

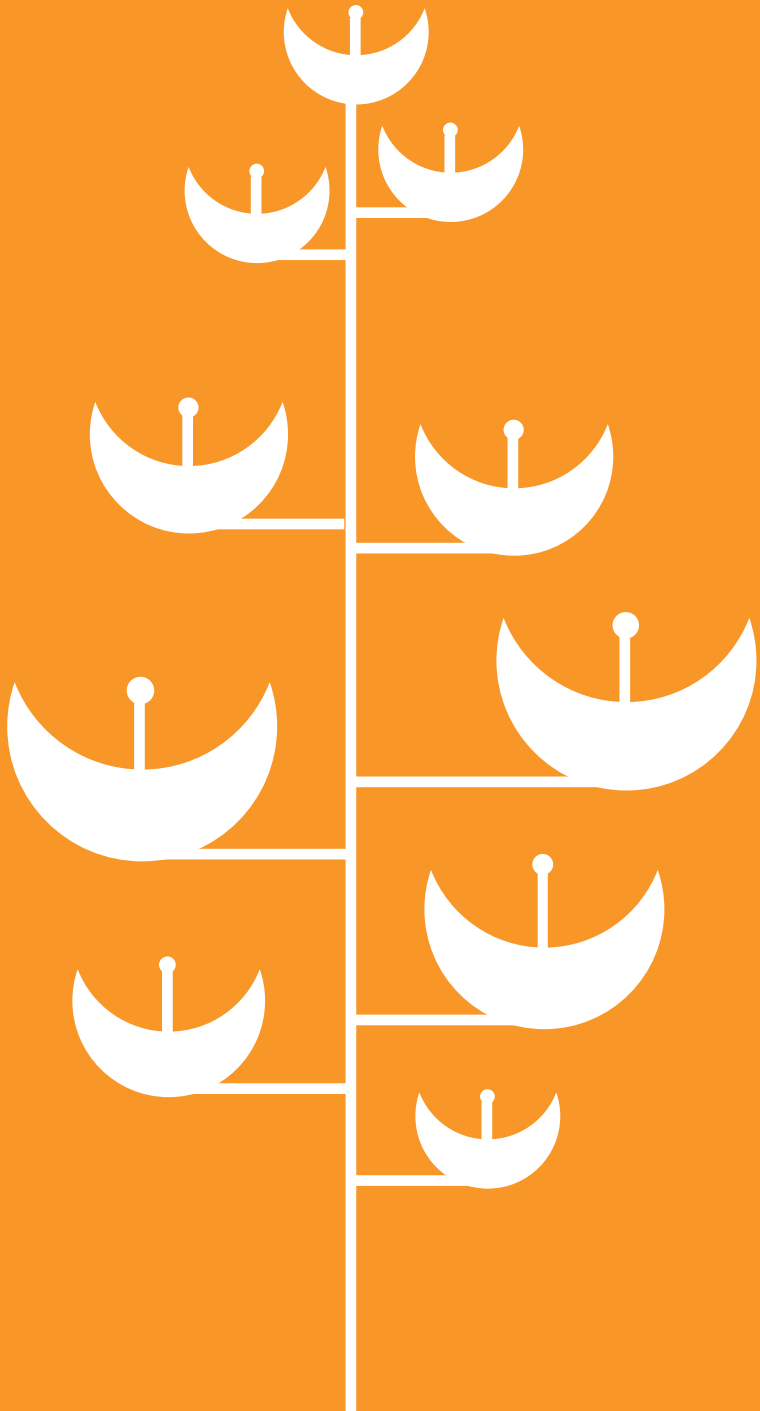
# MANUAL DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Mónica Tapia Álvarez  
Beatriz Campillo Carrete  
Susana Cruickshank Soria  
Giovanna Morales Sotomayor





**Todos los contenidos son propiedad intelectual de Alternativas y Capacidades A.C. y están debidamente registrados bajo la Ley Federal de derechos de autor. Cualquier uso indebido de este material será penalizado.**





## MANUAL DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Mónica Tapia Álvarez  
Beatriz Campillo Carrete  
Susana Cruickshank Soria  
Giovanna Morales Sotomayor

Portada: Luis San Vicente  
Diseño: Igloo

Primera edición: marzo 2010  
D.R. © Alternativas y Capacidades A.C.  
ISBN: 978-607-95273-8-9

Luis Cabrera 138-1  
San Jerónimo Aculco  
10400, Ciudad de México  
Tels. (55) 56 68 85 02 y (55) 56 68 91 11  
[www.alternativasociales.org](http://www.alternativasociales.org)

Impreso en México / Printed in Mexico

# **MANUAL DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Mónica Tapia Álvarez  
Beatriz Campillo Carrete  
Susana Cruickshank Soria  
Giovanna Morales Sotomayor**

Marzo 2010

# ÍNDICE

Índice de Figuras.....	6
Introducción.....	8
Hilo Conductor del Manual (figura 1).....	4
<b>PASO 1.</b> Tomando la decisión de incidir en políticas públicas:	
¿Cómo decidimos si incidir o no en políticas públicas? .....	12
<b>1.1</b> ¿Qué son las políticas públicas? .....	12
<b>1.2</b> ¿Qué es la incidencia en políticas públicas?.....	13
<b>1.3</b> ¿Operar y/o incidir?.....	14
• Ejercicio 1: Tomando la decisión de incidir.....	19
<b>PASO 2.</b> Construyendo el espacio público: ¿Qué debemos conocer para incidir? .....	21
<b>2.1</b> Lo privado, lo gubernamental y lo público .....	21
<b>2.2</b> La participación ciudadana en el espacio público .....	27
• Ejercicio 2: Identificando los problemas públicos .....	33
• Ejercicio 3: Distinguiendo entre lo público y lo privado .....	34
<b>PASO 3.</b> Influyendo en la agenda pública y la agenda de gobierno:	
¿Cómo distinguimos estas agendas y ubicamos la arena para incidir? .....	37
<b>3.1</b> Agenda pública y agenda de gobierno .....	38
<b>3.2</b> Arenas públicas de incidencia .....	40
• Ejercicio 4: Ubicando la arena de incidencia .....	48
<b>PASO 4.</b> Conociendo el ciclo de las políticas públicas:	
¿Cómo saber en qué etapa del ciclo queremos incidir? .....	51
<b>4.1</b> La formulación de políticas .....	52
• Ejercicio 5: Identificando los momentos de la formulación de una política pública .....	57
<b>4.2</b> La implementación de políticas .....	60
• Ejercicio 6: Aprendiendo los factores críticos de la implementación de una política pública .....	64
<b>4.3</b> La evaluación de políticas .....	67

• Ejercicio 7: Evaluación y contraloría ciudadana de una política pública .....	71
• Ejercicio 8: Entendiendo la etapa de la política pública en la que queremos incidir.....	75
 <b>PASO 5. Familiarizándonos con las estrategias y herramientas para incidir:</b>	
¿De qué forma podemos incidir mejor? .....	77
<b>5. 1</b> Elaborando su estrategia .....	77
• Ejercicio 9: Cartelera cinematográfica de estrategias de incidencia .....	105
• Ejercicio 10: Sonora Ciudadana y sus estrategias.....	106
• Ejercicio 11: La defensa de los campesinos ambientalistas de Guerrero .....	108
<b>5. 2</b> Seleccionando sus herramientas .....	110
• Ejercicio 12: Mapeando a los actores y sus fuentes de poder .....	116
 <b>PASO 6. Preparando y fortaleciendo nuestra organización para la incidencia:</b>	
¿Cómo aprovechamos las capacidades de la organización y la fortalecemos para lograr cambios en las políticas públicas?.....	119
<b>6. 1</b> ¿Por qué se requiere preparar a la organización para incidir en políticas públicas?..	120
<b>6. 2</b> Recursos necesarios para incidir en políticas públicas .....	122
<b>6. 3</b> Las distintas escalas para el fortalecimiento de la incidencia .....	127
<b>6. 4</b> Capacidades necesarias para incidir en políticas públicas.....	135
• Ejercicio 13: Lecciones aprendidas de experiencias previas de incidencia .....	136
• Ejercicio 14: Diagnóstico de los recursos y las capacidades de la organización para incidir en el espacio público .....	138
• Ejercicio 15: La definición de funciones y responsabilidades durante el proceso de incidencia .....	141
 <b>PASO 7. Ahora sí, ¡a planear la incidencia!:</b>	
¿Cómo hacemos realidad nuestra intención de incidir?.....	143
<b>7. 1</b> Elaborando el plan de incidencia .....	143
<b>7. 2</b> Monitoreando y evaluando el plan de incidencia: midiendo el éxito .....	148
• Ejercicio 16: El árbol de la incidencia, el bosque del cambio social .....	150
 Epílogo .....	152
Fuentes consultadas .....	154
Agradecimientos .....	159

## INDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Hilo Conductor del Manual .....	11
<b>Figura 2.</b> Definición de incidencia en políticas públicas, según organizaciones pioneras .....	14
<b>Figura 3.</b> Operación de proyectos vs. políticas públicas .....	16
<b>Figura 4.</b> Algunas razones para incidir en políticas públicas .....	17
<b>Figura 5.</b> La definición y redefinición de lo público y lo privado: el drenaje, la violencia intrafamiliar y las hambrunas .....	22
<b>Figura 6.</b> Los actores que construyen el espacio público .....	26
<b>Figura 7.</b> Lo público no-gubernamental .....	25
<b>Figura 8.</b> Diferencia entre lo privado, lo público y lo gubernamental .....	26
<b>Figura 9.</b> Aspectos públicos, privados y gubernamentales de la educación .....	27
<b>Figura 10.</b> Acciones de participación ciudadana más comunes en México .....	28
<b>Figura 11.</b> Membresía en organizaciones en México .....	29
<b>Figura 12.</b> Actitudes y comportamiento de los ciudadanos entre sí y frente a la autoridad .....	30
<b>Figura 13.</b> La gobernanza en una cultura autoritaria y en una cultura cívica: Modelos teóricos para reflexionar .....	31
<b>Figura 14.</b> ¿Qué es la opinión pública? .....	38
<b>Figura 15.</b> ¿Cómo se incorpora un asunto público a la agenda de gobierno? .....	39
<b>Figura 16.</b> División territorial del Estado mexicano .....	41
<b>Figura 17.</b> Estructura de la Administración Pública Federal y Estatal .....	42
<b>Figura 18.</b> Organigrama de un Ayuntamiento (Administración Pública Municipal) .....	44
<b>Figura 19.</b> Dos organismos públicos autónomos: Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) .....	44
<b>Figura 20.</b> División de poderes del Estado mexicano .....	45
<b>Figura 21.</b> La interlocución ciudadana con el Poder Legislativo .....	46
<b>Figura 22.</b> El ciclo de las políticas públicas .....	52
<b>Figura 23.</b> La formulación de la política pública .....	52
<b>Figura 24.</b> Definición de un problema público: las causas de una epidemia .....	54
<b>Figura 25.</b> Alternativas de política: las medidas para prevenir una epidemia .....	55
<b>Figura 26.</b> Decisión y diseño de la política pública .....	56



<b>Figura 27.</b> El plan de acciones de la política puede fracasar en su implementación .....	61
<b>Figura 28.</b> Factores críticos en la implementación de la política pública .....	62
<b>Figura 29.</b> Tipos de juicios para evaluar .....	68
<b>Figura 30.</b> La evaluación de las políticas y programas de desarrollo social en México .....	70
<b>Figura 31.</b> Estrategias para el diálogo, la presión o la confrontación .....	80
<b>Figura 32.</b> Restricciones legales sobre el cabildeo para las OSCs en México y Estados Unidos .....	84
<b>Figura 33.</b> ¡Ya bájenle!: Campaña y mensajes desde los ciudadanos .....	92
<b>Figura 34.</b> Mensajes para medios de comunicación .....	97
<b>Figura 35.</b> Clasificación de actores como guía para plan de acción .....	113
<b>Figura 36.</b> Matrices para el mapeo de actores .....	117
<b>Figura 37.</b> Debates útiles sobre el fortalecimiento institucional y la incidencia .....	120
<b>Figura 38.</b> El debate entre profesionalizar personas o fortalecer organizaciones .....	126
<b>Figura 39.</b> Matriz de recursos y capacidades .....	138
<b>Figura 40.</b> Tabla de funciones y responsabilidades para la incidencia .....	141
<b>Figura 41.</b> Flujograma para elaborar un plan de incidencia .....	144

## INDICE DE CASOS

<b>Caso 1.</b> Los procesos de organizaciones que decidieron incidir: Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, y Oxfam .....	18
<b>Caso 2.</b> Las emisiones de Met-Mex: entendiendo lo privado y lo público .....	34
<b>Caso 3.</b> Programa Ciudadano por Municipios Transparentes (CIMTRA) .....	48
<b>Caso 4.</b> Diseñando el programa de reducción de la pobreza en el estado de San Antonio, México .....	57
<b>Caso 5.</b> La implementación del Programa Alimentario Escolar .....	64
<b>Caso 6.</b> Vigilando los recursos públicos para la infraestructura social municipal .....	71
<b>Caso 7.</b> Causa Común, una organización que moviliza a ciudadanos para la rendición de cuentas en Estados Unidos .....	100
<b>Caso 8.</b> El Monitoreo Legislativo Sonorense .....	106
<b>Caso 9.</b> La red de defensa de los campesinos ambientalistas de Guerrero .....	108

# INTRODUCCIÓN

**Comúnmente, la participación ciudadana se asocia con el ejercicio electoral, es decir, votar y elegir a nuestros representados.**

Rara vez se le relaciona con otras formas de involucrar a la sociedad en los asuntos públicos, como sería contactar a sus representantes para hacerlos rendir cuentas o colaborar con otros ciudadanos para dar voz a preocupaciones comunes. Durante mucho tiempo, nuestra sociedad ha sido únicamente receptora de las políticas del gobierno, pues el Estado ha dominado su diseño e implementación, una elite política o grupo pequeño define los asuntos a los que les presta atención y les otorga recursos. Esto ocasiona que muchos problemas no se perciban como asuntos que merecen la atención del gobierno ni una intervención pública, hasta que se han hecho tan grandes que resulta difícil ignorarlos y resolverlos. La mayoría de los ciudadanos sabe poco sobre cómo lograr que quienes toman las decisiones en el gobierno escuchen su opinión y los involucren en la resolución de los problemas públicos. Muchas veces se imponen soluciones, sin haberse consultado con los ciudadanos o que incluso van contra sus propios intereses. Así, se abre una brecha entre los proyectos de los gobernantes y las necesidades de los ciudadanos.

En Alternativas y Capacidades estamos convencidos de que la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es un componente integral de una democracia consolidada, donde los funcionarios de gobierno informen, consulten, debatan, expliquen, colaboren, respondan, representen y rindan cuentas a la sociedad. Además, sabemos que algunos cambios en políticas públicas ocurren solamente cuando los ciudadanos afectados presionan y promueven soluciones. En este sentido, la sociedad civil organizada puede servir como un vínculo entre los ciudadanos y el sistema político, pues es una forma en que los individuos unen esfuerzos para comunicar sus necesidades, ya sea pidiendo que el Estado cumpla con sus responsabilidades o proponiendo nuevas y mejores soluciones a los problemas públicos.

Para que una organización pueda cumplir con ese papel e incidir en políticas públicas debe contar con un conocimiento de lo público, debe usar herramientas y planear estrategias, debe construir capacidades y recursos para diseñar e implementar sus planes de incidencia. Aún cuando la transición democrática abrió espacios para la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, en México la incidencia en políticas públicas está apenas iniciando y aún existe mucho camino por recorrer, tanto de un gran número de organizaciones y ciudadanos que la practiquen como de funcionarios públicos que atiendan estas nuevas formas de participación.

Buscando fomentar y apoyar la construcción de una ciudadanía activa y propositiva, presentamos este manual. Su objetivo es **que sirva como guía para apoyar a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) que buscan incidir en políticas públicas**, dándoles un marco de referencia para entender este tipo de trabajo y acompañándolas desde su decisión de incidir hasta la elaboración de un plan de incidencia.

### **¿De dónde surge este manual?**

El contenido del manual recoge el trabajo que desarrolló un equipo de colaboradores de Alternativas y Capacidades al impartir talleres y aprender de experiencias de incidencia en políticas públicas. La idea de elaborar un manual surgió de la necesidad de recomendar materiales de lectura y guías que, a través de pasos prácticos y un lenguaje sencillo y didáctico, permitieran a las organizaciones, grupos o redes ahondar más en estos temas. Encontramos que había muy poco escrito para este público y adecuado para el contexto mexicano. Buscando llenar este vacío y bajo nuestra línea de producir materiales útiles y didáctico, creamos este manual para que las organizaciones prioricen e identifiquen sus acciones en el proceso de incidencia en las políticas públicas.

### **Estructura y metodología**

El manual está diseñado para acercar al lector los conocimientos básicos para la elaboración de estrategias y de un plan de incidencia en políticas públicas, a través de una metodología sencilla y una visión amplia de los asuntos públicos. Para ello, se divide en siete partes: los **pasos 1, 2, 3 y 4** son una introducción teórica que presenta los términos y conceptos centrales

en torno a la incidencia. Estos pasos buscan dar al lector un entendimiento integral del tema y presentarle herramientas conceptuales para guiar su proceso de incidencia. Los **pasos 5 y 6** proporcionan elementos que las organizaciones pueden llevar a la práctica, como estrategias y herramientas de incidencia, y reflexiones sobre las capacidades y recursos que deben tener o construir para hacer este tipo de trabajo. Finalmente, el **paso 7** consiste en un ejercicio para orientarlas en la construcción de su plan de incidencia. Algunos de estos ejercicios y materiales pueden descargarse de manera electrónica desde nuestra página web: [www.alternativasociales.org](http://www.alternativasociales.org).

## ¿A quiénes les sirve este manual?

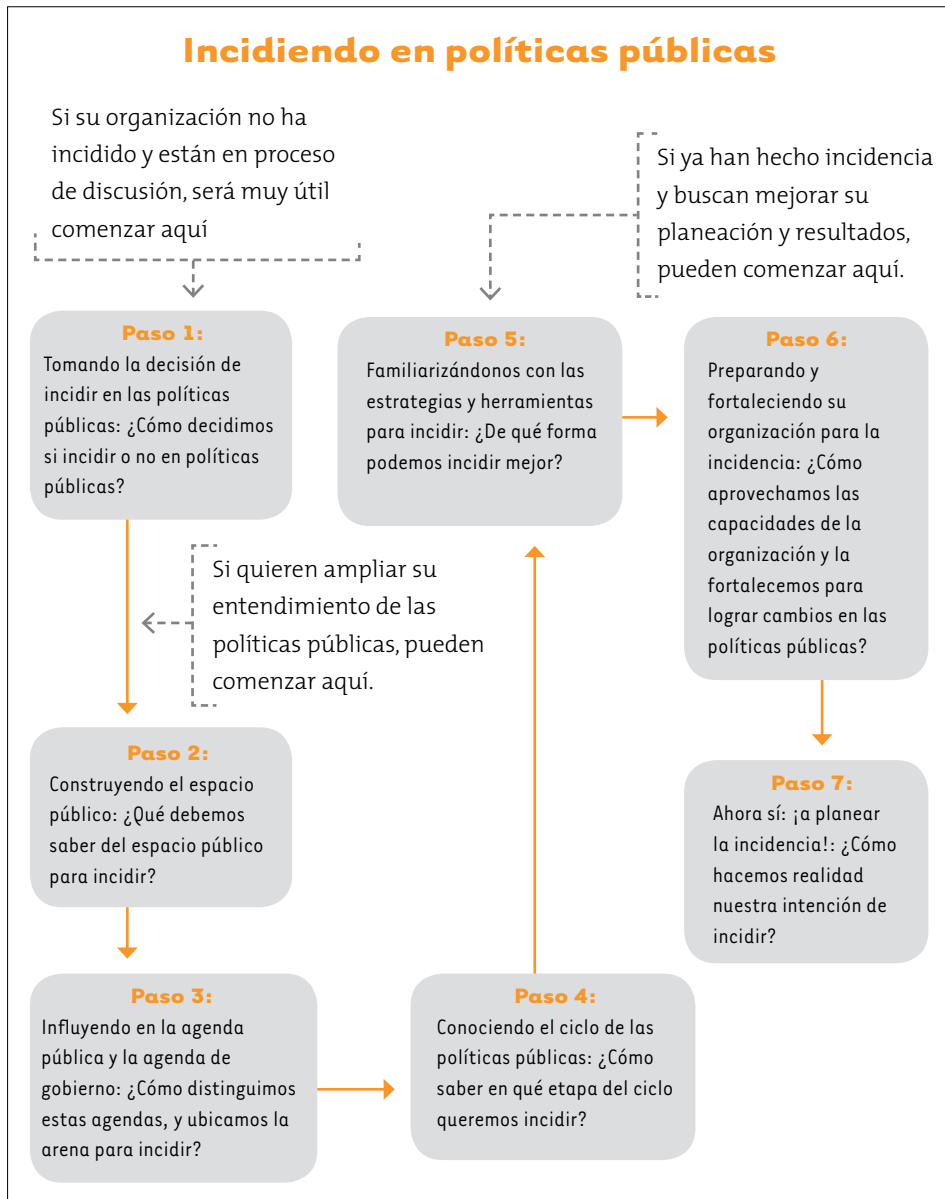
A organizaciones, redes de organizaciones y grupos<sup>1</sup> que conocen poco o han practicado la incidencia de una manera más intuitiva, ayudándoles a construir una visión más amplia, abriéndoles nuevos horizontes de trabajo y apoyándoles en la adquisición de términos y de un lenguaje más especializado en este campo. Finalmente, a quienes hacen esta labor de manera cotidiana, el manual les ofrece una diversidad de herramientas prácticas e instrumentos de planeación que ayudarán a fortalecer y mejorar su incidencia.

En la mayoría de nuestros manuales, nos hemos dirigido al lector en singular. Sin embargo, valoramos que la incidencia es un **proceso colectivo**, una difícil tarea para realizarla de manera individual. Por lo que el estilo en este manual resulta particularmente diferente al resto de nuestras publicaciones, ya que nos dirigiremos al lector en **plural**.

---

<sup>1</sup> La incidencia no se limita a las organizaciones legalmente constituidas, aunque a éstas se les facilita lograr mayor legitimidad, financiamiento y apoyo económico, así como garantizar su permanencia en el tiempo. Por ello, sugerimos constituirse legalmente como organización. Pueden consultar nuestro manual *Construyendo tu Organización en 16 Pasos. Manual de Constitución Legal*, 2ª edición, disponible en la sección de publicaciones de [www.alternativasociales.org](http://www.alternativasociales.org).

Figura 1. Hilo Conductor del Manual





# PASO 1

## TOMANDO LA DECISIÓN DE INCIDIR EN POLÍTICAS PÚBLICAS:

### ¿CÓMO DECIDIMOS SI INCIDIR O NO EN POLÍTICAS PÚBLICAS?

Como organización sabemos que queremos lograr un cambio social, pero no sabemos cómo. ¿Cómo decidimos si incidir en políticas públicas es un medio para lograr este cambio social?

12

**Objetivo:** Al finalizar este capítulo, tendrán los elementos para decidir –o posiblemente habrán decidido- junto con su organización si harán o no incidencia en políticas públicas. Para ello, revisarán qué es la incidencia y cómo surge, cuál es la diferencia entre el proyecto de una organización y una política pública, y qué razones puede haber para incidir. También entenderán qué son las políticas públicas y conocerán la experiencia de OSCs que decidieron hacer incidencia. Todo lo anterior les ayudará a decidir si la incidencia es el camino que quieren seguir.

#### 1.1 ¿Qué son las políticas públicas?

Por política pública entendemos la acción gubernamental que moviliza recursos humanos, financieros e institucionales para resolver problemas públicos dentro de una sociedad.

Una política está formada por el conjunto de acciones secuenciales específicamente planeadas para resolver las causas de un problema público.

**Incidir en políticas públicas** es participar organizadamente en la persuasión de otros actores de la esfera pública, para transformar sus percepciones, ideas, decisiones y/o acciones.

Las políticas pueden incluir leyes, programas y proyectos; pueden asignar recursos (gasto público e impuestos) o pueden regular actividades (normas civiles y penales), y se orientan a la eficiencia, porque buscan lograr los mejores resultados con los recursos y medios disponibles (Aguilar, 1996a).

## 1.2 ¿Qué es la incidencia en políticas públicas?

### ¿Qué significa gobernar por políticas públicas eficientes?

- Que haya gobernantes elegidos democráticamente.
- Que exista apego a la ley.
- Que se incorpore la opinión y participación de los y las ciudadanas.
- Que se respete el principio del libre acceso, la transparencia y apertura a las decisiones de gobierno.
- Que exista un ejercicio responsable y eficiente de los recursos públicos.

El término incidencia se entiende también como **influencia**. Como organizaciones podemos transformar las condiciones de vida de los beneficiarios con quienes trabajamos, influir en las decisiones de otras organizaciones o incluso en las decisiones de nuestros donantes. Sin embargo, el tema de incidencia en políticas públicas hace referencia explícita a las acciones que llevamos a cabo y que tienen consecuencias directas para las políticas que decide e implementa el gobierno.

La **incidencia en políticas públicas** consiste en **actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas**. Las OSCs, por sí solas, no tienen autoridad para tomar decisiones de política pública, pues esto es facultad exclusiva de las autoridades de gobierno. Sin embargo, **pueden proveer información, ejercer presión y buscar persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas**.

Figura 2. Definición de incidencia en políticas públicas, según organizaciones pioneras

OXFAM INTERNACIONAL <sup>2</sup>	VISIÓN MUNDIAL <sup>3</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder <b>influir en quienes toman decisiones</b> para diseñar, adoptar o cambiar prácticas y políticas.</li> <li>• Acercar a los pobres a los tomadores de decisiones.</li> </ul>	<p>Es el proceso de utilizar nuestra <b>influencia</b> por medio de nuestra presencia, experiencia, tamaño y programación para generar beneficios a los pobres que sean sostenibles en el largo plazo.</p>

### 1.3 ¿Operar y/o incidir?: Cómo decidir si queremos incidir

Las OSCs tienen dos opciones de trabajo, que se pueden realizar de manera separada o conjunta:

- **Operar sus proyectos y programas**, con lo cual beneficiarán a una población o un sector delimitado con el alcance que sus recursos le permitan.
- **Realizar acciones de incidencia**, y con ello influir en la política pública, es decir, persuadir a las autoridades para orientar las decisiones, acciones y recursos dirigidos a atender un problema público.

Por ejemplo, una organización que opera un programa exitoso puede llegar a transformar un grupo de jóvenes o su comunidad, pero si esa organización decide incidir deberá transformar la política de juventud, o un instituto de la juventud, o una ley o reglamento que afecte o beneficie a los jóvenes o los programas públicos dirigidos a la juventud en su municipio, estado o país.

<sup>2</sup> Oxfam Internacional es una confederación de 13 organizaciones con una filosofía similar que trabajan conjuntamente con socios y colaboradores en todo el mundo para conseguir un cambio sostenible para erradicar la pobreza y la injusticia.

<sup>3</sup> Visión Mundial es una organización internacional que trabaja con los pobres de América Latina y el Caribe para promover la transformación humana.



Existen diversas formas para que **una organización aumente su impacto**, que a continuación presentamos:

- 1 Organizar a los grupos de beneficiarios** para que por sí mismos gestionen y demanden al gobierno ciertos servicios o bienes. Esto puede incluir la constitución de organizaciones o la formación de redes y federaciones de organizaciones de beneficiarios o miembros.
- 2 Aumentar la capacidad operativa de la organización**, llevando sus proyectos y programas a otras regiones, incursionando en otras temáticas o sirviendo a nuevas poblaciones. En este caso, la propia organización con sus recursos o nuevas fuentes de financiamiento provee los servicios necesarios.
- 3 Colaborar con el gobierno para replicar los programas o proyectos exitosos de la organización en otras áreas o regiones.** En este caso, el personal del gobierno directamente presta el servicio y la organización puede asumir el papel de diseñadora, asesora metodológica o consultora de los servicios que se replican.
- 4 Implementar una política pública diseñada por el gobierno**, ya sea prestando servicios concesionados o concursando por financiamientos público etiquetados para poner en práctica programas gubernamentales.
- 5 Incidir en programas, políticas públicas y toma de decisiones de los procesos políticos**, a partir de su conocimiento de la problemática, metodologías, investigaciones y propuestas.

Proponemos esta tipología, porque en ocasiones se puede confundir la planeación y recursos necesarios para incidir en políticas públicas, que se trata de **persuadir a otros** (fundamentalmente, gobiernos) para que transformen sus actitudes, visiones o prácticas. Es importante **distinguir la incidencia en políticas públicas de operar directamente los programas gubernamentales.**

Las políticas públicas y los proyectos de las organizaciones pueden llegar a ser parecidos y hasta pasan los mismos momentos de planeación, implementación y evaluación, pero hay que saber diferenciarlos si quieren incidir de manera efectiva.

Figura 3. Operación de proyectos vs. políticas públicas

OPERACIÓN DE PROYECTOS DE OSCs	POLÍTICAS PÚBLICAS
Una serie de actividades diseñadas por una organización que intentan solucionar problemas concretos de un número de beneficiarios y comunidades.	Un curso de acción diseñado por autoridades de gobierno para resolver o aminorar problemas públicos de gran escala y aplicación general en un territorio delimitado.
En cuanto al número de beneficiarios, los proyectos de las OSCs tienen menor escala y mayor acotación.	El número de beneficiarios se da en mayor escala (numérica y geográfica), pues aplica a todos los habitantes de un territorio donde se lleve a cabo la política.
No hay un marco institucional normativo o burocrático.	Responsabilidad de gobierno o institución pública con referencia a un marco normativo.
Es posible la participación directa de los y las beneficiarias en la toma de decisiones.	Dada la escala mayor, no es posible la participación directa de todos los beneficiarios en la toma de decisiones.

Los gobiernos disponen de más recursos y capacidades que las OSCs, mismos que asignan a las políticas públicas. Por eso, si las organizaciones y ciudadanos influyen en ellas, sus acciones pueden llevar a cambios que resuelvan un problema público y repercutan en la vida de más personas.

La incidencia en políticas públicas es **una opción de cada organización**. Dentro del proyecto institucional de una organización es válido decidir:

- 1** Exclusivamente **operar** proyectos.
- 2** Exclusivamente **incidir**.
- 3** **Incidir y operar**, de manera simultánea.

Si la organización decide incidir en políticas públicas, tendrá la oportunidad de contribuir al avance democrático de las instituciones públicas, fortaleciendo su representatividad y la efectividad del gobierno. Por eso, les sugerimos que reflexionen sobre el rumbo de su organización, tomando en cuenta los elementos que les proporcionamos a continuación.

Figura 4. Algunas razones para incidir en políticas públicas

■ **Llegar a las causas de fondo de los problemas que atienden.**

Profundizar en las causas de los problemas públicos y en su solución mediante diferentes estrategias de investigación, análisis y debate.

■ **Maximizar el impacto de su trabajo.**

Ampliar el número de beneficiarios y el alcance de los beneficios generados, proponiendo alternativas con base en su propia experiencia, obtenida de los proyectos realizados por la organización.

■ **Construir ciudadanía y gobiernos responsables.**

Generar o profundizar cambios en la forma de actuar del gobierno y de los ciudadanos para resolver problemas públicos. Impulsar debates y discusiones en los temas en los que tienen experiencia y responsabilizar a las autoridades competentes.

■ **Fortalecer y transparentar las instituciones públicas.**

Emplear y difundir instrumentos de acceso a la información pública y casos de éxito derivados de la utilización de estos instrumentos.

¿Cómo saber si queremos incidir?

- Cuando al atender ciertas problemáticas nos damos cuenta que nuestro proyecto tiene una capacidad limitada y si queremos resolver el problema público de fondo, debemos ir a las causas del problema en otra escala o influir con otros actores.
- Cuando buscamos contribuir al proceso de democratización de una comunidad, ciudad, estado o región mediante la participación de más actores.
- Cuando hemos decidido romper viejos esquemas o paradigmas sobre una política, es decir, sobre una manera de atender un problema u ofrecer servicios públicos, y nos interesa que sean abordados de otra forma.
- Cuando queremos establecer puentes de comunicación entre la sociedad y el gobierno para mejorar el entendimiento de las autoridades sobre las necesidades y demandas de algunos grupos y comunidades.
- Cuando la situación que queremos resolver tiene causas identificables que afectan a uno o más grupos sociales y regiones geográficas.



## Los procesos de organizaciones que decidieron incidir: Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, y Oxfam

En México, el trabajo parlamentario democrático y plural inició en 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría que mantuvo por casi 70 años en la Cámara de Diputados. No sólo implicó una nueva dinámica para gobierno y oposición, sino también nuevas oportunidades para la sociedad civil organizada. Ante esta oportunidad, en 1998 tres organizaciones del movimiento feminista mexicano --Salud Integral para la Mujer (SIPAM), Fundación para la Equidad y Equidad de Género, Familia y Trabajo-- buscaron un marco jurídico favorable con una perspectiva de los derechos de las mujeres y la no discriminación, abarcando salud reproductiva, derechos laborales, violencia de género y otros temas relativos a la inequidad entre hombres y mujeres. Las tres organizaciones daban servicios, capacitación y realizaban investigación, pero ninguna tenía por sí sola la capacidad suficiente para dedicarse tiempo completo de manera efectiva a la incidencia y el cabildeo que este marco jurídico deseado requería.

Decidieron, entonces, crear una nueva organización dedicada exclusivamente a crear puentes de interlocución entre las organizaciones de mujeres y los congresistas en México, con autonomía del gobierno. Así nació **Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad**, como una de las primeras iniciativas ciudadanas en México que, desde entonces, dedica sus esfuerzos y recursos ex-

clusivamente a impulsar, acompañar, difundir, dar seguimiento y evaluar procesos legislativos.

Desde la visión de Consorcio, las mujeres han sido y son las más afectadas por las políticas económicas, pues enfrentan diariamente el encarecimiento del costo de vida, el desempleo, la escasez de servicios públicos, la impunidad de actos injustos, además de la violencia y la discriminación de género en los ámbitos públicos y privados, lo cual reduce su calidad de vida.

Otro ejemplo a nivel internacional es **Oxfam**. Durante mucho tiempo, esta organización, inglesa en sus orígenes, realizó proyectos de desarrollo y atención a desastres y emergencias en países en desarrollo. En un inicio, operó sola y, después, en colaboración directa con organizaciones locales. En algún momento, este trabajo fue insuficiente para la organización. Las políticas económicas de los años 1980s en los países en desarrollo llevaron a un clima muy adverso para los proyectos productivos y de desarrollo que habían impulsado; sus esfuerzos de décadas parecían no tener un impacto positivo para elevar el nivel de vida de las personas.

La decisión de comenzar a incidir resultó de la convicción de que por sí mismos, los proyectos de desarrollo comunitario y de emergencia en países en desarrollo no conducían a mejoras sustentables en la vida de la gente pobre.



Esta reflexión llevó a Oxfam a pensar en influir en otros espacios, desde donde estas políticas económicas se estaban decidiendo e implementando, y a concebir su trabajo de incidencia como directamente vinculado al empoderamiento de la sociedad civil. Oxfam, entonces, decidió influir en instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio, involucrando también a sus organizaciones locales aliadas. Sus experiencias y vínculos con organizaciones en todo el mundo colocaban a Oxfam en una situación privilegiada

para ser una buena interlocutora de las políticas multilaterales y los foros globales.

La organización empezó a ver la incidencia no sólo como el medio para cambiar las políticas públicas, sino como un proceso mediante el cual las comunidades, con sus demandas y necesidades, ganaban fuerza y generaban habilidades para cambiar las decisiones que afectan su futuro. Hasta la fecha, Oxfam sigue trabajando en programas de desarrollo, programas de emergencia y campañas de incidencia.

### **Ejercicio. 1. Tomando la decisión de incidir**

Se sugiere que este ejercicio se realice en dos rondas. En la primera, que el equipo de colaboradores discuta los programas y proyectos operativos de la organización y el potencial trabajo de incidencia. En la segunda ronda, se discuta con un grupo más amplio, donde participen Consejeros o miembros del órgano de gobierno, y que la discusión se dé dentro del marco de una planeación estratégica o de toma de decisiones del proyecto institucional.

En la primera ronda, les sugerimos que el equipo decida si desea presentar sus conclusiones de una vez al Consejo u otros miembros del órgano de gobierno, o seguir con los demás ejercicios de este manual y al terminar, regresar a tener la discusión con las personas que toman decisiones u orientan de manera estratégica a la organización.

A partir de la lectura de estos dos casos de organizaciones que decidieron incidir en políticas públicas en la **Figura 5**, contesten las siguientes preguntas:

- ¿Qué hizo que estas organizaciones tomaran la decisión de incidir?
- ¿Cómo contribuyó su experiencia previa a esta decisión?
- En cada caso, ¿operan o inciden exclusivamente o combinan ambas líneas de trabajo?

Ahora, reflexionen y contesten sobre **su propia organización**:

- ¿Qué estamos logrando con nuestro trabajo?
- ¿Estamos resolviendo el problema que queremos resolver?
- ¿Cuáles son las posibles soluciones al problema?, ¿continuar dando servicios y operar proyectos? o ¿cambiar las políticas, los programas y las leyes dirigidas a resolver este problema?
- ¿Conocemos suficientemente el problema público para intentar solucionarlo?, ¿conocemos lo suficiente sobre las políticas, los programas y las leyes dirigidas a resolver este problema? Si nosotros no conocemos suficientemente esto, ¿podemos buscar a alguien que nos ayude a familiarizarnos con ello?
- ¿Podemos operar nuestros programas actuales y cambiar las políticas al mismo tiempo?
- ¿Qué sinergia positiva se puede crear si hacemos ambas?, ¿con quién nos podemos aliar para alcanzar nuestros objetivos?, ¿qué ventajas tiene crear una red u organización dedicada a incidir?
- ¿Qué debe cambiar institucionalmente para convertirnos en una OSC que incide?
- ¿Afecta nuestra imagen este cambio?, ¿afecta nuestra relación con las fuentes de financiamiento actual? o ¿implica construir alianzas con otros actores?



## PASO 2

### CONSTRUYENDO EL ESPACIO PÚBLICO: ¿QUÉ DEBEMOS CONOCER PARA INCIDIR?

**Objetivo:** Al final de este paso tendrán un marco teórico para la incidencia: podrán identificar claramente la diferencia entre lo **público** y lo **privado** y entenderán la diferencia entre una cultura cívica y una autoritaria. Podrán discernir entre **lo político** y **las políticas públicas** y entender los problemas públicos.



