qué sirven, en general, las redes?
14. En tu opinión, ¿para qué nos sirve formar redes cuando vamos a incidir en políticas públicas?
15. ¿Cómo puede un Plan de Acción fortalecer el trabajo de tu organización a) para la incidencia en políticas públicas y b) en general, en todo lo que hacen?

Anota aquí tus respuestas.



¡Lo lograste! Evaluemos cómo lo hiciste.

Instrucciones: Para resolver esta evaluación deberán integrar equipos de cinco personas. Luego, lean con atención y cuidado las siguientes preguntas. Organícense y trabajen en equipo para responderlas. Tod@s deberán anotar todas las respuestas en las hojas en blanco que les proporcionará la ó el facilitador. No olviden poner su nombre al principio de cada hoja.

Módulo 1

1. Define cuál es la diferencia entre público y privado.
2. ¿Qué criterios podemos utilizar para distinguir lo público de lo privado?
3. Define qué es interés público.
4. Explica con tus palabras qué es bien común.
5. Explica brevemente qué es la gobernanza.
6. Al conjunto de deberes de un orden de gobierno se le llama _____.
7. Menciona tres ejemplos de asuntos de competencia federal.
8. Menciona tres ejemplos de asuntos de competencia municipal.

Módulo 2

9. Define en una palabra qué es incidencia.
10. ¿En qué se diferencia la participación ciudadana de la incidencia?
11. En tu opinión, ¿para qué incidimos?
12. Señala cuál es la diferencia entre objeto y objetivo de incidencia.
13. En tus palabras, ¿qué es el desarrollo comunitario y cómo el concepto del “vivir bien” lo complementa?
14. ¿Cuáles son algunos valores del vivir bien?

Módulo 3

15. En tus palabras, ¿qué es una política pública?
16. ¿Cuáles son los elementos que distinguen a una política pública de otra acción de gobierno?
17. En términos de incidencia, ¿para qué nos sirve conocer el ciclo de las políticas públicas?
18. Describe brevemente en qué consisten las tres fases del ciclo de políticas públicas.

19. En tu opinión, ¿qué papel juegan las OSCs en la incidencia en políticas públicas?
20. ¿Cuáles son algunos de los impactos que se obtienen al momento de incidir en políticas públicas?

Módulo 4

21. ¿Cuáles son las “cuatro Cs”? ¿Para qué sirve este modelo?
22. ¿Cuáles son las tres funciones principales de las herramientas de incidencia?
23. En tus palabras, ¿por qué dirías que destacan los mecanismos de participación ciudadana de entre las demás herramientas de incidencia?
24. En caso de confrontación, ¿qué tipo de herramientas de incidencia podemos emplear?
25. ¿Por qué es necesaria la incidencia en los casos de cooptación?
26. Define qué es un mecanismo de participación ciudadana.

27. Menciona algunos ejemplos de mecanismos de participación ciudadana.

Módulo 5

28. ¿Qué es un Plan de Acción para la incidencia?
29. ¿Por qué es importante contar con un Plan de Acción (beneficios)?
30. ¿Cuáles son los pasos que integran la propuesta de Plan de Acción que hemos estudiado? Sólo enuméralos.
31. ¿Cómo definimos el problema público sobre el cual queremos incidir en términos de política pública?
32. ¿Cuál es la función básica de las redes de organizaciones de la sociedad civil?
33. En tus palabras, ¿qué es y para qué sirve el capital social?
34. ¿Para qué nos sirven las redes cuando vamos a incidir en políticas públicas?
35. ¿Cuál es el nombre de tu facilitador?



Referencias

Libros, capítulos de libros y otros materiales impresos

- AGUILAR Villanueva, Luis F. (2010) *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Nauman para la Libertad.
- (2006) *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- (1992) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- AYALA Espino, José (2004) *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- BECERRA Pozos, Laura (2006) *La participación e incidencia política de las OSC en América Latina*. México: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (LAOP).
- CANTO Chac, Manuel (2002) "Introducción a las políticas públicas." En *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio* México: MCD.
- CARRIL, Jaime (coord.) (2009) *Incidencia en políticas públicas. Sistematización de las experiencias*. Buenos Aires: Fundación Ashoka.
- CASTRO Ramírez, Fernando (coord. 2006) *Sistematización de experiencias de incidencia en América Latina*. Costa Rica: Alianza Cooperativa Internacional.
- COOPERATIVE FOR ASSISTANCE AND RELIEF EVERYWHERE (CARE, 2001) *Guías y Herramientas para la Incidencia Política*, Atlanta: CARE
- DIÁZ Langou Gala (s/a) *Taller de desarrollo de capacidades para la incidencia política*. Buenos Aires: Centro de Implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento.
- DECA, EQUIPO PUEBLO, A.C. (2011) *Estrategias de Incidencia de las OSC en las Políticas Públicas. Manual para la impartición del Módulo*. México: INDESOL.
- GARCÍA DE LEÓN Moreno, Carlos (2007) *Manual Práctico de Incidencia Política. Una guía práctica para Organizaciones de la Sociedad Civil*. Caracas: LACCASO
- GARZÓN, Karim y Amparo Mogollón (2009) *Aproximaciones conceptuales en torno a "lo público"*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- GODOY, Esther (2008) *Público y privado en la filosofía práctica de Aristóteles*, Murcia: Universidad de Murcia.
- GÓMEZ, Ernesto, Ambar Varela y Sergio Rivera (2012) *Participación ciudadana y combate a la corrupción: Estudio de cinco modelos de incidencia*, México, INDESOL.
- GÓMEZ, José Javier (2010) *El ciclo de las políticas públicas*. Guatemala: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- GUDYNAS, Eduardo (2012) "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa." En Fundación Rosa Luxemburgo, *Más allá del desarrollo*. México: Ediciones AbyaYala.
- GUEVARA López Elisabeth y Eduardo Morales Sierra (2002) *Gestión y Participación. Guía Técnica No. 2*. México: Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C.
- HOGWOOD, Braian y Lewis A. Gunn (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- LASSWELL, Harold D. (1971) *A Pre-View of Policy Sciences*. Nueva York: Elsevier.
- LINDBLOM, Charles E. (1991) *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- NAJAM, Adil (1999) "Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs" en: *International Perspectives on Voluntary Action. Reshaping the Third Sector* Londres: Earthscan.
- PRADA, Raúl (2012) "El vivir bien como modelo de Estado y modelo económico" en: Fundación Rosa Luxemburgo, *Más allá del desarrollo* México: Ediciones AbyaYala.
- PUTNAM, Robert (2003) *El declive del capital social: Un estudio internacional*

- sobre sociedades y sentido comunitario. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- RHODES, R.A.W. (2000) "Governance and public administration" en: J. Pierre (ed.) *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- RUIZ Sánchez, Carlos (1996) *Manual Para la Elaboración de Políticas Públicas*. México: Plaza y Valdés.
- SWANSON, Judith A. (1992) *The Public and the Private in Aristotle's Political Philosophy*, Nueva York: Cornell University Press.
- TAPIA, Mónica (coord., 2010) *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades, A.C.
- WEYRAUCH, Vanesa y Leandro Echt (2012) "Guía N° 7: Cómo llevar adelante la propuesta. Definir las estrategias y acciones." en: Vanesa Weyrauch y Echt, Leandro (2012). *¿Cómo diseñar un plan de incidencia en políticas públicas?*. Buenos Aires: CIPPEC.
- WEYRAUCH, Vanesa e Inés Selwood (2007) *Tejiendo redes globales. Manual para la incidencia política*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- ZICCARDI, Alicia (2003) "Claves para el análisis de laparticipación ciudadana y las políticas sociales en el espacio local." en: Alicia Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Ángel Porrúa.

