

11

Identificando 'Eslabones' y Angulos Políticos

Para definir su Plan para la Incidencia, el grupo necesitará más información acerca de:

- Las políticas y el terreno político en el que enfoca su estrategia
- Los posibles 'eslabones' políticos para establecer su tema.

El análisis del sistema político formal, el proceso de elaboración de políticas y de su dinámica interna de poder, le ayudará a identificar los puntos de entrada para influenciarlas. Este puede también revelar los límites y posibilidades del cambio político.

"Eslabones" políticos

Un 'eslabón' político es el vínculo entre su tema de incidencia y las políticas específicas, las personas, y/o las instituciones en el terreno político formal. La incidencia dirigida al sector privado puede requerir que se combinen 'eslabones' de la política pública con estrategias enfocadas en políticas y prácticas corporativas.



Una vez usted haya identificado su 'eslabón' político, usted puede identificar sus objetivos y a quienes toman decisiones clave, con poder suficiente para decidir sobre su tema. Usted también puede identificar posibles oponentes y aliados.

La recolección de información y la investigación son importantes tareas para sacar a la superficie los elementos restantes de su Plan para la Incidencia y para identificar su "eslabón" político. Involucrar a las y los ciudadanos en esta tarea, los pone en contacto con el gobierno y otras entidades poderosas. Por ejemplo, el *Highlander Center-USA* una escuela establecida hace 65 años para la organización de bases y para la justicia social, inició un proceso de investigación participativa y un programa de capacitación con personas pobres desplazadas por inundaciones, para investigar quién poseía la tierra en sus comunidades y cuánto habían pagado por impuestos. Sus descubrimientos y análisis dieron impulso a una batalla de incidencia ciudadana de muchos años, en varios estados apalaches, para hacer que propietarios de grandes tierras se dieran a la tarea de pagar impuestos. El proceso amplió y fortaleció la organización local y el liderazgo ciudadano.¹

Algunas investigaciones pueden requerir del expertise de una o un investigador capacitado o de alguien que maneje la información en el gobierno. Estas personas expertas o personas involucradas desde adentro pueden ser aliadas útiles en su incidencia, siempre y cuando la agenda de investigación siga estando en manos de quienes hacen incidencia.

Este Capítulo ofrece un perfil de las dimensiones políticas para ayudar a guiar la recolección de información, y está dividido en las siguientes secciones:

- *Diferentes Sistemas Políticos y Puntos de Entrada*
- *Fases de la Elaboración de Política y Revisión de Objetivos Políticos*
- *Otros Terrenos en la Elaboración de Políticas*
- *Análisis de Presupuestos e Incidencia*
- *Elaboración de Políticas Internacionales y Oportunidades de Incidencia*

Como discutimos en el Capítulo anterior, la elaboración de políticas no es solamente el 'eslabón' político formal para la incidencia. Los

foros de elecciones de gobierno y ciudadanía también presentan oportunidades para la incidencia. Sin embargo, enfocamos este Capítulo únicamente en la elaboración de políticas.

Diferentes sistemas políticos y puntos de entrada

Cada fase de la elaboración de políticas involucra a diversos actores, procedimientos y estructuras institucionales y puede también involucrar diferentes niveles a menudo interconectados: el nivel internacional, el nacional o el local. El nivel nacional es algunas veces olvidado en la incidencia internacional. Este es un hecho desafortunado, porque en última instancia depende de los gobiernos nacionales implementar las políticas internacionales. La importancia de la incidencia en lo local, depende del grado de descentralización y de la autoridad específica del gobierno local.

Esta descripción se enfoca en lo nacional y ofrece algunos elementos básicos que los grupos necesitarán para examinar críticamente y para entender las especificidades de sus propios procesos e instituciones políticas.

Elaboración de Políticas Nacionales

Las estructuras políticas *formales clave* que pueden ser objetivos en el ámbito nacional, son usualmente:

- La Legislatura - Congreso / Parlamento
- El Ejecutivo - Presidente / Primer Ministro
- El Judicial - Cortes / Tribunales
- La Burocracia - Líderes y personal de las oficinas de Gobierno
- Partidos Políticos
- La Policía y el Ejército

Estos actores y estructuras responden a otros actores en política; incluyendo el sector local e internacional privado, los donantes, las y los ciudadanos. La forma en que operan depende, en parte, del tipo de sistema político en que viven. En algunos países, el ejército puede operar como una rama separada del gobierno.

Un Sistema Presidencial trabaja en forma diferente que un Sistema Parlamentario. En la próxima sección, describimos algunas diferencias entre los dos sistemas y discutimos cómo estos dos sistemas funcionan en teoría. En la práctica, frecuentemente operan diferente. En algunos países existe una mezcla de ambos sistemas.

Las Cortes / Tribunales

Las decisiones legales determinan lo que la ley significa en la práctica. Cuando un cambio en la ley misma no es posible, algunas veces los grupos pueden utilizar las cortes o tribunales para lograr cambios en el funcionamiento de la ley, estableciendo precedentes legales (si la Constitución respalda los derechos que quieren reforzar). Por ejemplo, cuando las mujeres que hacen incidencia en derechos en Zimbabwe compararon estrategias posibles para establecer los derechos igualitarios a la herencia para las mujeres, vieron dos posibles alternativas: 1) Buscar una enmienda a la ley existente a través del Parlamento; 2) Llevar el caso a la Corte Suprema. El Parlamento y el Presidente, se oponían a cualquier propuesta que "Remendara la Cultura Africana". Pero la Corte Suprema era reconocida por su independencia, justicia y respeto por los estándares de los Derechos Humanos internacionales. La elección fue entonces simple, pero la tarea fue difícil. Quienes hacían incidencia necesitaron un caso sólido en la Corte, en el cual el juicio se enfocara claramente en cambiar la ley y los demandantes tuvieran la voluntad de sobrellevar el escrutinio público. (Para más información ver The Advocacy Debate: Changing Policy, Changing People" (**El Debate de Incidencia: Cambiando las Políticas, Cambiando a la Gente**) en la página 183. En algunos sistemas legales, "La Acción de Clase" permite a un grupo de personas ser demandantes. Esto reduce el aislamiento y el riesgo individual.

Burocracia

Los Presidentes y Primeros Ministros utilizan su poder de designación y ubican a las personas en las que creen en posiciones de liderazgo, para mover su agenda política hacia adelante. En numerosos países, muchos de los temas críticos son determinados por el Ministro de Finanzas,

Diferencias entre los Sistemas Presidenciales y Parlamentarios

Sistema Presidencial

En su forma más pura, existe una estricta división de los poderes ejecutivo y legislativo. Ninguno es dependiente del otro para la elaboración de políticas. Sus términos de oficio también son diferentes.

En la *legislatura*, el poder formal reside en pocas personas. Si hay dos cámaras, tal como la Casa de Representantes y el Senado en Estado Unidos, cada una tiene su propio liderazgo. En muchos países, los líderes principales son el orador y el diputado orador o el Presidente temporal. También son importantes los representantes políticos del partido y los líderes delegados de minorías y mayorías, quienes son responsables de mantener a sus colegas del partido en línea y de definir la agenda. A menudo, la formulación más importante de políticas tiene lugar en Comités de Legisladores. En algunos países, existen equipos de expertos para asistir a los comités, los cuales generalmente ejercen mucha influencia en las políticas.

El Presidente es el *Ejecutivo* y tiene términos establecidos de su rol. Es quien hace las políticas, es jefe de presupuesto y cabeza de los nombramientos políticos e implementador de políticas. Tradicionalmente, el Presidente revela su agenda política al público durante la apertura de la sesión legislativa y trabaja con los legisladores y otros para promover la legislación o bloquearla. También puede emitir órdenes ejecutivas y tiene poder de veto. El Presupuesto Nacional es principalmente una responsabilidad del Ejecutivo, pero involucra negociar con Ministros y legisladores. El Presidente hace nombramientos clave incluyendo al gabinete, agencias reguladoras y posiciones altas en Ministerios y Departamentos de Gobierno. Dado que hacer valer las leyes involucra decisiones a discreción, el Presidente puede jugar un gran papel en asegurarlo.

Sistema Parlamentario

En este sistema, las ramas ejecutiva y legislativa se fusionan. La legislatura elige entre sus integrantes al Jefe del Ejecutivo, usualmente llamado Primer Ministro, quien es a menudo el líder del partido o coalición mayoritaria. El gabinete es elegido entre los integrantes del Congreso. El Primer Ministro puede disolver el Congreso y llamar a nuevas elecciones. Por otra parte, una moción de desconfianza por parte del Congreso puede llevar a la renuncia del Primer Ministro o a la realización de nuevas elecciones. Teóricamente, el Primer Ministro y el Congreso tienen igual poder. En la práctica, en muchos países el Primer Ministro y el gabinete tienen más poder que el Congreso.

El Primer Ministro es responsable por la dirección general de las políticas. Los Ministros formulan políticas específicas para sus áreas respectivas. Los Comités Parlamentarios no pueden cambiar leyes por sí mismos, aún las referidas a ellos, pero pueden recomendar cambios al Ejecutivo. Las leyes se originan del Ejecutivo quien, además, indica los temas prioritarios. En un Sistema Parlamentario existe más debate en el Congreso cuando una ley es propuesta que en el Sistema Presidencial, donde los votos están alineados antes de que la ley llegue al Congreso.

Sin importar el tipo de sistema político, el Congreso Nacional, cuando tiene medida del poder real, puede ser un foco importante para el componente político de una estrategia de incidencia.

