

Contenido

Presentación.	5
1. ¿Qué son las expresiones organizadas de la sociedad civil (EOSC) en el contexto actual de nuestras sociedades?	7
Los tipos de EOSC	
Las “dobles transiciones”	11
-Las transiciones políticas	12
-Las transiciones económicas	13
Cómo se reflejan las transiciones políticas y económicas en el Bienestar de la gente	14
La globalización	15
2. ¿Qué retos enfrentan las expresiones organizadas de la Sociedad civil?	17
Cómo debe ser la relación entre Estado y sociedad civil	19
¿Cómo pueden las EOSC operar en escenarios inciertos?	20
La unión hace la fuerza	21
3. ¿Por qué es importante que las expresiones organizadas de la Sociedad civil se apropien de los derechos humanos?	25
Sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos	29
4. ¿Por qué los derechos humanos, la acción colectiva y la Incidencia son clave para promover la inclusión?	31
¿En qué se incide en el nivel nacional? El ciclo de las Políticas públicas	34
Para las expresiones organizadas de la sociedad civil ¿es posible incidir En las políticas públicas?	35
5. ¿Cuáles son los ingredientes clave de la incidencia?	39
El diagnóstico de la situación	39
La definición del problema	39
El planteamiento de los objetivos	40
La identificación de las alianzas	40
El auto análisis: fortalezas y debilidades propias; oportunidades Y amenazas ajenas	41
La definición de estrategias	43
El aprovechamiento de las ventanas de oportunidades	43
El fortalecimiento de una visión estratégica	45
La planificación estratégica	46
La elaboración de un plan operativo	47
El seguimiento, la evaluación y los ajustes periódicos	48
La rendición de cuentas	49
Bibliografía	51

PRESENTACIÓN

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Visión Mundial unieron sus esfuerzos en el año 2002, para poner a disposición un material pedagógico producido por el IIDH a mediados de los noventa, actualizando la información en lo que constituyó la segunda impresión de la *Guía para la Promoción de los Derechos Humanos* y de los módulos *Protección de los Derechos Humanos* (1), *Participación Ciudadana* (2) y *Resolución Pacífica de Conflictos* (3). Adicionalmente, se produjo un nuevo módulo *Promoción y Defensa del Derecho a la Igualdad, Justicia, Desarrollo y Respeto para las Personas que Viven con VIH/SIDA* (4).

Pretendemos ahora contribuir con las organizaciones que realizan labores de promoción y defensa de los derechos humanos, mediante un quinto módulo: *Inclusión, Derechos Humanos e Incidencia Política*. Este material brinda conocimientos y herramientas de trabajo que permitan desarrollar prácticas efectivas de planificación y de definición de estrategias de incidencia, así como técnicas que faciliten el monitoreo y evaluación de los logros alcanzados y de los compromisos obtenidos durante los procesos.

Con estos materiales pedagógicos, el IIDH y Visión Mundial desean aportar a la compleja construcción de sociedades y relaciones más igualitarias, solidarias y respetuosas de los derechos humanos.

Roberto Cuéllar
Director Ejecutivo

IIDH

Corma Villacorta
Vicepresidente Regional América Latina y el
Caribe
Visión Mundial Internacional

1 ¿Qué son las expresiones organizadas de la sociedad civil (EOSC) en el contexto actual de nuestras sociedades?

Este documento va dirigido a las **expresiones organizadas de la sociedad civil (EOSC)** que buscan mejorar las condiciones de vida y la participación social y política de mujeres, pueblos indígenas y afro descendientes. Estas EOSC son muy numerosas y se caracterizan por las diversas poblaciones con las cuales trabajan, que a su vez cuentan con diferentes condiciones de vida y requieren de satisfacciones distintas en el goce de sus derechos.

Este módulo está dirigido a aquellas expresiones organizadas de la sociedad civil que operan en contextos democráticos y, en mayor o menor grado, bajo el amparo del sistema de derechos humanos.

¿Qué son las expresiones organizadas de la sociedad civil?

