

MANUAL DE INCIDENCIA POLÍTICA

Lima, julio del 2003

El Manual de Incidencia Política es una publicación del Proyecto PARTICIPA PERÚ.

El proyecto es ejecutado por un consorcio integrado por Catholic Relief Services - CRS, Grupo Propuesta Ciudadana - GPC y Research Triangle Institute - RTI, y como asociadas a la Comisión Episcopal de Acción Social - CEAS, el Centro Amazónico de Antropología y Acción Práctica - CAAAP, y al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

PARTICIPA PERÚ busca fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización, así como promover el derecho de participación de la ciudadanía a través de:

- Información sobre el proceso de descentralización.
- Iniciativas para el marco legal de la descentralización.
- Participación en las instancias de concertación regional y municipal.
- Vigilancia ciudadana del desempeño de las autoridades nacionales, regionales y locales.

© Elaboración del contenido: Jorge Rodríguez Sosa
En base a un documento de trabajo elaborado por Eduardo Cáceres V.
Supervisión: Eduardo Ballón E.
Coordinación: Patricia Paz Panizo

Diseño y diagramación: Luis de la Lama / Renzo Espinel
Ilustración: Carlos Cruz Gastelumendi

Cuidado de Edición: Luis de la Lama / Renzo Espinel

Hecho el Depósito Legal: 1501032003-3363

Grupo Propuesta Ciudadana
León de la Fuente 110, Lima 17

Impreso en el Perú



Esta publicación ha sido posible a través del apoyo de USAID-Perú, bajo los términos del acuerdo cooperativo N°527-A-00-00187-00. Las opiniones expresadas por los autores, no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID.

INDICE

Introducción	07
1. Primera Parte. La incidencia política: conceptos	09
¿Qué es la incidencia política?.....	11
¿Cuándo se hace incidencia política?.....	14
¿Para qué incidir políticamente?.....	14
El marco político de la incidencia.....	16
2. Segunda Parte. Diseño del plan de incidencia política	21
¿Qué es un plan de incidencia política?.....	23
Paso 1. Selección y análisis del problema.....	26
Paso 2. Definición de la propuesta.....	34
Paso 3. Análisis de poder.....	40
Paso 4. Estrategias y programa de actividades.....	51
Paso 5. Seguimiento y evaluación.....	61
3. Tercera Parte. El caso Luchetti	67
Conociendo los Pantanos de Villa.....	69
Antecedentes.....	70
Importancia del caso Luchetti.....	71
Actores del proceso.....	71
Proceso del conflicto.....	73
Consecuencias y lecciones.....	77
Referencias y Fuentes	81

INTRODUCCIÓN

En la elaboración del manual se ha empleado una metodología participativa e integradora desde el punto de vista teórico-práctico. En detalle, ésta se caracteriza por:

- **Combinar** aspectos teóricos y prácticos que permiten operacionalizar la realización de un plan de incidencia política.
- **Exponer** de forma detallada pero flexible los pasos a realizar en la elaboración de un plan de incidencia política en el que se privilegia el trabajo en equipo asegurando con ello un entendimiento común y completo de los aspectos teóricos y prácticos del problema a enfrentar.
- **Complementar** los aspectos operativos, los pasos para elaborar el plan de incidencia, con el análisis de un caso real en la ciudad de Lima: el caso LUCHETTI.

Con fines didácticos el presente manual está dividido en tres partes. En la primera, se presenta tanto los aspectos teóricos de la incidencia política como su definición (¿qué es?), la identificación de las situaciones frente a las cuales es necesario hacer incidencia (¿cuándo se hace?) y los propósitos que persiguen las experiencias en ese sentido (¿para qué se hace?). También se presenta un marco de temas y conceptos, propios de la reflexión política, asociados al tema de la incidencia.

En la segunda parte del manual, se trabajan los conceptos y procedimientos necesarios para el diseño de un plan de incidencia política. La exposición del procedimiento general ha sido organizada en cinco pasos que van desde la selección de una situación problema, la definición de una estrategia de incidencia y los criterios para el seguimiento hasta la evaluación de la misma.

Finalmente, en la tercera parte del manual se hace un breve estudio del caso Luchetti alrededor de la instalación de su planta industrial de fideos en el área natural protegida de los Pantanos de Villa, en la que se presentan y analizan los acontecimientos ocurridos alrededor de este conflicto social.

PRIMERA PARTE

LA INCIDENCIA POLÍTICA:

CONCEPTOS



¿QUÉ ES LA INCIDENCIA POLÍTICA?

¿CUÁNDO SE HACE INCIDENCIA POLÍTICA?

¿PARA QUÉ SE HACE INCIDENCIA POLÍTICA?

EL MARCO POLÍTICO DE LA INCIDENCIA



En esta primera parte se define la incidencia política (¿qué es?), se identifican las situaciones frente a las cuales es necesario hacer incidencia (¿cuándo se hace?) y se exponen los propósitos que persiguen las experiencias en ese sentido (¿para qué se hace?). También se presenta un marco de temas y conceptos, propios de la reflexión política, asociados al tema de la incidencia.



¿QUÉ ES LA INCIDENCIA POLÍTICA?

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

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

Definimos a la incidencia política como:

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

De esta definición se desprenden algunas ideas importantes:

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



particulares y, al mismo tiempo, volver a los gobiernos más responsables, transparentes y abiertos a la participación ciudadana.

Las mismas ideas aparecen recurrentemente en otras definiciones propuestas para la incidencia política.

OTRAS DEFINICIONES DE INCIDENCIA POLÍTICA*

Panamá	<i>«Proceso de cambios de la realidad, con dirección e intencionalidad, en el ámbito de las políticas públicas (sistemático, coherente y participativo). Este proceso implica fases sucesivas de logros de metas progresivas y articulación de intereses comunes».</i>
Nicaragua	<i>«Es un proceso socio-político históricamente determinado que expresa relaciones de poder. Busca transformaciones en políticas determinadas para lograr objetivos concretos mediante estrategias adecuadas».</i>
El Salvador	<i>«Es una acción política, que genera procesos dinámicos, organizados, para lograr cambios en políticas públicas que corresponden a fines comunes de sectores sociales».</i>
Honduras	<i>«Proceso intencionado por parte de sujetos sociales que construyen relaciones y llevan a cabo acciones de manera coordinada a través de las cuales logran transformar las relaciones sociales de poder existentes en su realidad social».</i>
Costa Rica	<i>«Negociaciones que se generan en las esferas de poder para lograr cambios profundos y permanentes en la sociedad».</i> <i>«Negociaciones que se realizan desde los grupos de poder para lograr cambios en la toma de decisiones con una finalidad común».</i> <i>«Negociaciones políticas desde la sociedad civil para lograr cambios en las diferentes esferas de poder».</i>

* Definiciones presentadas por participantes de distintos países en el marco del **Taller Regional de Capacitación en Incidencia**. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José de Costa Rica, 1997.

¿CUÁNDO SE HACE INCIDENCIA POLÍTICA?

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

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

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



¿PARA QUÉ INCIDIR POLÍTICAMENTE?

Se incide políticamente con los siguientes propósitos:

- Elaborar propuestas de políticas frente a la ausencia de las mismas en relación a temas o asuntos específicos, públicos y socialmente relevantes.
- Actuar sobre políticas existentes ante un tema o asunto para eliminarlas cuando afectan intereses de determinados sectores o para hacerlas efectivas ante a su incumplimiento sistemático.





- Sensibilizar y educar a los hacedores de políticas y a quienes las implementan y las ponen en práctica.
- Aportar en la construcción de estructuras para la toma de decisiones, a fin que sean más participativas, más transparentes y sobre las cuales sea posible exigir rendición de cuentas.

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

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

PODER E INDEFENSIÓN*

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

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

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

- **PODER PARA** es el potencial creativo de cada individuo para influir sobre su propia vida;
- **PODER DE** es la capacidad productiva de cada persona para generar ideas y cosas y el propósito de la vida que cada persona presenta;
- **PODER SOBRE** incluye fortaleza, fuerza, control, dinero, clase, abuso, conocimiento e ideas;
- **PODER CON** se refiere a la fortaleza de un grupo para multiplicar el impacto de una persona para hacer algo que es mayor a la suma de sus partes.

EL MARCO POLÍTICO DE LA INCIDENCIA*

Incidencia Política y régimen político

Es importante tener siempre presente la íntima relación entre incidencia política y régimen político. En muchas oportunidades se ha afirmado que uno de los supuestos básicos de la posibilidad misma de hacer incidencia política es la existencia de un régimen político democrático. Como hemos visto en algunas de las experiencias recientes en el país¹, esto puede reformularse como «existencia de algunos rasgos y espacios democráticos en el régimen político», pero es difícil imaginar incidencia política en un régimen político sustantivamente antidemocrático y autoritario. En estos casos, muy desfavorables, queda la posibilidad de hacer incidencia política a otros niveles. Por ejemplo, a nivel del sistema político internacional del cual el régimen en cuestión forma parte.

Dado que la caracterización de los regímenes políticos es mucho más compleja que la simple dicotomía democracia/dictadura, las posibilidades de la incidencia política dependen en buena cuenta de una apreciación más fina en torno al régimen político «realmente



* Eduardo Cáceres Valdivia - APRODEH.

