

Incidencia Política

para la Gobernabilidad Democrática Local



Incidencia Política

para la Gobernabilidad Democrática Local

Contenido

Eduardo Cáceres Valdivia

Equipo Andino

Roberto Quiroz / Jorge Velásquez (Bolivia)

Eulalia Flor (*Ecuador*)

Heinz Gerlach (*Perú*)

Eduardo Cáceres Valdivia:

Bachiller en humanidades y filosofía de la Universidad Católica del Perú, con estudios de maestría en filosofía en la Universidad de San Marcos, y de Salud y Desarrollo Humano, en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard. Actualmente forma parte del equipo regional para América del Sur de OXFAM - Gran Bretaña.

© InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional)

DED – Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH

Friedrich-Ebert-Allee 40

53113 Bonn

Fon: +49 (0) 2 28 – 44 60 – 0

Fax: +49 (0) 2 28 – 44 60 – 1766

www.inwent.org

InWEnt – División 2.04

Fomento a la Democracia y Reformas Administrativas

Coordinadora de Proyecto/Programa

Ingrid Rösner

Oficina Regional para los Países Andinos – InWEnt

Coordinadora Regional Países Andinos

Brigitta Villaronga Walker

Coordinadora de Programas

Anke Kaulard

Coordinadora Técnica Condore

Yenny Melgar Hermoza

E-mail: lima@inwent.org.pe

www.inwent.org.pe

Contenido: Eduardo Cáceres Valdivia

Responsable de producción: Yenny Melgar Hermoza / Anke Kaulard

Corrección y diseño: Ricardo Carrera

Perú, mayo 2006

Número de documento:

Presentación

Uno de los objetivos centrales de la incidencia política es abrir nuevos caminos para el ejercicio del derecho a la participación política y a la afirmación de la democracia como el mecanismo institucional para que la ciudadanía haga sentir su voz en las demandas por la superación de la pobreza y la exclusión.

La división 2.04 de Fomento a la Democracia y Reformas Administrativas de InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional), se dedica a temas de descentralización y desarrollo local, poniendo énfasis no solamente en el fortalecimiento de capacidades del sector público sino también en el empoderamiento de la sociedad civil. En este marco, InWEnt con su proyecto de «Fortalecimiento Institucional Sostenible de ONGs en la Región Andina» (Condored) y en alianza con el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED), presenta este material de capacitación con la finalidad de analizar experiencias de incidencia política en Bolivia, Ecuador y Perú.

Este módulo presenta herramientas prácticas a actores que llevan a cabo procesos de incidencia política, aportando así al compromiso y al espíritu participativo de los actores locales en los procesos políticos democráticos.

El material presentado nos aproxima al debate de las oportunidades y amenazas para los procesos de incidencia en la región andina, como una herramienta para la participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno o en otras instancias de poder. Esta es una de las vías – junto con los procesos electorales, cabildos abiertos, entre otros –, a través de la cual, diferentes sectores de la sociedad civil pueden avanzar en sus agendas y tener impacto en las políticas públicas, participando de forma democrática y sistemática en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan su vida.

Ingrid Rösner – Coordinadora de Proyecto/Programa – InWEnt Bonn
Anke Kaulard – Coordinadora de Programas – Oficina Regional InWEnt
Yenny Melgar – Coordinadora Técnica Condored



Índice

Introducción	9
Unidad 1	
¿Qué significa Incidencia Política?	11
1. Cabildeo, lobby, abogacía, ¿son sinónimos de incidencia política?	15
2. Incidencia política, democracia y ciudadanía	17
3. Políticas públicas y participación ciudadana, la legitimidad de la incidencia.	21
4. Construyendo un Plan de Incidencia	24
Paso 1: Análisis crítico del problema	24
Unidad 2	
¿Cuáles son los componentes de un proceso de incidencia?	
Protagonistas y Propuesta	47
1. Los espacios públicos: el escenario político y los escenarios sociales	51
2. Los actores del proceso: protagonistas, aliados, adversarios	53
3. Construyendo los argumentos, participación, negociación y coaliciones	55
4. Construyendo un Plan de Incidencia	59
Paso 2: Construcción del «Mapa de Poder»	59
5. Construyendo un Plan de Incidencia	61
Paso 3: Diseño participativo de la propuesta	61
Unidad 3	
Las estrategias y el proceso de Incidencia Política	83
1. Una cuestión indispensable para construir un Plan de Incidencia	87
Paso 4: Fortalezas y debilidades de los protagonistas de la incidencia	87
2. Construyendo un Plan de Incidencia	89
Paso 5: Estrategias y acciones de incidencia	89
3. Construyendo un Plan de Incidencia	93
Paso 6: Monitoreo y evaluación	93
4. A modo de conclusión: Incidencia y procesos políticos en la Región Andina	96



No hay duda que en la Región Andina los regímenes políticos requieren una profunda renovación. La sucesión de crisis, que ha llevado a la renuncia o destitución de varios presidentes en Bolivia, Ecuador y Perú en los últimos diez años, va de la mano con un deterioro institucional muy profundo. Por lo tanto, estamos frente a la urgencia de una reforma política que nos encamine a nuevos pactos nacionales. En ellos, los espacios locales y regionales deberán tener particular protagonismo tal como señala el informe "La Democracia en América Latina", elaborado por el Proyecto

sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina con el apoyo del PNUD (para las referencias de éste y otros textos ver la bibliografía, al final de esta unidad):

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



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

Precisamente, uno de los objetivos centrales de la incidencia política es abrir nuevos caminos para el ejercicio del derecho a la participación política. Se trata de afirmar la democracia como el mecanismo institucional para que la ciudadanía haga sentir su voz

en las demandas por la superación de la pobreza y la exclusión que provoca el modelo "modernizador". Y al hablar de "ciudadanía" no nos referimos solamente a individuos ejerciendo derechos, sino también a movimientos y organizaciones sociales.

En ese marco, módulo busca ayudar a construir capacidades para la incidencia política entre activistas sociales y promotores del desarrollo.

En cada una de las unidades se incluyen aspectos teóricos y prácticos, priorizando estos últimos en la medida que el resultado al que apunta el proceso es la elaboración de un plan de incidencia. Lejos de pretender "enseñar a hacer incidencia", buscamos construir juntos una visión y capacidades para el desarrollo de procesos de incidencia. De allí la importancia de compartir experiencias provenientes de países andinos.

Es por estas razones que definimos nuestro objetivo como: Aportar a la construcción de capacidades para el desarrollo de procesos de incidencia política por parte de ONGs y organizaciones sociales comprometidas con el desarrollo sostenible y la democracia participativa.

Esperamos que al culminar este módulo usted haya logrado:

- Comprender mejor las características y componentes de la incidencia política.
- Ampliar su visión de la democracia participativa y del ejercicio de derechos como vía para promover el desarrollo.
- Manejar adecuadamente algunas herramientas básicas para la planificación, desarrollo, monitoreo y evaluación de procesos de incidencia política.

Unidad 1

¿Qué significa Incidencia Política?



Para dar inicio a la presente unidad lea atentamente el siguiente caso:

No basta tener un buen proyecto...

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

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

Sin embargo, en el verano de este año, cuando debían iniciarse los trabajos de recojo a la vez que se inauguraba una pequeña planta para el procesamiento de los productos, las comunidades fueron in-

formadas por la prospección minera en la zona. De hecho, estas actividades eran el resultado de una concesión realizada hace dos años a una empresa transnacional por parte del gobierno nacional. Como parte de su política de relaciones públicas, la empresa en cuestión había estado trabajando con las autoridades municipales, en los meses finales del año pasado, un programa de proyección social que incluía algunas donaciones de material educativo y sanitario. Así mismo, prometió que al iniciarse las obras un número de residentes del lugar trabajarían en la mina. Preocupadas por el impacto del proyecto minero, las mujeres acompañadas por miembros de "Retama Andina" se dirigieron al municipio. El Alcalde les manifestó su acuerdo con la mina en tanto traería progreso a todo el distrito y no sólo a algunas comunidades y los invitó al cabildo abierto del domingo siguiente.

En el cabildo, las líderes de las organizaciones de mujeres comuneras que estaban comprometidas con el proyecto argumentaron a favor del mismo de manera solitaria. La mayoría de dirigentes comunales permanecieron



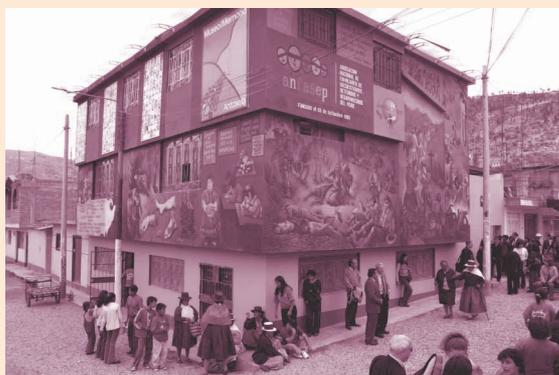
1. Cabildeo, lobby, abogacía ¿son sinónimos de Incidencia Política?

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

- El Diccionario de la Real Academia incluye uno de ellos desde hace mucho tiempo: «cabildear». Lo define como: «gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en una corporación». Alude a una institución democrática muy antigua en la tradición hispana: el cabildo. Este ha sido definido de manera sucinta como «representaciones elegidas por el pueblo», entendiendo éste como el conjunto de vecinos. Llegó a darse el caso que ni siquiera el Rey podría revocar una decisión de los cabildos. De allí la importancia de saber «cabildear».
- En la tradición anglosajona aparece el término lobby. Su origen está en el nombre del área de ingreso a un edificio público, en particular el Parlamento. Un diccionario del idioma inglés ofrece la siguiente acepción: «Cada uno de los dos corredores en las Cámaras del Parlamento a los cuales los miembros del Parlamento van a votar». De allí que la palabra se identifique también con la actividad de influir a los políticos para que decidan en un sentido o en otro.

Como se puede ver, la idea de «influir» es central. Lo que no queda claro en ambos términos es el cómo y el para qué de esta actividad.

- Recientemente se ha comenzado a utilizar el término «abogacía» como traducción del inglés «advocacy». Esta aparece vinculada con la función de «abogar», defender públicamente una causa o persona en términos jurídicos. En relación con los términos anteriores, «abogacía» añade la idea de «acción pública». Además, en la sociedad norteamericana el término fue adoptado por los grupos que asumieron la defensa de la causa de las mujeres y grupos étnicos excluidos.



Esto es más cercano respecto a lo que quisiéramos desarrollar como incidencia política. Esta se asocia con procesos de movilización pública de actores sociales en función de incidir en quienes hacen las políticas públicas. No se reduce a la defensa de grupos dentro de la

legislación vigente sino que incluye iniciativas en pro de nuevas reglas de juego, rebasando largamente la acción ante los tribunales.

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

- Tal como se define en un manual editado por CARE, la incidencia política es un «proceso deliberado» que busca influir en quienes toman decisiones y ejecutan políticas públicas en función de que asuman determinadas propuestas.

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

A continuación proponemos una definición que trata de englobar los aspectos antes mencionados que ha sido tomada del manual de WOLA (Washington Office on Latin America), institución con larga experiencia,

en el tema de incidencia política, en asuntos de derechos humanos:

«La incidencia política es un ejercicio en la democracia. Se refiere a los esfuerzos planificados por parte de la ciudadanía organizada en su afán de influir en políticas y programas gubernamentales a través de la persuasión y presión social. La incidencia política es el medio por el cual individuos, grupos o sectores de la sociedad civil se involucran en procesos políticos para hacer valer sus intereses particulares y, al mismo tiempo, volver a los gobiernos más responsables, transparentes y abiertos a la participación ciudadana.

La incidencia es también un ejercicio de empodera-

miento. A través de la incidencia efectiva, la participación ciudadana va más allá del marco de los procesos electorales para transformar las relaciones de poder entre los gobiernos y la sociedad civil en un plano de mayor igualdad. Esto requiere que la sociedad civil adquiera el conocimiento y las habilidades que le permitan hacer un buen análisis de los problemas, formular propuestas precisas relacionadas a políticas públicas, identificar con precisión a las personas/oficiales con poder de decisión (y aquellos que las influyen), construir alianzas y coaliciones amplias, y diseñar una variedad de estrategias y acciones plasmadas en un plan formal de incidencia».



EJERCICIO 2

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

(Para un caso de la historia peruana puede verse la lectura 1, José Luis Rénique: «La batalla por Puno. Militantes y campesinos en la sierra sur del Perú»).

Si entendemos que la incidencia política es un ejercicio de la democracia, entonces, es crucial para su desarrollo la existencia de un régimen democrático. De cara a la realidad de nuestra región cabe preguntarse: ¿es posible desarrollar incidencia allí donde no existe democracia o donde ésta es muy débil? En todo caso, ¿qué condiciones políticas mínimas serían necesarias para que se pueda hacer incidencia política?

Régimen democrático

Para intentar responder estas preguntas conviene revisar de manera sucinta que entendemos por régimen político democrático.

El sistema político se construye en torno al Estado, aún cuando no se agota en éste. Guillermo O'Donnell (2003) diferencia tres dimensiones del Estado:

«Una, la más obvia, es la del Estado como un conjunto de burocracias. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público (...) El Estado es también un sistema legal, un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. Contemporáneamente, especialmente en democracias, la conexión entre las burocracias del Estado y el sistema legal es íntima... La tercera dimensión del Estado consiste en ser un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio».

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

«Por régimen entiendo los patrones, formales e informales, explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos



las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales.

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

Por gobierno entiendo las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio delimitado por el Estado.»

En este marco la incidencia apunta sobre el Estado como «conjunto de burocracias y/o sistema de gobierno». La incidencia puede formar parte o no del sistema legal,

pero en todo caso es una actividad legítima en un régimen democrático. Sin embargo, su desarrollo será permisible por las características del régimen sean estas democráticas o no. Esto es sumamente importante en nuestro caso debido a que nuestro régimen político es un híbrido de diversas vertientes y síntesis inacabada de diversas herencias.

Caudillismo, patrimonialismo

No es novedad mencionar el caudillismo como uno de los rasgos de la política latinoamericana y junto con este mencionar el clientelismo como la forma privilegiada de relación entre el caudillo y una sociedad poco orgánica. No es exagerado afirmar que detrás de estas prácticas subsiste una visión patrimonialista del poder. ¿En que consiste el «patrimonialismo»? En primer lugar, es la existencia de una autoridad que entiende el poder como patrimonio personal y está en permanente alerta frente a la emergencia de poderes autónomos. «Concede beneficios o prebendas, como una remuneración por servicios recibidos; las rentas que se derivan de los beneficios son un atributo del oficio, no del receptor como persona». En segundo lugar, en el ejercicio «arbitrario» del poder, en el sentido etimológico del término: busca arbitrar entre intereses contrapuestos que él mismo alienta, entre funciones y jurisdicciones cuyas fronteras nunca están claras. Tal como señala Richard Morse (1975): «los remedios legales frecuentemente se consideran no como aplicaciones de la «ley», sino como un don de gracia o un privilegio concedido sobre los datos de un caso, y que no constituyen precedente».

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

No hay duda que el escaso desarrollo en nuestros países

de la tercera dimensión del Estado («foco de identidad colectiva») facilita la reproducción de estas prácticas basadas en conexiones y relaciones de lealtad particulares.

Incidencia y democracia

El desarrollo de procesos de incidencia política requiere al menos la existencia de algunos rasgos democráticos en el régimen político: cierto nivel de pluralismo político, atisbos de prensa libre, posibilidades de movilización social, etc. Es difícil imaginar actividades de incidencia en un régimen político antidemocrático y autoritario. Sin embargo, no hay que olvidar que el régimen político de un país no sólo incluye sus instituciones internas, sino también las instituciones políticas internacionales de las cuales el estado forma parte. No hay duda que tanto en el caso de las campañas exitosas de incidencia del movimiento feminista, como en las de los organismos de derechos humanos, este aspecto (llamémoslo «la dimensión jurídico-política de la globalización») ha tenido un peso decisivo en los logros mencionados.

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

Incidencia y ciudadanía

La incidencia va de la mano con una concepción de ciudadanía. Se trata de una visión activa, participativa, propositiva, de la ciudadanía. Ciertamente ésta no es la visión predominante en nuestros países, ni por el lado de los representantes, ni por el lado de los representados, los ciudadanos/electores (que oscilan entre la idea de que a los gobernantes «hay que dejarlos trabajar» y la visión de que todos son corruptos y, por tanto, no hay nada que hacer).

Justamente, el desarrollo sistemático de la incidencia puede ser un poderoso instrumento para introducir modificaciones en la cultura política vigente. Dado el deterioro del sistema de partidos y el poco atractivo de

las visiones que supuestamente los partidos representan, el ingreso de los ciudadanos a la política puede encontrar una vía más eficaz por el lado de la promoción de sus intereses y demandas particulares. Si bien la defensa de «causas particulares» puede ser vista como un factor de erosión de intereses nacionales más amplios, también puede ser la vía a través de la cual grupos de ciudadanos comiencen a interesarse por la política e inicien dinámicas de agregación de intereses que contribuyan a reconstruir una visión compartida de «bien común».

Los riesgos de la incidencia

Por último, es necesario alertar acerca de algunos «usos» y «efectos» de la incidencia que pueden debilitar componentes claves del sistema político democrático. Existe el peligro de remplazar la acción política sistemática, organizada, articulada en torno a programas alternativos, por la suma de sucesivos procesos de incidencia, cada uno de ellos acotado al tema específico

que la motiva. Con ello, no sólo se hacen, deshacen y rehacen alianzas de acuerdo a los temas específicos, sino que terminan por disolverse identidades más estables. Este peligro es mayor cuando, como sucede en la región, las instituciones llamadas a canalizar la participación política de los ciudadanos –los partidos políticos– se encuentran desdibujadas y desprestigiadas. Es por ello que conviene reiterar la caracterización de la incidencia como una herramienta para el quehacer político, de ninguna manera se trata de una alternativa a la política como discusión pública del bien común a partir de propuestas coherentes.

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



EJERCICIO 3

A modo de síntesis volvamos a las preguntas planteadas al inicio:

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

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

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

En primer lugar le pedimos revisar el contenido de la primera sección de esta unidad («Cabildeo, lobby, abogacía...») e identificar las cinco principales características que definen un proceso de incidencia política.

Para facilitar el ejercicio, sugerimos una: *proceso de influencia sobre los decisores políticos».*

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

En segundo lugar, a partir de las ideas contenidas en la segunda sección de esta unidad («Incidencia, democracia y ciudadanía») así como de la experiencia reciente, se le pide identificar cinco características del régimen democrático en su país.

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

En tercer lugar, se le pide que en los casilleros que quedan vacíos califique el tipo de relación que existe entre cada una de las características de la incidencia con cada una de las características de nuestros regímenes democráticos.

Las calificaciones pueden ser:

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

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

Baja: Si la relación es limitada.

Nula: Si no existe relación.

Por último, le pedimos responder de manera breve las siguientes preguntas:

	1	2	3	4	5
1					
2					
3					
4					
5					

¿Qué aspecto del régimen político vigente en su país es el más favorable para el desarrollo de procesos de incidencia política?

¿Qué aspecto del régimen político es la principal amenaza para el desarrollo de incidencia política en su país?

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

Un asunto o problema se transforma en tema de incidencia política cuando se reconoce que para solucionarlo se requieren modificar políticas públicas y relaciones de poder, particularmente en el ámbito de la «cara abierta» del poder. De hecho, toda intervención en pro del desarrollo o de la institucionalidad democrática requiere modificaciones en las políticas nacionales o regionales y en las relaciones de poder existentes. Sin embargo hay algunas intervenciones que están tan focalizadas que hacen superflua la necesidad de incidencia en el sentido sistemático en el que estamos planteando el asunto.



¿Cuándo se deben desarrollar acciones de incidencia?

Se requiere desarrollar «incidencia política» cuando se identifican como causas centrales de algún problema los siguientes aspectos:

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

Para no caer en formalismos conviene analizar algunos casos en donde no está clara la inclusión del plan de incidencia como parte del quehacer institucional. En algunas ocasiones se exponen reclamos o demandas específicas que, sin embargo, por su envergadura y repercusiones afectan seriamente el entorno político. Si los protagonistas de la demanda no son conscientes de esto, pueden ver seriamente melladas las posibilidades de obtener una solución favorable.

Demanda y propuesta

Y donde hay un «problema» o «asunto» que requiere

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

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

¿Cómo ha funcionado esto en algunos casos concretos?

Tomemos, por ejemplo, el caso de uno de los movimientos de incidencia más exitosos en el siglo XX: el movimiento de las mujeres reivindicando derechos. Una de las claves de su éxito ha residido en la capacidad de vincular tanto el diagnóstico del problema como la propuesta de solución con otros movimientos. Por ejemplo, cuando las mujeres reivindican derechos en el terreno laboral encuentran eco en las organizaciones sindicales predominantemente masculinas en tanto estas reivindicaciones son vistas como una forma de homogeneizar el mercado de trabajo; así mismo, los dirigentes sindicales perciben que pueden ampliar la

base social de su movimiento si asumen las demandas de las mujeres.

La incidencia supone tener una «propuesta» y no una mera «demanda». Una cosa es buscar que las autoridades solucionen una demanda o problema sin importar mucho de qué manera lo hagan y otra es proponer una política específica frente al problema en cuestión. En todo caso la idea de «incidencia política» se ajusta más a la segunda opción, esto es, presentar propuestas de políticas frente a problemas o demandas de la sociedad, o un sector significativo de la misma. Esta perspectiva está claramente desarrollada en la sistematización del Programa de Incidencia Política para el Desarrollo Local en Comunidades Guaraníes del Chaco Boliviano, que se incluye como documento complementario. Allí se presenta la secuencia de actividades que incluyeron la identificación de necesidades y formulación de propuestas, las acciones de incidencia para la incorporación de propuestas a los POA's municipales y el seguimiento a la ejecución de las propuestas convertidas en proyectos (Lectura 2).



EJERCICIO 4

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

Incidencia, ONGs y políticas públicas

Por otra parte, puede ser útil revisar una visión de conjunto acerca de la relación entre ONG's y políticas públicas. Al respecto se incluye dentro de los materiales de consulta el artículo de Pabel Muñoz López «Organizaciones no Gubernamentales y Políticas Públicas» (Lectura 3). A continuación las conclusiones de dicho artículo:

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

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

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

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

Legitimidad e incidencia

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

En muchos casos la demanda de incidencia parte de quienes son directamente afectados por el problema en cuestión. En otros casos es el resultado de un análisis desarrollado por ONG's. Siendo plausibles ambas posibilidades, cada una de ellas plantea cuestiones de legitimidad en los procesos de incidencia. En el primer caso, el asunto se presenta habitualmente -por parte de los adversarios de la propuesta (autoridades, grupos de interés, etc.) como un asunto de intereses particulares,

minoritarios, de sectores «desinformados» o «manipulados», que buscan bloquear o postergar el logro de intereses generales (¡los que ellos sí representarían!). En el segundo caso, el asunto se presenta como la injerencia de actores externos, muchas veces «foráneos», que tratan de imponer agendas ajenas u ocultas.

Frente a estos cuestionamientos, es crucial tener claridad en torno a las razones que justifican o legitiman la incidencia. A las referencias sobre lo que entendemos por democracia es necesario añadir la referencia a una visión compartida sobre el desarrollo (Humano, Sustentable, Integral) y la justicia en las relaciones sociales. A estas alturas resulta evidente la necesidad

de contar con un marco de referencia que fundamente la legitimidad de la incidencia como ejercicio de derechos políticos, incluyendo la explícita referencia al lugar que ocupan los «intereses específicos» y las llamadas «minorías» en el marco de un régimen democrático. Si se desea



profundizar en este tema puede ser útil consultar el texto de Hugo Arrillaga, María Elena Kessler, Diego A. Valiente: «La legitimidad de la representación del interés público en las ONG's: una tensión en los procesos de desarrollo» (2001).