Artículos en revistas especializadas

- LINDBLOM, Charles E. (1997) "Cómo adecuar la política en el análisis de políticas públicas." En *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, pp. 239-255.
- MÉNDEZ, José Luis (1993) "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas." En *Revista Foro Internacional*, Vol. XXXIII, núm. 1, pp.111-143.
- PUTNAM, Robert (1993) "The prosperous community: Social Capital and Public Life." En *The American Prospect*, vol. 4, núm 13.
- RABOTNIKOF, Nora (1998) "Público-Privado" en: Debate Feminista, año 9, volumen 18, México: Debate Feminista, pp. 3-11.
- RÍOS CÁZARES, Alejandra y Julio Ríos Figueroa (1990) "Capital social y democracia: una revisión crítica de Robert Putnam." En *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 3, pp. 513-528.

- SERMEÑO Ángel (2004) "Ciudadanía y teoría democrática." En *Metapolítica*, vol. 8, núm. 33, enero - febrero.

Referencias electrónicas

- EJEA, Guillermo (2006) *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. Documento electrónico disponible en http://www.cshenlinea.azc.uam.mx/02_inv/archivos/reportes/eco/lec/vlec021.pdf. Consultado en julio de 2013.
- CORPORACIÓN ECUATORIANA DE CAFETALERAS Y CAFETALEROS (CORECAF, s/a) *Qué es la Incidencia Política*. Documento electrónico disponible en http://www.corecaf.org/archivos/file21_Cartilla_Incidencia_Politica.pdf Consultado en julio 2013.
- DÍAZ Palacio, Julio (2011) "Módulo 5: Incidencia Política" del *Curso de Formación Política de Líderes*. Documento electrónico disponible en <http://ebookbrowse.com/incidencia-politica-pdf-d144495837> . Consultado en julio de 2013.
- FRAMBUESA, Andrea (s/a) *Planificando el proceso de incidencia política*. Documento electrónico disponible en <http://topua.org.py/wp-content/uploads/2012/07/incidencia-politica-andrea-frambuesa.pdf> Consultado en julio de 2013.
- GARCÍA Palacios, Omar (s/a) *Las políticas públicas: Productos del Sistema Político*. Documento electrónico disponible en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html> Consultado en julio de 2013.
- GONZÁLEZ, Inés y Candelaria Garay (s/a) *Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía*. Documento electrónico disponible en [http://new.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/bombal_garay .pdf](http://new.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/bombal_garay.pdf) Consultado en julio de 2013.
- MOLINA, Carlos Gerardo (2002) *Modelo de formación de políticas y programas sociales*. Documento electrónico disponible en <http://www.marn.gob.gt/documentos/diplomado/c02.pdf> Consultado en julio de 2013.
- MORA, Alberto (s/a) *Incidencia y políticas públicas. Guía para la elaboración de planes de incidencia*. Documento electrónico disponible en www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/.../dc0375.pdf Consultado en julio de 2013.
- MORENO, Marco (2009) *Políticas y Agendas de Gobierno*. Documento

electrónico disponible en www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/71.../C17Agenda_y_Politic.ppt Consultado en julio de 2013.

OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS (WOLA, 2002) *Manual Básico de Incidencia Política*. Documento electrónico disponible en http://www.programafrida.net/docs/frida2009/Manual_para_la_Incidencia_Politica_con_GLOSARIO.pdf Consultado en julio de 2013.

PÉREZ, Pilar (2003) Entrevista a Robert Putnam. Documento electrónico recuperado de <http://www.muyinteresante.es/historico/articulo/robert-dputnam> Consultado en julio de 2013.

SIRKER, Karen (2002) *Manual Incidencia Política, Comunicación y Formación de Coaliciones Ciudadanas*. Documento electrónico disponible en <http://www.conama.cl/ciudadania/1298/article-34177.html> Consultado en julio de 2013.

VILLAR, Rodrigo (s/a) *De la participación a la incidencia de las OSCs en políticas públicas*. Documento electrónico disponible en www.ifejant.org.pe/Aulavirtual/aulavirtual2/.../12/Rodrigo_Villar.doq Consultado en julio de 2013.

Obras de consulta general

ARNOLETTO, Eduardo Jorge (2007) *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*, Argentina: Editorial EUMEDNET 2007

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001) *Diccionario de la lengua española, Vigésima segunda edición* Plataforma de consulta disponible en www.rae.es Consultado en julio de 2013.

Otros documentos

MÉNDEZ, José Luis (2006) "Módulo ¿Cómo se realiza el proceso de estructuración y formulación de las políticas públicas?" del curso en *Dirección y gestión de políticas públicas*. Impartido en El Colegio de México, México.

Tratados Internacionales

Convención Interamericana de los Derechos Humanos

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil

Ley General de Desarrollo Social



Anexo A. Orden del día del Taller

Día	Actividad
Día 1 (Duración: 8 hrs.)	1. Bienvenida
	2. Presentación de las y los integrantes del Taller
	3. Presentación de los objetivos del Taller
	4. Establecimiento de las reglas del Taller
	5. Ejercicio: "Pausa antes de iniciar el Taller: Evaluemos cómo estamos"
	6.1. Desarrollo del Módulo 1. "Conceptos básicos para entender la incidencia."
	RECESO de 15 minutos
	6.2. Continuar desarrollando Módulo 1. "Conceptos básicos para entender la incidencia."
	PAUSA PARA COMIDA (1 hr.)
	7.1. Desarrollo del Módulo 2. "Definiendo la incidencia: ¿Qué es y para qué lo hacemos?"
	RECESO de 15 minutos
	7.2. Continuar desarrollando el Módulo 2. "Definiendo la incidencia: ¿Qué es y para qué lo hacemos?"
	8. Despedida.