¹ El caso de la campaña por los presos inocentes en la segunda mitad de los 90 es el más ilustrativo. Una intensiva campaña apoyada por una amplia coalición (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, diversas iglesias, medios de comunicación ...) logró el indulto presidencial para 502 presos inocentes y aceleró la libertad de otra cantidad importante, con un manejo adecuado de los procesos en el Poder Judicial.



existente» en el seno del cual pretendemos desarrollarla. Ello exige identificar espacios, derechos, instituciones, aliados, etc.

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

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

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

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

Incidencia Política y ciudadanía

Tal como se señala en un documento de WOLA², la incidencia política va de la mano con una concepción de ciudadanía. Se trata de una visión activa, participativa y propositiva de la ciudadanía. Ciertamente ésta no es la visión predominante en el país, ni por el lado de los representantes (que se refugian en el texto constitucional que afirma que «no están sujetos a mandato imperativo»), ni por el lado de los representados, los ciudadanos/electores (que oscilan entre la idea de que a los gobernantes «hay que dejarlos trabajar» y la visión de «todos son corruptos» y, por tanto, no hay nada que hacer).

² Mc Kinley, Andrés: *Participación ciudadana: un reto para el nuevo milenio de Centroamérica*. Washington Office on Latin America (WOLA), 2000

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

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

Incidencia Política y esfera pública no estatal

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

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

Conocer los mecanismos de funcionamiento de esta «escena pública no estatal», y dentro



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

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



HOJA DE TRABAJO LA INCIDENCIA POLÍTICA: CONCEPTOS		
Conceptos clave	Preguntas integradoras	Sus notas ...
Conceptos de la Incidencia política	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué definiciones de incidencia política conoce? • ¿Qué elementos son comunes en esas definiciones? • ¿Qué elementos son particulares de una u otra definición? • ¿Cómo definiría usted la incidencia política? 	
Condiciones de la Incidencia política	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué situaciones son favorables para plantear iniciativas de incidencia? • ¿Qué rol juegan las políticas públicas en las iniciativas de incidencia? • ¿Cuáles son las posibilidades y limitaciones de la incidencia política en el país? 	
Fines de la Incidencia política	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Para qué se hace incidencia política? • ¿Tiene la incidencia política algún efecto en la equidad? ¿en la formación de liderazgos? ¿en la expansión de la ciudadanía? 	

SEGUNDA PARTE DISEÑO DEL PLAN DE

INCIDENCIA POLITICA



¿QUÉ ES UN PLAN DE INCIDENCIA POLÍTICA?

SELECCIÓN Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA

DEFINICIÓN DE LA PROPUESTA

ANÁLISIS DE PODER

ESTRATEGIAS Y PROGRAMA DE ACTIVIDADES

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN



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



¿QUÉ ES UN PLAN DE INCIDENCIA POLÍTICA?

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

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

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

UTILIDAD DE UN PLAN DE INCIDENCIA POLÍTICA*:

- Guiar la acción y disminuir los riesgos y amenazas de un posible fracaso.
- Focalizar las fuerzas, evitar la dispersión y el coyunturalismo.
- Contar con un instrumento que facilite la comprensión homogénea de lo que se quiere lograr y cómo se quiere lograr.
- Fundamentar la cohesión política y organizativa del equipo y conseguir aliados.
- Aprovechar al máximo los recursos disponibles.
- Precisar ¿con qué se cuenta?, ¿con quién se cuenta?, ¿ante quién se actúa? y ¿cómo se debe actuar?.

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



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



FLUJO DE UNA INICIATIVA DE INCIDENCIA POLÍTICA

PASO 1	Selección y Análisis del problema	Selección del problema Análisis del problema
PASO 2	Definición de la Propuesta	Propuesta - Problema seleccionado - Identificación de audiencias - Objetivos de la incidencia - Justificación
PASO 3	Análisis de Poder	Análisis de Poder Espacio de Decisión Mapa de Poder Autoanálisis - El "Blanco" - Los aliados - Los opositores - Los indecisos - Los organizadores
PASO 4	Estrategia y Programa de Actividades	Estrategias Programa de Actividades Actividades
PASO 5	Seguimiento y Evaluación	Seguimiento Evaluación Indicadores



PASO 1. SELECCIÓN Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA

OBJETIVO

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

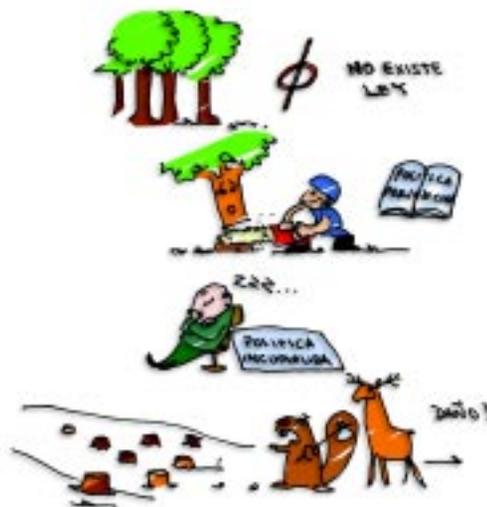
PRODUCTOS

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

SELECCIÓN DEL PROBLEMA

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

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





Por ejemplo, un problema amplio y general puede ser el INADECUADO MANEJO DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES. Es lógico deducir que un problema planteado con tal nivel de generalidad es difícil de ser abordado. Es necesario ser más específicos y precisos.

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

● ● ● **Ejemplo:**

Problema general

Inadecuado manejo de las políticas ambientales

Interrogantes

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

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

- Por alguna de las razones expuestas (ausencia, nocividad o incumplimiento sistemático de políticas), ¿se están produciendo perjuicios ambientales identificables y sentidos? ¿cómo se manifiestan esos perjuicios?

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

●●● **Ejemplo:**

<i>Interrogantes</i>	<i>Respuesta</i>	<i>Problemas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen políticas públicas para el tratamiento del tema ambiental? 	No	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de políticas públicas para el tratamiento del tema ambiental.
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las políticas ambientales vigentes son perjudiciales? 	Si	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas vigentes son perjudiciales para el manejo del tema ambiental.
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las políticas ambientales vigentes están adecuadamente implementadas? ¿se cumplen? 	No	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento sistemático de las políticas ambientales vigentes.
<ul style="list-style-type: none"> • Por alguna de las razones expuestas (ausencia, nocividad o incumplimiento sistemático de políticas), ¿se están produciendo perjuicios ambientales identificables y sentidos? ¿cómo se manifiestan esos perjuicios? 	Si	<ul style="list-style-type: none"> • Habilitación urbana y zonificación industrial de la zona del distrito de Chorrillos facilitaron la ocupación de la reserva ecológica de "Los Pantanos de Villa", lo que permitió la instalación de una planta industrial por parte de la empresa "Luchetti".

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





●●● Ejemplo:

CRITERIOS PARA ESTABLECER LA VIABILIDAD DE UN PROBLEMA			
El problema...	Altamente viable	Medianamente viable	Inviabile
Es relevante en la vida de la comunidad local			
Tiene que ver con políticas públicas			
Puede ser solucionado a partir de cambios en políticas públicas			
Modifica las relaciones de poder			
Fortalece las organizaciones			
Tiene potencial para aglutinar apoyo			
Tiene potencial de movilización			
Cuenta con “blancos” de incidencia identificables y accesibles			
Promueve liderazgos locales, regionales o nacionales			
Vincula su solución a problemas locales, a políticas macro y al contexto nacional			



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

ANÁLISIS DEL PROBLEMA

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

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

En algunas oportunidades, no muchas, las causas de los problemas pueden identificarse fácilmente, a partir del conocimiento acumulado sobre un determinado campo y la experiencia de trabajo en el mismo. En otras oportunidades, las más, se puede requerir de una investigación más profunda sobre las leyes, las regulaciones y los planes del gobierno relacionados con la temática relativa al problema. En algunos casos, la revisión de documentos puede no ser suficiente y será necesario sumar entrevistas a representantes del gobierno y de instituciones de la sociedad civil.

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

el problema	➡ ➡ ➡ ➡ ➡ ➡ ➡	¿qué?
las personas afectadas por el problema	➡ ➡	¿quién y dónde?
las causas políticas específicas del problema	➡	¿por qué?



●●● Ejemplo:

TABLA PARA EL ANÁLISIS DE PROBLEMAS	
PROBLEMA ¿Cuál es el problema?	Incumplimiento de las normas legales de habilitación urbana para la construcción de la planta industrial de la empresa "Luchetti" en la zona de protección ecológica de los "Pantanos de Villa" en el distrito de Chorrillos.
AFECTADOS ¿A quién afecta? ¿Dónde?	Los vecinos del distrito de Chorrillos en particular, y la población de Lima Metropolitana en general, ante el deterioro de la más importante reserva ecológica de la costa central del país.
POLÍTICAS DE APOYO <ul style="list-style-type: none">• ¿Qué políticas apoyan el tema ambiental?• ¿Cuándo fueron promulgadas? ¿Qué factores llevaron al desarrollo de esas políticas?	<p>Las políticas públicas que apoyaron la protección de la reserva ecológica de los "Pantanos de Villa" fueron:</p> <ul style="list-style-type: none">• Su reconocimiento legal por el Municipio Distrital de Chorrillos como "Zona Intangible Area Natural Protegida" en 1987.• Su reconocimiento legal por la Municipalidad de Lima Metropolitana como "Santuario Municipal y Parque Ecológico Pantanos de Villa" en 1989.• Suscripción por parte del Estado Peruano de los convenios de protección de RAMSAR y BONMN relativos a humedales de importancia internacional.• La ley de Áreas Protegidas.