4. Construyendo un Plan de Incidencia: análisis crítico del problema

PASO 1 – ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROBLEMA

Culmina esta primera unidad con el primer componente del plan de incidencia política que construiremos a lo largo de este curso. Lo hemos llamado «análisis crítico del problema».

Tal como señalamos anteriormente no todo problema requiere de incidencia. Incluso hay problemas que, por

su amplitud y complejidad, rebasan las capacidades de incidencia de nuestras organizaciones. Es por eso que un primer paso indispensable es tener claro el problema que motivará nuestra campaña, así como sus distintos componentes.

Para ello proponemos trabajar el siguiente esquema:

Objetivo	Preguntas motivadoras	Supuestos
Identificación del problema a ser resuelto.	¿Cómo resumiría en un párrafo el problema que busca resolver a través de incidencia?	El problema puede ser identificado y formulado claramente.
Pertinencia del problema.	¿A quiénes afecta el problema? ¿Los afectados están interesados en lograr una solución? ¿Qué temores y qué riesgos pueden neutralizar la acción de los afectados? ¿Quiénes se benefician si el problema no se soluciona?	El problema es relevante en la vida de la comunidad local.
Verificar si el problema tiene solución a través de la incidencia.	El problema en cuestión: ¿es el resultado de la ausencia de políticas adecuadas? ¿o es el resultado de la vigencia de algunas políticas que lo han generado? ¿o se trata de un problema que resulta del incumplimiento de políticas existentes?	El problema tiene que ver con políticas públicas.
Identificar los ámbitos y actores de la posible solución.	¿Qué cambios habría que introducir para solucionar el problema? ¿Cuán viable* es obtener cambios en políticas públicas con relación al problema? ¿Quiénes podrían o deberían producir tales cambios?	El problema puede ser solucionado a través de políticas públicas.

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



EJERCICIO 5

Cada una de las preguntas incluidas en la segunda columna del esquema anterior debe ser respondida de la manera más precisa posible.

Lectura 1

«La batalla por Puno. Militantes y campesinos en la sierra sur del Perú»

José Luis Rénique



A modo de antecedente, podrían considerarse algunos procesos que buscaron presentar a los que no tenían voz ni reconocimiento en la república peruana de inicios del siglo XX.

A pesar del carácter oligárquico y cerrado de la llamada República Aristocrática (1895-1919) esta fue escenario no sólo de reclamos y movilizaciones populares, sino también de la acción de grupos que, como bien define el historiador José Luis Rénique, actuaron como auténticos lobbies de los excluidos:

«Los mensajeros» (se refiere a los enviados que las comunidades campesinas enviaban a las ciudades con memoriales y demandas), simultáneamente, acercaban el remoto mundo campesino al escrutinio de la nueva intelectualidad. Su presencia en Lima era el más poderoso incentivo que los nuevos «amigos del indio» tenían

para imaginar alternativas. La Asociación Pro-Indígena emergió, en 1909, como resultado de ese encuentro. Sus orígenes se vinculaban un naciente activismo universitario. Movimientos reformistas estudiantiles surgieron por ese entonces, en claustros arequipeños y cuzqueños. Una migrante alemana, Dora Mayer, un joven profesor de filosofía de San Marcos de ascendencia china, Pedro Zulen, y el sociólogo pierolista Joaquín Capelo, fueron sus líderes. Su voz resonaría a través de los contactos que una pequeña prensa establecía a través del país, conectando núcleos de maestros, obreros, campesinos y estudiantes en un país en que el número de lectores crecía aceleradamente. Entre 1908 o 1909, a través de alguno de estos órganos en Parcona, en el departamento de Ica, Hipólito Pévez había leído los artículos de Capelo: «unos discursos que, de verdad, me conmovían; ha-

blaba de la defensa del indio, con una pasión que yo tenía el deseo de conocerlo, de aprender de él y ayudarlo en su empeño de hacer cambiar la suerte de la raza.» Pévez, eventualmente, llegaría a ser dirigente nacional de la primera central campesina fundada en el Perú. En otro de esos órganos de la pequeña prensa, Dora Mayer discutió las posibles repercusiones que la construcción del canal de Panamá podría tener para el problema del indio. Podría significar -advirtió- «una segunda conquista del territorio incaico. ¿Será esta la época para dejar en el olvido a los dos tercios de la nación que son compuestos por la raza Indígena? ¿Será este el momento en que la sociedad peruana podrá despreciar lo que más falta le hace, un elemento verdadero de resistencia? «La regeneración del indio -por ende- se impone como un medio de salvación ante el diluvio que se viene. «Era pues la hora de la acción.

Y para eso había nacido la Pro-Indígena. Sus objetivos eran muy claros: «asociar al indígena a nuestra nacionalidad,» hacerle conocer las leyes, «levantar su nivel moral y social.» Les distinguía un espíritu práctico. Desdeñaban la «indigna politiquería». Optaron por organizarse como un movimiento democrático, constituido por una red de delegados distribuidos a través del país, actuando por fuera «de lo que hasta ahora se llama el campo de la política» con miras -en palabras de Dora Mayer- de «fundar una cátedra de moralidad y conciencia pública» que garantice «la subsistencia de nuestra democracia y nuestra nacionalidad». Desde connotados «novecentistas» hasta el controvertido Teodomiro Gutiérrez Cuevas y sus colaboradores puneño Francisco Chuquiwanca Ayulo o los intelectuales cusqueños Luis E. Valcárcel, Luis Felipe Aguilar y José Angel Escalante aparecen en la nómina de delegados, esparcidos -de Ancash a Puno- a través de las provincias serranas del país. Crear «una corriente de opinión pública que proteste contra tanta inmoralidad» era su objetivo final, porque -como dijo el liberal arequipeño Francisco Mostajo- si no existiéramos «no encontrarían las quejas del indio tímpanos que herir, ni almas que hacer vibrar, ni inteligencia y voluntades que mover.» En el radicalizado ambiente de los años 20 se le definiría a la Pro-

Indígena como una mera instancia asistencialista, su impacto, sin embargo, fue mucho más allá, generando un debate de ideas de tanta o mayor relevancia que el sostenido años más tarde en la revista Amauta.

Tendieron a definir la «cuestión indígena» como un problema legal -de buenas leyes y su correcta aplicación- y moral. ¿No tenían acaso los obreros, aliados, simpatizantes, leyes protectoras, prensa diaria; la huelga y el sabotaje, en última instancia, como instrumentos defensivos? inquiría Vitaliano Berroa. Con los indios, en cambio, no había el menor «vínculo de solidaridad que nos haga entrar en algo en sus impresiones y en sus sentimientos.» Sucesos como el escándalo del Putumayo -donde cientos de nativos amazónicos fueron esclavizados por productores caucheros- o las masacres del valle de Chicama -en la zona cañera de la costa norte- y de Azángaro, Puno -ambas en 1913- enervaron su voluntad de lucha. No se trataba de idealizar al indio, o de pretender que se tenía un diagnóstico exhaustivo de su situación. Llegar a verlo como un verdadero «prójimo» era el reto en una época de racismo acendrado. No eludían la crítica social e inclusive política. Les inquietaba el gran potencial de violencia que la exclusión indígena encerraba, lo que hacía de «la lucha entre el gamonalista y el indígena» una contradicción mucho más grave que la que existía «entre el capitalista y el obrero.» El sacrificio de la localidad, de los pueblos y de su hinterland rurales, había sido la penosa consecuencia del modelo de desarrollo propiciado durante la reconstrucción postguerra del Pacífico. ¿De qué valían los caminos y los ferrocarriles o que prosperen las grandes empresas, «si se implanta el yugo extranjero,» si se negaba a los pueblos «libertad y progreso.» ¿Se pretende que esto continúe «hasta que expire el último de los indígenas?», inquiría Joaquín Capelo. De no alterarse esta situación, «todo nos acerca rápidamente a la condición de Méjico» -advertía- en directa alusión a la revolución campesina que por ese entonces llegaba a su hora culminante en la tierra de Zapata y Villa.

La naturaleza de su labor definía su personalidad institucional. Como lobby pro-indígena constituyeron una puerta de acceso de los «mensajeros» a las altas

autoridades del gobierno: no sólo los acogen, asumen el papel de sus asesores. Y su labor propagandística los coloca –a pesar de sus intenciones apolíticas– en el centro de los debates del momento. Demandan, en 1915, que «el Estado se constituya en protector y garante especial de la Raza Indígena» en contra de «los proyectos egoístas y atentatorios de individuos aislados que hasta ahora siguen despojándolos de sus derechos políticos y

humanos». En casos extremos –sostuvieron– este debería adquirir tierras para cederlas, bajo tutela, a la población comunera, erigiendo así, «una barrera entre los explotadores pudientes y la humilde población agrícola a la cual hay que amparar e impulsar de un modo decidido conforme a la ciencia política y administrativa». Utopía pura teniendo en cuenta las realidades del estado peruano de la época.

Lectura 2

Proceso de Incidencia Política desarrollado por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

CIPCA – CRS Bolivia



El «Programa de incidencia Política para el Desarrollo Local» se llevó a cabo (*), con el objetivo de fortalecer a la sociedad civil para que incida políticamente en quienes toman decisiones, llevar a cabo transformaciones en las relaciones entre sociedad civil y gobiernos municipales y propiciar la generación de nuevos modelos económico-productivos para la reducción de la pobreza en comunidades campesino indígenas»

Introducción

La primera experiencia sobre la metodología WOLA (Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericana-

nos) para la Incidencia Política, desarrollada en Bolivia por CRS, se llevó a cabo en comunidades quechuas del Norte de Potosí, con las que se obtuvieron buenos resultados, sobretodo en organizaciones femeninas. Esta experiencia es conocida por el CIPCA, y en convenio con el CRS Bolivia la réplica en comunidades guayanés de Chuquisaca y Santa Cruz.

Al momento de determinar y delimitar el número de comunidades y de municipios participantes en el programa, se tomaron en cuenta factores como la cobertura del trabajo institucional del CIPCA, comunidades con

(*) Sistematización del proceso de Incidencia Política desarrollado por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – CIPCA con el apoyo y auspicio de Catholic Relief services CRS – Gems of Hope Canadá GEMS, a cargo de Cristina Lipa Challapa y Mauro Hurtado Morón

capacidad de propuesta y dificultades en su relacionamiento interno y con los gobiernos municipales. Tanto gobiernos municipales como comunidades tenían características comunes, pero también dinámicas y dimensiones diferentes.

La implementación del Programa de Incidencia Política para el Desarrollo Local en Comunidades Guaraníes del Chaco boliviano, tuvo una duración de 12 meses, durante los cuales se desarrollaron las actividades de capacitación, identificación de necesidades y formulación de propuestas, acciones de incidencia para la incorporación de propuestas a los POA's municipales y seguimiento a la ejecución de las propuestas convertidas en proyectos.

La presente sistematización describe y analiza la implementación de una nueva metodología, que busca influir en las decisiones de las autoridades municipales, para lograr una mejor distribución de los recursos económicos destinados a solucionar las necesidades de la población urbana y rural.

1. Antecedentes

La implementación del Programa de Incidencia Política para el Desarrollo Local, ejecutado en 32 comunidades guaraníes, busco incorporar la capacidad de incidir políticamente en la sociedad civil, adoptando la metodología WOLA que facilita la identificación y priorización de demandas así como su incorporación en los POA's municipales para su respectiva ejecución.

Este programa ha sido cofinanciado por el Servicio de Ayuda Católica CRS Bolivia y el centro de Investigación y Promoción del Campesinado CIPCA Cordillera, bajo un convenio de cooperación entre ambas instituciones.

1.1 Elementos fundamentales del programa

El Programa de Incidencia Política para el Desarrollo Local forma parte del Proyecto de Crédito y Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Bolivia Rural implementado por el CRS-Bolivia desde el año 2001 enmarcado en un esfuerzo para fortalecer la sociedad civil buscando la consolidación de la democracia y protección de los derechos ciudadanos; busca, además, el fortalecimiento

de la organización indígena, en sus diferentes niveles para que lleve a cabo transformaciones en las estructuras y relaciones con los gobiernos municipales de la región, de manera que estos respondan a las demandas prácticas y estratégicas de las comunidades, generando cambios positivos en lo social y en lo económico. Así mismo, estas transformaciones representan una oportunidad para promover la lucha contra la pobreza y la desigualdad de oportunidades en las áreas rurales de nuestro país, para así desarrollar nuevas estrategias que contribuyan a la disminución de la pobreza.

Por otro lado, el Programa de Incidencia Política se concentra, también, en la capacitación de mujeres con el objetivo de: «mejorar las condiciones de vida de las mujeres más pobres de Bolivia y sus familias, con la incorporación de un componente de fortalecimiento de la sociedad civil» (CRS Bolivia 2003:11)

Así mismo, busca fortalecer la capacidad de organización y administración de recursos de las comunidades; apoyarlos en la identificación de problemas; generar propuestas para los municipios, incrementar la interacción con los gobiernos locales y priorizar y satisfacer las necesidades comunitarias.

Todas estas acciones propiciarían el fortalecimiento de su capacidad de organización, resolución de problemas y aplicación de normativas vigentes, como las comprendidas en las Leyes de Participación Popular, del Diálogo Nacional y de Municipalidades entre otras.

Para llevar adelante este proceso, la metodología WOLA desarrolla los siguientes pasos:

1. Análisis y priorización de los problemas.
2. Construcción de una propuesta.
3. Análisis de los espacios de decisión.
4. Elaboración de un mapa de poder.
5. Autoanálisis.
6. Elaboración de estrategias de influencias.
7. Elaboración de un plan de actividades.
8. Evaluación continua.

1.2 Metodología utilizada

Para llevar adelante esta sistematización se adopta una concepción metodológica que haga las veces de puente

entre la práctica social, la reflexión y la producción de conocimientos vinculados a intervenciones intencionadas o a experiencias de promoción del desarrollo. En este marco la metodología pretende dar cuenta de todo el proceso de transformación social en las 32 comunidades, de sus variables y de sus resultados.

En este marco la sistematización es entendida como un reconocimiento de lo actuado, como un análisis de los procesos vividos, como la revalorización y la revisión de nuestra práctica en lo referente al fortalecimiento de las organizaciones indígenas guaraníes y en el ejercicio de sus derechos ciudadanos en el ámbito municipal.

Consiguientemente, se define el eje temático de la sistematización, al componente de fortalecimiento, entendido como «la capacidad de organización, relacionamiento, articulación, expresión, negociación y movilización que tienen las organizaciones indígenas, con los gobiernos locales, nacionales, instituciones y otras organizaciones de la sociedad civil»

Las particularidades del eje de fortalecimiento en lo institucional organizativo, productivo, social y político a nivel local, se plasmaron en los siguientes objetivos:

- Identificar y priorizar las necesidades comunitarias.
- Promover, evaluar y participar en la solución de problemas.
- Identificar el papel de la comunidad y del gobierno municipal en la resolución de problemas.
- Formalizar relaciones permanentes e incrementar la cantidad y calidad de interacción con los gobiernos locales.

Promover la capacidad de las comunidades, para apalancar fondos del Gobierno Municipal.



2. Situación inicial

2.1 Los actores

Los actores del Programa de Incidencia Política para el Desarrollo Local fueron 32 comunidades, seis gobiernos municipales (Gutiérrez, Camiri, Charagua, Boyuibe, Montyeagudo y Huacareta) y las Instituciones CRS-Bolivia y el CIPCA Cordillera, cofinanciadoras del programa.

Como ya se mencionó, la metodología aplicada para la incidencia política es una réplica de la experiencia vivida en comunidades quechuas del norte de Potosí. Réplica que ha tenido ajustes en la producción de materiales de apoyo a la capacitación y procedimientos adaptados a la realidad de las comunidades guaraníes. Las comunidades participantes del Programa de Incidencia Política fueron seleccionadas según su capacidad de generación de propuestas y negociación con los gobiernos municipales, cuidando que participen comunidades que no tuvieran mucha experiencia en este tema. De la misma manera, se constató que los gobiernos municipales eran heterogéneos entre sí, algunos eran urbanos y otros fundamentalmente rurales y con reducidos recursos económicos.

El relacionamiento de las comunidades con los Gobiernos Municipales data de tiempo atrás y ha experimentado muchos altibajos. Con la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994, estas relaciones recobraron importancia y se intensificaron hasta alcanzar niveles violentos. En este contexto, la metodología para Incidencia Política contribuyó a generar acciones sistemáticas organizadas, planificadas y dirigidas a las autoridades y funcionarios municipales que participan de la decisión, en los diferentes niveles del proceso y en la tramitación y ejecución de los proyectos demandados.

Comunidades guaraníes

Las 32 comunidades guaraníes viven en la región del Chaco boliviano, que se extiende en los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, en las provincias Cordillera y Hernando Siles.

La situación de pobreza vivida en la región se caracteriza por los bajos niveles en salud y educación, situación que afecta principalmente a las mujeres. El proceso cultural y los acontecimientos sociales, políticos y económicos, han permitido la recreación de elementos de la cultura guaraní, factor que ha fortalecido la estructura de estos colectivos, a través de sus formas organizativas tradicionales y la consolidación de la Asamblea del Pueblo Guaraní APG, que desde 1987 ha hecho que las comunidades guaraníes jueguen un papel protagónico a través de sus propuestas de desarrollo.

No obstante, continúa latente la reivindicación para el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos con propuestas, tanto a nivel local como nacional, para la solución a problemas de producción, infraestructura, salud, educación, tierra-territorio y protección de los recursos naturales

Con la promulgación de la Ley de Participación Popular, las organizaciones indígenas fueron reconocidas a través de una personería jurídica, como Organizaciones Territoriales de Base (OTB's). De la misma manera las capitanías también fueron reconocidas como asociaciones comunitarias conformándose los Comités de Vigilancia como instancias de representación de la sociedad civil

ante el gobierno municipal, cuyo papel principal es el control social a la gestión municipal.

En este contexto, las comunidades fueron apropiándose del derecho a participar en el proceso de planificación municipal, en el cual identifican sus necesidades y formulan soluciones. Sin embargo, todavía trastabillan con dificultades en la ejecución de sus proyectos, tropiezos que muchas veces tienen que ver con intereses político partidarios y falta de presupuesto, entre otros factores. Por lo tanto, los mecanismos para la ejecución de sus proyectos y la participación en la Evaluación de la gestión municipal, continúan en proceso de fortalecimiento.

Gobiernos municipales

Desde 1993, el gobierno central introdujo una serie de leyes y normas orientadas a consolidar el sistema institucional público, enmarcadas en un proceso de democratización del país. Estas medidas han generado importantes modificaciones en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, tanto a nivel nacional como local.

Las principales reformas, en este sentido, se orientan a la descentralización como un desafío para desarrollar nuevos mecanismos de gobierno e incrementar la participación ciudadana, en el marco del reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de intereses existentes en un mismo territorio.

Con la implementación de las Leyes de Participación Popular, Ley de Municipalidades y del Diálogo, los municipios han generado una dinámica importante, que modifica las relaciones entre el poder público y la población, amplía la jurisdicción de los municipios al área rural y promueve la creación de instancias de control social que deriven en la participación ciudadana.

Por una parte, los gobiernos municipales adquirieron competencias, responsabilidades y recursos, que deben, obligatoriamente, dar respuesta a las demandas y necesidades de la población en infraestructura, caminos, fortalecimiento de la producción, educación, salud y saneamiento básico; y por otra parte, la población es convocada a asumir un papel protagónico en la toma de



decisiones respecto al desarrollo del municipio mediante su participación en los procesos de planificación participativa, seguimiento y control de la gestión municipal, y a través de la elección directa de las autoridades locales.

Se estableció por lo tanto, que los gobiernos municipales en donde se desarrolló la experiencia, tenían suficientes elementos comunes en su estructura y funcionamiento pero al mismo tiempo diferencias. Por ejemplo, si bien todos los municipios contaban con un Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y un Plan Operativo Anual (POA), la aplicación de estos instrumentos de planificación era diferente en cada uno de ellos. En cuanto a la estructura, también se constataron significativas diferencias; Camiri, Monteagudo y Charagua tienen mayor facilidad para acceder a recursos humanos formados. Finalmente, se estableció que las representaciones indígenas en los gobiernos municipales de Charagua, Gutiérrez, Huacareta y Camiri, no siempre favorecen la vinculación con las organizaciones de base.

Instituciones patrocinadoras

Catholic Relief Services (CRS Bolivia) es una ONG sin fines de lucro, dependiente de la Conferencia Episcopal

de Estados Unidos, que trabaja en Bolivia desde 1955, en colaboración con instituciones contrapartes. Lleva adelante un programa para la sociedad civil y derechos humanos, a través del cual pretende consolidar la democracia y proteger los derechos humanos en Bolivia.

Según la visión del CRS Bolivia, para lograr un desarrollo humano integral, las comunidades deben ser autogestionarias en

la evaluación de sus necesidades e incidir ante sus autoridades y dirigentes para lograr el apoyo y los recursos necesarios y así garantizar su desarrollo sostenible.

Según la metodología de desarrollo de CRS Bolivia, las comunidades evalúan sus necesidades e inciden en conseguir los recursos necesarios para satisfacer las mismas. Servicios integrados a la comunidad tales como salud, agua y saneamiento, agricultura y micro crédito, son vistos como soluciones a corto plazo para responder a necesidades básicas. La solución a largo plazo para lograr una mejor calidad de vida, parte de la idea de transformar la capacidad local en participación prepositiva, asegurando cambios sostenibles en los sistemas y prácticas en la vida cotidiana.

El Centro de Investigación y Promoción Campesina (CIPCA), es una asociación civil sin fines de lucro, con personería jurídica propia e inscrita en el Registro de ONG's. La regional Cordillera trabaja en comunidades guaraníes ubicadas en la macro región del Chaco, en la provincia cordillera del departamento de Santa Cruz y la provincia Hernando Siles del departamento de Chuquisaca.

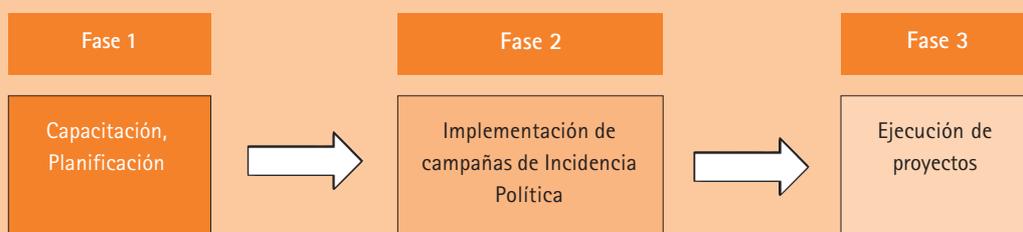
Como parte de su trabajo, el CIPCA busca alentar una permanente reflexión crítica de las organizaciones campesinas e indígenas y las organizaciones de mujeres,

fortaleciendo el ejercicio del poder local, a través de la participación activa en la elaboración, ejecución y control de programas de desarrollo. Así mismo apoya la interacción entre el gobierno municipal, las organizaciones indígenas; las organizaciones de mujeres y el Comité de Vigilancia, en el ejercicio del control social en la gestión municipal.

Por lo tanto, las acciones de fortalecimiento organizacional están encaminadas a contribuir a que las organizaciones indígenas y campesinas participen en la planificación, seguimiento y evaluación de sus propias actividades y en la gestión municipal; con ello se lograra una mayor capacidad de propuesta, movilización y negociación.

3. El proceso de implementación del programa

Para facilitar una mayor comprensión y reflexión del proceso de implementación del Programa de Incidencia Política, se analizó e implementó el programa desde tres etapas:



En la fase 1, se previó el proceso de capacitación usando la metodología de Incidencia Política, esto es, la identificación y formulación de propuestas, la elaboración del plan de campaña de incidencia política y la conformación del equipo responsable de la ejecución.

La fase 2, apuntó a la implementación de la campaña por las 32 comunidades, hasta insertar las propuestas en el POA de los seis municipios.

La fase 3, comprendía el seguimiento a la ejecución de las propuestas convertidas en proyectos y análisis de los resultados conseguidos.