Día	Actividad
Día 2 (Duración: 8 hrs.)	1. Bienvenida
	2. Repaso de la sesión anterior.
	3.1. Desarrollo del Módulo 3. “¿Dónde incidimos? Las políticas públicas como ámbito para la incidencia.
	RECESO de 15 minutos
	3.2. Continuar desarrollando el Módulo 3. “¿Dónde incidimos? Las políticas públicas como ámbito para la incidencia.”
	PAUSA PARA COMIDA (1 hr.)
	4.1. Desarrollo del Módulo 4. “¿Cómo incidimos? Estrategias y herramientas para la incidencia en políticas públicas”
	RECESO de 15 minutos
	4.2. Continuar desarrollando el Módulo 4. “¿Cómo incidimos? Estrategias y herramientas para la incidencia en políticas públicas”
	5. Despedida.

Día	Actividad
Día 3 (Duración: 8 hrs.)	1. Bienvenida
	2. Repaso de la sesión anterior.
	3.1. Desarrollo del Módulo 5. "Elaborando un Plan de Acción: Pasos para lograr una incidencia efectiva."
	RECESO de 15 minutos
	3.2. Continuar desarrollando el Módulo 5. "Elaborando un Plan de Acción: Pasos para lograr una incidencia efectiva."
	PAUSA PARA COMIDA (1 hr.)
	3.3. Continuar desarrollando el Módulo 5. "Elaborando un Plan de Acción: Pasos para lograr una incidencia efectiva."
	RECESO de 15 minutos
	4. Resolver un caso de estudio a manera de evaluación final.
	5. Reflexiones Finales
	6. Despedida.

Glosario

A

- **Acto jurídico.** “Manifestación de la voluntad, que se puede presentar de manera unilateral o bilateral con el objetivo de transferir derechos y obligaciones, el cual tiene los siguientes elementos:

1. Manifestación de alguna voluntad.
2. Crea o conlleva derechos y obligaciones.

Con el objetivo de producir consecuencias de derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico”.

Referencia. Tenorio, Lázaro, (1998). El Acto Jurídico. Elementos Ineficacia y su Confirmación. En Anales de jurisprudencia núm. 233. julio-septiembre. México. pp. 187-234.

Artículo disponible en línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/anjuris/cont/233/pr/pr6.pdf>

- **Atención ciudadana.** “Medios gubernamentalmente constituidos, con el fin de poder atender de forma directa y particular demandas, dudas o quejas que lleguen a tener la sociedad”, en este mecanismo de participación ciudadana se da una interacción directa entre el Gobierno y la sociedad.

Referencia. Comisión Intersectorial para la Transparencia y Combate a la Corrupción Ciudadana (CITCC), (2008) Participación Ciudadana... ¿para qué? Hacia una Política de Participación Ciudadana en el Gobierno Federal. México.

B

- **Bien común. (modelo del Estado de bienestar).** “Fórmula intervencionista por parte del Estado en el terreno económico, con el objetivo, que toda la población goce de los beneficios de dicha intervención, (óptimo Paretiano)”, el cual se define como, un Estado de bienestar social “total” en donde ningún sector social quede excluido de dichos beneficios.

Referencia. Ayala, José. (2004). Mercado, Elección Pública e Instituciones una Revisión de las Teorías Modernas del Estado. México. Porrúa.

C

- **Capital social.** “Recursos insertos en la estructura de las relaciones sociales, los cuales provienen de la sociedad misma y están enfocados en poder resolver una serie de problemas presentados al interior de la comunidad y así poder mejorar sus condiciones de vida”.

Referencia. Ostrom, Elinor y Ahn T.K. (2003), Una Perspectiva del Capital Social Desde las Ciencias Sociales: Capital Social y Acción Colectiva* en Revista mexicana de sociología. Año 65. Núm. 1 enero-marzo. Pp.155-233.

- **Ciudadano. (mexicano).** De acuerdo con el “artículo 34 Constitucional. Se consideran ciudadanos mexicanos a hombres y mujeres que cumplan los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido 18 años.
2. Tener modo honesto de vivir”.

Referencia. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 junio del 2013. P.208.

- **Competencia.** “Facultades atribuibles exclusivamente al poder de la federación y de igual forma facultades atribuibles exclusivamente a los gobiernos estatales.” Dichos poderes son emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. de acuerdo a los artículos 117, 118 y 124 Constitucional.

Referencia. Gámiz, Máximo, (2000) Derecho Constitucional y Administrativo. Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM). México.

Referencia. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 junio del 2013. P.208.

- **Comunidad.** De acuerdo al artículo 2do Constitucional son los “Habitantes que conforman una unidad social, económica y cultural, ya sea pueblo, barrio, colonia etc. las cuales están asentadas en un territorio, y estas reconocen autoridades de acuerdo a usos y costumbres”.

Referencia. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 junio del 2013. P.208

- **Contraloría social.** De acuerdo con Guillermo M. Cejudo la contraloría social es una “forma de organización de la sociedad civil, la cual es un mecanismo que fomenta la rendición de cuentas, desarrollándose en un contexto donde interactúan, Gobierno y ciudadanos, en donde el primero está obligado a informar entorno a su conducta y las decisiones que llega a tomar”.

La contraloría ciudadana es “un tipo de participación orientada al control, vigilancia, y evaluación por parte de personas y/o organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, este mecanismo promueve una rendición de cuentas vertical/transversal”.

Referencia. Cejudo, Guillermo, (2011) Contraloría Social en México Experiencia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas, Secretaría de la Función Pública, México.

D

- **Democracia.** Término griego compuesto por dos componentes “Demos= pueblo y Kratos= Poder, el cual hace referencia que el poder reside en el pueblo”, modelo político que permite la intervención de los ciudadanos en asuntos públicos, regido bajo normas y mecanismos jurídicos.

Este es un modelo político que permite la intervención del ciudadano en asuntos públicos, por ejemplo en la elección libre de sus representantes mediante procesos de elección popular.

Referencia. Sartori, Giovanni, (1993) ¿Qué es la democracia? , Traducción de Miguel Ángel Gonzales Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salomón. Tribunal Federal Electoral y Editorial patria. México.

- **Derechos humanos.** (Derechos marcados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 París, Francia). “Derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna, ya sea de nacionalidad, sexo, origen étnico, religión, lengua, raza, etc. los derechos incluyen derecho a la vida, libertad de expresión, derecho al trabajo, derecho a la educación, y a la salud.”

Referencia. Organización de las Naciones Unidas, (ONU), (2013) Derechos Humanos. Artículo disponible en <http://www.un.org/es/globalissues/humanrights/>

- **Desarrollo comunitario.** Para Ezequiel Ander Egg el desarrollo comunitario funge

como “mecanismo mediante el cual la comunidad trabaja con el objetivo de lograr un óptimo desarrollo, teniendo la posibilidad de resolver por sí mismos los problemas más agudos que se llegan a presentar”.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), define al Desarrollo comunitario en un “conjunto de procedimientos, que le permiten a los habitantes de un país, unir esfuerzos a los de los poderes públicos con el fin de mejorar ya sea su situación económica, social, cultural etc.” Además que esta intervención comunitaria contribuye al desarrollo del país.