<p>POLÍTICAS RESTRICTIVAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué políticas son perjudiciales para el tema ambiental? • ¿Cuánto tiempo han estado en vigencia esas políticas? ¿Qué factores llevaron al desarrollo de dichas políticas? 	<p>Las políticas públicas perjudiciales frente al tema de la protección y conservación de los “Pantanos de Villa” fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las políticas de comunicación vial que promovieron la ampliación de la Carretera Panamericana Sur sobre la zona de los pantanos, obra que destruyó parte del área central de los mismos, segmentándolos en dos partes y ocasionando graves impactos en el ecosistema. • Las políticas de vivienda que promovieron procesos de urbanización en diversas zonas de los pantanos, las que previamente fueron sometidas a un sistema de drenaje para facilitar su habilitación urbana. • La zonificación industrial para el área que comprende a los “Pantanos de Villa” por la Municipalidad de Lima Metropolitana, que promovió la instalación de distintas plantas industriales, incluyendo la de “Luchetti”.
<p>AUSENCIA DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué políticas y marcos legales no existen y serían necesarios? • ¿Cómo perjudica la ausencia de políticas específicas las posibilidades de protección ambiental? 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe un marco legal explícito y definido de protección ambiental. La lucha por la protección de los “Pantanos de Villa” no tenía mayor soporte jurídico. • Como hecho derivado de lo anterior, no se contaba con dispositivos legales para la evaluación de impactos ambientales cualitativos. No se pudo, por ello, establecer que la planta de la empresa “Luchetti” contaminase la zona.



HOJA DE TRABAJO IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA		
Pasos que puede seguir	Preguntas integradoras	Sus notas ...
Selección del problema	<ul style="list-style-type: none">• ¿Cuál es el problema que preocupa?• ¿A quiénes afecta directamente? ¿a quiénes indirectamente? ¿de qué manera?• ¿Cuál es su viabilidad? ¿tiene una relación directa con políticas públicas?• ¿Cuál es su relevancia? ¿es un problema sentido en la comunidad? ¿su solución es percibida como una necesidad prioritaria?• ¿Cuál es su potencial en términos de movilización? ¿despertará simpatías? ¿promoverá adhesiones, alianzas? ¿movilizará a sectores importantes de la sociedad?	
Preguntas centrales	<ul style="list-style-type: none">• ¿Cuáles son las causas principales del problema identificado?• ¿Deriva de la ausencia de políticas?• ¿Resulta de políticas vigentes, desfavorables e inadecuadas?• ¿Deriva del incumplimiento sistemático de políticas existentes?• ¿Cuáles son los efectos principales del problema identificado?	



PASO 2. DEFINICIÓN DE LA PROPUESTA

OBJETIVO

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

PRODUCTOS

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

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

LA PROPUESTA

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





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

- **El problema seleccionado:** ¿qué queremos cambiar?
- **La identificación de audiencias:** ¿quién / quiénes tienen capacidad de influir en el problema seleccionado? ¿en el cambio deseado?
- **El establecimiento de los objetivos de la incidencia:** ¿qué debe hacerse para solucionar el problema? ¿qué sentido debe tomar el cambio?
- **Los argumentos que justifican el cambio:** ¿por qué es necesario lograr el cambio? ¿a quiénes beneficiaría? ¿cómo los beneficiaría?

PROBLEMA SELECCIONADO

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

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

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

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

IDENTIFICACIÓN DE AUDIENCIAS

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

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

Como se precisa en el manual de incidencia de CARE¹, existen dos clases de audiencias: las audiencias primarias y las secundarias. Las primarias están compuestas por personas con autoridad directa para hacer cambios en una política (por ejemplo, ministros de distintos portafolios, congresistas, etc.). Informar o persuadir a la audiencia primaria respecto a un problema es el eje de cualquier estrategia de incidencia política.

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

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

OBJETIVOS DE LA INCIDENCIA

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

¹ Sprechmann, S y Pelton, E. *Guías y Herramientas para la Incidencia Política. Manual de Referencia para Gerentes de Programas de CARE*. Atlanta EE.UU, 2001.



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

■ JUSTIFICACIÓN

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

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

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



● ● ● **Ejemplo:**

ESQUEMA DE UNA PROPUESTA DE INCIDENCIA POLÍTICA	
Problema	Incumplimiento de las normas legales de habilitación urbana para la construcción de la planta industrial de la empresa "Luchetti" en la zona de protección ecológica de los "Pantanos de Villa" en el distrito de Chorrillos.
Audiencia primaria	Alcalde de la Municipalidad de Lima Metropolitana
Audiencia secundaria	<ul style="list-style-type: none"> • Regidores de "Somos Perú". Mayoría en el Consejo Municipal de Lima. • Grupo de asesores del Alcalde de la MLM. Jefe de la comisión investigadora del caso "Luchetti", designado por la MLM. • Funcionarios municipales de la MLM ligados a temas ambientales. • Aliados potenciales como el CONAM, colegios profesionales, otras ONG's, etc.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Impedir el daño del área natural de los "Pantanos de Villa", amenazada por la instalación de plantas industriales como la de "Luchetti". • Lograr la paralización de las obras de la referida planta, la demolición de sus instalaciones y su desalojo.
Justificación	<ul style="list-style-type: none"> • Los "Pantanos de Villa" es la más importante reserva natural y ecológica de Lima. Cuenta con una biodiversidad de 550 especies, muchas de las cuales son únicas. • La construcción de la planta rompe el paisaje natural de la zona. Produce contaminación paisajística al atentar contra la belleza escénica de los pantanos. • La estructura de la planta altera los patrones de vuelo de la avifauna por sus dimensiones y altitud. • El área ya ha sufrido reducciones significativas en el pasado y deben evitarse otras nuevas.



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

- La propuesta de incidencia debe ser mirada nuevamente, y evaluada, después de realizar el ANÁLISIS DE PODER y siempre que sea necesario para llenar los vacíos de información existentes.

HOJA DE TRABAJO DEFINICIÓN DE LA PROPUESTA		
Pasos que puede seguir	Preguntas integradoras	Sus notas ...
Identificación de audiencias primarias	<ul style="list-style-type: none">• ¿Quién o quiénes (gestores de políticas) tienen el poder para tomar decisiones que puedan solucionar el problema seleccionado?• ¿Qué procedimientos utilizan para tomar decisiones?	
Identificación de audiencias secundarias	<ul style="list-style-type: none">• ¿Quién o quiénes tienen posibilidades de influir en las decisiones que toman las audiencias primarias?• ¿Qué procedimientos utilizan para influir en las decisiones de los gestores de políticas?• ¿En qué espacios se mueven las audiencias secundarias?	
Determinación de objetivos	<ul style="list-style-type: none">• ¿Qué cambios persigue la propuesta de incidencia? ¿qué objetivos pretende alcanzar?• ¿Son esos objetivos realistas y mensurables?• Los objetivos identifican: ¿qué cambiará? ¿quién hará el cambio? ¿cuándo lo hará?	
Justificación	<ul style="list-style-type: none">• ¿Por qué es necesario dar solución al problema seleccionado?• ¿A quiénes beneficiará (directa e indirectamente) el cambio?• ¿Cómo los beneficiará?	



PASO 3. ANÁLISIS DE PODER

OBJETIVO

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



PRODUCTOS

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

¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE PODER?

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

Realizar un análisis de poder consiste, en primer término, en la identificación y estudio de los actores que toman las decisiones relativas a la propuesta (gestores de políticas). A estos



actores se los denomina “blancos”. El análisis de poder contempla, además, comprender cómo y dónde se toman las decisiones.

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

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

LOS ORGANIZADORES

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

EVALUANDO A LOS ORGANIZADORES

- ¿Quiénes forman parte del grupo o coalición a cargo de la campaña? ¿por qué son parte de ésta? ¿cuáles son sus razones?
- ¿Qué fortalezas poseen?
- ¿Qué debilidades tienen?
- ¿Con qué recursos cuentan?
- ¿Cómo están organizados?

EL “BLANCO”

 **E**s la persona o grupo de personas que por su posición cuentan con el poder de dar respuesta a las demandas y resolver el problema implicado en una campaña de incidencia.

Es sobre quién se deben concentrar los principales esfuerzos de la incidencia.

IDENTIFICANDO EL “BLANCO”

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

LOS ALIADOS

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

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

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

- ¿Qué piensan realmente acerca del problema y lo que debe hacerse?
- ¿Cómo están organizados?



- ¿Qué interés tienen en el tema?
- ¿Qué beneficios obtendrán de la campaña de incidencia?

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

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

IDENTIFICANDO A LOS ALIADOS

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

■ LOS OPOSITORES

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

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

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

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

IDENTIFICANDO A LOS OPOSITORES

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

LOS INDECISOS

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

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



IDENTIFICANDO A LOS INDECISOS

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

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

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

ANÁLISIS DEL ESPACIO DE DECISIÓN

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

Hay dos preguntas clave que deben ser contestadas para lograr un buen análisis del espacio de decisión:

¿quién decide? y ¿cómo decide?

