

**PROYECTO DE APOYO A
LAS ORGANIZACIONES LOCALES**
Módulos de capacitación

4 MÓDULO CONSTRUCCIÓN DE AGENDA PARA LA INCIDENCIA ANTE AUTORIDADES LOCALES





DECIDAMOS
CAMPANA
POR LA EXPRESION
CIUDADANA

© DECIDAMOS,
Campaña por la Expresión Ciudadana

Colón 1700 c/ París. Asunción, Paraguay
Teléfonos: (595 - 21) 425 850/2
Fax: (595 - 21) 421 888
E-mails: comunicacion@decidamos.org.py
Sitio Web: www.decidamos.org.py
Julio, 2011

Con el apoyo de:



**Développement
et Paix**

Objetivos del módulo:

Comprender qué es una AGENDA ciudadana, cómo se construye, e identificarla como una herramienta fundamental para que las organizaciones ciudadanas puedan realizar incidencia ante las autoridades estatales, en particular ante las autoridades municipales.

Identificar la importancia de elaborar e implementar un Plan de Incidencia para lograr que las propuestas señaladas de la AGENDA sean incorporadas a las políticas públicas.



Qué es incidencia?

¡EY!
¡AUTORIDADES!
¡¡ESCUCHEN!!



Incidencia se refiere a la capacidad para influir en las decisiones de las autoridades a fin de que formulen y/o desarrollen políticas públicas en los ámbitos en el que estamos interesados.

“Es el conjunto de esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de políticas y programas del sector público por medio de la persuasión y la presión ante las autoridades estatales” (Arnillas: 2009).

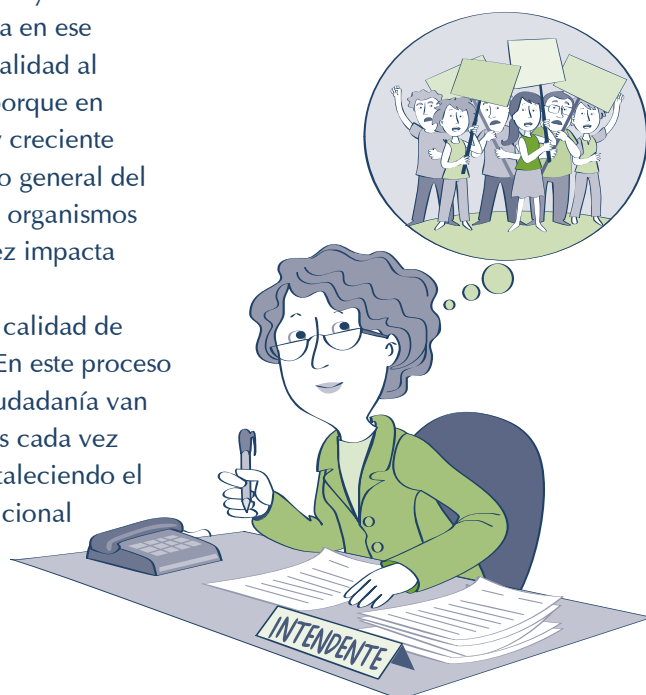
Su propósito es lograr cambios que beneficien a la población o a sectores afectados por el problema. Para hacer incidencia es necesaria una participación activa y voluntad de las organizaciones y de sus miembros porque la incidencia implica un conjunto de acciones intencionadas, pensadas y cuidadosamente planificadas.

Por qué es importante la incidencia?

La participación activa de la ciudadanía para la incidencia contribuye a fortalecer el sistema democrático, a favorecer la creación de nuevos vínculos y relaciones entre el Estado y la Sociedad y ayuda a mejorar la gestión de los organismos públicos.

La incidencia ciudadana y la participación que se da en ese proceso le da mayor calidad al sistema democrático porque en un proceso continuo y creciente aporta al mejoramiento general del funcionamiento de los organismos públicos y esto a su vez impacta favorablemente en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En este proceso las autoridades y la ciudadanía van incorporando prácticas cada vez más democráticas, fortaleciendo el funcionamiento institucional del país y generando nuevas formas de participación.