21

#### 2.1 Lo privado, lo gubernamental y lo público

Incidir en políticas públicas es una actividad que tiene que ver con participar en el **espacio público**, y es una forma de hacer que quienes toman decisiones de gobierno (diputados, senadores, funcionarios de la administración pública, gobernadores, presidentes municipales, delegados, jueces y el Presidente de la República) incorporen los intereses de la ciudadanía en los programas y leyes que elaboran. Para entender un poco más qué significa incidir en políticas públicas, es necesario que conozcan la diferencia entre lo privado, lo gubernamental y lo público.

##### Lo privado

Lo privado es la esfera de la libertad individual y familiar, que delimita la intimidad y el hogar. La vida privada es un campo amplio de intereses y actividades, donde no interviene la norma estatal, siempre y cuando no se viole la ley. Como ejemplos, están el número de hijos que una pareja decide tener, la forma de educarlos o la elección de una religión.

Cuando hablamos de las necesidades, intereses, libertades y derechos individuales, nos referimos en parte al espacio privado. Sin embargo, el espacio privado y la esfera pública frecuentemente se relacionan de manera estrecha, pues en el espacio público se establecen las condiciones para que se puedan llevar a cabo las decisiones privadas. Es decir, cuando se crean leyes y normas orientadas a alcanzar bienes, libertades y derechos individuales o familiares, se están garantizando aspectos de la vida pública y privada, al obligarnos a respetar límites para una mejor convivencia social. Por ejemplo, la elección de una religión es un asunto privado, que concierne a la familia y a la persona. En cambio, la libertad de credo es un asunto público, de interés para todos los miembros de la sociedad, pues es lo que garantiza la posibilidad de elegir la religión de manera privada.

El **espacio privado** es el ámbito en donde nadie puede intervenir, a menos que se viole la ley.

### Lo público

Cuando hablamos de lo público, hablamos de un asunto de interés, tanto para los actores gubernamentales como para los no gubernamentales y, por lo tanto, es algo que le concierne a una pluralidad de grupos e individuos. Las personas vivimos en comunidades y sociedades que se han organizado para enfrentar y resolver temas de interés general, es decir, situaciones que de una u otra manera afectan de forma positiva o negativa la vida de muchas personas al mismo tiempo. Estos asuntos, que son reconocidos por la sociedad, se conocen como **lo público** o **asuntos de interés público**.

El **espacio público** se construye a través del debate sobre los intereses y necesidades de la sociedad en general, o los que comparten personas o grupos de una comunidad.

**Figura 5.** La definición y redefinición de lo público y lo privado:  
El drenaje, la violencia intrafamiliar y las hambrunas

Los **límites entre lo público y lo privado se redefinen constantemente**. Lo que se convierte en asunto de interés público cambia con el tiempo, se construye socialmente a partir del debate y depende de los valores, las percepciones y los procesos políticos de una sociedad en un contexto determinado. Así, los bienes y servicios públicos no son objetivamente identificables ni inmodificables; esto explica por qué en algunos países la provisión pública y el tamaño del Estado son mayores, mientras que en otros lugares muchos servicios y bienes se perciben como elecciones del ámbito privado.



**El drenaje.** La historia de algunos servicios que actualmente concebimos como intrínsecamente públicos ilustra muy bien estos procesos. Desde mediados del siglo XVIII, la migración del campo a la ciudad en Inglaterra hizo que las personas convivieran con mayor densidad poblacional y aumentara la interdependencia. Había constantes **epidemias**, ya que la gente defecaba y tiraba su basura a las calles. Para evitar riesgos en la salud, los miembros de las clases más acomodadas solicitaban la intervención de la policía para imponer condiciones de sanidad e higiene pública entre los grupos más pobres. A partir del siglo XIX, los desarrolladores inmobiliarios dotaban a ciertas colonias de clase acomodada que pagaban una suscripción: servicios de iluminación de calles, retiro de basura, transporte público y, sobre todo, agua potable y drenaje. Sin embargo, quienes no podían pagar estos servicios estaban excluidos y había una segregación espacial entre quienes tenían estos servicios privados y quienes, no. Con los avances en medicina, se creó la conciencia entre funcionarios públicos del gobierno local que **el problema de la basura y defecación eran la causa de epidemias y enfermedades en la ciudad**. Por ello, comenzaron a ver estos problemas como de carácter público. **Dotar de estos servicios —agua, drenaje y retiro de basura, sobre todo—** interconectando las redes de las zonas acomodadas céntricas a las zonas más pobres **de manera gratuita** tenía un costo marginal (cubierto por un nuevo impuesto) justificado por prevenir la fuente de infecciones (De Swaan, 1988). A partir de entonces, las condiciones de higiene y sanidad se convirtieron en un asunto privado, que la policía ya no tenía facultades para inspeccionar ni sancionar, pero continúa siendo un asunto público promover buenos hábitos de higiene para evitar contagios y epidemias.

**La violencia intrafamiliar.** Otro ejemplo más actual es la forma en la que una familia cría a sus hijos y cómo se relacionan los cónyuges. Hasta hace algunos años, que se aplicaran golpes y violencia como parte de la disciplina era un comportamiento privado y “aceptable”. Sin embargo, una vez descubierto el hecho de que esta violencia es una de las causas de la desintegración familiar, deserción escolar, delincuencia juvenil, se encontró que esto conllevaba a altos costos sociales. El Estado, también debía proteger a los más vulnerables, que la mayoría de las veces eran niños y mujeres. De ahí, que se comenzó a legislar y crear normas que establecen que estas relaciones entre los miembros de una familia deben de ser libres de violencia y en caso de que no suceda así, el Estado puede intervenir en esas decisiones. **La violencia intrafamiliar, así, dejó de ser un asunto privado para convertirse en un asunto público.**

**Las hambrunas.** El papel de los medios de comunicación y el debate público son cruciales para que la sociedad y el gobierno detecten y entiendan los problemas públicos desatendidos, así como para que propicien acciones de solución. Amartya Sen y Jean Drèze, en un estudio histórico de las **hambrunas** en el mundo como una forma extrema de pobreza, identifican que ninguna ha ocurrido en países democráticos donde existe una prensa libre, partidos de oposición y una opinión pública. Estos elementos podrían identificar amenazas de hambre y poner en práctica una presión política sobre el Estado para que diseñe una acción pública de solución al problema (Sen y Drèze, 1989).

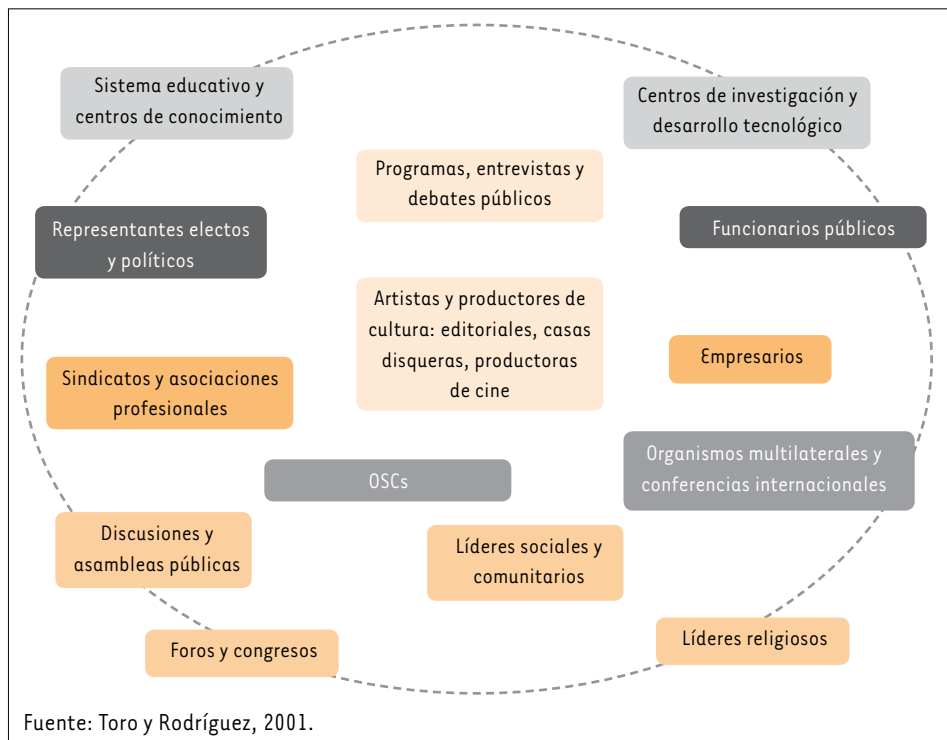
“Lo público se entiende como lo que conviene a todos de la misma manera para su dignidad”

Bernardo Toro

## ¿Quién construye lo público?

- Los académicos.
- Los comunicadores.
- Los representantes electos y políticos.
- Los funcionarios públicos.
- Los empresarios.
- Los directivos y líderes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs).
- Los artistas y productores de cultura.
- Los sindicatos, las cooperativas y las asociaciones profesionales.
- Los líderes sociales y comunitarios.
- Los líderes religiosos.
- Los organismos multilaterales y las conferencias internacionales.

Figura 6. Los actores que construyen el espacio público



## Lo gubernamental

Lo gubernamental detenta el poder del Estado y/o es subordinado al aparato del Estado. Son los asuntos que tienen aspectos públicos y privados; se relaciona con la representación en instituciones políticas y las decisiones de políticas públicas.

Sin embargo, es importante señalar que hay muchos asuntos públicos que no se encuentran dentro del ámbito gubernamental. Por ejemplo, las OSCs también proveen bienes y servicios públicos, financiados por medio de donaciones privadas y contribuciones ciudadanas. Al tener beneficios para las poblaciones donde se realizan, muchas veces se convierten en asuntos públicos, que interesan a la comunidad, aunque las fuentes de sus recursos sean privadas y en ningún momento intervenga el gobierno.

Figura 7. Lo público no-gubernamental



Ejemplos de organizaciones públicas no gubernamentales:

- Escuelas
- Universidades
- Centros de investigación
- Hospitales
- Museos

La **educación y la salud** son los mayores ejemplos de lo que puede ser **público y no gubernamental**. Son servicios públicos que pueden ser ofrecidos por entidades que no son parte del aparato burocrático, reciben recursos públicos y privados, no tienen fines de lucro, están gobernados por consejos u órganos ciudadanos, son autónomos, se pueden delegar a OSCs, y resuelven necesidades de interés general. Las universidades, cuando no persiguen el lucro y no tienen servidores públicos entre sus cuadros ni están subordinadas directamente al gobierno, son instituciones públicas no gubernamentales. También los hospitales, que tienen una larga tradición de dar un servicio a diversos sectores sociales (cobran cuotas diferenciadas a partir de un estudio socio-económico) y que son gobernados por consejos independientes. Ambas instituciones suelen ser autónomas del gobierno y de la burocracia estatal.

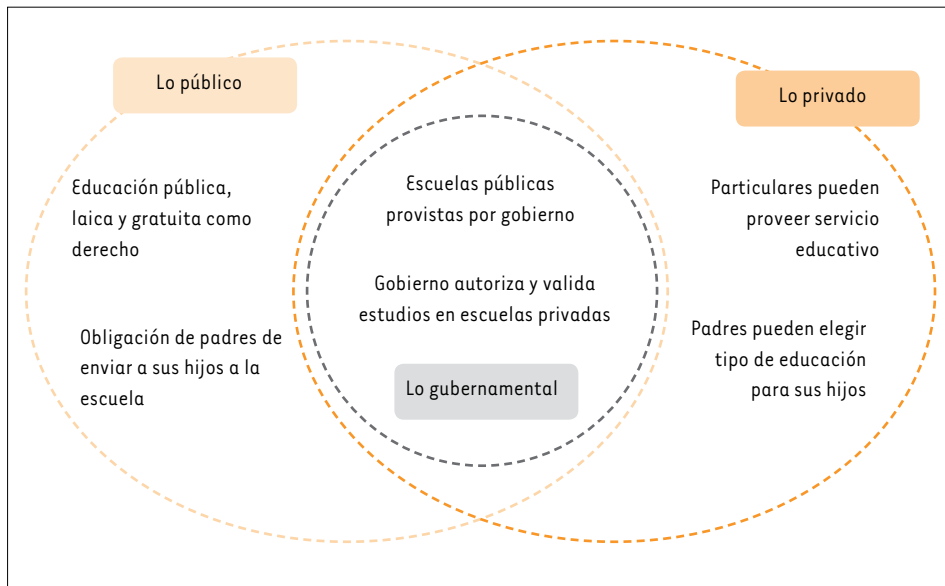
Fuente: Bresser Pereira y Cunill, 1998.

Figura 8. Diferencia entre lo privado, lo público y lo gubernamental

SI ES PRIVADO...	SI ES PÚBLICO...	SI ES GUBERNAMENTAL...
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es de elección e interés individual o familiar.</li> <li>• No va en contra de ninguna ley.</li> <li>• Puede ser lucrativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es de interés general para la sociedad o la comunidad.</li> <li>• Promueve o limita un interés legítimo de una comunidad o grupo social.</li> <li>• Apoya el logro de valores superiores (libertades individuales y derechos humanos, políticos y sociales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es de interés público.</li> <li>• Es promovido por las autoridades con facultades definidas en la ley.</li> </ul>

**No todo lo público es gubernamental, pero todo lo gubernamental es público.** Como vimos, los medios de comunicación, las empresas, las universidades y las OSCs son algunos de los otros actores que también participan en la construcción del espacio público.

Figura 9. Aspectos públicos, privados y gubernamentales de la educación



## 2.2. La participación ciudadana en el espacio público

Para comprender el espacio público también debemos entender el concepto de **Estado**. Los ciudadanos formamos parte de un Estado y, dentro de él, de un sistema político. Como parte de ellos, los ciudadanos somos también responsables de la calidad de las políticas y las medidas que lleva a cabo el gobierno. Por eso es importante comprender que la **participación ciudadana** en los asuntos públicos es un elemento fundamental de las nuevas formas de gobernar (lo que en estos días se conoce como gobernanza<sup>4</sup>), y es **central para el funcionamiento de cualquier democracia**.

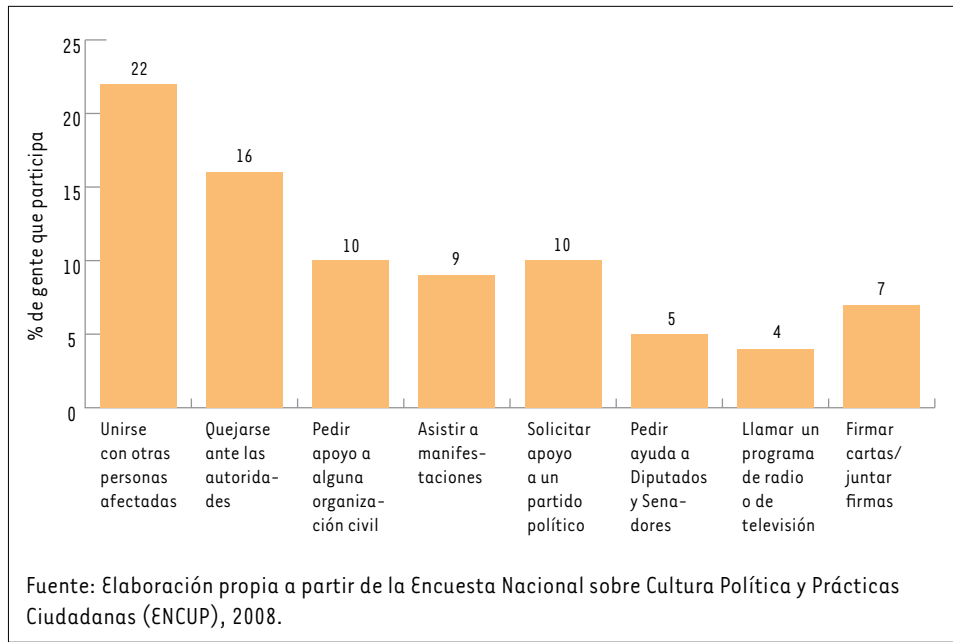
El **Estado** es una forma de organización entre personas que viven en un mismo territorio, se identifican entre sí y han establecido un tipo de gobierno.

<sup>4</sup> La gobernanza examina el papel que desempeñan los actores no gubernamentales en la producción de las políticas públicas.

Existen individuos que **ejercen su ciudadanía** únicamente cuando acuden a las urnas a votar para elegir a sus representantes. Fuera de las elecciones, su vida transcurre sin involucrarse en otros asuntos públicos. Por otra parte, hay personas que contactan a sus representantes para hacerles saber su punto de vista sobre algún asunto público, escribiéndoles cartas o acudiendo a audiencias. Llamen o escriben para denunciar alguna irregularidad, un delito o un problema de los servicios públicos, como una fuga de agua. Pueden también adherir su firma a una petición o carta de apoyo a alguna causa. También buscan difundir y despertar la conciencia de otros ciudadanos sobre algún problema o causa, sea escribiendo o llamando a los medios de comunicación masivos como el radio o el periódico, o por medios electrónicos como un blog en internet, un correo electrónico o alguna red social.

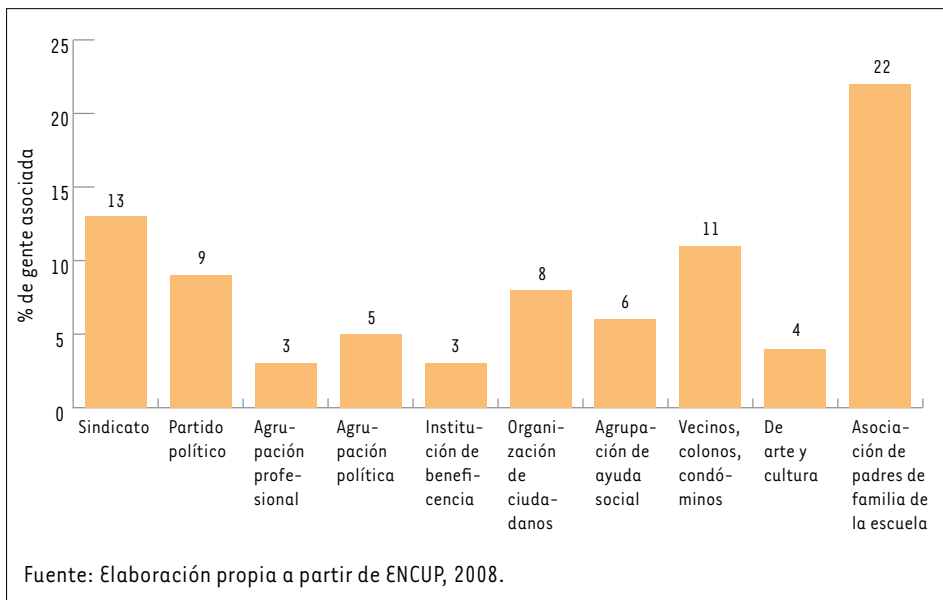
Cuando hablamos de **construir lo público** pensamos en recuperar para los ciudadanos la vida pública y ampliar y diversificar el espacio público.

Figura 10. Acciones de participación ciudadana más comunes en México



Otra forma que tienen las personas de participar es perteneciendo a distintos grupos cívicos, como comités vecinales, organizaciones de padres de familia u organizaciones de la sociedad civil. Por medio de la membresía en estos grupos u organizaciones, los ciudadanos buscamos abogar con mayor fuerza por intereses comunes que no siempre son representados por los funcionarios y representantes que ocupan cargos públicos. Así, la ciudadanía no es sólo un acto individual, sino también un acto colectivo, que involucra la coordinación y la voluntad de muchas personas para poder cambiar algo, siendo parte de una comunidad política.

Figura 11. Membresía en organizaciones en México



La acción de los ciudadanos es importante para el funcionamiento del Estado, y un país se vuelve viable cuando sus gobiernos son capaces de integrar activamente a sus ciudadanos en lo público (Hevia, 2007). Como ya vimos, el espacio público no es algo fijo, sino que se define y redefine constantemente. Su delimitación depende de lo que los ciudadanos y los mismos gobernantes definen como parte del interés de todos o de grupos sociales importantes. Por eso, lo público es algo que debe construir una sociedad junto con sus

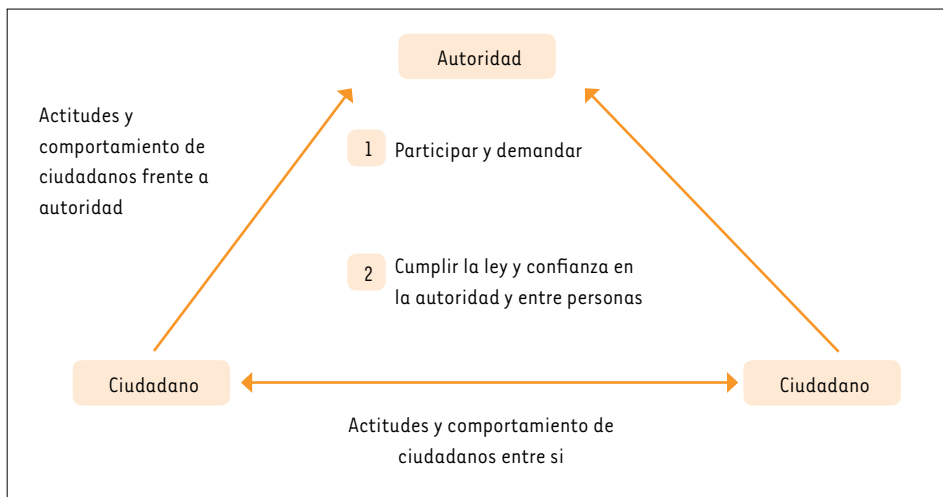
gobernantes, y que trasciende el ámbito gubernamental. Sin embargo, sólo en un Estado democrático existen garantías para que los gobernados participen activamente en la construcción del espacio público.

Resulta útil concebir la construcción de lo público y los asuntos públicos en dos dimensiones de la relación entre ciudadanos y Estado (que se ilustran en la **Figura 12**):

- 1 La **participación**, que sobre todo se traduce en demandas de los ciudadanos a la autoridad.
- 2 El **cumplimiento de la ley y las normas**, tanto de la autoridad como de los distintos individuos.

Así pues, son tan importante las actitudes y el comportamiento de los ciudadanos frente a la autoridad (demandar atención a asuntos públicos y asegurarse de que cumpla la ley) como las propias actitudes y el comportamiento de los mismos ciudadanos entre sí (confiar entre ellos, organizarse, esperar que cumplan la ley y si no, reprobador o denunciarlos) (Almond y Verba, 1970).

**Figura 12.** Actitudes y comportamiento de los ciudadanos entre sí y frente a la autoridad



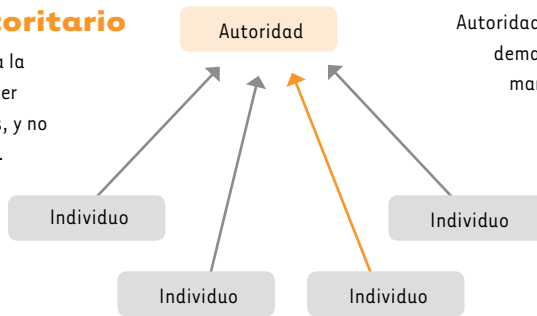


**Figura 13.** La gobernanza en una cultura autoritaria y en una cultura cívica:  
Modelos teóricos para reflexionar

Existen diferentes formas de construir el espacio público y de interactuar con la autoridad. No todas ellas toman en cuenta a los individuos y grupos sociales para la toma de decisiones. Para explicar estas variaciones presentamos **dos modelos teóricos**. Es importante considerar que estos modelos son simplificaciones que sirven para explicar la realidad, aunque ésta es normalmente más compleja. La sociedad mexicana, o cualquier sociedad, puede tener características de ambos modelos, y también suele presentar muchos comportamientos de transición.

### Modelo autoritario

Se participa y acude a la autoridad para resolver problemas personales, y no propósitos colectivos.



Autoridad enfrenta múltiples demandas y responde de manera fragmentada y discrecional

Conexiones y recomendaciones son muy importantes para resolver petición

Sociedad desorganizada, acción pública inefectiva

**Resultado difícil gobernar y solucionar problemas públicos**

En las **sociedades autoritarias**, los asuntos públicos son responsabilidad únicamente del gobierno, las leyes son elaboradas por unos cuantos y el debate público es inexistente o simulado. Los gobernados no suelen asumir la responsabilidad de participar en el proceso de toma de decisiones; es decir, no ejercen, en el sentido integral de la palabra, su ciudadanía. Por lo mismo, la mayoría de las personas o grupos no aceptan la ley ni confían en ella como medio para regular la convivencia social. Como consecuencia, pocos están dispuestos a cumplir las leyes y a respetar los derechos de otras personas. Los individuos están poco organizados y sólo algunos tienen una visión de interés público. Buscan resolver sus problemas particulares haciendo gestiones y peticiones ante la autoridad, mientras que los grupos excluidos suelen hacer manifestaciones de fuerza para intentar obligar al gobierno a atender sus demandas.

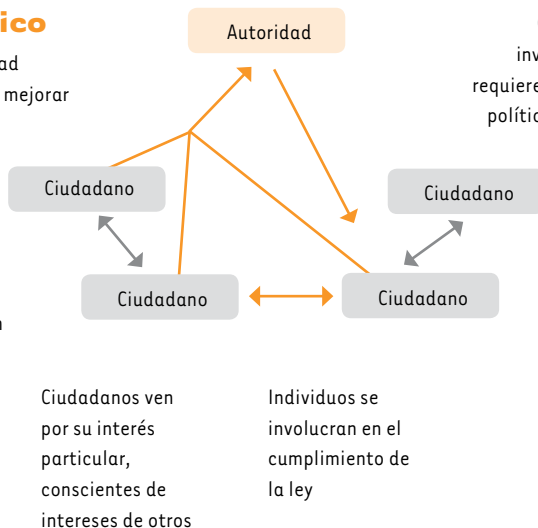
Por su parte, el gobierno enfrenta presiones y demandas múltiples y fragmentadas. Este exceso de demandas de individuos o pequeños grupos ocasiona que el gobierno atienda discrecionalmente sólo las peticiones

que vienen “recomendadas”. Dado que las personas ven como ajenas e impuestas las normas y leyes, no las respetan y constantemente se violan. Los individuos confían poco entre sí y la convivencia social tiende al desorden. En este contexto de anarquía, es frecuente que los grupos privilegiados o la sociedad en general pidan “mano dura” al gobierno para resolver problemas por la fuerza, pasando por encima de libertades y derechos. No hay mecanismos que garanticen que las decisiones que se toman son para el beneficio común.

## Modelo Cívico

Demandas a autoridad están motivadas por mejorar asuntos públicos

Mayor participación en organizaciones voluntarias



Con ciudadanos más involucrados, gobierno requiere invertir menos y las políticas públicas son más efectivas

Gobernar es más fácil

En contraste con las sociedades autoritarias, en las **sociedades cívicas** existe mayor participación en organizaciones voluntarias y, en general, mayor contribución de la ciudadanía a los debates sobre asuntos públicos. Si bien los ciudadanos ven por su interés particular, lo hacen en el marco del interés público, es decir, conscientes de las necesidades de los otros. Los ciudadanos acuden a las autoridades para hacer cumplir sus derechos, demandar mejoras en los asuntos públicos y las leyes, transparentar la acción gubernamental y obtener un beneficio para la sociedad en general, y no sólo para obtener un beneficio particular.

En una cultura cívica, cuando se toma una decisión desde el Estado, ésta ha sido previamente discutida con los ciudadanos, confrontando diferentes puntos de vista y posiciones. Ello genera apoyo ciudadano, ya que el debate público expone las razones a favor y en contra de una decisión gubernamental. Aunque existan grupos o individuos inconformes, el hecho de que el asunto haya sido discutido tiende a aliviar

sentimientos de exclusión y frustración. También, dado que los ciudadanos contribuyeron a crear las leyes y normas, se respetan más. Se involucran en hacerlas cumplir, tanto de parte de la autoridad como de los otros ciudadanos. Hay así mayor confianza y colaboración entre las personas. Por esto, **el modelo de una cultura cívica puede también verse como una relación ideal que podemos perseguir al buscar incidir en las políticas públicas.**

Fuente: Putnam, 1993.

Una de las **formas más efectivas de participación** en el espacio público se da cuando las OSCs se proponen ayudar a resolver problemas públicos o defender causas públicas.

## Ejercicio 2. Identificando los problemas públicos

Este ejercicio es muy sencillo; es la dinámica con la cual comenzamos nuestros talleres e introduce rápidamente a los participantes en la discusión de lo público. Se pueden contestar las preguntas en pequeños grupos de discusión (no más de 5 personas) o de manera individual. Al final, se socializan las respuestas de cada uno de los grupos o las personas y se discuten las semejanzas y diferencias.

### Situación a discutir:

Un grupo de habitantes mantiene bloqueada una carretera federal como protesta por la falta de agua entubada en su localidad.

Respondan a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el problema público?
- ¿Cuáles son las consecuencias de este hecho?
- ¿Cuáles son los actores involucrados en el problema público?
- ¿A qué arenas de incidencia y ámbitos de gobierno le compete la solución del problema? (puedes contestarla de manera intuitiva o dejarla para discutir una vez que se haya leído el **Paso 3**)
- ¿Cómo puede resolverse?

### Ejercicio 3. Distinguiendo entre lo público y lo privado

En este ejercicio, lean con cuidado la información del caso de un problema público real, donde intervienen numerosos actores en su definición y en su resolución. Posteriormente, respondan a las preguntas, puede ser en grupos o en plenaria. Algunos conceptos del caso y las preguntas se revisan en el **Paso 3**, como se indica.

#### Las emisiones de Met-Mex: entendiendo lo privado y lo público

El Grupo Industrial Peñoles se dedica desde 1887 a la minería, la fundición y elaboración de productos químicos; uno de sus complejos industriales es Met-Mex en Torreón, Coahuila. Durante décadas, Peñoles mantuvo una tradición de donaciones, de manera privada, sin difundirlas y, sobre todo, sin exponerse a **la opinión pública**.

Esto cambió radicalmente, cuando en 1998, dos médicos publicaron una investigación que señalaba el impacto negativo de salud que producía el complejo metalúrgico, que había operado por décadas sin mayor contratiempo muy cerca de barrios densamente poblados en Torreón. La investigación presentaba evidencia de que la emisión de partículas de metales pesados causaba daños graves en la salud de niños y mujeres embarazadas, quienes presentaban mayores niveles de contaminación conforme vivían más cerca de la planta Met-Mex. Hasta esta investigación, la empresa se veía como una de las principales proveedoras de empleo en la región y monitoreaba la salud de sus empleados. Sin embargo, la contaminación y la salud pública de la comunidad no se percibían como problemas ni estaban en la **agenda pública** ni en la **agenda de las autoridades**, responsables de regular estos temas. Los autores de las investigaciones hicieron llegar los resultados a los habitantes de las colonias afectadas y a las autoridades correspondientes —la Secretaría de Salud, la Secretaría del Medio Ambiente, el Congreso del Estado y la Cámara de Diputados— como una forma de responsabilizarlos. La empresa argumentaba que no estaba violando ninguna ley, lo cual era cierto ya que no existían normas oficiales que establecieran límites a las emisiones de partículas o regulaciones ambientales que aplicaran a la industria.

Después de algún tiempo, el problema apareció en los medios de comunicación y, posteriormente, el asunto finalmente se incorporó a la **agenda de gobierno**. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) emitió recomendaciones para que la empresa cumpliera de manera voluntaria, mismas que no se hicieron públicas y por ello no se pudo monitorear su cumplimiento. La presión social aumentó y la imagen pública de la empresa se deterioró, pero aún no quedaba claro cuál era la autoridad responsable de regular y sancionar estas prácticas. Unos meses más tarde, el asunto había llegado ya a la Cámara de Diputados, quienes visitaron el sitio y hablaron con diversas autoridades.

En enero de 1999, se creó un comité con funcionarios de los tres niveles de gobierno, el cual definió un programa de medidas que Peñoles debió acatar. Met-Mex debió de instalar nueva tecnología e infraestructura para evitar que las partículas salieran del complejo; se barrió y aspiró la zona afectada por el polvo que contenía plomo, se retiraron escombros y se pavimentaron caminos y escuelas cercanas. Se compraron los terrenos y casas más cercanos a la planta, las cuales se demolieron y se construyó un parque, que sirvió para amortizar la contaminación del complejo. Además, con los recursos de un fideicomiso creado por la empresa y mediante convenios con las autoridades, se internó a más de 80 niños en hospitales y se dio tratamiento a por lo menos otros 700. Se establecieron dos centros de atención comunitaria en las zonas afectadas; se capacitó a personal médico en las instituciones de salud para dar tratamiento médico a las afectaciones de plomo en la sangre. Se integró una sofisticada red de monitoreo ambiental al interior y al exterior de la planta, en el área de afectación.

La **acción pública** —lograda a través de la definición de un problema público por una investigación y la atención de medios de comunicación y otras autoridades— generó cambios en las políticas de la empresa y del gobierno. Peñoles se encargó de cumplir con estándares y certificaciones ambientales nacionales e internacionales (muchas de ellas, de adopción voluntarias) y comenzó a publicar un reporte ambiental y social, anualmente. Por su parte, el gobierno federal definió con mayor precisión sus facultades para supervisar a las empresas, poniendo un límite máximo a la

emisión de partículas y atribuyéndose una nueva facultad de aplicar multas en caso de incumplimiento. El gobierno estatal diseñó también herramientas para exigir cambios a la empresa, creando en coordinación con el gobierno municipal una red de monitoreo de emisiones, con el respaldo de la sociedad.

---

### Preguntas sobre el caso:

- ¿Pueden identificar los aspectos públicos, privados y gubernamentales del caso?
- ¿Cuándo pasó el asunto a ser un problema público?
- ¿Cuándo pasó el asunto de ser uno privado a uno público?, ¿y uno gubernamental?
- ¿Qué características muestran una cultura autoritaria? y ¿cuáles una cultura cívica?
- ¿Qué factores contribuyeron a que el problema pasara de la agenda pública a la agenda de gobierno? (puedes contestarla de manera intuitiva o dejarla para discutir una vez que se haya leído el **Paso 3**)

### Lecturas recomendadas

- Almond, Gabriel y Sydney Verba (1970): *La cultura cívica*. Madrid, Fundación FOESA.
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, University of Princeton Press.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998): *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)-Paidós.
- *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2008*. México, Secretaría de Gobernación.



## PASO 3

### INFLUYENDO EN LA AGENDA PÚBLICA Y LA AGENDA DE GOBIERNO: ¿CÓMO DISTINGUIMOS ESTAS AGENDAS, Y UBICAMOS LA ARENA PARA INCIDIR?

**Objetivo:** Al final de este paso conocerán la diferencia entre la **agenda pública** y la **agenda de gobierno**, y entenderán cuáles son las **arenas de incidencia** de las políticas públicas para definir en cuál de ellas incidir.

En el modelo de cultura cívica del paso anterior (**Figura 13**), se resaltó que la organización de la ciudadanía es importante para la solución de problemas públicos. Sin embargo, el gobierno no atiende todos los problemas públicos, sino sólo los que se colocan en la agenda de gobierno. Para que los asuntos públicos entren a la **agenda de gobierno**, debe haber consenso en cuanto a:

- 1 La **definición** del problema público.
- 2 Las **causas** del problema público.
- 3 Las **formas** de solucionarlo.
- 4 La **necesidad de intervención gubernamental** para la solución del problema público.

Es indispensable distinguir que, mientras un asunto puede cobrar mucha importancia dentro una comunidad, puede no parecer relevante para los gobernantes. Por eso, las organizaciones pueden ayudar a visibilizar y articular estos asuntos para que sean retomados en la agenda pública y en la agenda de gobierno.

### 3.1. Agenda pública y agenda de gobierno

#### Agenda pública

La agenda pública se construye a partir de que un asunto se vuelve importante en una comunidad, porque está afectando la vida de muchas personas. En el momento en el que socialmente se percibe la necesidad de solucionarlo, es cuando se detecta el problema público. Los asuntos se encuentran en la agenda pública porque se identifican como problema, se debaten o se hacen visibles para otros y porque merecen la atención de las autoridades y se encuentran dentro de su competencia. Para colocar un tema en la agenda pública, la **opinión pública** juega un papel fundamental.

Figura 14. ¿Qué es la opinión pública?

La Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), en su libro *Cómo incidir en la opinión pública*, define la **opinión pública** como “**un proceso comunicativo mediante el cual los ciudadanos se interesan sobre un hecho, forman juicios y se expresan sobre determinado asunto**”. Vista de esta forma, es un proceso en que concurren muchos actores, incluyendo los medios de comunicación, la ciudadanía en general y grupos específicos de presión (gremios, organizaciones de base, grandes compañías, las iglesias, el gobierno, los partidos políticos, etc.). En un contexto ideal, también es un proceso que genera acción y cambios sociales positivos.

Fuente: The Washington Office on Latin America (WOLA), 1996.

#### Agenda de gobierno

La agenda de gobierno se compone por los temas en los que los gobernantes se plantean tomar acción y les dedican recursos y tiempo, formulando programas, leyes, y otro tipo de acciones gubernamentales de los que las instituciones públicas o autoridades son responsables. Son parte de la **agenda de gobierno** asuntos que entran en el debate gubernamental, aunque no necesariamente se atiendan, y asuntos que alguna autoridad con facultades legales decide atender.

La clave para comprender la formación de la agenda es la **relación entre los temas y las instituciones**.

Un tema sólo empieza a adquirir relevancia cuando establece un vínculo con una institución del sistema político

Parsons, 2007



La relación entre estas dos agendas es compleja. La agenda pública, en el mejor de los casos, debería preceder e influir a la agenda de gobierno, para que la solución al problema público sea legítima y consensada con la ciudadanía. Sin embargo, no todos los asuntos de la agenda pública son parte de la agenda de gobierno, y en ocasiones la labor de las organizaciones consiste en presionar e incidir para que estos problemas ya conocidos y debatidos (en la agenda pública) pasen a ser asuntos que el gobierno atienda y se les asigne recursos públicos para su resolución.