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

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

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

MAPA DE PODER

El mapa de poder es una herramienta para visualizar la correlación de fuerzas entre distintos actores. Consiste en una representación gráfica que permite reconocer a los actores principales involucrados con la propuesta y la campaña de incidencia.

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

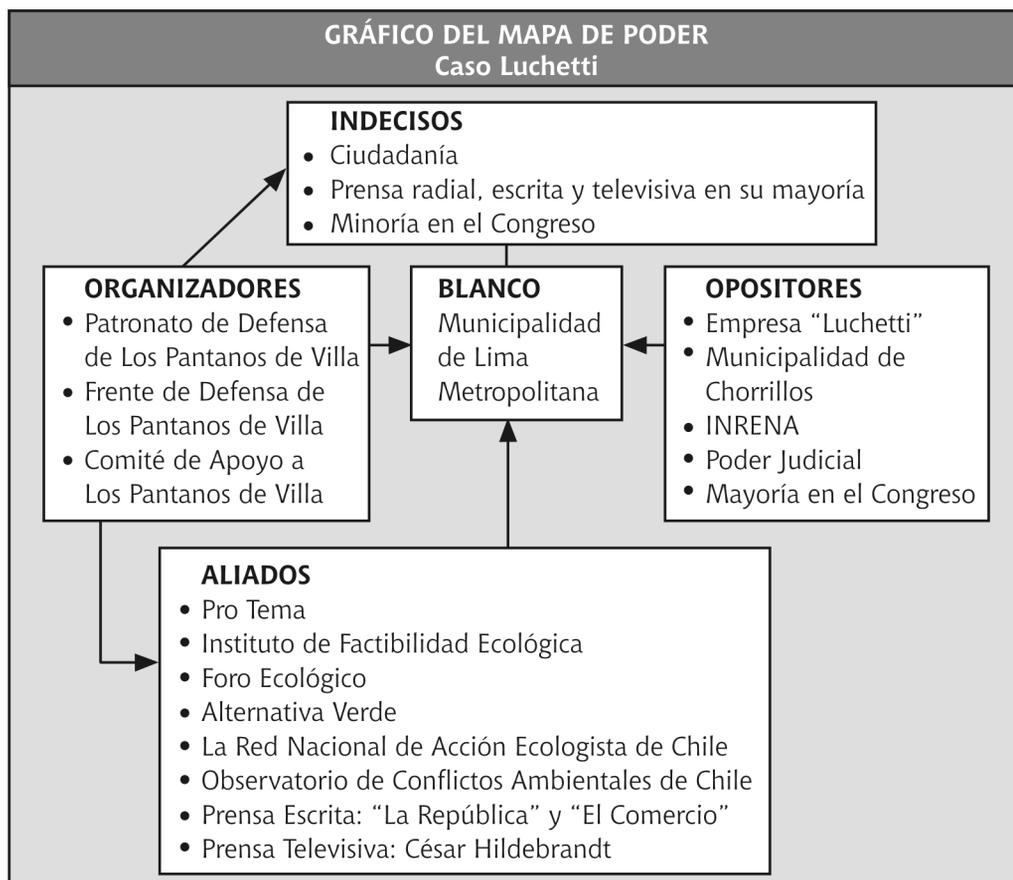
En la elaboración del mapa de poder es importante establecer, para cada actor:

- Los *intereses* que los mueven: ¿por qué nos apoyan? ¿qué beneficios esperan obtener del proceso? (aliados) ¿por qué se oponen? ¿en qué los afectaría la materialización de la propuesta? (opositores).



- Los *argumentos principales* que acompañan sus posiciones: ¿son políticos, derivados de la distribución de poder? ¿económicos, costo/beneficio? ¿éticos? ¿comparten con los organizadores algunos valores o tienen propuestas éticas totalmente distintas?
- Sus *principales fortalezas* : ¿cuáles son sus capacidades organizativas? ¿cuál su credibilidad y legitimidad? ¿qué alianzas o coaliciones pueden establecer? ¿en quiénes y en qué medida pueden influir?
- Sus *principales debilidades* : ¿qué déficit tienen en lo institucional? ¿cuáles en lo organizativo? ¿cuál es su posicionamiento en la opinión pública? ¿cuáles son las carencias y debilidades de sus mensajes y argumentos?

●●● **Ejemplo:**



AUTOANÁLISIS

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

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

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

●●● **Ejemplo:**

EJES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Institucional		Existe una deficiente normatividad de protección de áreas naturales, lo que facilita la habilitación urbana de la zona de los "Pantanos de Villa".
Financiero		Los organizadores no cuentan con recursos económicos para promover acciones de defensa de los pantanos a gran escala.
Organizativo	Se cuenta con organizaciones de base muy activas y comprometidas con la defensa de los pantanos.	Dispersión de las organizaciones locales de base. Lucha por liderazgos.
Político	<ul style="list-style-type: none"> • El tema tiene potencial para la generación de alianzas y coaliciones amplias. • El tema es sensible para la clase política, la opinión pública y la ciudadanía en general. • El alcalde de Lima es un "blanco" accesible. 	<ul style="list-style-type: none"> • La existencia de un marco político restrictivo que deja poco espacio para la iniciativa ciudadana. • El sistema de corrupción anclado en el régimen del fujimorato, que influye en las distintas instituciones del Estado, principalmente en el Poder Judicial.



HOJA DE TRABAJO ANÁLISIS DE PODER		
Pasos que puede seguir	Preguntas integradoras	Sus notas ...
Identificar el "blanco"	<ul style="list-style-type: none">• ¿Qué personas o grupo de personas están en condiciones de tomar decisiones sobre las políticas públicas relacionadas al problema implicado en la campaña de incidencia? ¿de qué manera? ¿qué tipo de decisiones?• ¿Qué personas o grupos de personas tienen capacidad de influir sobre los tomadores de decisiones (gestores de políticas)? ¿de qué manera?• ¿Qué procedimientos se siguen para la toma de decisiones?• ¿Qué espacios se utilizan para la toma de decisiones?• ¿Qué opinión tienen sobre nuestra propuesta?• ¿Con qué información cuentan sobre el problema planteado y su propuesta de solución?	
Identificar aliados	<ul style="list-style-type: none">• ¿Qué otras organizaciones, grupos y personas están interesados o están abogando por el mismo tema?• ¿Existen coaliciones o es necesario establecerlas?• ¿Qué están dispuestos a hacer para expresar su respaldo?• ¿Cuáles son sus dudas respecto de los esfuerzos de la iniciativa de incidencia?• ¿Cuán comprometidos e informados deben estar para seguir siendo aliados.	

<p>Identificar opositores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de formar alianzas y coaliciones con cada una de estas organizaciones o grupos? • ¿Existen organizaciones, grupos o personas que se oponen al cambio de política propuesto? • ¿Por qué se oponen? ¿cuáles son sus argumentos? • ¿Cuáles son sus intereses, estrategias, agenda? • ¿Sobre quiénes ejercen influencia? ¿qué se puede hacer para reducir su influencia? • ¿Qué amenaza representan para el éxito de la iniciativa de incidencia? • ¿Existen algunos puntos sobre los cuales 	
<p>Identificar indecisos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué otras organizaciones, grupos o personas tienen interés en el tema pero no han asumido una posición respecto a él? • ¿Por qué no han tomado una posición? ¿qué necesitan para hacerlo? • ¿Qué información tienen sobre los argumentos que sustentan la campaña de incidencia? • ¿Qué opinión tienen de la campaña de incidencia? ¿cuál del equipo o coalición a cargo del proceso? ¿cuál de los opositores? 	
<p>Identificar fortalezas y debilidades en el organizador</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son nuestras fortalezas? • ¿Cuáles son nuestras debilidades? • ¿Qué posición ocupamos en la correlación de fuerzas en torno a la iniciativa de incidencia? 	



PASO 4. ESTRATEGIAS Y PROGRAMA DE ACTIVIDADES



OBJETIVOS

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

PRODUCTOS

- Se definirán las estrategias necesarias para llevar a cabo las iniciativas de incidencia, con especial acento en las estrategias de comunicación y cabildeo.
- Se seleccionarán las actividades necesarias para implementar y ejecutar cada una de las estrategias definidas.
- Se elaborará un programa de actividades que incluya recursos, responsables y plazos.

LAS ESTRATEGIAS

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

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

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

ELECCIÓN DE ROLES

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

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

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



El manual de incidencia política de CARE² presenta una tipología de roles básicos que sirven como un referente para tomar decisiones:

INFORMANTE EXPERTO

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

MEDIADOR

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

CAPACITADOR

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

CABILDERO / EJECUTANTE

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

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

² Sprechmann, S y Pelton, E. *Guías y Herramientas para la Incidencia Política. Manual de Referencia para Gerentes de Programas de CARE. Atlanta EE.UU, 2001.*

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

ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN

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

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

Para ello existen cinco decisiones estratégicas que ayudan a un equipo o coalición de incidencia a alcanzar un acuerdo sobre el público específico, metas de cambio de conducta, mensajes a llevar, - incluyendo los datos de soporte para estos mensajes -, canales de comunicación y evaluación.