Basado en Socorro Reyes, *"Navigating and Mastering the Policy Arena"* (Navegando y Manejando La Arena Política), capítulo para el primer borrador de la Guía de Acción, 1997.

por la Unidad de Planificación o su equivalente. En países en donde los donantes multilaterales tienen un papel importante en las políticas económicas y presupuestarias, el Ministro de Finanzas puede ser casi tan poderoso como el Presidente. Por otro lado, los servidores civiles

bien ubicados pueden ser tanto puntos de influencia, informadores clave o aliados para quienes hacen incidencia. Es usualmente la burocracia la que asegura que las políticas se traduzcan en programas reales. Pueden tener un considerable poder discreto y algunas veces

jugar un rol significativo en determinar las políticas. Quienes hacen incidencia necesitan saber quién es quién en los Ministerios relevantes y en los departamentos que afectan sus temas, y quién define las decisiones antes de que se llegue a un voto en la legislatura.

Partidos Políticos

Parte de la tendencia política actual alrededor del mundo, se expresa en un cambio a la política multipartidaria. Muchas personas esperan que la política multipartidaria genere más competencia política y, por lo tanto, una gobernabilidad más responsable. Por otra parte, el emerger de partidos puede dar a quienes hacen incidencia más oportunidades para influenciar las políticas y los procesos electorales. Además, los partidos políticos establecidos usualmente son jerárquicos, excluyentes y resistentes al cambio; especialmente a los cambios promovidos por nuevas voces y nuevos actores en el juego político. Dado que el Sistema Partidario está establecido para crear más opciones para las y los ciudadanos, son pocos partidos los que dominan la escena política y no representan adecuadamente a los grupos excluidos.

En algunos lugares, las personas están tratando de reformar los partidos políticos y de encontrar sistemas alternativos que permitan a la ciudadanía participar en el proceso político. Por ejemplo, en Filipinas, el Acta de Sistema de Listas Partidarias de 1995 reservaba el 20% del total del

"Los partidos políticos son los guardianes de la gobernabilidad democrática. Eligen y deciden quién participará en elecciones, con qué temas de campaña se identificarán, con qué fuentes se recaudarán fondos y cómo se ganará la elección. Una vez adquieren el poder, conducen el '*barco del Estado*' en la dirección señalada por la plataforma de su partido y por el Programa de Gobierno."

Socorro Reyes, *Center for Legislative Development*
(Centro para el Desarrollo Legislativo) en Filipinas.

número de escaños en el Parlamento para cualquier organización o partido político que reuniera por lo menos el 2% de todo el escrutinio de votos. Estos escaños eran luego repartidos proporcionalmente. El Acta pretendía promover la representación de grupos en desventaja como mujeres, campesinos, trabajadores y pensadores. El Capítulo 14, páginas 274-276, proporciona un estudio de caso sobre incidencia en las Filipinas utilizando la Ley de Listas Partidarias. Diversos países tienen políticas de acción afirmativa. Esto requiere que un cierto porcentaje de todos los candidatos y personas elegidas representen a un grupo particular, como mujeres o grupos étnicos. Otros países tienen diferentes tipos de cuotas. El cuadro en la siguiente página describe algunas de estas diferencias.

"Para superar el racismo, debemos primero tomar en cuenta la raza... y para tratar a algunas personas con igualdad, debemos tratarlas de forma diferente".

Justice Harry A. Blackmun, *U.S. Supreme Court Justice*
(Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos)

Pese a sus problemas, los partidos políticos son puntos importantes de influencia y de cambio, particularmente durante las elecciones. Quienes hacen incidencia pueden hacer presión en los partidos para incluir temas clave en su plataforma de elección.

Niveles en los Terrenos de Elaboración de Políticas y Procesos

Diferentes tipos de políticas se formulan en el ámbito internacional, nacional y local. Transformar políticas escritas en programas públicos y cambios reales en las vidas de las personas sucede primordialmente en los niveles nacional y local, pero los tres niveles están cada vez más interconectados. Por ejemplo, el presupuesto nacional, el comercio, y las políticas ambientales pueden ser fuertemente influenciadas por la política internacional.

Corrigiendo Desequilibrios en Política: Cuotas y Acción Afirmativa

"Muchos países tienen cuotas de género y políticas de acción afirmativa para incrementar la participación de las mujeres en la política. En algunos casos, las cuotas son establecidas por la legislación nacional y en otros, por los partidos políticos. De acuerdo con la *Inter.-Parliamentary Union* (Unión Interparlamentaria), en 1998, 56 partidos en 24 países utilizaron cuotas. Su éxito depende de las especificidades de la cuota política. En Argentina, la Ley de Cuota Estatutaria requiere que los partidos políticos reserven un 30% de cargos de elección para mujeres y que las mujeres ocupen un tercer lugar en la Lista del Partido. En menos de diez años, esta Ley incrementó la representación de las mujeres de 6% a 25%. En contraste, la Ley Electoral en Costa Rica requiere un 40% de representación general de mujeres en listas de partidos. Aún así, no es tan exitoso como el abordaje argentino, dado que no requiere que los partidos ubiquen a las mujeres en niveles altos de la papeleta.

En Sudáfrica, existe una penalidad para partidos políticos que no nominen a delegadas mujeres en todos los Comités Parlamentarios y Delegaciones Internacionales. En Eritrea, un 30% de escaños en las asambleas nacionales y regionales están reservados para mujeres. La cuota de 33% para escaños en instancias del gobierno local en India, llevó a más de un millón de mujeres a espacios de autogobernabilidad locales como los panchayats.

Inicialmente, problemas tales como la falta de capacitación y fondos de campaña para mujeres, la inexperiencia, el miedo a la política y los prejuicios contra las mujeres como líderes públicos, redujo el impacto de estas políticas de acción afirmativa en muchos países. Pero a medida que las mujeres ganan experiencia y capacitación y entran en política en un número record, los problemas están desapareciendo y las voces de las mujeres están haciendo a las estructuras formales democráticas más representativas."

De "Women Around the World", Center for Legislative Development, (Mujeres alrededor del Mundo, Centro para el Desarrollo Legislativo), Filipinas; para más información ver www.cld.org y WAW6.htm.

En el caso de la mayoría de los temas, los niveles nacional y local son el foco principal para el cambio social y político. Sin embargo, el objetivo final puede ser incidir en los cuerpos internacionales de elaboración de políticas. Por ejemplo, las batallas ambientales pueden llegar al terreno internacional cuando las instituciones financieras internacionales y las corporaciones transnacionales son, con los gobiernos, el foco para el cambio. Alternativamente, los Tratados Internacionales y los organismos internacionales pueden ser ventajosos para la incidencia al nivel nacional.

El alcance de la toma de decisiones en el ámbito nacional depende del grado de descentralización en un país dado. En todo el mundo, existe una creciente tendencia hacia la descentralización, con resultados tanto positivos como negativos. En el lado positivo, al hacer la elaboración de políticas más accesible las y los ciudadanos son capaces de ver el impacto directo de las políticas en sus vidas y pueden verse motivados para involucrarse. En la parte negativa, el gobierno

local es a menudo sujeto del prejuicio local, de la inexperiencia y del control por las élites locales. Mas allá, la descentralización puede reducir las posibilidades para la redistribución entre las partes más ricas y más pobres de un país. Incluso donde el sistema es descentralizado, algunas decisiones políticas permanecen al nivel nacional. Esto incluye la mayoría de asuntos legales, de defensa de negocios internacionales y temas claves de presupuesto.

En la mayoría de países, elaborar un proceso de políticas más transparente es una meta importante de la incidencia ciudadana. La incidencia lucha por más transparencia y por el "DERECHO A SABER" demandando que los gobiernos y corporaciones hagan su proceso de toma de decisiones y la información accesible a las y los ciudadanos. Las medidas que logran impulsar esta tarea son frecuentemente llamadas *Leyes del Sol* porque abren la elaboración de políticas a la luz del día.

El *nivel local* puede implicar diferentes niveles de la toma de decisiones. Estos incluyen las regiones, provincias, estados, distritos, municipalidades, pueblos y vecindarios. En muchos países, los niveles locales son cargados con más implementación que con elaboración de políticas. En otros países, los niveles locales son simplemente ramas administrativas de los niveles más altos. Es importante averiguar exactamente qué decisiones se toman y a qué nivel, antes de determinar los objetivos y las estrategias de la incidencia.

Fases de la elaboración de políticas

El proceso de elaboración de políticas tiene cuatro fases que se traslapan: El establecimiento de una agenda, la formulación y la promulgación, la implementación y el monitoreo y evaluación. Cada fase es definida por dinámicas diferentes de poder e involucra a diferentes actores, tanto dentro como fuera del proceso político formal.

Si bien el proceso de elaboración de políticas es explicado por una lógica paso a paso, raras veces es lineal y predecible. Por ejemplo, luego de que una política es formulada, puede no ser implementada si hay una fuerte oposición. De forma similar, algunas veces la política es promulgada, pero la falta de dinero y otros factores evitan su puesta en práctica. Otras veces su incidencia estará encaminada a detener el paso de una política, una vez alcance la legislatura. En las mejores circunstancias democráticas, las y los ciudadanos pueden informarse, monitorear e influenciar el proceso en cada etapa. Pero los actores poderosos pueden a menudo hacer difícil para personas externas averiguar lo que está sucediendo. Frecuentemente, el

público no está informado de los cambios de políticas que están pendientes hasta que estos aparecen para un voto legislativo o hasta que una orden ejecutiva es emitida. En muchos países, las políticas y leyes se deciden antes de llegar a la legislatura.