Referencia ANDER-EGG, Ezequiel (2005) Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad. 2ª. Edición, Buenos Aires, Editorial Lumen Hvmnitas.

E

- **Estrategias.** “Proceso en donde se plasman objetivos de una organización y los pasos que se deben seguir para la consecución de un fin.”

En las estrategias se definen qué tipo de esfuerzos se deberán hacer. La estrategia, es un plan general de acción y unión de esfuerzos, para obtener un objetivo, que deberá ser a largo plazo.

Referencia. Ansoff, Igor. (1990) ¿Qué es la estrategia de la empresa? La Empresa. Dirección y Administración. España. Plaza & Juanes Editores.

F

- **Federalismo.** Concepto que hace “referencia al reconocimiento de diversas fuerzas distintas al poder federal, las cuales tienen su propia área de acción jurídico política, es por ello que están facultadas para poder crear sus propias normas jurídicas”, (gozan del principio de autonomía).

Referencia Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (1987) Diccionario de Política 5ta, ed. Siglo XXI editores, México.

Referencia. Carbonell, Miguel, (2003). El Federalismo en México: Principios Generales y Distribución de Competencias. Artículo disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>



- **Gestión pública.** “Reglas institucionales y rutinas que tienen el objetivo de supervisar y evaluar políticas públicas”, las cuales están enfocadas en el desarrollo social, abarcando desde; prestación de servicios, gestión financiera, construcción de bienes públicos etc. cómo educación, salud, seguridad social, entre otros. Referencia. Barzelay, Michael. (2003) La Nueva Gestión Pública un Acercamiento a la Investigación y Debate de la Políticas Públicas, traducción de Ariel Dilón Colección Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México.

- **Gobernanza.** Término que alude a la “relación entre el Gobierno y sociedad, generando procesos de cogestión entorno al diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. En dicho escenario participan organizaciones formales e informales”.

La gobernanza es un concepto que funciona para designar la eficiencia, eficacia y calidad de la accionar gubernamental. El término gobernanza promueve: equidad, participación ciudadana, pluralismo, transparencia, responsabilidad y Estado de derecho, con el fin de crear un Gobierno que sea efectivo, eficiente y duradero.

Referencia. De Mattos, Carlos. (2005) Gestión Territorial y Urbana: de la Planeación a la Governance. En Revista Ciudades. Red de Investigación Urbana A.C. núm. 66. abril-junio. México. Ensayo. pp. 2-9.

Referencia. Ziccardi, Alicia, (1998) Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital. IISUNAM- Miguel Ángel Porrúa, México.

Referencia Whittingham, María, (2010) ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? en revista análisis internacional (RAI) artículo disponible en línea en: revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/download/24/26

- **Gobierno democrático.** De acuerdo con Guillermo M. Cejudo, un rasgo fundamental de los gobiernos democráticos, “es la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, destacando la elección de gobernantes en procesos electorales, pero a la par de dicho mecanismo existen otros que permiten la interacción de los ciudadanos con el gobierno”. Referencia Cejudo, Guillermo, (2011) Contraloría Social en México Experiencia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas, Secretaría de la Función Pública, México.



- **Interés público.** “Norma ética aplicable a los asuntos políticos.” Esto es cuando la administración pública (Gobierno) actúa de acuerdo al marco jurídico para intervenir en diversos aspectos de la vida social, económica y política, buscando encontrar una solución a una demanda social. En este contexto interactúan sociedad y Gobierno Referencia. Correa, Lucas (2008) El Derecho a la Ciudad, el Interés Público y el Desarrollo Humano, Relaciones y Complementariedades. En Bitácora 13. Artículo disponible en línea, en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/download/.../19430

- **Institucionalidad de las OSC’s.** “Las OSC’s son organizaciones privadas no lucrativas y de servicios a terceros, las cuales se consideran parte fundamental para el desarrollo de las políticas públicas, esto enfocado en el desarrollo social.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil son un interlocutor entre la sociedad y el Gobierno con el fin de hacer más eficiente y legítima la gestión pública. Las OSC’s se ubican dentro de la sociedad y tiene una organización autónoma y su accionar repercute en la vida política, social, económica y cultural del Estado.

En el año 2003 se dio la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (Ley de Fomento). Este es un mecanismo que favorece el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, para que incidan de forma eficaz en asuntos de interés público”.

Referencia. Secretaría de Gobernación. Unidad para el desarrollo político. (2008) Marco Legal Estatal en Materia de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Secretaría de Gobernación. México.

Referencia. Berrios, Pilar. Et al. (2000) Entre lo Cívico y lo Gubernamental. Análisis de la Relación entre el Gobierno y las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal. CAM. México.

Referencia. Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI, A.C.), (2003), Fondos Federales para Apoyar Proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil. México.

Referencia. Ibarra Pedro (2006) Manual de Sociedad Civil y Movimientos Sociales. Síntesis. España.

- **Legitimidad.** Que cuenta con el respaldo popular, pues es reconocido como correcto y justo, y con argumentos. También se asocia a demandas que vienen de la propia población.

Referencia. Carrillo, Ignacio. (1985) Legalidad y Legitimidad: Teoría del Poder y Teoría de la Norma en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Núm. 16-17, octubre. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México.

- **Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (ley de fomento).** " concepción jurídica. Las Organizaciones de la Sociedad Civil se originan de la pluralidad social y son conscientes de las demandas sociales, por lo tanto deben de gozar de una serie de derechos que les permitan participar de forma óptima en el quehacer democrático, en donde sus experiencias deben favorecer y enriquecer la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas, con el fin de disminuir los niveles de pobreza y fomentar un óptimo ejercicio de derechos humanos".

La Ley de fomento, fue presentada en el año 2003. Con el objetivo de establecer puentes de interacción entre la sociedad civil y el gobierno, además que dicha ley fue creada para poder subsidiar a Organizaciones de la Sociedad Civil con el objetivo de participar en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

"Las funciones y atribuciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil se encuentra plasmadas en la Ley Federal de Fomento en el artículo 5, fracción I. Apoyo en actividades cívicas que fomenten la participación ciudadana, las cuales sean de interés público, actividades que fomenten y protejan derechos humanos, además de crear acciones que fortalezcan el tejido social.

Dichas funciones deben estar regidas bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, con el fin de evitar actos de corrupción o discrecionalidad en dichas relaciones".

Referencia. Secretaría de Gobernación. Unidad para el desarrollo político. (2008) Marco Legal Estatal en Materia de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Secretaría de Gobernación. México.