3.1 Capacitación y planificación (Fase 1)

La capacitación se llevó a cabo en tres talleres, que abordaron los siguientes módulos de capacitación:

Módulo 1. ¿Quiénes somos?

Módulo 2. Derechos, deberes y participación.

Módulo 3. Planificamos organizadamente.

Módulo 4. Para lograr nuestras demandas.

Por otro lado, se realizaron dos eventos adicionales que ayudaron a enriquecer y fortalecer los conocimientos de los comunitarios, estos fueron: un Encuentro Nacional de Mujeres Líderes para Incidencia Política, realizado en Potosí y un intercambio de experiencias sobre el mismo tema organizado con representantes de las 32 comunidades para cerrar el programa.

Esta fase se inició con las actividades de capacitación del equipo facilitador, conformado por tres varones y tres mujeres. Durante su conformación se consideró la incorporación del concepto de equidad de género, que permite mejorar el relacionamiento entre hombres y mujeres de las comunidades.

El equipo fue capacitado por el CRS en el manejo de la metodología WOLA para la incidencia política, contemplada en el módulo 4: «Para lograr nuestras demandas». Durante el proceso de capacitación del equipo facilitador, se aplicó una ficha de seguimiento que recogía información relacionada a los procesos de formación y participación en movimientos sociales e identidad de los dirigentes, incluyendo fotografías individuales. Después de analizar las implicaciones que suponía el uso de la ficha, se decidió no aplicarla y en su lugar se hizo una ficha de historias de vida, que fue utilizada al

final del proceso para poder identificar con certeza a las personas que se apropiaron de la metodología de incidencia política y a los comunitarios con aptitudes para ser líderes.

Finalmente, en este taller, se definió con los capacitadores el llenado de fichas de seguimiento, lista de participantes, fichas de evaluación, fichas de información general, el contenido del plan de incidencia, la descripción del proceso y cierre de campaña.

Antes de iniciar el Programa de Incidencia Política, se realizó una adecuación en las cartillas ya que las anteriores tenían una orientación y visión quechuas, por estar diseñadas para comunidades del norte de Potosí. En este marco fueron adecuadas a la realidad y cultura guaraní; no obstante, se conservaron los temas estructurales y se incorporaron nuevos elementos respetando la cosmovisión y las características propias de la zona; adicionalmente a los ajustes se realizaron procesos de validación por las comunidades en dos talleres de capacitación.

3.1.1 Metodología en los talleres

La metodología aplicada en los talleres fue el trabajo grupal, a través de preguntas guía que permitieron la reflexión, análisis y profundización de los temas. Estos grupos fueron conformados por afinidad, por edad y por sexo, lo cual propició una mayor participación de hombres y mujeres, además de la socialización de los trabajos en sesiones plenarias, generando el intercambio de opiniones. Al finalizar estas reuniones, se realizó una evaluación de la metodología del taller, materiales de apoyo utilizados, la participación de los comunitarios en los grupos, plenaria y los aprendizajes, empleando las variables, bueno, regular, malo.

a) Primer Taller

Módulos 1 y 2 ¿Quiénes somos? y derechos, deberes y participación

Se promovió la reflexión de los participantes, además de la revalorización de los aspectos relacionados a su identidad cultural a partir de su historia, lengua, costumbres, tradiciones, valores, actividades cotidianas y sobre su propia organización. Sobre este aspecto es

importante destacar que los participantes lograron intercambiar, reflexionar y revalorizar sus percepciones desde su manera de concebir el mundo, de pensar, de expresarse, de comportarse, de organizarse socialmente, de comunicarse, de sentir y valorarse colectiva e individualmente.

Así mismo, a través del tema «Derechos, deberes y participación» se pretendió reflexionar sobre los derechos ciudadanos, la estructura del Estado boliviano, el Gobierno Municipal, la Ley de Participación Popular y los Comités de Vigilancia. En este sentido, se analizó la participación ciudadana en el marco de la Constitución Política del Estado resaltando aspectos como la democracia, derechos, obligaciones y participación.

Este taller contó con la participación de hombres y mujeres, fortaleció a la organización y a los grupos de mujeres en particular, generando mayor participación en los espacios de decisión, en los ámbitos productivos, reproductivo y gestión comunal. Por otro lado, se pudo determinar que la escasa participación de las mujeres, era atribuible al poco dominio del idioma español, a la inseguridad para manifestar su opinión y a la dificultad de expresarse por escrito.

En este marco, se realizaron 32 talleres comunales de dos días por comunidad, con la participación de 545 mujeres y 363 varones.

b) Segundo Taller

Modulo 4 «Para lograr nuestras demandas»

Este taller fue adelantado porque en los municipios de Huacareta, Monteagudo y Boyuibe, realizaron el levantamiento de demandas para el POA 2004. Sin embargo, esta modificación no afectó el proceso de capacitación.

El desarrollo de los 32 talleres comunales se inició con una definición propia de los participantes, sobre que entendían por incidencia política y sus responsabilidades compartidas dentro de la comunidad, para luego seguir con los ocho pasos de la metodología WOLA. Cada taller tuvo una duración de un día y medio y contó con la participación de 594 mujeres y 506 varones.

Durante la implementación se identificaron 63 propues-

tas en los 6 municipios y estas fueron clasificadas en dos grupos: 45 están dirigidas a satisfacer necesidades básicas de servicios, como agua, salud, electrificación, etc., y 18 se concentraron en rubros productivos.

Antes de desarrollar la metodología WOLA se realizó un diagnóstico acerca de la manera en que se identificaban las necesidades y la presentación de las mismas a los gobiernos municipales. Se observó que las gestiones ante el gobierno municipal fueron realizadas por las autoridades o responsables del PISET. En algunos casos la ejecución de las demandas fue satisfactoria y en otros casos no fueron ejecutadas, lo cual ocasionó una desmotivación para continuar las gestiones.

Los procedimientos de los que se valían las comunidades para realizar sus gestiones eran los vínculos de amistad con algún funcionario de la Alcaldía, o las relaciones con el Alcalde y los concejales o la persistencia en sus demandas, la presión por parte de la capitania aprovechando la coyuntura electoral, aniversarios, etc. En algunos municipios los resultados fueron mayores que en otros; este aspecto tenía correlación con el grado de organización de las comunidades.

Partiendo de esta experiencia, se procedió a trabajar en grupos para la definición del concepto de Incidencia Política que tuvo la conformidad de la plenaria y cuya versión final es el siguiente:

«Incidencia Política es un conjunto de acciones de una comunidad organizada, para influir o convencer a las autoridades que tienen poder de decisión.»

Ocho pasos de la metodología WOLA

Paso 1. Análisis y priorización de problemas

Definiendo una acción específica frente a un problema determinado que se desea superar.

Etapa que se inició con la identificación y desagregación de los problemas hasta ubicar el problema específico a abordarse. Posteriormente se identificaron los componentes y los elementos causales del problema, una técnica útil para ello fue la lluvia de ideas, que permitió reconocer los mecanismos a través de los cuales estos podrían ser modificados. Los problemas identificados fueron:

- Escasez de agua en tiempo de sequía
 - La falta de sistemas de agua potable en algunas comunidades, en las que se necesita mejoramiento o ampliación
 - La falta de ambientes para reunirse, infraestructura educativa, postas sanitarias.
 - Las malas condiciones en las viviendas
 - Las escuelas y postas sanitarias carecen de equipamiento adecuado para brindar buena atención.
 - En temporada de lluvia y con la crecida del caudal de las quebradas, algunas comunidades no pueden ser cruzadas para ir al chaco, al puesto sanitario o a la escuela.
 - Algunos años la producción es mala por factores climáticos.
 - Los productos son mal remunerados.
 - Hay pocos proyectos productivos que apoyan en la economía de las familias.
 - La mayoría de las familias no posee recursos económicos.
- En la elaboración del árbol de problemas se identificaron las necesidades más sentidas, traducidas en problemas dentro de la comunidad. Es importante resaltar que la magnitud y dimensión de los problemas identificados eran muy grandes, como por ejemplo, los sistemas de agua, que en muchos casos requerían de grandes inversiones para beneficio de varias comunidades, sin embargo, estas no podían ser ignoradas.

Paso 2. Construcción de la propuesta

En este paso se precisó lo que se pretendía lograr mediante una propuesta clara que procurara las mayores posibilidades de éxito; la identificación clara y precisa de la propuesta ayudó a vislumbrar la dimensión del qué y el cómo, elementos que constituirían la base de su campaña.

Un ejemplo de la redacción que hizo la comunidad de Guirayurenda en la zona de Kaaguazu es la siguiente: «Queremos que el gobierno municipal mejore el sistema de agua de la comunidad de Guirayurenda»

A partir de esta formulación, se elaboraron junto con la comunidad, perfiles de proyectos que fueron presentados para su incorporación en el POA 2004.

Paso 3. Análisis de los espacios de decisión

Estableciendo claramente lo que se quería lograr, procedimos a analizar los espacios de decisión, es decir, identificar quien tiene el poder de decisión sobre la propuesta.

Estas preguntas ayudaron a identificar a estos actores:

– **¿Quién tiene el poder de decisión para viabilizar la propuesta?**

Permitió identificar al actor que finalmente tomaría la decisión. Este actor principal fue denominado el «blanco de la campaña»

– **¿Cómo se toma la decisión?**

Ayudó a clarificar si existían procedimientos formales e informales para la toma de decisiones. Entre los procedimientos formales identificados estaban las personas y/o comisiones específicas, reuniones u otras instancias como las sesiones del consejo municipal o reuniones de planificación y las no formales como las relaciones políticas, compadrazgo, amistad, entre otros. De esta forma se procedió a identificar a la(s) persona(s) que tenían poder de decisión para incorporar las propuestas en el POA. En la identificación del «blanco» en cada municipio, se pudo constatar que este, en la mayoría de los casos, era el alcalde, seguido del oficial mayor y en menor grado los concejales.

Paso 4. Elaboración del Mapa de Poder

Etapa en la cual se identificó quien o quienes eran los actores políticos y sociales relacionados con la decisión de la propuesta.

Se identificaron a las autoridades que apoyarían, los que se opondrían y los indecisos. En este paso no se conocían a todos los miembros del concejo municipal y en algunos casos tampoco se tenía conocimiento de personas que podían constituirse en aliados, oponentes o indecisos.

Paso 5. Autoanálisis

Donde se identificaron las fortalezas y debilidades de la organización que impulsaría la campaña de Incidencia Política. Las comunidades identificaron las mismas, en su relación con el sector público, medios de comunicación, poder de convocatoria, representati-

dad, papel de las mujeres, disponibilidad de recursos y capacidad de investigación.

Paso 6. Elaboración de la Estrategia de Influencia

Etapa en que se definieron los mecanismos a través de los cuales se podría incidir en los espacios de decisión para ganar o motivar a los aliados e indecisos y neutralizar a los oponentes.

Las estrategias formuladas por las comunidades, obedecieron a las relaciones existentes con la organización comunal o zonal y con personas que trabajan en las instituciones del gobierno municipal. Sólo en algunas comunidades se consideraron talleres de capacitación, relacionamiento con la prensa y generación de información.

Paso 7. Elaboración del Plan de Actividades

Se identificaron las tareas concretas para implementar la estrategia y de esta manera alcanzar las metas planteadas.

En este sentido, en la elaboración del plan de acción, se definió que en una primera etapa (diciembre 2003) y principios 2004, se realice una evaluación de las actividades que estaban previstas en el plan de acción y así efectuar algunos ajustes en las actividades planificadas para lograr la ejecución de las demandas incorporadas en el POA 2004.

Paso 8. Evaluación continua

Durante la ejecución de las campañas, cada comisión comunal responsable de ejecutar el plan de acción, después de entrevistarse con las autoridades municipales, organizaba reuniones de seguimiento.

Allí se evaluaban los avances y los obstáculos que se presentaron, en base a algunas preguntas como: ¿qué se esta haciendo bien? ¿qué se esta haciendo mal? ¿han surgido aliados, indecisos u oponentes que no se habían previsto? ¿se ha logrado el apoyo concreto de otros sectores y neutralizar a los opositores? ¿cómo participa cada persona y como cumple sus tareas? ¿las mujeres han tenido la posibilidad de hablar en público y coordinar reuniones? ¿los aportes comunales son suficientes para



¿cómo cubrir los gastos de la campaña? La evaluación como tal –sobre los resultados obtenidos y la forma en que se desarrollaron cada una de las campañas– fue desarrollada en el intercambio de experiencias realizado en Camiri con la participación de 27 hombres y 46 mujeres que ejecutaron las campañas a cargo de sus respectivos municipios.

c) Tercer Taller

Este taller se concentró en la reflexión de la importancia de la participación en el proceso de planificación municipal, correspondiente al Módulo 3: «Planificamos organizadamente»

También se analizaron temas relacionados con la organización, planificación, participación en los Planes de Desarrollo Municipal (PDM's) y Planes de Desarrollo Departamental (PDD's) y comunicación en las comunidades, enfatizando aspectos como la participación ciudadana y otros relacionados con la Ley de Participación Popular.

Se realizaron 25 talleres comunales, cada uno de un día con cada comunidad donde participaron 431 mujeres y 391 varones. No se desarrollaron en todas las comunidades porque ya habían participado en otros sobre

la temática.

En los talleres organizados, los temas que se trabajaron fueron de carácter informativo, destacando el proceso de planificación municipal y la importancia de participar en el mismo.

Después de cada taller el equipo facilitador evaluó la metodología, materiales, participación, etc. para posteriormente realizar los ajustes necesarios.

Por otra parte, el Primer Encuentro de Mujeres Líderes sobre Incidencia Política realizado en Potosí, donde participaron ocho mujeres guaraníes, permitió el intercambio de experiencias, lo que enriqueció las propuestas.

3.2 Implementación de Campañas de Incidencia (Fase 2)

Para la implementación de las campañas de Incidencia Política, los facilitadores fueron asignados a cada uno de los seis municipios con el propósito de acompañar a las comunidades en esta fase.

De las 32 comunidades que participaron en el programa, 30 presentaron 29 demandas para su incorporación en los POA's del 2004. De éstas, 20 fueron incorporadas de acuerdo al siguiente detalle:

Gutiérrez 9 de 9 / Camiri 3 de 4 / Charagua 5 de 9 / Boyuibe 2 de 2 / Huacareta 1 de 5.

Posteriormente, a las 9 propuestas que no se lograron incorporar en esta primera planificación, se sumaron las demandas de tres comunidades. En ambos casos se efectuaron acciones de Incidencia Política –como reuniones con el Oficial Mayor, reuniones con el Alcalde y otros– para incorporar sus demandas en las reprogramaciones de los POA's, de estas sólo dos no fueron tomadas en cuenta.

Un elemento importante en esta etapa fue la elaboración de perfiles de proyecto, los que permitieron desarrollar con mayor precisión la propuesta, tener una idea clara del tamaño y monto del proyecto, distinguiendo claramente los aportes. Estos documentos facilitaron las negociaciones con los gobiernos municipales sobretodo en la asignación de presupuestos. Los perfiles fueron elaborados con el apoyo técnico del CIPCA, la mayoría orientados a servicios básicos e infraestructura productiva. Las demandas que no fueron incorporadas en los POA's tienen causas diferentes: falta de presupuesto de la municipalidad, priorización de sistemas de agua entre alcaldías y algunas capitanías, y falta de voluntad política de los gobiernos municipales.

3.3 Ejecución del Proyecto (Fase 3)

La ejecución de los proyectos fue lenta. Por lo tanto, se llevaron a cabo varias reuniones con funcionarios y autoridades municipales para exigir los desembolsos de recursos destinados a los mismos.

Las 32 comisiones a cargo de las acciones de Incidencia Política, estuvieron compuestas por un total de 272 personas (138 hombres y 134 mujeres), de las cuales fueron 88 dirigentes (40 mujeres y 44 hombres).

3.4 Participación de las mujeres

El programa tuvo un importante componente de género, sin embargo, las comunidades fueron las que decidieron incorporar a hombres y mujeres en este proceso, porque las necesidades involucraban a toda la población.

En este marco la capacitación de mujeres fue equitativa ya que de un total de 826 personas, 431 fueron mujeres y 395 varones. Sin embargo en la formulación de la estrategia y el plan de campaña, la participación fue baja debido a que las mujeres tenían menores posibilidades de movilización a los centros poblados por las distancias y responsabilidades familiares.

4. Resultados

Durante la implementación del Programa de Incidencia Política para el Desarrollo Local, llevado a cabo entre julio 2003 y mayo 2004, se capacitó a un total de 2.995 personas (1.351 hombres y 1.644 mujeres) que

ahora poseen, como actores sociales, las destrezas necesarias para hacer incidencia política en los gobiernos municipales u otras instancias públicas. En este sentido, en relación a los objetivos trazados por el proyecto, se logró sobrepasar lo estimado.

La capacitación a través de los cuatro módulos propuestos por el programa, promovió en los participantes procesos de análisis y reflexión sobre su identidad, organización, derechos, deberes, participación, planificación y, consecuentemente, estos se familiarizaron con la metodología de Incidencia Política.

Por otro lado, la participación de mujeres guaraníes en el Encuentro Nacional de Mujeres Líderes, permitió el intercambio de experiencias sobre implementación de campañas y ejecución de proyectos con mujeres quechuas de Potosí.

En cuanto a las campañas, participaron 84 dirigentes indígenas que conformaron las comisiones y realizaron un total de 184 reuniones con 32 autoridades municipales. En este marco, el plan de acción fue una guía para lograr la incorporación de sus demandas en los POA's 2004. Por otro lado, las comunidades que no lograron incorporar sus demandas inicialmente, volvieron a formular nuevos planes de acción para incorporarlas en las reprogramaciones; otras sin embargo, tuvieron que cambiar sus demandas.

La implementación de las campañas requirió de un presupuesto que no había sido contemplado inicialmente, por lo tanto, ante la escasez de recursos económicos de las municipalidades, varias comunidades cambiaron sus propuestas, siendo este el detalle final: 11 demandas de carácter productivo, 18 demandas de servicios básicos y una demanda de protección a una unidad educativa.

En total se ejecutaron 30 proyectos con una inversión total de US\$ 254.142 de los cuales US\$ 228.422 corresponden a los gobiernos municipales, US\$ 23.577 como aporte efectivo de CRS Bolivia y US\$ 2.144 como aporte de las comunidades

4.1. Lecciones aprendidas

De esta experiencia, surgen una serie de lecciones a tomar en cuenta a futuro, una de ellas es que la re-

flexión sobre los aspectos de identidad cultural, valores, organización, derechos y deberes, fortalece la autoestima de hombres y mujeres y la estructura organizativa de las comunidades.

A futuro, es necesario ajustar el cronograma de capacitación sobre incidencia política, al programa de planificación municipal para la elaboración de POA's. Adicionalmente, es necesario considerar un presupuesto para el desarrollo de las campañas al momento de la elaboración del plan de acción para la incidencia política en cada comunidad. Desde esa perspectiva, las campañas apoyadas por las capitanías obtuvieron mejores resultados que las realizadas solo por la comisión comunal.

Es muy importante contar con un perfil de proyecto para cada demanda, porque ello facilita la asignación de recursos económicos en los POA's; las comunidades tienen que esforzarse en la formulación de los mismos, pedir apoyo a técnicos, porque los gobiernos municipales no cuentan con personal para esta tarea.

Es necesario que la comunidad cuente con propuestas alternativas en caso que la alcaldía no tenga los recursos suficientes.

Las comunidades deberán contar con una contraparte en efectivo, lo que facilitara la negociación con los gobiernos municipales haciendo que la presión y la aplicación de la estrategia sea más efectiva.

Las dificultades de coordinación entre comisiones durante la ejecución de las campañas estuvieron presentes; a ello se sumo la exigencia de las bases para obtener resultados rápidos. Por otro lado, se tuvieron dificultades para obtener los presupuestos de los POA's y sobretudo la ejecución presupuestaria. En este marco es difícil creer lo que manifiestan las autoridades municipales; por lo tanto se deberán establecer mecanismos de presión sistemáticos y organizados para obtener información confiable. El desconocimiento de las leyes por parte de las autoridades y funcionarios municipales, genera discriminación y alarga los procesos de gestión de recursos para las demandas planteadas.

La ejecución de las actividades dio lugar a un contacto fluido con las autoridades municipales lo cual derivó en una disminución de las tensiones y antagonismos del

pasado y un mejor conocimiento del funcionamiento y manejo económico de los municipios.

Finalmente, la ejecución de la mayoría de los proyectos no estuvo sujeta al programa de Incidencia Política, ya que estos tenían su propia dinámica y dependían de los recursos económicos de las alcaldías. Así, la satisfacción y conformidad en relación al funcionamiento de su proyecto es el principal indicador de su conclusión.

4.2 Conclusiones y recomendaciones

La apropiación de la metodología por parte del equipo facilitador ha sido fundamental. La metodología de Incidencia Política y la realización de los talleres fueron implementadas en función al contexto, entorno y características de la zona.

La heterogeneidad del equipo facilitador propicio un mayor acercamiento y relacionamiento entre hombres y mujeres de las comunidades, en el seguimiento a las campañas y la ejecución de los proyectos.

Definir preguntas guías para la discusión y reflexión en los dos primeros módulos, enriqueció el proceso de capacitación que estuvo abierto a todos los miembros de la familia.

El intercambio y encuentro de percepciones y reflexiones permitió compartir experiencias, evaluar resultados y reafirmar conocimientos. Cada campaña fue un proceso de aprendizaje donde se entabló un nuevo tipo de relación y corresponsabilidad social.

Algunos gobiernos municipales que participaron de las campañas, no cumplían con las normativas vigentes, persistiendo prácticas autoritarias que derivaron en procesos de exclusión. Este tema dificultó la ejecución del proyecto.

Sugerencias que nacen de la implementación del programa:

- Adecuar el material de capacitación de Incidencia Política a las necesidades y experiencias de las organizaciones donde se pretende desarrollar.
- Procurar mayor flexibilidad entre la comunidad y el equipo facilitador en la modificación de las propuestas y estrategias, cuando los recursos municipales no cubren las demandas planteadas.

- Generar espacios para la coordinación con otras comunidades que no participan del proyecto con el propósito de tener un efecto multiplicador en instancias de control social.
- Las comisiones coordinan acciones entre sí, con otras y con las capitánías.
- Presentación de las demandas para los POA's con perfiles de proyecto. Esto facilita las asignaciones presupuestarias.
- Las comisiones comunales deben participar obligatoriamente en la ejecución presupuestaria y el proceso de construcción de obras para evitar disconformidades.
- Se debe considerar montos diferenciados en la contraparte en efectivo, ya que las demandas tienen características diferentes. Se sugiere montos entre US\$ 800 y 1.200.

Lectura 3

Organizaciones No Gubernamentales y Políticas Públicas

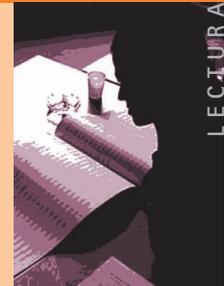
Pabel Muñoz López (*)

Luego de dos décadas de reformas económicas (ajuste estructural) caracterizadas por políticas aperturistas y de promoción de exportaciones, creciente necesidad de inversión extranjera vía privatizaciones, desregulación de los sistemas financieros nacionales y una escasa presencia de lo público (Estado) en el modo de regulación social, nuevos desarrollos en las ciencias sociales de la región han renovado su interés por lo público y han llamado la atención sobre la necesidad de una **segunda generación** de reformas destinadas a mejorar o recuperar la capacidad de gestión del Estado. Tales reformas plantean como objetivo fundamental recupe-

rar la capacidad de gestión estatal como una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten de mejor manera los retos de la democratización, el desarrollo económico y la distribución de la riqueza.

En esa línea, varias instituciones de investigación y organizaciones internacionales como la CEPAL, el CLAD o el BID han venido desarrollando nuevos aportes sobre «lo público», la ciudadanía, las políticas públicas pos ajuste y las nuevas relaciones entre el Estado y el mercado.