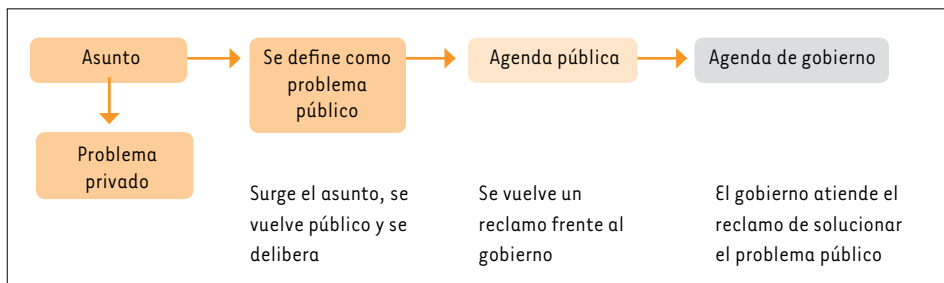
La sociedad se preocupa por un **problema** cuando algo en el debate público indica que **potencialmente todos podemos salir afectados**, de manera directa o indirecta. Por eso, para que un asunto pase a la **agenda pública o de gobierno** tiene que **demostrarse su importancia y lograrse un reconocimiento público**.

En algunos casos, la agenda de gobierno puede preceder y posicionar algún problema en la agenda pública y, con ello, legitimar una intervención gubernamental. Por eso, es importante distinguir cómo surge el problema público y cómo se coloca en las agendas.

Los **factores** que **determinan** la entrada de un problema público a la **agenda de gobierno** son:

- Un detonante o momento coyuntural (elecciones, sucesos económicos relevantes, informe de gobierno o de una organización internacional, etc.).
- Que sea competencia de alguna autoridad de gobierno.
- La percepción del público de que el problema merece la intervención del gobierno.
- La relevancia y significación social del problema.
- La cobertura y difusión de los medios de comunicación.

Figura 15. ¿Cómo se incorpora un asunto público a la agenda de gobierno?



## 3.2. Arenas públicas de incidencia

Las arenas públicas de incidencia son los ámbitos de gobierno donde se puede incidir ya sea en el aspecto territorial o en el de división de poderes. En el ámbito territorial, las arenas de incidencia son el nivel municipal, el estatal y el nacional o federal. En cuanto a la **división de poderes**, las arenas de incidencia son el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Uno de los puntos fundamentales para incidir y colocar asuntos en la agenda de gobierno es identificar claramente a qué “ventanilla de gobierno” se debe acudir y, sobre todo, a qué instancia de gobierno le compete, tiene facultades y realmente puede atender el problema público. En esta etapa se debe recordar que el gobierno no es un ente monolítico, sino un conjunto de oficinas, dependencias, políticas, planes, etc. Cuando ustedes identifiquen el problema que quieren llevar a la agenda pública y de gobierno, es importante también **detectar cuál es el ámbito al que le corresponde la resolución de este problema**, así como los pasos que se deben seguir para lograr que las instancias competentes actúen. En ocasiones se puede encontrar más de un ámbito de incidencia. En ese caso, es importante priorizar e identificar los momentos adecuados para interactuar en los distintos ámbitos y con los distintos actores (**Paso 5**). A continuación les presentamos esquemas de cómo se estructura el gobierno por niveles y por poderes, para hacer más fácil su búsqueda e identificación de la arena donde quieren incidir.

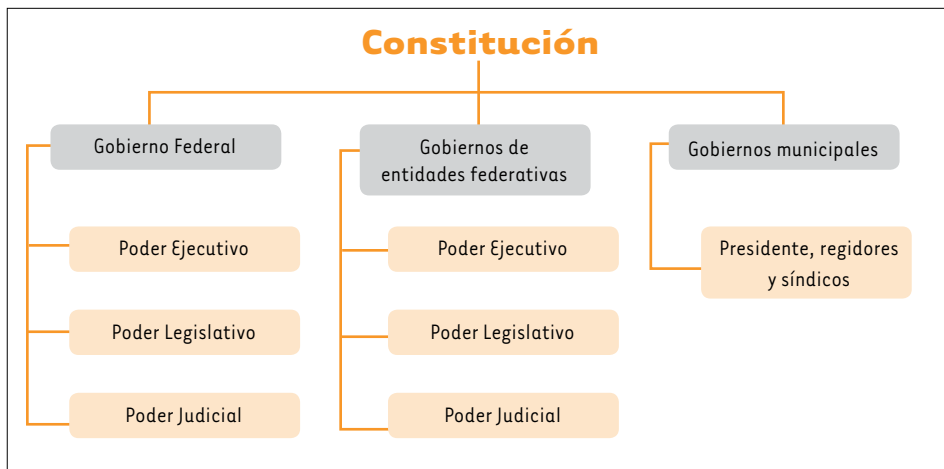
### División territorial

El gobierno tiene un ámbito federal donde toma decisiones que corresponden a toda la República; un ámbito estatal, responsable de administrar cosas pertinentes a cada estado, y un ámbito municipal, el espacio administrativo más local. Para conocer con más detalle las facultades que tienen los distintos ámbitos de gobierno, puedes consultar el Título V (artículos 115-121 y para el D.F., el artículo 122) de la Constitución Política de México<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Pueden encontrar una versión electrónica en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf).

Figura 16. División territorial del Estado mexicano

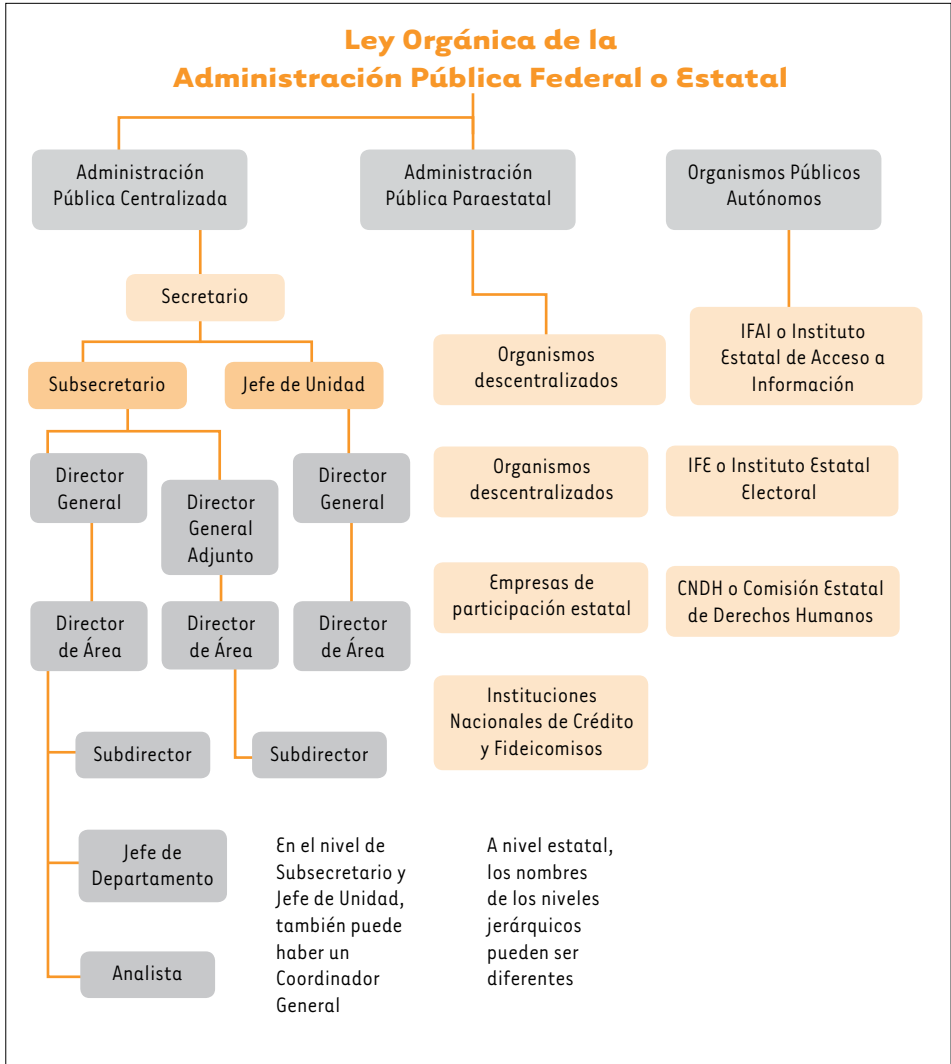


### Administración Pública Federal y Estatal

La Administración Pública son las dependencias del Poder Ejecutivo, y se divide tanto a nivel federal como estatal en **administración pública centralizada**, que son las Secretarías de Estado (Educación, Salud, Desarrollo Social, Economía, Gobernación, Relaciones Exteriores, entre otras), con sus distintas jerarquías (secretario, subsecretario, jefe de unidad, coordinador general, director general, director general adjunto, etc.) y la **paraestatal**, que está compuesta de organismos descentralizados, las empresas paraestatales, los fideicomisos y las instituciones de la banca de desarrollo. Los organismos públicos autónomos no toman órdenes directamente de los ejecutivos federales o estatales, aunque son propuestos por ellos (en terna, generalmente) y seleccionados por el Legislativo. Una lectura de la Ley Orgánica Federal o Estatal les dará un panorama muy claro de las facultades y tareas principales de cada Secretaría<sup>6</sup>. Para mayores detalles sobre su organización y oficinas a nivel interno, también pueden entrar a las páginas web de las Secretarías y buscar su organigrama, el cual debe ser público.

<sup>6</sup> En [www.gob.mx](http://www.gob.mx), hay una buena compilación de páginas de los gobiernos federal y estatal, así como las distintas Secretarías y leyes federales y estatales. Pueden encontrar una versión electrónica de la Ley Orgánica de la Administración Federal en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf). En las bibliotecas de las Legislaturas estatales, podrán encontrar una versión electrónica de la Ley Orgánica de la Administración Estatal de su estado.

Figura 17. Estructura de la Administración Pública Federal y Estatal



## Administración Pública Municipal

El municipio es la célula política que se integra con la población que reside dentro de su demarcación territorial, para satisfacer sus intereses comunes. El Ayuntamiento o administración pública municipal es el órgano de gobierno que delibera y funciona de manera colegiada dentro del municipio. La administración pública municipal tiene características diferentes a las de la administración pública federal y estatal (en el marco del artículo 115 de la Constitución):

- La Ley Orgánica Municipal es una ley estatal, que sólo es obligatoria para el territorio municipal. Esta ley regula las bases para la integración y organización del territorio, la población y el gobierno municipal, y establece los lineamientos básicos para la administración pública municipal.
- La forma de elección del Ayuntamiento se define en la Ley electoral estatal, en la cual se contemplan los organismos electorales y códigos para llevar a cabo las elecciones municipales en cada estado. La votación a nivel municipal es por una planilla de un Presidente, varios regidores y un síndico o grupo de síndicos. Hay regidores de oposición, porque la ley electoral determina cómo se compone el cabildo en términos de porcentaje de votación.
- El Ayuntamiento no hace leyes, sólo emite normas administrativas (bandos y reglamentos) que se sujetan a leyes federales y estatales.
- Dado que no hay una división de poderes en el Ayuntamiento, el titular de la administración pública municipal es el presidente municipal, pero los regidores y síndicos también tienen facultades de gobierno.
- En la administración pública municipal, el síndico es el encargado de vigilar el adecuado funcionamiento de la Hacienda Municipal y de la conservación del patrimonio, así como de llevar la representación jurídica del Ayuntamiento ante las autoridades; representa al poder judicial en el ámbito local. El Presidente Municipal representa al poder ejecutivo, los regidores al poder legislativo y juntos legislan dentro de un espacio que se llama Cabildo, equivalente al Congreso. El Cabildo toma este nombre cuando los 3 poderes (regidores, presidente municipal y síndico) se reúnen oficialmente en el recinto del Ayuntamiento.

Figura 18. Organigrama de un Ayuntamiento (Administración Pública Municipal)



Figura 19. Dos organismos públicos autónomos: Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)

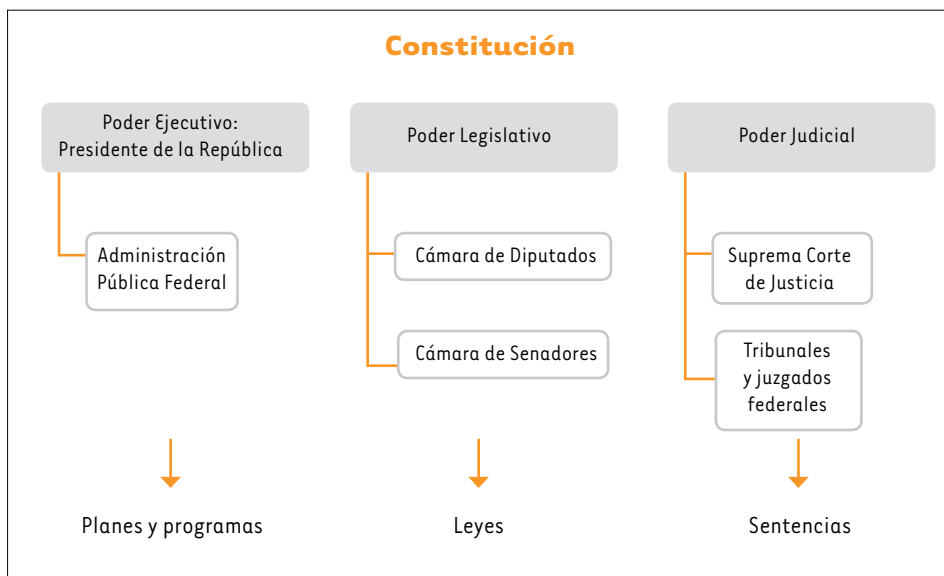
Dos organismos públicos autónomos que vale la pena conocer son: el **Instituto Federal Electoral** (IFE), que se encarga de organizar y monitorear las elecciones federales; y el **Instituto Federal de Acceso a la Información** (IFAI), que se encarga de garantizar el derecho al acceso a la información pública y de proteger los datos personales<sup>7</sup>. Dado que se busca su independencia e imparcialidad, a los Consejeros del IFE los nombran dos terceras partes de la Cámara de Diputados y los Comisionados del IFAI son nombramientos del Presidente, pero el Senado puede objetarlos. Estos nombramientos duran 6 o 7 años y están escalonados, con el propósito de que en los órganos colegiados se mantenga la experiencia, al mismo tiempo que se renuevan.

<sup>7</sup> Para solicitar información de programas, leyes y acciones del gobierno federal y que las autoridades están obligadas a entregar a los ciudadanos que lo soliciten, pueden acceder a la página electrónica de INFOMEX ([www.infomex.org.mx](http://www.infomex.org.mx)).

## División de poderes

Además de por niveles de gobierno, el Estado se divide también en tres poderes: el Ejecutivo, que administra los recursos y ejecuta programas gubernamentales; el Legislativo, encargado de formular leyes; y el Judicial, que resuelve disputas legales. Para conocer con más detalle, las facultades que tienen los tres poderes, puedes consultar el Título III (artículos 80-93 para el Ejecutivo, artículo 50-78 para el Legislativo y artículo 94-107 para el Judicial) de la Constitución Política<sup>8</sup>.

Figura 20. División de poderes del Estado mexicano



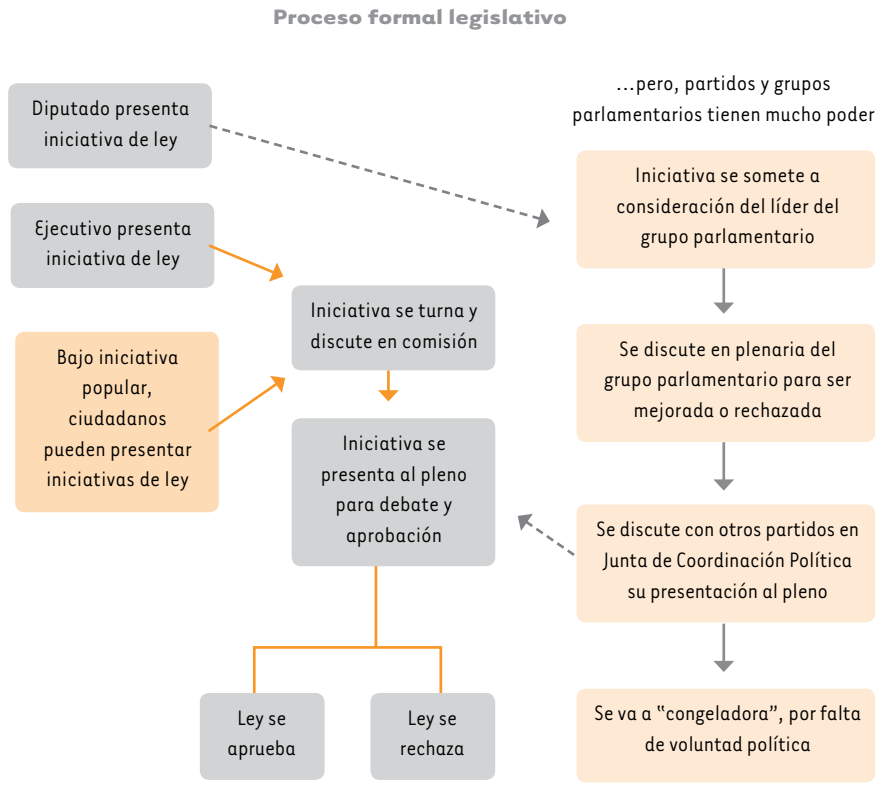
A nivel estatal, el Poder Ejecutivo es el Gobernador y el Legislativo es el Congreso Local, que sólo tiene una cámara. El Judicial es el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

<sup>8</sup> Pueden encontrar una versión electrónica en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf).

Figura 21. La interlocución ciudadana con el Poder Legislativo

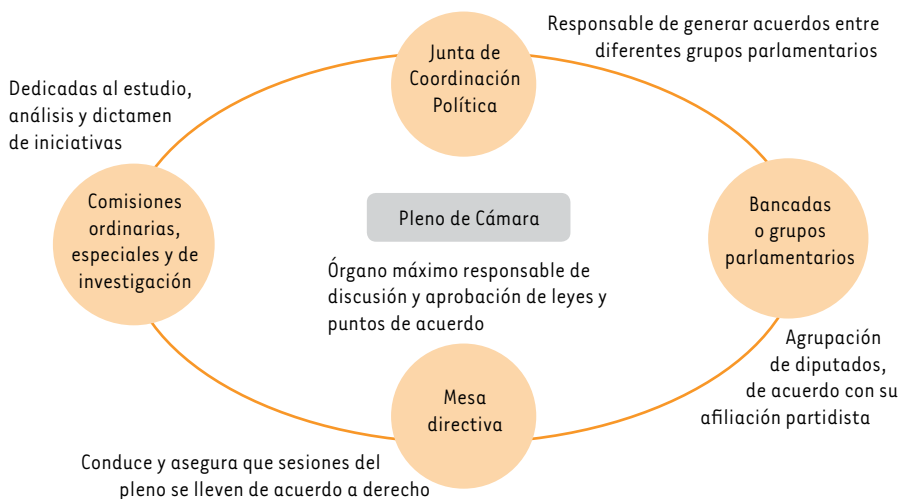
En México la interlocución ciudadana con las dos Cámaras (senadores y diputados) comenzó con la transformación democrática y la competencia partidista, pues anteriormente estaban bastante sujetas a la voluntad del Poder Ejecutivo. Hoy, son una fuerza política muy importante y plural, por lo que el Legislativo se puede convertir en un espacio privilegiado para la incidencia. En los procesos legislativos existen mecanismos pasivos y activos para la participación ciudadana. Los pasivos se refieren a la relación de los legisladores con sus votantes, sea a través de información escrita o informes de actividades. Los activos se refieren a las iniciativas ciudadanas para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, como el referéndum, audiencias públicas e iniciativas populares (Dávila y Caballero, 2005).

El camino de una ley se ilustra en el siguiente esquema, tanto en su proceso formal legislativo como en el político, donde los partidos y grupos parlamentarios tienen un fuerte peso en las decisiones.





## Estructura de las Cámaras



Los distintos tipos de **comisiones parlamentarias** son:

- Ordinarias.
- De dictamen legislativo (preparan proyectos de ley).
- De información y control evaluativo.
- Especiales.
- De investigación.

Las cámaras también tienen centros de investigación y asesoría especializada, que hasta la fecha son<sup>9</sup>:

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).
- Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP).
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG).
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA).

Para mayor información sobre el Legislativo y la participación ciudadana, véase Dávila y Caballero, 2005 y [www.legislativoatualcance.org.mx](http://www.legislativoatualcance.org.mx) (en particular, el boletín electrónico llamado Curul 501).

Recuerden que para colocar exitosamente un tema en la agenda de gobierno, es primordial que identifiquen la **arena de incidencia** a la que le corresponde el problema público sobre el que quieren actuar.

<sup>9</sup> Pueden consultarlos en [www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio)

#### Ejercicio 4. Ubicando la arena de incidencia

Lean el siguiente caso, y después respondan las preguntas al final del texto. Se puede hacer de manera individual o en equipos, y al final socializar las respuestas y discutir las.

#### **Programa Ciudadano por Municipios Transparentes (CIMTRA)**

En junio de 2003, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI). Esta nueva ley implicó, por un lado, una nueva obligación para el gobierno—la de asegurar la transparencia—y por otro, la garantía legal de un nuevo derecho ciudadano—el acceso a la información. A partir de la aprobación de la LFTAI, Jalisco fue el primer estado en contar con una Ley de Transparencia e Información Pública. Para facilitar la operación de la ley a nivel local y asegurar la obligación de las autoridades municipales de generar reglamentos en esta materia, se exigió el establecimiento de Unidades de Transparencia en los gobiernos municipales.

Estos cambios legales crearon una oportunidad para las organizaciones de la sociedad civil. En este contexto, se creó la iniciativa de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) formada por: Poder Ciudadano-Jalisco, el ITESO, la COPARMEX-Jalisco, el Consejo Técnico de ONGs de Jalisco, y la Comisión Diocesana de Pastoral Social, quienes en 2005 lanzaron el programa “Transparencia y rendición de cuentas en la Región Sur, Altos y Centro del Estado de Jalisco”. El objetivo inmediato del programa era evaluar y calificar el nivel de transparencia del gobierno local, pero además buscaba contribuir a la institucionalización de la relación gobierno-sociedad, empoderar a la ciudadanía con herramientas para incidir, fortalecer la participación ciudadana y convertirse en un proceso permanente para ejercer la ciudadanía (véase <http://cimtra.org.mx>).

Para cumplir con sus objetivos, CIMTRA utilizó varias estrategias. Capacitó a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para que tuvieran las herramientas para investigar las condiciones de transparencia; les informó sobre las obligaciones de información

que los gobiernos municipales debían dar y diseñó cuestionarios para que los propios ciudadanos aplicaran en campo, realizaran entrevistas y recopilaran documentos oficiales para respaldar la investigación. Entre los indicadores que utilizó para evaluar la transparencia incluyó también rubros de atención ciudadana, información ciudadana y espacios de comunicación gobierno-sociedad.

A raíz de la investigación se generó un diagnóstico del nivel de transparencia de 27 municipios. Los resultados se dieron a conocer primero a las autoridades y luego se difundieron en medios públicos, subrayando buenas prácticas para que se tomaran como ejemplo a seguir en otros municipios. Los integrantes de CIMTRA utilizaron herramientas como las conferencias de prensa y reuniones informativas. Los resultados fueron publicados en folletos, periódicos murales, Internet, bibliotecas, prensa local, gacetas municipales y oficinas de trámites municipales. Por último, CIMTRA utilizó los resultados para resaltar el incumplimiento de la ley en los municipios con menor transparencia, destacando también aquellos donde hubo retrocesos en el acceso a la información. CIMTRA repitió este ejercicio anualmente, lo cual llevó a la oportunidad de que los gobiernos municipales mejoraran y utilizaran estas mejoras en transparencia para proyectar una mejor imagen de candidatos y partidos en competencia.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de <http://cimtra.org.mx>

### Preguntas sobre el caso:

- ¿El asunto de la transparencia provino de la agenda pública o de la de gobierno?
- ¿A cuál de los tres poderes (legislativo, ejecutivo, judicial) le compete la solución de este asunto público?
- ¿En cuál de los tres niveles del aspecto territorial de gobierno se origina esta política?
- ¿Qué facultades tiene el gobierno estatal para obligar a los municipios a hacer reglamentos de transparencia?
- A nivel de jerarquía, ¿qué ley es más importante: la federal, estatal o municipal?

- Según su experiencia, ¿en cuál de los tres niveles sería más fácil incidir para cambiar, modificar o crear una ley o reglamento?
- Si quisieran modificar los reglamentos municipales de transparencia, ¿a órgano de gobierno deberían acudir?

### Lecturas recomendadas

- Parsons, Wayne (2007): *Políticas públicas, una introducción a la teoría y práctica del análisis*, México, FLACSO.
- Aguilar Villanueva, Luis F (1996a): *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, Antologías de Políticas Públicas, Vol. 1.
- Dávila Stefan, David y Lila Caballero Sosa (2005): *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*. México, FUNDAR.



## PASO 4

### CONOCIENDO EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>10</sup>:

#### ¿CÓMO SABER EN QUÉ ETAPA DEL CICLO QUEREMOS INCIDIR?

**Objetivo:** Al finalizar este paso comprenderán el ciclo de las políticas públicas, identificarán los momentos óptimos para incidir, y conocerán las condicionantes de las políticas públicas.

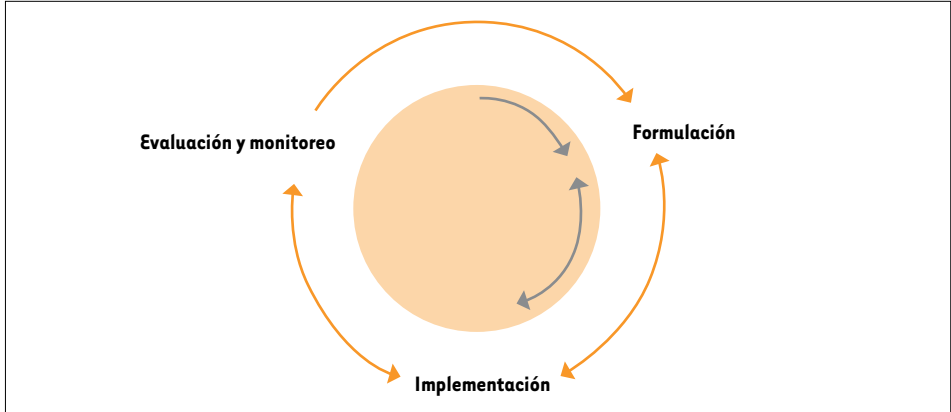
Recordemos que la **política pública es un conjunto de acciones: normas, recursos materiales y financieros**. Las políticas públicas además contienen objetivos amplios que deben cumplirse gradualmente. Para tener claridad sobre la forma en que pueden incidir es necesario que conozcan cómo se construyen las políticas públicas. El modelo que les presentamos aquí distingue **tres etapas** en el ciclo de las políticas públicas: la **formulación**, la **implementación** y la **evaluación**.

El **ciclo de las políticas públicas** ayuda a entender la manera como se construyen y también ayuda a hacer mejores propuestas de políticas para incidir de manera más efectiva. Sin embargo, las etapas del ciclo en la realidad no son necesariamente secuenciales, sino que pueden sobreponerse, repetirse o anticiparse. Este modelo ayuda más bien a identificar momentos de la política pública.

---

<sup>10</sup> Esta sección recoge ideas trabajadas por la antología de Luis Aguilar Villanueva, especialmente su estudio introductorio de los volúmenes dos y tres (Aguilar Villanueva, 1996a y 1996b).

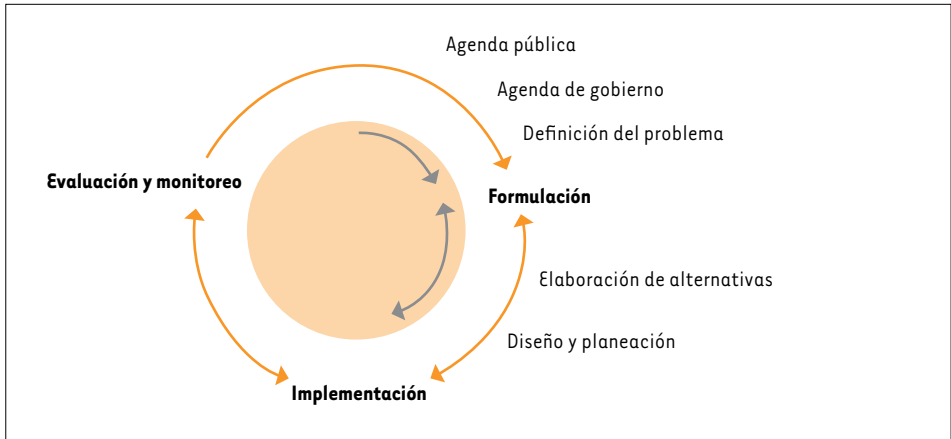
Figura 22. El ciclo de las políticas públicas



#### 4.1 La Formulación de políticas

La formulación es la primera etapa en la construcción de una política pública. Esta es la etapa con más momentos, pues incluye desde la colocación de un asunto en la agenda pública hasta que se elaboran las alternativas y se toma la decisión de la política pública.

Figura 23. La formulación de la política pública



Como se vio en el **Paso 3**, la formulación de la política pública comienza desde que un asunto se concibe como problema en la agenda pública y, posteriormente, cuando el gobierno lo retoma y lo incorpora en su agenda de gobierno. Veamos ahora los siguientes momentos en la etapa de formulación.

### **La definición del problema público**

Definir un problema es un proceso mental mediante el cual un asunto público es **estudiado, analizado y organizado** para identificar sus causas, efectos, y las alternativas de política para resolverlo. La definición del problema es un momento crucial, porque influye directamente en la decisión que se toma sobre cómo resolverlo, en dos sentidos:

■ **Quien define es quien decide.**- quienes mejor entienden el problema, como investigadores y expertos, líderes sociales o funcionarios gubernamentales son quienes más influyen en su definición, pues pueden **ofrecer los mejores planeamientos** y una **definición aceptable del problema**.

■ **La definición del problema prefigura las alternativas de políticas.**- La forma como se ha definido el asunto público **condiciona la configuración** de los instrumentos, modos y objetivos de las alternativas para resolver el problema.

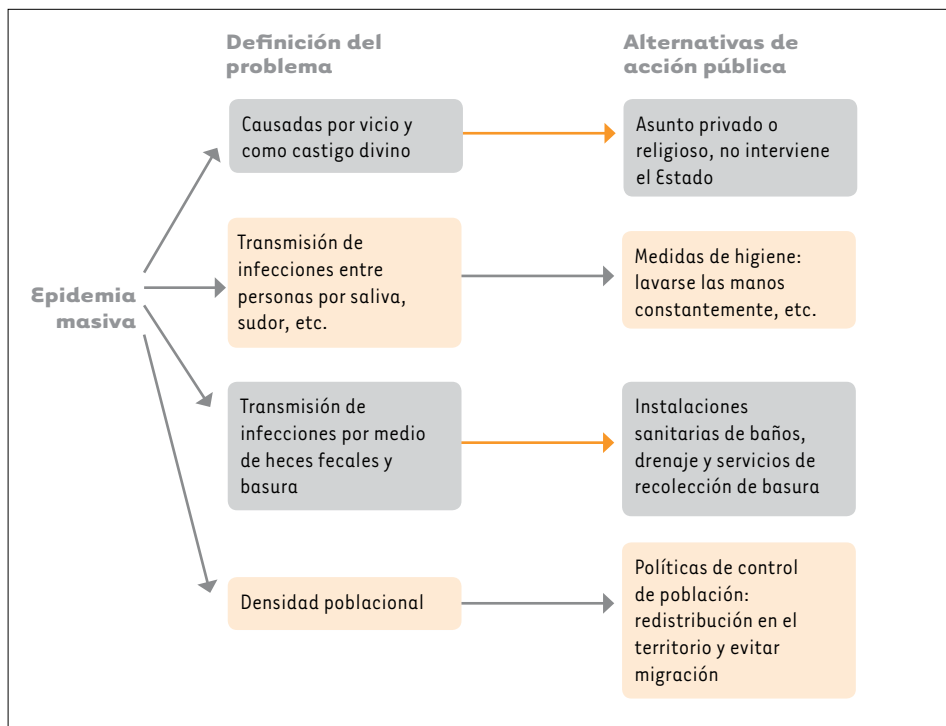


Con el propósito de contar con buenas políticas públicas, es fundamental que en la definición del problema se distinga entre:

- **Los síntomas:** sus manifestaciones
- **Las causas:** lo que los origina

Quienes conocen los problemas públicos, que son complejos y generalmente tienen diversos factores detrás, pueden contribuir a definir mejor el problema público y, con ello, ayudar a diseñar mejores políticas. A continuación presentamos un ejemplo de la dificultad que implica definir un problema, tomando en cuenta la historia relatada sobre las epidemias en la **Figura 6** del **Paso 2**.

Figura 24. Definición de un problema público: las causas de una epidemia



Los problemas públicos rara vez tienen una sola causa o pueden resolverse con acciones simples.

Un problema público definido de manera errónea, por sus síntomas y no por sus causas, puede provocar una política pública fallida o inefectiva, con el consecuente desperdicio de recursos públicos. Frecuentemente, el problema público es definido por un grupo de personas, de acuerdo con la forma como lo entienden (desde un territorio específico, desde una oficina, desde una perspectiva ideológica, etc.).

Es importante influir para que el gobierno conozca e investigue a fondo las causas reales del problema. Los reportes de investigación aplicada con recomendaciones de políticas, las consultas públicas, los comités consultivos, los diagnósticos, entre otros instrumentos, son mecanismos para definir mejor el problema público. Por eso, incidir en esta etapa para que



la definición retome los conocimientos que las organizaciones tienen del problema público es crucial. **¡Este momento es muy importante para incidir en la política pública!**

### Las alternativas de política

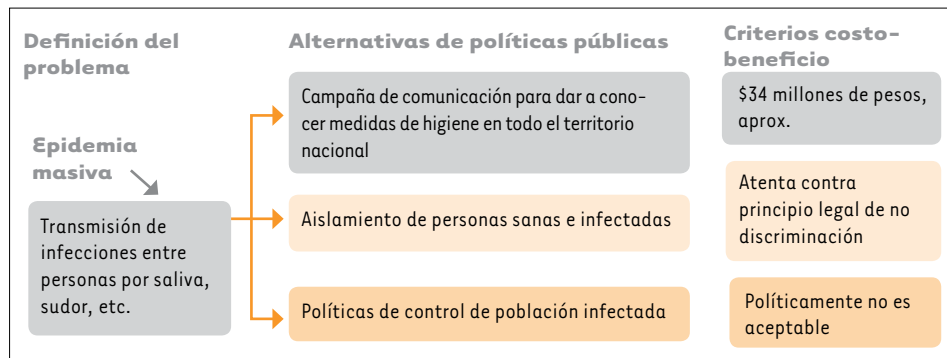
Una vez definido el problema público, hay que analizar sus posibles soluciones. En primer lugar, se debe tomar en cuenta que cada alternativa de política:

- Está formada por un conjunto de acciones destinadas a **resolver las causas del problema**.
- Debe analizarse en función de los **recursos** que requiere y los **beneficios** que aportaría, pues los recursos públicos son limitados y es indispensable priorizar.

Los **critérios que toda política pública debe cumplir** son:

- Estar dentro de la **ley** y la normatividad.
- Usar adecuadamente los **recursos** (es decir, proponer mejores soluciones con menos recursos).
- Contar con el diseño y la **capacidad institucional** para implementar la política (que existan las instancias responsables de operar las acciones y que cuenten con capacidad y recursos suficientes).
- Proponer soluciones viables, que se puedan llevar a cabo y sean aceptables desde el punto de vista político. Por ejemplo, si no existe tecnología para enfrentar un problema o si toda la sociedad está en desacuerdo, entonces no puede cumplirse.
- Ponderar la viabilidad de la política y las externalidades que puede generar. Es decir, las posibles consecuencias negativas.

Figura 25. Alternativas de política: las medidas para prevenir una epidemia



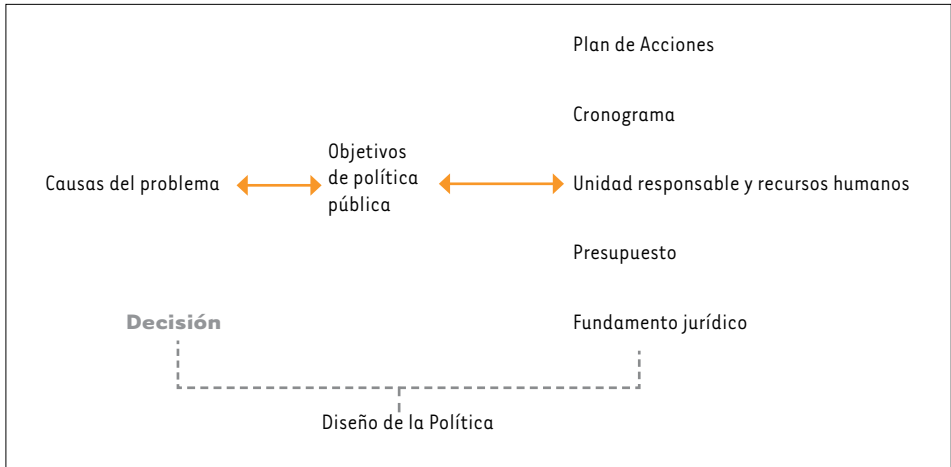
## La decisión de política pública

Una vez elaboradas las alternativas de políticas públicas, los funcionarios buscan elegir la mejor alternativa para que se convierta en la política pública. Identificar las causas del problema correctamente permite proponer los objetivos adecuados para la política pública

Si deciden incidir en este momento, deben tomar en cuenta que estarán en medio de una lucha entre diferentes intereses al interior del sistema gubernamental y que muchos van a cuestionar su propuesta. Por ello, la alternativa de política que propongan debe ser **clara, sencilla y estar bien fundamentada**.

y al mismo tiempo construir políticas efectivas. La política supone que el conjunto de acciones logrará el objetivo planteado, por lo que las acciones escogidas para ejecutar la política pública tendrán que estar dirigidas a solucionar el problema. Al plantear su propuesta de política, recuerden que debe cumplir con los criterios mencionados anteriormente, y que no sólo debe ser técnicamente buena, sino también políticamente viable.

Figura 26. Decisión y diseño de la política pública



## Ejercicio 5. Identificando los momentos de la formulación de una política pública

En primer lugar, den una lectura cuidadosa a este caso que les presentamos. En segundo lugar, en discusión con un grupo pequeño (como máximo 6 personas es lo recomendable) discutan, contesten las preguntas al final del caso y, finalmente, llenen la tabla de alternativas de política, que se coloca a continuación de las preguntas.