DECISIONES ESTRATÉGICAS PARA UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN:

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



A continuación se presenta un formato para trabajar mensajes:

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN					
Objetivo de incidencia política					
.....					
.....					
Público	Conducta	Mensaje		Canales	Evaluación
		Mensaje a llevar	Datos de soporte		

La siguiente es una descripción puntual de cada componente del formato:

PÚBLICO

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

CONDUCTA

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

MENSAJE

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

Hay cinco elementos clave en los mensajes:

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

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

DATOS DE SOPORTE

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

ESTRATEGIAS DE INFLUENCIA

Entre ellas están el cabildeo -que es una de las más importantes en el actual sistema político-, la presión internacional, la presión de la opinión pública, conferencias de prensa,



foros, marchas y todas aquellas estrategias cuyo propósito es llegar al corazón del “blanco” lo más personalizadamente posible.

EL CABILDEO*

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

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

LAS ACTIVIDADES

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

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

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

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

● ● ● **Ejemplo**

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN	ACTIVIDADES
<p>Mensaje: Dirigido al Alcalde de Lima</p> <p>La implementación y ejecución de políticas de protección ambiental contra la actividad de empresas privadas (como Luchetti), en el caso concreto de los humedales, salvará fauna única en el territorio nacional e incrementará el apoyo político a su gestión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reunir información sobre los niveles de contaminación en los Pantanos de Villa. • Reunir información sobre el papel de las empresas privadas presentes en el área de los pantanos con responsabilidad en la contaminación. • Encargar un estudio de impacto ambiental a una institución de reconocido prestigio, si es posible, de nivel internacional. • Informar al Alcalde / asesores sobre el daño producido por las empresas presentes en la zona de los pantanos, y cómo este se incrementaría con la presencia de Luchetti. • Informar y asesorar al Alcalde / asesores sobre los cambios de políticas que pueden ayudar a una mayor protección de los humedales y su fauna.



■ EL PROGRAMA DE ACTIVIDADES

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

●●● Ejemplo:

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



HOJA DE TRABAJO ESTRATEGIAS Y PROGRAMA DE ACTIVIDADES		
Pasos que puede seguir	Preguntas integradoras	Sus notas ...
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las características de las audiencias sobre las que se va a incidir? ¿qué rol o qué roles son los más adecuados para influir en las decisiones de las audiencias? • ¿Qué clase de estrategias se pueden utilizar? ¿cuántas? • ¿Qué mensajes se van a transmitir? ¿a quiénes? 	
Actividades	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué actividades se necesita llevar a cabo para realizar las estrategias que se ha previsto y alcanzar los objetivos de incidencia de su iniciativa? • ¿Qué pasos se van a dar para transmitir mensajes a su audiencia? • ¿Cuál es la mejor manera de transmitir mensajes a su audiencia? 	
Programa de actividades	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Por qué programar las actividades? • ¿Cómo definir responsables, recursos y plazos? 	



PASO 5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

OBJETIVO

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

PRODUCTOS

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

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

EL SEGUIMIENTO

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

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

SI PROPONEMOS UN EJEMPLO RELEVANTE:

El Alcalde Provincial de Lima, que apoyaba moderadamente un mayor control de la contaminación causada por empresas privadas en zonas de protección ecológica, como los “Pantanos de Villa”, cambió de opinión en el proceso de incidencia y pasó a apoyar fuertemente el diseño, implementación y cumplimiento de políticas ambientales. En este caso, el equipo a cargo de la campaña de incidencia tuvo que reformular sus actividades. En vez de llevar a cabo actividades para cambiar la opinión del Alcalde, lo cual ya no era necesario, tuvo que concentrar sus esfuerzos en obtener su aprobación y la firma de una ordenanza municipal pro ambientalista.

La lección a extraer de este caso es que cuando no se tiene información actualizada en relación a las opiniones de la audiencia, es difícil enfocar las actividades y avanzar con el plan.

LA EVALUACIÓN

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

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

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



LOS INDICADORES

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

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

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

INDICADORES DE RESULTADOS

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

INDICADORES DE EFECTOS

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

● ● ● **Ejemplo**

SITUACIÓN A EVALUAR		
<p>El Alcalde Provincial de Lima, que apoyaba moderadamente un mayor control de la contaminación causada por empresas privadas en zonas de protección ecológica, como los Pantanos de Villa, cambió de opinión en el proceso de incidencia y pasó a apoyar fuertemente el diseño, implementación y cumplimiento de políticas ambientales. En este caso el equipo a cargo de la campaña de incidencia tuvo que reformular sus actividades. En vez de llevar a cabo actividades para cambiar la opinión del Alcalde, lo cual ya no era necesario, tuvo que concentrar sus esfuerzos en obtener su aprobación y la firma de una ordenanza municipal pro ambientalista.</p>	Seguimiento	<p>Indicadores de resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de información sobre el perjuicio ambiental ocasionado por las empresas. • Nivel de conocimiento de los resultados de estudios de impacto ambiental. • Nivel de información sobre políticas viables de control ambiental. Cambio de opinión sobre el tema del conflicto. • Nivel de compromiso con la campaña de incidencia.
		Evaluación



GUÍA BÁSICA PARA LA EVALUACIÓN DE UNA INICIATIVA DE INCIDENCIA

AMBITOS	PREGUNTAS POSIBLES
Evaluación de resultados	<ul style="list-style-type: none">• ¿Se seleccionaron adecuadamente las audiencias?• ¿Se mantuvieron los objetivos originales o se los tuvo que cambiar durante la campaña?• ¿Lograron los mensajes cambiar las opiniones o conocimientos de las audiencias? ¿qué mensajes fueron los más exitosos?• ¿Los roles que se escogieron fueron los adecuados?• ¿Se abogó en coalición? ¿cuáles fueron los beneficios o inconvenientes de formar una coalición?• ¿Cuáles fueron los principales obstáculos a lo largo del proceso de incidencia? ¿qué se hizo para superar esos obstáculos?• ¿Qué lecciones se pueden extraer para futuras iniciativas de incidencia política?
Evaluación de efectos	<ul style="list-style-type: none">• ¿Se ha producido el cambio de políticas por el cual se abogó desde la campaña de incidencia? ¿se tiene más posibilidades que antes que el cambio se de?• ¿Se han creado nuevas políticas? ¿se han cambiado políticas perjudiciales? ¿se han implementado políticas?• ¿Cuáles fueron los factores que favorecieron / dificultaron el cambio de políticas?• ¿Se presentaron propuestas formalmente ante el Poder Judicial / entidades del gobierno o fueron decisiones informales?• ¿Quién tomó la decisión final que permitió / dificultó el cambio de política?

HOJA DE TRABAJO DEFINICIÓN DE LA PROPUESTA		
Pasos que puede seguir	Preguntas integradoras	Sus notas ...
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Han cambiado las audiencias sus conocimientos, actitudes u opiniones respecto al tema de incidencia? • ¿Puede actualizar los mapas de poder con facilidad? • ¿Ha cambiado el entorno político desde que se inició la campaña de incidencia? • ¿Indican los datos del seguimiento que sus actividades han alcanzado los resultados deseados? Si no es así ¿le ayudarán los datos del seguimiento a decidir cómo ajustar y revisar sus actividades? 	
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida logró la campaña de incidencia efectos en los cambios de políticas públicas? • ¿Es posible determinar qué factor fue decisivo para el cambio de opinión y decisión de los gestores de políticas? • ¿Qué lecciones se pueden extraer y aprender para una próxima iniciativa de incidencia? 	

TERCERA PARTE

EL CASO

LUCHETTI



CONOCIENDO LOS PANTANOS DE VILLA

ANTECEDENTES

IMPORTANCIA DEL CASO LUCHETTI

ACTORES DEL PROCESO

PROCESO DEL CONFLICTO

CONSECUENCIAS Y LECCIONES



CIUDADANOS Y MUNICIPIO CONTRA UNA EMPRESA TRANSNACIONAL (Y ALGUNOS OSCUROS ALIADOS)

1. CONOCIENDO LOS PANTANOS DE VILLA



La zona conocida como Los Pantanos de Villa se localiza en el distrito de Chorrillos en la parte sur de Lima Metropolitana. Debido a sus características ambientales favorables para el hábitat de muchas especies de vida silvestre, esta zona, con una extensión de 396 hectáreas, fue reconocida legalmente como “zona intangible-área natural protegida” por la municipalidad de Chorrillos en 1987 y como santuario ecológico por la Municipalidad de Lima en 1989.

Actualmente los Pantanos de Villa se encuentran segmentados en dos partes como producto de la conexión de la carretera Panamericana Sur con la prolongación de la Av. Huaylas - Chorrillos. Asimismo se encuentran totalmente rodeados por asentamientos humanos, predios y urbanizaciones, excepto hacia el oeste, donde colindan con el Océano Pacífico.

Dentro del Área Natural Protegida de los Pantanos de Villa se ha establecido la siguiente zonificación: zona de protección estricta, zona de recuperación, zona silvestre, zona de uso especial y zonas de amortiguamiento.

Los Pantanos de Villa constituyen la última reserva natural y zona ecológica de Lima y cuentan con la mayor biodiversidad de la costa central y sur del país, albergando a más de 550 especies animales.

Por las características ambientales descritas es que la zona “Pantanos de Villa” ha recibido muchos reconocimientos. A los mencionados anteriormente se suma su inclusión dentro de los convenios de protección de RAMSAR y BONMN relativos a humedales de importancia internacional, suscritos por el Estado Peruano.

2. ANTECEDENTES

El conflicto entre la ciudad de Lima y la empresa Luchetti alrededor de la construcción de una planta industrial en la zona ecológica de Los Pantanos de Villa –más conocido como el caso Luchetti– se enmarca dentro de un proceso más complejo y de mayor duración que consiste en la continua reducción no sólo del área de los pantanos, sino de los territorios agrícolas en los tres valles que rodean a la ciudad de Lima.