Establecimiento de la Agenda

Las dinámicas del poder y las fuerzas políticas sitúan un tema en la agenda de elaboración de políticas. Situar su tema en la agenda es, con frecuencia, la parte más difícil del trabajo. La construcción de la base de apoyo y la movilización utilizan el poder de los números para intentar llegar a la agenda. Cuando el establecimiento de la agenda es fuertemente controlado, la falta de acceso puede a veces llevar a la protesta pública de gran escala.

Formulación y Promulgación

Una vez en la agenda, las políticas y leyes son desarrolladas a través de la investigación, la discusión de alternativas, la formulación técnica y la política. Existen muchos actores involucrados y el proceso varía significativamente entre países.

Fases de la Elaboración de Políticas



Valerie Miller and Jane Covey, *Advocacy Sourcebook* (Libro de Recursos para la Incidencia), IDR, 1997

Luego de la formulación, la promulgación puede darse de diferentes formas. Cuando la promulgación tiene lugar a través de un voto en la legislatura, las oportunidades para la influencia son óptimas. Pero algunas veces, las políticas son revisadas rápidamente porque las negociaciones se desarrollan tras bambalinas antes de que pasen las políticas. Las habilidades de cabildeo son importantes en esta fase y una fuerte base de apoyo ciudadano en el exterior incrementa su palanca en el interior. (Ver Capítulos 14 y 15).

Implementación

Las agencias y personas que son responsables de la implementación varían de tema a tema, pero siempre serán objetivos de la incidencia y la influencia. La implementación a menudo abarca el desarrollo de programas sociales, el retener o contratar a un nuevo equipo de gobierno y establecer los reglamentos o los mecanismos para la puesta en práctica. Los presupuestos son por tanto un ingrediente crítico. Si las políticas son aprobadas, pero no hay presupuesto establecido, es difícil que tengan un impacto real. Las políticas sin recursos adheridos son llamadas "mandatos sin fondos", y los burócratas se muestran comprensiblemente, reticentes o simplemente incapaces para implementarlas. Los esfuerzos de incidencia algunas veces buscan bloquear la implementación de una ley o política particular. En muchos lugares, esta tarea es particularmente dura para aquellos que abogan por la desobediencia civil y otras formas de protesta.

Monitoreo y Evaluación

Esta fase entraña evaluar el impacto de una política en el problema que pretende resolver. Sin presión pública esta fase es con frecuencia olvidada por los gobiernos o por los organismos internacionales de elaboración de políticas porque implica recursos y tiempo. Estos pueden también evitar la fase porque muestra dónde las políticas han fracasado o revelan la desviación corrupta de los recursos. Algunas veces, el

impacto de una política puede ser un punto motivador de inicio para la construcción de una base de apoyo amplia y para la educación cívica, dado que se siente en forma concreta.

Esta fase se ha convertido progresivamente en el foco de la incidencia. Algunas veces los grupos ciudadanos proponen el establecimiento de juntas compartidas por ciudadanas/ ciudadanos y gobierno para el monitoreo. Estas son más y más populares en algunas partes de América Latina, donde su puesta en práctica está ganando más fuerza. El Estado y los gobiernos locales están aprobando leyes de monitoreo ciudadano que requieren que los gobiernos reciban sistemáticamente insumos y aprobación de la sociedad civil para asegurar la ejecución.

Propósito

Este ejercicio de dos partes, está diseñado para ayudar a quienes hacen incidencia a identificar y evaluar a las y los actores clave en la política en diferentes fases de su elaboración y para desarrollar estrategias adecuadas para influenciarlos durante cada fase.

Procedimiento

(Tiempo: 1–2 horas)

El primer marco de trabajo elabora una lista de las y los actores institucionales e individuales en cada fase del proceso, nombrando sus intereses y posiciones. Esta puede ser utilizada en conjunto con el *Mapeo del Poder* (página 219). El segundo marco combina el *Mapa de la Política* con el *Cuadro de Acción e Impacto de la Incidencia* (página 181). Combinando los marcos, usted puede planificar los objetivos y actividades que serán parte su incidencia en cada fase. Las “dimensiones” muestran a las y los actores y sistemas que usted tendrá como objetivos y que involucrará en diferentes momentos.

Consejos para quien Facilita

- Existe a menudo una gran diferencia entre lo que las reglas formales dicen que debería suceder y lo que sucede en la realidad. Aquellas personas involucradas pueden decir una cosa y hacer otra. Quienes elaboran las políticas pueden decir que apoyan su posición y luego trabajar en su contra tras bambalinas.
- Es importante identificar dónde convergen los intereses de diferentes actores y dónde entran en conflicto.
- **Mientras más específico sea el tema, más fácil será el mapeo y el análisis.**

Mapa de Política

Tema / Política:				
Fases	Instituciones	Individuos	Intereses	Posiciones
Establecimiento de Agenda				
Formulación y Promulgación				
Implementación y Revisión / Refuerzo				
Monitoreo y Evaluación				

Adaptado de *Advocacy Sourcebook*, (El Libro de Recursos para la Incidencia), Miller y Covey, IDR, 1997.

Estableciendo Objetivos para las Fases de la Elaboración de Políticas

Dimensiones	Establecimiento de Agenda	Formulación y Promulgación	Implementación y Revisión/ Refuerzo	Monitoreo y Evaluación
Gobierno Nacional - Ejecutivo - Burocracia - Cortes/Tribunales - Congreso Consejos Locales Organismos Internacionales (BM, FMI, UN, etc.)				
Sector Privado				
Sociedad Civil				
Cultura Social y Política				
Individual				

Análisis de presupuesto e incidencia

Durante la última década ha habido un progresivo interés ciudadano en la política de presupuesto. Los presupuestos son la política más poderosa que los gobiernos elaboran, porque determinan si otras políticas o leyes pueden ser implementadas o no. Los presupuestos revelan las verdaderas prioridades de los gobiernos. Estos pueden ser sesgados en favor de intereses encubiertos a expensas de aquellos con menos voz y en el proceso político, de ahí que los presupuestos son tanto objetivos como herramientas importantes para quienes hacen incidencia en derechos humanos y por la justicia social. Los políticos se aprovechan del hecho de que muchas personas se sienten intimidadas por los presupuestos.

Los proyectos para la incidencia en presupuestos, idealmente combinan la investigación y el análisis con la incidencia. Las iniciativas existentes se enfocan en la corrupción y la crítica a los desbalances de presupuesto en favor de las élites. Algunas toman una perspectiva en favor de los pobres, algunas toman una perspectiva de género y otras combinan éstas. La mayoría lucha por la transparencia del presupuesto y por el "derecho a saber" sobre el proceso de elaboración de presupuestos y sobre los datos utilizados para llevar a cabo elecciones. Sin embargo, existen importantes diferencias entre los proyectos para la incidencia en presupuestos, en términos de cómo la agenda de incidencia es establecida y quién participa en el proceso. A continuación se

Un modelo notable de presupuestos participativos viene de Porto Alegre, Brasil. En los años noventa, el gobierno de la ciudad legisló la participación ciudadana en la decisión y monitoreo de presupuestos. Las y los ciudadanos ahora se reúnen en auditorios del pueblo y estadios de fútbol para debatir las prioridades del presupuesto. El proceso ha sido revisado a lo largo de los años, con un número siempre mayor de personas involucradas.

presentan dos amplias distinciones que pueden encontrarse entre las estrategias, que brindan algunas lecciones para vincular la incidencia y el análisis de presupuesto.

Dirigido por la Investigación

Muchas iniciativas de presupuestos ubican la investigación de políticas como punto de inicio y como su énfasis. Con relación a estos proyectos, en su mayoría del nivel nacional, las ONG piensan que las/los especialistas y las/los investigadores producen un análisis valioso para quienes hacen incidencia o para quienes buscan la reforma del gobierno. Cuando la investigación está directamente ligada a una campaña en proceso o a un cambio político, la información fomenta la incidencia de forma significativa. Sin embargo, si la investigación no está directamente vinculada a una agenda de acción ciudadana del exterior, puede ser difícil para *los grupos ciudadanos* identificar cómo usar la información. Esto ocurre especialmente cuando la investigación se enfoca en el presupuesto total porque los grupos ciudadanos pueden tener dificultad en encontrar un punto de entrada.

Análisis de Presupuesto

El Análisis de Presupuestos visualiza:

Ingresos - el dinero recaudado (impuestos y otros ingresos) y gastado

Actividades - los servicios planificados y prestados (Ej. servicios de salud, servicios de apoyo industrial, servicios de recolección de impuestos)

Resultados - la planificación y desarrollo de actividades (Ej. pacientes tratados, negocios apoyados, impuestos pagados)

Impactos - logros planificados y actuales con relación a objetivos generales (Ej. personas saludables, negocios competitivos, crecimiento sostenible de los ingresos nacionales).

Elson, Diane, *Gender Budget Initiatives as an Aid to Gender Mainstreaming, OECD Conference on Gender Mainstreaming, Competiveness and Growth* (Iniciativas de Género y Presupuesto como Ayuda a la Corriente Principal de Género, OECD Conferencia sobre la Corriente Principal en Género, Competitividad y Crecimiento), noviembre, 2000.