### Diseñando el programa de reducción de la pobreza en el estado de San Antonio, México

El estado de San Antonio de la Torre era relativamente próspero, con una industria de vanguardia y exportadora. Sin embargo, el Primer Informe sobre Pobreza Humana publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colocó al estado entre los 12 más pobres del país, pues cerca del 50% de su población vive en pobreza moderada o extrema. La **pobreza urbana** era una de la más alta del país, originada principalmente por la migración de pobladores indígenas de zonas rurales, quienes por la falta de oportunidades económicas y sociales se mudaban a la capital. La pobreza urbana se reflejaba en desempleo, comercio informal, asentamientos urbanos irregulares sin infraestructura ni acceso a servicios básicos, violencia y adicciones. Además, la pobreza se transmitía a la siguiente generación, porque los hijos de estos migrantes tenían bajos niveles de escolaridad y presentaban deserción escolar, lo cual reforzaba el empleo precario e informal.

En medio de la campaña electoral para Gobernador, los noticieros locales comenzaron a cubrir el Informe del PNUD, junto con una encuesta cuyos resultados mostraban que la pobreza urbana era uno de los 5 problemas que la gente del estado consideraba que merecía la atención del gobierno. A pesar de que durante varios años, el combate a la pobreza había sido una promesa de campaña frecuente, realmente desde el gobierno se había hecho muy poco al respecto. En este contexto de elecciones muy competidas, los distintos candidatos declararon que resolver la pobreza urbana sería una prioridad de su gobierno, en caso de ser electos.

Finalmente, Mauricio Soto fue el ganador de la contienda y durante la transición anunció que convocaría a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) y especialistas para que, junto con su grupo de asesores, contribuyeran a diseñar su programa de reducción de la pobreza. Declaró también que siguiendo las Metas del Milenio, se buscaría reducir la pobreza a la mitad para 2015 y le asignaría a 505 millones de pesos (mdp).

La discusión en las mesas entre organizaciones, especialistas y asesores de gobierno duró tres meses, fue muy rica e intensa, pero resultó muy difícil ponerse de acuerdo. La pobreza resultaba un fenómeno muy complejo. Realmente, dependiendo de la forma en cómo uno definía y entendía el problema, había distintas alternativas de políticas para seguir. En la última reunión, se sistematizaron los principales puntos sobre sus discusiones de la definición del problema y las alternativas de política, así como sus costos y beneficios, en el siguiente cuadro:

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE LA POBREZA	ALTERNATIVAS DE POLÍTICA	COSTOS (MILLONES DE PESOS)	POSIBLE COINVERSIÓN (MDP)	HOGARES BENEFICIADOS
Ingreso insuficiente	• Desarrollo regional y promoción de inversiones	750	300	Desconocido
	• Empleo temporal	350	0	45,000
	• Transferencias en efectivo	400	0	90,000
	• Microcréditos y promoción de proyectos productivos	450	70	60,000
Cobertura insuficiente de servicios básicos	• Ampliación de cobertura de agua potable y drenaje	900	50	3,000
	• Ampliación de cobertura de electricidad	200	80	50,000
	• Autoconstrucción de vivienda	450	100	9,500

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE LA POBREZA	ALTERNATIVAS DE POLÍTICA	COSTOS (MILLONES DE PESOS)	POSIBLE COINVERSIÓN (MDP)	HOGARES BENEFICIADOS
Sin acceso a educación y oportunidades de empleo	• Programa de alfabetización de adultos	50	20	5,000
	• Programa de prevención de deserción escolar	280	15	150,000
	• Programa de servicios educativos interculturales a población indígena	300	20	20,000
	• Becas para sustituir falta de ingreso	100	150	10,000

### Preguntas para discutir y contestar:

- ¿Cuál es el problema público?
- ¿Qué llevó a que el asunto entrara a la agenda pública?
- ¿La agenda pública influyó en la agenda de gobierno?, ¿cómo?
- En caso de que su organización participara de la discusión, ¿qué definición de pobreza y qué alternativas de política propondrían y sustentarían?, ¿por qué?

Llenen el siguiente cuadro, para ayudar a sustentar su propuesta. Recuerden que:

- Su propuesta deberá ser técnicamente consistente y políticamente viable. Para ello, deberán asegurarse que existen los suficientes recursos financieros públicos y coinversiones potenciales (definiendo las fuentes de dónde provendrán estas posibles coinversiones, a partir de los actores que apoyan esta definición) para sustentar sus propuestas. Es importante que recuerden que los rubros presupuestales de las alternativas no podrán tocarse ni subdividirse.

DEFINICIÓN PROPUESTA DE POBREZA	ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PROPUESTA	COSTOS (MILLONES DE PESOS)	POSIBLE COINVERSIÓN (MDP)	HOGARES BENEFICIADOS
	Subtotal	\$505		
	Gran total			

## 4.2 La Implementación de políticas

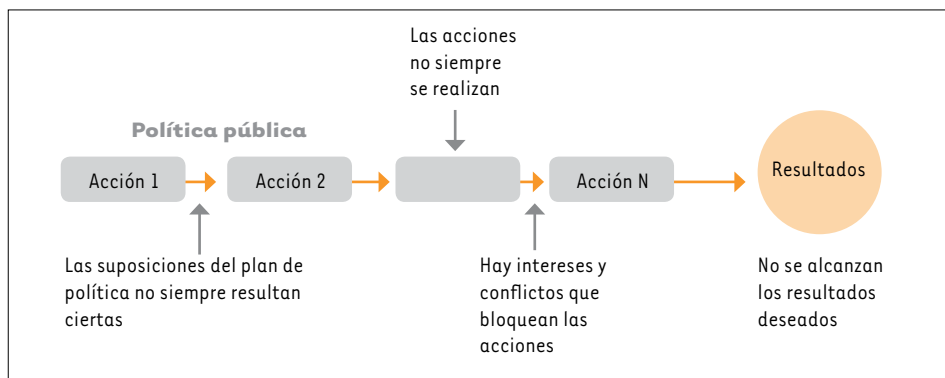
La implementación es la segunda etapa en el ciclo de las políticas públicas y consiste en la realización de acciones sistematizadas, encaminadas a solucionar el problema público identificado. El momento de la implementación es crucial para entender por qué las políticas públicas fracasan. Si pudiéramos ver en una línea de tiempo, observaríamos que las otras etapas de las políticas públicas se comenzaron a estudiar desde antes, porque en un inicio los investigadores le dieron poca importancia al estudio de la implementación. Pensaban que la implementación era un paso que se daba automáticamente después de haber diseñado la política, y que por lo mismo no había necesidad de analizarlo por sí mismo.

Se ha visto que algunas políticas, aún cuando se ha pasado por un “exhaustivo ejercicio de búsqueda bajo el marco de la eficiencia y de la política, lograr finalmente elegir la alternativas de decisión digna de llevarse a cabo, bajo una clara meta, como causas y efecto, resulta muy difícil predecir con anticipación el comportamiento de todos los actores que participan en el proceso de políticas públicas o... con un alto grado de certidumbre y perfección las necesidades, decisiones y acciones de esos mismos actores” (Buendía, 1998).

Esto puede llevar a resultados poco satisfactorios, por ejemplo, no se llega a beneficiar a la población para la que se planeó la política, no se resuelve el problema público o, incluso peor, se crean nuevos problemas.

Aunque siempre hay un alto margen de error e incertidumbre —incluso, se dice que las políticas públicas deben verse como un proceso de ensayo-error—se recomienda que para que el gobierno implemente una política pública adecuadamente debe cumplir con algunos requisitos y tomar en cuenta factores que pueden llegar a obstaculizar la política, si no se plantean de manera correcta.

Figura 27. El plan de acciones de la política puede fracasar en su implementación



Por ello, es útil distinguir dos dimensiones necesarias para la implementación de cualquier política:

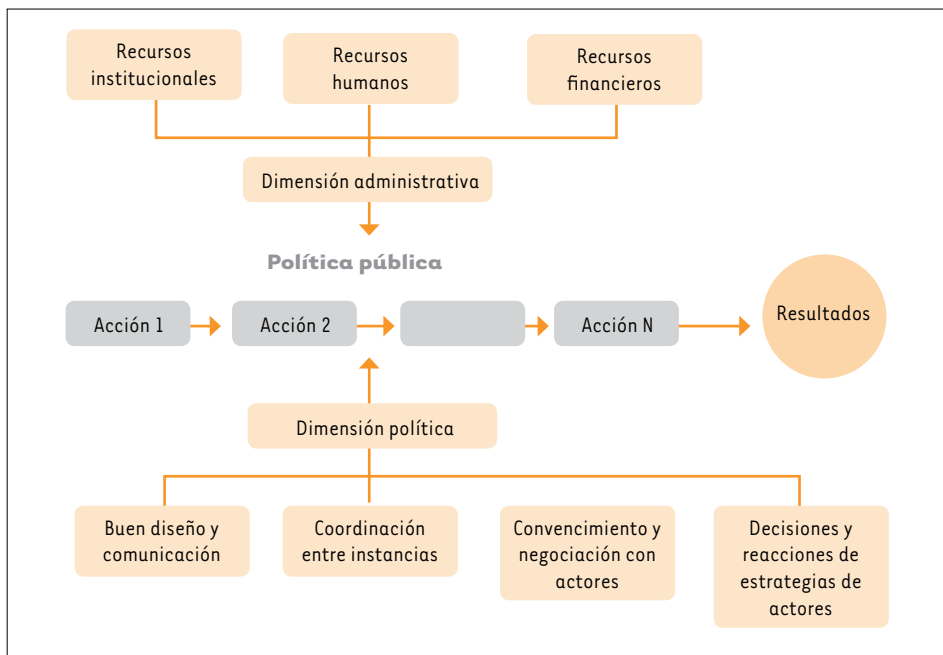
■ **La dimensión de la administración (los requisitos materiales y organizativos):** nos muestra los pasos internos que sigue una institución de gobierno para implementar una política pública, los tiempos que toma cada paso y las formas. Para la implementación de la política, las instancias gubernamentales deben tener todo lo necesario para la ejecución en tiempo y forma, deben tomar en cuenta la planeación, regulación, organización de tiempos, disposición de instrumentos materiales y financieros, y recursos humanos.

■ **La dimensión de la política (la comunicación y los acuerdos):** se enfoca en los intereses de los actores involucrados (tanto en el gobierno como entre los beneficiarios) y en los supuestos teóricos de la política. Los individuos que participan en su aplicación pueden entenderlo de formas distintas, estar en desacuerdo sobre los detalles, pueden tener prioridades diferentes, cada persona u organización puede aplicar sus acciones en forma distinta a la esperada o actuar antes o después de lo esperado. Algunos de los juegos perversos que pueden arruinar la implementación de una política son:

- 1 La distorsión de objetivos.
- 2 Los problemas administrativos.
- 3 Las actitudes defensivas.
- 4 El desvío de fondos.

Para ello, el gobierno debe tomar en cuenta la coordinación, negociación, comunicación, identificación de oportunidades y riesgos, previsión de conflictos, resistencias y oposición.

Figura 28. Factores críticos en la implementación de la política pública





## Condicionantes

Las **condicionantes** son factores inherentes al gobierno, a la población beneficiaria o a nuestra propia organización, que obstaculizan o impiden la política pública. Éstas pueden encontrarse tanto en el diseño como en la implementación de la política pública. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Normatividad (las competencias de las instancias de gobierno, los alcances administrativos, los requisitos burocráticos y sus plazos).
- Restricción o falta de recursos para lograr todas las acciones planeadas.
- Presiones políticas.
- Información limitada.
- Infraestructura o capacidades institucionales (recursos humanos y cobertura territorial) limitadas.
- Conocimiento y entrenamiento insuficiente por parte de los ejecutores.
- Objetivos no siempre claros o explícitos.
- Acontecimientos imprevistos (por ejemplo huracanes, terremotos, cierre de la institución por causas políticas, etc.).
- Cambios en las circunstancias del problema.

Algunas de las condicionantes más importantes tienen que ver con los **actores** involucrados. Estos actores pueden tener:

- ☑ Intereses contradictorios entre distintas oficinas de gobierno.
- ☑ Percepciones distintas de los funcionarios en distintos ámbitos u oficinas de gobierno.
- ☑ Tiempos desfasados de aplicación de las acciones.
- ☑ Poca disposición para la coordinación de acciones, sobre todo cuando la política es implementada por más de una institución.
- ☑ Necesidad de atender los intereses de otros funcionarios, intermediarios sociales o grupos sociales, que “capturan” o deforman la política y sus beneficios.

Incidir en el **diseño** de una política pública puede ser **preventivo**, mientras que incidir en la **implementación** puede ser **correctivo**.

Algunas herramientas para incidir en la implementación son la evaluación, el monitoreo y el seguimiento sistemático.

Algunos ejemplos de lo que las OSCs pueden hacer en la etapa de implementación es vigilar que el programa, la ley o la política se lleven a cabo correctamente, que el presupuesto se gaste de manera adecuada, que haya transparencia, que se denuncien los malos manejos y que no se repartan los beneficios de la política discrecionalmente.

## Ejercicio 6. Conociendo los factores críticos de la implementación de una política pública

En primer lugar, den una lectura cuidadosa a este caso que les presentamos. En segundo lugar, en discusión con un grupo pequeño (como máximo 6 personas, es lo recomendable) discutan y contesten las preguntas al final del caso.

### La implementación del Programa Alimentario Escolar<sup>11</sup>

El Consejo Consultivo de Desarrollo Estatal encomendó una evaluación del Programa Alimentario Escolar en Zona Indígena y Altiplano (PAEZI), que incluyó su reconstrucción histórica, investigación de campo y entrevistas con funcionarios y expertos para identificar los problemas de su diseño e implementación. Las conclusiones de esta evaluación deberían servir para rediseñar esta política dirigida a niños indígenas.

Entre los documentos históricos, se encontró que se habían hecho diversos diagnósticos comunitarios de la región donde se puso en marcha el PAEZI. Los índices de analfabetismo eran 2.2 veces más altos que los del resto del estado, igual que el índice de reprobación y deserción escolar, lo cual reforzaba el empleo precario e informal. La desnutrición variaba de comunidad en comunidad, pero el promedio rural era siempre superior al de los centros urbanos. El ingreso de las familias era muy bajo y se carecía de recursos para atraer la creación de negocios, además de que las comunidades estaban aisladas de centros de desarrollo importante. No se contaba con clínicas de salud ni centros de comercio; los más cercanos se localizaban a más de una hora en autotransporte.

El equipo que había diseñado y puesto en práctica el PAEZI había estado liderado por el Profesor Rafael Fernández, quien contaba con una amplia experiencia en trabajo

<sup>11</sup> La mayor parte de este caso es ficticia, pero está basado en información básica de Ma. Consuelo Saldaña Pérez y David Arellano Gault: "El Programa Alimentario Escolar en Zona Indígena y Altiplano: el caso de San Luis Potosí" en Enrique Cabrero y Gabriela Nava (coords.)(1995). Agradecemos a Alejandro Navarro la recomendación y selección de este texto.

comunitario en zonas rurales. Este equipo había otorgado una gran importancia al factor de la desnutrición, que asoció con los altos niveles de reprobación y deserción escolar de la región. En el diseño, se había contemplado un conjunto de alternativas de política, como mejorar los ingresos de las comunidades y ampliar el acceso a los servicios básicos, pero finalmente se optó por mejorar la nutrición infantil –por medio de despensas, comedores escolares y granjas comunitarias. Se acordó buscar que disminuyera el número de niños que desertaba de la escuela y mejorar el aprovechamiento, cuidando también su salud.

El PAEZI se había diseñado como un conjunto de acciones (una política) destinadas a rescatar a los niños indígenas de la pobreza en 24 comunidades de alta marginación, bajo los siguientes objetivos:

- a) Abatir la desnutrición infantil.
- b) Reducir la deserción escolar.
- c) Generar proyectos para la autosuficiencia alimenticia.
- d) Brindar atención a la salud.

Las acciones incluidas consistieron en dotar de infraestructura a las comunidades seleccionadas: cocina, comedor escolar, huerto, granja comunal y clínica de salud. Además, se proporcionaría una despensa mensual con alimentos básicos para el desayuno, semillas y 25 pollos para echar a andar el huerto y la granja que abastecerían los comedores escolares. El presupuesto era de \$200 millones de pesos (mdp) provenientes del gasto corriente del gobierno estatal y \$100 mdp del gobierno federal.

Para la implementación de la política, se comprometieron varias dependencias del gobierno estatal (Educación, Salud, Desarrollo de Pueblos Indígenas y el Sistema Estatal DIF, entre otros), recayendo la operación en este último, en conjunto con un Comité Directivo por comunidad. Un promotor, designado por las autoridades municipales, asistía a la comunidad y convocaba a una asamblea, en donde se aceptaba el programa y se elegía a un Comité Directivo y los grupos de trabajo para la granja, el huerto y el comedor. El DIF entregaba mensualmente los insumos y el Comité los distribuía y formaba los grupos de cocineras y de atención a las granjas comunales.

En la investigación de campo, se encontró que los niños se incorporaban al trabajo a temprana edad en actividades del campo para contribuir a los ingresos familiares. La desnutrición que padecían les impedía lograr un rendimiento adecuado en las escuelas pero según A. Cerezo, investigadora de la universidad autónoma estatal especialista en educación, las acciones para resolver la desnutrición infantil habían logrado impactos en el aprovechamiento escolar, mas no en la deserción. Ésta se relacionaba estrechamente con las opciones existentes de ingresos familiares. Se observaba así que el PAEZI había alcanzado sus metas sólo parcialmente. Las clínicas de salud operaban regularmente en cada comunidad y la desnutrición se había reducido considerablemente. Había un mejor aprovechamiento escolar: 70% de las escuelas tenían un porcentaje de reprobados inferior al 5%, cifra que dos años antes se lograba sólo en 40% de estas comunidades. Sin embargo, a pesar de estos avances, se veía una escasa disminución en la deserción escolar (del 18% en 2001 al 17% en 2003). La conclusión tentativa del Consejo era: "...a pesar de las mejoras logradas en nutrición y aprovechamiento escolar, la tasa de deserción permanece prácticamente inalterada".

Los reportes anuales mostraban una fuerte restricción de recursos –dado que los recursos del gobierno federal se habían canalizado a proyectos de infraestructura carretera—y una falta de comunicación entre el DIF estatal y el Municipio para la entrega coordinada de recursos. Los productos llegaban en malas condiciones y había una constante rotación de promotores, que agudizaba los retrasos. Se reportaban también retrasos porque la normatividad exigía presentar actas de nacimiento de los niños beneficiarios, entre otros requisitos, y la mayoría de ellos no habían sido registrados ni tenían actas. En otros casos, los transportistas aprovechaban la falta de vigilancia para entregar los recursos mermados, que posiblemente vendían en comunidades aledañas a bajos precios, y no existían mecanismos para reportar problemas en la operación del programa. Finalmente, se encontró que algunos jefes de familia, llegada cierta edad del niño, no querían que continuaran con su educación pues dada su situación de pobreza, veían que la responsabilidad de los niños era el trabajo y temían que “se hicieran flojos al estar sentados todo el día en la escuela”.

### Preguntas para discutir y contestar:

- ¿Qué problemas buscaba solucionar la política pública?
- ¿Cuáles fueron los pasos que tomó el gobierno para armar la política pública?
- ¿El paquete de acciones y beneficios era coherente con los objetivos de la política?
- ¿Cómo se organizó la ejecución de la política pública?
- ¿Qué resultados había obtenido esta política?
- ¿Están claramente establecidas las responsabilidades y los mecanismos de coordinación y comunicación?
- ¿Qué asuntos y actores no se tomaron en cuenta para la operación del programa?
- ¿Qué condicionantes encontraron?
- ¿Dónde estuvo la falla de la política? ¿en su diseño o en su implementación?, ¿qué revelan los resultados de la evaluación?

### 4.3. La Evaluación de políticas

La evaluación es otra de las etapas del ciclo de una política pública. Consiste en un análisis que ayuda a generar valoraciones o juicios fundamentados acerca de una política pública. La evaluación de políticas públicas sirve para:

- Revisar el curso de acción elegido.
- Comparar los resultados de la política con sus objetivos originales.
- Conocer los impactos de la política.
- Procurar ajustes y/o cambios en la política.

La evaluación es un momento fundamental en el desarrollo de las políticas públicas que debe ser utilizado para fortalecerlas, modificarlas o incluso eliminarlas, si es necesario. Los gobiernos a menudo recurren a la evaluación al final, es decir, una vez implementada la política. Lo hacen porque es en esta etapa cuando buscan revisar el curso de acción elegido, comparar los resultados y efectos con los objetivos de la política pública, e identificar los ajustes o cambios necesarios. Sin embargo, justamente para mejorar aspectos del diseño y la implementación (y evitar el desperdicio, el desvío de recursos, etc.) es recomendable hacer evaluación en otros momentos del ciclo de la política.

Los beneficios de la evaluación de políticas públicas son:

- 1 Aclarar** la acción o actuación pública: ¿Cuál es el objetivo de determinada acción?
- 2 Transparentar** la aplicación de recursos y mejorar su aplicación: ¿El dinero se destinó para mejorar un servicio o qué tan eficiente y público fue su uso?
- 3** Establecer niveles de **desempeño**: ¿Se hicieron las cosas de la mejor forma posible?
- 4 Generar 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?

Las valoraciones o juicios que se hacen alrededor de una política pública pueden ser analíticos o éticos. Es importante distinguir entre ambos, para tener presentes los fundamentos de las decisiones que se toman a partir de la evaluación.



Figura 29. Tipos de juicios para evaluar

ANALÍTICOS	ÉTICOS
¿Qué?	¿Está bien?
¿Cómo?	¿Debe ser?
¿Cuánto?	¿Debe cambiar?
¿Por qué?	

## Tipos de evaluación

**1. De diseño, ex ante o estudio de factibilidad:** ayuda a elegir un criterio para decidir qué alternativa de política tomar y si las alternativas de políticas seleccionadas son las correctas. Puede incluir un estudio de factibilidad técnica (que consiste saber si se cuenta con el conocimiento especializado para resolver el problema, así como los recursos humanos e intelectuales que se necesitan), social y política de la zona o población en la que se desarrollará la política. La factibilidad política ayuda a diagnosticar los condicionantes y prevenir fracasos en la implementación de la política.

**2. Evaluación de resultados intermedios o de desempeño/implementación:** sirve para establecer parámetros de monitoreo y control, ayuda a saber qué procedimiento está generando un resultado adecuado y cuáles pueden ser las causas por las que la política no da los resultados esperados.

**3. Evaluación de resultados:** se hace al finalizar la implementación de la política para saber si cumplió con sus objetivos. Es útil incluir un análisis costo – beneficio (para medir la eficiencia) y un análisis de tiempo y/o recursos en relación con los resultados (para medir la eficacia o efectividad).

**4. Evaluación de impacto:** generalmente se realiza de tres a cinco años después de que la política fue implementada, para medir el nivel de sostenibilidad de la política y los cambios que generó en la población beneficiaria. Busca saber en qué medida se resolvió el problema público.

## Indicadores

Al construir la metodología de una evaluación, se deben tomar en cuenta los tipos de indicadores que necesitan. Éstos pueden ser cualitativos o cuantitativos, aunque **la mayoría de las veces son necesarios ambos.**

**1 Indicadores cuantitativos:** son muy importantes para generar legitimidad en una evaluación de programas públicos, ya que los resultados se vuelven más tangibles y comparables cuando se expresan en números. Algunos ejemplos son el número de beneficiarios, el monto de inversión, o cifras de eficiencia y eficacia.

**2 Indicadores cualitativos:** las ciencias sociales han introducido formas de medición que permiten complementar la información cuantitativa o identificar cambios en cosas que no pueden ser medidas directamente con números. Algunos ejemplos son los niveles autoestima y participación de las mujeres, el empoderamiento de personas que antes se sentían vulnerables, el aprendizaje institucional, los procesos que desencadenan nuevos proyectos o resultados, los sentimientos de bienestar y felicidad, entre otros.

Figura 30. La evaluación de las políticas y programas de desarrollo social en México

La evaluación es la etapa de incidencia por excelencia para las OSCs, porque es el momento en que el gobierno solicita más frecuentemente la intervención de la sociedad civil. Sin embargo, es importante distinguir entre evaluar y denunciar.

La evaluación se basa en contestar las preguntas de los juicios analíticos, aportando datos y casos concretos. Se busca mejorar la política pública, a partir de recomendaciones de mejoras y medidas que sean viables de llevar a cabo.

Se puede contribuir en la elaboración de indicadores, observando todos y cada uno de los factores a medir, yendo más allá de los indicadores cuantitativos y buscando el impacto de las políticas en la calidad de vida de las personas. Recuerda que los juicios éticos son necesarios, pero hay que hacerlos con fundamento.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) norma y coordina la evaluación de políticas y programas de desarrollo social. 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. Para ello, los programas sociales deberán contar con indicadores de:

- 1) Resultados.
- 2) Gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

Los indicadores de resultados deberán mostrar el cumplimiento de los objetivos sociales. Los de gestión y servicios deberán informar sobre los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas. El Consejo, antes de aprobar los indicadores mencionados, debe someterlos a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados (por conducto de la Auditoría Superior de la Federación) para que emitan recomendaciones<sup>12</sup>.

Existen **cuatro tipos de evaluación** que se aplican a los programas federales:

- a) Consistencia y Resultados:** analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.
- b) Indicadores:** analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.
- c) Procesos:** analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
- d) Impacto:** identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.

Las evaluaciones de programas sociales existentes y la normatividad de esta evaluación pueden consultarse en la página web del CONEVAL.

Fuente: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

<sup>12</sup> En [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx), se puede consultar los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal



## Ejercicio 7. Evaluación y contraloría ciudadana de una política pública

En primer lugar, den una lectura cuidadosa a este caso que te presentamos. En segundo lugar, en discusión con un grupo pequeño (como máximo 6 personas es lo recomendable) discutan y contesten las preguntas al final del caso.

### **Vigilando los recursos públicos para la infraestructura social municipal<sup>13</sup>**

Tras varios años de peticiones y reuniones con funcionarios solicitando la introducción de agua potable, los habitantes de la comunidad de Rancho Nuevo, en el municipio de Santa Catarina, realizaron un plantón frente al Ayuntamiento. Su comunidad había crecido de una pequeña ranchería a tener más de 3,000 habitantes. Los niños iban a la escuela, pero frecuentemente se enfermaban de diarrea y otras infecciones; el doctor de la clínica cercana les había dicho que estas enfermedades podían prevenirse si mejoraban su higiene, si lavaban sus alimentos y tomaban agua hervida. Hacía varios años, un candidato a presidente municipal había prometido poner la tubería de agua potable y construir un pozo, pero ese proyecto no se llegó a hacer realidad. Las autoridades municipales argumentaban que no se podían atender las inmensas necesidades con los escasos recursos que tenía el municipio.

Sin embargo, esta afirmación fue cuestionada por un diputado local, quien aseguró que el municipio recibía uno de los más altos presupuestos del Ramo 33 en el estado. Esto desencadenó una guerra de declaraciones entre el presidente municipal y el diputado local –ambos buscando la candidatura a la diputación federal en las próximas elecciones– que una estación de radio local recogió. Aunque pequeño, el noticiero se había vuelto bastante influyente en la formación de opinión pública del municipio. En esta ocasión, les han extendido a ustedes la invitación para participar en un programa comentando sobre las demandas de agua potable y los recursos del

<sup>13</sup> Este caso fue realizado con base en la experiencia de monitoreo de recursos descentralizados que en 1999 llevaron a cabo Alianza Cívica Nuevo León, el Frente Familiar de Yucatán, Alianza Cívica Nacional y Fundar, Centro de Análisis e Investigación. La información fue proporcionada por Helena Hofbauer a quien agradecemos su colaboración.

presupuesto municipal. ¡Vaya lío en el que los metieron! No les quedará otra opción más que informarse bien de la situación y emitir una opinión fundamentada.

Rápidamente se ponen en contacto con una organización que ha trabajado en la vigilancia del presupuesto y la rendición de cuentas, quienes les recomendaron bajar de Internet la Ley de Coordinación Fiscal para entender qué es el Ramo 33 y sus 7 fondos de “aportaciones” (recursos que el Gobierno federal envía a los estados y municipios): <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>. Los municipios reciben recursos de dos fondos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun).

Según el artículo 33 de la Ley, los municipios deben destinar los recursos del FAISM “exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en *condiciones de rezago social y pobreza extrema*, en los rubros de: [...] *agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural*”. Los recursos del FAISM se distribuyen entre los municipios del país, de acuerdo con una fórmula descrita en la Ley que considera la pobreza de cada municipio y éste tiene la obligación de informar cuáles son sus ingresos y cómo gasta estos recursos.

Las personas de esta organización amablemente les han enviado las siguientes tres tablas recogiendo información del Diario Oficial de la Federación, el Periódico Oficial del Estado y los informes financieros y de actividades que los municipios presentan ante el Congreso local, todos documentos públicos.

## 1. Reporte de los ingresos recibidos en los municipios, del FAISM y del Fortamun

MUNICIPIO	PRESUPUESTO EN PERIÓDICO DEL ESTADO		TOTAL OFICIAL	PRESUPUESTO SEGÚN MUNICIPIO (PARA CICLO MUNICIPAL)		TOTAL REPORTADO	GRADO DE CONCORDANCIA ENTRE LO OFICIAL Y LO REPORTADO
	FAISM	FORTAMUN		FAISM	FORTAMUN		
Sta. Catarina	7,432,203.10	18,683,191.33	26,115,394.43	6,398,689.80	16,429,372.75	22,828,062.55	87%
San Pedro Garza García	1,998,435.40	11,174,739.92	13,170,175.32	2,116,908.26	11,504,416.14	13,621,324.40	103%
Monterrey	25,658,038.80	86,199,275.00	111,857,313.80	30,943,000.00	100,051,000.00	130,994,000.00	117%

- a) Cifras del Periódico del Estado adecuadas al primer semestre de 1999.
- b) Reporta intereses acumulados de \$1,064,753.14 por lo ahorrado del FISM y Fortamun de 1998 y 1999.
- c) Montos del Periódico del estado adecuados al ciclo enero-marzo de 1999.
- d) Reporta intereses para los ahorros de FISM y Fortamun de enero a septiembre de 1998 por \$229,000.00 y \$912,000.00 respectivamente. Para el periodo enero-marzo de 1999, reporta intereses de \$148,000.00 por el FISM y de 1,029,000.00 por el FORATMUN.
- e) Lo reportado es para el primer semestre. Las cantidades de ingresos reportadas por los municipios incluyen intereses de lo ahorrado del año anterior.  
Para el FISM los intereses son de \$117,383.91; para el FAFM son de \$11,570.60.
- f) Lo reportado es para el primer semestre. Las cantidades de ingresos reportadas por los municipios incluyen intereses de lo ahorrado del año anterior.  
Para el FISM los intereses son de \$3,953,000.00; para el FAFM son de \$10,565,000.00.

## 2. Reporte de los recursos gastados por los municipios

MUNICIPIOS	EGRESOS REPORTADOS POR EL MUNICIPIO		TOTAL	PORCENTAJE TOTAL DE RECURSOS EJERCIDOS DEL RAMO 44 RESPECTO A TOTAL OFICIAL	PRESENCIA DE AHORRO DE RECURSOS
	FAISM	FORTAMUN			
Sta. Catarina (a)	\$3,381,778.74	\$22,599,265.19	25,981,043.93	113%	No se sabe
San Pedro Garza García (a)	\$1,370,254.84	\$6,604,724.84	7,974,979.68	61%	No se sabe
Monterrey (a)	\$12,218,000.00	\$63,908,000.00	76,126,000.00	68%	Sí

- a) Los egresos reportados abarcan el primer semestre de 1999.

### 3. Aplicación de los recursos del FAISM, según lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal

MUNICIPIOS	AGUA	DRENAJE	URBANIZACIÓN MUNICIPAL	ELECTRIFICACIÓN RURAL	INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	INFRAESTRUCTURA DE SALUD	MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	CAMINOS RURALES	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	OBRA PÚBLICA	SERVICIOS COMUNITARIOS	ESTÍMULOS A LA EDUCACIÓN BÁSICA	PROGRAMA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL	FOMENTO PRODUCTIVO RURAL	GASTOS INDIRECTOS	PORCENTAJE EJERCIDO SEGÚN LO DISPUESTO EN LA LCF (DEL TOTAL OFICIAL)
Sta. Catarina																No se sabe
San Pedro Garza García (a)										✓		✓				100%
Monterrey (a)										✓		✓			✓	80%

#### Preguntas para discutir y contestar:

Primero, los juicios analíticos (conforme la información que revisaron):

- ¿El municipio está reportando adecuadamente los ingresos que recibe del gobierno federal y estatal?
- ¿El municipio está reportando correctamente el gasto de estos recursos?
- ¿El municipio está gastando adecuadamente los recursos en los rubros que marca la Ley de Coordinación Fiscal?
- Resuman la información que conozcan y puedan argumentar con datos sobre la transparencia y rendición de cuentas del municipio de Santa Catarina.

Después, los juicios éticos fundamentados:

- ¿Está bien esta situación?
- ¿Qué debería cambiar?

## Ejercicio 8. Entendiendo la etapa de la política pública en la que quieren incidir

Se sugiere que este ejercicio se realice como el **Ejercicio 1, sobre la experiencia de su propia organización**. Se deberá discutir con los miembros del equipo, Consejeros o miembros del órgano de gobierno que tomarán decisiones con respecto a incidir en la política pública. Es recomendable, para esta discusión, contar con toda la información del programa o política en la que se quiere incidir o invitar a un asesor especialista en el tema de la política específica.

### Diseño

- ¿El problema público en que se quiere intervenir está en la agenda pública?, ¿y en la de gobierno?
- Si ya existe un programa o política dirigido a resolverlo, ¿cómo se definió el problema público?, ¿se revisaron otras alternativas de políticas?, ¿cuál se eligió y por qué?
- ¿Cuál es el objetivo de la política pública?, ¿cuál es la estructura de gobierno que es responsable de operar esta política?, ¿existe algún plan, reglas de operación o documento que describe el diseño y el plan de acción para implementar la política?

### Implementación

- ¿Qué mecanismos de comunicación y coordinación entre dependencia existen para implementar la política?
- ¿Con qué recursos humanos y financieros se cuentan para implementar la política?, ¿son suficientes?, ¿se utilizan como se planearon?
- ¿Qué asuntos y actores no se tomaron en cuenta para la operación del programa?

### Evaluación

- ¿Existen evaluaciones del programa o política pública en cuestión?, ¿cuáles son sus resultados más importantes?
- ¿Qué recomendaciones se han hecho para mejorar el programa o política?

Retomen las respuestas a estas preguntas para el **Paso 7**, cuando planeen su incidencia.

## Lecturas recomendadas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996b): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 2da. ed. México, Miguel Ángel Porrúa. Antologías de Políticas Públicas, vol. 3.
- Bardach, Eugene (2001): *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Buendía, Alejandro (1998): “Estudio introductorio” de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1998): *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique y Gabriela Nava (coords.) (1999): *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998): *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, Wayne (2007): *Políticas públicas, una introducción a la teoría y práctica del análisis*. México, FLACSO.



## PASO 5

### FAMILIARIZÁNDONOS CON LAS ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS PARA INCIDIR: ¿DE QUÉ FORMA PODEMOS INCIDIR MEJOR?

**Objetivo:** Al finalizar este capítulo sabrán qué estrategias de incidencia pueden utilizar, tendrán una idea de cómo elaborarla y conocerán algunas herramientas que les servirán para llevar a cabo estas estrategias más efectivamente.



77

#### 5.1 Elaborando su estrategia

##### ¿Qué es una estrategia de incidencia?

Es el planteamiento de una serie de pautas a seguir en las fases de un proceso de incidencia, para el logro de una meta o fin propuesto; tiene una **secuencia lógica** que les llevará, a través del uso de ciertas herramientas, al **logro** de un **objetivo definido de incidencia**.

Para construir una estrategia deben tener claro en qué posición se encuentra su organización, a dónde quieren llegar y cómo lo van a lograr. Planear e identificar sus objetivos les ayudará a darse cuenta de cuáles estrategias les serán más útiles. Algunas sirven para legitimar su propuesta, otras para llegar a su público objetivo, y otras para construir fuerza para su propuesta. **A cada paso**, les recomendamos **definir qué tipo de estrategias y herramientas utilizarán**.

Para desarrollar su estrategia deben preguntarse lo siguiente:

■ ¿Qué queremos cambiar?

■ ¿Quién es o quiénes son los responsables de llevar a cabo este cambio?

■ ¿En qué arena y nivel necesitamos incidir: ¿legislativo, ejecutivo o judicial?, ¿local, estatal, nacional? Se vale también, si ya cuentan con experiencia, incidir a nivel internacional.

Además, sugerimos que evalúen de manera objetiva las capacidades institucionales de la organización, que se describen en el **Paso 6**. En gran medida, **las estrategias se eligen con base, por un lado, en su efectividad para lograr la meta de incidencia y, por otro, con base en las capacidades y oportunidades que la organización tiene para llevarla a cabo.**

### **Diálogo, presión o confrontación: ¿en dónde situarse?**

No hay recetas que apliquen para todos los casos en todas las circunstancias. La organización deberá adoptar la perspectiva que mejor se adapte al contexto y al momento preciso, para lo cual es fundamental hacer un análisis del contexto y de coyuntura (ver más abajo como **herramientas**). En algunos casos, será recomendable comenzar apelando al **diálogo** con las autoridades, pero en otros, será mejor comenzar con la posición intermedia de la **presión** para lograr mayor disposición por parte de ellos. Obtener mayor **adhesión** de ciudadanos o mayor visibilidad en los medios sirve para **acumular mayor poder** y así tener más posibilidades de que las autoridades nos tomen en cuenta.

Cuando existe la oportunidad de presentar sus propuestas directamente y por el propio interés de los tomadores de decisiones, el diálogo suele ser el mejor camino. Es bueno comenzar de un modo suave y siendo razonable, posteriormente se puede escalar a otras tácticas y estrategias. Si recurren al diálogo, asegúrense que las reuniones y el trabajo con funcionarios realmente están teniendo resultados en torno a cambiar el curso de acción de la política y resolver el problema público. Si después de un tiempo los perciben únicamente como actos de protocolo, reuniones y acuerdos sin sustento, su organización deberá evaluar si necesita cambiar de estrategia.

Sin embargo, cuando el diálogo y la razón no son suficientes, tendrán que recurrir a hacer presión desde afuera para avanzar su iniciativa y es muy útil ser siempre creativo al respecto. En esos momentos, deberán recordar que están incidiendo en un ámbito donde existen



distintos grupos de interés, ya sea dentro o fuera del gobierno. Busquen las motivaciones e intereses de los actores a los que intentan convencer. Si descubren que no hay buena voluntad de parte de los funcionarios y que hay intereses personales detrás de sus decisiones, pidan transparencia y apelen al Estado de derecho, es decir, recurran a la ley. Les presentaremos las herramientas de presión que pueden usar para esto en la sección de herramientas.