Originalmente los humedales de los Pantanos de Villa tenían una extensión de 5000 hectáreas. Por una suma de factores, ésta se ha reducido continuamente hasta llegar hoy en día a un área menor a las 400 has.

La reducción del área de los pantanos ha tenido tres causas principales:

- La urbanización: parte de las áreas, al no estar declaradas ni inscritas por el Estado fueron urbanizadas, sometiénndolas previamente a un sistema de drenaje para facilitar su habilitación urbana.
- La ampliación de la carretera Panamericana sur en la prolongación de la Av. Huaylas – Chorrillos. Esta ampliación destruyó parte del área central de los Pantanos, segmentánndolos en dos partes y ocasionando graves impactos en el ecosistema.
- La industrialización de las zonas aledañas, que altera permanentemente el ambiente de los Pantanos.

Este es el marco en el que se inserta el caso Luchetti. Sus especiales características, el peculiar desarrollo del proceso, así como la diversidad de consecuencias que provocó, hacen que sea un caso particularmente ilustrativo en la relación a lo que significa **incidencia política**.



3. IMPORTANCIA DEL CASO LUCHETTI

El caso Luchetti tiene, en su desarrollo, una variedad de características que lo convierten en un caso peculiar y de suma importancia para el análisis:

- El conflicto es de larga duración, se inició en 1997 y continúa abierto al día de hoy.
- En el desarrollo del conflicto se han involucrado diversos actores, que van desde la población y sus organizaciones, pasando por instituciones pro ambientalistas y gobiernos locales, hasta instituciones gubernamentales.
- El caso Luchetti tomó distintos rumbos según el gobierno en el que se produjeron las disputas.
- Ha logrado despertar actitudes de defensa de los espacios de importancia ambiental en la población; ha logrado que sectores políticos diversos, realicen acciones conjuntas, como el acuerdo de política ecológica de largo plazo.
- En el desarrollo del conflicto se observó la distorsión de los roles de ciertos actores institucionales, que a través de sus representantes, tomaron posiciones contrarias a las que por ley les correspondía (Poder Judicial y Congreso, por ejemplo).
- En el proceso participaron no sólo actores nacionales, sino también actores transnacionales como la propia empresa Luchetti, ONGs internacionales, etc.



4. ACTORES DEL PROCESO

En el transcurso de estos casi 6 años de conflicto han participado diversos actores que van desde organizaciones de la sociedad civil hasta instituciones del gobierno nacional, además de organismos internacionales.

Los principales actores en este proceso son, por un lado, la **empresa de alimentos “Luchetti S.A.”** y por otro, la **Municipalidad de Lima**. Desde el punto de vista de la incidencia puede decirse que la empresa ha sido responsable del “problema” que motiva la campaña así como adversario enconado de la misma, en tanto que la Municipalidad de Lima fue “el blanco” inicial de la campaña, transformándose en uno de sus principales promotores.

La sociedad civil participó a través de sus **organizaciones de base y grupos ecológicos**; entre las primeras destacan el *Patronato de Defensa de Los Pantanos de Villa*, el *Frente de Defensa de Los Pantanos de Villa* (que se formó en el proceso), y el *Comité de Apoyo a Los Pantanos de Villa*. Entre los segundos destacan *Pro Terra*, el *Instituto de Factibilidad Ecológica*, *Foro Ecológico* y *Alternativa Verde*, quienes adoptaron una posición de defensa del pantano. A estos actores se sumaron en el proceso **grupos estudiantiles** mediante la realización de manifestaciones en contra de la empresa Luchetti, **grupos de trabajadores de la planta** los cuales asumieron una posición favorable a la empresa y finalmente la población en general opinando al respecto y tomando posiciones activas.

Un papel importante jugaron los medios de comunicación, principalmente la prensa escrita a través de *La República* y *El Comercio*. Este último publicó a mediados de 1997 el primer informe periodístico que hizo visible el caso. A nivel de la prensa televisiva César Hildebrandt también jugó un rol importante.

Entre los órganos de gobierno nacional involucrados en este proceso se incluye al **Congreso de la República del Perú**, que intervino modificando el marco legal (en 1998 pretendió quitarle la jurisdicción del caso a la Municipalidad de Lima); al **Poder Judicial** que interviene supuestamente para resolver imparcialmente la disputa entre los actores directos, aunque durante el régimen fujimorista ello no sucedió, así como las **Cancillerías de Perú y Chile** que realizan una labor intermediadora para la solución del conflicto por la vía diplomática.

Finalmente, intervienen actores del ámbito internacional. El **Instituto Mundial de Conservación de la Naturaleza** que por encargo de la Municipalidad de Lima realizó una evaluación de la situación de los pantanos; la ONG **Terra Nova** de Italia que ayudó a crear una conciencia de protección ecológica en las organizaciones locales, el **Observatorio de Conflictos Ambientales de Chile y la Red Nacional de Acción Ecologista de Chile**.

En el presente año, Luchetti ha derivado el conflicto a otro escenario, el **Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)**, para resolver definitivamente la disputa entre la empresa y el Estado Peruano, aduciendo supuestas violaciones a derechos por parte del Estado Peruano y el Consejo Municipal.



5. PROCESO DEL CONFLICTO

El conflicto tomó distintos rumbos y adquirió distintas características de acuerdo al momento en el que se desarrolló y al régimen político de turno. Esto es particularmente importante en relación al papel que jugó el Poder Judicial a lo largo del mismo.

Por tales motivos se hace necesario, para una descripción adecuada, dividir al proceso en dos momentos claramente diferenciados: el que va del inicio del conflicto (1997) hasta la caída del régimen de Fujimori-Montesinos y el que se inicia con la instalación del gobierno de transición de Valentin Paniagua (fines del año 2000), hasta el presente.

■ PRIMERA FASE: PODERES FÁCTICOS Y PODER OCULTO

a. Inicio del Conflicto: La Construcción de la Planta Industrial

El caso Luchetti se inició en abril de 1997 con la solicitud que hizo la empresa Luchetti Perú S.A para obtener la licencia de construcción de su planta industrial en la zona de los Pantanos de Villa. La solicitud fue aceptada, de manera provisional, por la municipalidad distrital de Chorrillos, dándole tiempo al INRENA para que emitiera los resultados de un estudio de impacto ambiental en curso. A pesar del carácter provisional de la licencia y de la ausencia del estudio de impacto ambiental, Luchetti inició las obras de construcción de la planta, a cargo de la empresa J. y J. Camet, de propiedad del entonces Ministro de Economía.

Ante esta situación, las organizaciones locales de defensa del pantano se agruparon y decidieron pronunciarse, hecho que dió inicio al conflicto. Gracias a las acciones tomadas por las organizaciones de defensa, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) se involucró en el tema, formando una comisión técnica que tenía como objetivo el estudio de la viabilidad de la construcción de la planta industrial en una zona de protección ecológica.

La comisión municipal llegó a la conclusión que la construcción de la planta perjudicaría al ecosistema de la zona, razón por la que ordenó la paralización de las obras. Éstas continuaron a pesar de las protestas de la sociedad civil y de las acciones de la MML.

b. Proceso Legal por los derechos de Los Pantanos de Villa

Una vez terminado el estudio de evaluación de la comisión técnica de la MML, se resolvió suspender la construcción de obras para luego concluir que la planta no debería permanecer en los pantanos y que, por lo tanto, la empresa tendría que mudar sus instalaciones a otro lugar.

Ante ello, Luchetti decidió recurrir al Poder Judicial interponiendo acciones de amparo que le permitieran la continuación de las obras de construcción, lo que finalmente logró gracias a una serie de hechos dolosos:

- La posición asumida por el INRENA que en su estudio de impacto ambiental concluyó que la planta no representaba peligro de contaminación ambiental en la zona de los pantanos.
- La posición del Congreso de la República que a través de la ley 26878 quitó la jurisdicción de la habilitación urbana a las municipalidades provinciales, para otorgárselo a las municipalidades distritales. De esta manera el caso quedaba en manos de la Municipalidad de Chorrillos, que ya se había inclinado a favorecer los intereses de la empresa.
- Hoy en día ya es conocido que el ex asesor presidencial Vladimiro Montesinos y el sistema de corrupción activo en el fujimorato, jugaron un papel en todo este proceso.

c. Definición del Proceso Legal

Luego de varias disputas legales entre la MML y Luchetti, el Poder Judicial decidió a favor de la empresa, obligando a que la Municipalidad extendiese el permiso definitivo para su acción. La MML no sólo apeló la medida cautelar dada por el juez Percy Escobar (19 de enero de 1998) sino que anunció la decisión de cancelar la licencia. Por otro lado llamó a la población de Lima a plegarse a la defensa de los



Pantanos de Villa (enero de 1998). La empresa respondió con una intensa campaña publicitaria. Las expresiones de respaldo a la Municipalidad fueron amplias e incluyeron al Instituto Ecología y Política de Chile y al Observatorio Latinoamericano de Resolución de Conflictos Ambientales.