Dirigido por la Incidencia y Centrado en los Problemas

Algunas iniciativas de presupuesto son llevadas a cabo por grupos de organización ciudadana. En estos casos, la investigación muchas veces empieza con los problemas que las personas enfrentan en sus vidas diarias y con temas que son el foco de la incidencia que se está trabajando.

Típicamente, estos proyectos tienen como objetivo el gobierno nacional así como el local y trabajan con grupos de investigación para desarrollar la información y el análisis relacionado con su causa específica. Los métodos participativos o de acción en investigación son utilizados para involucrar a las comunidades en su propio análisis y para vincular un problema a una política para la ubicación de un presupuesto.

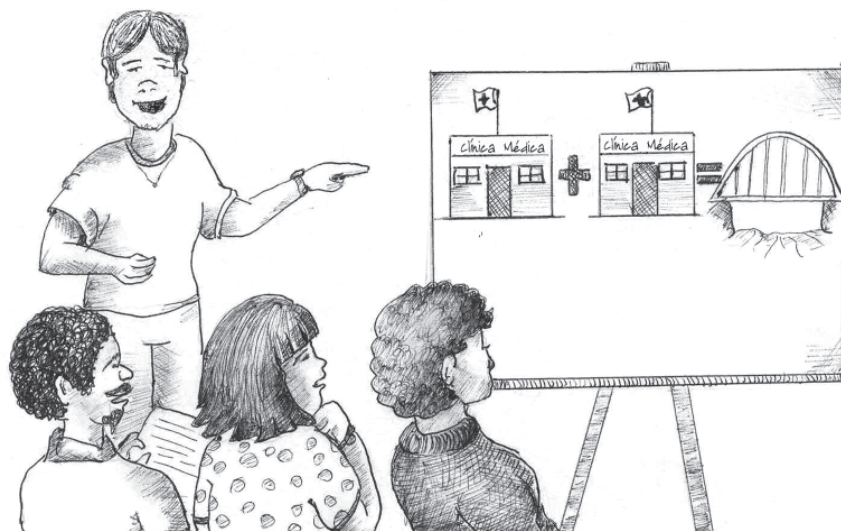
Algunos de los proyectos hacen énfasis tanto en la recolección y en el uso de la información para construir la participación ciudadana como en la utilización de ésta para cambiar la ubicación y prioridades en el presupuesto. En la vinculación de presupuestos a la vida real y a la rendición de cuentas, los proyectos buscan el impacto del presupuesto así como su ubicación.

En ambos tipos de proyectos, las personas que legislan y quienes buscan la reforma del

gobierno algunas veces trabajan mano a mano. De esta forma, el gobierno y los funcionarios elegidos adquieren las habilidades e información que necesitan para hacer su trabajo más responsablemente, mientras las y los ciudadanos adquieren la capacidad para influenciar el proceso de presupuesto.

El abordaje centrado en los problemas combina metodologías participativas y análisis de género, e incluye cinco pasos:³

1. Una descripción de la situación y de los problemas enfrentados por un grupo marginado en un contexto específico (o sector) y una priorización de problemas.
2. Una evaluación de las políticas del gobierno y de sus programas con relación a estas prioridades, incluyendo el grado en que responden a los grupos excluidos.
3. Una evaluación de la amplitud en la que la ubicación de recursos financieros y otros es adecuada para implementar las políticas y los programas
4. Monitoreo del grado en que los recursos son utilizados para los propósitos definidos y alcanzan a los beneficiarios definidos.
5. Una evaluación del impacto de los recursos para los problemas identificados en el análisis de la situación original, en el paso uno.



Entendiendo el significado de los presupuestos.

Los proyectos de presupuesto que se enfocan en mujeres o género, utilizan el Análisis de Género para ayudar a los grupos a priorizar los problemas y a señalar la forma en que los presupuestos y otras políticas son discriminatorias, definiendo así el tema potencial para resolverlos. Al usar un enfoque de género a menudo se visibiliza la desigual e ineficiente recolección y distribución de los recursos, pero un análisis completo de las prioridades del presupuesto llama también a una combinación de género con clase social, edad, raza, etnicidad y perspectivas regionales.

Ciertos factores políticos son conducentes al tipo de trabajo de presupuesto ciudadano que da voz a las poblaciones marginadas, como las mujeres y los pobres. Estos factores incluyen:

1. Apertura política y un compromiso del gobierno para erradicar la corrupción y para incrementar la transparencia (las negociaciones acerca de la cancelación de deudas generalmente crean una apertura para la incidencia de presupuestos al nivel nacional).
2. Un grupo de reformadores dentro de ministerios clave, como Finanzas o Planificación.
3. Un grupo de reformadores en el Congreso o en los Consejos Locales.
4. Una combinación de ONG preocupadas por la rendición de cuentas y la justicia social, que incluye el expertaje político, la pertenencia o los grupos basados en la comunidad, el desarrollo de habilidades, la investigación de instituciones académicas y los grupos de Derechos Humanos y de incidencia.

A menudo los proyectos de presupuesto que enfatizan la incidencia centrada en la ciudadanía:

- Son dirigidos a las y los ciudadanos, incluyendo las actividades de investigación. El análisis de presupuesto es un proceso de educación ciudadana que permite a las personas desmitificar, analizar e influenciar la ubicación de los recursos públicos.
- Utilizan metodologías participativas para definir las prioridades de la comunidad; son

orientados a resolver problemas de una manera igualitaria, combinando el expertaje técnico y la experiencia práctica; fortalecen la capacidad del gobierno para enfrentar las necesidades de las personas de manera equitativa.

- Utilizan el género como una herramienta para el análisis y la acción; resaltan el derecho a participar en decisiones que afectan las vidas de las personas y tienen acceso equitativo a los recursos.
- Promueven el diálogo constructivo y la colaboración entre las comunidades, las personas que hacen incidencia y el Gobierno.

Elaboración de Políticas Internacionales y Oportunidades de Incidencia

En la última década, la elaboración de políticas internacionales ha sido tanto un objetivo como una herramienta para la incidencia ciudadana. Las cuestiones más importantes de las políticas sobre comercio, deuda externa, flujos financieros, responsabilidades corporativas, medio ambiente y estrategias de desarrollo, son definidas al nivel internacional. Aún cuando el impacto en las personas comunes es enorme, los

"...como muchos gobiernos y organizaciones internacionales han encontrado que, para su consternación en los años recientes, la toma de decisiones secreta por pequeñas élites no puede sostenerse más. Contrario a los reclamos hechos a menudo por los bancos centrales, los funcionarios del gobierno e incluso algunos en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional, afirman que la toma de decisiones sobre temas técnicos y complejos es mejor dejarla a personas expertas, sin la participación informada de todas y todos los afectados las decisiones políticas fallan al no tomar en cuenta información e intereses importantes y se carecerá de la legitimidad que sólo la voz pública puede dar. Quienes toman decisiones no deberían olvidar que incluso una buena política pública ha pasado por el público."

Ann M. Florini³

procesos internacionales de toma de decisiones tienden todavía a ofrecer menos respuestas y a ser menos abiertos a las voces y a los intereses de afuera. La incidencia global ha hecho un llamado para un incremento en la transparencia y en la representación, así como para el cambio específico de políticas.⁴

Al mismo tiempo, las políticas internaciones, los compromisos y las convenciones, pueden ser herramientas valiosas que legitimen las demandas locales. Los procesos de incidencia alrededor de esto pueden también transformarse en redes de incidencia regionales e internacionales. El lenguaje de los tratados internacionales puede producir nuevos puntos de apalancamiento para la incidencia con quienes hacen las políticas al nivel nacional y local y puede ayudar a definir un "eslabón" político y un mensaje. Cuando es poco probable que las leyes nacionales y las políticas sobre un tema

difícil, sean aprobadas, una resolución con apoyo internacional puede dar un ángulo efectivo para llegar a quienes hacen las políticas. Vemos algunos 'eslabones' internacionales a continuación. (En el Capítulo 15, abordamos la incidencia en políticas de economía y comercio con más detalle).

Incidencia en Derechos Internacionales

Un abordaje para la incidencia basada en derechos conlleva muchos significados y estrategias diferentes. Dos de estos son: a) Utilizar las Convenciones Internacionales para luchar por la puesta en práctica de los derechos en el país o al nivel local; y b) Ampliar la definición de derechos para incluir temas sociales, culturales y económicos, por la vía de enmendar acuerdos y crear mecanismos para su puesta en práctica. En estos casos, los acuerdos internacionales son el objetivo de las políticas o el 'eslabón' político para la incidencia.

Titulares sobre Derechos

"El 23 de abril del 2001, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas reafirmó su compromiso político hacia los Derechos de las Mujeres a la tierra, la propiedad, la vivienda y la herencia. Luego de una demostración sobre 'el derecho a la vivienda adecuada' entre México y los Estados Unidos, la delegación mexicana ganó y la resolución fue adoptada a través del consenso por este importante cuerpo de Derechos Humanos. Por segundo año consecutivo, la delegación de México, apoyada por cerca de 50 delegaciones gubernamentales tanto del Norte como del Sur, promovió la adopción de una resolución titulada, 'Propiedad Igualitaria, Acceso y Control sobre la Tierra e Iguales Derechos a Poseer Propiedades y Vivienda Adecuada para las Mujeres'. (E/CN.4/2000/L.53)

"Si bien el contenido de la resolución era sólo ligeramente más fuerte que el de los últimos años, hay agregados importantes. Por ejemplo, la resolución involucra a todos los órganos de tratados de Derechos Humanos, en particular al *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y al *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* (Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer), para 'regular y sistemáticamente tomar en cuenta una perspectiva de género en la implementación de sus mandatos y para integrar el contenido de la presente resolución en su trabajo, como es debido.' La resolución también permanece como una afirmación importante de los Derechos de las Mujeres a la herencia.