En este sentido, esta asignatura pretende realizar una revisión principalmente conceptual, pero también



(*) Sociólogo. Investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos, CELA-PUCE. Profesor Universidad Católica del Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y Escuela Politécnica Nacional.

práctica, de las nuevas propuestas sobre lo social, las políticas públicas y su relación con las ONGs.

Como objetivos específicos del curso se busca realizar una revisión analítica del concepto de «desarrollo», de las políticas públicas, el Estado, la ciudadanía, la sociedad civil y sus organizaciones, el papel de la ONG, y el papel de los gobiernos locales en los nuevos escenarios y las nuevas propuestas de desarrollo. Se analizará también la importancia de los planes de desarrollo como una herramienta que supone un contrato político entre gobiernos locales y sus comunidades y, en este sentido, el papel que pueden cumplir las ONGs.

Revisión sobre las concepciones de desarrollo

En los últimos años algunas posturas críticas en ciencias sociales han suscitado una interesante y novedosa lectura de las teorías del desarrollo que han funcionado en el Tercer Mundo. Varios autores han decidido partir de una *problematización* del desarrollo al más puro estilo de la construcción de inspiración foucaultiana. En realidad se ha propiciado un terreno de análisis en el que el desarrollo es interrogado desde distintas perspectivas, las mismas que apuntan a clarificar las «racionalidades políticas» que pone en juego el desarrollo, en tanto «conjunto de reflexiones discursivas e intervenciones prácticas para la administración y el gobierno de individuos y poblaciones».

En este sentido, el curso plantea una invitación teórico-metodológica para realizar una lectura crítica de las teorías del desarrollo.

El debate sobre el Estado y el mercado en América Latina

Los estudios económicos levantados en la región sobre el ajuste estructural suelen plantearse como pregunta central si la crisis de los años setenta podía haber sido superada con medidas económicas de corte neoclásico (*ofertistas*), o mediante ciertas correcciones y modificaciones al modelo de desarrollo keynesiano fordista de la segunda posguerra. Si bien la práctica económica de los estados latinoamericanos determinó que todos (excepto Cuba) adoptaran un modelo neoliberal,

el debate académico intelectual y político ideológico se planteó entre quienes abogaban para que sea el mercado el real asignador de los recursos y quienes defendían la intervención del Estado en nombre de una redistribución más equitativa de los ingresos nacionales.

Bajo esta óptica interesa debatir sobre los modelos de Estado en América Latina y su forma de ejercicio de las políticas públicas.

Desarrollo humano y políticas sociales

Los actuales problemas económicos y sociales de nuestros estados y nuestras localidades buscan ser enfrentados a partir de un claro esquema de desarrollo social: el *Desarrollo Humano Sustentable*. Este es un modelo que se centra en la persona y se refiere a la creación de un entorno favorable en el cual los individuos puedan mejorar sus condiciones de vida de acuerdo a sus intereses y sus necesidades. En este sentido, el desarrollo humano se convierte en un paradigma que plantea el mejoramiento de la calidad de vida de la gente a partir de la ampliación de sus oportunidades, el fortalecimiento de sus capacidades y el respeto de las libertades políticas y económicas dentro de un margen de equidad, de crecimiento y de justicia. Así, el desarrollo debe preocuparse por expandir las oportunidades de las personas, por construir capacidades humanas y por ofrecer posibilidades para que esas capacidades sean utilizadas plenamente con el fin último de buscar el bienestar de las actuales y las futuras generaciones.

En esta perspectiva, los acuerdos y las cumbres mundiales sobre desarrollo buscan fortalecer el esquema vigente a partir de la definición de una serie de compromisos en los cuales los distintos países, sobretudo los menos desarrollados, se comprometen a diseñar sus políticas sociales dentro de los marcos establecidos por el Desarrollo Humano Sustentable. Es así que las políticas sociales a nivel interno (nacional y local) muestran su clara correspondencia con los principios rectores y los ejes de acción que se definen en el ámbito internacional. Si bien por un lado se busca ejecutar a nivel local estos principios, en muchas ocasiones lo único que se logra es una lógica continuidad discursiva de los principios del



Desarrollo Humano Sustentable tanto a nivel local y nacional como internacional.

En este sentido, más que reproducir una particular «retórica desarrollista», la definición de políticas sociales a nivel local debe empezar por realizar un mapeo y un inventario analítico de los principios rectores del modelo de desarrollo, para luego poder determinar en que medida se puede trabajar y ejecutar aquellos principios prioritarios que necesitan ser impulsados de la forma más inmediata, a saber, *la equidad y la inclusión social*.

Las «reformas de segunda generación» y políticas públicas

La estabilidad macroeconómica de algunos países deja al descubierto serios problemas sociales como la exclusión, la marginalidad y el desempleo. A partir de esta realidad un conjunto de organizaciones supranacionales como la CEPAL o el CLAD (Consejo Latinoamericano

de Administración para el Desarrollo) llaman la atención sobre un nuevo paquete de reformas destinadas a mejorar o recuperar la capacidad de gestión del Estado. Más allá de aparecer nuevas posturas socialdemócratas sobre el Estado, los planteamientos de estas organizaciones nos dicen que «la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten de forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza».

Así, los debates sobre el Estado y la gestión de la esfera pública ponen en el tapete de la discusión un conjunto de importantes elementos: descentralización, red e intersectorialidad (Prates J, 1998); «lo público no estatal» (Bresser Pereira & Cunill Grau, 1998); redemocratización y flexibilización organizacional (CLAD, 1999); eficiencia y eficacia (CEPAL, 1999) redistribución de derechos y responsabilidades (Reilly, 1998); entre otros. Todos estos planteamientos se agrupan dentro de lo que se ha acuñado como la Reforma Gerencial del Estado, a decir del CLAD, una reforma que «cambia la forma burocrática piramidal, flexibiliza la gestión y disminuye los niveles jerárquicos»¹.

Estamos hablando de una *segunda generación de reformas* que han dejado de lado la preocupación económica como la primordial y han planteado que los esfuerzos por mejorar la situación de los segmentos pobres de los países deben agruparse en un conjunto de reformas que

¹ En realidad estamos frente a una reforma más compleja que busca «que se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal [por ejemplo los municipios], capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados». Cf. CLAD, 1999.

recuperen la capacidad de gestión estatal y en aquellas que busquen establecer políticas públicas más equitativas.

En esta línea se nota como un reordenamiento conceptual apunta a revitalizar los modelos de gestión ya en boga, y no tanto a redefinirlos o cambiarlos. Es así que el

curso propone pensar en la consolidación de una estructura (un esquema) para la construcción de políticas socioeconómicas que recoja los elementos más importantes de los debates sobre el desarrollo, la equidad, la inclusión y la corresponsabilidad.

Herramientas conceptuales para un Nuevo Enfoque de Gestión²

Estado

Los debates actuales sobre el Estado plantean la necesidad de un fortalecimiento al menos en el área social. La idea de políticas y servicios públicos universales, como la salud y la educación, están todavía presente en estos debates. Sin ser menos importantes los temas sobre el crecimiento y la estabilidad macroeconómica son menos abordados, lo fundamental está en definir las formas de intervención del Estado en la economía y la política³.

Governance

Este es un concepto que alude a la capacidad de gestión del gobierno (OECD, 1996). «Un componente fundamental de la noción de capacidad de gestión del gobierno está en la idea de asociación y cooperación entre los sectores público, privado y sin fines de lucro. En esta asociación, el gobierno no puede ser más el único y ni siquiera el proveedor dominante de numerosos servicios públicos⁴»

Intersectorialidad

Este es uno de los elementos más novedosos dentro de los temas de planificación gubernamental. Ya sea a nivel del gobierno central o de los gobiernos seccionales, la intersectorialidad es un requisito indispensable para mejorar el impacto de los programas sociales. La intersectorialidad «es la articulación de saberes y experiencias de planificación, realización y validación de acciones para alcanzar un efecto sinérgico en situaciones complejas buscando el desarrollo social, superando la exclusión social» (Junqueira & Inojosa, 1997). En este sentido, la intersectorialidad obliga a buscar una nueva forma de planificar, ejecutar y controlar la prestación de servicios sociales⁵.

² Las herramientas conceptuales mas importantes para definir nuevos enfoques de gestión tienen que ver con una particular forma de relación entre el Estado y la sociedad; entre el sector público, el privado y aquel sin fines de lucro. En fin, una forma de interacción que obliga a la reinterpretación de algunos conceptos.

³ Ver CLAD, op. cit. , 1999.

⁴ Caiden, Gerald & Caiden, Naom, Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público, en Reforma y Democracia # 12, CLAD, 1998.

⁵ Al respecto ver los aportes de Luciano A. Prates, en «Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad» (la traducción es nuestra), en Revista Reforma y Democracia # 12, CLAD, 1998.

Descentralización y desconcentración

Estos son dos conceptos vitales dentro de las distintas posiciones sobre la reforma del Estado. Para el caso de las políticas públicas, tanto una descentralización administrativa, como una desconcentración de funciones, es indispensable.

Capital social

El análisis de este concepto tiene una riqueza interesante, al menos para el caso de América Latina. Lejos de ser considerado sólo como un dispositivo discursivo de algunas propuestas desarrollistas hay enfoques que plantean su vigencia y potencialidad en América Latina (Reilly, 1998). Sin considerar el espíritu asociacionista de corte anglosajón, en Latinoamérica existen tradiciones de solidaridad horizontal ampliamente compartidas⁶.

Red

«Las redes de asociaciones son estructuras no jerárquicas formadas por medio de decisiones de múltiples actores que se agrupan para incidir en las políticas públicas» (Chalmers, 1997). La red es una construcción social que invita a la co-responsabilidad⁷.

Gestión por resultados

Este tipo de gestión nos ayuda a valorar de mejor manera los cambios operados luego de una intervención. Por medio de este tipo de gestión podemos medir la eficacia y la eficiencia de nuestro trabajo ya que podemos evaluar los resultados como cambios concretos que se han logrado en determinadas situaciones⁸.

Políticas públicas locales y el papel de las ONG's

Una vez que se han analizado las consideraciones necesarias para fundamentar un modelo de desarrollo y definir principios rectores de la política social es necesario pasar a delinear la estructura que permitirá diseñar una agenda

de políticas públicas que busque un desarrollo humano sustentable, equitativo e inclusivo.

La base de una estructura de políticas públicas que busquen la corresponsabilidad, la equidad y la inclusión, debe estar conformada por tres pilares fundamentales que resumen y recogen los elementos esenciales

⁶ Analizar las ideas de Charles Reilly, en Redistribución de derechos y responsabilidades: ciudadanía y capital social, en Bresser Pereira & Cunill Grau, Lo público no estatal en la Reforma del Estado, Paidós, 1998.

⁷ Al respecto ver: Reilly, op. cit, 1998; Prates, op. cit, 1998.

⁸ Cf. Barreno, Gonzalo & Lizarazo, Nelsy, Programa de formación en gestión de instituciones de atención a la niñez, CECAFEC, 1999.

de los enfoques más importantes que procuran la superación de la pobreza: el desarrollo de capacidades, la creación de oportunidades y el ejercicio de derechos y la construcción de ciudadanía:

- 1) El **desarrollo de capacidades** supone el aprendizaje y aprovechamiento de habilidades para que las personas y las familias puedan elegir entre opciones de vida, para hacer y para ser. Este concepto a su vez implica que para alcanzar todas sus capacidades, un ser humano debe satisfacer un conjunto de necesidades básicas: estar bien nutrido, gozar de buena salud, tener una vivienda digna, tener la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura y tener acceso a la educación básica, así como gozar de libertades de pensamiento y de trabajo, entre otras.
- 2) La **creación de oportunidades** para todos y todas implica que todos los ciudadanos, sin distinción de ningún tipo, puedan acceder por igual a mejores condiciones de vida a través de su propia iniciativa en un ambiente económico y social propicio para ello. En este mismo sentido, las oportunidades deben significar la posibilidad de acceder a instituciones sociales, políticas y administrativas ante circunstancias de riesgo que atenten contra su desarrollo humano y social; en particular, se debería contar con

red de protección social contra aquellos eventos que pueden afectar negativamente sus capacidades o su patrimonio. En este sentido, una red social debería ser flexible e integradora y tendría que construir soluciones específicas para las complejas causas y expresiones de la pobreza.

- 3) El **ejercicio de derechos y la construcción de ciudadanía** debe posibilitar que las políticas sociales, lejos de consolidar una lógica clientelista en los proyectos de desarrollo, (como en muchos casos lo han venido haciendo), creen ciudadanos activos que no solo sean vistos como actores de responsabilidad social y «aptitudes cívicas», sino que fundamentalmente se puedan convertir en verdaderos sujetos de derechos para que así puedan asumir una relación de mayor exigencia, pero también de mayor responsabilidad frente al Estado. El ejercicio de derechos y la construcción de ciudadanía debe ser un eje que potencie la política social pero que a la vez fortalezca la relación de derechos, obligaciones y corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.

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

Cada una de las unidades está acompañada de lecturas que apuntan a reforzar los temas tratados. En caso de requerirse mayor información sobre diversos aspectos del proceso de Incidencia Política se recomienda utilizar como material de consulta el Manual preparado por WOLA y CEDPA:

■ **Manual para la facilitación de Procesos de Incidencia Política**

Este texto se encuentra disponible en:

http://www.wola.org/publications/atp_manual_para_facilitacion_jun_05.pdf

Así mismo, en la medida que el curso hace permanente referencia a la discusión en torno a la democracia en América Latina, se recomienda consultar:

■ **Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**

Este informe fue elaborado por una Comisión integrada por especialistas de toda la región con el apoyo del Programa Regional del PNUD. Incluye abundante información empírica, reflexión teórica, análisis de procesos y recomendaciones. Sin duda se trata del material más completo sobre el tema. Esta disponible en:

<http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html>

Para profundizar en torno a las tradiciones políticas de América Latina se recomienda;
Richard Morse: «La Herencia de América Latina», *Plural*, n° 46, México, julio de 1975.





Unidad 2

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



La desconcentración sub-municipal en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia

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

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

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

Un estudio reciente sobre «Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Organizacional y Administrativo» del municipio de Santa Cruz, recomendaba fortalecerlas, redefiniendo sus atribuciones. En particular proponía darles funciones ejecutivas de promoción de la participación ciudadana, la coordinación, supervisión y control de tareas delegadas por ley y/o por el Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra. En el marco de la institu-



cionalidad construida en Bolivia al amparo de la Ley de Participación Popular, se planteaba hacer de las subalcaldías un mecanismo de articulación entre las organizaciones de base y los espacios y procesos del municipio. En particular en torno a la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, el programa operativo anual y el presupuesto de inversión.

Ya en el año 2000 el gobierno municipal había comenzado a formular su Plan de Desarrollo Municipal Sostenible (PDMS). Este fue elaborado por un equipo técnico de la Alcaldía Municipal en concordancia a lo estipulado en la Ley de Municipalidades y se intentó, en el curso de su elaboración, inaugurar un proceso participativo. En lo fundamental, el plan contiene las demandas vecinales recogidas a través de la realización de un taller de consulta por distrito en el que participaron representantes de las organizaciones vecinales de base. Sin embargo, el plan global carece de planes distritales e incluso de un plan quinquenal de inversiones. En este con-

texto el control social es muy débil. Existe un representante distrital ante el Comité de Vigilancia. Este representante tiene que vigilar el uso de recursos en un territorio que fácilmente supera las 900 hectáreas con una población por encima de los cien mil habitantes. La situación antes descrita comienza a modificarse en la medida que se desarrollan experiencias de planificación en el nivel de unidad vecinal (espacios delimitados al interior de los distritos). Como resultado del trabajo del PAP, en la actualidad 104 unidades vecinales (dentro de cinco de los distritos) cuentan con planes de desarrollo vecinal elaborados de manera participativa. Son estas experiencias las que se han convertido en la principal fuente de presión social en pro de una efectiva desconcentración municipal. A pesar de sus innegables beneficios (incluso en términos de mejorar la recaudación tributaria) las autoridades municipales se han resistido a dar curso a la iniciativa.

El PAP ha avanzado una propuesta de distrito desconcentrado piloto. La cooperación internacional ha apoyado diversos estudios de factibilidad de diversos aspectos de la desconcentración. Tal como puede verse en la

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

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



EJERCICIO 1

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

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

¿Cuál considera que fue el principal factor de éxito?

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

Es evidente que la incidencia busca influir sobre algún escenario político, sea éste local, regional o nacional. Sin embargo, dadas las características del poder y su ejercicio en las sociedades andinas, el escenario político no sólo es precario sino que muchas veces tiene fronteras borrosas con otros escenarios públicos. Un buen ejemplo de esto es la relación entre la política y los grandes medios de comunicación: tal parece que la política ha pasado a ser un "programa" dentro del repertorio que nos ofrecen los medios. Una suerte de "reality show" más. Incidir en política requiere tomar en cuenta esta complejidad. Desarrollaremos de manera más eficaz la incidencia política si la ubicamos al interior de un conjunto de acciones que podríamos definir como de "incidencia pública". Es decir, orientadas a modificar decisiones y comportamientos de los actores y poderes que forman parte de nuestras sociedades.

En los últimos años se han propuesto visiones más amplias y complejas de lo que es el poder en una sociedad. Hoy se habla de poderes abiertos y poderes encubiertos, poderes legítimos y poderes fácticos, de poderes «macro» y poderes «micro», sin olvidar la «microfísica del poder» (Foucault) que alude a los mecanismos de dominación internalizados por los sujetos. Sin necesidad de ser exhaustivos al punto de perder eficacia, es necesario que tengamos un cierto conocimiento del complejo panorama del poder a fin de poder actuar sobre él. Puede ser útil la

división tripartita que proponen algunos autores: el poder tiene una «cara abierta» (las instituciones políticas propiamente dichas), una «cara cerrada» (los hoy llamados poderes fácticos) y una «cara invisible» (el tramado de creencias, normas, prejuicios que legitima el poder global). Más allá de los espacios abiertos de discusión y elaboración de las decisiones políticas (consejos municipales y regionales, parlamento y consejo de ministros), existen espacios cerrados –normalmente dominados por los poderes fácticos– y «pasillos secretos» que conectan estos con el poder abierto.

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

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



EJERCICIO 2

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

que son relevantes en relación con dicho problema. Identifique al menos tres espacios (local, regional, na-

cional) relevante para la incidencia que busca desarrollar. Describalo brevemente e identifique dos o tres actores relevantes en cada uno de ellos.

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

	Local	Regional	Nacional
Identificación			
Breve descripción			
Actores relevantes			

	Poder abierto	Poder cerrado	Poder invisible
Ejemplo			
Actores relevantes			

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

2. Los actores del proceso: protagonistas, aliados, adversarios

53

El debilitamiento del tejido social y de las identidades, el empobrecimiento de los discursos políticos y la limitada adhesión a ellos, el deterioro de la representación y la ausencia de nuevas mediaciones, son todos factores que confluyen en la crisis contemporánea de la política. En este marco el acceso al poder tiende a ser canalizado a través de otro tipo de relaciones, primarias (la familia, el grupo de interés más inmediato, etc.) o tradicionales. Esto lleva a que, en la práctica, los procesos de incidencia tengan que desenvolverse entre *políticos que ya no lo son* y *no políticos que quieren serlo*, lo cual hace difícil la articulación de coaliciones, incluso en torno a temas muy concretos. El panorama se torna complejo si se incluyen consideraciones éticas acerca de lo que "debería ser" (y no es) la política hoy. De allí que se insista tanto en la voluntad de construir "nuevas formas de hacer política".

Si bien una iniciativa de incidencia puede tener diversos orígenes, es crucial la "apropiación" del proceso por parte de los directamente afectados por el asunto en cuestión. Quienes sean al final los "protagonistas" responden antes que a un diseño preestablecido, a los resultados del proceso mismo. Es por ello que, si bien todo plan de incidencia tiene que asumir una definición preliminar acerca de quienes serán protagonistas del mismo, es más importante que el plan contemple propuestas y estrategias para construir un protagonismo social lo más amplio posible.

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

Hoy se habla con mucha frecuencia de "alianzas" o "asocios". Es decir de relaciones

más o menos estables entre actores de diversas características u orientaciones globales pero que comparten un objetivo específico común. Para avanzar en ellas es indispensable dejar de lado prejuicios. Un buen ejemplo de ello son las posibilidades de "alianzas" que se han abierto en diversos países de la región en el contexto de las negociaciones de los llamados tratados de "libre comercio": sectores empresariales, habitualmente considerados como adversarios de los sectores laborales, se acercan a estos en torno a una agenda común de defensa de los mercados nacionales. Otro ejemplo es el que formó parte de la exitosa campaña de incidencia en defensa del medio ambiente en Lima (Perú) frente a la empresa Luchetti que instaló una planta industrial en la única área natural protegida de la ciudad de Lima. Del texto de la sistematización que se incluye como Lectura 3 de esta unidad, extractamos una de las principales lecciones:

"Las consecuencias de carácter social son tal vez las más importantes. El cambio en la conciencia medioambiental se expresó en la posibilidad de articular diversos sectores sociales. De hecho, en el conflicto estuvieron involucrados dos sectores a primera vista antagónicos: los pobladores de los barrios populares aledaños a los Pantanos -agrupados



en el Frente de Defensa- y los vecinos de las exclusivas urbanizaciones de Villa y La Encantada, agrupados en el Patronato. Cada uno aportó su perspectiva, sus formas de movilización y presión, sus posibilidades de convocar a otros sectores. Una coordinación eficaz, principista y pragmática a la vez, pudo lograr que las diversas perspectivas lejos de colisionar enriquecieran el movimiento."

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

En general, las alianzas dependen no sólo de la existencia de objetivos comunes sino también de la forma como se planteen los temas.

Es por ello que es muy importante plantearse repetidas veces algunas preguntas: ¿Incluía nuestra propuesta inicial para la incidencia una consideración seria (incluyendo estrategias) sobre la construcción de alianzas? ¿Estaban claros los aportes, compromisos y restricciones de cada uno? ¿Se construyeron mecanismos de consulta, decisión y evaluación adecuados?

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

propuesta; otra en torno a la viabilidad política de la misma. La primera reclama correspondencia entre las diversas dimensiones del problema y los componentes de la propuesta, entre los objetivos y los medios propuestos. La segunda reclama medir cuidadosamente las prioridades y la amplitud de las modificaciones, en función de evitar una amplia coalición de afectados por los cambios que se opongan y los bloqueen. La consideración de coherencia nos lleva a una propuesta específica, técnicamente sustentada y sustentable, económicamente viable. La consideración de viabilidad política nos lleva a una propuesta capaz de atraer una amplia coalición y de ser realizable en el marco de una correlación política factible.

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

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

3. Construyendo los argumentos, participación, negociación y coaliciones

55

Identificados los actores es necesario definir los mensajes con los que llegaremos a ellos. No basta tener la razón, hay que demostrarlo. No basta demostrarlo racionalmente, hay que demostrarlo a través de diversos medios. Persuade más una imagen que un cuadro estadístico, un caso concreto emblemático más que un análisis sociológico. Si bien las encuestas de opinión pueden ser a veces un indicador suficiente para que los operadores políticos se interesen por un problema, muchas veces es necesario demostrar que la población está dispuesta a ganar las calles por una causa que considera justa.

Los argumentos pueden y deben diferenciarse de acuerdo a los actores a los cuales se pretende llegar. El mismo problema, la misma propuesta, deberá ser argumentado de manera diferenciada frente a un parlamentario de un partido pro-empresarial y frente a un parlamentario de un movimiento regional indigenista. Lo cual conlleva la elección de diversos formatos para cada argumento. O diversos tipos de acción: una selección de materiales sobre experiencias exitosas que resultan de propuestas similares en otros países, materiales gráficos o audiovisuales sobre los impactos sociales del problema que se busca solucionar, etc.