¿Por qué empezamos hablando de la incidencia? Porque entender lo que es la incidencia nos ayudará a comprender claramente qué es una AGENDA y cuál es la importancia que tiene la misma para poder hacer incidencia.



Construyendo nuestra Agenda para incidir ante las autoridades



El punto de partida para llevar adelante un Plan o proceso de incidencia es definir con claridad **cuál es el problema o los problemas** cuya solución vamos a exigir a las autoridades, **y qué propuestas** les presentaremos para que solucionen dichos problemas. Es decir, debemos definir nuestra **Agenda**.

! **Agenda Ciudadana** es el conjunto de demandas y propuestas para la solución de determinados problemas,

que las organizaciones ciudadanas o locales presentan a las autoridades para que éstas las apliquen o la incorporen en una política pública. Por ello, un Plan de incidencia es el que tiene por objeto influir en las autoridades correspondientes para que nuestra Agenda Ciudadana pase a formar parte de la Agenda Pública, es decir de la lista de problemas que las autoridades e instituciones públicas han decidido atender.

Para definir nuestra Agenda debemos tener en cuenta lo siguiente:

El problema o los problemas que queremos encarar deben estar claramente definidos, delimitados y formulados con la mayor especificidad posible.

Si nuestra formulación del problema es muy general o muy vaga, los objetivos también serán muy generales y difíciles de llevar a cabo. Algunas preguntas que ayudan a definir el problema son: Cuál es el problema que queremos encarar, sus principales efectos. Cuáles son las causas que la generan? ¿A quiénes afecta el problema: cuantos son, donde están? ¿Cómo les afecta el problema? ¿Afecta el problema a todos por igual? Que deberíamos hacer si nos damos cuenta que no conocemos bien el problema? ¿Cómo y quiénes van a participar en la formulación del Plan de incidencia?

Es fundamental hacer un buen **diagnóstico** del problema o problemas que queremos encarar. Un aspecto importante también es que si encontramos varios problemas a encarar, tendremos que **priorizar**, es decir tendremos que ver cuál es el problema o problemas más urgentes o importantes que requieren solución, y entonces nuestro Plan de Incidencia deberá concentrarse primeramente en el problema o problemas priorizados.

Definir “Cuál es nuestra propuesta de solución u objetivos”.

Algunas preguntas que pueden ayudar a definir nuestra propuesta son: ¿Cuáles son las políticas y acciones que ayudarán a encarar mejor este problema y favorecerán que todos y todas accedan a este derecho? ¿Por qué pensamos que esta es la mejor alternativa. Hemos pensado en otras opciones?. El objetivo debe ser muy específico, alcanzable en un tiempo delimitado y si es posible debemos visualizar algunos elementos que nos permitan medir, probar que ese objetivo se ha logrado. Algunas preguntas claves: ¿Qué es lo que nos proponemos alcanzar y en cuanto tiempo? ¿Qué aspectos de nuestra propuesta son innegociables y cuáles sí?

Nuestra propuesta debe ser viable.

Muchas veces el fracaso de las acciones de incidencia se da porque nuestras propuestas solo son un conjunto de consignas, pero a la hora de definir qué hacer y cómo hacer, la falta de contenido de nuestras propuestas hace que las autoridades y otros actores puedan imponer sus propuestas y visiones. Por ello es fundamental desarrollar una propuesta política y técnicamente viable. Cuando nuestro tema tiene aspectos técnicos es muy importante el apoyo de profesionales con quienes tenemos que debatir sobre lo que queremos para que nos ayuden a elaborar una propuesta que tenga los detalles del qué y cómo hacerlo.





Un ejemplo de esquema de ayuda a sintetizar nuestra propuesta

CUÁL ES EL PROBLEMA QUE QUEREMOS ENCARAR?

Escasas oportunidades de desarrollo de la población de nuestro distrito que genera una alta migración de jóvenes y del abandono de las actividades productivas tradicionales.

CUÁL ES EL OBJETIVO O PROPUESTA O SOLUCIÓN

Elaborar y desarrollar un plan de desarrollo del Municipio con participación de autoridades municipales, departamentales y organizaciones ciudadanas.

¿CUÁLES SON NUESTROS PRINCIPALES ARGUMENTOS?