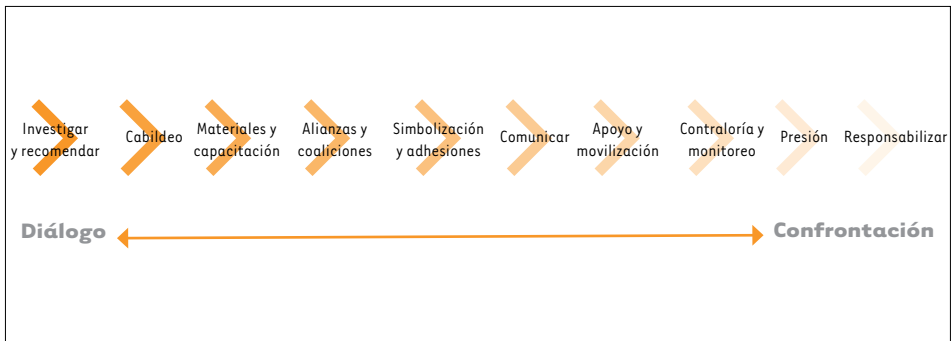
La **confrontación** llega, lamentablemente, cuando no hay voluntad política, a pesar de que su propuesta o demanda sea justa y tenga fundamentos. Pueden comenzar por enfrentar sus argumentos con los del gobierno, decir que no están de acuerdo con las decisiones tomadas y denunciar públicamente la falta de voluntad política. Recurrir a los medios de comunicación para la denuncia es un primer paso.

Queremos enfatizar que estas **tres formas de posicionarse frente a la autoridad no son necesariamente excluyentes** y todas pueden contribuir de distintas formas a su causa. Dependiendo del momento de incidencia y del contexto, pueden moverse de una a la otra, bajo dos condiciones indispensables:

- 1** Busquen ser **consistentes y mantenerse con una misma causa y argumento**, utilizando la estrategia adecuada, durante cierto tiempo hasta que logren resultados o evalúen que es momento de cambiar.
- 2** **Evalúen y revalúen con su organización**, con los diferentes grupos o los miembros de su alianza/coalición, si esta estrategia está teniendo éxito y cuándo es necesario cambiarla. Intenten una nueva estrategia hasta que hayan agotado la anterior, pero siempre mantengan la causa y el argumento.

Algunas redes han conseguido sus objetivos y han hecho más fuertes las movilizaciones a favor de una causa cuando se coordinan los momentos de diálogo y confrontación. Por ejemplo, pueden estar **afuera** de la negociación quienes se sienten agraviados y optan por la confrontación, logrando mayor visibilidad de las demandas y causas, y **adentro** (en las negociaciones), quienes aún optan por el diálogo. Ambas estrategias se refuerzan mutuamente, pues las autoridades al hacer presión sienten con mayor fuerza la necesidad de abrirse al diálogo y la negociación. Esto funciona cuando los grupos de la coalición no se ponen de acuerdo sobre las estrategias más efectivas y hay suficientes personas, organización y recursos para llevar adecuadamente ambas posiciones.

Figura 31. Estrategias para el diálogo, la presión o la confrontación



Las estrategias de incidencia sofisticadas no “se casan” con una sola posición, sino que combinan hábilmente el diálogo, la presión, la negociación y la colaboración. Participar y dialogar con el gobierno no implica adherirse a su visión, pueden mantener sus principios y lograr su objetivo de incidencia con diversas estrategias y herramientas.

80

A continuación describimos diez estrategias que se utilizan comúnmente en el trabajo de incidencia y que colocamos en este continuum entre el diálogo, la presión y la confrontación.

### a) Investigación y elaboración de recomendaciones de políticas públicas

La investigación es el proceso de producción, recuperación y rectificación del conocimiento. En la medida en que una investigación seria y rigurosa respalde su propuesta, será más fácil que la autoridad escuche y acepte sus recomendaciones. La investigación aporta elementos para decidir y diseñar políticas, pero éstas tienen además otros criterios de decisión.

La investigación ofrece:

- Información veraz, indispensable para el diseño y la evaluación de cualquier política pública.
- Argumentos para la defensa de su causa, demostrando que hay un problema real y que se debe de intervenir.
- Seriedad y respeto frente a sus adversarios.

Para ello, la investigación debe cumplir con los siguientes principios:

- **Imparcialidad:** no ocultar información ni mentir; usar un lenguaje neutro y sin sesgos a favor de una posición.
- **Utilidad práctica:** delinear las causas de los problemas públicos y su definición en las condiciones políticas, sociales y tecnológicas actuales.
- **Utilidad social:** explorar aspectos concernientes a los afectados y a los dilemas que enfrentan los gobiernos, en la toma de decisiones.
- **Hacer recomendaciones de políticas públicas:** después de explorar y explicar el problema público, elaborar recomendaciones que sea factible llevar a cabo.

La **investigación** es necesaria para legitimar su propuesta y demostrar que no es ideológica. La seriedad con que presenten sus argumentos y la metodología utilizada hablará bien de su trabajo y le dará mayor fuerza a su propuesta.

Es fundamental distinguir dos tipos de investigación:

ACADÉMICA: BUSCA PRODUCIR CONOCIMIENTO	PERIODÍSTICA: BUSCA GENERAR NOTICIA Y OPINIÓN PÚBLICA
Pretende ser imparcial, utilizando el método científico.	Busca llamar la atención sobre un fenómeno o ponerlo al descubierto.
Requiere una formación profesional y un lenguaje especializado.	Contribuye a generar un debate en torno a un problema o conflicto.
Se realiza en universidades, centros de investigación y algunas fundaciones y organizaciones civiles.	No necesariamente explica sus causas a profundidad.
Accedemos a ella mediante el contacto y alianzas con académicos que pueden aportar investigación aplicada (evaluación de políticas, investigación de un problema específico en determinada región o población, etc.)	Si no es periodismo independiente (y muchas veces de fondo), privilegia criterios de mercado o políticos.

Aunque muchas veces las organizaciones pueden realizar sus propias investigaciones, también se pueden aliar con este propósito con universidades, instituciones de investigación u organizaciones estilo **think tank**. Este tipo de organizaciones tiene entre su personal una alta capacidad de investigación y argumentación y, a diferencia de las universidades e

instituciones de investigación, buscan especializarse en un par de temas, seguir muy de cerca el debate, la coyuntura y estar a la vanguardia. Se orientan a hacer una investigación aplicada, con la intención de cambiar políticas o influir en la opinión pública sobre los temas que tratan. Su valor agregado es escribir con un lenguaje más accesible, elaborar reportes de corta extensión dirigidos a tomadores de decisiones o comunicadores, y trabajar con medios de comunicación y líderes de opinión.

Siempre ayudará planear junto con la investigación una estrategia de difusión y medios para comunicar esta información y el análisis producido. Antes de hacer esta difusión, decidan bien las audiencias a las que se quiere llegar. Su mensaje debe ser claro, sencillo y contundente.

Las alianzas que las organizaciones pueden hacer para la investigación deben de analizarse a la luz de sus tendencias ideológicas, su seriedad, su facilidad para entenderse y comunicarse, su capacidad de incidencia y su interés/disposición por aliarse con organizaciones como la suya. Los resultados de la investigación deben ser potenciados al máximo, para lograr que la información que se presenta sea tomada en cuenta para definir el problema público o para mejorar o cambiar la política pública.

## **b) Cabildeo con tomadores de decisiones**

A unos cuantos años de la transición democrática, en la que hemos experimentado un sistema de representación relativamente competitivo, el cabildeo se ha convertido en un tema políticamente relevante en México. El cabildeo o *lobbying* es una práctica que data al menos de mediados del siglo XIX, en países que desarrollaron sistemas políticos pluralistas. En inglés, el término se usa para referirse a la antesala (el lobby o los pasillos) de las instancias de decisión pública, un espacio para plantear a los legisladores preocupaciones e intereses, de manera informal y previa a la adopción de una ley. En español también el término hace alusión al cabildo, institución colegiada que gobernó ciudades y pueblos en América Latina, durante el periodo colonial, y que se ha mantenido viva hasta nuestros días. Una de las funciones de los cabildos fue hacer converger los intereses de los grupos dominantes.

Existen numerosas definiciones de *cabildeo*. Norberto Bobbio se refiere al cabildeo como el proceso por medio del cual, los representantes de los grupos de interés que actúan como

intermediarios, hacen del conocimiento de los legisladores o los tomadores de decisiones los deseos de sus grupos (Bobbio y Matteuchi, 1984). Lerdo de Tejada y Godina conciben al cabildeo como la posibilidad de influir en la toma de decisiones de los órganos colegiados oficiales (Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2004). La organización Oxfam lo define como un proceso por medio del cual se ofrece información para influir en las opiniones de quienes toman las decisiones o la “gente poderosa”.

El arma principal de un “cabildero” es la información, puesto que necesariamente debe tener en su poder datos y argumentos inherentes al asunto en el cual busca incidir. La práctica del cabildeo no debe juzgarse exclusivamente a partir de las experiencias negativas. Representa, también, una forma de acercar los afectados a las decisiones, antes de que sean definitivas. El cabildeo en México tiene tres principales características:

- 1 Aporta información**, alimentando las decisiones públicas por parte de los actores implicados en ellas, lo cual es un insumo fundamental para cualquier decisión. Que contenga el sesgo de quien la provee no implica que automáticamente vaya a determinar la decisión. En todo caso, puede haber un problema con la falta de profesionalismo de la autoridad, o cuando que se le use como excusa para patrocinar otras actividades, rondando así peligrosamente en corrupción (por ejemplo, regalos o viajes injustificados).
- 2 Permite expresar las preocupaciones o intereses en un contexto informal**, muchos de los cuales (frecuentemente los de los menos poderosos) no se incluyen en espacios institucionales (consejos consultivos, etc.). La informalidad marca un claro y necesario límite de responsabilidad entre “los cabilderos” y quienes se encuentran facultados para tomar decisiones de autoridad.
- 3 El acceso a los tomadores de decisiones** es, tal vez, el tema más delicado. Los grupos poderosos tienen mayores ventajas, pues cuentan con recursos que otros grupos pueden compensar solamente mediante la organización y la especialización en un tema. Evitar el predominio de unos cuantos grupos frente a otros, en las decisiones y políticas públicas, requiere fomentar el intercambio abierto entre las autoridades, los grupos de interés y los grupos sociales (y también entre éstos).

El cabildeo es un mecanismo adecuado si se le regula en forma apropiada. Hay tres ejes fundamentales para que sea totalmente funcional en nuestro país: transparencia, legalidad y certidumbre (Lerdo de Tejada y Godina, 2004).

Figura 32. Restricciones legales sobre el cabildeo para las OSCs en México y Estados Unidos

En México, en la **Ley de Fomento a las Actividades de las OSCs** se reconoce el derecho a incidir en las políticas públicas, pero está prohibido realizar actividades de proselitismo partidista o electoral, ni proselitismo o propaganda con fines religiosos (Art. 7, frac. XI y XII). Para las organizaciones donatarias autorizadas, la **Ley del Impuesto sobre la Renta** dispone más específicamente: “Que las actividades que desarrollen tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social, sin que puedan intervenir en campañas políticas o involucrarse en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación. No se considera que influye en la legislación la publicación de un análisis o de una investigación que no tenga carácter proselitista o la asistencia técnica a un órgano gubernamental que lo hubiere solicitado por escrito” (Art. 97, frac. II).

En este sentido, es fundamental definir las actividades de cabildeo bajo un análisis-investigación no proselitista o contar con la petición por escrito de alguna instancia de gobierno o legislador de que solicita la asistencia técnica, por ejemplo, para informar de manera particular o ayudar a redactar alguna ley en particular. Esto sólo aplica a las leyes y no aplica a programas, reglamentos, evaluaciones, etc.

Dado que las disposiciones de la Ley de Impuestos sobre la Renta en México siguen de cerca la legislación de **Estados Unidos**, vale la pena revisar las definiciones más precisas elaboradas allá. Según información de Alliance for Justice, el Congreso estadounidense ha declarado que influir en la facultad legislativa es una actividad legítima de las organizaciones sin fines de lucro. “Se denomina *cabildeo* a cualquier comunicación cuyo propósito sea influir en una ley determinada. *Ley* se refiere a cualquier acción de un órgano legislativo, lo cual incluye la ‘introducción, modificación, promulgación, derogación o anulación de leyes, proyectos de ley, resoluciones o elementos similares’. *Órgano legislativo* se refiere al Congreso, a los Congresos estatales, a los cabildos y al público general cuando se trata de referendos, iniciativas o reformas a la Constitución. No se suele considerar órgano legislativo a los órganos judiciales, ejecutivos ni administrativos... No se considera cabildeo cualquier comunicación que sea una de las siguientes:

- 1) Análisis, investigaciones o estudios no partidistas que presenten todos los aspectos de una cuestión.
- 2) Respuestas a solicitudes por escrito de comisiones u otros órganos legislativos que solicitan asistencia.
- 3) Objeciones o apoyo a propuestas legislativas que cambiarían los derechos de la organización, o su derecho a existir.
- 4) Exploraciones y discusiones de problemas sociales, económicos o de naturaleza similar.”

Entre las fundaciones norteamericanas existe también cautela para financiar actividades de cabildeo de las organizaciones. Según Alliance for Justice, en el código tributario de Estados Unidos se estipula que los gastos de cabildeo de una fundación privada—incluyendo el financiamiento a organizaciones que hacen cabildeo—están sujetos a una penalización fiscal. Sin embargo, las fundaciones sí pueden dar financiamiento para apoyo general (*general support*) o a proyectos siempre y cuando en el presupuesto de la organización o del proyecto no se sobrepasen los límites establecidos bajo la categoría especificada en la ley. Para realizar tal determinación, las fundaciones pueden confiar en los presupuestos que les proporcionan las organizaciones.

Fuente para información en Estados Unidos: Alliance for Justice, [www.afj.org](http://www.afj.org).

Algunas **actividades concretas** que pueden llevar a cabo **para definir su estrategia de cabildeo** son:

- Registren y den seguimiento a las posiciones y los votos de cada legislador sobre la o las leyes que les interesan.
- Monitoreen al grupo o los grupos de trabajo que se formen para la discusión de este tema en el Congreso (ya sean de una sola cámara o bicamerales).
- Revisen qué grupos de presión o interés están haciendo cabildeo en el Congreso sobre el mismo tema que ustedes y cuáles son sus interlocutores.
- Construyan un mapa de actores y de grado de influencia (ver **herramientas** más abajo), donde coloquen cuántos legisladores están a favor de su propuesta o causa y cuántos en contra, y de qué partido son. Identifiquen quiénes pueden ser aliados, enemigos y quiénes no tienen posición e investiguen qué actores o intereses hay detrás de ellos.

Para realizar un **cabildeo efectivo** con tomadores de decisiones, Oxfam da algunos **consejos útiles**:

- Conocer muy bien a las instituciones: saber quién decide, con quién hablar, de qué hablar y cuándo hablar.
- Ubicar la fuente de poder del interlocutor y sus posibles intermediarios.
- Contar con información actualizada y confiable.
- Tener siempre claro qué se quiere lograr.
- Lograr confianza y ser consistentes.
- Preparar argumentos para neutralizar o bloquear a quienes se oponen.
- No hablar solo: tener testigos que busquen los mismos fines.
- Sistematizar los acuerdos.
- Evaluar y agradecer los contactos.
- Cuando obtengan una victoria, agradecer públicamente a los funcionarios o legisladores que trabajaron en ella (Oxfam, 1994).

### **c) Producción de materiales educativos y capacitación ciudadana**

El objetivo de esta estrategia es construir opinión o sensibilizar a la población acerca de un tema. Esto se puede hacer, por ejemplo, informando a la ciudadanía a través de herramientas para dar a conocer ampliamente su propuesta, investigación o denunciar un mal manejo público. Se puede hacer a través de materiales educativos y formación

para sumar más simpatizantes o neutralizar a la oposición. Cuando es interna, consiste en capacitar a los integrantes de su organización o coalición en ciertas habilidades para la incidencia y se convierte en una inversión.

Deben decidir si buscan informar a todos los ciudadanos y la opinión pública en general o si quieren dirigirse a un grupo específico, es decir, quienes directamente son parte del problema que intentan resolver o sumar a su causa a quienes no estaban conscientes del problema. Una vez que identificaron a estos grupos, pueden diseñar mensajes dirigidos a ellos e incluirlos en su estrategia de medios, convocarlos a foros y seminarios, comunicarse a través de llamadas telefónicas o enviarles correos.

Algunos pasos concretos para desarrollar esta estrategia son:

- ☑ Elaboren los contenidos que se quieren difundir o utilizar para capacitar.
  
- ☑ Diseñen los materiales de una forma accesible para la mayor parte de la población o en particular para su audiencia seleccionada, a partir de folletos, boletines de radio, videos, correos electrónicos, etc., resaltando los datos y mensajes más importantes.
  
- ☑ Hagan una estrategia de difusión, pensando en qué información acerca de su causa y el problema que buscan solucionar debe estar en el internet y materiales impresos; dónde más se pueden colocar otros contenidos y cómo se van a distribuir. La utilización de tecnologías de información y redes sociales es fundamental porque son accesibles, baratas y muy fáciles de difundir.
  
- ☑ Recluten a capacitadores, formadores, promotores o mensajeros del tema, quienes serán los multiplicadores de la información. Asegúrense de que estén bien capacitados y puedan responder a preguntas y cuestionamientos, y que conocen suficientemente el tema.
  
- ☑ Organicen sesiones informativas dirigidas a su audiencia específica, en lugares que frecuentan (plazas públicas, centros comunitarios, escuelas, etc.) o a través de grupos u organizaciones que estas audiencias frecuentan. Estas sesiones pueden ser talleres y sesiones estructuradas en un horario, con un grupo o a través de promotores que informen a partir de un diálogo entre pares (de joven a joven, de vecino a vecino, etc.).



- ☑ Organicen sesiones o seminarios en diversos institutos u organizaciones; pueden invitar a otras personas a discutir los resultados.
- ☑ Si se trata de difundir su propuesta, armen una sesión de debate público con los tomadores de decisiones y al finalizar la sesión establezcan compromisos a los que puedan dar seguimiento con ellos.
- ☑ Recuerden que en la producción de materiales y en la realización de capacitaciones, además de difundir el mensaje o problema, deben llamar a una acción o especificar cómo los ciudadanos pueden sumarse a la acción colectiva o convertirse en multiplicadores.



## Oxfam utiliza una combinación de estrategias: educación, uso de medios de comunicación y cabildeo

Oxfam define su enfoque como “centrado en la persona”, buscando acercar a los pobres con los tomadores de decisiones, para lo que procura la mayor participación posible de los beneficiarios en actividades de incidencia, trabaja en las comunidades, promueve procesos de aprendizaje colectivo y contribuye a generar políticas locales. Recoge la experiencia de la realidad que enfrenta la gente en investigaciones de alto nivel, análisis y acciones de incidencia social y política, con el objetivo de cambiar las políticas y prácticas internacionales, de manera que aseguren que la gente empobrecida tenga los derechos, oportunidades y recursos que necesitan.

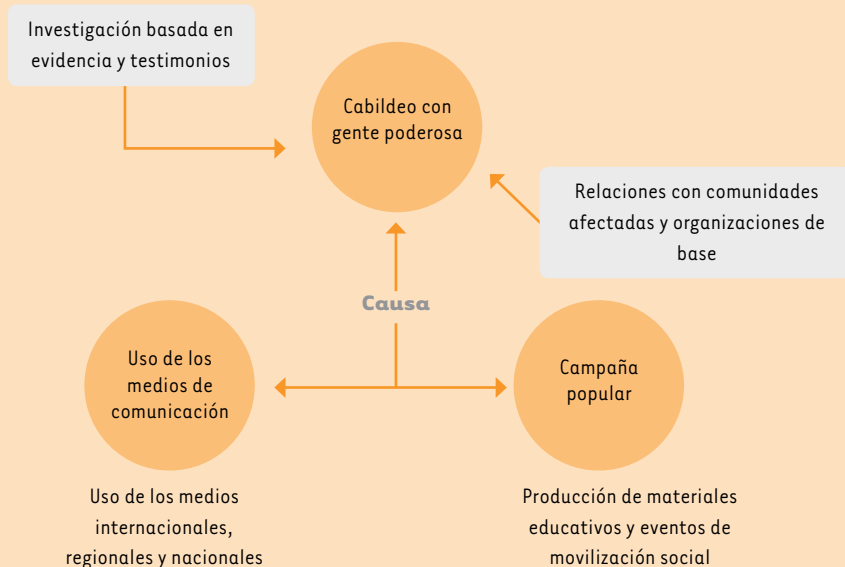
Su medio ideal son **las campañas**, en las cuales busca lograr tres objetivos:

- 1) Incidir.
- 2) Educar.
- 3) Empoderar.

Para ello, cabildea utilizando la investigación y las relaciones que tiene como contrapartes y organizaciones de base que viven el problema, utiliza los medios de comunicación (ver más abajo), produce materiales educativos y organiza eventos de sensibilización y capacitación, en lo que llama campañas populares.



### Estrategia utilizada por Oxfam



### d) Construcción de alianzas y coaliciones<sup>14</sup>

Una **coalicción** es un grupo de organizaciones que trabajan juntas para alcanzar un objetivo común que normalmente es de *largo plazo* (Common Cause International, 2010). Construir una coalición implica que dos partes encuentran conveniente estar juntas y se apoyan mutuamente para lograr mejores resultados.

Existen coaliciones temporales, o **alianzas** coyunturales que se dan en una situación muy puntual, donde las dos partes tienen intereses de corto o *mediano plazo*. La duración de las coaliciones o alianzas depende de sus objetivos. Las **coaliciones con un objetivo específico claro y consistente**

Una **alianza o coalición** sirve para crear una voz más fuerte en pro de nuestros objetivos y metas.

<sup>14</sup> Si desean explorar con más detalle este tema, sugerimos consultar la página web de Alternativas y Capacidades, en la sección de incidencia y publicaciones, la *Guía para identificar aliados y hacer coaliciones*: [www.alternativasociales.org](http://www.alternativasociales.org).

para todas las partes son las más efectivas para incidir, pues la formación de estas coaliciones no implica que los grupos aliados se pongan de acuerdo en absolutamente todos los temas ni enfoques que trabajan, sino en una agenda mínima de cambios que quieren lograr.

**Razones** para formar alianzas y/o coaliciones:

- Compartir información y recursos.
- Proveer o recibir asistencia técnica.
- Evitar la duplicidad de esfuerzos.
- Conseguir mayor visibilidad y difusión.
- Sumar la fuerza política de distintos grupos.
- Asegurar consistencia y credibilidad.
- Alcanzar una victoria política.

De acuerdo a la evidencia, las **coaliciones** y **alianzas** que han sido **exitosas**, tienen los siguientes **elementos**:

- Tienen un alto nivel de acuerdo sobre la solución del problema público planteado.
- Cuentan con disposición para compartir el crédito, el reconocimiento y los resultados obtenidos.
- Maximizan la efectividad de los miembros a nivel individual, es decir, potencian sus fortalezas.
- Actúan rápidamente y responden a las oportunidades y los retos que se les presentan.
- Están apoyadas por grupos que tienen capacidad de incidir directamente en los tomadores de decisiones.

Preguntas que pueden contestar para **identificar y sumar aliados**:

- ¿Qué grupos necesitamos incorporar lo más pronto posible porque su participación es vital?
- ¿Qué grupos movilizan a la mayor cantidad de gente que será necesaria para implementar nuestra estrategia de incidencia?

Las alianzas y coaliciones pueden ser estratégicas y generar beneficios, pero también **contienen riesgos** y pueden tener algunas **consecuencias** perjudiciales. Hagan un análisis a fondo de los pros y los contras antes de decidir y definan la duración de la alianza o coalición (corto, mediano o largo plazo) en su planeación con los diferentes grupos.

- ¿Quiénes son aquellos grupos que por asociarse a nuestra estrategia, atraerán la atención de otros actores en la coalición? Por ejemplo, podemos conseguir el apoyo de grupos con una variedad de orientaciones políticas que atraerán a los medios de comunicación y a la sociedad en general.
- ¿Qué grupos tienen experiencia en la política que estamos buscando incidir y la suficiente experiencia para ayudarnos a dar forma a la acción de incidencia?
- ¿Qué grupos tienen relación o inciden con más frecuencia e impacto en los tomadores de decisiones o en las autoridades?
- ¿Qué otras organizaciones o individuos comparten nuestras metas y están trabajando para lograrlas?

### e) Simbolización y adhesión de líderes a la causa

Consiste en utilizar símbolos de valor y conocimiento universal, para sensibilizar, hacer comprender o legitimar su causa. Se trata de **apelar a los símbolos, las acciones o los acontecimientos que hacen comprensible una situación para un público que muchas veces se encuentra lejos o no se siente tradicionalmente atraído a nuestra causa**. Con esto, se busca acumular poder y legitimidad.



Esta estrategia se vincula estrechamente con lo que se conoce como el “efecto boomerang” (Keck y Sikkink, 2000) que sostiene que:

- 1** Las organizaciones locales no siempre tienen los canales abiertos para ser escuchados por sus autoridades o no tienen la suficiente fuerza, influencia o recursos para lograr canalizar sus demandas.
- 2** Las organizaciones deben entonces acudir a otros líderes u organizaciones internacionales para que se adhieran a su causa y le den legitimidad. Con éstos, se establece un vínculo y se informa sobre el problema y la causa; el líder u organización analiza esta información y se asegura que le compete o se identifica con este problema y causa y decide si lo adopta o no.
- 3** Si el líder o la organización adopta el caso, se crean nuevas estrategias para adquirir apoyo y hacer público el caso a la opinión pública regional, nacional e internacional. Esto se logra principalmente contactando a toda una ‘red’ de:

a) Simpatizantes y miembros, con quienes vale la pena mantener un contacto continuo mediante una página en internet, correos electrónicos, publicaciones, conferencias de prensa, desplegados, informes, etc. (ver más abajo la estrategia de **construcción de apoyo y movilización ciudadana**).

b) Otras organizaciones, fundaciones o líderes afines.

c) Otros gobiernos regionales, nacionales y organismos internacionales.

**4** Una vez obtenido el apoyo de la opinión pública mundial, se dirige a las “autoridades meta” y se solicita con la fuerza de todo este apoyo ser escuchado y que se resuelva el asunto. Se llama “efecto boomerang” porque la causa sale de su región o país, es retomada por un líder, red u organización que lo asume, presiona desde el exterior y regresa a la región o país con más fuerza.

Algunas preguntas que pueden orientarles para adoptar esta estrategia son:

- ¿Qué políticos, celebridades, personalidades u organizaciones de alto perfil podemos involucrar?
- ¿Por qué querrían trabajar con nosotros?
- ¿Qué aportan a nuestra causa en imagen, prestigio, proyección o legitimidad?
- ¿Cómo vamos a colaborar con ellos?
- ¿Cómo los vamos a apoyar?
- ¿Qué esperamos de ellos?

### **f) Comunicación, medios y mensajes**

La estrategia de comunicación puede construirse paralelamente y es útil para acompañar cualquier otra estrategia seleccionada. Esto es un requisito indispensable si se quiere influir en la opinión pública, la agenda pública y la agenda de gobierno. La comunicación genera visiones colectivas y referentes comunes, moldea las percepciones y contribuye al entendimiento y la definición del problema público.

La **comunicación política** consiste en un proceso continuo de presencia, para transmitir información, datos, ideas, y señales con el fin de persuadir a un público determinado.

Los cuatro pasos básicos de esta estrategia son<sup>15</sup>:

- 1** Tener muy claros los **objetivos** de incidencia (¿qué se quiere lograr?)
- 2** Seleccionar a los **públicos objetivo** o **audiencias** a quienes se quiere persuadir. Definir a quién quieren llegar. Pueden ser jóvenes, mujeres, población rural, académicos, funcionarios públicos, líderes sociales o el ciudadano común.
- 3** Elaborar los **mensajes** y la orientación de la comunicación. Una vez definido su público pueden crear los mensajes que quieren mandar. Deben pensar en mensajes claros, sencillos y directos, diseñados para cada público en particular. Los elementos clave de los mensajes son:
  - a)** El **problema público** que quieren cambiar.
  - b)** Los valores, la **solución** y sus beneficios (aquí entra el **objetivo de incidencia**).
  - c)** La **propuesta** que están impulsando como solución.
  - d)** El llamado a la **acción**, con el que buscan que los ciudadanos participen.

A lo largo de su mensaje pueden utilizar ganchos (argumentos que involucren a su público más activamente), imágenes y casos de éxito. Pueden construir un mensaje general que capture la misión/objetivos de su organización. Sin embargo, las dos primeras partes del mensaje deben ser fijas, mientras la propuesta y la acción van a ser variables según el público. El lenguaje y las acciones no serán los mismos para un ama de casa que para un político o para un joven, por ejemplo.

- 4** Después de definir su público y tener claro el mensaje que quieren comunicar, deben identificar los **medios más adecuados** para hacerlo. Si entre su público están los funcionarios o legisladores, deberán elegir como medio-estrategia el cabildeo o periódicos y programas de noticias y análisis que estas personas escuchen. Si quieren llegar a una audiencia más amplia y difícil de acceder, deberán escoger los medios masivos de comunicación, como la prensa, la televisión, la radio comercial o la radio comunitaria, eligiendo también los programas, los horarios y los medios más adecuados. Si quieren llegar a los jóvenes, pueden elegir los medios electrónicos (internet, correos electrónicos) y las redes sociales virtuales. Si tienen una base de datos de potenciales ciudadanos interesados, el contacto directo por medio de correos o llamadas telefónicas puede ser una opción.

---

<sup>15</sup> Agradecemos a Alicia Athié por la aportación de esta metodología para construir comunicación estratégica desde las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Figura 33. ¡Ya Bájénle!: Campaña y mensajes desde los ciudadanos

Alianza Cívica, una organización que desde 1994 lucha por la democracia, la rendición de cuentas y reformas que le den mayor voz al ciudadano, comenzó junto con otras organizaciones agrupadas en la Asamblea Nacional Ciudadana (ANCA) una campaña en 2009 para reducir el financiamiento público a partidos políticos. A continuación presentamos cómo los líderes de este movimiento desglosaron los elementos de su mensaje, y los transmitieron a los ciudadanos:

**Lema** (pequeña frase que transmite la idea fuerza del mensaje): **¡Ya Bájénle!**

PROBLEMA PÚBLICO (SE REDACTA EN NEGATIVO)	SOLUCIÓN	PROPUESTA	ACCIÓN
<p>El excesivo financiamiento a partidos es muy costoso y corrompe la democracia.</p> <p>En México el costo por voto es de \$224, mientras en países como Argentina y Brasil es de \$4 y \$5 respectivamente.</p> <p>En la Constitución Mexicana, en 2007 se incluyó en el artículo 41, fracción II, la fórmula para asignar los recursos a los partidos.</p> <p>En una época de crisis, en la que hay recortes al presupuesto en educación, salud y combate a la pobreza, el único presupuesto no recortado será para partidos políticos.</p>	<p>La solución es que los ciudadanos y actores de la sociedad civil presionemos al gobierno para reducir el gasto público destinado a los partidos y liberar cerca de \$1,800 mdp para otros rubros.</p> <p>Para exigir que se cumpla la promesa realizada en la reforma electoral de 2007, cuando se prohibió la contratación de spots en radio y TV y se asignaron a los partidos una parte de los tiempos oficiales en esos medios.</p>	<p>Cambiar 7 palabras: Que el Congreso de la Unión reforme el artículo 41, fracción II de la Constitución, para modificar la fórmula de cálculo de los recursos públicos que se entregan a los partidos. Los recursos deben quedar vinculados al número de votos válidos emitidos en una elección, y no al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, como ahora se calculan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envía correos a diputados exigiendo “menos dinero a partidos” a través del sitio <a href="http://www.yabajenle.org.mx">www.yabajenle.org.mx</a></li> <li>• Difunde el mensaje: envía correos a amigos y conocidos.</li> <li>• Síguenos en Facebook: Alianza Cívica y Menos Dinero a los Partidos.</li> <li>• Coloca mensajes alusivos en lugares públicos (auto, ventanas, oficinas).</li> <li>• Solicita a los diputados en eventos que “le bajen”.</li> <li>• Haz que se escuche tu voz elaborando y enviándonos:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un video.</li> <li>• Un podcast.</li> <li>• Una animación en flash.</li> <li>• Una imagen creativa</li> </ul> </li> </ul>

### Medios utilizados para transmitir el mensaje:

- Correos electrónicos que se enviaron entre ciudadanos.
- Página web de la organización, a través de la cual los ciudadanos enviaban un correo electrónico a los diputados solicitando la reducción del financiamiento público a los partidos. Por medio de esta página, se creó una base de datos que sumó a 30 mil ciudadanos que enviaron correos a diputados.
- Adherirse a la causa de **¡Ya Bájénle! Menos dinero a los partidos** en Facebook, donde más de 6,500 personas se sumaron. Por medio de esta red social, los propios ciudadanos invitaron o recomendaron a sus amigos a adherirse a la causa.
- En Twitter activistas y ciudadanos multiplicaron por miles el mensaje y circularon los datos para generar cada vez mayor conocimiento y simpatía hacia esta causa, la “etiqueta” (hashtag) #yabajenle tiene más de 10,000 entradas en Twitter y se usa con frecuencia, incluso ampliada hacia otros temas (abusos de autoridades, cobros excesivos, etc.)
- Filmaron videos breves (alrededor de 3 a 5 minutos) colocados en el sitio de **Ya Bájénle** y en YouTube con explicaciones de especialistas y líderes de opinión con argumentos sobre la propuesta y su importancia.
- El día que la Cámara de Diputados discutía e iniciaba la aprobación del presupuesto, instalaron el Foco Ciudadano en el Ángel de la Independencia, un lugar muy público y céntrico. Casi 300 ciudadanos pedalearon una bicicleta para mantener prendido durante 24 horas su foco. Varios medios de comunicación dieron cobertura a este creativo evento, e incluso se animaron a pedalear la bicicleta.

Más información en [www.alianzacivica.org.mx](http://www.alianzacivica.org.mx)

Aunque se pueden combinar, es importante que distinguan tres estrategias de medios y elijan de acuerdo a las audiencias y los recursos, contactos y capacidades que tenga su organización:

### Contratar y pagar espacios publicitarios en medios masivos de comunicación

La publicidad es el medio más efectivo para transmitir los mensajes clave de su proyecto, para impactar en las audiencias o públicos objetivo detectados por la organización. Sugerimos evaluar las ventajas y desventajas en términos de costo/beneficio, dado que pagar por publicidad en medios masivos de comunicación tiene un costo alto y los beneficios deben medirse como impacto directo en las audiencias deseadas. Es importante que hagan un estudio previo de mercadeo, de análisis de costos o de selección de medios para detectar qué tipo de publicidad tiene un impacto directo en las audiencias que queremos alcanzar, pues esto logrará posicionar a la organización de una forma positiva ante sus públicos objetivo (gobierno, comunidades a las que asiste, donantes, otras organizaciones, etc.).



Pagar por publicidad ofrece la ventaja de que tendrán el control de lo que se difunda, pero también es importante recordar que la publicidad no tiene tanta credibilidad; cada vez creemos menos en lo que vemos anunciado en los medios. Por eso, también existen otras formas para obtener credibilidad que consisten en trabajar con un tercero y construir relaciones de ganar – ganar. Algunas veces tiene mayor credibilidad el hecho de que un líder de opinión en el tema hable a favor de la causa, que la propia organización anuncie o defienda su causa.

Para esto se requiere hacer un mapeo de medios y líderes de opinión, donde se ubique:

1. ¿qué leen, escuchan, ven y oyen sus audiencias?
2. ¿a quién leen, escuchan, ven y oyen sus audiencias?

Dentro de este mapeo incluyan programas y estaciones de radio, televisión de paga, televisión abierta, noticieros, revistas especializadas, periódicos, secciones específicas en periódicos, internet, blogs donde escriban líderes de opinión, páginas web de otras organizaciones o dependencias de gobierno, redes sociales, boletines semanales, etc. Una vez construido este mapeo, pueden hacer su propio directorio de medios. Al hacer el mapeo, también aprovechen para conocer los estilos, tonos, contenidos y sesgos de los medios claves. Este ejercicio es importante, ya que más vale una bala en el blanco que muchas balas perdidas que se resuman en esfuerzos exhaustivos con muy pocos o nulos resultados.

Los líderes de opinión no son exclusivamente conductores o presentadores de noticias famosos. Un líder de opinión es una persona a la cual otros se refieren como experto en un tema, es alguien que tiene una influencia importante sobre la opinión de un grupo social. Pueden ser periodistas especializados, académicos, líderes de un grupo social o una organización.

### **Ser noticia y lograr la cobertura de medios masivos de comunicación**

Recuerden que **todo comunica**, por lo tanto deben estar preparados todo el tiempo, especialmente si van a tener una relación con medios de comunicación, periodistas, líderes de opinión, etc. Es importante que la organización determine cuándo convocar a medios y cuando no, a sus

Las relaciones con periodistas son clave en este asunto, por lo mismo se tienen que llevar cuidadosamente, porque un error en medios puede costar la imagen de la organización. Se construye una imagen en años y se destruye en minutos.

eventos públicos. Para esto es necesario tener una estrategia de comunicación donde se consideren los términos de la relación con medios: cómo y cuándo asistir a entrevistas, cómo manejar el discurso, las cosas que nunca se deben hacer en presencia de un medio, cómo generar buenas relaciones con periodistas, cómo escribir y priorizar la información para ser noticia y lograr una cobertura amplia, etc.

Algunas características que deberán buscar tener, para posicionar su tema como noticia son<sup>16</sup>:

- **Que tenga proximidad.**- que sea un acontecimiento que afecte al lector, que se sienta aludido.
- **Que sea de actualidad.**- que esté sucediendo al momento en que se está contando.
- **Que tenga un elemento de rareza.**- que no sea una noticia repetida o reciclada de algo que ya había sucedido. Busquen tener la exclusividad.
- **Que la personalidad del protagonista llame la atención.**- que haya una personalidad famosa aludida o que invite a la acción, o que haya hecho una declaración sobre el tema en cuestión.
- **Que sea de interés humano.**- que tenga ventaja sobre otras noticias porque es un acontecimiento sensible o conmovedor.