Finalmente la apelación de la MML fue desestimada el 9 de marzo de 1998. El Alcalde Andrade respondió denunciando por prevaricato a quienes convalidaron la resolución del juez Escobar. En junio de 1998 la MML anunció su decisión de llevar el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En la resolución del proceso legal intervinieron un serie de factores que permitieron que la empresa pudiese continuar con la instalación de la planta en los Pantanos. Entre éstos, la falta de claridad de las normas de protección y las confusiones administrativas. Además, fue decisiva la parcialidad de los jueces a cargo del proceso judicial, a favor de la empresa.

Sin embargo, las acciones de la población continuaron. Una de las de mayor impacto fue el bloqueo de las obras de instalación de tuberías para captar aguas subterráneas que alimentan los Pantanos. Estas obras fueron suspendidas en agosto de 1998. Las encuestas de opinión pública en Lima daban cuenta de un mayoritario rechazo a la construcción de la planta.

En 1999 la empresa denunció penalmente a los líderes ecologistas, deteniéndose a uno de ellos en agosto, lo cual provocó un amplio movimiento de solidaridad. A lo largo del proceso la empresa combinó estrategias de confrontación con estrategias conciliadoras sin lograr, a pesar de todo, fracturar el frente que se había constituido.

■ SEGUNDA FASE: LA VERDAD SE ABRE PASO ... Y LA JUSTICIA TAMBIÉN

a. Luchetti y los vladivideos

Recordemos que una vez terminado el gobierno de Fujimori, el Perú inició un proceso de democratización y transparencia que permitió no sólo conocer los actos de corrupción al interior del régimen, sino también iniciar la moralización del Poder Judicial, proceso aún incompleto.

A lo largo del año 2001 se revelaron 2 videos y 5 audios que involucraban a Vladimiro Montesinos y a funcionarios de la empresa en una confabulación para favorecer a éstos en el proceso legal sobre la construcción de la planta industrial en los Pantanos de Villa.

Con estas revelaciones, las distintas organizaciones de la sociedad civil involucradas en el caso, con el apoyo de algunos congresistas, pidieron al Congreso que se forme una comisión investigadora del caso Luchetti, que determine la ilegalidad de la construcción de la planta y que resuelva a favor de su desalojo. Simultáneamente, se intensificó la movilización de la sociedad civil, reforzada con la presencia en el Perú de ecologistas chilenos que se solidarizaron con la causa de los Pantanos de Villa. Estas mismas organizaciones demandaron a su gobierno que “condene claramente” el comportamiento corrupto de Luchetti en el Perú.

b. Reinicio de los conflictos legales

Teniendo como pruebas los videos y audios ya mencionados, se abrió instrucción a los funcionarios de la empresa Luchetti, Gonzalo Menéndez, Andrónico Luksic y otros, implicados en la confabulación contra la MML. Se incluyó en la denuncia al ex asesor Montesinos, al ex viceministro del Interior Edgar Solís, al publicista Daniel Borobio y a los jueces y vocales encargados del proceso legal anterior, Percy Escobar y Víctor Martínez. Esta demanda fue presentada por una organización ecologista que a su vez promovió manifestaciones y plantones frente a las instalaciones de la planta.

En los meses siguientes, las acciones legales avanzaron por la presión de los procuradores anticorrupción y de fiscales honestos, así como por declaraciones de testigos que apuntaban inequívocamente hacia los altos funcionarios de Luchetti. Incluso se llegaron a dictar órdenes de captura contra los implicados en el caso. Según una encuesta de Apoyo en la época, el 69% de los limeños apoyaban los juicios a los directivos de Luchetti.

Poco después, se reabrió el proceso sobre la construcción de la planta industrial de Luchetti, resolviéndose que la empresa no podía permanecer en los pantanos. Para ello el Consejo Municipal aprobó la revocatoria de la licencia de funcionamiento municipal expedida por la Municipalidad de Chorillos. En la resolución, se estableció un plazo de 12 meses para que la empresa se mude del lugar. También se declaró de necesidad pública recuperar y preservar los Pantanos de Villa, así como la expropiación de terrenos que estuviesen en manos privadas y formasen parte del área intangible.



c. Situación actual

En enero del 2003 Luchetti cerró su planta sin intentar siquiera la revocatoria de la resolución del Consejo Metropolitano. Dejando de lado la justicia peruana, Luchetti ha buscado llevar el conflicto al terreno de las relaciones diplomáticas entre los Estados peruano y chileno. Para ello apela al convenio bilateral para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (CIADI). Así mismo ha decidido llevar el proceso a instancias internacionales, como el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones, alegando que se han violado sus derechos empresariales por acciones del Estado Peruano y el Consejo Metropolitano. En la actualidad el caso se encuentra en esa instancia habiendo asumido el Estado Peruano la defensa de las resoluciones municipales.



6. CONSECUENCIAS Y LECCIONES

A. UNA NUEVA CONCIENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

Tal como han señalado varios especialistas, la resolución positiva del conflicto no ha evitado que se produzca un mayor daño sobre el área de los Pantanos de Villa. Entre otros aspectos destacan:

- La pérdida de cinco hectáreas de superficie natural de gramadales y alteraciones hidrológicas en el subsuelo.
- El impacto físico-paisajístico por el volumen de la arquitectura de la planta y su proximidad al área reservada.
- Incremento del nivel de ruido y luz artificial en horario nocturno en perjuicio de la avifauna.
- Pérdida de doscientos metros lineales del hábitat de drenes naturales, por la construcción de un canal artificial revestido con cemento en el entorno de la planta.

- Incremento del riesgo latente de un impacto negativo sobre el área natural dada su proximidad con la planta.

Sin embargo, se ha logrado crear una mayor conciencia sobre la importancia de esta dimensión llamada “calidad de vida”. Lo demuestran las diversas encuestas de opinión que de manera consistente respaldaron la demanda de los pobladores y los ecologistas.

Tal como señaló un analista político en enero de 1998: “Quizás lo mejor que surja de este problema sea el impulso al desarrollo de la conciencia ambiental. Las opiniones tienden a ser favorables a la defensa de nuestro medio ambiente. Por esta razón ya es hora de que la cuestión ambiental se ponga de manera definitiva en la agenda de la democratización del país” (Nicolás Lynch en La República, 12 enero 1998).

B. AMPLIAS COALICIONES SOCIALES Y UN ROL DIFERENTE DE LOS MUNICIPIOS

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

Las consecuencias de esta experiencia son múltiples:

- La Asociación de Autoridades Municipales de la cuenca del Río Lurín conjuntamente con la red social “Valle Verde”, realizó una manifestación para demandar a la alcaldía de Lima se derogue la ordenanza municipal que permite la construcción de plantas industriales en el valle de Lurín, lo cual causaría un grave daño ecológico.
- Han crecido en los últimos meses los movimientos populares medioambientalistas en el país. Un caso emblemático es el de Tambo Grande (Piura) y en general los diversos



procesos de resistencia a la expansión de la minería en detrimento de las comunidades (articulados en torno a la CONACAMI).

Frente a la visión de las municipalidades como organismos políticos débiles, la experiencia de defensa de los Pantanos de Villa apunta en otra dirección en la conciencia de la población. Si bien no fue reelegido, el Alcalde Andrade mantuvo un índice de aprobación bastante alto hasta el final de su mandato, en el que influyó su rol en este conflicto.

C. NUEVAS FORMAS DE HACER POLÍTICA

Los promotores de la experiencia señalan como sus principales aprendizajes:

- La flexibilidad en la organización y en la capacidad de desarrollar diversas formas de participación de la población. De hecho no hubo un plan de incidencia coordinado entre todos, las acciones se fueron sumando conforme diversos sectores se plegaban a la iniciativa. En determinado momento comenzaron a aparecer afiches y stickers que llamaban a no consumir productos Luchetti. Tampoco hubo un solo discurso frente al problema, si bien los diversos discursos no fueron nunca alternativos o contradictorios.
- La capacidad de articular propuestas técnicas, argumentos legales y presión social fue fundamental para convencer a sectores indecisos. En este terreno las ONG tuvieron un papel importante aunque no exclusivo.
- La capacidad de concertar actores políticos diversos en torno a propuestas concretas. De hecho los partidos políticos Perú Posible, el PAP, el FIM y Unidad Nacional, suscribieron un acuerdo de gobernabilidad ambiental que los compromete a desarrollar una política nacional ecológica a largo plazo.

Por otra parte, la persistencia en el tema contribuyó a sacar a la luz el tramado de corrupción que mantenía el gobierno de Fujimori. Esto hizo inevitable que al caer éste, se diera curso a la demanda de la población.

El desarrollo del conflicto provocó la distorsión de los roles de ciertos actores institucionales, que a través de sus representantes, tomaron posiciones contrarias a las que les correspondían (Poder Judicial y Congreso). Este hecho fue propiciado por la existencia de un contexto de corrupción generalizada en determinado momento. Como resultado, todos los involucrados

en la confabulación para obtener el permiso “legal” de la construcción de la planta industrial de Luchetti se encuentran presos.