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

Lo dicho hasta aquí descansa sobre un supuesto débil en nuestras sociedades: la credibilidad de los discursos públicos. Lo que a su vez nos remite a un rasgo básico – y también escaso–: la confianza. No hay soluciones fáciles e inmediatas para el déficit de confianza y credibilidad.



En todo caso la «transparencia» y «publicidad» de las acciones de incidencia política pueden contribuir a modificar esta situación.

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

La única forma de encarar estos desafíos es apelando a una concepción participativa. De hecho la incidencia no es otra cosa que el ejercicio del derecho a la participación. Sin embargo, muchas veces por la urgencia de los cronogramas políticos o institucionales se tiende a sacrificar la dimensión participativa en función de una mayor eficacia. Esto a su vez lesiona el compromiso de diversos actores (que se sienten "manipulados") con el proceso mismo de incidencia. Es por ello que hay que ser muy cuidadosos en hacer de la incidencia un proceso de participación permanente de los involucrados.

Hay que asumir la idea de que construir la propuesta y construir la coalición son dos caras del mismo proceso. Así como la propuesta se va definiendo en la medida que

se articulan y comprometen diversos actores, también sufre modificaciones de acuerdo a la correlación de fuerzas global que se establece en torno al problema. Para entender mejor esto lea atentamente el siguiente texto relacionado con un proceso de incidencia que desarrolló la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos en el Perú:

A partir del año 1992, el gobierno de Alberto Fujimori dio un conjunto de medidas orientadas a endurecer la lucha contra el terrorismo. Con estas medidas el número de detenidos se incrementó geométricamente, las condenas se aceleraron y las penas de incrementaron. Este endurecimiento fue presentado por el gobierno como un logro y contó con un importante respaldo en la población, tal como lo testimonian diversas encuestas de la época. Sin embargo, para miles de familias este nuevo marco legal significó una masiva tragedia. Miles de personas inocentes comenzaron a llenar prisiones, a ser presentadas con trajes a rayas, investigadas con métodos que atentaban contra sus derechos fundamentales, incluyendo en casi todos los casos a mujeres víctimas de violación sexual. Y estas personas resultaban rápidamente condenadas a sanciones que difícilmente eran menores a veinte años de prisión. Como es de suponer la mayoría de personas provenía de zonas rurales y pertenecía a los estratos más pobres de la población.

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

Además era necesario tener una propuesta que tuviese viabilidad política, es decir, que pudiese ser aceptada incluso por el gobierno de Fujimori. Desde un punto de vista ético y jurídico lo que correspondía con relación a estas personas era su absolución plena. Es decir, los tribunales deberían haber revisado y modificado las sentencias que los habían condenado a años sino décadas de prisión injusta. Esta solución, ajustada a los principios, estaba bastante lejos de lo posible en el contexto del fujimorismo.

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

Este ejemplo nos presenta un caso, quizás límite, en el cual las consideraciones de eficacia ("lograr la libertad de personas detenidas injustamente") llevan a poner en segundo plano algunas consideraciones de coherencia (el indulto no significa reconocer la inocencia de las personas). Asumir este tipo de decisiones supone la existencia de una coalición que tenga claridad de objetivos y que tenga mecanismos participativos para procesar las discusiones y las tomas de decisión.

Recapitulando:

¿Qué implica construir una coalición?

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

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



EJERCICIO 3

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

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

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

¿Qué estrategias podrían ser útiles para remontar esos obstáculos?

4. Construyendo un Plan de Incidencia: construcción del "Mapa del poder"

PASO 2 - CONSTRUCCION DEL «MAPA DEL PODER»

Tal como hemos visto en la parte teórica de esta unidad, uno de los temas más complejos en la elaboración de las propuestas de incidencia es el relacionado con el "mapa del poder". Las guías para elaborarlo suelen incluir preguntas que apuntan a identificar aliados, opositores, indecisos, a partir de identificar los intereses y orientaciones de unos y otros. El problema es que esto supone una sociedad relativamente ordenada con identidades y relaciones estables. No es el caso de la mayoría de nuestras sociedades.

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

Tal como se ha señalado anteriormente, un «mapa del poder» debe incluir los actores de las diversas dimensiones del poder (abierto, oculto, invisible) así como los

diversos tipos de poder que se sobreponen en todo escenario: poderes tradicionales, étnicos o familiares, poderes "modernos", etc. Sólo la sistematización de la historia local y regional nos puede dar un acceso cabal a estas diversas dimensiones.

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

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



EJERCICIO 4

Las respuestas a las preguntas motivadoras nos dan los insumos para construir el mapa del poder. Después de responderlas hay que construir el mapa propiamente dicho.

Objetivo	Preguntas motivadoras	Supuestos
Identificar los operadores políticos que podrían solucionar el problema	¿Quién está a cargo de las políticas vinculadas al problema y su solución? ¿Quién toma decisiones directas sobre los temas identificados? ¿Quién influencia	Existen mecanismos en el sistema político para la solución del problema por la vía de la propuesta construida previamente.

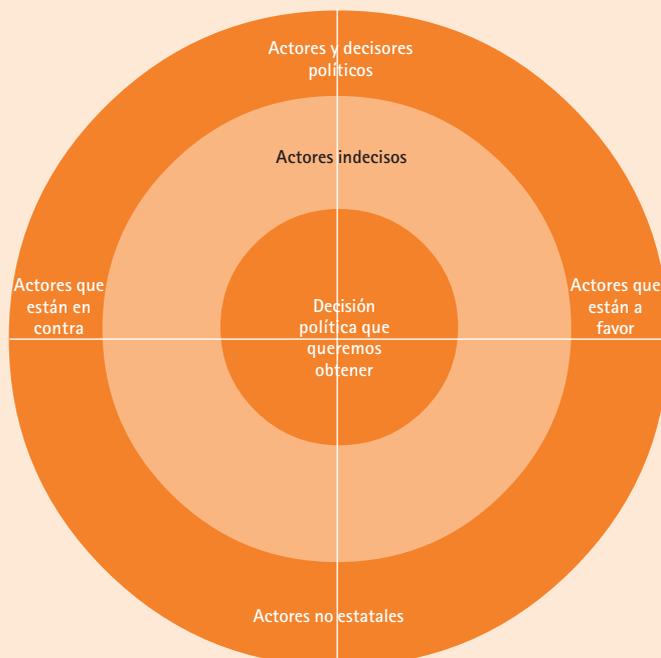
	directamente sobre los decisores políticos identificados?	
Identificar la posición de los diversos actores –no sólo políticos– con relación al problema y su solución	¿Qué intereses están representados en el sistema sobre el cual se pretende actuar? ¿Qué otros actores tienen capacidad de incidencia en el sistema? ¿Se han pronunciado estos actores respecto al problema y su solución? ¿Se han destacado últimamente en los medios de comunicación noticias sobre estos temas?	El problema y la solución son –o pueden ser– parte de la agenda de las diversas fuerzas políticas.
Identificar las posibilidades de alianzas en el escenario político y en el escenario público más amplio	¿En qué aspectos la propuesta coincide con los programas o plataformas de los actores identificados? ¿Qué podrían ganar los diversos actores con la solución al problema a través de la propuesta presentada? ¿Existen canales para incidir sobre estos actores (políticos y no políticos)?	Diversas fuerzas políticas tienen –o pueden tener– interés en promover la solución al problema.
Identificar el peso de los adversarios a la solución del problema	¿Cuáles son los conflictos más importantes entre la propuesta y los programas y/o intereses de los actores identificados?	Existen adversarios con poder al interior del sistema político.
Identificar los puntos débiles de los adversarios a la solución del problema	¿Qué pueden perder los actores identificados si se oponen a la propuesta?	Los adversarios pueden ser neutralizados o ganados.

La forma más útil de representar el mapa del poder es al interior de una circunferencia, en el centro del cual ubicamos la decisión política que queremos obtener. En el conjunto del círculo ubicamos a los diversos actores y se han establecido los siguientes criterios:

- El semicírculo superior lo reservamos para actores y decisores políticos, la mayor parte de los cuales serán, seguramente, actores estatales.
- El inferior lo reservamos para actores no estatales que inciden sobre los primeros.
- En la parte derecha ubicaremos a los actores que están a favor de la decisión política por la cual hacemos incidencia.

- En la parte izquierda a los actores que están en contra.
- En el medio a los actores indecisos.
- Los actores estarán más o menos lejos del centro del círculo de acuerdo al poder que tengan para tomar decisiones o para incidir en los que toman decisiones. Utilizando los materiales adecuados podremos ir moviendo a los actores de acuerdo a cómo avance el proceso de incidencia.

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



5. Construyendo un Plan de Incidencia: diseño participativo de la propuesta

61

PASO 3 – DISEÑO PARTICIPATIVO DE LA PROPUESTA

La incidencia tiene como contenido una propuesta de política alternativa. Si bien toda política tiene beneficiarios y perdedores, se trata de formularla de tal manera que se amplíe el rango de los primeros y disminuya en rango de los últimos. Construir una propuesta en torno a la cual se hará incidencia no es, por tanto, un ejercicio académico o técnico. Es un proceso político, en tanto la propuesta se elabora no sólo en función de la solución del problema, sino también en función de la coalición que se busca construir para sacar adelante la propuesta.

Se trata de una «propuesta» y no de una mera «demanda». Una cosa es buscar que las autoridades solucionen una demanda o problema específico sin importar mucho de qué manera lo hagan, otra es proponer una política específica frente al problema en cuestión. Hablar de “una política” es hablar de reglas generales, de prácticas sistemáticas, de relaciones normadas entre mandatarios y ciudadanos. La incidencia apunta a producir este tipo de resultados.

En la medida que la incidencia busca modificar políticas públicas, supone modificar decisiones, comportamientos, creencias en las autoridades así como demostrar la legitimidad y viabilidad de la propuesta. Esto implica asumir que una propuesta de incidencia tiene diversas dimensiones. Más allá de los componentes políticos y técnicos, una propuesta de incidencia requiere fundamentos éticos y culturales así como argumentaciones que apelen a diversas instancias de decisión de los individuos y las colectividades: no sólo la razón, también los sentimientos, creencias, valores compartidos, etc.

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



EJERCICIO 5

Al igual que en cada uno de los pasos anteriores, le invitamos a responder las preguntas motivadoras que se encuentran en la columna central del siguiente esquema:

Objetivo	Preguntas motivadoras	Supuestos
Identificar el resultado que significaría la solución del problema identificado	¿Cuál sería la decisión que llevaría a que el problema se solucionara (en términos de política pública)?	Es posible que los actores políticos puedan tomar decisiones que modifiquen el problema planteado
Identificar los actores sociales que podrían ser beneficiados con la solución del problema a través de la política identificada	¿Quiénes serían directamente beneficiados por la decisión identificada? ¿Quiénes de manera indirecta? ¿Cuál es la disposición de unos y otros a participar en la construcción y promoción de una propuesta de cambio? ¿Cuál es el grado de influencia que tienen en los decisores políticos? ¿Quiénes pierden con la decisión propuesta?	Existen sectores sociales interesados en promover cambios en las políticas públicas que lleven a la solución del problema
Identificar los componentes políticos a tener en cuenta en la construcción de la propuesta	¿En qué valores se basa la propuesta? ¿Qué relación tiene la propuesta con los programas de las principales fuerzas políticas?	Es posible construir una propuesta que se base en valores, creencias, puntos de vista compartidos por un sector significativo -sino mayoritario de la comunidad.
Identificar los componentes técnicos a tener en cuenta en la construcción de la propuesta	¿Qué aspectos técnicos incluye la propuesta? ¿Quiénes pueden aportar a la construcción de estos aspectos?	Existen argumentos y respuestas técnicamente fundadas que permitirían solucionar el problema
Identificar los componentes subjetivos (éticos, culturales, emocionales) que debe incluir la propuesta	¿A qué valores morales apela la propuesta? ¿Qué aspectos de la identidad social están en juego en la propuesta? ¿Qué símbolos pueden resumir el contenido de la propuesta?	Las decisiones y acciones sociales se basan, no sólo en consideraciones racionales, también en motivaciones subjetivas

Identificar las acciones que permitirán construir una propuesta políticamente coherente, técnicamente solvente y socialmente asentada.

¿Qué experiencias exitosas de organización, movilización, negociación hemos tenido? ¿Podemos reeditarlas? ¿Qué experiencias exitosas conocemos de otros? ¿Podemos reeditarlas? ¿Cuáles son las más viables aquí y ahora?

Lectura 1

La experiencia de desconcentración municipal en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia

Fundación Programa de Alivio a la Pobreza (PAP)



I. Introducción

Con el antecedente de que la Cooperación Británica (DFID), está impulsando el diseño de un Programa de Gobernabilidad Municipal destinado a mejorar el impacto de las políticas, programas y procesos que promueven la interacción entre los ciudadanos y el gobierno, en sus distintos niveles de administración, para una provisión adecuada de los servicios públicos, se ha visto por conveniente desarrollar estudios que permitan recoger evidencias sobre los enfoques, formas de operación y resultados de programas y proyectos impulsados hasta la fecha por los gobiernos municipales y que en la mayoría de los casos, cuentan con apoyo de la cooperación internacional, de instituciones de la sociedad civil, así como de Organizaciones No Gubernamentales.

El presente trabajo pretende identificar y analizar los factores condicionantes que explican el estado de situación de la Desconcentración /descentralización en el municipio de Santa Cruz de la Sierra, partiendo del análisis de las dimensiones políticas, económicas, sociales e institucionales correspondientes al mismo.

II. La desconcentración municipal como instrumento para la participación vecinal

La búsqueda de medios alternativos que permitan establecer relaciones estables entre ciudadanos comunes y corrientes y quienes ejercen el poder público ha sido larga, escabrosa y difícil (casi irresuelta) en las sociedades modernas, cuyo acelerado proceso de urbanización, complica los procesos de participación ciudadana.

La cercanía política entre el gobierno local y la sociedad es un elemento de importancia estratégica, en la medida que puede hacer receptivo al gobierno a las nuevas demandas de la ciudadanía local y, a partir de ellas, identificar las nuevas tareas de intervención municipal. Es necesario precisar que la gestión municipal es, sobre todo, una acción política, y que su nivel de aplicación real radica en la posibilidad de reconstruir los lazos entre el Estado y la comunidad a partir de la presencia de nuevos espacios públicos locales, que fundamenten una amplia participación ciudadana.

Desde el año 1998, el Programa de Alivio a la Pobreza (PAP), Santa Cruz de la Cooperación Holandesa y desde el 2002 la Fundación PAP trabajaron y vienen trabajando diferentes programas y proyectos que fueron sentando las bases para un proceso de desconcentración municipal a nivel distrital, a través de la ejecución de la planificación participativa, ejecución de proyectos con participación vecinal, fortalecimiento a la gestión vecinal, etc. Se trata de un momento muy importante en la historia de la participación vecinal del municipio de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y especialmente de los sectores más pobres, puesto que es la primera vez que los vecinos y vecinas, niños y niñas, jóvenes y adultos son tomados en cuenta a la hora de tomar decisiones, y empiezan a pensar en su barrio, unidad vecinal y distrito, como unidades de planificación y por ende administrativas¹.

III. Metodología y guía de sistematización de las experiencias

La metodología de sistematización de las experiencias de Desconcentración objeto del presente estudio abarcó las siguientes etapas:

Recopilación de información básica de cada uno de los municipios: distritalización municipal, estructura administrativa y de gestión, características demográficas, sociales y culturales de los distritos, organización y participación social y otros.

Identificación de áreas temáticas clave: desconcentración territorial, desconcentración funcional y financiera, desconcentración política a través de la participación ciudadana, y el proceso mismo de la desconcentración en cada caso. Esta identificación fue el resultado de una serie de consultas a actores claves con conocimiento sobre el tema de desconcentración en general y con experiencias en procesos de implementación.

Formulación de una guía de relevamiento de información: la misma que fue estructurada sobre la base de las áreas temáticas ya mencionadas y que busca esencialmente encontrar respuesta a tres aspectos capitales: cuales son los factores que facilitan o facilitaron los procesos de desconcentración, qué resultados se tiene a la fecha y donde están los cuellos de botella para seguir avanzando.

Identificación de actores clave: se procedió a la identificación de los actores clave vinculados a los procesos de desconcentración, sobre la base de la siguiente representatividad general: nivel de gobierno municipal (ejecutivo y concejos), nivel de representación vecinal (Comité de Vigilancia, FEJUVE, OTBs), nivel técnico operativo municipal (oficinas de planificación, desarrollo institucional) y consultores o instituciones (ONG's) vinculadas a la temática.

Aplicación de la guía: en un primer momento se contactó con algunos de los informantes clave a quienes se les envió la guía y se trató de familiarizarlos con los objetivos que se busca en este ensayo, para luego en un segundo momento visitarlos personalmente para recolectar la información, puesto que en muy pocos casos se pudo lograr que la guía fuera llenada sin la necesaria visita y conversación personal.

Sistematización y análisis de la información: según la riqueza y el detalle obtenido en la recolección de información se ha realizado la evaluación y el análisis, llegando a algunas conclusiones y recomendaciones sobre

¹ Andrade, O. (Fund. PAP)

los aspectos más significativos que podrían contribuir a la profundización de los procesos de desconcentración en curso.

IV. Presentación del estado de situación de la desconcentración en el municipio de Santa Cruz de la Sierra

A continuación se presenta la información recolectada a través de personeros del Ejecutivo Municipal, del Concejo Municipal, de las organizaciones vecinales incluido el Comité de Vigilancia y de instituciones y consultores vinculados a la temática. Esta información ha sido sistematizada siguiendo un formato con el objetivo de facilitar la evaluación y el análisis comparativo que permita aproximar algunas conclusiones y recomendaciones que contribuyan en la profundización de los procesos de desconcentración.

Hay diferentes intentos desde antes del 2002 y el 2003 con recursos de USAID, entre otras, trabajar propuestas de desconcentración municipal, que luego de firmas y convenios preliminares en la etapa última de promulgación de la ordenanza no prosperaron, aunque el PAP estuvo desarrollando acciones permanentes con los vecinos en el distrito 10 sobretodo.

Es a partir de un impulso mayor del DFID que se solicita un estudio comparativo de 4 municipios grandes en Bolivia, para conocer el estado de avance de los procesos de desconcentración en donde se perciben cambios.

Hay diferentes intentos desde antes del 2002 y el 2003 con recursos de USAID, entre otras, trabajar propuestas de desconcentración municipal, que luego de firmas y convenios preliminares en la etapa última de promulgación de la ordenanza no prosperaron, aunque el PAP estuvo desarrollando acciones permanentes con los vecinos en el distrito 10 sobretodo.

4.1. Delimitación de áreas urbana y rural y número de distritos.

El municipio de Santa Cruz cuenta con 15 distritos, con más de 1'200.000 habitantes (633 barrios y 393



urbanizaciones vecinales, distribuidos casi en 100.000 hectáreas)

4.2. Coincidencias y dificultades entre la distritalización municipal, los distritos de educación, los de salud y otros.

En el municipio se presentan dificultades técnicas y operativas para la intervención coordinada de acciones específicas, por ejemplo en los sectores de salud y educación, debido a la no coincidencia de los límites geográficos entre un distrito de salud, de educación y los municipales. Encontramos que existen:

- Distritos Municipales: 15 (Distritos Urbanos: 12 y Distritos Rurales: 3)
- Distritos de Salud: 5 (Cruzan y se sobreponen a los Distritos Municipales)
- Distritos de Educación: 3 (El Distrito 1 de Educación comprende los Distritos municipales: 1, 2, 5 y 12; El Distrito 2 de Educación comprende los Distritos municipales: 4, 9, 10 y 11; El Distrito 3 de Educación comprende los Distritos Municipales: 3, 6, 7, 8 y 3 Cantones Rurales (Paurito, Palmar del Oratorio y Montero Hoyos).

4.3. Desconcentración funcional y financiera

4.3.1. El nivel desconcentrado en la estructura, las subalcaldías

Dentro de la estructura municipal las subalcaldías aparecen como unidades que dependen **directamente** del Alcalde Municipal.

En el estudio sobre Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Organizacional y Administrativo desarrollado por Coopers & Lybrand se establece el objetivo de la subalcaldía y las funciones generales que a continuación se detallan:

Objetivo

Promover el desarrollo sostenible de su jurisdicción distrital, a partir del ejercicio de funciones ejecutivas de promoción de la participación ciudadana, la coordinación, supervisión y control de tareas delegadas por ley y otras expresamente delegadas por la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra.

Función general

- Coordinar los temas de desarrollo humano, territorial y económico con las organizaciones territoriales de base, el Comité de Vigilancia, las instituciones, las autoridades y otras con presencia en el distrito que demarca su jurisdicción.
- Llevar adelante los procesos administrativos delegados expresa y formalmente por la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra.
- Velar por una adecuada y eficiente prestación de servicios públicos de competencia municipal.
- Coordinar y participar en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, el programa operativo anual y el presupuesto de inversión, a nivel distrital, en consulta con las organizaciones territoriales de base y en coordinación con las instancias encargadas de llevar adelante los procesos de planificación y ejecución de los proyectos de inversión.
- Coordinar y participar en todos los temas referidos al desarrollo de un plan distrital de mediano plazo para ser compatibilizado e incorporado en el Plan de Desarrollo Municipal.

- Coordinar y participar en los temas referidos a urbanismo, protección al consumidor, medio ambiente y biodiversidad, salud, educación, deportes, género, asuntos generacionales, cultura y otros de competencia municipal.
- Informar y/o denunciar acerca de situaciones irregulares detectadas en la prestación de servicios públicos de competencia municipal y otros.

4.3.2. Régimen financiero de las subalcaldías

Las subalcaldías no manejan recursos, si bien en los POAs aparecen partidas presupuestadas con cargo a ellas, en la práctica no reciben fondos ni para comprar material de escritorio.

No existen niveles operativos desconcentrados. El sub Alcalde dentro de sus posibilidades realiza esta labor.

Las subalcaldías no administran los bienes de dominio público existentes en los distritos, solamente realizan una labor de control.

4.3.3. Organización administrativa de las subalcaldías

Las subalcaldías no tienen organización administrativa propia debido a que no existe una política municipal para tal efecto.

4.3.4. Recursos humanos en las subalcaldías

El personal que se encuentra trabajando en las diferentes subalcaldías depende funcionalmente de la Oficina Central; es decir que, el sub Alcalde **no tiene control, supervisión y seguimiento** de las actividades que desarrollan.

4.3.5. Servicios públicos municipales desconcentrados

Los Servicios de Defensoría (6 distritos) y Servicios Legales Integrales (6 distritos) son los únicos (aunque no en todos los distritos) que presentan un cierto nivel de desconcentración, aunque funcional y operativamente dependen de la Oficina Central.

4.3.6. Naturaleza del cargo del sub Alcalde

Los subalcaldes fueron nombrados por el Alcalde de la ciudad en función a méritos político partidarios. Si bien en algunos casos las Juntas Vecinales realizaron

sugerencias concretas de nombres para la designación de subalcaldes, estas sugerencias fueron dejadas de lado; por tanto el requisito para ser sub Alcalde es ser miembro activo del partido político del Alcalde.

En la medida que los subalcaldes pierden la confianza del Alcalde o de algún Oficial Mayor con "peso político", inmediatamente son relevados del cargo.

Atribuciones y/o funciones en la práctica diaria: recibir y canalizar las demandas y/o solicitudes de solución a determinados problemas vecinales, tales como arreglo de calles, limpieza de áreas verdes, control de chicherías y boliches, limpieza de canales de drenaje, arreglo de escuelas y baterías de baño.

4.3.7. Naturaleza del Concejo Distrital

No existen consejos distritales y a nivel distrital existe la Unión de Juntas Vecinales. Tienen una reunión por mes.

En determinadas ocasiones asiste el sub Alcalde para brindar informe y realizar una especie de coordinación en determinadas actividades.

4.4. Componente desconcentración política a través de la participación ciudadana.

4.4.1. Procedimiento de la designación de subalcaldes

Los subalcaldes son nombrados en forma directa por el Alcalde.