"Esta resolución no habría sido adoptada sin el apoyo de muchas ONG de países alrededor del mundo. Estos mismos órganos que apoyaron, deben ahora asegurar una amplia diseminación de la resolución, transformarla en una herramienta popular para la incidencia y traducirla a los lenguajes locales. Quienes hacen incidencia necesitan desarrollar formas creativas para usar la resolución en los problemas domésticos sobre el derecho de las mujeres a la tierra, a la propiedad, a la vivienda, y a la herencia."

Cita de AWID RESOURCE NET, *The Association for Women's Rights in Development-AWID* (La Asociación para los Derechos de las Mujeres en el Desarrollo), www.awid.org.

Utilizando las Conferencias de Naciones Unidas y Declaraciones Relacionadas

Utilizando las Conferencias de Naciones Unidas y Declaraciones Relacionadas

Durante los años noventa, hubo siete Conferencias de Naciones Unidas que son importantes para el Movimiento Internacional de Justicia Social. Estas Conferencias son referidas comúnmente por las ciudades en que tuvieron lugar:

- Nueva York (1990). Congreso Mundial para la Niñez.
- Río de Janeiro (1992). Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
- Viena (1993). Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos.
- Cairo (1994). Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, incluyendo los Derechos Reproductivos de las Mujeres.
- Copenhague (1995). Congreso Mundial para el Desarrollo Social, incluyendo Políticas y Derechos Sociales.
- Beijing (1995). Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.
- Estambul, Hábitat II (1996). Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos.
- Hamburgo (1997). Conferencia de Naciones Unidas sobre Educación del Adulto

Las y los críticos de las Conferencias argumentan que muchos de los cambios en las políticas no se dan de manera fluida a partir de las declaraciones generadas por las reuniones. También les preocupa que la preparación y participación de las mismas consume una cuota leonina de los recursos y del tiempo disponible para la incidencia de ONG. También a menudo abonan muy poco a la organización local. Algunas organizaciones están ahora repensando su inversión en el terreno de Naciones Unidas. En su lugar, están reenfocando sus energías en fortalecer a los grupos de base de apoyo y al liderazgo de las bases. El reto es encontrar formas en que las diferentes esferas de acción política, local, nacional, e internacional, puedan crear sinergia para el cambio.

Algunos resultados importantes de las reuniones de Naciones Unidas incluyen:

Nuevas Redes Fortalecidas: Para prepararse para las Conferencias de Naciones Unidas, muchas ONG y personas que hacen incidencia se han organizado primero al nivel local y luego al nivel nacional. Esto permite a los grupos consensar sobre lo que quieren ver en el gobierno oficial y en las plataformas internacionales. Las actividades de monitoreo y seguimiento luego de la Conferencia, brindan oportunidades para construir vínculos. Por ejemplo, después de la Conferencia en Beijing hubo exhaustivas discusiones por e-mail alrededor del mundo sobre equidad, poder político, salud y otros temas de interés de las mujeres.

Intercambio de Nuevas Habilidades y Conocimientos: Las Conferencias Sombra de ONG que se dieron paralelas a las Conferencias oficiales crearon espacios para reunir a activistas. El proceso a veces no es jerárquico y se presenta un cambio significativo de la dominación usual de los países occidentales industrializados.

Legitimidad: El proceso de preparación para cada Conferencia fortaleció la legitimidad de las delegaciones oficiales y ONG de los países. Si se conduce de forma participativa, el proceso de preparación debe también fortalecer la rendición de cuentas.

Nuevos Compromisos de Gobierno: Luego de las Conferencias, algunos gobiernos introdujeron reformas importantes manteniendo sus compromisos. Las ONG pueden usar estos compromisos para monitorear el progreso y presionar para el cambio en el futuro.

Reformas a Instituciones Internacionales y Políticas: Los foros sombra de ONG demostraron a las instituciones internacionales que la sociedad civil no es solamente capaz de participar en la elaboración de políticas, sino es además esencial para el proceso. Como resultado, muchas Agencias de Naciones Unidas están más abiertas a trabajar con la sociedad civil.

Incidencia Mejorada y Conocimiento de las Políticas: Las Conferencias multiplicaron la capacidad de las ONG alrededor del mundo, particularmente en áreas como la incidencia y la elaboración de políticas. Esto llevó a niveles sin precedentes de involucramiento ciudadano informado al nivel global y nacional.

Adaptado de la Advocacy Training Initiative, Volume I: Reflections on Advocacy (Iniciativa de Aprendizaje en Incidencia, Volumen I: Reflexiones sobre Incidencia), David Cohen, Advocacy Institute (Instituto de Incidencia)-Oxfam América, Borrador del 19/11/99, para publicarse por Imprenta Kumarian, Agosto 2001.

Preguntas para Analizar su 'eslabón' Político sobre Derechos Humanos

- ¿Involucra su problema una violación de un derecho protegido? (Ej., uno cubierto por algún instrumento legal) ¿Cuál es el derecho?
- ¿Está el derecho definido en la Constitución Nacional? Explique.
- ¿Está el derecho definido en las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos? Explique.
- ¿Está el derecho definido a través de la práctica común? Explique.
- ¿Se presentan las leyes nacionales conforme a los estándares internacionales de Derechos Humanos? Si no es así, ¿qué se necesita hacer para lograrlo?
- ¿Cómo está siendo violado el derecho?
- ¿Quiénes son los violadores?
- ¿Puede el Estado ser mostrado como responsable directo o indirecto de la violación?
- ¿Cómo probará la violación? ¿Existen casos documentados que puedan usarse para demostrar la violación?
- ¿Entiende el público que el problema involucra la violación de Derechos Humanos?
- ¿Ha sido enfrentado este problema a través de cortes, tribunales o mecanismos al nivel nacional de Derechos Humanos? Si es así, ¿puede usar estos antecedentes para este caso?
- ¿Puede usar mecanismos internacionales para enfrentar el problema?
- Si es así, ¿tiene acceso a mecanismos internacionales o debe hacer presión de otras formas?
- ¿Qué tipo de remedios ofrecen los mecanismos internacionales?
- ¿Qué piensa que puede alcanzar trabajando en este problema? Escriba sus resultados deseados como oraciones separadas.
- ¿Necesita detenerse alguna práctica o necesita tomarse la acción positiva para cumplir con los estándares de Derechos Humanos? Explique.
- ¿Está demandando algo del gobierno? Si es así, ¿qué debe hacer el gobierno, exacta y específicamente?
- ¿Qué constituiría una acción satisfactoria por parte del gobierno?

De *Advocate's Strategy Workbook* (Libro de Trabajo sobre Estrategias para Quienes hacen Incidencia) (borrador), Margaret Schuler, *Law and Development International* (Mujeres, Ley y Desarrollo Internacional), 2001.

Hasta principios de los años noventa, la mayor parte de la incidencia en Derechos Humanos se enfocó en los Derechos Civiles y Políticos, como la libertad de expresión, de asociación y de religión. Quienes hacían incidencia siguieron denunciando abusos de estos derechos, particularmente en situaciones de conflicto y en ambientes políticos represivos, utilizando instrumentos tales como la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Existen muchos retos políticos al utilizar otros acuerdos internacionales sobre derechos para la incidencia. Si bien los gobiernos firman los acuerdos, usualmente lo hacen con reservas formales y pueden no ratificarlos. Pueden también no tomar seriamente las obligaciones que implican.

Ha sido más difícil hacer incidencia en un amplio rango de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Mientras existe una definición universal y mecanismos internacionales para la puesta en práctica de los Derechos Civiles y Políticos, estos no existen para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Como resultado, muchas formas de discriminación y exclusión que parecen ser serias violaciones de estos derechos, pueden no estar legalmente definidas como tales. Aún así, considerables observaciones se han hecho y se han incorporado en muchos acuerdos relacionados a niñez, mujeres, trabajo, salud, etc.

Por ejemplo, pese a las crecientes condenas de violencia contra las mujeres, en muchos casos los mecanismos internacionales para proteger a

las mujeres no son puestas en práctica, a menos que se pruebe de alguna manera que el Estado es el violador por la continuidad de la violencia. En la mayoría de los casos existen leyes nacionales que criminalizan la violación y el abuso, pero éstas pueden no ser puestas en práctica por una variedad de razones. En Brasil, en respuesta a los niveles extremos de violencia contra las mujeres, las organizaciones de Derechos Humanos, monitorearon las acciones tomadas por la policía y el sistema de justicia, encontrando que existía una extensa impunidad y un trato discriminatorio en favor de los perpetradores. La negligencia del Estado ha probado ser deliberada y sistemática -constituyendo una violación de los estándares de Derechos Humanos internacionales. El gobierno de Brasil fue sancionado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Una lección valiosa del caso de Brasil es que la definición de estándares de Derechos Humanos y de su puesta en práctica es evolutiva, por lo que trabajar para obtener el reconocimiento de los derechos es un proyecto importante para la incidencia. Aquí se puede aprender mucho del Movimiento de Mujeres.

Incidencia sobre los Derechos Humanos de las Mujeres

La organización *Women, Law and Development International-WLDI* (Mujeres, Ley y Desarrollo Internacional), describe las tareas para la Incidencia de las Mujeres en Derechos Humanos de la siguiente manera:

Pese a los avances promisorios en el ámbito internacional, es claro que las mujeres alrededor del mundo enfrentan una realidad diaria caracterizada por la negación de sus Derechos Humanos fundamentales.