Incluyen organizaciones, pero también expresiones más informales de redes y organizaciones sociales. Comprenden una diversidad de tipos y niveles de organización; pueden ir desde movimientos sociales y redes de contactos y apoyos a los movimientos, hasta organizaciones sociales que dan estructura a los movimientos sociales y organizaciones de soporte técnico; todas pueden ser locales, nacionales e internacionales y tener además distintas perspectivas políticas e ideológicas. En suma, si algo no son las EOSC, es un conjunto homogéneo. Interesa en este documento compartir ideas con aquellas EOSC que están preocupadas por el cambio social a favor de poblaciones históricamente excluidas, como las compuestas por mujeres, afro descendientes e indígenas.

Las expresiones organizadas a las que va dirigido este módulo tienen algo en común:

- Crean en la democracia y trabajan por su ampliación; operan dentro de las reglas del juego de la democracia.
- Forman parte de sectores de la población que viven la cara excluyente de la democracia.
- Enfrentan la tensión que se produce al querer contribuir a la consolidación de democracias que no siempre tienen capacidad de respuesta ante sus necesidades.

Pero son diferentes porque:

- Responden a una gran diversidad de preocupaciones, historias y experiencias.
- Cada una posee una especificidad de exclusiones que busca superar y, si bien algunas poseen una raíz común, se manifiestan de manera diversa en cada una de las poblaciones. Por ejemplo, tanto las mujeres, como las personas afro descendientes e indígenas enfrentan altos porcentajes de pobreza. Sin embargo, la pobreza afecta de manera diferente a cada una de estas poblaciones de acuerdo con factores demográficos, geográficos y socioeconómicos.

Los pueblos indígenas han sido históricamente excluidos

Por su pertenencia a una etnia considerada minoritaria, razón por la que sus derechos humanos han sido y continúan siendo violados y el acceso a las oportunidades muestra grandes iniquidades, lo cual se refleja, por ejemplo:

- En el difícil acceso que poseen a la tierra y al crédito.
- En el deficiente acceso a los servicios públicos de salud, educación y vivienda, entre otros.
- En la incidencia de la pobreza que afecta a la mayoría de esta población.
- En la menor esperanza de vida.
- En la falta de reconocimiento y aceptación de sus expresiones de sus culturales, lingüísticas y religiosas.
- En la falta de acceso a puestos de representación política y de toma de decisiones.

Las mujeres indígenas son víctimas de estas discriminaciones, además de las propias de su género.

La población afro descendiente ha sido históricamente excluida...

Por su pertenencia a una etnia considerada también minoritaria que ha sido segregada de manera sistemática y a la que se le ha irrespetado su identidad y limitado el goce de los derechos humanos, lo cual se evidencia, por ejemplo:

- En la precaria inserción laboral en condiciones de inequidad.
- En la falta de reconocimiento y aceptación de sus expresiones

Las mujeres han sido históricamente excluidas...

Por el hecho de ser mujeres, es decir, su pertenencia al género femenino las ha hecho sujetas de toda clase de discriminaciones que les impiden el disfrute pleno de los derechos humanos y las excluye socialmente. Esta exclusión se refleja, por ejemplo:

- En el escaso número de mujeres que ocupan puestos de decisión.
- En el constante aumento del porcentaje de mujeres que viven en condiciones de pobreza.
- En las condiciones desfavorables en que las mujeres se han integrado al mercado laboral.
- El creciente aumento de la violencia ejercida en contra de las mujeres de todas las edades.

culturales, lingüísticas y religiosas.

- En la condición de pobreza que afecta a gran parte de sus integrantes.
- En el deficiente acceso, entre otros, a la salud, la vivienda y la educación.
- En el menor acceso a los puestos políticos de decisión y a los empleos con mejor remuneración.

Las mujeres negras son víctimas de estas discriminaciones, además de otras propias de su género.

- Creen en la democracia y trabajan por su ampliación; operan dentro de las reglas del juego de la democracia.
- Forman parte de sectores de la población que viven la cara excluyente de la democracia.