Los vecinos saben que el sub Alcalde responde a intereses político partidarios. Por ende a la mayoría no les interesa realizar seguimiento de sus actividades, debido a que no se siente representado y cuando acude a la subalcaldía en busca de soluciones a problemas cotidianos no encuentra respuestas positivas.

La gestión de los subalcaldes no es transparente para los vecinos, porque normalmente se encuentran trabajando con algún interés particular, tratando de favorecer determinados intereses del partido o de algún grupo.

4.4.2. Planificación participativa

En cumplimiento del artículo 78 y particularmente presionado por el artículo 2 transitorio de la Ley 2028, el Gobierno Municipal de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra apoyado fundamentalmente por el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular y los Programas SINPA y PAP, Santa Cruz de la Cooperación Holandesa, formuló el Plan de Desarrollo Municipal Sostenible (PDMS), entre febrero y octubre del 2000.

El PDMS fue elaborado fundamentalmente por un equipo técnico de la Alcaldía Municipal en concordancia a lo estipulado en la Ley de Municipalidades y sobre la base de la norma de planificación definida por el SISPLAN². Sin embargo, se intentó en el curso de su elaboración inaugurar un proceso participativo, corresponsable y de concertación para la planificación integral a corto, mediano y largo plazo a través de la conformación de un Comité de Planificación Estratégica.

El Plan contiene las demandas vecinales recogidas a través de la realización de un taller de consulta por distrito en la que participaron representantes de las organizaciones vecinales de base considerando aspectos de género y generacional.

No existe planificación municipal a nivel distrital. El municipio, una vez concluido el PDMS debería elaborar los planes distritales y el plan quinquenal de inversiones, sin embargo, no se avanzó en absoluto en esta materia.

La Planificación en el nivel de Unidad Vecinal lo realizó en el pasado reciente el PAP Santa Cruz, actividad continuada por la Fundación PAP. A la fecha 104 Unidades Vecinales de los Distritos 6, 7, 8, 10 y 12 tienen Planes de Desarrollo Vecinal (PDV's) fruto de la aplicación de un proceso de planificación participativa.

Las Juntas Vecinales de cada Barrio y la Unión de Juntas Vecinales a nivel distrital se reúnen una vez al mes. Los temas de las reuniones normalmente son para analizar temas de la organización vecinal y los problemas

² Sistema Nacional de Planificación.

existentes en el ámbito distrital. Para la elaboración de los POAs existe una reunión por distrito a la que son convocados los principales dirigentes de los mismos.

4.4.3. Control Social: el papel del Comité de Vigilancia a nivel distrital

Bajo el actual sistema, el control social no funciona a nivel distrital. Existe un representante distrital ante el Comité de Vigilancia. Este representante tiene que vigilar el uso de recursos en un territorio que fácilmente supera las 900 hectáreas y una población por encima de los 100.000 habitantes/distritos.

Los niveles de coordinación del Comité de Vigilancia con FEJUVE y las Juntas Vecinales son casuales y esporádicos. No existe una comunión de intereses e intercambio de información entre el movimiento vecinal y el CV.

4.5. Proceso de desconcentración

4.5.1. Incentivos que contribuyeron al proceso de desconcentración

Presión social: los distritos más pobres de la ciudad han realizado en el pasado acciones tendientes a presionar a las autoridades municipales para que se inicien un proceso de desconcentración que vaya en beneficio de los vecinos que viven en las populosas villas más alejadas de la ciudad. Uno de los distritos que más ha reclamado la desconcentración ha sido el Distrito 8. Probablemente, debido a la influencia del trabajo desarrollado por el PAP Santa Cruz.

Al parecer hasta el momento las autoridades municipales no han analizado objetivamente las ventajas de iniciar un proceso de desconcentración, tanto en lo que significaría mejorar la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios como en la recaudación impositiva. Vecinos y dirigentes barriales creen que el municipio pierde mucha plata con la centralización administrativa.

4.5.2. Factores condicionantes del proceso de desconcentración

Políticos: el permanente cambio de autoridades municipales (Oficiales Mayores, Directores) influye para

que los proyectos y programas no tengan continuidad. Pero obviamente el mayor problema es la falta de voluntad política de las autoridades municipales.

Financieros: el Ejecutivo Municipal sostiene que para iniciar el proceso de desconcentración se necesitan importantes sumas de recursos para la adecuación de oficinas, equipamiento, contratación de personal y otros. El municipio no tiene una política municipal de desconcentración ni tampoco se han desarrollado (desde el municipio) aspectos metodológicos de cómo iniciar el proceso. Existe una propuesta para iniciar el proceso en un distrito piloto, propuesta que fue desarrollada por la Fundación PAP. Pese a ello no se ha avanzado en el tema.

4.5.3. Factores favorables para profundizar el Proceso de Desconcentración

- Existen dos distritos municipales (10 y 5) que cuentan con la infraestructura adecuada para iniciar el proceso.
- El gobierno municipal cuenta con los recursos humanos suficientes (administrativos y técnicos) para reasignarlos a las subalcaldías
- El gobierno municipal desconcentrando servicios puede aumentar los niveles de recaudación tributaria.
- La Fundación PAP desde sus inicios es una de las que más ha estado interesada en colaborar para que el proceso de desconcentración sea eficiente.
- Existe una interesante experiencia de Planificación Participativa en el nivel de Unidad Vecinal, experiencia desarrollada por el PAP Santa Cruz y continuada con la Fundación PAP.
- Aproximadamente 105 unidades vecinales repartidas en cinco distritos municipales tienen Planes de Desarrollo Vecinal, que bien se pueden constituir en insumos importantes para la elaboración de Planes Distritales de Desarrollo. De esta manera se pueden compatibilizar los niveles de planificación municipal, distrital y vecinal.
- Los vecinos y vecinas de los distritos tienen una identidad propia que los identifica muy claramente con su territorio.

- La distritalización es una realidad desde hace varios años, por lo tanto no hay que pensar en iniciar un proceso de distritalización municipal.
- El control social mejoraría significativamente con la desconcentración. Se podría fácilmente controlar obras que se ejecutan desde la subalcaldía.

4.5.4. Identificación de los obstáculos y limitaciones actuales para su profundización

- Falta de voluntad política de las autoridades municipales.
- Carencia de una política municipal sobre la desconcentración.
- Oficiales Mayores y Directores no quieren perder poder.
- Existen intereses políticos y económicos que se oponen a la desconcentración; particularmente en la adjudicación de obras.
- Este año se realizan elecciones municipales y se corre el riesgo que la promesa de iniciar el proceso de desconcentración en el Distrito 10 (Distrito piloto) solo quede en promesa.

5. Análisis de los resultados obtenidos por las distintas experiencias de desconcentración.

5.1. Proceso de distritalización

El proceso de distritalización ha respondido con menor énfasis a criterios demográficos, históricos, socioculturales, productivos y económicos, considerando la continuidad geográfica y la comunidad de intereses de la población. Santa Cruz tiene 12 distritos municipales urbanos y 3 rurales, que tienen entre 60 y 120 habitantes.

En general se puede afirmar que el Proceso de Distritalización a la fecha tiene un nivel de consolidación importante, sin embargo junto a estas dificultades puntuales, el mayor problema para una adecuada y racional distritalización se genera a partir de la sobreposición entre los distritos de salud, educación, electorales y de estos con la distritación municipal.

5.2. Desconcentración Funcional y Financiera

Los procesos de desconcentración en el municipio de

Santa Cruz, en términos globales han avanzado más desde el punto de vista conceptual que desde el punto de vista práctico-operativo. Se ha incorporado la desconcentración con cierto énfasis en el PDM, cuentan con propuestas surgidas de un conjunto de estudios apoyados por la cooperación internacional y cuentan con proyectos de ordenanzas pendientes de ser considerados por los Concejos Municipales; sin embargo, aún los avances de implementación de la desconcentración, tanto funcional como financiera en términos globales, es claramente insuficiente de cara a la urgente necesidad de acercar la gestión a la ciudadanía en procura de generar procesos participativos y de corresponsabilidad.

El Municipio de Santa Cruz de la Sierra cuenta con un Subcalde por Distrito, un mínimo de personal de apoyo, Servicios de Defensorías de la Niñez en 6 de los 12 Distritos y en los restantes servicios de SLIs. En general los subalcaldes cumplen funciones de coordinación, supervisión y control de tareas delegadas por la máxima autoridad ejecutiva del gobierno municipal.

Desde el punto de vista financiero aún no se ha avanzado en general en procesos de desconcentración, por tanto, los recursos asignados a las subalcaldías, y en algunos casos reflejadas en los POAs distritales, se administraran financieramente aún desde el nivel central; sin embargo, la activación de los mismos se delega a las Subalcaldías, así como el seguimiento y control de los mismos.

5.3. Naturaleza del cargo de Subalcaldes y de las instancias consultivas distritales.

En términos generales los subalcaldes son autoridades que ejercen funciones ejecutivas a nivel distrital o macrodistrital por delegación de la Máxima Autoridad Ejecutiva Municipal (MAE), en los ámbitos y alcances de la jurisdicción respectiva, en nombre y representación suya y con arreglo a la Ley de Municipalidades y normativa específica en vigencia.

Los niveles de consulta y coordinación a nivel distrital se circunscriben a las instancias de las Federaciones de Juntas Vecinales (Consejos Distritales, Unión de Juntas Vecinales) conformados por representantes de las OTB's



(o sindicatos agrarios) de los Distritos. Por lo tanto, no existen instancias distritales de consulta generadas por los procesos de gestión desconcentrada que involucren no sólo la representación territorial sino el conjunto de los intereses de la ciudadanía a través de organizaciones funcionales, sectoriales e institucionales.

5.4 Planificación Participativa y Control Social

Si bien se ha avanzado en la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal y en algunos Planes Distritales, sin embargo, una de las frecuentes constataciones verificadas se refiere a la falta de coherencia entre estos y los POAs municipales, con lo cual se corre el riesgo que la orientación estratégica de los planes sean sólo instrumentos formales de planificación porque aún no han provocado modificaciones sustanciales en el enfoque de desarrollo y menos en los criterios vigentes para la asignación presupuestaria.

Por otro lado, si bien la formulación de los POAs en general incorpora formas más o menos formales de consulta a nivel distrital, están aún distantes estas prácticas de verdaderos procesos participativos que podrían generar procesos de corresponsabilidad y formas

concurrentes de inversión con las instancias vecinales como se ha verificado en no pocas experiencias.

La ausencia de una gestión desconcentrada implica también la ausencia de instancias de control social efectivos a nivel distrital, puesto que en general esta función se reduce a un representante distrital ante el Comité de Vigilancia, el mismo que funciona bajo la misma lógica centralista del Gobierno Municipal, con el agravante de bajos niveles de coordinación del Comité de Vigilancia con

FEJUVE y las Juntas Vecinales.

5.5. Identificación de incentivos que contribuyen al Proceso de Desconcentración

A continuación un conjunto de aspectos considerados, como factores que impulsan o incentivan los procesos de desconcentración:

- La distritación en general ya ha adquirido "carta de ciudadanía" y por tanto tiene importantes niveles de reconocimiento y apropiación por parte de la ciudadanía.
- Falta de correspondencia entre la representación política y el ciudadano.
- Canales de participación ciudadana limitados y cooptados.
- Administración costosa, pesada, ineficiente e insuficiente.
- Pobreza urbana, presión social y deterioro del medio ambiente.
- Exclusión social y proceso acelerado de informatización.
- Falta de identidad cultural.
- Aumento de la inseguridad ciudadana.
- Gran extensión y densidad poblacional.

- Desorden de los usos del suelo urbano.
- La expectativa de aumentar los niveles de recaudación tributaria.
- Insuficiencia de instrumentos normativos, reguladores y de capacidad de fiscalización.
- Pérdida de capacidad de controlar y orientar el crecimiento urbano.
- Uso y asignación discrecional de los recursos.
- Cuellos de botella en trámites técnicos y administrativos.
- Déficit en todos los servicios básicos.
- Falta de respuesta al ciudadano en los servicios que prestan los gobiernos municipales.
- Demanda de democracia, participación y de transparencia de la gestión pública.
- Propuestas impulsadas por ONG y la Cooperación.

5.6. Identificación de los factores para profundizar el Proceso de Desconcentración

Además de la identificación de los factores que impulsan los procesos de desconcentración, en un intento de mayor concreción se recogieron algunos elementos que podrían ayudar a la profundización de estos procesos en curso.

- La formulación y/o apropiación de un conjunto de propuestas de Gestión Municipal Desconcentrada por parte de los Gobiernos Municipales y ciertos actores clave en los municipios.
- La generación creciente y permanente de una mayor voluntad política.
- La generación de un mayor conocimiento y capacidad técnica para la implementación de procesos de desconcentración.
- El inicio del proceso de concertación interinstitucional para impulsar la desconcentración.
- Iniciativas en el ámbito normativo que permitan institucionalizar el proceso.
- La reasignación creciente de los medios materiales (infraestructura), humanos y financieros acordes a las competencias delegadas y la posibilidad de ampliar dicha reasignación a partir de los recursos existentes.
- La aplicación y sistematización de interesantes expe-

riencias de planificación participativa a nivel bajo (distrital, unidad vecinal, barrial).

- Los interesantes niveles de identificación ciudadana con el desarrollo de su entorno, traducidas en experiencias de inversión concurrente con los vecinos y vecinas.

5.7. Obstáculos y limitaciones actuales para su profundización

Uno de los obstáculos es indudablemente la excesiva "territorialización" que se ha promovido con la asignación de los recursos de coparticipación, situación que impide que los propios actores vecinales tengan una mirada más abarcadora del desarrollo distrital y queden atrapados en una lógica de defensa de "sus obras" provocando una dispersión de acciones y una fragmentación en el uso de recursos que impide tener impactos importantes que incidan en la calidad de vida de las personas.

La desconfianza de la población en los/as funcionarios/as públicos para ser superada va a requerir procesos serios de institucionalización.

La débil noción de ciudadanía desde una perspectiva que vincula los derechos con las responsabilidades y los procesos de control social.

Recursos humanos, materiales y financieros insuficientes.

La escasa participación de actores no territoriales como la juventud, las juntas escolares, las medianas y pequeñas empresas, sectores gremiales, asociaciones u otros.

La escasa información geográfica y la obsolescencia o inadecuación de un conjunto de reglamentos y normas municipales.

La coyuntura política que viven los municipios con las próximas elecciones municipales hace a que todo este en estatus quo y no se realicen acciones de importancia sobre el tema

6. Recomendaciones

- En la perspectiva de consolidar los procesos avanzados de distritalización y superar las dificultades aún presentes, es aconsejable no sólo tomar en cuenta

factores demográficos y económicos, sino también las variables culturales, sociológicas y de identificación o sentido de pertenencia.

- Encarar de manera agresiva e imaginativa la superación de las superposiciones particularmente entre los distritos de educación y salud y de estos con la distritalización municipal, tomando como base esta última.
- Formular e impulsar procesos participativos de evaluación de las capacidades de gestión municipal en la perspectiva de contar con planes de desarrollo organizacional orientados hacia una Gestión Municipal Desconcentrada.
- Generar comunidades de intercambio y aprendizaje entre los equipos técnicos de los municipios involucrados en procesos de implementación de modo los urbanos de gestión municipal desconcentrada.
- Impulsar el diseño de una política nacional de desconcentración de municipios predominantemente urbanos basada en un conjunto de incentivos y facilidades.
- A partir de los trabajos y los resultados obtenidos en los diferentes distritos municipales donde el PAP ha desarrollado su trabajo, se recomienda la pronta promulgación de una ordenanza que formalice y reglamente el proceso de desconcentración distrital tendientes hacia la autonomía vecinal.

7. Al final...la Ordenanza Municipal

A estas alturas, en donde el municipio tiene grandes problemas de gobernabilidad por razones ampliamente conocidas de urbes que crecen por ausencia de una planificación, el tema de Desconcentración Municipal a nivel de distritos ya no es solamente un postulado municipal institucional o de cierta elite profesional, sino mas bien es una demanda de las organizaciones, especialmente de los distritos pobres de la ciudad (6,7,8,10 y 12) que se enmarcan dentro del marco jurídico vigente que en su artículo 163 de la Ley 2028 establece que los distritos municipales son unidades administrativas integradas territorialmente dependientes

del gobierno municipal, a partir de las cuales se deben elaborar planes de desarrollo sostenible y que se ejercerá la administración desconcentrada a través de un sub alcalde municipal. Apoyados en la experiencia del trabajo realizado por la Fundación PAP, y con el objetivo de acercar el Gobierno Municipal a los vecinos para una gestión más eficiente, transparente y participativa.

Paradójicamente, antes de las elecciones de los nuevos Alcaldes (Dic/04) la anterior gestión municipal llegó a promulgar una ordenanza municipal debido a presiones electorales más que por razones técnicas; al tiempo que diferentes partidos políticos solicitaron asistencia técnica del PAP requiriendo orientación para la implementación de un proceso técnico que implique la participación de los vecinos. A solicitud de las actuales autoridades, el PAP realizó el análisis crítico pormenorizado de la anterior ordenanza y elaboró una propuesta de ordenanza de desconcentración. Así, el 3 de marzo del 2005 el Honorable Concejo Municipal sancionó la Ordenanza Municipal N° 018/2005 dando luz verde al proceso denominado "Programa de Desconcentración Distrital y Autonomía Vecinal" con su respectivo Reglamento. Ahora bien, el desafío esta dado -poner en marcha este proceso- lo que no significa solamente trasladar el poder del centro a la periferia sino más bien esto representa cambios organizativos profundos que implican transformaciones en la cultura de todos los actores involucrados.

Desconcentrar la gestión pública significa iniciar un proceso para mejorar los niveles de eficiencia lo cual debe ir acompañado de un amplio espíritu de participación de parte de la ciudadanía para lograr legitimidad. El desarrollo de un proceso auténtico de descentralización/desconcentración tiene y debe ser un proceso de democratización. Entendida la democratización, no sólo como el acceso a la democracia formal y representativa, sino la intervención, es decir, la participación de las mayorías ciudadanas en el diseño, construcción y control de las políticas públicas que a ellas van destinadas. En síntesis, la democratización, entendida como un proceso de distribución y transferencia de poder, consiste

en que los ámbitos de decisión de los problemas se trasladen lo más cerca posible de donde éstos se generan. El proceso descentralizador es, así concebido, un instrumento privilegiado para la participación y se

impulsa, no con la lógica formal y pulcra de los procedimientos burocráticos, sino admitiendo que es un proceso de aprendizaje, susceptible de ser corregido y mejorado a través del método del ensayo y error.

Lectura 2

Espacios públicos en la historia reciente

La incidencia no sólo supone la existencia de un régimen político con rasgos democráticos y ciudadanos que participan de alguna manera del mismo. Supone que entre los ciudadanos y el Estado existe 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. Espacios en los cuales los prejuicios, normas, costumbres (la cultura en su sentido amplio, la ética) cumplen su papel de homogeneizar 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". Espacios en los que se construyen las identidades y las diferencias, relaciones estables o precarias, alianzas de diversa índole. Espacios en los cuales se materializa la "sociedad civil".

La lista de estos espacios es muy amplia, varía con el tiempo y de acuerdo al lugar. Se reconoce el papel de los cafés y las cervecerías en los orígenes de las grandes revoluciones modernas. Este es uno de los temas de la tesis doctoral del hoy célebre filósofo alemán Jürgen Habermas. En nuestros países existen estudios acerca del papel de las "chicherías" (Uriel García, Eliana Llosa), de algunos cafés, de las asambleas sindicales y popula-

res, del "rumor", etc. Sobre esto es posible encontrar múltiples referencias en obras de nuestros principales escritores.

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 expresarán y discutirán 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 replantea cotidianamente en el encuentro entre los contenidos que difunden los poderes y los contenidos que dimanan de las demandas e intereses cotidianos, de las experiencias acumuladas. La reciente experiencia de movilización popular en Ecuador, que culminó con la caída del presidente Gutiérrez, tuvo en una radio uno de sus principales vehículos de articulación. En el Perú, tanto la victoria electoral de Fujimori en 1990 como la exitosa campaña de Toledo en el 2000 se hicieron contra campañas millonarias desplegadas en todos los medios de comunicación.

Pero los espacios públicos en nuestros países no se reducen a algunos resultados de la modernidad. La vida



comunal –sea en su versión original andina o amazónica o en su versión urbana y mestiza– está llena de eventos públicos, tal como se ha visto en los procesos de movilización recientes en Ecuador y Bolivia. Esta intensa vida comunal llega incluso a redefinir instituciones y prácticas propias de la democracia liberal. Por ejemplo, el derecho al voto.

Una investigación reciente sobre el tema en el Perú, concluye señalando las dimensiones públicas del derecho al voto:

“A partir del balance de las percepciones recogidas quedaron pendientes algunas preguntas que a primera vista pueden parecer obvias. ¿Qué significa votar en el Perú? ¿Se trata del ejercicio individual de un derecho, el derecho a elegir gobernantes y representantes? ¿Es el resultado de una deliberación privada, una elección racional, guiada por criterios utilitarios? Tal como se señaló anteriormente, esto no es así, al menos para porciones significativas de los electores ni siquiera en los países en los que se inventó este procedimiento.

¿Cómo se vota en el Perú? Es decir, ¿cómo se construye la decisión que va a llevar a marcar de una manera u otra la célula electoral? Curiosamente, uno de los rasgos mencionados –el hecho de que el voto “se conversa”– se acerca bastante a la llamada democracia deliberativa, propugnada con fuerza en países de fuerte tradición liberal.

Pero hay otros elementos que no por problemáticos pueden ser dejados de lado. Las consideraciones identitarias (étnicas, regionales, de género, de clase), las

razones de lealtad, agradecimiento, temor, etc. La valoración de la cohesión comunitaria por encima de la autonomía individual, la propensión a estar del lado del ganador, etc. Una cultura política democrática no se construye en el vacío, ni la sociedad ni cada uno de sus integrantes es una tabla rasa en la que se pueden escribir principios abstractos. La única cultura democrática posible es aquella que se articula y legitima a partir de lo más avanzado (en “buen sentido” gramsciano) de la sociedad tal cual es”.

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. Más aún cuando vivimos en un mundo en el cual no es exagerado hablar de “opinión pública mundial”. Una incidencia eficaz requiere identificar los mecanismos a través de los cuales es factible generar corrientes de opinión, así como a los actores claves en este terreno.

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).

El caso Luchetti: ciudadanos y municipio contra 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 el municipio de Chorrillos en 1987 y como santuario ecológico por la Municipalidad de Lima en 1989.

Actualmente, los Pantanos de Villa se encuentran separados en dos partes como producto de la conexión de la carretera Panamericana Sur con la prolongación de la Av. Huaylas en Chorrillos. Así mismo se encuentran totalmente rodeados por asentamientos humanos, predios y urbanizaciones, excepto hacia el oeste, donde colinda 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 son la última reserva natural y zona ecológica de Lima y cuenta 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, suscrito por el Estado peruano.

2. Antecedentes

El conflicto entre la ciudad de Lima y la empresa chilena

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 distintas razones se ha reducido continuamente hasta llegar hoy en día a un área menor de 400 has.

La contracción 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, sometiéndolas 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 en Chorrillos. Esta ampliación destruyó parte del área central de los pantanos, dividiéndolo en dos partes y ocasionando graves impactos en el ecosistema.
- La industrialización de las zonas aledañas 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 el 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, gobiernos locales, hasta instituciones gubernamentales.
- El caso Luchetti tomó distintos rumbos según el gobierno en el que se produjeron las disputas.
- Ha conseguido despertar actitudes de defensa de los espacios de importancia ambiental en la población; y 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 (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 chilena de alimentos "Luchetti S.A."; y por otro lado, la Municipalidad de Lima. Desde el punto de vista de la incidencia podría 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 destaca 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 asumían una posición favorable a la empresa chilena 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 los diarios La República y El Comercio. Este último publicó a mediados de 1997 el primer informe periodístico que hizo visible el caso. En la prensa televisiva el periodista César Hildebrandt también jugó un rol importante.