- **Litigio estratégico.** "Mecanismo enfocado en proteger y fomentar derechos, mediante acompañamientos ciudadanos, juicios o en la creación y modificación de políticas y programas públicos, este tipo de asesoramientos se hacen con el fin de que no se lleguen a ver vulnerados derechos humanos y sociales de los grupos más desfavorecidos".

Referencia. Coral, Ana, Londoño, Beatriz. Muñoz, Lina, (2010) El Concepto de Litigio Estratégico en América Latina 1990-2010*, UNAM, México.

- **Marco jurídico internacional. (Derecho internacional),** "Normas que regulan el comportamiento mutuo de los Estados, esto bajo acuerdo y tratados internacionales", si alguno de estos no acata dichas normas será acreedor a una sanción.

Referencia. Deutsch, Karl y Stanley Hoffman, (1971) The Relevance of International Law traducción de la doctora Yolanda Frías, México.

- **Marco jurídico nacional.** "conjunto de normas, estatutos y reglamentos, enfocados en regular, las relaciones al interior de una nación, con el objetivo de preservar la paz y la armonía."

Referencia. Deutsch, Karl y Stanley Hoffman, (1971) The Relevance of International Law traducción de la doctora Yolanda Frías, México.

- **Mecanismos de participación ciudadana.** Fungen como un "mecanismo mediante el cual la administración pública facilita la interacción de actores sociales en función de solucionar una demanda social".

En el contexto actual la participación ciudadana es fundamental para un óptimo desarrollo del Gobierno, ya que con esta participación se evitan actos de corrupción, se superan índices de pobreza, y se alcanzan altos niveles de equidad social.

El artículo 35 Constitucional marca que es un derecho de los ciudadanos mexicanos asociarse “para tomar parte de forma pacífica en asuntos políticos del país”.

Referencia. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 junio del 2013. P.208.

Referencia. Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI, A.C.), (2003), Fondos Federales para Apoyar Proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil. México.

Referencia. Comisión Intersectorial para la Transparencia y Combate a la Corrupción Ciudadana (CITCC), (2008) Participación Ciudadana... ¿para qué? Hacia una Política de Participación Ciudadana en el Gobierno Federal. México.

- **Monitoreo ciudadano.** “Forma de participación ciudadana enfocada en realizar acciones de observación, supervisión, control, seguimiento y proposición de mejoras, en torno a políticas y programas públicos, el monitoreo ciudadano está enfocado en evaluar la toma de decisiones de autoridades, en torno al gasto de recursos públicos”, todo esto apegado a:

1. Marco legal. (artículo 6 Constitucional).

“Toda información que este bajo posesión de cualquier autoridad, ya sea Federal, Estatal o Municipal, podrá ser reservada de forma temporal por razones de interés público. Posterior a esto, toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno tendrá acceso gratuito a la información pública”, con el objetivo de conocer:

2. Cumplimiento de metas.
3. Planes estratégicos.

El monitoreo ciudadano se presenta en el escenario político de dos formas:

4. Por invitación del gobierno, el cual promueve la participación ciudadana.

Por iniciativa de grupos ciudadanos (ONG’s, OSC’s, etc.), los cuales tienen el objetivo de poder contribuir a la mejora de **programas y de bienes que son de**

carácter público.

El monitoreo ciudadano es un mecanismo que fortalece la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, con el objetivo de construir un gobierno responsable que actúe de forma eficiente ante demandas sociales.

Referencia. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 junio del 2013. P.208.

Referencia. Secretaría de la Función Pública, (SFP), (2005). Guía para el Monitoreo Ciudadano. Secretaría de la Función Pública, México. Artículo disponible en línea en: http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/CGINICIO/PDFS_MARCOLEGAL/MONITOREO%20CIUDADANO.PDF



- **Participación ciudadana.** La participación ciudadana, hace referencia a la intervención social en actividades públicas, en donde se tratan asuntos que le competen a toda la sociedad, esto, apegado al marco jurídico (ley de fomento), con la consigna que en dicha interacción se fomente el pluralismo de ideas y el respeto.

Referencia. Espinosa, Mario (2006) Participación Ciudadana. Una Aproximación a sus Dimensiones Analíticas y Teóricas En: La participación ciudadana en México como un campo de diferenciación e interacción del estado y la sociedad civil. México. Cap. I. Tesis doctoral (documento en elaboración). Ziccardi, Alicia, (1998) Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital. IISUNAM- Miguel Ángel Porrúa, México.

- **Personalidad jurídica.** “Sujeto que tiene la titularidad de un conjunto de situaciones, acciones y derechos jurídicos. El cual es responsable de acciones y actos, que éste cometa, y las posibles sanciones jurídicas a las que se pueda ser acreedor.

El sujeto jurídico es el centro de los mecanismos normativos el cual tiene derechos y capacidades jurídicas. De acuerdo con el artículo 22 del Código Civil Federal.”

“capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por nacimiento y se pierde por la muerte pero desde que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley.”

Referencia. Flores, Fernando, (1957), Algunas Consideraciones Sobre la Persona Jurídica. En Revista de la Facultad de Derecho de México. Núm. 25-26. Enero-junio. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). pp. 239-300. Referencia. México. Código Civil Federal. Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes. 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de abril del 2013. p.313.

- **Políticas públicas.** “Acción gubernamental, destinada en un sector social y geográfico determinado, dichas acciones están encaminadas en poder resolver un problema colectivo. Y así poder cambiar la conducta de uno o varios grupos”. el ciclo de las políticas públicas está compuesta por tres etapas.

1. Diseño o formulación de la política pública.
2. Operación o puesta en marcha.
3. Evaluación.

El Estado se convierte un receptor de una serie de demandas de carácter social, y el cual tendrá que analizarlas y evaluarlas con el fin de crear de políticas públicas las cuales deben ser, un mecanismo de solución colectiva.

Referencia. Subirats, Joan, et al. (2008), Análisis y Gestión de Políticas Públicas: Barcelona: Ariel.

- **Principio de legalidad.** El principio de legalidad “verifica que se dé un óptimo accionar por parte de alguna autoridad, que conforma a la figura del Estado apeándose al marco normativo correspondiente”.

En el caso del poder Ejecutivo y Judicial buscan guardar y hacer guardar la Constitución Política y las leyes que de ella emanen. Y el poder Legislativo busca que se determine la estricta aplicación de la ley.

Referencia. Islas, Roberto (2009), Sobre el Principio de Legalidad. En Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XV, Montevideo, pp. 97.

- **Privado. (esfera privada).** “Espacio referente a la casa y la familia, donde los individuos se dejan llevar por sus deseos y por sus necesidades, donde el sujeto se preocupa por abastecer de alimento, procrear y conservar la vida humana,” en este espacio los individuos producen bienes con el fin de aseguran su supervivencia.