Darse cuenta del potencial de Derechos Humanos en sus vidas para una amplia base de apoyo de mujeres es un importante y urgente reto para el Movimiento Global de Derechos de las Mujeres. Asegurarse de que las normas de Dere-

chos Humanos ratificadas en el ámbito internacional tengan un impacto práctico en la vida de las personas, involucra la incidencia.... WLDI entiende la Incidencia de Derechos Humanos de las Mujeres como esfuerzos iniciados por las y los ciudadanos para:

- Ampliar la definición y la comprensión de Derechos Humanos para incluir abusos de las mujeres, los que aún no son generalmente reconocidos como Violaciones de Derechos Humanos;
- Ampliar los márgenes de la responsabilidad del Estado para la protección de los derechos humanos de las mujeres;
- Mejorar la efectividad del sistema de derechos humanos, reforzando los derechos de las mujeres y haciendo que rindan cuentas los abusadores.⁵

Los marcos de WLDI en la siguiente página, describen el proceso para la Incidencia en Derechos Humanos de las Mujeres. Estos marcos pueden ser utilizados para explorar cómo su Incidencia sobre los Derechos de las Mujeres puede utilizar un 'eslabón' político o un objetivo. (Ver el *WLDI Advocate's Strategy Workbook* y *Facilitator's Process Guide* (*Libro de Trabajo sobre Estrategias para Quienes Hacen Incidencia y la Guía de Proceso para Facilitadores* de WLDI), para más información).

Haciendo Reales los Derechos Formales

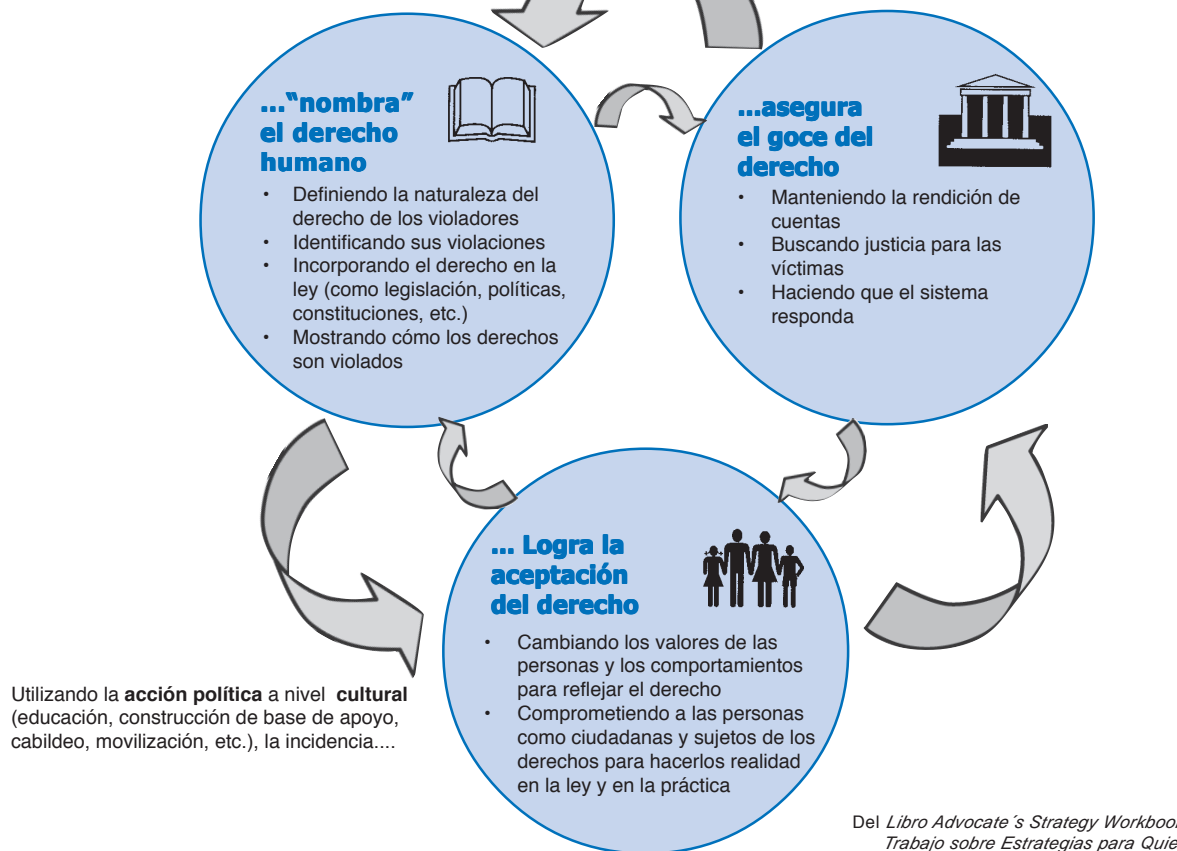
¿Qué Derechos?	¿En dónde se Encuentran?	¿Retos de la Incidencia?
Todos los derechos que aplican tanto a hombres como a mujeres	Derechos encontrados en los instrumentos generales de Derechos Humanos	Asegurar que estos derechos sean aplicados consistentemente a ambos sexos
Derechos que son específicos para mujeres o que tienen que ser ampliados para asegurar los derechos básicos para la situación de las mujeres	Derechos cubiertos en instrumentos especializados, como el Protocolo Facultativo de la CEDAW	Asegurar que estos derechos sean tratados con igual seriedad que los Derechos Humanos generales
Derechos en evolución	No definidos aún o no cubiertos en ningún tratado o instrumento	Presionar para la definición explícita y aceptación de estos derechos

Women, Law and Development International and Human Rights Watch Women's Rights Project. Women's Human Rights Step by Step (Mujer, Ley y Desarrollo Internacional y Observador de Derechos Humanos Proyecto de Derechos de las Mujeres, Derechos Humanos de las Mujeres, Paso a Paso, Washington DC, 1997.

Las Dinámicas de la Incidencia de Derechos Humanos

Utilizando la **Investigación y Hallazgo de Hechos**
A nivel **sustantivo**, la incidencia...

Utilizando la **acción legal** a nivel de la **estructura**, la incidencia...



Utilizando la **acción política** a nivel **cultural** (educación, construcción de base de apoyo, cabildeo, movilización, etc.), la incidencia....

Del Libro Advocate's Strategy Workbook (Libro de Trabajo sobre Estrategias para Quienes hacen Incidencia) (borrador), Margaret Schuler, Women, Law and Development International (Mujeres, Ley y Desarrollo Internacional), 2001.

Ejemplo de Marco para Definir Derechos y Obligaciones Económicos, Sociales y Culturales: Derecho a la Salud		
CONCEPTO	DEFINICIÓN	EJEMPLO
Contenido Básico de un derecho	Las necesidades específicas individuales que conforman un derecho	En el área de la salud, el Derecho a la Inmunización contra enfermedades endémicas o epidémicas prevenibles
Obligación del Estado	Las responsabilidades del Estado de respetar, proteger, promover y sustentar las necesidades bajo el derecho	El Estado debe desarrollar políticas y programas para cumplir con sus obligaciones. En el caso del Derecho a la Salud, políticas y programas de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación
Obligación de Conducta	La obligación de tomar pasos específicos (actos u omisiones)	Desarrollar Campañas de Inmunización
Obligación de Resultados	La obligación de obtener un resultado particular concreto	Baja en la mortalidad por enfermedades endémicas o epidémicas

International Human Rights Internship Program and the Asian Forum for Human Rights and Development. Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism (Programa de Internado Internacional de Derechos Humanos y el Foro Asia para los Derechos Humanos y el Desarrollo. Círculo de Derechos: Activismo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2000, p. 306, 416.

Incidencia en Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Pese a muchos retos, la Incidencia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) ha avanzado considerablemente en la última década. Sin embargo, mientras quienes hacen las políticas se encuentran progresivamente más abiertos al lenguaje de los derechos, la incidencia por el derecho a la vivienda, alimentación, a un pago decente, a los cuidados básicos de salud y a una voz en la toma de decisiones, genera firme oposición de quienes hacen las políticas. El desacuerdo se expresa alrededor de retos legales y presu-

puestarios, de su puesta en práctica y de diferencias ideológicas acerca de quien es responsable de enfrentar la pobreza y la desigualdad.

Quienes hacen incidencia por el reconocimiento formal de los DESC argumentan que una persona no puede disfrutar libremente de Derechos Civiles y Políticos con hambre, salud deficiente y explotación.

En algunos países, quienes hacen incidencia pueden utilizar el lenguaje de muchos de los acuerdos y convenciones que establecen los DESC como parte de su estrategia.⁶ (Ver los siguientes casos)⁷.

Casos de Estudio DESC #1: Nigeria, Un Estudio de Caso sobre Educación

"Arbitraria y discriminatoriamente, la imposición de impuestos puede resultar en una negación de acceso igualitario a la educación y, por lo tanto, constituir una violación a las obligaciones del Estado. Por ejemplo, en una acción de clase documentada por la *National Association of Nigerian Students-NANS*, el *Social and Economic Rights Action Center-SERAC* (Asociación Nacional de Estudiantes Nigerialos y el Centro de Acción por los Derechos Económicos y Sociales), una organización no gubernamental nigeriana, demandó a la corte para que declarara si el incremento arbitrario en los impuestos aplicable a instituciones terciarias mediante aumentos del 1,000 por ciento, era compatible con el Derecho a la Educación. Esto fundamentado en que la política podría impedir el acceso a una educación superior; lo anterior constituía una violación a los principios de igualdad y no discriminación debido a la aplicación selectiva a los establecimientos educativos, especialmente en Nigeria del Sur; y la política era injustificable por la rápida disminución en los estándares de calidad y cantidad en la educación superior".