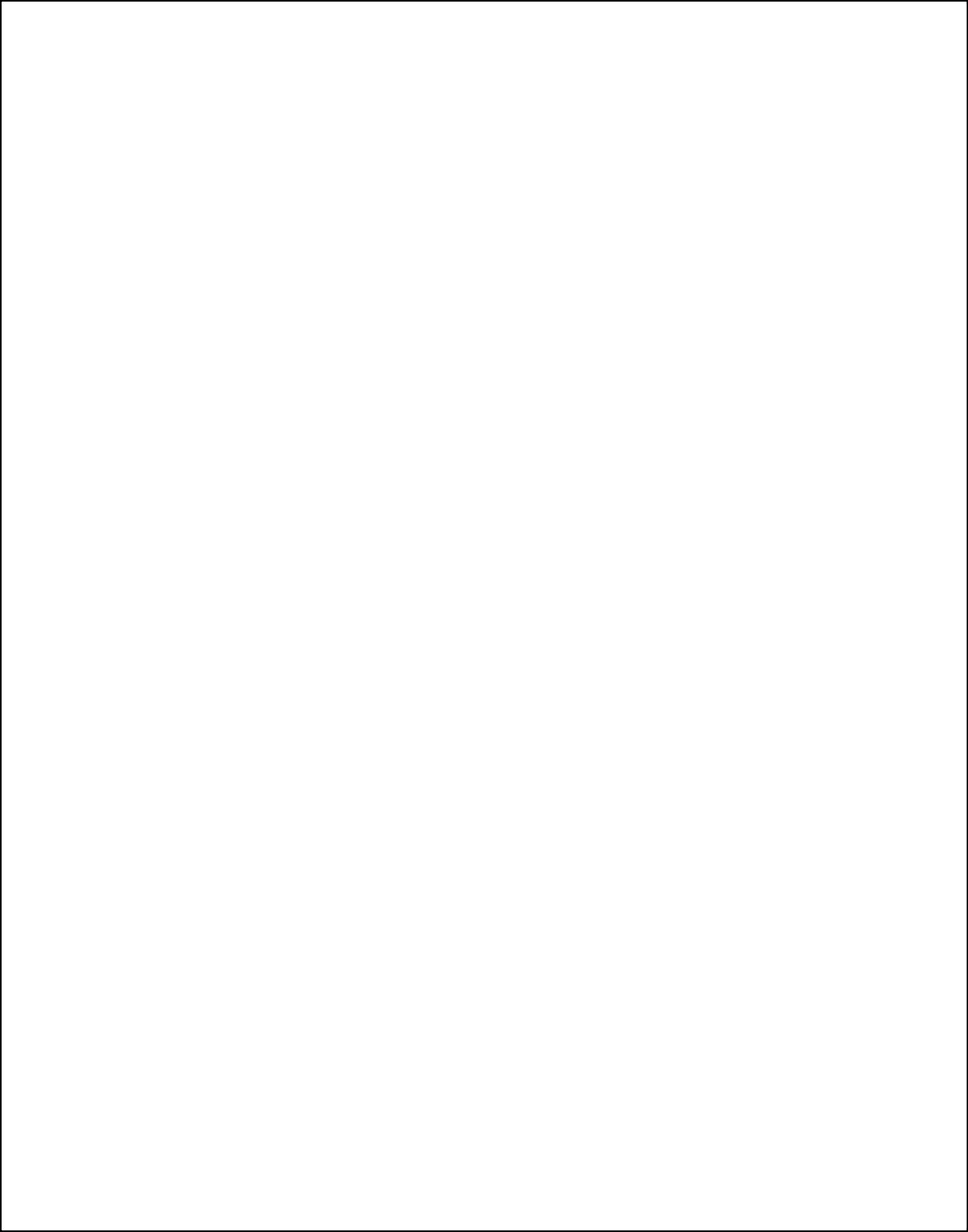
En el momento actual, el conflicto se ha desplazado a escenarios internacionales. En ellos aparecen nuevos desafíos de vigilancia sobre la conducta del Estado Peruano, así como de presión sobre la otra parte, sin dejar de aportar argumentos y movilización que refuercen la justa decisión tomada en el país.

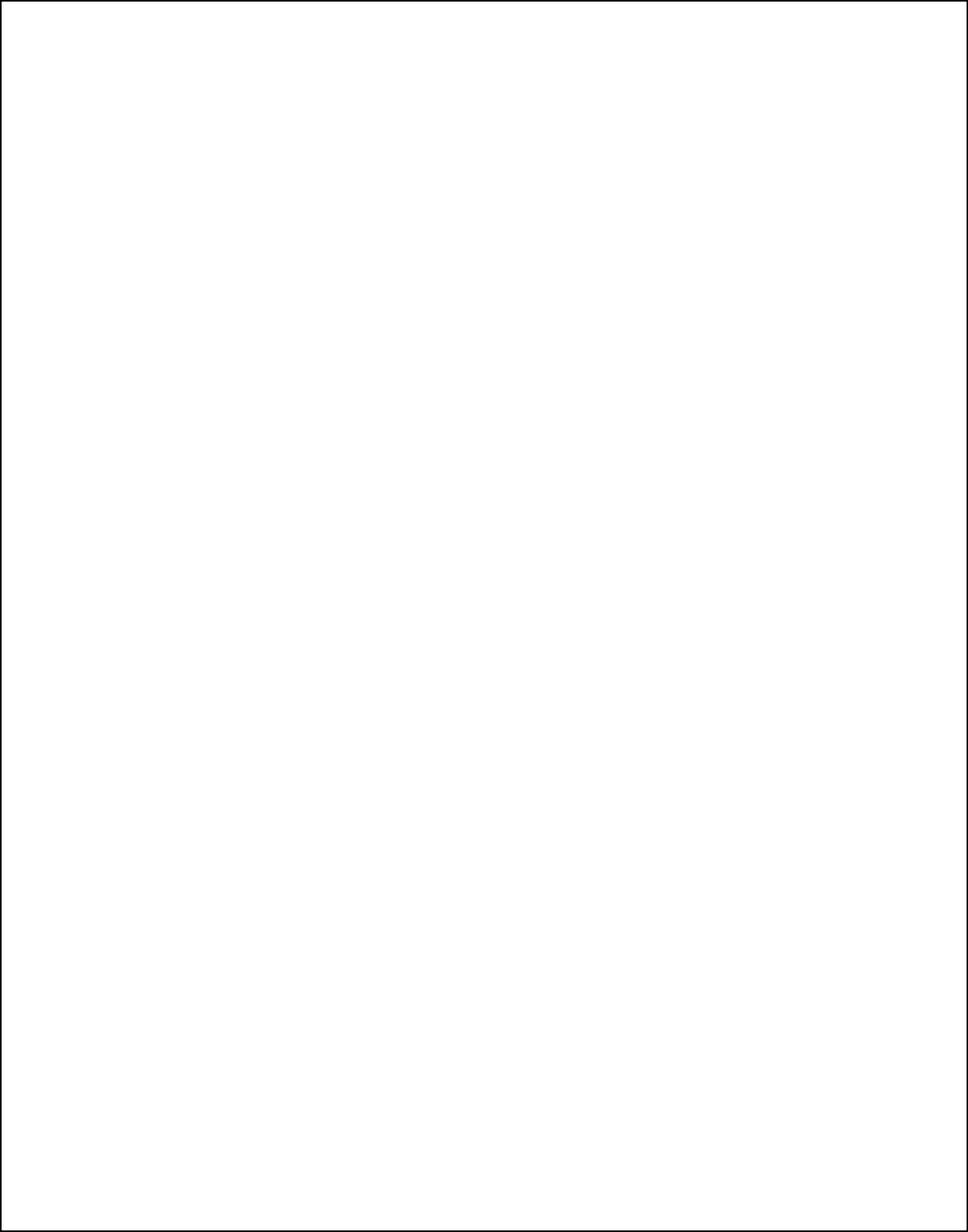




REFERENCIAS Y FUENTES

1. Aranda Arturo y Escalante María. *"LUCHETTI: EL MÁS GRAVE ECOCIDIO EN LOS PANTANOS DE VILLA"*. Ediciones Alternativa. Lima, 2002.
2. CARE. *"GUÍA Y HERRAMIENTAS PARA LA INCIDENCIA POLÍTICA"*. Care-Perú 2002.
3. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. *"MEMORIA DEL TALLER REGIONAL DE CAPACITACIÓN EN INCIDENCIA"*. San José de Costa Rica, 1997.
4. Gaventa, John. *"CITIZEN KNOWLEDGE. CITIZEN COMPETENCE AND DEMOCRACY BUILDING"*. The Free Press. New York, 1995.
5. ICCO-BBO. *"TALLER DE LOBBY PARA ONG: MÉTODOS Y PRINCIPIOS DE CABILDEO"*. Lima 2001.
6. McKinley, Andrés. *"PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN RETO PARA EL NUEVO MILENIO DE CENTROAMÉRICA"*. Washington Office on Latin America ((WOLA). 2000.
7. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). *"GUÍA METODOLÓGICA PARA LA GESTIÓN COMUNITARIA DE CONFLICTOS AMBIENTALES"*. OLCA, Santiago de Chile, 1998.
8. Sairom, Tricia. *"ADVOCACY RESOURCES"*. YWCA or Australia, 2003.
9. Sirkee, Karen. *"INCIDENCIA POLÍTICA, COMUNICACIÓN Y FORMACIÓN DE COALICIONES"*. Curso de Empoderamiento comunitario e inclusión social. Programa piloto de educación a distancia para Argentina, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú. 2002.





MANUAL DE INCIDENCIA POLÍTICA
se terminó de imprimir en julio del 2003
en los talleres de Stampa Gráfica S.A.C.
Calle Los Telares 259, Urb. Vulcano - Ate. Teléfono: 349 4923
Lima - Perú