Para la redacción de comunicados o boletines de prensa, comiencen con el acontecimiento más atractivo, concéntrense en los hechos y respondan preguntas básicas (qué, quién, cómo, dónde, cuándo, porqué, para qué). Tengan siempre listos y distribuidos los boletines, antes de los eventos. Realizar boletines y conferencias de prensa, buscar entrevistas, escribir editoriales y cartas a los medios para que sean publicadas como cartas del lector son las formas más efectivas de lograr esta cobertura mediática. Si se mantienen en los medios y son consistentes, su organización puede convertirse en una fuente a la que los periodistas recurran para reaccionar a noticias o cuando quieran buscar nuevas noticias. Para la elaboración de un mensaje para los medios de comunicación, además deben considerar que su información pueda producir una noticia valiosa. Aquí les compartimos un ejemplo, que contiene propuestas y ganchos.

En ocasiones pueden enviar sólo comunicados de prensa para ahorrar recursos. Si el tema es coyuntural, de cualquier forma lo retomarán los medios.

<sup>16</sup> Agradecemos a Alicia Athié la aportación de estos criterios.

Figura 34. Mensaje para medios de comunicación: ejemplo de boletín de prensa.

México, D.F., 18 de febrero de 2010

**DEMANDAN ORGANIZACIONES AL SENADO ;YA BÁJENLE!; EXIGEN REDUCIR FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS**

- Ante el presidente del Senado, exigen que el presupuesto a los partidos se calcule con base en los sufragios válidos emitidos en una elección, y no por el padrón electoral.
- Las organizaciones ciudadanas plantean que los partidos sean sujetos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, entre otras propuestas.
- Anuncian movilizaciones creativas que atraerán la simpatía y apoyo ciudadano, para que su exigencia sea atendida en el actual periodo de sesiones del Congreso.

Miembros de organizaciones ciudadanas y twittereros de la campaña ;Ya Bájénle!, Menos dinero a los partidos, se reunieron con el presidente del Senado, Carlos Navarrete, y con la Comisión de Ciencia y Tecnología para exigirles se reduzca el financiamiento público a los partidos políticos.

Rogelio Gómez Hermosillo, presidente de Alianza Cívica, A.C., señaló que esta demanda la enarbolan casi 30 mil ciudadanos adherido electrónicamente a la campaña, así como 6,500 personas en Facebook, quienes consideran inmorales que los partidos políticos tengan su presupuesto intocable por estatuto constitucional, a pesar de la grave crisis económica de nuestro país.

Y ofreció datos que revelan lo inequitativo del dinero público destinado a los partidos, que en este año recibirán \$3,012 millones de pesos, que es el doble el presupuesto total de las becas para jóvenes de escasos recursos; cinco veces el presupuesto del Instituto Nacional de Cancerología y 4.5 veces el de Pediatría. A los partidos se destina 1.5 veces más que el presupuesto para el Sistema Nacional de Investigadores, 20 veces el presupuesto del Instituto Nacional de las Mujeres y 50 veces el del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Por estas razones, Rogelio Gómez Hermosillo manifestó que los ciudadanos exigen se modifique la fórmula de cálculo de los recursos públicos que se entregan a los partidos, para que queden vinculados al número de votos válidos emitidos en una elección, y no como ahora se calculan con base en el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

En tal sentido, anunció que se tienen listas diversas movilizaciones muy creativas que atraerán el apoyo y la participación de otros ciudadanos para lograr que la demanda de reducción del financiamiento a los partidos políticos sea atendida durante el actual periodo de sesiones del Congreso de la Unión.

La fórmula propuesta para calcular el dinero público que se entrega a los partidos permitirá la liberación de aproximadamente 1,800 millones de pesos señaló Alberto Serdán Rosales, secretario técnico de Propuesta Cívica, A.C., quien enfatizó la importancia de esta medida si se considera que se están destinando 650 millones de pesos para el combate a la delincuencia organizada en Ciudad Juárez, y 192 millones de pesos para atender la contingencia creada por las inundaciones de este mes.

Serdán Rosales presentó otras propuestas acordadas por la Asamblea Nacional Ciudadana (ANCA), en su reunión del pasado 30 y 31 de enero, en Monterrey, N.L., entre las cuales destacan las siguientes:

- Que se reconozca en la Constitución el derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos, incluyéndose mecanismos como la iniciativa ciudadana, el plebiscito, el referéndum, la revocación del mandato, las acciones colectivas, el derecho a la tutela, el reconocimiento de la contraloría ciudadana y el valor jurídico del voto nulo.

Los miembros de la ANCA presentes en la reunión con los senadores señalaron su acuerdo con la iniciativa legislativa ciudadana, demandando se reduzca el porcentaje a 0.05% para presentar iniciativas ciudadanas, y que reciban atención en un periodo máximo de seis meses.

También se manifestaron a favor de la reelección para presidentes municipales y legisladores, pero de ninguna manera para presidente de la República ni para gobernadores, con cuatro condicionantes:

1. Si se elimina el fuero.
2. Si se reducen los recursos a los partidos políticos
3. Si se instituye la revocación de mandato,
4. Si se generan formas de rendición de cuentas

Al cerrar la reunión, el presidente del Senado Carlos Navarrete señaló que todas las propuestas presentadas por las organizaciones ciudadanas se pasarían a las comisiones dictaminadoras, con la solicitud de que se les pueda escuchar durante la elaboración de los dictámenes.

## Utilizar los medios electrónicos y las redes sociales virtuales

Los **medios electrónicos son baratos, siempre disponibles y dinámicos**, ya que son relativamente fáciles de actualizar, y se puede controlar la información y los mensajes que se difunden. Además, la organización puede interactuar y mantener una comunidad viva de simpatizantes y adherentes a la causa. Aún cuando utilicen otros medios, los electrónicos son una fuente para ampliar la información, comunicarse con los simpatizantes de su causa y echar a andar acciones de manera coordinada.

Para comunicar, las alternativas son vastas y dependen de sus objetivos de corto y mediano plazo. Pueden comunicar mensajes clave, organizar a ciudadanos y buscar que otras organizaciones se adhieran a su causa, a través de un blog o una página web; ambos se pueden construir fácil y rápidamente. La página web, cuya dirección pueden aparecer en todos los materiales y comunicaciones que hagan, la pueden construir fácilmente por contratación, o pueden abrir un perfil de la organización, o la causa de incidencia en Facebook ([www.facebook.com](http://www.facebook.com)) u otra red social virtual. También pueden crear un pequeño video y cargarlo en páginas como You Tube ([www.youtube.com](http://www.youtube.com)). Los ejemplos de sitios en los que

pueden obtener un correo electrónico de manera gratuita son entre otros, Hotmail ([www.hotmail.com](http://www.hotmail.com)) o Gmail ([www.gmail.com](http://www.gmail.com)) y de manera muy simple y barata, hacer que la gente reciba y reenvíe su información para darla a conocer y llamar a la acción.

Repasen las arenas de incidencia, utilicen su mapa de actores, busquen líderes de opinión y piensen en organizaciones e instituciones que les puedan apoyar.

También pueden escribir en un blog o crear uno propio, pues son muchas las personas que visitan cotidianamente estos espacios. El blog se puede construir por medio de [www.google.com](http://www.google.com) o [www.wordpress.com](http://www.wordpress.com), que son los más fáciles de manejar. Algunas personas que escriben en blogs o en plataformas como el **Twitter**, se están convirtiendo cada día más en poderosos líderes de opinión que abren espacios para causas y asuntos que no encuentran cabida o no son de interés inmediato de los medios de comunicación en la programación mediática.

### **g) Construcción de apoyo y movilización de ciudadanos**

La movilización consiste en convocar a grupos y ciudadanos para participar públicamente a favor de un propósito común. Esta estrategia está dirigida sobre todo a reclutar, capacitar, inspirar y trabajar con ciudadanos voluntarios que quieran apoyar la causa. En cantidades importantes, estos voluntarios se pueden convertir en una fuerza política y base social más amplia para la incidencia en políticas, contactando a los medios de comunicación, a funcionarios y a políticos para expandir el mensaje o como medio de presión para llevar a cabo reformas políticas y sociales. Esta estrategia, combinada con la capacitación y el cabildeo, tiene el potencial de empoderar e involucrar a los ciudadanos en los procesos políticos y sociales, contribuyendo a la consolidación democrática.

Se puede utilizar la movilización ciudadana para eventos puntuales o para actividades cotidianas, pero es importante que identifiquen a quiénes quieren movilizar y que les informen cómo pueden participar y con qué instrumentos. Es fundamental que se apoyen en una buena comunicación con quienes participen para darles seguridad de que todos están aportando algo para la causa, inspirarlos y generar un sentimiento de unidad (Toro y Rodríguez, 2001).

Para ello, en primer lugar, es necesario entender muy bien qué inspira y atrae a estos ciudadanos, qué quieren, a quiénes pueden influir, en qué son vulnerables y cómo apoyarlos y empoderarlos para tomar acciones. En segundo lugar, es importante ser creativo y pedirles que lleven a cabo actividades divertidas; al final, se trata de personas que estarán ahí por gusto y en su tiempo libre, apoyando su causa. Aunque conocer a estas personas en carne y hueso es el primer paso, las herramientas tecnológicas y las redes sociales virtuales son una buena forma para mantener estas comunidades activas. También, se puede crear un esquema de membresía donde las personas se afilian y aportan recursos o donan fondos, como una expresión más de apoyo y solidaridad a la causa. Recomendamos identificar a algunos ciudadanos que permitan “abrir puertas” a otros ciudadanos y hablar a favor de la organización, contando con reconocimiento y prestigio local, para ayudar con esta tarea.



## Causa Común, una organización que moviliza a ciudadanos para la rendición de cuentas en Estados Unidos

Después haber participado en el movimiento de derechos civiles y trabajado como Secretario de Salud, Educación y Bienestar para el Presidente Johnson, John Gardner estaba desilusionado del gobierno. Veía que los grupos de intereses privados estaban muy bien organizados, pero la ciudadanía no lo estaba y nadie defendía los temas de interés común. Con esta idea en mente, en 1970 lanzó una campaña de miembros por la “Causa Común” para representar a los intereses de los ciudadanos en Washington. En los siguientes seis meses, 100,000 miembros se adhirieron a la misión de Causa Común. Esta organización, que buscaba instituciones gubernamentales más abiertas, que rindieran cuentas a la ciudadanía, ayudó a detener la guerra en Vietnam, reformar y ponerle tope al financiamiento de partidos políticos y a abrir audiencias públicas del Congreso federal y

estatales, entre otros cambios políticos.

Causa Común utiliza el cabildeo, la investigación y la comunicación como estrategias para lograr estos cambios, pero su fuerza mayor son los ciudadanos organizados y su movilización. La organización cuenta actualmente con medio millón de miembros que pagan en promedio 15 dólares al año y participan en las campañas de reformas políticas, a través de sus 36 capítulos estatales. Desde 2005, trabaja intensamente utilizando correos electrónicos, blogs, Facebook y otras herramientas tecnológicas para que sus miembros contacten a sus diputados, donen e inviten a otras personas a ser miembros.

Causa Común involucra y organiza a ciudadanos a partir de reuniones locales con sus miembros, a quienes les da:



- Una orden del día o agenda modelo, que los miembros pueden adaptar.
- Temas de conversación (*talking points*) que deben discutir sobre problemas y propuestas.
- Artículos de prensa recientes sobre el problema y la solución.
- Algunos consejos para incidir y hacer cabildeo.
- Instrucciones sobre cómo dar seguimiento a los acuerdos de la reunión y comunicar lo que aprendieron.

Algunas actividades que piden a sus miembros y activistas involucrados son (algunas de ellas son herramientas que revisamos más abajo):

- Asistir a foros sobre el problema.
- Ser anfitrión de una reunión entre miembros y otros ciudadanos.
- Donar a la campaña.
- Donar a la organización.
- Ser voluntario en la oficina de la organización.
- Hacer una investigación o escribir un testimonio.
- Adaptar un reporte nacional al contexto regional o local.

- Coordinar el lanzamiento de algún reporte nacional en su región o localidad.
- Escribir una carta al editor de un periódico.
- Llamar a un programa de radio para expresar su opinión sobre el tema.
- Participar en una conferencia de prensa local.
- Escribir una carta a un funcionario o legislador.
- Llamar a un funcionario.
- Tener una entrevista con funcionarios o legisladores sobre el problema o la causa.
- Enviar una postal.
- Enviar un correo electrónico.
- Asistir a una audiencia pública del Ayuntamiento o con un diputado local.
- Firmar y circular una petición al gobierno.
- Investigar el registro de votaciones de algún legislador.
- Enviar un video o fotos.
- Elaborar una manta o carteles.
- Elaborar materiales para la campaña, como posters, folletos, videos, camisetas o carpetas de materiales.

Fuente: [www.laurencoletta.org](http://www.laurencoletta.org) y [www.commoncause.org](http://www.commoncause.org)

Pueden encontrar más información e ideas sobre movilizaciones ciudadanas en:

- [www.avaaz.org/es/](http://www.avaaz.org/es/) (en español, sobre movilizaciones a nivel global)
- [www.greenpeace.org/mexico/](http://www.greenpeace.org/mexico/) (en México, sobre medio ambiente)
- [www.newtactics.org](http://www.newtactics.org) (en español, sobre tácticas en derechos humanos)
- [www.elpoderdelconsumidor.org](http://www.elpoderdelconsumidor.org) (en México, sobre la defensa y el consumo responsable)

## h) Contraloría, monitoreo y exigir cuentas<sup>17</sup>

La contraloría social es un ejercicio de **participación ciudadana dirigida al control, vigilancia y evaluación de las políticas gubernamentales**. La contraloría es una forma de verificar el uso adecuado de recursos públicos y sobre todo de hacer efectivos los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Vigilar un programa público requiere que:

- 1 Identifiquen el problema público que se busca resolver con el monitoreo o contraloría social.
- 2 Investiguen y conozcan muy bien el programa y la institución que quieren vigilar.
- 3 Hagan un flujograma del programa a vigilar (cuáles son los pasos y las etapas de la política pública: cómo se formula, cómo se implementa y cómo se evalúa).
- 4 Establezcan objetivos y delimiten el alcance del ejercicio de monitoreo.
  - Definan la etapa de operación del programa que conviene evaluar o monitorear.
  - Establezcan criterios o parámetros para analizar la información.
  - Elaboren un plan de actividades.
- 5 Definan las necesidades de información y los mecanismos para su recopilación.
- 6 Identifiquen, soliciten, recopilen y registren la información.
  - Recopilen información de la página web y el centro de documentación del programa o la dependencia.
  - Identifiquen y entrevisten a actores clave para obtener información.
  - Soliciten la información por medio del Sistema de Acceso a la Información (INFOMEX), registren y den seguimiento a la información solicitada. (ver **pag.116**).
- 7 Identifiquen y trabajen con aliados y autoridades de la dependencia que muestren compromiso.
- 8 Sistematicen y analicen la información obtenida, de acuerdo con los objetivos del monitoreo.
  - Analicen la normatividad.

---

<sup>17</sup> Para consultar con mayor detalle el proceso de contraloría, y en especial hacer contraloría social de programas de asignación de fondos públicos a Organizaciones de la Sociedad Civil, consulten la guía de Alternativas y Capacidades “*Vigilancia ciudadana a programas de asignación de fondos públicos*”, disponible en la sección de políticas de fomento y publicaciones: [www.alternativasociales.org](http://www.alternativasociales.org).



- Evalúen la transparencia de la dependencia.
  - Analicen la información en términos de cumplimiento de normas y procedimientos.
  - Analicen la información en términos de objetivos del programa y su diseño original.
  - Analicen la información en términos de los resultados esperados y logrados por el programa.
- 9** Redacten un reporte de investigación, siguiendo lo mencionado previamente en la estrategia de investigación y elaboración de recomendaciones (pág. 80 y 81).
- 10** Difundan los resultados entre funcionarios y públicos de diversos sectores:
- Definan y diseñen los productos para difundir los resultados: impresión del reporte, folletos, comunicados de prensa, página web, etc.
  - Definan y diseñen formas directas para difundir los resultados: talleres, presentaciones en foros.
  - Promuevan el intercambio con otros actores: reuniones para discutir resultados, interacción con autoridades públicas para retroalimentar los resultados e impulsar modificaciones al programa.
- 11** Evalúen el proyecto y recojan aprendizajes entre el equipo involucrado.

Más información sobre monitoreo ciudadano y cómo llevarlo a cabo en:

- Guía para el Monitoreo Ciudadano, publicado por la Secretaría de la Función Pública en [www.monitoreociudadano.gob.mx](http://www.monitoreociudadano.gob.mx), sección cómo puedo hacer un monitoreo ciudadano.
- Centro de Contraloría Social en <http://ccs.ciesas.edu.mx/>, sección de proyectos apoyados

## i) Demostraciones públicas

Muchas organizaciones recurren a demostraciones en espacios públicos para difundir su propuesta y llamar la atención de la ciudadanía. Esta estrategia también se complementa con otras.

Algunas de las acciones que son parte de esta estrategia son:

- Manifestaciones y protestas en espacios públicos y visibles.
- Huelgas de hambre.
- Boicots contra ciertos productos o servicios.
- Plantones.

Al recurrir a esta estrategia, les recomendamos ser creativos con estas demostraciones, con elementos como: música, teatro, carteles y mantas artísticas. Es indispensable evitar ser irrespetuosos con los derechos de otras personas. Sobre todo si piensan hacer una marcha o un plantón, pues pueden afectar a terceros que en lugar de apoyar su propuesta, evitarán apoyarlos.

### **j) Responsabilización y acción legal**

Consiste en hacer que los responsables de las causas del problema, asuman las consecuencias de una política pública y se tomen cartas en el asunto. La responsabilización puede ser haciendo públicas las declaraciones y **denunciando las contradicciones** de las autoridades o ejerciendo acciones legales para que se les sancione, en su responsabilidad como funcionarios o legisladores. Para lo primero, deberán revisar los discursos de los funcionarios o legisladores a los que quieren convencer, usar sus propios argumentos, buscar las contradicciones entre lo que dicen y lo que hacen y ponerlos en evidencia.

La segunda opción, la **acción legal**, consiste en apoyarse en recursos legales (amparos y demandas), para darle más validez a lo que solicitan. En primer lugar, revisen el material (leyes, reglamentos) sobre las facultades y obligaciones de los funcionarios, para saber si está cumpliendo o no, y poder denunciarlo conforme a la ley. Busquen abogados sensibles a su causa, que estén bien informados y puedan tomar el caso en sus manos; algunos despachos de abogados llevan estos casos de manera *pro bono*, es decir, donando en especie su trabajo o con un costo subsidiado. La estrategia legal es muy necesaria en casos de defensa de la tierra, el medio ambiente, los derechos humanos, el consumo y la competencia económica.

De gran importancia para esta estrategia son las **acciones**, o **demandas colectivas**. Las demandas colectivas son instrumentos legales que se aplican en Estados Unidos, Canadá, y en América Latina (Colombia, Argentina y Brasil). Estos recursos legales consisten en que amplios grupos de consumidores puedan demandar a empresas sin la intervención de dependencias federales. En temas como materia de protección al consumidor, usuarios de servicios financieros y protección al medio ambiente. En marzo de 2004 se aprobó en México la iniciativa de acciones colectivas, por medio de una reforma al artículo 17 de la Constitución. Esta reforma permitirá que cualquier persona, sin la necesidad de autorización, fuere o poder especial, pueda presentar alguna acción a nombre de toda una

colectividad y que los resultados beneficien a la colectividad misma. De esta manera, todos los reclamos serán más viables y sencillos, al dar la facultad para que un solo representante pueda demandar ante tribunales el cumplimiento de una ley, contrato o reparación de daños, sin ser necesario que todo el grupo comparezca a juicio, compartiendo así los costos del litigio y permitiendo frenar para todos los afectados o potenciales afectados, el abuso, daño, ilegalidad, cobro indebido, contaminación, u omisión perjudicial. Esto otorgará representación y legitimidad a organizaciones y grupos ciudadanos para emprender este tipo de juicios. Esta importante herramienta permitirá que muchas personas recurran a acciones legales y obtengan compensaciones con una sentencia única, combatiendo abusos y malas prácticas. Por eso esta reforma ha sido celebrada ampliamente por las OSCs. Para mayor información, véase [www.alconsumidor.org](http://www.alconsumidor.org) o la página de “Acciones y Demandas Colectivas” en Facebook.

## Recuerden que muchas veces tendrán que combinar más de una estrategia para hacer efectiva su incidencia

### **Ejercicio 9. Cartelera cinematográfica de estrategias de incidencia**

El cine ha documentado numerosas historias de organizaciones y causas que han cambiado políticas públicas y, con ello, han transformado sustancialmente la política y nuestra sociedad. Aquí, elegimos unos cuantos ejemplos que les pueden ayudar a familiarizarse con las distintas estrategias disponibles para elegir su combinación más adecuada.

De aquellas películas que hayan visto, identifiquen las estrategias utilizadas y la causa defendida, y dibujen una línea hacia la película, según las estrategias que más utilizaron sus protagonistas para lograr avanzar su causa.

TÍTULO	CAUSA	ESTRATEGIA
Una verdad incómoda ( <i>An inconvenient truth</i> )	Defensa de la industria tabacalera	Presión Responsabilización y acción legal Cabildeo
Erin Brockovich: Una mujer audaz <i>Erin Brockovich</i>	Derechos de los homosexuales Cambio climático	Producción de materiales educativos y capacitación para dar a conocer el problema público Comunicación, medios y mensajes
Ángeles con Garras de Acero ( <i>Iron Jawed Angels</i> )	Contaminación de los recursos naturales	Contraloría, monitoreo y exigir rendición de cuentas
Gracias por fumar ( <i>Thank you for smoking</i> )	Derechos a la no discriminación	Simbolización Construcción de apoyo y movilización de ciudadanos
<i>Milk</i>	Sufragio de las mujeres	Investigación

En los ejercicios 10 y 11, lean con cuidado los casos que les presentamos. Al final, hay preguntas para discutir y resolver en un grupo pequeño (no más de 6 personas).

### Ejercicio 10. Sonora Ciudadana y sus estrategias

Pueden encontrar el documento completo de esta experiencia y “10 Pasos para Monitorear a tu Congreso” en [www.alternativasociales.org](http://www.alternativasociales.org). Sección de incidencia en políticas públicas y publicaciones.

#### El Monitoreo Legislativo Sonorense

Sonora Ciudadana es una organización de Hermosillo, Sonora, que se dedica a la investigación y seguimiento de las políticas e instituciones públicas en su estado. Uno de sus programas fue el Monitoreo Legislativo Sonorense (MLS) que inició en el año 2006. Este programa evaluó y vigiló durante tres años el desempeño de los legisladores del Congreso del estado con los objetivos de profesionalizar su trabajo, transparentar el poder legislativo y fomentar la participación ciudadana en el proceso de formulación de leyes.

En un primer momento, la organización monitoreó las sesiones parlamentarias, construyendo indicadores para hacer una evaluación más objetiva: **asistencia, puntualidad, producción legislativa, un ejercicio de rendición de cuentas y un registro del voto de cada diputado**. Para ello, acudió a las sesiones del Congreso y algunas comisiones, revisó las publicaciones y gaceta parlamentaria e hizo solicitudes de información. Además, elaboró documentos de investigación que reportaban sobre el desempeño general del legislativo en el periodo de un año, resaltando las tendencias globales del comportamiento de los legisladores (logros, fallas y retos) de forma individual, por comisión y por legislatura.

El principal medio para hacer públicos los resultados del monitoreo fue el portal de Internet de la organización, que ofrecía información básica a la ciudadanía. También se utilizaron otros medios como la elaboración de un programa de radio, que se transmitía en vivo desde el Congreso semanalmente y la realización de conferencias de prensa para presentar la información a los medios, sobre todo en momentos coyunturales en los que era necesario atraer la atención de la opinión pública.

Sonora Ciudadana supo explotar la coyuntura política que se dio cuando la Legislatura apenas iniciaba. Además, actuó oportunamente cuando los legisladores anunciaron que reformarían la Ley Orgánica del Congreso del Estado, aún cuando no se había consensuado con el público como lo indicaba la Ley de transparencia. Sonora Ciudadana solicitó públicamente que se detuviera el proceso para incorporar observaciones y propuestas de la ciudadanía. Ante la presión tanto de la organización como de los medios de comunicación, el Congreso solicitó sus propuestas para incorporarlas. La organización logró que se incluyeran algunas de sus iniciativas, como la creación de una Gaceta Parlamentaria, la reducción del número de comisiones y el fortalecimiento de la Agenda Legislativa Común (que tenía como objetivo hacer del conocimiento público la agenda legislativa, con horarios y fechas de las sesiones para que los ciudadanos pudieran participar).

Como parte de este esfuerzo se decretó la creación de un Comité Ciudadano de Evaluación del Desempeño Legislativo. El director de Sonora Ciudadana se incorporó a este comité y contribuyó diseñando los indicadores a partir de su propia experiencia

con el Monitoreo Legislativo Sonorense.

Fuente: Sonora Ciudadana, [www.sonoraciudadana.org.mx](http://www.sonoraciudadana.org.mx)

### Preguntas para discutir y contestar:

- ¿Cuáles fueron las estrategias que Sonora Ciudadana puso en práctica?
- ¿Cómo se complementaron sus diferentes estrategias?
- ¿Cuándo se utilizó el diálogo y cuándo se pasó a estrategias de mayor confrontación?

## Ejercicio 11. La defensa de los campesinos ambientalistas de Guerrero

### La red de defensa de los campesinos ambientalistas de Guerrero

En 1995, la *Boise Cascade Corporation* obtuvo un contrato de cinco años para extraer madera en el estado de Guerrero, comenzando una tala abusiva en la región. Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, dos campesinos de la zona, organizaron a la población, formando la Organización de Ecologistas de la Sierra de Petatlán. Eventualmente, mediante cartas de denuncia y a través de la distribución de panfletos, lograron que *Boise Cascade* dejara la zona. Sin embargo, algunos funcionarios públicos y caciques locales que obtenían ganancias de las ventas de esta compañía utilizaron sus contactos con el ejército y los gobernantes para perseguir a los dos líderes de la campaña. El 2 de mayo de 1999, Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera fueron arrestados y obligados a aceptar cargos en su contra por posesión de armas de fuego y drogas. Como reacción a estas injusticias se conformó una red de defensa nacional, encabezada por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, que buscó presionar al gobierno para que respetaran los derechos de los campesinos.

Una estrategia que ayudó a maximizar el trabajo de esta red de activistas locales y nacionales fue generar apoyo y presión a nivel internacional. Por un lado, Amnistía Internacional, organización que se dedica a la difusión y defensa de los presos de conciencia, y por otro lado, *Greenpeace International* y *Sierra Club*, organizaciones dedicadas a la defensa y conservación de los recursos naturales, se unieron a la red. La contribución de estas organizaciones internacionales fue fundamental,

pues la información de la injusta detención de los campesinos se difundió por correo electrónico y páginas web internacionales. Se pidió a los miembros de las organizaciones que formaban una amplia red que escribieran cartas, se manifestaran en las embajadas y consulados mexicanos y presionaran para que sus gobiernos tomaran una postura frente a la situación de abuso que prevalecía en México, utilizando el “efecto boomerang”.

Los mensajes que la red difundió fueron claros y llenos de fuerza, con fotografías y testimonios de los campesinos tras las rejas, indicando quiénes eran responsables de la situación. Recordaban públicamente al Secretario de Gobernación sobre sus compromisos adquiridos ante la Organización de Naciones Unidas y ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprovechando la llegada de Vicente Fox al gobierno, quien durante su campaña electoral había enarbolado un discurso democrático y de compromiso con los derechos humanos. El caso también fue llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien hizo una recomendación al gobierno mexicano. Bajo gestiones de esta misma red de organizaciones, se otorgó el premio Goldman de Medio Ambiente (considerado equivalente al Nobel para la protección ambiental) a Rodolfo Montiel. Su esposa Ubalda, lo recogió y durante la ceremonia leyó una carta de agradecimiento de Rodolfo, quien seguía en la cárcel. Posteriormente, Ubalda se reunió con legisladoras norteamericanas y fue recibida por Hilary Clinton (entonces, esposa del Presidente Clinton) en la Casa Blanca, y su fotografía juntas circuló en diversos medios.

Después de seis años, como reacción a este conjunto de acciones coordinadas y al lamentable asesinato de Digna Ochoa quien había sido su abogada, el gobierno mexicano puso en libertad a estos dos campesinos en septiembre de 2005.

---

### Preguntas de reflexión:

- ¿Cuáles fueron las estrategias que se usaron?
- ¿Qué mensaje transmitían? ¿Cómo y a quién iba dirigido?
- En su opinión, ¿cuál fue la estrategia más efectiva?
- Una vez que hayan revisado la siguiente sección sobre herramientas, contesten ¿cuáles herramientas identificas dentro de las estrategias utilizadas?

## 5.2 Seleccionando sus herramientas

Las herramientas son **procedimientos** que de forma sistemática **construyen una estrategia** para llegar a una meta definida. Son útiles para cualquiera de las estrategias que decidas utilizar. Aunque algunas ya las mencionamos dentro de las acciones concretas de cada estrategia, a continuación te presentamos otras nueve herramientas adicionales.

### 1 Análisis político

El análisis político es el seguimiento, recopilación, selección, organización e interpretación de información sobre un fenómeno político para explicar sus causas o predecir su comportamiento. Esta herramienta les permite conocer el mapa político del problema sobre el que están trabajando y la manera como se relaciona con otros temas y actores. Es importante tomarlo en cuenta para planear sus acciones e identificar los momentos oportunos para actuar o posibles obstáculos. Para realizarlo, es importante que entiendan el acontecer y las oportunidades que se presentan. Las actividades que pueden realizar son:

- Dar seguimiento a medios (sistematización de prensa, radio y TV) y sobre todo recurrir a los editoriales o programas de comentarios y análisis político que expliquen las tendencias y los procesos políticos (*Primer plano* de Once TV y *Entre Tres* de TV Azteca son ejemplos claros este tipo de programas).
- Análisis de discursos, boletines y reportes oficiales (de gobierno, organizaciones civiles reconocidas y organismos internacionales).
- Sustener reuniones y pláticas con analistas políticos, que puedan dar su consejo y lectura sobre la situación y coyunturas políticas. Estos analistas pueden ser académicos, políticos, funcionarios o miembros de organizaciones, con esta capacidad de análisis.

### 2 Análisis de coyuntura

Este análisis sirve para identificar momentos favorables, de riesgo y desfavorables como parte de la planeación de las acciones de incidencia y comunicación. Debe tomar en cuenta el contexto económico, social y cultural, además del político. Para realizarlo, pueden considerar:

- Ciclos de **alta o baja intensidad de atención** del público como, por ejemplo, periodos electorales y vacaciones.
- **Días simbólicos** para el problema o los beneficiarios, como serían el día internacional de la mujer, el día de las madres, el día de lucha contra el VIH, el día del niño o el día de la tierra.



- Posibles **sucesos trascendentes** que llaman la atención y están en los medios, como un terremoto o la expedición de una resolución de la Corte.
- Fechas de **emisión de informes por organismos autorizados**, como los informes anuales del Presidente o Gobernadores, las Comisiones de Derechos Humanos, reportes trimestrales del Banco de México o de organizaciones como Médicos sin Fronteras.
- Crisis **económicas mundiales** o sucesos internacionales (cumbres como la del cambio climático, por ejemplo), y su impacto en el ámbito nacional y local.

Con base en este análisis de coyuntura, planeen acercamientos, acciones y estrategias

- de comunicación hacia los actores importantes (medios de comunicación, funcionarios, ciudadanos en general).

### **3 Mapeo de actores y análisis de poder**

Este análisis se enfoca en los actores que intervienen en un proceso en particular y en el papel que desempeñan en la política pública. El propósito es saber qué buscan los actores para acercarlos a nuestra causa o neutralizarlos. El mapeo ayuda a entender a cada actor, sus motivaciones y qué intenta conseguir o cuáles son sus intereses. De esta manera, el análisis les ayuda, primero, a identificar a los aliados y los opositores actuales y potenciales de su propuesta; segundo, a planear sus alianzas y; tercero, a definir estrategias para trabajar con cada uno de los actores.

Deben incluir en el mapeo a todos los actores involucrados en el tema: grupos de la sociedad civil, partidos o fracciones de partidos, congresistas, funcionarios, grupos de presión, medios, etc. Siempre intenten hacer su mapeo incluyendo pasado, presente y futuro en períodos de un año, para poder tomar en cuenta cómo ha evolucionado la posición de los actores y cómo van cambiando las circunstancias. A veces, eventos como las elecciones, la coyuntura o decisiones internas de un partido político pueden cambiar la actitud de los actores. En ocasiones, el punto de inicio es investigar cuál es la posición del actor al respecto, si no la conocen o no es muy clara. Deberán ser lo más concretos posible al realizar este mapeo, listando debajo de cada instancia el nombre exacto del o los tomadores de decisiones, así como los siguientes datos:

**Posición:** si están a favor o en contra de la política pública, o no tienen una postura definida (neutra). ¿Estarían de acuerdo o en desacuerdo con sus objetivos?

**Intereses:** las razones de su posición

¿Para qué les sirve o afecta la política pública? ¿Qué es lo que están buscando?

**a) Ideológicos:** una posición moral frente a un asunto público. Ejemplo, ¿Debe el Estado intervenir en asuntos de la economía o proveer seguridad social?

**b) Políticos y administrativos:** efectos positivos o negativos para la imagen de un actor, coyunturas políticas (elecciones, escándalos, etc.) El puesto burocrático o representativo que ocupa.

**c) Económicos:** se relacionan con el costo/beneficio económico del proyecto, impacto en el presupuesto, gasto financiero o fiscal, ganancia económica, si cuenta o no con fondos, si existe algún costo relacionado con el no actuar/no implementar el programa.

**Recursos** con los que estos actores cuentan para apoyar u oponerse a su causa:

- Apoyo simbólico/ político.
- Autoridad legal o burocrática.
- Recursos económicos (dinero, propiedades, derechos).

Como parte del mapeo, es importante crear un perfil de los actores involucrados. Para ello, pueden llenar una **ficha técnica** con los siguientes datos:

- Datos personales.
- Antecedentes sociales y políticos.
- Pertenencia a organizaciones y redes políticas.
- Relación con la política pública o asunto en cuestión.

Para cada uno de estos actores principales, deberán construir un plan de acción a seguir (diálogo, confrontación, denuncia, alianza, etc.). Una forma sencilla para clasificarlos es el siguiente esquema<sup>18</sup> (más abajo hay otro ejercicio):

---

<sup>18</sup> Agradecemos a Lauren Coletta de Common Cause International facilitar este instrumento.

Figura 35. Clasificación de actores como guía para plan de acción

NÚMERO	CLASIFICACIÓN	RECOMENDACIONES PARA PLAN DE ACCIÓN
1	Son sus amigos y aliados, no los olviden	Asegúrense de que tengan el crédito que merecen como aliados; agradézcanles públicamente su apoyo; manténgalos informados y junto a ustedes en las victorias; involúcrenlos en convencer a sus colegas.
2	Son más importantes que 1 y hay que mantenerlos cerca	Sean moderados en un inicio; escuchen con cuidado sus preocupaciones; organicen y muestren su base social, cuando quieran asegurar su confianza.
3	Su público más importante para persuadir	Esfuércense lo más posible por convencerlos; manténgalos siempre en su radar y envíenles todos los materiales que ayuden a fundamentar su propuesta; enfóquense en sus fuentes de poder (¿de dónde vienen?, ¿quién los influye?, ¿de dónde viene su financiamiento/recursos?)
4	Será difícil convencerlos, pero si los tratan bien no se opondrán activamente a su propuesta	Aunque es probable que no los convenzan, manténgalos cerca y asegúrense de escuchar sus argumentos; encuentren algún grupo que los apoye y también simpaticen con su causa, y busquen que no se opongan activamente a su propuesta.
5	Olvídenlos, aunque deben respetarlos porque los podrían necesitar en otra pelea	No utilicen su tiempo valioso en ellos; neutralicen sus argumentos; manténganse alerta y comprendan bien las acciones que realicen para oponerse; no lo tomen personal.

#### 4 Reuniones de diálogo, seminarios, conferencias, debates

El objetivo de estas herramientas es hacer pública su actuación y la de quien tratan de convencer, al mismo tiempo que generan opinión pública. Para cada foro o diálogo, tengan claro lo que quieren conseguir:

**Conocer los hilos** o motivaciones que mueven a quienes tienen en sus manos las decisiones es un factor que determinará en gran medida su estrategia. Saber si los actores con quienes se deben relacionar tienen vínculos locales, nacionales y/o internacionales, es información fundamental **para cualquier estrategia de incidencia.**

- 1) tratar puntos dentro de una agenda,
- 2) lograr compromisos por parte de su interlocutor.

Pueden ser parte de sus estrategias de investigación, capacitación o comunicación.

## 5 Solicitudes de acceso a información pública

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobó el acceso a la información pública como un derecho que debe ser garantizado por el Estado. Esta ley establece que las autoridades deben registrarse por el principio de que toda la información es pública (sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público) y que toda persona tendrá acceso gratuito a ella. A partir de esta ley se conformaron el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), los institutos estatales y el Sistema de Información Pública (INFOMEX) para garantizar su ejecución. El solicitar acceso a la información pública es una herramienta que puede ser útil para tu estrategia de **investigación y contraloría**. Se puede solicitar información pública a nivel federal, estatal y municipal, aunque los poderes legislativo y judicial tienen sus propios sistemas de acceso a la información.

- Sistema de Información Pública (INFOMEX): [www.infomex.gob.mx](http://www.infomex.gob.mx).
- Colectivo por la Transparencia: [www.mexicotransparente.org.mx](http://www.mexicotransparente.org.mx), sección de sugerencias y asesoría.

## 6 Cartas públicas

Son una herramienta de **comunicación y presión** que ayuda a denunciar cuando el diálogo ya no funciona, cuando algún funcionario no ha cumplido su compromiso o cuando están exigiendo un derecho para una situación poco atendida y conocida por el público. Pueden acompañar su carta con un anexo que contenga las firmas de personas que se adhieran a su causa, pues eso le dará un mayor peso. Esta herramienta es muy útil para las estrategias de **movilización y responsabilización**. Las firmas se pueden recabar tanto física como electrónicamente. Mientras más nombres de “peso” logren sumar a su causa, mayor será el éxito.

## 7 Carta a su representante

Esta herramienta es muy utilizada en países con tradición democrática, en los que la ciudadanía exige a sus representantes que cumplan con sus compromisos y la reelección presiona para responder ante su electorado. En el caso de México, es todavía una práctica incipiente. Para utilizarla, deben identificar primero a su representante: ya sea en la Cámara de Diputados, en el Senado, en el Congreso de su estado, en su Ayuntamiento o la Delegación. Todo aquel que fue votado en las urnas debe responder a sus compromisos y rendir cuentas. Escribirle una carta puede ser una herramienta también de **responsabilización y movilización ciudadana** que genera rendición de cuentas y transparencia y que contribuye a la construcción de ciudadanía.