Entre los órganos del gobierno nacional involucrados en este proceso se incluye al Congreso de la República del Perú, que intervino modifi-

cando el marco legal (en 1998 pretende quitarle la jurisdicción del caso a la Municipalidad de Lima); el Poder Judicial peruano que interviene supuestamente para resolver imparcialmente la disputa entre los actores directos, aunque durante el régimen fujimorista ello no sucedió; y 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: al Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), para resolver definitivamente la disputa entre la empresa chilena con el Estado peruano, aduciendo supuestas violaciones a los derechos de la empresa por parte del Estado peruano y el Consejo Municipal.

5. Proceso del conflicto

Como mencionamos anteriormente, 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 conflicto.

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, el que se inicia con la instalación del gobierno de transición del dr. Valentin Paniagua (fines del año 2000) y llega 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 el municipio 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 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 este hecho las organizaciones locales de defensa del pantano se agruparon y decidieron pronunciarse, este hecho que dio 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, pero éstas continúan a pesar de las protestas por parte 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 el papel que el ex asesor presidencial Vladimiro Montesinos y el sistema de corrupción en el fujimorato, jugaron 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 dicha 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 al Municipio fueron amplias e incluyeron al Instituto Ecología y Política de Chile, el Observatorio Latinoamericano de Resolución de Conflictos Ambientales.

Al final 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 de 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 una serie de factores que permitieron que la empresa pudiese continuar con la instalación de la planta en los Pantanos. Entre estos, 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 se inició 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 chilena en una confabulación para favorecer a estos 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 Méndez, Andronico Luksic y otros, implicados en la confabulación en contra de la

MML; se incluyó en la denuncia al ex asesor Montesinos, al ex viceministro del Interior Edgar Solís, al publicista Daniel Borobio, los jueces y vocales encargados del proceso legal anterior, Percy Escobar y Victor 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 fiscales honestos, así como por declaraciones de testigos que apuntaban inequívocamente hacia los altos funcionarios de Luchetti. Incluso se llegaron de dictaminar órdenes de captura contra los implicados en el caso. Según una encuesta de Apoyo, 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 Chorrillos. 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. Así mismo ha decidido llevar el proceso a instancias



internacionales, como el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones, alegando de 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.

- Incrementó 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 de la 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 de 1998).

b. Amplias coaliciones sociales y un papel 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. 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 los municipios como organismos políticos débiles, la experiencia de defensa de los Pantanos de Villa apunta en otra dirección en la población. Si bien no fue reelegido el Alcalde Andrade mantuvo un índice de aprobación bastante alto hasta el final de su mandato.

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's 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 tuviese que darse 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 le 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 contraparte chilena, sin dejar de aportar argumentos y movilización que refuercen la justa decisión tomada en el país.



Unidad 3

Las estrategias y el proceso de incidencia



A sesenta kilómetros al nororiente de la ciudad de Quito, se encuentra el Cantón Pedro Moncayo, siendo su cabecera cantonal Tabacungo. El cantón se creó por decreto legislativo el 26 de septiembre de 1911 y actualmente está conformado por cuatro parroquias rurales: La Esperanza, Malchinguí, Tocachi y Tupigachi. Tiene una superficie total de 337,80 km², y se encuentra a una altura comprendida entre los 1.730 hasta los 4.300 metros sobre el nivel del mar.

La población total cantonal es de 25.594 habitantes. Siendo el 30%

flotante, que trabaja en el cantón y viven en Cayambe u Otavalo. En el territorio cantonal coexiste la población indígena del pueblo Cayambi con la población blanco-mestiza, organizada de varias formas: comunidades campesinas, asociaciones agrícolas y barrios.

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

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

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

Los testimonios dan cuenta de los resultados obtenidos: **Amilcar Mantilla**; en una entrevista realizada en 1996,



afirmaba lo siguiente: "...nosotros, en nuestra campaña electoral, prácticamente no hicimos ningún tipo de ofrecimiento, a no ser el compromiso de trabajar y convocar a la gente para que se integre a su municipio y participe activamente en la gestión municipal."

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

Enrique Tituaña, Presidente de la Junta Parroquial de Malchinguí, opinó que: "...los resultados han sido bastante positivos, pues de esa manera nosotros estamos al tanto de todo el trabajo que viene desempeñando la municipalidad (...) con cada una de las parroquias; en tal razón, tenemos identificado en muy buen nivel la atención que se brinda a las parroquias."

Nelson Falcón, Presidente de la Junta Parroquial de Tupigachi, apunta a que "...allí [en las reuniones bimestrales] tenemos la oportunidad todas las juntas parroquiales, las autoridades, la policía, de presentar todas

nuestras inquietudes, las necesidades de cada una de nuestras parroquias; y ahí, en conjunto con el ilustre municipio, se coordina y se trabaja de la mejor forma para el mejor desarrollo de nuestro Cantón”.

Claudina De la Cruz, Presidenta de la Junta de Toca-chi, ve como muy importante que en esas reuniones la gente tenga “...la facultad de manifestar y la facultad de participar (...) cualquier fuerza viva de la parroquia (...). Eso no se ha dado antes, pero ahora con las reuniones bimestrales (...) se está haciendo lo que se promueve en el Cantón: el empoderamiento de las decisiones en cada lugar”. Sobre los resultados de este mecanismo de

participación la ciudadana, señala: “... que en un 80, 90% se cumple las cosas que hemos planteado, hay algo [que] por dificultades mayores no se realiza, pero la mayor parte se realiza, y eso es importante...”

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

1. Una cuestión indispensable para construir un Plan de Incidencia

PASO 4 – FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PROTAGONISTAS DE LA INCIDENCIA

Una cuestión indispensable (y frecuentemente olvidada) son las fortalezas y debilidades de los protagonistas. En diversas sistematizaciones de procesos de incidencia se constata que uno de los errores más frecuentes es que no nos incluimos en el "mapa del poder". Es decir, las organizaciones sociales y no gubernamentales evaluamos a los demás actores pero no nos evaluamos a nosotros mismos.

Este error lleva a otro: no tomar en cuenta las fortalezas y debilidades actuales de cara al proceso de incidencia. Sobre todo las debilidades.

Si hay dificultades para identificar las capacidades que necesitamos, puede ser útil revisar el otro componente que elaboramos en la unidad anterior: "Diseño participativo de la propuesta". Allí identificamos diversos componentes de la propuesta. Pues bien, para cada uno de



EJERCICIO 1

Para evitar diseñar planes marcados por un gran voluntarismo y por tanto, condenados de antemano al fracaso es indispensable respondernos tres preguntas:

¿Nos hemos incluido en el mapa de poder? ¿Hemos valorado adecuadamente

nuestras relaciones –positivas o negativas– con los demás actores?

¿Tenemos claridad respecto a las capacidades necesarias para sacar adelante un proceso exitoso de incidencia?

¿Tenemos un balance acerca de las capacidades y limitaciones reales de los protagonistas?



EJERCICIO 2

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

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

¿Dónde están ubicados en el mapa los protagonistas del proceso de incidencia? (En caso no tuviesen una ubicación definida, señale dónde deberían ser incluidos)

¿Existen relaciones –positivas o negativas– entre los actores del proceso de incidencia y los decisores políticos más importantes identificados en el mapa de poder? Describa brevemente las relaciones existentes.

¿Qué capacidades son necesarias, imprescindibles, para desarrollar incidencia en relación con el tema seleccionado? Haga una lista y explique brevemente las tres que considere más importantes.

ellos se requieren capacidades específicas. Identifíquelas y establezca prioridades.

Culminado con lo anterior podemos pasar a identificar las fortalezas y debilidades de los protagonistas. Para ello vamos a utilizar un cuadro de doble entrada. En la primera columna ubicaremos las capacidades indispensables para el desarrollo del proceso de incidencia política. En la segunda columna identificaremos las fortalezas que tenemos en relación con dichas capacidades. Es importante ser muy específico en esto: identificar quién o quiénes -entre los protagonistas de la campaña de incidencia- poseen la fortaleza identificada (por ejemplo, cuando se elaboran propuestas jurídicas hay que mencionar quien de los actores de la incidencia tiene la capacidad: un colectivo de abogados, una facultad de Derecho, una ONG de abogados, etc.). En la tercera columna identificaremos las debilidades que nos afectan. La más importante será la cuarta columna. En ella propondremos acciones para revertir las debilidades en el plazo más corto posible. Podrá ser a través de acciones de capacitación o buscando comprometer a personas y/

o instituciones que poseen la capacidad que nos falta. Estas acciones deben ser muy concretas porque sino solucionamos las debilidades identificadas será muy difícil desarrollar el proceso de incidencia. Como complemento a la reflexión en torno a las capacidades indispensables, presentamos a continuación una lista de algunas que frecuentemente aparecen en diversas sistematizaciones de experiencias de incidencia:

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

Cuadro de capacidades, fortalezas y debilidades



EJERCICIO 3

Ingrese los datos en el cuadro teniendo en cuenta la reflexión anterior:

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

2. Construyendo un Plan de Incidencia: estrategias y acciones de incidencia

89

PASO 5 – ESTRATEGIAS Y ACCIONES DE INCIDENCIA

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

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

El segundo paso nos permitió identificar tanto los blancos de la incidencia como los protagonistas de la misma. Las estrategias son líneas de acción que vinculan a los protagonistas con los blancos. Podrían ser representadas

en el “mapa de poder” como flechas que parten de los protagonistas y llegan a los blancos.

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

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



EJERCICIO 4

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

Objetivo	Preguntas motivadoras	Supuestos
Incidir indirectamente a través de actores políticos y sociales diversos.	¿Cuál es la mejor argumentación para cada una de las fuerzas que actúan en el escenario político? ¿Qué información requieren?	Las autoridades directamente responsables son sensibles a la presión de las diversas fuerzas políticas y de otros actores importantes.
Incidir en la opinión pública local y nacional para que se movilice a favor de la propuesta planteada.	¿Cuáles son los principales generadores de opinión pública y de qué manera podrían ser ganados a la propuesta de solullegar a	Ídem en relación con la opinión pública.

	la opinión pública de manera directa?	
Incidir en la opinión pública internacional.	¿Qué actores internacionales estarían interesados en la propuesta? ¿Cómo llegar a ellos?	Idem.



EJERCICIO 5

Responda con la ayuda de los siguientes cuadros las preguntas que se le plantean:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Construyendo un Plan de Incidencia: monitoreo y evaluación

PASO 6 – MONITOREO Y EVALUACION

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

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

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

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

Para el monitoreo de las estrategias y acciones

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

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

En relación con este componente del proceso de incidencia no vamos a desarrollar un ejercicio de aplicación porque este componente supone una campaña en pleno desarrollo. Le invitamos a revisar y reflexionar sobre los

Para el monitoreo del tema y la propuesta de la campaña

Asunto	Indicadores
Avances en la inserción del tema en agenda pública.	Número de veces que se ha tratado el tema en los espacios de decisión. Número de veces que se ha tratado el tema en la agenda pública más amplia. Número de eventos especializados del tema. Menciones del tema en medios de comunicación.
Pertinencia de la propuesta inicial.	Identificación de los impactos de la propuesta inicial en los diversos campos (reacciones en medios, encuestas, focus groups).

Capacidad de precisar la propuesta.

Actividades específicas de revisión de la propuesta a lo largo de la campaña (número, calidad, participación).

Apropiación de la propuesta por los diversos actores.

Actividades de identificación con la propuesta: participación en eventos, actividades de respaldo, ampliación de la vocería.

Para la evaluación final respecto al tema y la propuesta de la campaña

Asunto

Indicadores

Nivel de inserción del tema en la agenda pública.

Número total de eventos en los que el tema se trató.

Nivel de aceptación del tema en la opinión pública.

Sondeos de opinión, focus groups.

Cambios en la propuesta inicial.

¿La propuesta se ha ampliado? ¿Se ha reducido?
¿Los cambios han sido fruto de una evaluación sistemática y de decisiones consensuadas?

Resultados obtenidos.

¿Se han logrado cambios con relación al tema de la campaña? ¿Qué tipo de cambios? ¿Qué cambios no se lograron? ¿Por qué?

Grado de institucionalización de la propuesta de los cambios obtenidos.

¿Cuál es la garantía institucional de los cambios?
¿Qué amenazas existen que puedan afectar los cambios obtenidos?

Para el monitoreo en relación con el mapa del poder

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

Para la evaluación final del mapa del poder

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

4. A modo de conclusión: incidencia y procesos políticos en la Región Andina

diversos instrumentos de monitoreo y evaluación.

Tal como señalamos al iniciar el curso, nuestra región afronta graves desafíos en relación con la institucionalidad democrática de los estados. Por un lado, los gobiernos nacionales suelen tener índices muy altos de desaprobación y en varios casos los presidentes electos han sido depuestos por movilizaciones populares. Por otro lado, tienden a generalizarse experiencias inéditas de participación en espacios locales y regionales. Mientras los sistemas de partidos se deterioran aparecen nuevas formas de participación al interior de las cuales

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

(<http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html>).



EJERCICIO 6

Como ejercicio final de este curso quisiéramos proponerle revisar la tercera sección del documento "Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos" (páginas 179-197) y en particular dos de los cuatro temas que allí se proponen al debate:

- La política, primera condición (pp. 182-186)
- La necesidad de una nueva estatalidad (pp. 187-189).

Tras la lectura le proponemos responder a las siguientes preguntas:

¿Estás de acuerdo con las tesis presentadas en el texto leído? Explicar brevemente por qué.

¿De qué manera la incidencia puede contribuir a fortalecer la democracia en nuestra región?

El desarrollo sistemático de actividades de incidencia ¿podría tener algunos efectos negativos?

Lectura 1

Experiencia del Municipio de Pedro Moncayo desde una gestión transparente

Junio 2005

Datos generales

A sesenta kilómetros al nororiente de la ciudad de Quito, se encuentra el Cantón Pedro Moncayo¹, siendo su cabecera cantonal Tabacungo. El cantón se creó por decreto legislativo el 26 de setiembre de 1911 y actualmente esta conformado por las parroquias rurales: La Esperanza, Malchinguí, Tocachi y Tupigachi.

Tiene una superficie total de 337,80 km², y se encuentra a una altura comprendida entre los 1.730 hasta los 4.300 metros sobre el nivel del mar.

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

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

Principales actores

Antes de 1992, la estructura de la toma de decisiones

estaba marcada por la verticalidad y la imposición desde el sector social tradicional, que correspondía a los intereses particulares de la zona urbana de la cabecera cantonal. La forma de elección del Presidente del Concejo Municipal² garantizaba la continuidad de esta forma de administración municipal, sumado al hecho de que no existían propuestas de inclusión de los sectores rurales e indígenas del cantón.

A partir de ese año, a través de un pacto político entre el Frente Amplio de Izquierda (FADI) y las organizaciones campesinas representadas por la UCCOPEM, (Organización Campesina de segundo grado) se planteó una nueva y diferente forma de administración municipal, basada en la inclusión, el respeto a los sectores campesinos, y el desarrollo institucional desde un enfoque participativo del desarrollo. Esta alianza se fundamentó en la visión compartida respecto al ejercicio de la democracia, el proceso de toma de decisiones, el equilibrio del poder local y la lucha por la legalización de la tierra. Así, Tabacungo se constituyó en un espacio de debate nacional y regional desde la perspectiva de organizar al sector campesino y definir las estrategias para conseguir el equilibrio del poder local³. En ese marco general



¹ La división política administrativa en el Ecuador, comprende las provincias (22), cantones (219) y parroquias (793 rurales, 219 parroquias urbanas)

² El Concejo Municipal mediante votación, elegía de entre sus miembros al Presidente, en el 1988 se elegía por voto popular como Presidente del Concejo, posteriormente se cambia la figura a Alcalde en 1996.

³ Se la debe entender como el acceso del sector campesino a la toma de decisiones, en la perspectiva de equilibrar el ejercicio del poder local.

surge la necesidad de actuar conjuntamente en los procesos electorales, ya que anteriormente los grupos sociales habían participado por separado obteniendo resultados poco significativos.

Estos hechos inician un proceso renovado de participación ciudadana en Pedro Moncayo, al tiempo que inauguran una nueva concepción del quehacer municipal: un municipio de puertas abiertas y permanente relación de las autoridades municipales con la comunidad cantonal, principalmente campesina.

Tal como consta en el Plan de Desarrollo Municipal, se define al municipio como: "El promotor y facilitador del desarrollo económico local, cumpliendo su parte en la ejecución de obras planificadas, aumentando y mejorando los servicios públicos a su cargo y los que se requieran progresivamente en años futuros, de acuerdo con las necesidades y demandas del desarrollo cantonal y micro regional"⁴.

Según este planteamiento se pretendía que trascienda el papel tradicional de ejecutor de obras de infraestructura y administrador de servicios, a un papel protagónico del desarrollo cantonal.

Así, podemos afirmar que desde 1992, los actores locales convocados por el municipio están empeñados en promover el desarrollo humano y sostenible de los habitantes del cantón, con el impulso de cambios en los modos y formas de hacer gestión pública, cimentados en el compromiso y la voluntad política de incorporar al conjunto de actores sociales en la toma de decisiones y la solución a los problemas cantonales. La participación ciudadana se considera pilar fundamental para afianzar nuevas y buenas prácticas de gobernabilidad y transparencia en el ámbito de lo local.

Esta gestión local participativa y transparente es una práctica real de democratización de la gestión pública, desde la esfera del gobierno local al conjunto de la

sociedad civil, la cual busca pasar de una democracia representativa a una democracia participativa, que fundamente su accionar en el fortalecimiento institucional del tejido social. Este proceso ha tenido tres momentos significativos (1992-1996, 1998-2000, 2000-2004) que se describen a continuación.

Los inicios de un proceso

La primera etapa del proceso, parte de la necesidad de generación de espacios de concertación entre la municipalidad y la sociedad civil; se inicia con una serie de reuniones con las comunidades campesinas del cantón que conformaron la base social de la propuesta política que llegó a la alcaldía de Pedro Moncayo en 1992. Es una etapa de importantes movilizaciones para conseguir que determinadas demandas se hagan efectivas por parte del gobierno central (movilización para la reparación del antiguo canal de riego del cantón, Proyecto PARTA). Igualmente, se inician una serie de proyectos orientados hacia esos sectores: casas comunales, electrificación rural y agua potable. Se trata de un proceso, no sistematizado, más bien espontáneo y poco técnico; sin embargo, se sientan las bases de la participación ciudadana en el cantón.

La propuesta que llegó a la presidencia del Concejo Municipal⁵ en 1992 estaba representada por Amilcar Mantilla, primer Presidente de Concejo elegido por voto universal y directo, quien, además de reunir características especiales de liderazgo y oratoria, es un cantante reconocido en la región. Estos elementos configuraron sus dotes carismáticas y su acercamiento con la comunidad. Es reelecto en 1996 para un nuevo periodo, con más del 70% de los votos válidos.

A finales de 1995, la municipalidad a través de un convenio con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, elaboró el Plan Local Participativo de

⁴ Plan de Desarrollo Cantonal, 2000, p. 5

⁵ De acuerdo con la ley de Régimen Municipal, vigente en esa etapa, únicamente los municipios con más de doscientos mil habitantes tenían alcaldes, el ejecutivo cantonal lo ejercía el Presidente de Concejo; de acuerdo con la nueva Ley vigente, Amilcar Mantilla fue el primer alcalde del cantón.

Pedro Moncayo (PLP), se desarrollaron talleres de planificación participativa en el 90% de las comunidades y asociaciones campesinas de Pedro Moncayo, se recogieron las aspiraciones de obras de esos sectores, y se priorizaron tres por cada sector, con el compromiso de que se cumplan en el año siguiente. Razones de índole presupuestaria, impiden que se cumplan las tres obras, pero se cumple al menos una⁶. El PLP tenía limitaciones por cuanto se trataba de un plan con un enfoque exclusivamente

municipal. Sin embargo, permitió fortalecer los lazos entre el municipio y la comunidad, principalmente campesina, y además, posibilitó el fortalecimiento institucional, en múltiples aspectos.⁷

En agosto de 1996, a partir del PLP y varios talleres de planificación estratégica participativa, se elaboró el plan estratégico del cantón, que pasó a denominarse Plan de Desarrollo Cantonal de Pedro Moncayo (PDCPM). Este plan se creó a través de la identificación de siete nudos

Nudos problemáticos

1. Débil identidad local y ausencia de sujetos.
2. Debilidad institucional.
3. Deficiente dotación de servicios básicos.
4. Insuficiente apoyo a la producción.
5. Desigual desarrollo de los diversos sectores económicos del cantón.
6. Pérdida y degradación de los recursos naturales.
7. Ocupación y manejo caótico del territorio.

Programas generales / Ejes estratégicos

1. Gestión democrática, identidad local y constitución de sujetos.
2. Desarrollo institucional.
3. Mejoramiento de servicios básicos.
4. Manejo sustentable de recursos naturales.
5. Apoyo a las actividades económicas.
6. Diversificación en producción y servicios.
7. Ordenamiento territorial.

⁶ Es una etapa especial, de una parte finalizaba el régimen de Durán Ballén y se iniciaba el de Bucaram, poco después cae Bucaram y se instala el interinazgo de Alarcón; los desembolsos del gobierno central se tornan más caóticos que lo normal.

⁷ En la estructura municipal, se crearon las direcciones de Higiene y Planificación.

problemáticos, en respuesta a los cuales se establecieron siete programas generales y se remarcó el carácter integral de la concepción y su afirmación en el desarrollo humano sostenible.

En este plan se señalan varios mecanismos de fortalecimiento de la participación ciudadana, entre otros se mencionan: mesas de concertación, comités sectoriales, asamblea cantonal, unidades de asesoramiento técnico; todas se han estructurado con ciertas variaciones, las más importantes han sido la asamblea cantonal y los comités sectoriales.

Planificando a largo plazo

La segunda etapa comienza en agosto de 1996. Lo que caracteriza este período es la de ejecución del Plan de Desarrollo Cantonal de Pedro Moncayo, PDCPM, el desarrollo de las asambleas cantonales, la consecución del Canal de Riego "Tabacundo"⁸, la firma de dos proyectos importantes con cooperación externa⁹ y la formación de un Comité de Proyecto, que luego se transformaría en el Comité Interinstitucional de Pedro Moncayo.

Las asambleas cantonales sirvieron para conseguir del gobierno central, la firma del contrato para el Canal de Riego "Tabacundo". Además, en ellas se informaba de varias actividades desarrolladas por la municipalidad y se tomaban varias decisiones, tanto en el tema del riego como en otros temas. En el punto culminante de la lucha por el canal, la frecuencia de las asambleas cantonales era semanal, con participación de representantes de todas (o la gran mayoría) de organizaciones territoriales y de varias instituciones cantonales. En promedio

asistían 160 personas y dependiendo de la temática a tratarse, podían superarse los 200 asistentes.

Estas asambleas, se mantuvieron hasta marzo del 2000 con una periodicidad mensual, primero y bimensual posteriormente. A esta etapa corresponde también la estructuración de la Unidad de Gestión del Plan, la misma que prácticamente se limitó a realizar la ejecución¹⁰ del proyecto financiado por el Fondo Ecuatoriano Canadiense de Desarrollo, FECD, y varias actividades de coordinación en la ejecución del Plan de Desarrollo. Sin embargo, es importante resaltar que esta Unidad se institucionaliza al contar con una Ordenanza de creación y su propio Reglamento Interno.

En el Proyecto de Poblamiento Forestal de Microcuencas, financiado por el Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo, FOES, se estableció un Comité de Proyecto al que paulatinamente se fueron incorporando, por el carácter mismo del proyecto, varios actores cantonales. Este proyecto fue concebido para el manejo de recursos naturales (cuidado, forestación y reforestación de páramos y microcuencas) con participación ciudadana y con la incorporación del concepto básico de la relación existente entre el manejo y conservación de páramos y los recursos hídricos destinados a consumo humano. Se transformó, primero en un Comité Cantonal para el manejo de los recursos naturales, y luego en el Comité Interinstitucional de Desarrollo de Pedro Moncayo.