Un plan de desarrollo del municipio adecuadamente elaborado e implementando:

- | Evitará o disminuirá la migración de jóvenes hacia los centros urbanos.
- | Fortalecerá las economías locales.
- | Generará nuevas oportunidades para el desarrollo de las comunidades y de los y las jóvenes de estas localidades.

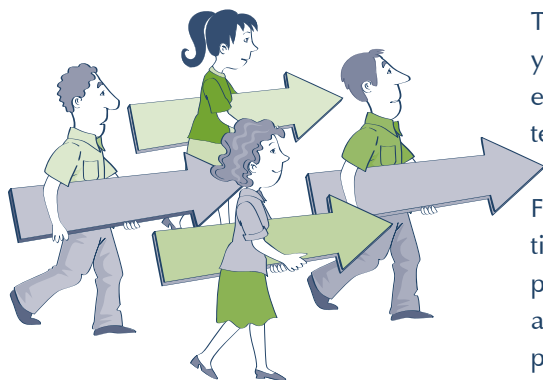
El Plan de Incidencia



Una vez definida nuestra Agenda (los problemas que queremos encarar, y las propuestas de solución), el siguiente paso es preparar el Plan de Incidencia, para que se puedan hacer realidad las propuestas de nuestra Agenda.

Un Plan de Incidencia es el conjunto específico de acciones que permitirá que nuestras propuestas sean conocidas y aceptadas por la mayor cantidad de actores sociales

e incorporadas como políticas públicas a través de la decisión de las autoridades correspondientes. Una cuestión clave es que el plan es un conjunto pensado y articulado de acciones de acuerdo a las necesidades de incidencia y no una acción aislada. No se trata de hacer solo una protesta o movilización sino que un conjunto de diferentes tipos de acciones que permitirá efectivamente lograr el objetivo.



¿Que debe contener el Plan de Incidencia?

El Plan de Incidencia debe contener acciones para:

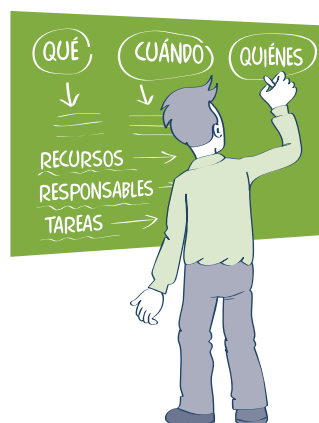
- a) influir en las autoridades que toman las decisiones claves sobre los problemas y propuestas planteadas,
- b) sensibilizar e influir en todos los actores sociales que serán afectados por nuestras propuestas.

Para poder definir estas acciones debemos analizar a cada una de estas autoridades y actores, especialmente como están posicionados en relación a nuestras propuestas. También debe incluir un análisis de nuestra propia organización: sus fortalezas y debilidades, su experiencia o no en este tipo de acciones, nuestra capacidad de establecer vínculos con otras organizaciones, si ya conocemos como se trabaja con las autoridades y otros grupos de poder.

Todo esto para utilizar mejor lo que ya sabemos hacer y tratar de mejorar en aquellos aspectos en los que tenemos debilidades.

Finalmente todo este análisis tiene que llevar a una cuidadosa planificación de cada una de las acciones que vamos a realizar. Esta planificación debe indicarnos qué vamos a hacer, cuándo lo vamos a hacer, qué recursos necesitamos para llevar a cabo eficazmente el Plan y quiénes son los responsables de realizarla, detallando si es posible todas las tareas más importantes con los responsables o equipos encargados de hacer cada tarea.

El Plan debe indicar también cómo vamos a dar seguimiento al cumplimiento o no de estas acciones, de manera que en el mismo proceso de incidencia podamos hacer los ajustes necesarios para garantizar que estamos ejecutando adecuadamente el Plan.