## 8 Uso y consulta de información

Contar con fuentes de información, que sean confiables y variadas, es una herramienta de **investigación** fundamental que sirve de apoyo para su estrategia global. Algunas fuentes de información que pueden ser útiles son las siguientes:

- Periódicos y semanarios: en esta dirección podrán conocer las distintas fuentes de prensa escrita, clasificada por estados
  - [www.prensaescrita.com/america/mexico.php](http://www.prensaescrita.com/america/mexico.php)
- Entrevistas
- Discursos
- Informes y planes de gobierno
  - [primer.informe.gob.mx/](http://primer.informe.gob.mx/)
- Estadísticas
  - [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
  - [www.conapo.gob.mx/](http://www.conapo.gob.mx/)
  - [www.coneval.gob.mx/](http://www.coneval.gob.mx/)
- Sitios web oficiales del gobierno
  - [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)
- Legislación y jurisprudencia / Decretos y reglamentos de leyes e instituciones
  - [www.juridicas.unam.mx/infjur/leg](http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg)
- Documentación administrativa (contratos, convenios, escrituras, reglamentos internos, memoranda)

- Reportes especializados:
  - [www.bancomundial.org/investigacion/](http://www.bancomundial.org/investigacion/) (Banco Mundial).
  - [www.eclac.cl/analisis/](http://www.eclac.cl/analisis/) (CEPAL).
  - [unesdoc.unesco.org/ulis/index.html](http://unesdoc.unesco.org/ulis/index.html) (UNESCO).
  - [www.ilo.org/public/spanish/publication.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/publication.htm) (OIT).
- Revistas académicas y especializadas.
- Libros.

## 9 Premios y reconocimientos

Algunas redes u organismos utilizan esta herramienta como estímulo para que los actores se comporten de cierta forma o para denunciar las malas prácticas. Los premios o reconocimientos públicos tales como “empresa responsable” o “el diputado más sensible” generan actitudes positivas en los actores con quienes queremos incidir. Otros reconocimientos negativos como “las 10 empresas que más contaminan” o “la publicidad más misógina” ayudan también a darle publicidad y creatividad a sus denuncias.

### Ejercicio 12. Mapeando a sus actores y fuentes de poder

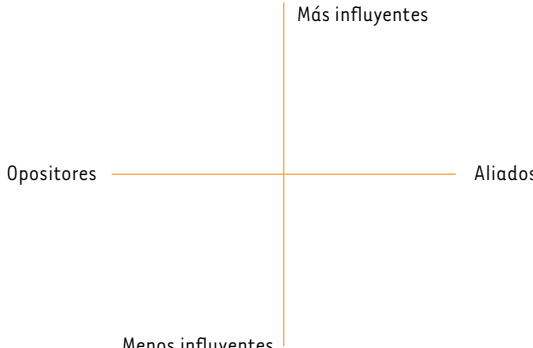
En primer lugar, discutan y respondan a las siguientes preguntas y, en segundo lugar, llenen los dos siguientes esquemas (**Figura 36**) para entender mejor las fuerzas detrás de los actores que deciden sobre la política pública en la que quieren influir. Consideren que los recursos que manejan los actores y su independencia definen su grado de influencia.

#### Preguntas para discutir y contestar:

- ¿Quiénes están involucrados en la política pública que queremos cambiar?
- ¿Estarían a favor o en contra de nuestra propuesta?, ¿cómo resultarían afectados?
- ¿Qué acciones podrían emprender?, ¿qué tipo de influencia tienen?, ¿cuáles son sus recursos?

Figura 36. Matrices para el mapeo de actores

1. Coloquen a los actores que identificaron en sus cuadrantes respectivos.



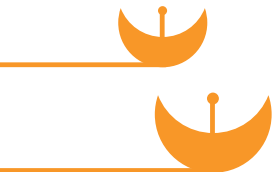
2. Seleccionen a los tres principales actores aliados influyentes, tres principales opositores influyentes y un actor neutro influyente y llenen esta tabla:

ACTOR	A FAVOR NEUTRO EN CONTRA	INTERESES DEL ACTOR (PÁG. 112)	RECURSOS DEL ACTOR PARA INFLUIR (PÁG. 112)	ACCIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA TENER SU APOYO / NEUTRALIZAR
	A favor			
	A favor			
	A favor			
	Neutro			
	En contra			
	En contra			
	En contra			

## Lecturas recomendadas

- Bobbio, Norberto y N. Matteucci (1984): *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998): *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)-Paidós.
- Gordon, Graham (2002): *Manual de defensoría. Bases para entender la defensoría*. Londres, Tearfund.
- Keck, Margaret y Katryn Sikkink (2000): *Activistas sin fronteras*. México, Siglo XXI.
- Kush, Christopher, (2004): *The One Hour Activist. The 15 Most Powerful Actions You Can Take to Fight for the Issues and Candidates You Care About*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Lerdo de Tejada, Sebastián y Luis Antonio Godina Herrera (2004): *El Lobbying en México*. México, Porrúa.
- Mc Kinley, Andrés (2002): *Construyendo una estrategia de medios para la incidencia política*. El Salvador, WOLA.
- Oxfam (1994): *Guide to Advocacy Planning. Oxfam UK/Ire Campaign June 1995 – 2000*. Oxford, Manuscrito.
- Toro, José Bernardo y Martha C. Rodríguez (2001): *La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos*. Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo.





## PASO 6

### PREPARANDO Y FORTALECIENDO SU ORGANIZACIÓN PARA LA INCIDENCIA

#### ¿CÓMO APROVECHAMOS LAS CAPACIDADES DE LA ORGANIZACIÓN Y LA FORTALECEMOS PARA LOGRAR CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

**Objetivo:** Al finalizar este capítulo, habrán valorado los recursos y las capacidades necesarias para incidir.

Como mostramos en el **Paso 1**, definir si la organización está lista y cómo se fortalece para la incidencia es fundamental. Esto tiene que ver con el proceso de maduración de su organización, su identidad y si existen condiciones para planear la incidencia. Como ya mencionamos, en ocasiones se puede confundir la planeación y recursos necesarios para incidir en políticas públicas con la planeación para colaborar en un proyecto gubernamental. Es importante recordar que incidir en políticas públicas se trata básicamente de **persuadir a otros (fundamentalmente, gobiernos) para que transformen sus actitudes, visiones o prácticas**. En este sentido, esta sección trata de diferenciar y concentrarse básicamente en las capacidades para incidir y persuadir, no para aumentar el impacto de la organización, que es mucho más amplio y diverso.

## 6.1. ¿Por qué se requiere preparar a la organización para incidir en políticas públicas?

Cada organización requiere de capacidades y recursos distintos, según el tema que trabaja, su propia historia, trayectoria y profesionalización y las decisiones y planeación sobre dónde y cómo quiere incidir en políticas públicas (**Pasos 4 y 5**).

Prepararse y fortalecerse es importante por los siguientes factores:

- 1 Mayor profesionalización.-** Las OSCs requieren invertir en profesionalizar a sus colaboradores y desempeñarse con mayor efectividad para hacer frente a los problemas sociales que quieren resolver.
- 2 Mayor visibilidad.-** Las organizaciones que inciden cada vez se han vuelto más visibles, opinando en foros y medios de comunicación.
- 3 Mayor necesidad de rendición de cuentas.-** Las OSCs están sujetas a una mayor presión para que den cuentas de sus resultados y sus acciones. Además de sus obligaciones legales y fiscales, los donantes piden con mayor frecuencia que evalúen sus esfuerzos y logren resultados específicos.
- 4 Mayores oportunidades de financiamiento.-** Existen cada vez más donantes que entienden y están dispuestos a apoyar la incidencia en políticas públicas, buscando lograr mayor impacto.
- 5 Mayor competencia.-** Aún cuando los recursos para hacer incidencia han aumentado, el número de organizaciones que quieren incidir y los temas en los que inciden ha crecido a un ritmo mayor. Esto ha llevado a una competencia intensa por los recursos (Raynor, York y Sim, 2009).

Figura 37. Debates útiles sobre el fortalecimiento insitucional y la incidencia

En México, una buena parte de las organizaciones nacieron para ayudar a grupos marginados o por oponerse al gobierno, reivindicando principios de desarrollo alternativo que enfatizaban la informalidad, la flexibilidad y el cambio social. Los activistas tradicionalmente se consideran más "personas de acción", sin dedicar tiempo para pensar en temas institucionales ni procesos internos. Algunos argumentan que la mística y el compromiso deben prevalecer sobre la planeación, los procedimientos estandarizados y la evaluación. Muchos los conciben como instrumentos usados únicamente por burocracias gubernamentales o empresariales, de las cuales las organizaciones se quieren deslindar. Algunas organizaciones han adoptado la planeación estratégica y la evaluación, obligados más por sus donantes internacionales que por su propio interés. De ahí, que el fortalecimiento institucional sea cuestionado o menospreciado por algunas organizaciones dedicadas a la incidencia.

En Alternativas, sostenemos que las organizaciones que buscan incidir, por sus relaciones y retos, deben ser sólidas y fuertes en su gestión interna si quieren sostenerse en el tiempo. Estas OSCs son las que más necesidad tienen de aprender de su propia experiencia para mejorar su desempeño y ser más efectivas. Para tener legitimidad y financiamiento para impulsar sus causas, las organizaciones deben mostrar resultados. Para ello, “deben contar con ciertas capacidades para mejorar procesos internos orientados a garantizar el uso óptimo de los recursos, la eficiencia de la organización y la calidad de sus programas” (Carrillo, Tapia and García, 2006, p. 17).

Desde Alternativas también entendemos sus necesidades particulares. Su fortalecimiento administrativo es fundamental pero no suficiente, pues requieren construir otras capacidades que les ayuden a mejorar su vinculación con actores externos y su contexto. Al buscar un cambio social por medio de la incidencia, estas organizaciones se relacionan con diversos grupos, como beneficiarios, donantes, reguladores, gobierno, empresas, medios de comunicación y sociedad en general. Por ello, argumentamos que se requiere trabajar las diversas dimensiones del fortalecimiento:

DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA O INTERNA	DIMENSIÓN DE RELACIONES E IMPACTO EN CONTEXTO
Constitución legal y fiscal, junto con cumplimiento periódico de requisitos y obligaciones <sup>19</sup> .	Definición y congruencia de su identidad institucional.
Fortalecimiento y clarificación de funciones y responsabilidades de Consejos Directivos, Dirección Ejecutiva y colaboradores.	Liderazgo, coherencia y credibilidad de sus integrantes, tanto en el Consejo Directivo como en su Dirección Ejecutiva.
Procesos de planeación estratégica y planeación operativa.	Construcción de confianza y formación de alianzas y coaliciones, incluyendo a sus beneficiarios.
Gestión de recursos humanos y voluntariado, incluyendo reclutamiento y retención de talento y manejo de conflictos.	Sensibilidad y análisis permanente del contexto.
Procesos de procuración y diversificación de fondos <sup>20</sup> .	Negociación y construcción de alianzas/ coaliciones con otros actores.

<sup>19</sup> Incluye convertirse en donataria autorizada y estar inscrita en el Registro Federal de OSCs (contar con CLUNI).

<sup>20</sup> Incluye procuración de fondos, sean institucionales o donaciones particulares, y siguiendo su misión, generación de recursos (por medio de prestación de servicios, comercialización, etc.)

DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA O INTERNA	DIMENSIÓN DE RELACIONES E IMPACTO EN CONTEXTO
Gestión y control administrativo-contable de recursos financieros.	Transparencia y rendición de cuentas.
Sistematización de su conocimiento y aprendizajes.	Manejo de medios de comunicación y campañas de educación
Procesos de evaluación, construcción de indicadores y medición de resultados e impactos.	Conocimiento especializado en su área de trabajo.
Comunicación y visibilidad de sus acciones y resultados.	

Fuente: Carrillo, Tapia y García, 2006.

A continuación explicamos los recursos, los niveles de fortalecimiento y las capacidades institucionales que consideramos necesarias para incidir en políticas públicas. Esta sección puede ayudar a que su organización identifique aquello con lo que ya cuenta y también a descubrir lo que requiere fortalecerse. En ese sentido, es necesario que cuiden y nutran sus fortalezas, así como atiendan sus puntos más débiles.

### 6. 2. Recursos necesarios para incidir en políticas públicas

Para tener éxito en la incidencia, la organización deberá identificar la contribución que puede hacer a las políticas públicas, sus estrategias y su posicionamiento, haciendo también un uso óptimo de sus activos. La organización deberá hacer un autodiagnóstico de los recursos que tiene y los que necesita, así como las fortalezas y recursos en la comunidad y en otras organizaciones. **Los recursos, bien utilizados, le permiten a una organización desarrollar capacidades para incidir más efectivamente.** Estos recursos son **humanos, financieros, de tiempo** e intangibles como la **reputación** y las **relaciones**.

#### Recursos humanos: colaboradores, consejo y voluntarios

Los principales recursos para incidir son un **equipo operativo profesional**, en particular, la Dirección Ejecutiva y/o la persona responsable del proceso de incidencia. Su perfil debe

ser de una persona familiarizada con los procesos políticos, el gobierno y las leyes. Deberá contar con una buena capacidad de análisis, investigación, argumentación, redacción, así como excelente comunicación, capacidad para persuadir y negociar con funcionarios, asesores, legisladores y otros tomadores de decisiones. Si la incidencia considerará la formación de coaliciones y alianzas, serán necesarias habilidades para coordinar diversos grupos, así como reclutar, motivar y supervisar a voluntarios. Si entre las estrategias de incidencia está la comunicación, se deberá considerar una persona familiarizada con los medios y las tecnologías. El dominio del inglés puede ser útil, sólo si se requiere revisar reportes internacionales o la incidencia implica coordinación con grupos internacionales.

Es indispensable que quienes estén involucrados se comprometan auténticamente con la causa, de modo que puedan retransmitir a otros el entusiasmo, la urgencia y el propósito de las acciones que llevan a cabo. Además, deberá ser claro cómo se toman las decisiones y las líneas de mando o responsabilidad, en particular entre Consejo Directivo, Dirección Ejecutiva y responsable de incidencia, así como con el resto del equipo que en ciertas tareas deberá apoyar. Dado que las curvas de aprendizaje en estos temas son largas y parte del trabajo es construir relaciones con distintos actores, se deberá también priorizar la profesionalización y retención de los colaboradores con esta experiencia y relaciones.

Los miembros del **Consejo Directivo** son también una pieza importante, pues la credibilidad y congruencia de la organización dependen en buena parte de su Consejo Directivo. Deben conocer y apoyar el plan de incidencia, involucrándose en la medida en que sea posible. Hay formas muy sencillas para hacerlo: los consejeros pueden “aportar contactos, relaciones y acceso a personas y organizaciones clave; comunicar los mensajes de la incidencia de la organización a sus propios círculos de influencia; y proporcionar información y retroalimentación sobre cómo otros en la comunidad perciben los temas y las soluciones” (Raynor, York y Sim, 2009, p. 16).

Finalmente, se deberá considerar también a los **voluntarios** como parte de los recursos humanos de la incidencia. Hay numerosas oportunidades para involucrar y formar ciudadanos en estos procesos (ver **pag. 101**), aunque también su reclutamiento, capacitación y supervisión requiere planeación, tiempo y recursos.

## Recursos financieros: financiamiento, aportaciones de miembros, donaciones en especie y servicios de voluntarios

Dado que se requiere un personal profesional, con cierta seguridad y continuidad que se dedique tiempo completo a defender y avanzar las causas de la organización, se debe de contar con recursos financieros. Una pequeña iniciativa de incidencia se podrá sostener con los mismos recursos que la organización ya cuenta, pero si el proceso de incidencia es más amplio, requerirá de un presupuesto y recursos financieros adicionales. El tiempo de la Dirección Ejecutiva también deberá incluirse en este presupuesto por cubrirse. Es importante que comuniquen y discutan con los donantes más importantes, su interés por hacer incidencia de modo que no se sorprendan y entiendan la nueva dirección que la organización tomará, sin que su apoyo esté en riesgo.

El financiamiento disponible específicamente para la incidencia en México es escaso. Sin embargo, hay diversas fuentes que deben tomarse en cuenta. **Al planear la recaudación para la incidencia, es tan importante la cantidad de recursos como la propia diversificación de las fuentes de fondos y su estabilidad.** Con respecto a los **financiamientos institucionales**, se deben buscar no sólo aquellos que explícitamente apoyan la incidencia y la contraloría de políticas públicas. Se puede recurrir a financiamientos temáticos (niños, mujeres, adultos mayores, agua, etc.) enfatizando la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía, si van a involucrar a voluntarios o beneficiarios en sus estrategias, o en la transparencia y el acceso a la información. También pueden solicitar recursos exclusivamente para una parte crucial de su estrategia de incidencia; por ejemplo, hacer una investigación, difundir a través de medios de comunicación, capacitación y talleres, etc.

Resulta fundamental que mantengan independencia y credibilidad para la incidencia, por lo que deberán cuidar mucho que sus fuentes de financiamiento no comprometan estos valores. Antes de aceptar ciertos financiamientos de empresas o gobiernos que puedan ser controversiales, discutan y consulten a su coalición, su Consejo Directivo o los demás miembros de la organización. Esto es particularmente relevante para financiamientos de empresas farmacéuticas en temas de salud, agro-tecnológicas en desarrollo rural, mineras-extractivas-químicas en medio ambiente, entre otras. Cuando sea financiamiento público para hacer contraloría, asegúrense que existen reglas, transparencia y voluntad para

asignar los recursos sin condicionamientos y respeto a los resultados y el posicionamiento de su organización frente a las políticas sujetas al escrutinio.

Las **aportaciones de miembros** pueden ser también una forma independiente y efectiva para financiar su incidencia. Para ello, deberán procurar fondos de particulares o socios en donde los donantes se sientan parte de la causa y que los resultados potenciales de la incidencia les atraigan y representen un beneficio. Pueden donar de manera recurrente (un pequeño monto mensual o trimestralmente que se cobre a través de una tarjeta de crédito, débito o cheque) o donar para cubrir ciertos gastos en particular (contratar un espacio en medios, imprimir materiales, publicar un reporte, hacer una conferencia de prensa, etc.).

Construir una estructura de miembros implica involucrar a los ciudadanos tanto en las estrategias de movilización como en el financiamiento del proceso de incidencia. Si les interesa que los ciudadanos apoyen financieramente su proyecto de incidencia, tendrán que construir un sistema para recibir los pagos (sistemas de cargos automáticos o mensajeros/voluntarios que recojan los donativos periódicos), un formato de solicitud donde recojan toda la información requerida y un sistema de registro y seguimiento. Aunque algunas veces los miembros no esperan recibir algo a cambio por su aportación, siempre es bueno darles algún beneficio simbólico, como el envío de boletines que los mantenga involucrados en la causa, invitaciones a acciones y eventos, descuento en publicaciones, reconocimientos personalizados y mención en su informe anual.

Las **donaciones en especie y servicios profesionales de voluntarios** pueden ser también aportaciones muy valiosas, siempre y cuando sean recursos que la organización requiera para la incidencia. Se recomienda que cuando se haga un presupuesto, se consideren los recursos que se pueden conseguir en especie o como aportaciones de servicios profesionales de voluntarios (espacios y relaciones en medios de comunicación, diseño gráfico, servicios o asesoría legal, papelería, equipo, espacios para foros o conferencias, viáticos o promociones-kilómetros para viajes, entre otras).

### **Recursos de tiempo**

Los procesos de incidencia son sobre todo intensos en gestiones, reuniones, entrevistas y llamadas. Y por lo tanto, el tiempo es uno de los recursos más importantes. Con menos

recursos financieros, el tiempo se vuelve un valor muypreciado, pues el personal comúnmente se divide entre muchas tareas. Es muy valiosa una buena planeación del tiempo, tanto de los colaboradores que estarán directamente involucrados como de los cronogramas de actividades, en particular de la formación de coaliciones e involucramiento de ciudadanos, que necesitarán siempre cierta maduración.

### **Recursos intangibles: reputación y relaciones**

Los recursos intangibles también son indispensables para la incidencia; aquí, sugerimos dos. La **reputación**, que se refiere a la confianza y el prestigio que las personas tienen de una organización en torno a su profesionalismo, la calidad, la relevancia y el impacto de su trabajo. Esta reputación se crea a partir de los esfuerzos de visibilidad y de vincularse con líderes de opinión en ciertos sectores, que puedan recomendar o hablar bien de su trabajo.

Las **relaciones** son vitales, sobre todo con líderes de distintos sectores como gobierno, empresas, medios de comunicación y organizaciones. En este sentido, se debe ser capaz de tender puentes entre estos sectores, a través de la creación de espacios neutrales y apartidistas vinculados a la promoción del cambio social. Las relaciones permiten atraer a más personas y más recursos. Las relaciones son uno de los recursos indispensables para la estrategia de construir coaliciones y movilizar ciudadanos.

### **6.3. Capacidades necesarias para incidir en políticas públicas**

Las capacidades institucionales que las organizaciones de incidencia requieren construir, se construyen a partir de los recursos disponibles en la organización, se relacionan con involucrar de manera efectiva a 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 (Lewis, 2003 y Fowler, 1997). Su fortalecimiento debe ir encaminado a mejorar su desempeño, sus relaciones, sus resultados y también su impacto en los procesos de cambio social, como el empoderamiento, las relaciones más horizontales, la rendición de cuentas, la promoción del desarrollo, la justicia social y la reducción de la pobreza, entre otras.

En general, las organizaciones dedicadas a la incidencia no tienen tan claramente



diferenciados sus programas y su desarrollo institucional. Los Directores Ejecutivos con frecuencia encabezan tanto los procesos de incidencia como la procuración de fondos y son la cara pública de la organización. Dado que la incidencia en políticas públicas es sumamente incierta, porque influyen múltiples factores y fuerzas, se requiere que la organización sea flexible y se adapte rápidamente a las circunstancias y el ambiente. Sin embargo, bajo estas condiciones resulta difícil planear y evaluar, así como rendir cuentas a los donantes de los resultados logrados y qué tanto fueron atribuibles a la incidencia de la organización (Raynor, York y Sim, 2009). A partir de estas consideraciones sobre las organizaciones de incidencia, explicamos las capacidades que éstas requieren construir:

### Capacidades de visión de cambio social y liderazgo

Una capacidad fundamental para incidir es 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 debe y está en posición para incidir en cierta política; y persuadir con suficientes razones a otros para que se involucren.

El liderazgo fuerte hacia el exterior—la capacidad de motivar y persuadir a diversos públicos, construir consensos, generar propuestas, cabildear con credibilidad y cumplir con el objetivo deseado—debe de ir acompañado de una cultura organizativa. Esta cultura, por un lado, incluye 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. Por el otro, dentro de esta cultura se debe animar y estar dispuesto a correr riesgos calculados, así como celebrar el éxito y aprender del fracaso<sup>21</sup>. Como parte de

“Los líderes que buscan incidir tienen el intimidante reto de **armar las piezas de un complejo rompecabezas**, alineándolas en un camino sólido **hacia el éxito**. Deben articular esfuerzos e interacciones en estrategias que muevan a la organización hacia resultados precisos. Deben transmitir esta visión no sólo al equipo operativo y al Consejo, sino también a donantes, aliados y al público en general”.

Raynor, York y Sim, 2009.

<sup>21</sup> Algunas iniciativas para cultivar y fortalecer estos liderazgos se han enfocado también en nutrir y cuidar a la persona, así como darle pausas o espacios para reflexionar y recargar energías, de manera que no se desgasten profesionalmente (síndrome de burn-out).

esta cultura, el Consejo Directivo deberá entender y apoyar activa y explícitamente. No sólo el prestigio y la credibilidad de la organización están expuestos durante el proceso de incidencia, sino que también está en riesgo su reputación como consejeros, sobre todo cuando se trata de asuntos polémicos.

### Capacidades de construcción de confianza y articulación del tejido social

Esta capacidad consiste en identificar y evaluar los distintos activos y grupos que hay en la comunidad, así como los recursos que cada uno puede aportar a la causa (tiempo, conocimientos, recursos financieros, relaciones, reputación, credibilidad, etc.). Ello implica un buen mapeo de los actores. La articulación<sup>22</sup> y colaboración con otras personas y organizaciones aumenta los recursos, fortalece los esfuerzos complementarios, refuerza los mensajes y el alcance de los mensajeros, y multiplica el impacto.

Además de reconocer estas “piezas del rompecabezas”, se necesita mucha empatía para involucrar a otros actores adecuadamente al proceso. “Convencer a las personas que cambien su comportamiento requiere también entender muy bien sus necesidades y deseos, y saber qué cosas los mueven y consideran importantes y positivas” (Raynor, York y Sim, 2009, p. 15). Se trata pues de articular lo que el cambio deseado significa para los otros; ser receptivo de sus solicitudes y necesidades; respetuoso de su tiempo y sus propias capacidades, habilidades y limitaciones.

La **construcción de confianza** y el desarrollo de relaciones personales son muy importantes. Sugerimos que creen espacios seguros donde se cultiven la generosidad y el entendimiento, bajo una buena facilitación del proceso. La transparencia y el buen gobierno de las coaliciones/ alianzas, como mencionamos en el **Paso 5**, son ingredientes fundamentales para mantener estas relaciones de confianza.

**El reto es reconocer los diferentes intereses,** desarrollar estrategias que atraigan a los distintos grupos y presentar la causa de modo que les interese, acomodando las diferencias culturales.

Pueden apoyarse con diversos actores de la comunidad, sobre todo aquellos que serán los más **afectados por** el éxito o el fracaso de la **incidencia**. También consideren **involucrar a sus beneficiarios** en la elaboración de demandas y propuestas de solución, con herramientas como los diagnósticos participativos.

<sup>22</sup> *Networking* o construcción de redes y contactos.

En este mismo sentido, compartan la información durante el proceso de incidencia con las diversas partes, sean organizaciones, tomadores de decisiones, medios de comunicación o ciudadanos. Las herramientas tecnológicas, como se verá más abajo, pueden ayudar en este proceso, pero siempre es bueno recordar que la confianza y articulación se construyen a partir de **diálogos directos y francos**. La habilidad de mantener constantemente informados a los actores es fundamental, con acciones como:

- Compartir investigaciones y reportes útiles para el entendimiento del problema público que se desea solucionar.
- Anunciar sus eventos y acciones.
- Enviar boletines informativos.
- Difundir los resultados de su incidencia.

Aunque crear una red o coalición es una capacidad de liderazgo, la habilidad para mantenerla, administrarla y usar estas alianzas para el éxito forman parte de la capacidad de construir confianza y articulación. Finalmente, les recomendamos evaluar constantemente si la organización debe mantenerse en cierta red o alianza; entrar y salir de estas relaciones con fluidez, sin descuidar las relaciones de largo plazo. Ésta es también una capacidad que la organización requiere desarrollar.

### **Capacidades de análisis, flexibilidad, evaluación y aprendizaje**

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. Las herramientas del **Paso 5** de análisis político, análisis de coyuntura y mapeo de actores ayudan a “leer” este contexto, pero al final también se trata de que la organización tome decisiones de acuerdo con este análisis (recuerden tener claro quiénes dentro de la organización o coalición tomarán estas decisiones).

Para ser capaz de adaptarse continuamente al contexto, se requiere que la organización tenga cierta flexibilidad para asignar y reasignar sus recursos, tanto recursos humanos y financieros como espacios y tecnología. De ahí que el financiamiento de la organización debe provenir de donantes institucionales que entiendan y permitan esta capacidad de adaptación, de financiamientos dirigidos al apoyo general no etiquetado (*general support*)

o de un esquema de miembros y donantes particulares que permita usar los fondos con mayor flexibilidad.

Las metas y los objetivos de la incidencia de una organización deben de ser claros y cambiar muy poco, aún cuando las estrategias y acciones sean flexibles y adaptables al contexto. Para ello, es fundamental monitorear y medir los cambios y progresos que se van alcanzando, con las distintas estrategias como se mencionó en el **Paso 5**. Aquí presentamos algunos consejos prácticos para que la organización monitoree sus resultados e incorpore los aprendizajes de manera institucional:

❑ **Documentar el diagnóstico o la “línea base”**, es decir, la situación existente previa a la incidencia (cómo era la redacción de una ley, la opacidad de una política o un presupuesto, las actitudes y visiones que existían, entre otras). Esto será muy útil para saber posteriormente qué y cuánto cambió.

❑ **Establecer en la planeación como metas de corto plazo ciertos momentos o logros clave del proceso** que puedan alcanzarse de manera realista, evaluando si se llegó a ellas como se planeó. Por ejemplo, articular la coalición, tener entrevistas con ciertos funcionarios, presentar un reporte ante medios, construir una base de datos de simpatizantes, introducir una iniciativa en el Congreso, lograr un número de firmas de adhesión, entre otras. Resulta fundamental comunicar a las partes interesadas (miembros de la coalición, simpatizantes, donantes, funcionarios) estos logros de la campaña de incidencia, para asegurarles que se ha avanzado y, con ello, construir confianza en la organización.

❑ **Evaluar y documentar cambios en la visión y actitud de las personas como parte del proceso de incidencia**. “El voto de un diputado, la sentencia de un juez, la decisión de un ciudadano de escribir una carta, el reportaje de un periodista, la decisión de un editor de publicar un artículo. La evaluación de la campaña de incidencia puede incluir un análisis de los cambios de comportamiento que han sucedido como resultado del trabajo de la organización” (Raynor, York y Sim, 2009, p. 22). Estos cambios de comportamiento son igualmente válidos cuando tienen lugar al interior de la organización.

❑ **Involucrar al Consejo Directivo de la organización para monitorear objetivos de corto y largo plazo**. Los consejeros tienen el papel de supervisar el desempeño y las finanzas de la organización, así como monitorear el progreso de los momentos clave, discutir el cambio de estrategia y evaluar los objetivos de largo plazo de la incidencia.

☑ **Hacer “altos en el camino”, dar espacios para evaluar y escribir las lecciones aprendidas para futuras experiencias.** Dentro del plan, se deberá contemplar encuentros para reflexionar sobre lo que se ha logrado, revalorar y reenfocar los objetivos, y sistematizar la experiencia y lo aprendido. A continuación en el **Ejercicio 13** sugerimos un formato sencillo para sistematizar los resultados logrados, las lecciones aprendidas para considerar en futuros proyectos y lo que se hubiera hecho diferente.

## Capacidades políticas

Esta capacidad tiene que ver con tres elementos:

**1)** relación, **2)** negociación y **3)** comunicación inter-personal.

El elemento de **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. También es entender el uso y las fuentes del poder: saber ejercerlo y comunicarse adecuadamente con quiénes lo ejercen. El elemento de **negociación** es aquel que nos permite lograr acuerdos de forma que tanto la otra parte, como nosotros, nos veamos beneficiados. Y el último elemento, la **comunicación inter-personal** tiene que ver con la empatía, como lo mencionamos en la capacidad de construcción de confianza, y requiere de interactuar con carisma con otras personas, escuchándoles, creando confianza y persuadiéndoles para actuar de cierta forma, incluso con aquellas personas con perspectivas muy diferentes.

Por último, la capacidad política también incluye la necesidad de conocer y reflexionar sobre uno mismo, haciendo un ejercicio de auto-crítica. Reconocer tanto sus propias fortalezas y limitaciones; sentirse humilde, encontrar la fuerza interna y saber que el poder es algo transitorio. Igual que los políticos, las personas de las organizaciones no deben “perder piso” y es muy sabio escuchar a otros y a sí mismo. La política es sumamente voluble: a veces se está arriba y a veces se está abajo; ser fuerte, auténtico y coherente en ambas circunstancias es una habilidad para hacer buena incidencia.

Movilizar a ciudadanos es una de las habilidades que más requieren de capacidad política, pues aquí no se trata de que la organización cabildee y difunda los mensajes. Como se señaló en el **Paso 5**, movilizar quiere decir que los propios ciudadanos adopten la causa y la promuevan ellos mismos.

## Capacidades técnicas

Estas capacidades se refieren al conocimiento dentro de la organización para avanzar 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. Se necesita conocimiento de la temática en específico y experiencia en el diseño de programas. Si la organización ha creado proyectos o modelos innovadores, y los tiene sistematizados y evaluados, será mucho mejor. Así tendrá mayor legitimidad y será visto como experto, sobre todo, si quiere actuar sobre la definición del problema, la elaboración de alternativas de políticas o su evaluación, como describimos en el **Paso 4**.

Además de conocer bien la temática y el problema, deberá conocer los principales puntos del debate del tema y ser capaz de crear, analizar o interpretar propuestas de políticas públicas, así como datos e información relevante. También debe estar familiarizado con el proceso de la política pública; es decir, conocer la ley, el programa sectorial, los documentos oficiales más relevantes e identificar muy bien a los tomadores de decisiones, y por lo tanto el organigrama de las áreas involucradas. En ocasiones, se requerirá también de un conocimiento técnico legal, como análisis jurídico, para proponer redacciones de documentos e iniciativas legales o, incluso, para defender a sus activistas después de actos de presión pública, si fuera el caso.

## Capacidades de gestión de recursos humanos, financieros y tecnológicos

Es la capacidad para administrar de manera efectiva el tiempo disponible de la organización y su **personal**. Junto con el equipo operativo, los voluntarios y ciudadanos son uno de los recursos más valiosos para la incidencia, por lo que también deberá gestionarse de manera integral: reclutándolos y motivándolos, organizando claramente sus tareas y productos esperados, y supervisando y retroalimentando su trabajo. De ahí que si para el proceso de incidencia los voluntarios son pieza fundamental, se deberá destinar recursos para su gestión.

Por el lado de los **recursos financieros**, la organización deberá tener un buen manejo y capacidad administrativa. Deberá contar con una buena procuración de fondos, un sistema de reportes financieros y un cumplimiento cabal de sus obligaciones legales y fiscales. En

términos de la procuración de fondos, será necesario presentar las propuestas bajo tiempos previstos y de manera que el donante se sienta cómodo con el proceso de incidencia; diversificar la base de donantes de manera que no se dependa de un solo donante y acordar la posibilidad de cambiar y ajustar los rubros del presupuesto, de modo que la organización pueda ser flexible y se adapte fácilmente. Es muy importante hablar con honestidad y confianza con los donantes, creando expectativas reales y no terminar justificándose sobre por qué no se lograron todos los cambios previstos.

Cuando se recauden fondos ciudadanos, será indispensable reportar a los donantes y miembros sobre los ingresos y gastos de la organización. Los **reportes** ayudarán a la organización a monitorear sus gastos y reasignaciones, además de crear transparencia y rendición de cuentas de las finanzas ante el consejo y la sociedad en general. Entre lo que se recomienda reportar son: actividades y resultados, así como ingresos (junto con el porcentaje de cada fuente de financiamiento y nombres de donantes cuando sea necesario por el monto o prestigio) y gastos (junto con el porcentaje gastado en los rubros más importantes, incluyendo gasto operativo o desarrollo institucional de la organización). **Cumplir** con el pago y la declaración de impuestos, las obligaciones laborales y los reportes anuales que las autoridades establecen de manera obligatoria<sup>23</sup> puede ser visto como un asunto básico, cuyo incumplimiento deja muy vulnerable a la organización durante la incidencia.

La información y el conocimiento se deben de manejar de manera efectiva, tanto hacia el interior como hacia afuera de la organización. Esto sólo será posible si se cuenta con **equipo y herramientas tecnológicas** para compartir documentos entre el personal y las distintas organizaciones aliadas, así como para difundir información entre las audiencias relevantes. Entre las herramientas tecnológicas indispensables están las plataformas para redactar documentos en colaboración, sistemas de gestión de documentos y organización de archivos para que los distintos grupos encuentren la información relevante y bibliotecas o centros de documentación (físicas y electrónicas).

---

<sup>23</sup> Los informes por presentar más importantes son: 1) Registro Federal de OSCs, aún cuando no se hayan recibido fondos públicos (enero-febrero); 2) Declaración fiscal informativa y de proveedores (febrero) y de impuestos anual para personas morales (marzo) (las declaraciones provisionales se presentan mensualmente); y 3) Dictamen fiscal simplificado (auditoría), en caso de ser donataria autorizada, (junio). En caso de ser regulada por una Junta de Asistencia Privada, se requieren presentar presupuesto e informes financieros adicionales.

Otra capacidad tecnológica fundamental es la gestión de contactos en bases de datos accesibles y segmentados, para capturar y mantener al tanto a simpatizantes, voluntarios, funcionarios, medios de comunicación o donantes. Hay herramientas tecnológicas que sirven para capturar firmas de adhesión en línea o enviar correos con peticiones<sup>24</sup>. Las redes sociales por internet, como se menciona en el **Paso 5**, han probado ser un elemento crítico para obtener buenos resultados de incidencia. En torno a la recaudación de fondos también hay diversas herramientas tecnológicas para lograr donaciones en línea, que van desplazando actividades tradicionales como el “boteo”.

**Figura 38.** El debate entre profesionalizar personas o fortalecer organizaciones

La profesionalización se ha usado como un sinónimo del fortalecimiento. Sin embargo, en la práctica bajo la idea de profesionalización se han ofrecido cursos de capacitación a personas que trabajan en organizaciones, asumiendo que esto se traducirá en organizaciones más fuertes.

En Alternativas distinguimos entre: la profesionalización de las personas y el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones. Nos referimos a la profesionalización cuando se capacitan personas que pueden mejorar el desempeño y la efectividad de la organización. Hablamos de fortalecimiento de capacidades cuando tiene que ver con las prácticas y dinámicas que se institucionalizan dentro de la organización, como procedimientos, documentos, manuales, herramientas, hábitos y conductas cotidianas.

Como Girardo (2007) escribe, “la capacitación es una actividad educativa con el propósito de aumentar y reconocer el conocimiento de los individuos, que puede traducirse en un cambio organizacional sólo bajo ciertas condiciones, pero nunca en una forma automática. Esto es, hay varios factores complejos entre el aprendizaje de un individuo y lograr cambios en la organización que deben reconocerse” (p. 24). Obviamente las organizaciones están formadas por individuos que traen consigo habilidades, conocimientos y competencias. Sin embargo, las habilidades que una persona tiene no implica que las pondrá en práctica en su contexto organizacional (Kaplan, 1994).