Referencia Thompson, John, (2010) Los Límites Cambiantes de la Vida Pública y Privada. Comunicación y Sociedad Departamento de Estudios de la Comunicación Social Universidad de Guadalajara. México. Artículo disponible en línea en. http://www.comunicacionysociedad.cucsh.udg.mx/sites/default/files/1_2.pdf

- **Problemática.** “Condicionante que marca que una cantidad de ciudadanos, son afectados por una condición social, política, económica, cultural, urbana etc.” esto los orilla a que se organicen, para evitar que dicha condicionante siga afectado de sus intereses.

Referencia. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, (2011) ¿cómo definir un problema social y elaborar objetivos en procesos de planificación? República Dominicana.

- **Problema Público.** “Proceso mediante el cual una situación (problemática) social es aprobada para ser colocada en la agenda pública, (primera etapa del ciclo de las políticas públicas) para ser considerada como tal debe pasar por una serie de lapsos, estos son: Estudio, exploración, cuantificación del problema, estas acciones las deben llevar a cabo los actores que se siente afectados por dicha situación, los cuales no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad.”

El problema público surge a partir de una situación que pone en riesgo el interés o la seguridad de la sociedad, es por ello que ante esta situación, que el gobierno crea programas enfocados en solucionar el problema social.

Referencia. Aguilar, Luis (1993) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Miguel Ángel Porrúa, México.

- **Programa Público.** “Puesta en marcha de la política pública la cual está enfocada en resolver la problemática social que dio su origen”, los objetivos y características del programa público son:

1. Resolver una prioridad estratégica de política pública.
2. Contar con una adecuada calidad y consistencia de diseño, es decir, identificar, sustentar y justificar el problema que se atiende y sus causas.
3. El programa público debe contener una serie de mecanismos que nos lleven a la consecución favorable de dicho fin.
4. El programa público debe abarcar la totalidad de la población focalizada, receptora de dicho programa.
5. Los programas públicos están enfocados en disminuir la inequidad social de grupos vulnerables.

Referencia. Cardozo, Myriam (2006), La Evaluación de Políticas y Programas Públicos el Caso de Desarrollo Social en México. Miguel Ángel Porrúa. México.

Referencia. Villaseñor, Elio (2013), Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Del Pacto al Plan Participación en el Desarrollo Pronunciamiento Ciudadanos. En Mensual Brújula Ciudadana, Marzo. Artículo disponible en línea en: <http://www.iniciativaciudadana.org.mx/brujula/brujula43.pdf>

- **Público. (esfera pública)**, "Espacio que se caracteriza por el debate, es decir un espacio en el cual convergen, ideas y persuasiones, y no la fuerza o la violencia, con el fin de poder resolver un asunto de interés social. El espacio público es un espacio donde las cosas dichas pueden ser escuchadas y vistas por los demás. esto le da un grado de veracidad a los actos."

Referencia Thompson, John (2010) Los Límites Cambiantes de la Vida Pública y Privada. Comunicación y Sociedad Departamento de Estudios de la Comunicación Social Universidad de Guadalajara. México. Artículo disponible en: http://www.comunicacionsociedad.cucsh.udg.mx/sites/default/files/1_2.pdf

R

- **Redes.** "Conjunto de actores o individuos, vinculados unos con otros a través de relaciones ya sean, sociales, políticas, económicas, o culturales".

Las redes sociales son un instrumento que utiliza la sociedad, con el fin de organizarse y manifestar una serie de demandas que tienen en común, para que el aparato gubernamental elabore una solución a dicha problemática.

Referencia. Lozares, Carlos (1996), La Teoría de las Redes Sociales, en Pappers Revista de Sociología, artículo disponible en: <http://alejandrogg.com.mx/temario3/Carlos-redes%20sociales.pdf>

- **Rendición de cuentas.** "Obligación legal que contrae la clase política de informar a toda la sociedad sobre cómo lleva a cabo la toma de decisiones, esto de acuerdo al título cuarto Constitucional de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Patrimonio Nacional. Artículo 108."

Se consideran como funcionarios públicos "aquellas personas que laboren en la administración pública ya sea a nivel federal o local, los cuales serán responsables por los actos u omisiones que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De acuerdo al artículo 109 párrafo 1 Constitucional serán sujetos de sanción aquellos funcionarios públicos que "cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos que vayan en perjuicio del interés público."

Lo que destaca de la rendición de cuentas de otras formas de participación ciudadana es que si alguno de los actores del aparato político incurre en un delito este puede ser sancionado. Los elementos base en la rendición de cuentas son, información, justificación y sanción. Referencias. Cejudo, Guillermo, (2011) Contraloría Social en México Experiencia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas, Secretaría de la Función Pública, México.

Referencia. López Sergio y Merino, Mauricio (2009) La Rendición de Cuentas en México Perspectivas y Retos, Secretaría de la Función Pública, México.

S

- **Sistema político.** "Conjunto de interacciones de las cuales se le asignan valores a una sociedad, el sistema político se compone de los siguientes aspectos.

1. Elementos Institucionales (régimen político). Componente que representa los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y una serie de reglas que rigen su comportamiento y el comportamiento social.

2. Actores Institucionalizados y no institucionalizados. Este sector está representado por la sociedad, la cual permanece de forma activa o pasiva a lo hora de transmitir demandas sociales.
3. Valores y principios sociales”.

Referencia. García, Omar, (s/a). Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político. Documento electrónico disponible en. <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>

- **Sociedad civil.** “Forma de acción que no está regulada por el Estado.

Asociacionismo cívico, que se da cuando los integrantes de una comunidad se agrupan, derivado de la preocupación de una problemática o por interés que tienen en común, ante esto, dichos grupos ejercen una serie de acciones, y proponen ideas que lleguen a repercutir en la esfera pública (Estatal), y que el gobierno cree una solución a dicha problemática.

En una revisión a las disposiciones legales y el Plan Nacional de Desarrollo. El concepto de sociedad civil está compuesto por dos términos el primero de ellos lo componen derechos; políticos, civiles, y sociales, los cuales promueven la libre asociación de los individuos, estos principios están plasmados en el artículo 35 fracción IV Constitucional “se permite la intervención social en la vida política del país”.

El segundo componente del término de sociedad civil son los movimientos sociales. Los cuales tienen el objetivo de plantear en el escenario político nuevas demandas y valores sociales, así como vigilar que se aplique de forma correcta los derechos que están legalmente reconocidos.

Las organizaciones de la sociedad civil se integran de diversas formas, ya sea en asociaciones religiosas, organizaciones que fomentan una cultura democrática, organizaciones no gubernamentales (ONG’s) entre otras.