Programa de Internado Internacional de Derechos Humanos y el Foro Asia para los Derechos Humanos y el Desarrollo. *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Activism* (Círculo de Derechos: Activismo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2000, p. 306, 416.

Estudio de Caso #2: La Asamblea de los Pobres y el Poder de la Gente en Tailandia

“Los efectos negativos del desarrollo económico e industrial dieron lugar al surgimiento de grupos vulnerables y sin ventajas, como se expresó en uno de los más fuertes movimientos de personas en la historia de Tailandia. El 10 de diciembre de 1995, representantes de la gente afectada por proyectos de ganadería, conflictos de tierra y bosques, así como representantes de trabajadores urbanos pobres y obreros, definieron una estrategia para abordar sus problemas. Se les unieron estudiantes, ONG, y representantes de personas con problemas similares en otros países asiáticos. El 14 de diciembre de 1995, una comunidad específica que protestaba contra el Pak Mool Dam, adoptó una declaración creando una red llamada “Asamblea de las y los Pobres”, la cual brindaba apoyo mutuo a los diferentes miembros de las redes y consolidaba su posibilidad de ganar. Al día siguiente, miles de personas suscribieron una Carta Abierta al Primer Ministro Thai, en una reunión con los mandatarios de la región del Sudeste de África. Esto atrajo la atención nacional e internacional. El gobierno de Thai ignoró esto, así como las subsecuentes manifestaciones de la Asamblea de las y los Pobres.

“El 25 de marzo de 1996, más de 10,000 personas de veintiuna provincias se congregaron frente a la Casa de Gobierno en Bangkok y establecieron la “Villa de las y los Pobres” en el corazón de la ciudad. El gobierno abrió negociaciones con representantes de la Asamblea, pero no hubo ningún avance. Después de cien días, la Asamblea decidió dispersarse y convocar nuevamente a una movilización mayor.

“El 25 de enero de 1997, la Villa de las y los Pobres se reestableció con la participación de un número mayor de personas. Aproximadamente 20,000 personas llenaron más de un kilómetro cerca de la Casa de Gobierno de Bangkok.

“La Asamblea era una expresión no violenta, creativa de la protesta de la gente, que no fue ignorada por mucho tiempo. Era un modelo de organización, con diferentes comités tomando responsabilidad para asegurar la estadia de aproximadamente 20,000 personas. El gran esfuerzo de la Asamblea logró éxito con el gobierno recientemente electo, el cual anunció su deseo de negociar. Después de noventa y cinco días, el Gobierno estuvo de acuerdo con varias de las demandas de la Asamblea y doce comités se establecieron para monitorear la implementación de varios aspectos de su acuerdo.”

International Human Rights Internship Program and the Asian Forum for Human Rights and Development. Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism (Programa de Internado Internacional de Derechos Humanos y el Foro Asia para los Derechos Humanos y el Desarrollo. Círculo de Derechos: Activismo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2000, p. 306, 416.

Incidencia en la Política y la Práctica Corporativa

Un resultado de la globalización es el creciente alcance geográfico y de poder de las corporaciones. Hoy en día, las corporaciones transnacionales definen el trabajo y las condiciones de vida de las personas en muchos países. Estas han brindado oportunidades y recursos en algunos casos. Aún así, la creciente pobreza y el rápido movimiento de capital hacia dentro y hacia afuera de los países, generalmente crea una inestabilidad devastadora para la sobrevivencia básica de las personas.

Las corporaciones transnacionales que producen todo, desde jeans hasta música, pueden también hacer difícil la competencia

para muchos negocios locales y especialmente para los pequeños. Al mismo tiempo, los negocios locales que ahora compiten en el mercado global, argumentan que tienen que mantener los salarios bajos para vivir y racionalizar deplorables condiciones de trabajo en nombre de la competencia.

Es cada vez más difícil para los gobiernos nacionales regular a las corporaciones transnacionales. Los gobiernos enfrentan conflicto entre su deseo de proteger a las y los ciudadanos de los efectos negativos colaterales de la globalización, mientras dan pasos para promover la inversión extranjera. Las corporaciones que ignoran las condiciones de trabajo en sus fábricas o que se muestran ciegas frente al impacto ambiental de sus

Conoce usted personas que compran en el Supermercado?

Un ejemplo de una Campaña de Incidencia Corporativa e innovadora es "*La Gran Colección de Recibos de Supermercado*", organizado por Christian Aid, una organización benéfica de Gran Bretaña. La Campaña de Supermercado fue desarrollada para presionar a los supermercados a establecer y definir estándares para sus productos de la línea de la tienda para asegurar los derechos básicos laborales, condiciones y salarios justos.

Como una organización de caridad basada en la fe, Christian Aid apeló a las y los miembros de la iglesia para contribuir con la mayor cantidad de recibos de supermercado que pudieran. Estos recibos son regularmente clasificados y entregados a los gerentes de los supermercados locales con la explicación de que la gente que ha pagado el dinero está atenta a la forma en que eran tratados las y los trabajadores en los países en vías de desarrollo. Así, quienes consumen demandan que los supermercados jueguen un papel activo para asegurar condiciones laborales justas para las y los trabajadores que les proveen sus productos. Quienes participaban en las campañas regularmente regresan a los supermercados a preguntar qué avances se habían logrado.

La Campaña de Supermercado recolectó más de 15 millones de Libras Esterlinas (moneda de Inglaterra), gracias a los recibos de supermercado y generó una cobertura extensa en la prensa local. La campaña también trabajó con otros grupos, incluyendo a ejecutivos y sindicatos para presionar a más supermercados a unirse a la *Ethical Trading Initiative-ETI* (Iniciativa de Comercio Ético). ETI es una iniciativa subvencionada por el gobierno a través de cuyos miembros se adaptó un estándar mínimo para sus códigos de conducta para su entrenamiento ético. Gracias a la Campaña del Supermercado y otros esfuerzos, siete de los distribuidores de la Lista de los Diez Mejores del Reino Unido, se convirtieron en miembros de ETI.

La Campaña del Supermercado continuó porque ETI aún no ha mostrado un cambio real en las condiciones de las y los trabajadores en ultramar.

Para más información de esta iniciativa, ver <http://www.christian-aid.org.uk/campaign/supermar/supermar.htm>

operaciones, han sido generalmente objetivos de la incidencia. Las estrategias efectivas para la incidencia para adoptar una mejor responsabilidad corporativa social han incluido tanto la protesta y los incentivos. (Ver Capítulo 15, p 272 para el caso de Vía Campesina).

Los grupos de consumidores han utilizado su poder de compra para persuadir a las corporaciones para que busquen un equilibrio entre el bienestar de las personas y las ganancias en su toma de decisiones.

Con todos los otros temas que son potenciales objetivos de la incidencia, es crucial que las estrategias enfocadas en la política corporativa y en la práctica, involucren la participación de quienes se ven afectados por el problema. Es fácil sentirse indignado frente al uso corporativo de las arduas jornadas laborales con pagos inhumanos o de las condiciones inhumanas de trabajo en general. Sin embargo, los grupos externos tienen poca o ninguna conexión con las y los trabajadores que tratan de ayudar, y

podrían terminar causando más daño que beneficio si sus esfuerzos no son vinculados a los grupos locales con conocimiento acerca del contexto y de las alternativas disponibles para las y los trabajadores. Las políticas corporativas transnacionales requieren un abordaje transnacional para la incidencia, para que los grupos locales y personas en las áreas afectadas tengan una voz en la toma de decisiones alrededor de la incidencia.

Hablamos más acerca de la Estrategia de Acción en el Capítulo 15, la Cobertura y la Movilización, que son aplicables para la incidencia corporativa.⁸

Una Nota para Formular Alternativas de Políticas

Así como su 'eslabón' político le ayudará a determinar los objetivos para su incidencia, también le guiará en desarrollar alternativas de políticas. Con más información acerca del proceso de elaboración de políticas que corres-

ponde a su particular 'eslabón' político, usted puede convertir sus soluciones propuestas en alternativas políticas. Una alternativa de política expresa exactamente cómo un problema concreto será resuelto y especifica el papel del gobierno en la solución. Este debe tomar en consideración tanto la forma en que la solución puede ser implementada en términos concretos, así como la asignación del presupuesto para que su implementación cuente con los fondos necesarios.

En algunos casos, desarrollar una alternativa de políticas puede ser mas bien un proceso técnico; por ejemplo, si usted quiere proponer una enmienda a la ley. Quienes hacen incidencia deben analizar cuidadosamente el tiempo y los recursos que tienen disponibles para dedicarse a esta actividad. Los grupos pueden encontrar que es más eficiente involucrarse con alguien que tenga experiencia en esta área para que les asista en hacer un borrador de la alternativa de política formal, para que tengan más tiempo para dedicarle a otros aspectos de la incidencia. En cualquier caso, el grupo debe tener una idea clara de lo que espera que la alternativa de

política logre y trabajar estrechamente con las personas que desarrollan la propuesta para asegurar que refleje con precisión la solución que proponen. Cualquiera que sea la situación, las y los miembros y la base de apoyo necesitan estar involucrados en definir los parámetros de la alternativa para garantizar la precisión, la aceptación y su seguimiento. Una vez finalizada, la alternativa necesitará ser presentada en formatos apropiados para quienes hacen las políticas, para la base de apoyo y para el público en general.