¿Bajo qué condiciones las personas usan las herramientas, ideas, conceptos y metodologías aprendidas en talleres y capacitaciones para fortalecer a su organización? Tienen que ver con la cultura organizacional, con suficientes recursos y tiempo, con jerarquías internas, mecanismos y procedimientos institucionales existentes, entre otras. ¿Y qué pasa con la rotación de personal? Al reconocer que hay una alta rotación de personal entre las organizaciones, los recursos invertidos en la profesionalización de ciertas personas no se traducen en fortalecimiento de la organización. Por estas razones, se debe de pensar en el fortalecimiento en varias escalas: la individual, la organizacional y la de sinergia, cuando existen varias organizaciones o redes.

<sup>24</sup> Si desean explorar con más detalle este tema, les sugerimos consultar la página web de Alternativas y Capacidades, en la sección de incidencia y publicaciones *Guía para el uso de tecnología para la incidencia*: [www.alternativasociales.org](http://www.alternativasociales.org).



## 6.4. Las distintas escalas para el fortalecimiento de las capacidades de incidencia

El fortalecimiento para la incidencia se da en distintas escalas, de manera que los recursos se conviertan en capacidades institucionales, se conserven y se consoliden, aún con los cambios de personal. Las distintas escalas donde se trabaja son:

- **Individual o personal:** se refiere al liderazgo, comportamientos, valores, actitudes y habilidades políticas y de comunicación de las personas involucradas en la incidencia. Estos los legitiman y les dan autoridad y liderazgo moral, al mismo tiempo que fortalecen la organización y su causa.
- **Organizacional:** las habilidades de los individuos ayudan a la organización, pero debe haber ciertas dinámicas y condiciones para mejorar el desempeño de la organización. Las habilidades deben de insertarse dentro de una estructura, donde la organización construya capacidades institucionales, como se menciona en la **Figura 38**. Éstas por ejemplo tienen que ver con la administración, la cultura organizativa, los procedimientos, la coherencia y la reputación, entre otras.
- **Sinergia:** son las habilidades y relaciones que se requieren para que varias personas u organizaciones puedan trabajar de manera coordinada, distribuyéndose claramente las responsabilidades como un equipo, complementándose con respeto y tolerancia, creando alianzas y manejando los conflictos de las propias dinámicas de poder. Se da, por ejemplo, cuando la organización participa en redes, consejos, comités, confederaciones, alianzas y campañas, etc.

### Ejercicio 13. Lecciones aprendidas de experiencias previas de incidencia

Si ustedes o la organización ha tenido alguna experiencia previa de incidencia, discutan y completen este ejercicio antes del pasar al **Ejercicio 14**. Si no han tenido esta experiencia, pasen directamente al **Ejercicio 14**.

1. ¿Cuál era el cambio o la propuesta original que se buscaba en esa experiencia de incidencia?

---

---

2. ¿Qué problema público buscaba resolver?

---

---

3. ¿Qué logros tuvo ese proceso de incidencia (cambio de visiones y actitudes; nuevos programas, legislación o reformas, por ejemplo)?

---

---

4. ¿Cuáles problemas/obstáculos se enfrentaron y cómo se superaron?

---

---

5. ¿Cuáles fueron los momentos del proceso que resultaron cruciales para los logros o fracasos de mediano y largo plazo?

---

---

6. ¿Cómo fue la articulación más importante con otras organizaciones, ciudadanos, medios o funcionarios? (si fuera necesario, separar para cada actor la respuesta)

---

---

7. ¿Qué limitaciones tuvo el proceso de incidencia?, ¿qué no se alcanzó y por qué?

---

---

8. ¿Qué se hubiera hecho con más recursos/tiempo?

---

---

9. ¿Qué información debería recopilarse para conocer los resultados e impactos del proceso de incidencia y para dar seguimiento al trabajo realizado?

---

---

---

10. ¿Qué otros procesos o resultados no esperados surgieron de este proceso de incidencia que se deberían valorar?

---

---

---

11. ¿Qué contactos o relaciones estratégicas surgieron de este proceso de incidencia?

---

---

12. ¿Qué lecciones se aprendieron durante el proceso de incidencia o qué sugerencias tienen para procesos similares?

---

---

---

### Ejercicio 14. Diagnóstico de los recursos y las capacidades de su organización para incidir en el espacio público

A continuación les presentamos algunas preguntas que les ayudarán a identificar los recursos y las capacidades que su organización tiene o necesita para incidir en políticas públicas. En la columna “Recurso/Capacidad” identifiquen si la pregunta corresponde a un recurso o a una capacidad, según el texto anterior. En la columna “Acción”, especifiquen el tipo de acción que se necesita para fortalecer a la organización: por ejemplo, asistir a un curso de capacitación, tener reuniones o comunicación, contratar a un consultor, identificar bibliografía o materiales útiles, definir las funciones y responsabilidades, etc. En la columna “Escala”, especifiquen el nivel de la acción que requieren llevar a cabo, indicándolo con una inicial: I (individual), O (organizacional) y S (sinergia).

Figura 39. Matriz de recursos y capacidades

RECURSOS Y CAPACIDADES ACTUALES	SI	NO	RECURSO / CAPACIDAD	ACCIÓN	ESCALA
¿Algunos de nuestros colaboradores o Director Ejecutivo tienen las habilidades y el perfil adecuado para coordinar o apoyar el proceso de incidencia?					
¿Está claro qué tareas y responsabilidades le corresponden a cada quien? (Consejo Directivo, Dirección Ejecutiva, personal)					
¿Nuestro Consejo Directivo conoce y apoya esta incidencia?					
¿Estamos considerando trabajar con voluntarios y contamos con un mecanismo para manejar este recurso humano de manera efectiva?					
¿Tenemos suficientes recursos financieros para la incidencia?, ¿requerimos procurar financiamiento adicional?, ¿de qué fuentes buscaremos estos recursos?					

RECURSOS Y CAPACIDADES ACTUALES	SI	NO	RECURSO CAPACIDAD	ACCIÓN	ESCALA
¿Tenemos un esquema (calendario, cronograma) del tiempo que nos va a tomar cada tarea?					
¿Tenemos suficiente credibilidad y relaciones para emprender esta incidencia?					
¿Contamos con recursos para poder comunicarnos entre nosotros?, ¿y para comunicar nuestras propuestas al exterior?, ¿podemos comunicar y transmitir de manera efectiva este cambio, motivándolos para involucrarse?					
¿Tenemos identificadas las relaciones y los aliados que necesitamos para incidir?, ¿nos tienen suficiente confianza para trabajar juntos?					
¿Conocemos y monitoreamos suficientemente bien el contexto, los actores, los riesgos y las oportunidades de nuestra incidencia?, ¿requerimos apoyo o nuevas habilidades para esto?					
¿Podemos ser flexibles y adaptarnos fácilmente a los cambios?, ¿nuestros recursos humanos y financieros pueden ajustarse rápidamente a estos cambios?					
¿Tenemos un diagnóstico/línea base de la situación, para evaluar posteriormente nuestro trabajo?, ¿hemos establecido metas de corto plazo realmente alcanzables?					
¿Hemos involucrado a nuestro Consejo Directivo en el monitoreo y evaluación de nuestro trabajo de incidencia?					
¿Hemos desarrollado habilidades y espacios para reflexionar, discutir, sistematizar y aprender de nuestro quehacer en torno a nuestro proceso de incidencia?					

RECURSOS Y CAPACIDADES ACTUALES	SI	NO	RECURSO CAPACIDAD	ACCIÓN	ESCALA
¿Conocemos y podemos dialogar/negociar con otros actores, como funcionarios, medios de comunicación, académicos?, ¿requerimos apoyo para trabajar con ellos?					
¿Tenemos suficiente conocimiento del tema y asuntos técnicos para sustentar nuestra propuesta de incidencia?, ¿y los procesos de la política pública, leyes, documentos oficiales y organigramas de los tomadores de decisiones?, ¿necesitamos conocimiento legal para impulsar nuestra propuesta?					
¿La administración de nuestros recursos humanos está en orden y es efectiva?					
¿Nuestra capacidad administrativa y financiera está en orden y es efectiva?, ¿cumplimos con nuestras obligaciones legales y fiscales?, ¿tenemos transparencia dentro de nuestra organización para enfrentar las consecuencias de nuestras actividades de incidencia?					
¿Tenemos una buena gestión de la información y el conocimiento para compartirla entre colaboradores?, ¿y con nuestros aliados y audiencias externas?					
¿Contamos con el equipo y tecnología suficiente para alcanzar nuestras metas de incidencia?					

### Ejercicio 15. La definición de funciones y responsabilidades durante el proceso de incidencia

Discutan con el equipo responsable y completen esta tabla con las funciones y responsabilidades de cada una de las personas que se involucrarán o apoyarán el proceso de incidencia. Una vez que esté lista, sugerimos que la compartan con su Consejo Directivo. Recuerden que esto es para el proceso de incidencia y puede servir para reasignar/redefinir tareas y responsabilidades que la persona normalmente desempeña dentro de la organización. Pueden adaptar los nombres o cargos que tienen en su organización, aquí ponemos algunos ejemplos.

Figura 40. Tabla de funciones y responsabilidades para la incidencia

CARGO	FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES PARA LA INCIDENCIA	NOMBRE DE LA PERSONA
Presidente del Consejo Directivo		
Miembros del Consejo Directivo		
Director Ejecutivo		
Comisión ejecutiva de la red de organizaciones		
Secretario técnico de redes		
Coordinador de política pública		
Coordinador de comunicación		
Coordinador de programas		
Coordinador de investigación		
Vocero		
Supervisor de voluntariado		
Promotor		
Soporte técnico		

### Lecturas recomendadas:

- Raynor, Pared, Peter York y Shao Chee-Sin (2009): *What Makes an Effective Advocacy Organization? A Framework for Determining Advocacy Capacity*. San Francisco-Los Angeles, TCC Group-The California Endowment.
- Avner, Marcia (2002): *The lobbying and advocacy handbook for nonprofit organizations*. St. Paul: Fieldstone Alliance.
- Nelson, Paul y Dorsey, Ellen (2008): *New Rights Advocacy. Changing Strategies of Development and Human Rights NGOs*.
- Acuña, Carlos y Vacchieri, Ariana (comp.) (2007): *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Kaplan, Allan (1994): *NGOs, Civil Society and Capacity-Building. Towards the Development of Strategy*. South Africa, Community Development Resource Association (CDRA).
- Lewis, David (2003): *The Management of Non-Governmental Organizations*. Londres, Routledge.
- Girardo, Cristina (2007): *La profesionalización de las OSCs en México: actores y estrategias*. México, El Colegio Mexiquense.
- Fowler, Alan (1997): *Striking a Balance. A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*. Londres, Earthscan.





## PASO 7

### AHORA SÍ, ¡A PLANEAR LA INCIDENCIA!

#### ¿CÓMO HACEMOS REALIDAD NUESTRA INTENCIÓN DE INCIDIR?

**Objetivo:** Al finalizar este capítulo, conocerán una metodología sencilla para elaborar un plan de incidencia, recuperando elementos de todos los pasos que contiene este manual. Este paso les servirá también como un repaso de los anteriores.

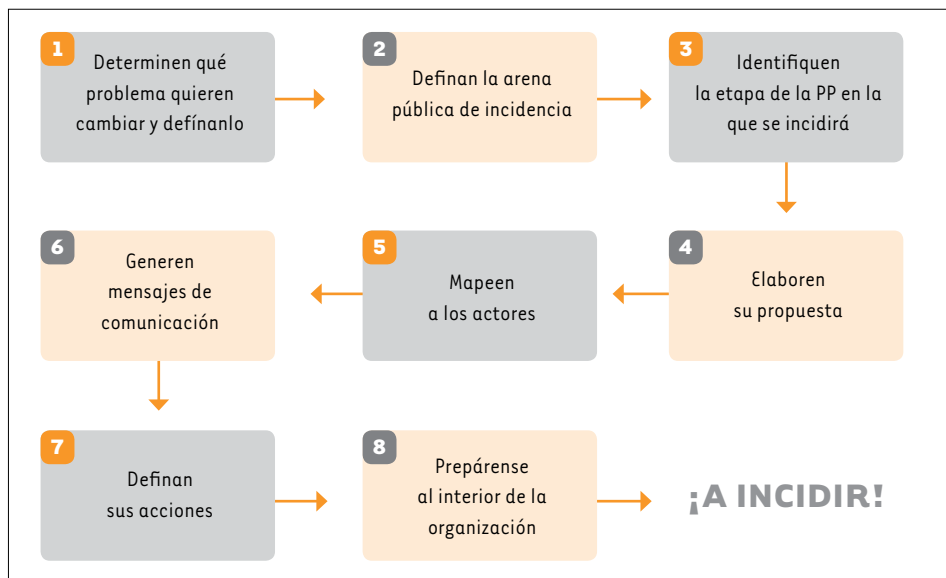
#### 7.1 Elaborando el plan de incidencia

Una vez que hayan revisado todos los pasos necesarios para incidir, es momento de conjuntar todo y aplicar sus conocimientos en un plan de incidencia. Recuerden, que **planear para incidir** es diferente de planear para operar proyectos. Definir el plan con el **consenso y la participación de toda la organización** es muy importante, pues cada persona puede aportar elementos importantes desde su experiencia y formación o pueden identificar resistencias no previstas. El plan para incidir puede realizarse en el marco de la planeación operativa o como un ejercicio aparte.

Recuerden que un buen plan debe estar vivo, es decir, ser utilizado constantemente como referencia y, sobre todo, ser revisado y actualizado periódicamente. Un plan que en aras de estar perfecto nunca se termina, que se guarda en un cajón de un escritorio o que no se adecúa no es una referencia útil. Como ya mencionamos, 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.

Por eso, les sugerimos que tomen el tiempo necesario para dedicarlo a la planeación de la incidencia. Si todavía no terminan de definir si quieren incidir y en qué, además de hacer los ejercicios del **Paso 1**, elaborar un pequeño plan de incidencia les puede ayudar a aclarar el panorama para terminar de tomar la decisión. Recomendamos seguir los pasos a continuación para elaborar su plan de incidencia (**Figura 41**). Notarán que puede tener similitud con los pasos de este manual.

**Figura 41.** Flujograma para elaborar un plan de incidencia



## 1. Determinen el problema público que quieren solucionar y defínanlo

Piensen en el problema y su dimensión pública: ¿cuáles son sus causas, sus raíces y factores que lo originan?, ¿cuáles son sus síntomas, manifestaciones o expresiones?, ¿qué aspectos son solucionables y cuáles definitivamente están fuera de nuestro alcance? Consideren a los afectados: ¿Quiénes son?, ¿en qué área geográfica se encuentran?, ¿de qué manera los repercute este problema?, ¿cómo lo perciben? Decidan qué causas del problema les parecen prioritarias y cuáles es posible resolver.

## 2. Definan la arena pública de incidencia

El problema, como vimos en el **Paso 2**, compete a una autoridad, a una arena pública. ¿A qué autoridades compete tratar el problema que quieren resolver? Imaginen cómo ese problema puede ser solucionado más fácilmente. ¿Desde la arena legislativa?, ¿promulgando, reformando o aboliendo una ley?, ¿desde el Ejecutivo?, ¿creando o transformando un programa, o una institución como una Secretaría, un Instituto?, ¿o cambiando una normatividad que el Ejecutivo puede modificar, como un Reglamento? ¿O es necesario que un juez o la Suprema Corte se pronuncien con una sentencia, haciéndolo exigible? ¿En qué nivel de gobierno debe tratarse el problema? ¿En el Federal? ¿Estatal? ¿Municipal? ¿En más de uno? Delimiten en qué área del gobierno planean dirigir su trabajo.

## 3. Identifiquen la etapa de la política pública en la que incidirán

Pueden retomar el **Ejercicio 8** donde se pedía contestar diversas preguntas sobre el ciclo y la etapa de política pública en la que quieren incidir.

En la **Formulación**: *la incidencia en esta etapa tiene que buscar colocar el tema en la agenda pública o de gobierno, definir el problema público y aportar elementos para el diseño y la planeación de la política pública:*

- Para incidir en la **agenda pública o de gobierno**, consulten lo que se dice actualmente en los medios y lo que dicen las autoridades acerca del problema. Tomen en cuenta que los términos del debate público y discurso del gobierno influyen en la definición del problema y en las alternativas de política.
- Para incidir en la **definición del problema, alternativas de políticas o diseño de política**, el punto 1 de este plan les ayudará. Investiguen si alguna autoridad planea realizar algún programa o proyecto relacionado con el problema que quieren resolver o si se está discutiendo actualmente una ley relacionada a éste o su reforma. ¿Qué explicaciones se dan de las causas del problema? ¿Qué posibles soluciones se plantean? ¿Están de acuerdo? Recopilen información acerca del marco legal y la viabilidad política de la propuesta actual. ¿Qué nueva información requieren buscar o formular para incidir en esta etapa?

En la **Implementación**: *la incidencia tiene que buscar mejorar la operación de una política pública, ya sea modificando reglas de operación de un programa, reformar la ley, o también buscar monitorear y evaluar para redirigir el rumbo de una política hacia una mejor puesta en práctica o desempeño.*

■ Observen si se encuentra en operación algún programa o proyecto relacionados con el problema que buscan resolver, y quiénes participan. Si se aprobó una ley recientemente ¿a qué autoridades corresponde aplicarla? ¿Qué están haciendo para ello? ¿Qué fechas existen para los avances? ¿Es una acción oportuna? ¿Hay algún factor o riesgo que no se esté tomando en cuenta y requiera incorporarse? Promuevan su propuesta entre quienes son responsables de la implementación de la política, o entre quienes puedan influir en ellos.

En la **Evaluación**: *la incidencia tiene que ver con monitorear los resultados de una política pública, hacer contraloría de programas con fondos públicos y buscar mecanismos para que el gobierno rinda cuentas y sea transparente en relación a los resultados de una política.*

■ Investiguen qué autoridad o instancia está revisando algún programa o acción de gobierno relacionada con el problema público y qué busca con ello. ¿Qué juicios emiten en torno a la política pública? ¿Qué aspectos nuevos se requiere evaluar? ¿Podemos obtener información al respecto? ¿Podemos aportar nuevos juicios con fundamento? ¿Y nuevos indicadores? ¿Qué tipo de información requerimos recolectar o procesar para incidir en esta etapa?

#### 4. **Elaboren su propuesta**

Reflexionen acerca del objetivo de incidencia que buscan alcanzar, y vean de qué forma soluciona el problema descrito en el **punto 1** de este plan. Pregúntense por qué esta propuesta es mejor que lo que está planteando la autoridad. Este paso es muy importante porque de aquí saldrá el objetivo de su incidencia.

#### 5. **Mapeen a los actores**

En el **Paso 5** proporcionamos información acerca de esta poderosa y sencilla herramienta, donde se busca identificar a los actores más influyentes y cuáles son sus bases de poder. Retomen la información del **Ejercicio 12** y busquen aprovecharla al máximo en la elaboración de su plan, incluyendo a todos los actores que están directa o indirectamente involucrados (autoridades, beneficiarios, sector privado, medios de comunicación y organizaciones). Identifiquen cuál es la posición de estos actores con respecto a su propuesta y objetivo de incidencia (neutra, en contra o a favor), así como diversas acciones para persuadirlos a favor o neutralizar su oposición.

Algunas preguntas para resolver en el mapeo de actores son: ¿Quiénes están involucrados en la etapa en la que queremos incidir? ¿Estarían a favor o en contra de nuestra propuesta? ¿Cómo resultarían afectados? ¿Qué acciones podrían emprender? ¿Qué tipo de influencia tienen? ¿Cuáles son sus recursos? ¿Cómo podemos contar con más aliados? ¿Cómo podemos contrarrestar o neutralizar a quiénes están en contra?

## 6. Generen mensajes para comunicar la propuesta

En el **Paso 5** aportamos los elementos que componen un mensaje para lograr los mejores efectos en términos de comunicación (problema, solución, propuesta y acción). Les sugerimos resaltar los compromisos de la organización y preguntarse cómo pueden resumir su propuesta en frases sintéticas y enunciados sencillos que lleguen a las audiencias seleccionadas. No sólo los mensajes son importantes, también los medios para transmitir estos mensajes (revisa la lista sugerida en el **Paso 5**) y los mensajeros. Recuerden que el resultado de una acción de incidencia puede ser multiplicado con una buena estrategia de comunicación.

## 7. Definan sus acciones con metas y resultados

En primer lugar, elijan las estrategias y herramientas que utilizarán (regresen al **Paso 5** para elegir las estrategias más efectivas para su incidencia) y a partir de ellas, definan las acciones que llevarán a cabo. Es importante que contemplen poner por cada acción una serie de metas y resultados alcanzables en un plazo determinado, pues esto les ayudará a organizarse mejor y a evaluar si las estrategias y acciones les están funcionando o cuándo es momento para cambiarlas. Es decir, planteen acciones, metas y resultados para:

- Seis a ocho meses (corto plazo).
- Un año a año y medio (mediano plazo).
- Tres a cinco años (largo plazo).

## 8. Prepárense al interior de la organización

Evalúen los recursos y las capacidades de la organización, de las cuales hablamos en el **Paso 6**. Retomen el autodiagnóstico y las acciones de fortalecimiento que planearon en el **Ejercicio 14** para conseguir su objetivo de incidencia. Identifiquen los tres niveles: individual, organizacional y de sinergia en los cuales requieren prepararse. En esta parte

del plan, es importante que se pregunten honestamente si creen tener las capacidades para incidir porque de esto dependerá en gran parte un correcto resultado de la incidencia. Algunas preguntas que deberán responder son: ¿Estamos listos para volvernos públicos o políticos? ¿Tenemos la casa en orden? ¿Tenemos capacidad política y liderazgo? ¿Qué alianzas requerimos? ¿Qué consecuencias podrían generarse al interior de nuestra organización, en cuanto a su misión, estructura y financiamiento? ¿Cómo afecta esto a nuestros beneficiarios? ¿Qué riesgos implica para nuestra organización, particularmente en su identidad y autonomía? Consideren los riesgos que existen, y también las oportunidades. Si es necesario, regresen al **Paso 1** y a la segunda parte del **Ejercicio 1** sobre tomar la decisión de incidir.

## 9. ¡A incidir!

La incidencia es un proceso dinámico, no la retrasen demasiado, pero tampoco se apresuren en tomar una decisión delicada cuando requiera de un análisis más detenido.

### 7.2 Monitoreando y evaluando el plan de incidencia: midiendo el éxito

Todo plan debe ir acompañado de una actividad de monitoreo para moverse hacia y garantizar los resultados esperados. Monitorear y evaluar tiene que ver con cuantificar y medir lo que estamos alcanzando. Particularmente en la incidencia resulta difícil medir los cambios generados, ya sea porque no siempre dependen directamente de nosotros o porque generalmente los resultados y, sobre todo, el impacto comienzan a notarse hasta un tiempo después (la mayoría de las veces, varios años más tarde).

“Tanto los donantes como las organizaciones involucradas en el trabajo de incidencia, necesitan herramientas efectivas para saber si sus esfuerzos están provocando un cambio significativo”

*The California Endowment*

Es fundamental mostrar avances y logros, tanto para los distintos integrantes de la coalición o alianza, los simpatizantes y adherentes como para los propios donantes y miembros que aportaron recursos. Es necesario crear la confianza de que se generó al menos algún cambio significativo en la política pública. Aquí es necesario retomar lo mencionado en la capacidad de adaptación y aprendizaje (**Paso 6**) y algunas consideraciones para tomar en cuenta en el diseño e implementación del monitoreo o evaluación de su plan de incidencia.

**Prioridades** para evaluar la incidencia en políticas públicas<sup>25</sup>:

- **Establecer metas y un sistema de progreso.** Se requiere saber y planear cómo su propuesta contribuirá a transformar una política pública en el largo plazo, pero también necesitan saber cómo irá monitoreando la organización el progreso hacia alcanzar la meta establecida.
- **Informar constantemente a los donantes y a quienes han apoyado del progreso de la incidencia.** Si como organización esperamos saber qué sucedió después o a lo largo de la incidencia, también los donantes y quienes han apoyado la causa quieren conocer qué pasó. Además de los reportes formales, es importante mantener una conversación honesta sobre los logros, los obstáculos, los retos futuros y también, los aprendizajes.
- **Mejorar los programas y desarrollar conocimiento sobre estrategias efectivas de incidencia.** Relacionado al punto anterior, esta prioridad se refiere a la importancia de documentar su proceso de incidencia, el cual puede tener aprendizajes significativos tanto para el donante, como para otras organizaciones que también desean o están incidiendo. La información sobre lo que funcionó y lo que no es de suma importancia y validez para el sector.

**Recomendaciones** para una evaluación y un monitoreo exitosos<sup>26</sup>:

- Discutan temprana y ampliamente las expectativas.
- Reconozcan que la evaluación debe ser acorde con la naturaleza de la organización.
- Valoren el proceso y la construcción de capacidades, relaciones y confianza.
- Hagan ajustes en las estrategias para sortear las amenazas externas.
- Reconozcan que el mérito de la incidencia es colectivo y compartido.
- Hagan uso de los recursos de monitoreo y planeen con anticipación.
- Desarrollen metas de largo plazo e incrementales.
- Utilicen otras experiencias como pauta para medir resultados, progreso y construcción de capacidades.
- Consideren la experiencia de otros en cuanto a los resultados de incidencia alcanzados, sobre todo los que se dirigen al mismo público que ustedes.

---

<sup>25</sup> La fuente es Guthrie, Louie, David y Foster (2005) para The California Endowment, una Fundación privada creada en 1996, que aborda temas de incidencia pública en salud, en el estado de California, Estados Unidos.

<sup>26</sup> La fuente es Alliance for Justice.

## Ejercicio 16. El árbol de la incidencia, el bosque del cambio social

En nuestros talleres, pedimos a los participantes que con toda la información elaboren un árbol, utilizando la mayor creatividad posible (puede ser dibujado, con tela recortada, o con partes de un árbol real) dentro del cual coloquen los siguientes elementos en las diferentes partes del árbol:

### Copa

- 1 ¿Qué justifica su decisión de incidir?
- 2 ¿Cuál es el problema público que quieren resolver?
- 3 ¿Cuál es el objetivo de incidencia?
- 4 ¿Cuál es la política pública que trata este problema?
- 5 ¿En qué etapa de esta política pública desean incidir?

### Tronco

- 6 ¿De cuál(es) autoridad(es) depende esta política?
- 7 ¿Cuáles son otros actores involucrados?
- 8 ¿Qué estrategias y herramientas utilizarán para participar en el proceso?

### Raíz

- 9 ¿Qué capacidades y recursos tienen para incidir?
- 10 ¿Qué capacidades y recursos requieren para una incidencia efectiva?



## Ejemplo:



## Lecturas recomendadas

- Guthrie, Kendall, Justin Louie, Tom David y Catherine Crystal Foster (2005): *The Challenge of Assessing Policy and Advocacy Activities: Strategies for a Prospective Evaluation Approach*. San Francisco-Los Angeles, *Blueprint Research & Design*-The California Endowment.

# EPÍLOGO

Uno de los principios que ha guiado desde 2003 a Alternativas y Capacidades ha sido la aspiración de mejorar las políticas públicas, donde tanto los gobiernos como las OSCs tienen mucho que aprender unos de otros. Creemos firmemente que es posible construir una democracia sustantiva y un desarrollo participativo, a partir de este diálogo.

Hace tan sólo algunas décadas, en México era casi imposible cruzar del ámbito de la sociedad civil al del gobierno y viceversa; existían muchas barreras, y sobre todo, desconfianza entre ambos sectores. Desde Alternativas, vemos un gran potencial en la colaboración entre estos dos sectores y creemos que la incidencia en políticas públicas es un medio para que las OSCs puedan contribuir —transformando al gobierno— a resolver los problemas sociales.

152

Con el tiempo, hemos construido la experiencia necesaria para apoyar con nuestro conocimiento al sector. En 2004, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) nos dio una gran oportunidad para incursionar en este tema. Alternativas participó como docente en el Diplomado de Profesionalización de Organizaciones entre 2004 y 2006, capacitando a más de 1,200 personas en 21 ciudades del país. Para este esfuerzo, un grupo de profesionistas con experiencia en políticas públicas, gobierno, organizaciones ciudadanas, incidencia y desarrollo dialogamos para diseñar los primeros programas y materiales docentes, que fueron la semilla de este manual. Beatriz Campillo Carrete, Mónica Tapia Álvarez, Susana Cruicksank, Francisco Morales, Carolina Ruesga, Patricia Carrillo Collard, Adriana Abardía Martínez, Silvino Sandoval, Gisela Robles, Paola García Chiñas y Giovanna Morales contribuyeron con esta construcción colectiva. Este esfuerzo permitió desarrollar y, sobre todo, acercar conceptos y herramientas teóricas en un lenguaje fácil y accesible a organizaciones que por primera vez escuchaban sobre el tema de la incidencia.

Además de los talleres, asesoramos y facilitamos procesos de diálogo entre redes de organizaciones que han buscado incidir en políticas públicas. En 2006, trabajamos por primera vez con Servicios a la Juventud A.C. (SERAJ) en el marco de la iniciativa “Todos los

niños y niñas en la escuela”, junto con UNICEF, la Comisión de Derechos Humanos-DF y el Grupo de Educación Popular con Mujeres (GEM). A partir de 2007, acompañamos un proceso de incidencia en educación con la Red Nacional para la Inclusión y la Calidad en la Educación (ICAE), en el marco del Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, formado por varias redes y organizaciones como Incidencia Civil por la Educación, Mexicanos Primero, y la red de educación de Cemefi, entre otras. En algunas ocasiones, Alternativas ha tenido el privilegio de facilitar diálogos de políticas públicas entre funcionarios públicos y OSCs, como el diálogo que el DIF nacional abrió sobre el Programa De la Calle la Vida, en 2007.

Estas experiencias nos han permitido crear vínculos, articulaciones y entendimientos entre organizaciones y funcionarios, así como aprender más sobre las capacidades que las organizaciones necesitan construir para convertirse en mejores interlocutoras de políticas. Al mismo tiempo, nuestra experiencia sobre los procesos reales se ha fortalecido, gracias a la investigación y sistematización de experiencias de incidencia. Entre estas experiencias se encuentran “Poder Local” de Fundar, “Monitoreo Legislativo Sonorense” de Sonora Ciudadana, el Colectivo por la Transparencia orientado a promover el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas (formado por Fundar, Alianza Cívica, Consorcio Parlamentario por el Diálogo y la Equidad, Equipo Pueblo y la Academia Mexicana de Derechos Humanos, entre otras) y la coalición para reducir la mortalidad materna (formado por K’inal Antzetik, Consorcio, Fundar, CIMAC, y GIRE, entre otras).

A la fecha, continuamos impartiendo talleres, investigando y acompañando procesos de incidencia, aprendiendo cada día más de lo que las organizaciones y las políticas públicas, fenómenos sociales complejos, tienen para enseñarnos.

# FUENTES CONSULTADAS

- Acuña, Carlos y Ariana Vacchieri (comp.) (2007): *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996a): *El estudio de las políticas públicas*. 2da ed. México, Miguel Ángel Porrúa. Antologías de Políticas Públicas, vol. 1.
- \_\_\_\_\_ (1996b): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. 2da. ed. México, Miguel Ángel Porrúa. Antologías de Políticas Públicas, vol. 3.
- Almond, Gabriel y Sydney, Verba (1970): *La cultura cívica*. Madrid, Fundación FOESA.
- Avner, Marcia (2002): *The Lobbying and Advocacy Handbook for Nonprofit Organizations. Shaping Public Policy at State and Local Level*. Saint Paul-Minnesota, Fieldstone Alliance.
- Bardach, Eugene (2001): *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Berger y Luckman (1960): *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Bobbio, Norberto y N. Matteucci (1984): *Diccionario de política*. México, Siglo XXI.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)-Paidós.
- Buendía, Alejandro (1998): “Estudio introductorio” de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1998): *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique y Gabriela Nava (coords.) (1999): *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Carrillo, Patricia, Mónica Tapia y Paola García (2005): *El fortalecimiento institucional de OSCs en México. Debates, oferta y demanda*. México, Alternativas y Capacidades.
- CIMTRA (2005), *Transparencia y rendición de cuentas en la región Sur, Altos y Centro del estado de Jalisco*. Guadalajara, CIMTRA.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (mayo del 2009): [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)
- Conolly, Paul y Peter York (2003): *Building the Capacity of Capacity Builders. An Executive Summary of a Study of Management Support and Field Building Organizations in the Nonprofit Sector*. Nueva York, TCC Group.

- Dávila Stefan, David y Lila Caballero Sosa (2005): *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*. México, FUNDAR.
- De Swaan, Abraham (1988): *In care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Cambridge, Polity.
- Drèze, Jean y Amartya Sen (1995): *India. Economic Development and Social Opportunity*. Nueva Dehli, Oxford University Press.
- Girardo, Cristina (2007): *La profesionalización de las OSCs en México: actores y estrategias*. Toluca, El Colegio Mexiquense.
- Gordon, Graham (2002): *Manual de defensoría. Bases para entender la defensoría*. Londres, Tearfund.
- Guthrie, Kendall, Justin Louie, Tom David y Catherine Crystal Foster (2005): *The Challenge of Assessing Policy and Advocacy Activities: Strategies for a Prospective Evaluation Approach*. San Francisco-Los Angeles, *Blueprint Research & Design*-The California Endowment.
- Fowler, Alan (1997): *Striking a Balance. A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*. Londres, Earthscan.
- Hevia, Felipe (2007): *El programa Oportunidades y la construcción ciudadana. Ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México*. Tesis para optar al título de Doctor en Antropología Social. México, CIESAS
- INFOMEX del IFAI (mayo del 2009): [www.infomex.org.mx/gobiernofederal](http://www.infomex.org.mx/gobiernofederal).
- Kaplan, Allan (1994): *NGOs, Civil Society and Capacity-Building. Towards the Development of Strategy*. Johannesburgo, Community Development Resource Association (CDRA).
- Kush, Christopher (2004): *The One Hour Activist. The 15 Most Powerful Actions You Can Take to Fight for the Issues and Candidates You Care About*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Layton, Michael D., Beatriz Campillo Carrete, Ireri Albanedo Terrazas y Ana María Sánchez Rodríguez (2010): “Reducing Maternal Mortality in Mexico” en John Gaventa, Gary Hawes y Rosemary McGee (eds.): *Citizenship and National Policy. How citizen engagement can promote policy reform*. Londres, Zed.
- Lewis, David (2003): *The Management of Non-Governmental Organizations*. Londres, Routledge.
- Lerdo de Tejada, Sebastián y Luis Antonio Godina Herrera (2004): *El Lobbying en México*. México, Porrúa.
- Mc Kinley, Andrés (2002): *Construyendo una estrategia de medios para la incidencia política*. San Salvador, Washington Office on Latin America (WOLA).

- Mungaray Lagarda, Alejandro y Giovanna Valenti Nigrini (coords.) (1997): *Políticas públicas y educación superior*. México, ANUIES.
- Nelson, Paul J. y Ellen Dorsey (2008): *New Rights Advocacy. Changing Strategies of Development and Human Rights NGOs*. Washington, Georgetown University Press.
- Olvera, Alberto J. (coord.) (2003): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México, Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica.
- Oxfam (1994): *Guide to Advocacy Planning. Oxfam UK/Ire Campaign June 1995 – 2000*. Oxford, Manuscrito.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998): *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, Wayne (2007): *Políticas públicas, una introducción a la teoría y práctica del análisis*. México, FLACSO.
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, University of Princeton Press.
- Raynor, Pared, Peter York y Shao Chee-Sin (2009): *What Makes an Effective Advocacy Organization? A Framework for Determining Advocacy Capacity*. San Francisco-Los Angeles, TCC Group- The California Endowment.
- Tapia, Mónica y Giovanna Morales (2009): *Monitoreo Legislativo Sonorense: Transparencia y rendición de cuentas en un Congreso estatal en México*. México, Alternativas y Capacidades-Sonora Ciudadana.
- Tapia, Mónica, Francisco J. Morales-Camarena y Beatriz Campillo (2007): “Reconociendo la dimensión pública de las empresas en México: discurso y prácticas de responsabilidad social”. México, Alternativas y Capacidades.
- Toro, José Bernardo y Martha C. Rodríguez, (2001): *La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos*. Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sen, Amartya y Jean Drèze (1989), *Hunger and public action*. Oxford, Clarendon.
- Valenti Nigrini, Giovanna y Gloria Del Castillo (1997): “Interés público y educación superior” en Alejandro Mungaray Lagarda y Giovanna Valenti Nigrini: *Políticas públicas y educación superior*. México, ANUIES.
- Wuyts, Marc, Maureen Mackintosh y Tom Hewitt (1992): *Development Policy and Public Action*. Londres, Oxford University Press-The Open University.







## AGRADECIMIENTOS

Nos sentimos particularmente agradecidos por la oportunidad que la Fundación Tinker y Oxfam-Gran Bretaña nos brindaron para poder compartir estos conceptos, materiales y experiencias con más personas y organizaciones. Con su aportación, impulsaron nuestro trabajo para contribuir a un escenario más democrático, a través del fortalecimiento de las capacidades de las OSCs mexicanas para incidir en políticas públicas.

Agradecemos y reconocemos también el valioso esfuerzo de los colaboradores de Alternativas y Capacidades, que entre 2004 y 2006 dieron vida al Módulo de Incidencia en Políticas Públicas del Diplomado de Profesionalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), así como a las organizaciones que enriquecieron esta experiencia docente. Apreciamos los comentarios y retroalimentación de las OSCs que durante varios años contribuyeron a mejorar nuestros materiales.

Por su apoyo, muchas gracias a todas las organizaciones y activistas que compartieron con nosotros su información y experiencia para ponerla al servicio de otras organizaciones y así fomentar su aprendizaje: Accede-CIMTRA-Jalisco, Alianza Cívica, Common Cause International, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Oxfam y Sonora Ciudadana, así como a Maite Azuela, Alicia Athié y Lauren Coletta, de cuyas ideas y trabajo nos hemos nutrido mucho.

Un reconocimiento especial merecen Ana Eugenia López, Patricia Carrillo, Ma. Isabel Verdusco, Julia Romero, Felipe Hevia, Alicia Athié, Raúl Díaz, Rodolfo Franco y Miguel Hernández por sus comentarios y aportaciones en la revisión de este manual.



---

Manual de Incidencia en Políticas Públicas, se terminó de imprimir en marzo de 2010, en los talleres de Jorge Cuéllar Meléndez, ubicados en Avenida Fernando No. 229, col. Álamos, en la Ciudad de México. Se imprimieron 1,000 ejemplares.

**Comentarios y sugerencias:**

Alternativas y Capacidades, A.C., Av. Luis Cabrera 138-1, San Jerónimo Aculco, México, D.F., 10400  
[contacto@alternativasociales.org](mailto:contacto@alternativasociales.org)