El objetivo de las OSC’s, es establecer mecanismos de evaluación, que permitan crear cambios en la estructura jurídica, con el fin de mejorar las condiciones sociales y económicas de la sociedad en su conjunto.

Las funciones y atribuciones de las OSC’s están contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo en los capítulos 3000 el cual está relacionado con servicios de consultoría e investigación, el capítulo 4000 subsidios y transferencia a programas de impacto social y el capítulo 7000 subsidios económicos.”

Referencia. García, Sergio, (2003) Fondos Federales para Apoyar Proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Instituto Nacional de Desarrollo Social. México.

Referencia. Ibarra, Pedro, (2006). Manual de Sociedad Civil y Movimientos Sociales Síntesis. España. (Cap. I).

Referencia. Comisión Intersectorial para la Transparencia y Combate a la Corrupción Ciudadana (CITCC), (2008) Participación Ciudadana... ¿para qué? Hacia una Política de Participación Ciudadana en el Gobierno Federal. México.

Referencia. López, Sergio y Merino, Mauricio. (2009) La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos. Secretaría de la Función Pública (SFP). México..

Referencia. Olvera, Alberto. (2009). La Rendición de Cuentas en México Diseño Institucional y Participación Ciudadana. Secretaría de la Función Pública (SFP). México.



- **Testigo social.** “Mecanismo de participación ciudadana en la gestión de contrataciones públicas, con un diseño institucional que favorece la incidencia de la sociedad civil en la adecuada construcción de la acción en la materia. Sus funciones principales y garantizadas en el marco normativo como espacio de incidencia son:

1. Participar en todas las etapas de los procedimientos, con derecho a voz.
2. Formular propuestas en materia de transparencia, rendición de cuentas y disposiciones legales en materia de contrataciones públicas.
3. Elaborar documento de la experiencia percibida en el proceso y dar seguimiento a las acciones que resulten de sus recomendaciones.

4. Denunciar probables irregularidades.”

Referencia. Rivera, Sergio, Gómez, Ernesto, (2011), El Testigo Social Experiencia de la Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Pública, Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. México.

- **Transparencia.** “Derecho de los ciudadanos a conocer información concerniente al accionar de organizaciones públicas que desarrollan actividades con recursos de carácter público”.

La transparencia es el acto de poner a disposición de la sociedad información de instituciones gubernamentales, esto de acuerdo al marco jurídico, (artículo 6 Constitucional), salvo aquella información que se considere confidencial. Esto se da con el objetivo de fomentar la confianza en los ciudadanos entorno a sus instituciones.

Referencia. Hernández, José et al. (2012) Metodología para la Identificación y Promoción de Buenas Prácticas en Transparencia, Rendición de Cuentas y Contraloría Social Desarrollada por OSC. Centro mexicano para el Desarrollo Humano, Comunitario y Gestión Pública A.C. México.

Referencia. Secretaría de la Función Pública, (SFP), (2005). Guía para el Monitoreo Ciudadano. Secretaría de la Función Pública, México. Artículo disponible en línea en: <http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/CGINICIO/PDFS/MARCOLEGAL/MONITOREO%20CIUDADANO.PDF>

- **Dinámica introductoria:** “Mío...tuyo...de todos...”
- **Dinámica de aplicación:** “Lo público en mi entorno inmediato”
- **Dinámica introductoria:** “¡No puedo solo!”
- **Dinámica de aplicación:** “Dibujemos la gobernanza”
- **Dinámica de repaso del Módulo 1.**
- **Dinámica introductoria:** Lluvia de ideas sobre “incidencia”
- **Dinámica de aplicación:** Análisis de caso.
- **Dinámica de Repaso:** “Construcción de definición de incidencia”
- **Dinámica recreativa-introductoria:** “Fila de la incidencia”
- **Dinámica de aplicación:** “El problema de mi comunidad”
- **Dinámica introductoria:** “Primera Palabra”
- **Dinámica de Aplicación:** “Para ti ¿qué es una política pública?”
- **Dinámica de repaso:** “Reflexionemos juntos sobre lo aprendido”
- **Dinámica de aplicación:** “Ordena la política pública”
- **Dinámica introductoria:** “Cada oveja con su pareja”
- **Dinámica de aplicación:** Análisis de caso.
- **Dinámica introductoria:** “Para cortar, necesito...”
- **Dinámica de aplicación:** “Análisis de caso”
- **Dinámica introductoria:** “Submarino”
- **Dinámica recreacional de repaso:** “Sopa de letras”
- **Dinámica de aplicación:** “Análisis de Caso”
- **Dinámica introductoria:** “Recuperando nuestra experiencia previa en incidencia”
- **Dinámica de Repaso:** “Reflexionemos, ¿porqué es importante elaborar un Plan de Acción para la incidencia?”
- **Dinámica introductoria:** “La receta”
- **Dinámica de aplicación:** “Desarrollando un Plan de Acción para atender el problema de mi comunidad.”
- **Dinámica introductoria:** “Reflexionemos, ¿qué sabemos sobre las redes?”
- **Dinámica de aplicación:** “Red de estambre”

Índice de tablas y diagramas

- Tabla 1. Distribución de poderes
 - Tabla 2. Distribución de competencias
 - Tabla 3. Diversas formas de entender la incidencia
 - Tabla 4. Objetos de incidencia de las OSCs
 - Tabla 5. Formas de aumentar el impacto de las acciones de las OSCs
 - Tabla 6. Resultados de la incidencia en políticas públicas en diferentes niveles
 - Tabla 7. Fuentes de legitimidad de las OSCs en el proceso de incidencia
 - Tabla 8. Mecanismos de participación ciudadana, en las leyes que expide el H. Congreso de la Unión
 - Tabla 9. Pasos a seguir para elaborar tu Plan de Acción
 - Tabla 10. Utilidad de la incidencia en cada fase del ciclo de las políticas públicas
 - Tabla 11. Recursos organizacionales necesarios para la incidencia
 - Tabla 12. Capacidades organizacionales necesarias para la incidencia
 - Tabla 13. Posibles obstáculos al momento de incidir
 - Tabla 14. Matriz FODA
 - Tabla 15. Errores frecuentes que hacen un mal mensaje y una propuesta inadecuada
 - Tabla 16. Ejemplo de cronograma de actividades
 - Tabla 17. Propuesta de esquema para llevar a cabo el seguimiento del Plan de Acción.
-
- Diagrama 1. Ciclo vital de las políticas públicas
 - Diagrama 2. Dimensiones de la puesta en marcha de las políticas públicas
 - Diagrama 3. Metas y medios de las OSCs
 - Diagrama 4. Estructura general de un árbol de ideas
 - Diagrama 5. Problemas sociales que no fomentan el tejido social
 - Diagrama 6. Ruta del plan de comunicación