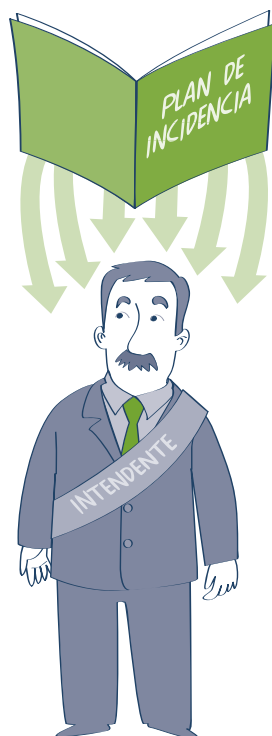
Mapa de actores: Paso necesario para elaborar el plan

El Mapa de Actores (o Mapa de Poder) nos permite tener un análisis detallado de todos los actores que actúan en la sociedad y que tienen diferentes grados de poder en relación al tema de incidencia y que por ello, debemos conocerlos porque tomarán decisiones o asumirán posturas que van a afectar las posibilidades de éxito de nuestra propuesta o propuestas. Un análisis preciso nos permitirá prever todas las acciones necesarias para actuar frente a cada uno de estos actores.

I En primer lugar, tenemos que identificar a quién o a quiénes exactamente corresponde tomar la decisión final. Es decir, identificar el organismo o autoridad pública que puede tomar la decisión de incluir nuestra propuesta como una política pública. Un paso muy importante es tener muy claro quiénes toman estas decisiones, porque muchas veces llevamos propuestas a diferentes organismos públicos sin tener claro quién o quiénes son los que toman la decisión y eso retrasa innecesariamente nuestro plan de incidencia. Esta autoridad que toma la decisión en la materia que nos moviliza es el “el actor

clave, el blanco de nuestra acción de incidencia”. Esta autoridad puede ser una persona (Por ejemplo: El/la Intendente de nuestro Municipio) o un cuerpo colegiado (Por ejemplo: la Junta Municipal) o ambos.

Cuando el blanco ante el que vamos a incidir es un cuerpo colegiado como por ejemplo la Junta Municipal, debemos conocer como está integrada, qué sector político tiene mayor peso y ver si ya tenemos experiencia de trabajo o vínculos con esos diferentes sectores, con los líderes de bancada o miembros claves.



Tenemos que saber si ya conocen nuestra propuesta o no y luego en base a este análisis definir las acciones que nos ayudarán a lograr que traten y aprueben nuestra propuesta.

En el caso que diferentes autoridades tengan que tomar una parte de la decisión sobre nuestra propuesta debemos planificar acciones diferenciadas para cada uno de ellos. Por ejemplo, qué debemos hacer para lograr apoyo del Intendente y qué hacer para lograr apoyo de la Junta Municipal.

Una cuestión clave es conocer con precisión cuál es el mecanismo o procedimiento para tomar estas decisiones, si el mecanismo está establecido en la ley o es una práctica habitual, y si en ese procedimiento está establecido un mecanismo para la participación ciudadana.

Para definir acciones que puedan influir en la decisión de las autoridades hay que tener en cuenta que ellos en general reciben una cantidad de demandas y que están presionados por diferentes sectores de la sociedad que les reclama solución a esas demandas y que al no contar siempre con los recursos disponibles para encarar todas a la vez, habitualmente deciden en función de lo que les trae mayor rédito político o responden a aquellos sectores que tienen mayor capacidad de presión. Todo esto nos llevará a planificar con precisión qué es lo que debemos hacer, dónde y cuándo, a fin que las autoridades incorporen nuestras propuestas en sus decisiones y en las políticas públicas.

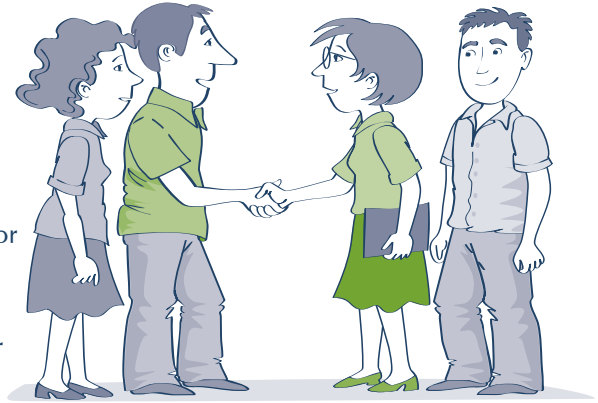


JUNTA MUNICIPAL

I En segundo lugar, identificar a los posibles aliados. Aunque podemos concluir que solos no podremos lograr el objetivo, no es conveniente hacerlo solos dado que una articulación de organizaciones y sectores sociales va a tener mayor legitimidad y peso, y por tanto, mayor capacidad de presión frente a las autoridades. Asimismo una alianza de organizaciones permite compartir recursos y reducir costos de una campaña o plan de incidencia.