El aspecto señalado en el párrafo anterior, permitió estructurar un proyecto de mejoramiento del sistema de agua potable cantonal, que luego de varios tropiezos,

⁸ Firma del contrato: agosto de 1998; enero de 1999, inicio de los trabajos. Plan de Desarrollo Cantonal de Pedro Moncayo. Edición 2000. Pág. 91.

⁹ Proyecto de Poblamiento Forestal y Manejo de Microcuencas Hídricas en Pedro Moncayo. Ejecutante: Fundación Brethren y Unida, co-ejecutante: Municipio de Pedro Moncayo. Financiado por el Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo, FOES. Agosto de 1998 – Enero de 2001. Consultar la publicación del FOES: «Agua y Comunidad. Tejiendo Consensos» 2001.

Proyecto de Desarrollo Sostenible en las Comunidades de Tanda y Moronga. Ejecutor: Unidad de Gestión del Plan de Desarrollo Cantonal del Municipio de Pedro Moncayo. Financiamiento del Fondo Ecuatoriano Canadiense de Desarrollo, FECD. Enero de 1999 – Marzo del 2001.

¹⁰ La dirección y seguimiento estuvo a cargo de la Coordinación de la Unidad de Gestión, se contrató un equipo técnico multidisciplinario para la ejecución del proyecto. La Unidad de Gestión, es una entidad ejecutora adscrita al Municipio de Pedro Moncayo, con autonomía administrativa y financiera respecto de la municipalidad.

culminó con la creación y operación de la Empresa Municipal de Agua Potable, EMASA-PM, en donde el componente de participación ciudadana fue igualmente importante. El directorio de la empresa está conformado por cinco representantes de la ciudadanía y por dos representantes del municipio¹¹.

Existe en este período una etapa de transición, marcada por problemas con la Contraloría General del Estado. Esta entidad de control estableció responsabilidades penales y se iniciaron juicios al alcalde saliente y a varios funcionarios municipales, se emitieron órdenes de captura, y cuatro funcionarios fueron detenidos. Luego de dos años de juicio, la administración de justicia dictó el sobreseimiento definitivo de los implicados declarando la inocencia de los acusados. Al interior de la municipalidad se desarrollaron las actividades en un marco de tensión y preocupación. La oposición se reactivó y amenazó con impedir la posesión de las nuevas autoridades, el asunto no pasó a mayores y se realizó la posesión de la nueva administración municipal.

El proceso se consolida

La **tercera etapa**, se inicia con nueva administración municipal, con una misma línea política-ideológica al igual que los dos períodos anteriores. Esta administración marca nuevas pautas de comportamiento público, a saber: apego irrestricto a los procedimientos legales y total transparencia en la administración de lo público. La sola declaración de esos principios, posibilita fortalecer los espacios antes generados. La nueva administración propone e implementa una nueva forma de participación: la rendición de cuentas.

El énfasis y cuidado en los procedimientos internos y en el cumplimiento de la ley, permite recuperar la confianza en la institución municipal, tanto en lo interno, como en lo externo. La abogada Cecilia Mantilla Valencia asume la alcaldía de Pedro Moncayo. Ella es una mujer

de personalidad fuerte y rigurosa y le imprime nuevas dimensiones al liderazgo cantonal. En un marco de inequidad de género y en una función pública dominada por el androcentrismo su condición de mujer potencia las relaciones de la municipalidad con varios organismos de cooperación internacional desde un enfoque multidimensional de la gestión local. Tal es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, dentro del Proyecto Diálogo 21 de ese organismo.

La administración municipal, que se inicia a partir de agosto de 2000, se caracteriza porque fortalece los procesos anteriores, culmina el proyecto FECD exitosamente y consigue, a pesar de que finalizó el apoyo externo (FOES), dar continuidad al proyecto de recursos naturales hasta la actualidad, con la misma modalidad participativa, denominada mingas de planificación, emprendiendo acciones de forestación sostenidas en la zona de Mojanda.

En esta etapa, además de lo señalado, lo fundamental lo constituyen cuatro aspectos de la participación ciudadana íntimamente relacionados entre sí: rendición de cuentas, conformación formal y definitiva del Comité Interinstitucional de Desarrollo, apoyo e interacción con la Juntas Parroquiales Rurales¹² y la nueva propuesta de Asamblea Cantonal. Además de estos cuatro aspectos, que constituyen un paraguas general, están otros igualmente importantes: el Programa general de la Juventud, Consejo Cantonal de Salud, el Comité Cantonal de Educación, EMASA-PM, el fortalecimiento institucional, y el Comité Bicantonal para el Manejo de la Zona de Mojanda (conjuntamente con el Municipio de Otavalo).

En el Programa de la Juventud, se crea la Oficina Municipal de la Juventud, como mecanismo de relación de la municipalidad con los jóvenes del cantón, se realiza la primera asamblea de la Juventud en la que se precisa la denominada carta de navegación de los jóvenes de

¹¹ En la administración anterior se sentaron las bases del proceso, sin embargo es en la actual administración que se han concretado resultados concretos.

¹² Coparticipación en la elaboración de los planes de desarrollo parroquiales.



Pedro Moncayo. Esta iniciativa ya obtuvo un premio del Banco Mundial (concursos voces nuevas 2003), que ha permitido financiar algunas actividades de la oficina y de la coordinadora cantonal de la juventud.

El Consejo Cantonal de Salud, surge como Comité Cantonal en el Año 2001. En su seno se discute el Plan Integral de Salud y es presentado para su discusión y aprobación en la Asamblea Cantonal de febrero de 2003. Posteriormente, se constituye como Consejo Cantonal el 1 de abril de 2003, en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Salud. El Consejo ha desarrollado con éxito durante tres años consecutivos la campaña *Abril, mes de Salud*; así mismo y de manera permanente, fortalece el sistema de información en salud de todo el cantón en la perspectiva de establecer un sistema de vigilancia epidemiológica y de estructurar definitivamente la red de atención en salud de Pedro Moncayo.

La Empresa Municipal de Agua Potable, EMASA-PM, ha tenido un proceso largo y relativamente complicado de conformación, en lo fundamental debido a factores externos al cantón y que tienen que ver con la descentralización del Estado. Finalmente, se estructuró con características interesantes, toda vez que su directorio está conformado por siete miembros, de los cuales cinco

pertenecen a la sociedad civil (usuarios del agua) en representación de las cuatro parroquias y la cabecera cantonal, y dos al municipio; el 4 de agosto se firmó el contrato para la rehabilitación de la red cantonal de agua potable.

El fortalecimiento institucional ha permitido a la municipalidad enfrentar varios desafíos. En lo fundamental, estructurar un marco institucional moderno y acorde con las exigencias que la planificación estratégica participativa ha plasmado en

el Plan de Desarrollo Cantonal y en los planes de desarrollo parroquiales.

La preocupación por un manejo sostenible de la zona de Mojanda ha sido permanente desde 1992. Sin embargo, se concretan acciones a partir de 1998, con la ejecución del proyecto de poblamiento forestal y el manejo de microcuencas en el cantón; se emiten ordenanzas de protección de la zona y se propone el fondo forestal para garantizar la sostenibilidad de la propuesta. No obstante, estos esfuerzos no tuvieron respuesta desde el vecino cantón Otavalo –que comparte a partes iguales la zona–, sino a partir del año 2000, con la nueva administración del Alcalde Conejo en ese cantón. Este hecho permitió la firma de un convenio primero y la suscripción de sendas ordenanzas en los dos cantones para el manejo integral y sostenible del sistema lacustre de Mojonada Cajas, así como la conformación de un Comité Bicantonal para el Manejo de la Zona de Mojanda, que en la etapa actual se encuentra desarrollando la propuesta del Plan Integral de Manejo de esta zona estratégica para los dos cantones.

Asamblea cantonal

Se ha desarrollado una nueva concepción de asamblea,

diferente de la etapa anterior, concebida como el máximo organismo de representación de la sociedad civil cantonal, planificada para que se reúna una vez por año. Se desarrolló en febrero de 2003 y marzo de 2004, con una instancia preparatoria que incluyó asambleas parroquiales (incluida la cabecera cantonal), para la designación de los representantes parroquiales a cada una de las mesas propuestas, en la perspectiva de lograr una representación territorial adecuada, la que sumada a la representación de instituciones cantonales, permitió que todos los actores estén presentes en el evento.

El aspecto fundamental a desarrollarse fue la actualización del Plan de Desarrollo Cantonal, con base en los nuevos ejes de desarrollo propuestos: Mesa 1: Gestión Democrática Participativa; mesa 2: Gestión Participativa del Territorio; mesa 3: Servicios Básicos (Infraestructura Física del Cantón); mesa 4: Cantón Productivo y Competitivo; mesa 5: Educación y Capacitación para el Desarrollo; mesa 6: Salud. Se discutió además el borrador de Ordenanza para la Asamblea y el Consejo Interinstitucional e Intersectorial de Desarrollo de Pedro Moncayo. En la segunda Asamblea, se establecieron dos mesas más: la mesa 7, Seguridad y la 8 de Aspectos Legales.

Consejo Interinstitucional e Intersectorial de Desarrollo de Pedro Moncayo (antes Comité Interinstitucional)

En la Asamblea Cantonal fueron elegidos los miembros del Consejo Interinstitucional e Intersectorial de Desarrollo de Pedro Moncayo, como la entidad de representación permanente de la Asamblea Cantonal, los integrantes del Comité Interinstitucional pasaron automáticamente a ser miembros del Consejo. La propuesta básica del Consejo es la de ser la entidad proponente y vigilante del cumplimiento y la ejecución del Plan de Desarrollo de Pedro Moncayo.

Asambleas parroquiales

Por mandato de la Ley de Juntas Parroquiales Rurales (JPR), cada parroquia debe elaborar en asambleas parroquiales y de manera participativa, el plan de desarrollo de cada jurisdicción. Las JPR, iniciaron el proceso en el

primer trimestre de 2001, con el apoyo externo de Diálogo 21, Municipio de Pedro Moncayo y del Comité Interinstitucional, en asambleas parroquiales y en la modalidad de talleres participativos, se estructuraron los planes de desarrollo parroquial de todas las parroquias del cantón.

Cada plan, partiendo de un diagnóstico parroquial, llegó a determinar las líneas estratégicas de desarrollo para cada jurisdicción, y además se llegó a la estructuración del Plan Operativo Anual Parroquial del año 2001-2002. En el caso de la cabecera cantonal, Tabacundo, al no tener Junta Parroquial, el municipio asumió la realización de la asamblea de Tabacundo y del Plan de Desarrollo de Tabacundo, en igualdad de condiciones con las parroquias, con la salvedad de que en la cabecera cantonal, por sus propias características, se hizo necesaria la realización de una asamblea con los sectores rurales y otra con los urbanos por el diferente comportamiento que presentan frente a la planificación participativa: el sector urbano de Tabacundo, ha sido, desde los inicios del proceso participativo, el más difícil de incorporar.

Varios actores cantonales, reconocen los procesos de participación ciudadana a partir, o mejor dicho, desde la realización de las asambleas parroquiales y por tanto ubican el inicio del proceso desde ese hito, marcado por la nueva administración

Lecciones aprendidas

Participación ciudadana y poder local

La participación ciudadana contribuye al equilibrio de las relaciones de los poderes locales, y a través de la coordinación y concertación se optimiza los recursos humanos, técnicos, económicos.

La concertación entre distintos representantes de la sociedad, redefinen los papeles que tradicionalmente han desempeñado en la toma de decisiones sobre asuntos referidos al bien común; por lo tanto el involucramiento de la ciudadanía en la experiencia ha representado una participación con sentido, traducida en acciones concretas y permanentes.

La población que fue convocada para diagnosticar la

situación de su cantón ha podido participar de la identificación, planificación y ejecución de acciones, fortaleciendo así sus propias capacidades: de decisión, proponentes, fiscalizadoras, etc. La institución municipal en ese marco es un instrumento a través del cual la sociedad puede impulsar procesos alternativos de desarrollo y crecimiento, equilibrando en buena medida el ejercicio del poder en el ámbito local.

Al conversar con los distintos actores sociales, gremiales, institucionales y políticos de Pedro Moncayo, se percibe un acuerdo general en torno a la existencia de un proceso sostenido de participación ciudadana en el cantón; si bien tienen distintas percepciones en cuanto a la cronología del proceso, señalan aspectos comunes referidos a la relación de la municipalidad con los actores cantonales, a la búsqueda permanente de acuerdos y compromisos, a la coordinación de acciones que permitan la multiplicación de esfuerzos y no a su dispersión.

La coordinación y concertación en la toma de decisiones entre todos los actores participantes, implicó un compromiso para el cumplimiento de las responsabilidades asignadas, así como la resolución de varios conflictos de intereses.

La información: un deber y un derecho

La comunicación, la información y el conocimiento de los procesos que se desarrollan en el cantón, generan círculos virtuosos de transparencia, credibilidad, confianza y corresponsabilidad que contribuyen en la calidad de participación.

La posibilidad de escuchar y ser escuchado se materializó en cada uno de los espacios de participación ciudadana, los mismos que establecieron momentos para pensar, decidir y actuar; estos momentos requieren de una población debidamente informada. El establecimiento de canales de comunicación y de información de doble vía, permite que los actores sociales asuman la corresponsabilidad de las acciones propuestas.

Todos los espacios de participación ciudadana, parten de información básica hacia la comunidad. En los espacios de planificación se realiza un diagnóstico de lo que ocurre y se proponen las acciones a seguir; en las

asambleas de rendición de cuentas, se parte del análisis de matrices en donde se manifiesta el grado de cumplimiento de los planes operativos anteriores, la responsabilidad compartida en dicho cumplimiento, el señalamiento de los logros alcanzados, a manera de referente para realizar las propuestas de acción para vencer las dificultades encontradas –momento de reflexión–, los acuerdos y compromisos para cumplir con la planificación propuesta –momento de decisión–, y en los siguientes espacios (reuniones bimestrales y mensuales), se afinan los procedimientos para las acciones concretas –acción–. El círculo virtuoso se establece a través del diálogo permanente y presencial, apoyado por documentos de circulación cantonal y el periódico municipal.

Revalorización de la gestión pública

El proceso de participación ciudadana y de transparencia requiere de estructuras institucionales sólidas y modernas.

En el ámbito mundial el Ecuador está catalogado como el tercer país más corrupto. Este calificativo dificulta el ingreso de nuevas inversiones al mercado nacional, añadiendo una dificultad más en la reactivación de la economía nacional y cantonal. Por otra parte, se puede observar que desde los inicios de la República, los políticos ecuatorianos han estado preocupados por alcanzar y conservar el poder, para lo cual han fomentado el paternalismo como modo de atención a las necesidades de sus correligionarios políticos. Además se han ejecutado obras sin la debida planificación o sin que sean necesarias.

De igual forma, el clientelismo político no ha permitido que se realicen obras en beneficio de la comunidad. Por el contrario, en algunos casos los pocos recursos del Estado han sido utilizados en beneficio personal de determinados dirigentes; esto ha ocasionado que la ciudadanía pierda la confianza en las instituciones públicas, a las cuales se las cataloga como ineficientes y corruptas, esta falta de confianza hace muy difícil que los procesos de participación ciudadana puedan fortalecerse, ya que un alto porcentaje de ciudadanos

no se vincula por cuanto suponen que la planificación queda sólo en documentos que no serán utilizados.

Lo anteriormente descrito corresponde al modelo de municipio tradicional, circunscrito únicamente al prestador de servicios básicos y obras de infraestructura. La experiencia nos demuestra que ya no es funcional a una sociedad organizada y proponente. Actualmente se requiere de un municipio moderno y alternativo; moderno en términos de eficiencia, eficacia y efectividad; y alternativo en el sentido de garantizar la participación ciudadana, transparentar la gestión pública, manejar adecuadamente los recursos naturales y propender a la armonía en el crecimiento integral de los actores cantonales.

El Municipio de Pedro Moncayo, al liderar los procesos de participación ciudadana, al menos en la primera etapa, y a través de la reingeniería administrativa ha devenido en una institución eficiente, eficaz y efectiva, fortaleciendo su imagen institucional y restituyendo la confianza y la credibilidad en su accionar por parte de la ciudadanía. La modernización institucional, no se ha circunscrito únicamente a la esfera de lo tecnológico, sino que se ha orientado hacia el cambio de actitud de los funcionarios municipales frente a los retos planteados en la planificación estratégica cantonal: el desarrollo humano integral y sostenible.

Participación y transparencia se complementan

Los procesos de participación ciudadana y de transparencia son complementarios. Los Planes Operativos Anuales, resultado de las asambleas participativas, se constituyeron en el insumo principal para el proceso de Rendición de Cuentas del año 2002, y los resultados de la rendición de cuentas, a su vez, se constituían en el insumo principal para elaborar el plan operativo del año siguiente, tanto en las parroquias, como en Tabacundo; estos dos procesos a su tiempo constituyeron la base para elaborar la propuesta de actualización del plan de desarrollo cantonal que se trabajó en la Asamblea Cantonal.

Actualmente, en Pedro Moncayo no es posible concebir

la participación ciudadana sin la transparencia; y a la inversa, la transparencia no se ejecuta plenamente sin el marco adecuado de la participación ciudadana. Los espacios generados cumplen las dos condiciones, las asambleas de planificación participativa (cantonal y parroquiales), por ejemplo, no serían posibles sin transparencia en el manejo de la información previa y en el conocimiento que la colectividad tiene de los diversos procedimientos institucionales de la municipalidad.

Las asambleas de rendición de cuentas, no serían posibles sin la participación de los actores cantonales, ante quienes el Municipio y el Consejo Interinstitucional rinden cuentas; es más inclusive estos actores objeto de la rendición, paulatinamente rinden cuentas de los compromisos asumidos y, lo que es fundamental, de sus deberes como ciudadanos del cantón.

A manera de conclusiones

En el marco general de la globalización, que trae como consecuencia el debilitamiento de los estados nacionales, el papel que cumplen los gobiernos locales es fundamental y estratégico, toda vez que por su relación inmediata y cercana con la realidad social, económica y natural de sus respectivas jurisdicciones¹³, están en la posibilidad de generar propuestas alternativas de desarrollo, basadas en la participación, la inclusión, la solidaridad y la sinergia de los actores locales. La planificación estratégica estructurada con la participación de todos los actores permite a la comunidad cantonal, la apropiación de los programas, planes, proyectos y obras específicas que no son dádivas del gobierno de turno, sino construcciones colectivas de todo el cantón.

El carácter estratégico de la acción de los gobiernos locales, se expresa de otra parte, en las acciones efectivas por lograr la gobernabilidad en nuestros cantones. El tema, convertido en muletilla de justificación para tapar la inoperancia del gobierno central, en lo local, con la participación ciudadana y la transparencia, deja de ser un problema y se convierte en potencialidad para el desarrollo. La gobernabilidad en Pedro Moncayo, se ha

conseguido a través de la búsqueda permanente del equilibrio en el ejercicio del poder local, en la democratización de la toma de decisiones, en la construcción efectiva de ciudadanía.

La modernización y descentralización del Estado, requieren para ser efectivas de instituciones sólidas y con buenos niveles de credibilidad. El proceso de participación ciudadana y transparencia en Pedro Moncayo, ha permitido revalorizar lo público, desde la perspectiva interna y externa del municipio, esto resulta desde luego, en una posibilidad de reconstruir al Estado desde sus propias bases o instancias menores, como son los gobiernos locales.

Logros alcanzados

- La reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal concede actualmente licencia por maternidad a las alcaldesas y concejales; esto nace en virtud de que anteriormente existía oscuridad sobre este tema. La Municipalidad de Pedro Moncayo elevó a consulta, a la Procuraduría General del Estado, y puso en conocimiento de otras instituciones este hecho. Así, en la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal se incluye un artículo que dice: "Art. 64. Deberes y atribuciones. La acción del Concejo está dirigida al cumplimiento de los fines del municipio, para lo cual tiene los siguientes deberes y atribuciones generales: normar la organización y el funcionamiento del concejo, para lo cual dictará su reglamento interno; organizar e integrar las comisiones y conceder licencia al Alcalde y a los concejales. El concejo en forma obligatoria concederá licencia con remuneración o dietas según corresponda para los casos de maternidad, hasta por noventa días".
- La Comisión de Control Cívico de la Corrupción, apoyó el proceso de rendición de cuentas en el cantón Pedro Moncayo, a través del proyecto "Municipios Transparentes" y fue el caso de investigación que sirvió de base para la publicación "Manual para la Gestión Municipal Transparente"
- El programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, publicó el manual "Gestión Municipal Transparente experiencia de Rendición de Cuentas cantón Pedro Moncayo", documento que ha sido difundido a nivel nacional e internacional.
- Se creó la primera empresa municipal de agua potable en el Ecuador, en la cual la mayoría de los miembros del directorio son representantes de la sociedad civil organizada; se creó el Fondo Forestal, que consiste en una tasa que permite recaudar recursos económicos que serán invertidos exclusivamente en el manejo ambiental y que es cobrada en la carta de pago por el servicio de agua potable.
- Se realizó una reingeniería institucional en la municipalidad con el recurso técnico humano del mismo establecimiento. Gracias al buen trabajo realizado, se asesoró luego al Municipio de Sucúa en este tema, y se contó con instrumentos técnicos aún antes de que se emita la reforma a la Ley de Carrera Civil y Administrativa y su reglamento.
- Se trabajó conjuntamente con las Juntas Parroquiales, apoyándolas inicialmente en temas de capacitación y luego en la elaboración de sus Planes de Desarrollo y en sus Planes Operativos Anuales (los primeros a nivel nacional).
- Se creó el primer Consejo Cantonal de Salud dentro de la ley del sistema nacional de salud.
- Se creó el espacio saludable, administrado por jóvenes del Cantón a través de una microempresa juvenil.
- Se ingresó en la plataforma internacional PIMEX
- Se alcanzó el Premio Especial "E-inclusión" en el Concurso Latinoamericano de ciudades digitales.
- Se lograron los siguientes premios en el Concurso de las Mejores Prácticas Seccionales:
 - Categoría Transparencia "Primer Lugar Práctica de Rendición de Cuentas".
 - Categoría de Servicios "Primera mención de honor Práctica Relleno Sanitario".
 - Categoría Mejoramiento Institucional "Segunda mención de honor Catastro Municipal".

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional) es una sociedad consagrada a la tarea de desarrollar recursos humanos y organizaciones dentro de la cooperación internacional. Sus ofertas van dirigidas a cuadros técnicos y directivos, así como a personas con poder decisorio en el ámbito económico, político, administrativo y de la sociedad civil. InWEnt coopera en la misma medida con socios en países en desarrollo o en proceso de reformas y en países industrializados, llegando anualmente a unas 55.000 personas.

InWEnt con su proyecto de «Fortalecimiento Institucional Sostenible de ONGs en la Región Andina» (Condored) y en alianza con el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED), presenta este material de capacitación con la finalidad de analizar experiencias de incidencia política en Bolivia, Ecuador y Perú.

Este módulo contiene herramientas prácticas para llevar a cabo procesos de incidencia política, aportando así al compromiso y al espíritu participativo de los actores locales en los procesos políticos democráticos.

El material presentado nos aproxima al debate de las oportunidades y amenazas para los procesos de incidencia en la región andina, como una herramienta para la participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno o en otras instancias de poder. Esta es una de las vías - junto con los procesos electorales, cabildos abiertos, entre otros -, a través de la cual, diferentes sectores de la sociedad civil pueden avanzar en sus agendas y tener impacto en las políticas públicas, participando de forma democrática y sistemática en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan su vida.

CONDORED

Ecuador - Perú - Bolivia

inWEnt

Internationale Weiterbildung
und Entwicklung gGmbH

ded

Deutscher
Entwicklungsdienst



InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH

Friedrich-Ebert-Allee 40

53113 Bonn

Fon: +49 (0) 2 28 - 44 60 - 0

Fax: +49 (0) 2 28 - 44 60 - 1766

www.inwent.org

www.inwent.org.pe