Marco jurídico y fiscal de las organizaciones de la sociedad civil

La **institucionalidad** de las **organizaciones de la sociedad civil** (OSCs) es un elemento que aporta a su fortalecimiento y mejor incidencia. En la vida cotidiana resulta más fácil dialogar, negociar e incluso llegar a acuerdos con una persona que es adecuadamente conocida y de la cual tenemos referencias. De la misma forma funciona con las organizaciones de la sociedad civil. En el marco de la **gobernanza**, las autoridades comienzan a reconocer la necesidad de dialogar con otras personas y organismos. La duda razonable, empero, es ¿con quién? Cuando una organización sigue sus pasos básicos rumbo a la institucionalidad, es posible que obtenga una mejor respuesta cuando se dirija a sus autoridades y pueda iniciar procesos formales de incidencia (por ejemplo, la participación en una **evaluación ciudadana** o **monitoreo ciudadano**, inclusive para la intervención en una **instancia consultiva**). En casos como el **litigio estratégico** o la **coinvertión** o **cogestión**, que requieren **actos jurídicos** (convenios, contratos, etc.) que la OSC tenga una personalidad e institucionalidad concreta es indispensable. A continuación, algunos pasos básicos para lograr esta condición, en relación con las leyes que pueden aplicar al caso concreto:

1. **Obtener existencia legal.** Si bien las OSCs pueden existir sin que nadie las reconozca oficialmente, al asistir ante un notario o cualquier otra autoridad que tenga fe pública (por ejemplo, el Ayuntamiento) se le reconocerá personalidad jurídica, y se le dará un objeto social (una serie de fines y actividades para las que existe, y que puede hacer legalmente). Esto le permitirá,

de manera separada de sus miembros, actuar por sí misma y poder realizar actos jurídicos, así como seguir adelante en otros pasos de la institucionalidad. El notario, las autoridades u otras OSCs pueden orientar a los ciudadanos para adoptar una forma jurídica como la "asociación civil" (AC), "institución de asistencia privada" (IAP) e, incluso, la "sociedad civil" (SC), de acuerdo a las necesidades e intereses del grupo. Ley aplicable: Código Civil de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, ley de asistencia privada del lugar que corresponda.

2. **Régimen fiscal.** Todas las personas jurídicas, incluidas las OSCs con existencia oficial, son contribuyentes. Sin embargo las "personas morales con fines no lucrativos" tienen una serie de reglas preferenciales que, por ejemplo, las exenta del pago de Impuesto Sobre la Renta. Las OSCs son por lo general esta clase de "personas morales" en cuanto tienen ingresos (es decir, reciben aportaciones, subsidios, donativos y pagos) para realizar las actividades propias de su objeto social y no para obtener ganancias para sus miembros (esto es, "sin fines de lucro"). En su caso, si tienen un objeto social que apruebe el Servicio de Administración Tributaria (SAT), pueden convertirse en "donatarias autorizadas" que expidan recibos deducibles de impuestos. Para mayor información, puedes acercarte a la Administración Local de Servicios al Contribuyente de la entidad que corresponda y, en la ciudad de México, a la Administración General Jurídica. Ley aplicable: Ley del Impuesto Sobre la Renta y Resolución Miscelánea Fiscal del año que corresponda.
3. **Registro como OSC.** Una vez con existencia jurídica y régimen fiscal, se puede acceder al Registro Federal de Organizaciones

de la Sociedad Civil, en los módulos de registro del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) o en las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal (Sedesol) en los estados. La Clave Única de Identificación (CLUNI) es la llave para participar en diferentes espacios y convocatorias públicas que reconocen este Registro como una fuente de confianza y cumplimiento con la normatividad. En el caso de que existan leyes de fomento en tu entidad federativa, también será necesario tramitar el Registro correspondiente, para poder acceder a espacios y recursos del gobierno local. Ley aplicable: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y leyes de fomento de las entidades federativas (sólo en Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Morelos, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).

4. **Otros registros.** Dependiendo de las actividades que se realicen, así como los espacios y convocatorias públicas en que se quiera participar, será necesario inscribirse ante otras instancias públicas e, incluso internacionales. Por ejemplo, para obtener estatus consultivo antes organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) o para acreditar la realización de actividades de investigación (científicas y tecnológicas) ante el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Actividades de incidencia permanente como la participación en instancias consultivas o bien en el Testigo Social, también requieren registro. Ley aplicable: la de los registros que correspondan, inclusive disposiciones internacionales.

Banco de recursos

En Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., podemos orientar y canalizar las inquietudes de grupos sociales que les interesa adquirir institucionalidad como OSCs. Asimismo, existen OSCs especializadas en la creación de organizaciones y orientación de grupos, sobre todo, para que después les sea más fácil acceder a formas de financiamiento diferentes y variadas. Ofrecen asesoría, cursos y capacitación así como seguimiento. Entre las más reconocidas podemos mencionar las siguientes, con sus respectivos datos de contacto:

Centro Mexicano de Filantropía (CEMEFI). Cerrada de Salvador Alvarado #7, colonia Escandón, delegación Miguel Hidalgo, México, Distrito Federal, C.P. 11800. Teléfonos: (55) 5276 8531 (55) 5277 6111. Sitio electrónico: <http://www.cemefi.org>

Fundación Merced. Cedro 214, colonia Santa María la Ribera, delegación Cuauhtémoc, México, Distrito Federal, C.P. 06400. Teléfono: (55) 1946-0420. Sitio electrónico <http://www.fundacionmerced.org.mx>

Centro de Recursos Internacionales para Organizaciones Civiles (CERI). Avenida Plateros 201-A

colonia Carretas, Querétaro, Querétaro, C.P. 76050. Teléfono: (442) 212 6849. Sitio electrónico: <http://recursosinternacionales.org/>

5. **Formación de redes de la sociedad civil.** Como ya se mencionó en el texto del Manual, la formación de redes es indispensable, pues nos permite acercarnos con organizaciones afines que también pueden proveer referencias sobre nuestro trabajo, nuestro profesionalismo y nuestra voluntad de incidir de manera seria y corresponsable. Ley aplicable: las redes pueden ser informales, pero a la larga pueden constituir una asociación civil (es decir, una OSC) separada, para lograr sus fines concretos.

Reflexiona

¿En tu entidad federativa existe un registro local de OSCs?
¿Existen registros especializados por materia o funciones?
¿Crees que es importante que existan registros sobre organizaciones que se dediquen a actividades como la tuya?

Estrategias para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas. Manual para la facilitación del proceso docente.. Se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de agosto de 2013 en los talleres de Sistemas de Impresión y Publicidad, ubicados en R. Angel de la Peña No. 133 Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06700, México, D.F.

La edición consta de 1,000 ejemplares.

אֲדַנִּי צְבָאוֹת
יְהוָה יִרְאֶה
הַיּוֹלֵלָה