Pero construir estas articulaciones no suele ser fácil por lo que en el proceso de formación es fundamental que definamos claramente cuál es el propósito de nuestra alianza, cómo vamos a construir un compromiso de colaboración y participación en nuestras organizaciones para lograr el objetivo de la alianza, cómo involucrar a todos los integrantes de las organizaciones y cuál va a ser el espacio de coordinación de las acciones conjuntas.

Aunque no necesariamente vamos a coincidir en todo con nuestros potenciales aliados, debemos ser capaces de encontrar aquellos puntos de coincidencia y sobre esos puntos construir la alianza. Debemos evitar que diferencias secundarias se conviertan en un obstáculo para la construcción de estas alianzas.



Es importante analizar con cuidado el grado de vinculación que tenemos con estos potenciales aliados, porque no será igual si son grupos cercanos con quienes ya hemos trabajado anteriormente o si son grupos con los que no tenemos mucha confianza ni cercanía.

Partiendo de la base que compartimos intereses comunes debemos desarrollar acciones que establezcan puentes entre las organizaciones y construyan confianza para poder trabajar juntos.

En base a todos estos elementos podremos definir todas las acciones más adecuadas para construir una sólida alianza y articulación que permita hacer una efectiva incidencia y así lograr que nuestra propuesta sea implementada por las autoridades e instituciones públicas.

I En tercer lugar, identificar a los actores que se opondrán a nuestra propuesta. Son aquellos grupos o personas cuyos intereses son opuestos a los nuestros y por tanto, eventualmente se opondrán a nuestra propuesta.



Para definir nuestras acciones es muy importante conocer en profundidad a estos grupos, si tienen propuestas e influencia en las autoridades que van a tomar la decisión, si tienen una buena organización y recursos y si van a ejercer una oposición activa a nuestras propuestas. Las acciones que encaramos deben tener como objetivo neutralizar las propuestas y argumentos que este sector tiene para oponerse a nuestra propuesta.

Aunque casi siempre es inevitable una confrontación de posiciones con este grupo, habría que pensar también si es posible encontrar algunos puntos en común, para poder negociar acuerdos a partir de esos puntos en común. En todos los casos posibles, es importante establecer vínculos con estos sectores, acordar espacios de diálogo y negociación, siempre que eso no afecte lo esencial de nuestra propuesta.

I Finalmente, hay que identificar aquellos actores que están indecisos o indiferentes. Son aquellos grupos o personas que también podrían estar interesados en nuestra propuesta, pero que están indiferentes o indecisos por diferentes razones.



Es importante saber en primer lugar, qué importancia tendría que ellos se involucren activamente y si ésta participación podría ser decisiva a favor de nuestra propuesta. También es conveniente conocer la forma y grado de organización de estos sectores.

Es relevante conocer las razones de su indefinición o indiferencia: si es por desconocimiento y falta de información o porque no tienen suficiente confianza hacia nosotros.

Todos estos elementos analizados nos darán elementos para definir las acciones que permitan que ellos tomen partido a favor de nuestra propuesta.

UN ESQUEMA PARA CONSTRUIR EL MAPA DE ACTORES O MAPA DE PODER.

El siguiente cuadro es un esquema que puede ayudar a construir el mapa y las acciones que debemos encarar en el plan de incidencia:



| ACTORES | CARACTERÍSTICAS | ACCIONES POSIBLES |
|---|--|--|
| El blanco principal de la Incidencia | <p>Es la autoridad o autoridades cuyas decisiones van a decidir sobre la incorporación de nuestra propuesta en una política pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> ! <i>¿Quién o quiénes son?</i> ! <i>¿Qué procedimientos siguen para tomar decisiones y en qué espacios?</i> ! <i>¿Cuál es su postura frente a nuestra propuesta?</i> ! <i>¿Tenemos contacto con ellos? Cuáles? Conocen nuestra posición?</i> | <p>¿Qué tipos de acciones deberíamos realizar para lograr que aprueben una política pública que incorpore nuestras propuestas?</p> |
| Aliados o potenciales aliados | <p>Son grupos, organizaciones o personas cuyos intereses pueden coincidir total o parcialmente con nuestras propuestas y por tanto, pueden ser nuestros aliados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ! <i>¿Quiénes son y que piensan sobre nuestra propuesta?</i> ! <i>¿Conocen nuestras propuestas y que posición tienen respecto a ella?</i> ! <i>¿Cuáles son sus intereses? Están o no organizados? Cómo?</i> ! <i>¿Qué beneficios obtendrían si se aprueba nuestra propuesta?</i> | <p>¿Qué deberíamos hacer para que acompañen nuestra propuesta?</p> |
| Opositores a nuestra propuesta | <p>Son aquellos grupos, personas u organizaciones cuyos intereses podrían ser afectados negativamente por nuestra propuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ! <i>¿Quiénes son y desde dónde operan?</i> ! <i>¿Están organizados? Cómo?</i> ! <i>¿Cuáles son sus intereses y cuál es su posición respecto a nuestra propuesta?</i> ! <i>¿Tienen influencia sobre las autoridades que toman decisiones y sobre otros actores?</i> ! <i>¿Qué amenaza representan para nuestra propuesta?</i> ! <i>¿Tenemos algunos puntos en común con ellos?</i> | <p>¿Qué acciones deberíamos realizar para neutralizar sus posiciones?</p> |
| Actores indecisos o Indiferentes | <p>Son aquellos grupos, personas u organizaciones que eventualmente podrían tener intereses comunes con nuestra propuesta, pero que no han tomado posición sobre la propuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ! <i>¿Qué otros grupos podrían tener interés en el tema en el que queremos incidir?</i> ! <i>¿Por qué no han tomado una posición al respecto?</i> ! <i>¿Tienen información al respecto?</i> ! <i>¿Están organizados y qué importancia tendría su apoyo a nuestra causa?</i> | <p>¿Qué deberíamos hacer para que tomen posición a favor de nuestra propuesta?</p> |

Análisis de nuestras fortalezas y debilidades

Analizar las fortalezas y debilidades de nuestra organización en relación al plan de incidencia que queremos llevar adelante nos permitirá identificar las principales habilidades y capacidades que ya tenemos y que podemos aprovechar para hacer un trabajo organizado y también, nos permitirá identificar nuestras debilidades o falta de experiencia en este tipo de acciones. Todo esto para planificar y desarrollar todas aquellas acciones de capacitación y formación que nos permita superar esas debilidades y así fortalecer nuestra organización para mejorar la implementación del Plan la incidencia.



Entonces, es conveniente hacer un inventario de habilidades de nuestros integrantes o de las diferentes organizaciones que conforman la alianza y precisar en qué áreas y ámbitos tenemos nuestras mayores debilidades. **Algunas preguntas claves que nos ayudan a identificar y precisar nuestras fortalezas y debilidades son:**

¿En qué ámbitos tenemos mayores habilidades y capacidades desarrolladas: en articulación y movilización de nuestras bases, en negociar y trabajar con las autoridades, en desarrollar campañas dirigidas a la ciudadanía, en elaborar propuestas serias y técnicamente viables?.

¿Nuestra organización es reconocida y tiene credibilidad en la sociedad y ante las autoridades y específicamente sobre el tema en el que vamos a incidir o en general es poco conocida y no nos relacionan con ese tema?

¿Tenemos buenos voceros/as con capacidad para argumentar ante las autoridades y otros actores sociales o hay muy poca experiencia en este ámbito?

¿En qué áreas y ámbitos tenemos nuestras mayores debilidades?

Combinamos las protestas y movilizaciones con la elaboración de propuestas y otros tipos de acciones o tenemos experiencia en el uso combinado de diferentes acciones de acuerdo a las necesidades de incidencia?

¿Nuestra estructura interna tiene un funcionamiento regular con reuniones periódicas en las que se analizan y toman las decisiones en conjunto y se asumen responsabilidades de acuerdo a las capacidades y funciones que tiene cada persona o equipo de trabajo o todas las decisiones y tareas está sobrecargadas sobre un pequeño grupo?