Sensibilización frente a Diferentes Contextos para una Incidencia Global Efectiva: El Caso de la Niñez Trabajadora

Una área de la práctica corporativa que ha sido blanco de numerosos esfuerzos de incidencia es el trabajo con niñez. Los supuestos generalizados referentes a la niñez trabajadora han provocado muchos problemas y errores en la incidencia. En varios países, la niñez es considerada como un período durante el cual la niña o el niño es dependiente y protegido por adultos, por lo que el trabajo con niñez es considerado una violación a esta norma. Sin embargo, en otros países, el trabajo es visto como una parte importante en la socialización de la niñez y, además, es frecuentemente una contribución necesaria de la niñez a la familia y a la comunidad. De hecho, un documento de ILO en 1998, indica que en algunos contextos "la ausencia de trabajo.... puede condenar a una niña o a un niño a una variedad de riesgos sociales, morales y de salud".

El aumento de advertencias y las consideraciones al respecto, así como la diversidad de normas culturales está motivando un mayor reconocimiento de la distinción entre niñez y niñez trabajadora, donde la "niñez trabajadora" categoriza menos prácticas aceptables, que involucran explotación y condiciones de trabajo peligrosas.

Mientras que es importante adoptar las normas y los estándares del contexto en consideración, quienes hacen incidencia deben cuidarse de no validar la cultura por sí misma, porque pueden estar violando los derechos de ciertos grupos. Este ejemplo nuevamente enfatiza la importancia de una participación activa en incidencia por parte de aquellas personas afectadas por el problema para que las soluciones desarrolladas sean viables y apropiadas para sus necesidades.

Debbie Budlender

Evaluando Puntos de Entrada: Preguntas sobre el Compromiso en las Políticas

Si bien una meta central de la incidencia es crear oportunidades para dirigir el compromiso en los procesos políticos, la experiencia muestra que los grupos ciudadanos deben proceder con cautela con el compromiso. Como mencionamos en otra sección de esta Guía, las dinámicas políticas y del poder nunca conceden poder; es un proceso perpetuo de maniobrar para la legitimidad y la influencia; la balanza del poder puede cambiar rápidamente. Desafortunadamente, estar cerca del poder puede ser también seductor. Es fácil creer que el acceso se traduce en influencia cuando, en realidad, algunos espacios para la participación pueden no tener impacto en las decisiones y agendas políticas. Por esta razón, muchos activistas temen ser "cooptados" por el compromiso político. Algunas ONG que trabajan estrechamente con los gobiernos son criticadas por perder su independencia y conexión con las personas, cuando el trabajo con el gobierno consume toda su energía y tiempo. De manera que un plan para comprometerse debe incluir el plan opcional para no comprometerse, si los costos políticos sobrepasan el beneficio.

Decidir cuándo y cómo comprometerse en procesos políticos no es una tarea directa o simple. Generalmente, muchos factores diferentes tienen que ser considerados o valorados comparativamente. Una vez se ha tomado la decisión, ésta debe ser revisada y evaluada continuamente a medida que se cumple el compromiso. Entre las muchas preguntas para explorar, se presentan dos:

- ¿Es el espacio político "creado" o "invitado"? Si usted llega a la mesa de toma de decisiones como resultado de la presión política generada por sus esfuerzos en un espacio creado, usted puede estar en una posición más fuerte para influenciar las decisiones políticas. En contraste, cuando quienes hacen las políticas invitan a los grupos ciudadanos al proceso político, pueden no tener intención de ajustar su agenda para acomodar sus temas. Transformar el espacio en una oportunidad significativa para el cambio, implicará demostrar su poder una vez llegue ahí. Sin embargo, a menudo los grupos ciudadanos no están completamente conscientes de su poder y se comportan como invitados a un almuerzo de fiesta, sin querer ofender al "anfitrión" con más demandas.
- ¿Cuáles son los costos de oportunidad de su compromiso? ¿Cuánto tiempo y recursos consumirán las reuniones, investigación, discusión y otras actividades de parte de su organización? ¿A qué otras actividades podrían dedicarse esos recursos? Si no se puede ganar más de otras actividades de incidencia, entonces quizá la oportunidad política ha perdido su valor y otra estrategia será más apropiada.

El impacto es otro tema importante a evaluar al decidir si conviene comprometerse y cómo hacerlo. De nuevo, esto no es una tarea lineal y existen varios temas a comparar, tales como:

- ¿Está usted teniendo impacto en las políticas o en la toma de decisiones? Como lo han visto los grupos involucrados en las Convenciones de Naciones Unidas y en documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza, influenciar un documento no tiene necesariamente un impacto real en las políticas. Este puede ser el primer paso en un proceso de cambio de largo plazo o puede ser una pérdida de tiempo.
- ¿Puede la oportunidad política ser utilizada para educar a las personas sobre sus derechos y sobre el proceso político y para construir su base de apoyo a largo plazo? Si bien usted puede no tener un impacto real en las políticas, la oportunidad para comprometerse puede estimular el diálogo y dar a sus esfuerzos de organización más enfoque y motivación. Los grupos tienen que ser cuidadosos, porque si las y los ciudadanos se comprometen con la expectativa de que ganarán algo concreto del proceso además de aprender y organizarse, pueden desilusionarse si no lo logran.
- ¿Se transformará la oportunidad política, en lo concreto, en cambio real? Si la oportunidad de comprometerse conduce a nuevos programas, nuevas oportunidades y recursos, entonces los riesgos de comprometerse pueden ser equilibrados por estos logros.

En tanto estas preguntas proporcionan algunas formas de ver el compromiso, no existe una fórmula o sustituto para la estrategia, pensamiento crítico. En la medida en que los grupos se comprometan con el poder, podrá estar vigilantes y podrán necesitar recordarse a sí mismos a quien deben rendirle cuentas en última instancia para asegurar que el proceso vale la pena. De lo contrario, recordar que la incidencia trata acerca de crear espacios promisorios para el compromiso donde la ciudadanía está capacitada para avanzar en sus agendas con las personas responsables de hacer las políticas.

Ver Brock, Karen, Cornwall, Andrea y Gaventa, John, *Power, Knowledge and Political Spaces in the Framing of Poverty (Poder, Conocimiento y Espacios Políticos en el Marco de la Política de la Pobreza)*, IDS, borrador, septiembre 2001, y el reporte del Taller *Making Change Happen: Advocacy and Citizen Participation (Haciendo que Suceda el Cambio: Incidencia y Participación Ciudadana)*, Diciembre 2000, producido por IDS.

NOTAS

- 1 Ver Gaventa, John, *Power and Powerlessness*, (Poder y Falta de Poder). Urbana: Illinois University Press, 1980.
- 2 Ver Brock, Karen, Cornwall, Andrea y Gaventa, John, *Power, Knowledge and Political Spaces in the Framing of Poverty Policy* (Poder, Espacios Políticos y de Conocimiento en el Marco de las Políticas de Pobreza), IDS, borrador, septiembre 2001, y el informe del Taller de trabajo *Making Change Happen: Advocacy and Citizen Participation* (Haciendo que el Cambio Ocurra: Incidencia y Participación Ciudadana). Noviembre 2001, producido por IDS.
- 3 Ann M. Florini, Carnegie Endowment for International Peace, *Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency* (¿Necesita la Mano Invisible un Guante Transparente? Las Políticas de Transparencia), 1999.
- 4 Adaptado de Debbie Budlender, *Project documents and materials* (Documentos y Materiales de Proyecto) The Asia Foundation.
- 5 *Women, Law and Development International and Human Rights Watch Women's Rights Project. Women's Human Rights Step by Step* (Mujer, Ley y Desarrollo Internacional y Observador de Derechos Humanos, Proyecto de Derechos de las Mujeres. Derechos Humanos de las Mujeres, Paso a Paso), Washington DC, 1997.
- 6 *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism, International Human Rights Internship Program and The Asia Forum for Human Rights and Development* (Círculo de Derechos: Activismo por los Derechos Económicos, Sociales, y Culturales, producido por el Programa de Internado Internacional de Derechos Humanos y el Foro Asia para los Derechos Humanos y el Desarrollo), 2000, son recursos útiles para este propósito. La publicación contiene ejercicios e información para comprender las convenciones y mecanismos así como ejemplos de incidencia.
- 7 Amartya Sen, una Ganadora del Premio Nóbel de Economía, discute esto en detalle en *Development as Freedom* (Desarrollo como Libertad). Reino Unido, Oxford University Press, 1999.
- 8 Existen muchas páginas WEB donde puede encontrarse información sobre Práctica Corporativa y "Eslabones" Potenciales para la Incidencia. Un ejemplo es Verité, una Organización No Lucrativa que promueve el monitoreo independiente de fábricas, vinculándose con organizaciones locales humanitarias y de incidencia, para evaluar y enfrentar condiciones del lugar de trabajo (www.verite.org). Otros sitios relacionados incluyen el *Centre for Innovation in Corporate Responsibility* (Centro para la Innovación en las Responsabilidades Corporativas) en www.cicr.net, *Global-Exchange* (Intercambio Global) en www.globalexchange.org, o *Maquila Solidarity Network* (Red de Solidaridad de Maquilas) en www.maquilasolidarity.org, para citar algunas.