¿Tenemos un equipo de comunicación conformado y con experiencia probada en utilizar diferentes estrategias y medios para comunicar tanto a nivel interno como externo o no?

Algunas orientaciones para hacer una planificación cuidadosa y detallada de todo lo que debemos hacer

Todo el análisis previo que hacemos es para identificar qué acciones (de cabildeo, articulación, comunicación, etc.) se deben realizar para tener incidencia y lograr que la ciudadanía conozca y apoye nuestras propuestas y las autoridades definan una política pública que incorpore nuestras propuestas.

Todas las acciones deben incluirse en un esquema de planificación que nos permita precisar todas las tareas que implica cada una de las acciones a realizar, en qué plazo, qué recursos vamos a necesitar para realizarlas y que persona o equipo es responsable de coordinar cada una de las acciones.

Es necesario definir cuál será el mecanismo para dar seguimiento a las acciones que se van realizando, porque ello nos va a permitir ir corrigiendo y ajustando en el mismo proceso las acciones para que sean efectivas. También es muy importante establecer la evaluación del Plan de incidencia.

A CONTINUACIÓN UN ESQUEMA BÁSICO DE UN PLAN:

19

| Actividades | Tareas | Responsable | Fecha y plazos | Recursos necesarios |
|---|--|--|---|---|
| Acá se incorporan todas las acciones que debemos realizar, si es posible en el orden de realización en que deben hacerse. | Si es necesario hay que precisar las tareas claves que deben hacerse para que una actividad se concrete efectivamente. | Personas y equipos responsables de las actividades y tareas. | Las fechas o plazos límites en los que deben realizarse las actividades y tareas. | Precisar qué recursos vamos a necesitar para realizar cada actividad y tarea. |

EN RESUMEN...

La construcción de una Agenda es el paso inicial de un proceso de incidencia. Entonces, dicho proceso de incidencia tiene las siguientes partes o etapas:

1. Construcción de Agenda (Problemas y Propuestas/Objetivos)
2. Definición del Mapa de Actores.
3. Análisis de fortalezas y debilidades de la organización.
4. Elaboración e implementación del Plan de Incidencia (Actividades, Tareas, Responsables, Fecha/Plazos, Recursos necesarios)



BIBLIOGRAFÍA

Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana; "El juego de la planificación" Decidamos; Asunción, Agosto 2004

Bareiro, Line y Soto Clyde; "Planificación de Incidencia en la Agenda pública" CDE; Asunción, 2003

Arnillas Federico L.; "Incidencia en políticas públicas" Power Point Paraguay, Marzo 2009

Brucke, Sonia; "Cabildeo e Incidencia. Un programa para mejorar la capacidad de incidir en políticas públicas" – Power Point Asunción; 2009

Proyecto Construyendo Políticas públicas. Tejiendo redes desde la Juventud; "Módulos de capacitación" Alter Vida, Decidamos, Diakonia; Asunción, 2010

Decidamos. Campaña por la expresión ciudadana; "Folleto No. 2 Espacio Joven Políticas públicas y derechos" Decidamos; Asunción, Febrero 2008

Decidamos. Campaña por la expresión ciudadana; "Folleto No. 3 Espacio Joven Planificación y Agenda" Decidamos; Asunción, Febrero 2008

Decidamos. Campaña por la expresión ciudadana; "Folleto No. 5 Espacio Joven Estrategias y acciones para exigir derechos" Decidamos; Asunción, Febrero 2008

Medellin Torres, Pedro; "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad" CEPAL; Santiago de Chile, Julio 2004

DECIDAMOS. Campaña por la Expresión Ciudadana; "Ley Orgánica Municipal" DECIDAMOS; Asunción, Marzo de 2010

DECIDAMOS. Campaña por la Expresión Ciudadana; "Comisiones Vecinales para qué?" DECIDAMOS; Asunción, Abril 2010

BUARQUE, S.; Metodología de Planeamiento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável, IICA; Recife, 1999

DECIDAMOS
CAMPAÑA
POR LA EXPRESIÓN
CIUDADANA