Ejemplos de expresiones organizadas de la sociedad civil en América Latina y el Caribe

GELEDES, Brasil	Organización no gubernamental de mujeres negras, cuya misión institucional es la lucha contra el racismo y el sexismo, así como la valoración y promoción de las mujeres negras, en particular, y de la comunidad negra en general.
ASONEDH, Perú	La Asociación Negra de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos es una organización no gubernamental, cuyo objetivo es la lucha contra todas las formas de discriminación racial o prejuicios contra la población negra.
CLADEM	El comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres es una red de mujeres y de organizaciones de mujeres que en toda América Latina y el Caribe, unen esfuerzos para lograr una efectiva defensa de los derechos de las mujeres en nuestra región.
Confederación Nacional Afro ecuatoriana. Ecuador	Organización representativa del Pueblo Negro ante las instituciones del Estado y ante la sociedad ecuatoriana. Entre sus objetivos destaca la lucha por la consolidación de su grupo social y la eliminación de las prácticas de discriminación racial.
Ecuarunari, Ecuador	Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador, que sirve de referencia para las nacionalidades y pueblos indígenas de la Sierra. Agrupa a las etnias, pueblos y nacionalidades indígenas más numerosas del país.
Corporación SISMA Mujer. Colombia	Organización integrada por un grupo multidisciplinario de investigadoras en ciencias sociales y en salud, con una amplia trayectoria en procesos comunitarios y sociales a nivel nacional y local. Su misión es aportar a la consolidación del movimiento de mujeres como actor político, para la defensa de los derechos de las mujeres y la transformación de su posición en la sociedad.
Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco, Paraguay	Organización que se propone contribuir a la restitución total, por parte del Estado paraguayo, de los territorios actualmente reivindicados por las comunidades Enxet y Toba Qom en extensión y calidad suficientes. Igualmente, contribuir a la preservación y al desarrollo de la identidad étnica de estos pueblos en sus respectivos hábitats. En este marco, los objetivos están orientados a fortalecer y garantizar la libre aplicación de las formas de participación y organización política, social, económica, cultural y religiosa indígenas, así como la vigencia del derecho consuetudinario.
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Perú	Organización no gubernamental feminista, dedicada a la promoción, defensa, incidencia política, investigación y capacitación en derechos humanos de las mujeres, que ejecuta sus actividades a través de cuatro áreas programáticas: desarrollo rural, derechos sexuales y ciudadanía en salud, derechos humanos y estudios y debate feminista.
Comisión de Juristas Indígenas, Argentina	Organización no gubernamental que posee, entre sus objetivos, los siguientes: defender, promover y difundir los derechos de los pueblos indígenas; brindar asistencia jurídica a los pueblos indígenas, sus comunidades y miembros; velar porque las normas consuetudinarias de los pueblos indígenas sean plasmadas en el derecho positivo argentino; proyectar, evaluar y ejecutar proyectos en sus aspectos jurídicos, económicos, educativos y de toda índole que beneficien los intereses de los pueblos indígenas argentinos, sus comunidades y miembros con criterio solidario y sin fines de lucro.
Centro Feminista de Información y Acción — CEFEMINA, Costa Rica	Organización no gubernamental que fomenta la auto-organización de las mujeres en las comunidades a través de la capacitación. En cada área de trabajo apoya individual y grupalmente a las mujeres en la defensa de sus derechos, desarrolla campañas de información y sensibilización, impulsa cambios legislativos y de políticas públicas, realiza investigaciones y elabora publicaciones.
Centro de Estudios de la Mujer, Honduras	Organización no gubernamental que busca promover y divulgar derechos humanos de las mujeres, mediante acciones de incidencia política, organización, capacitación, comunicación, investigación y servicios de atención.
Núcleo de Estudios Negros - NEN, Brasil	Organización del movimiento negro que lucha contra la discriminación racial en Santa Catarina y por el desarrollo de la población negra brasileña, mediante acciones que desarrollan en tres programas: justicia, educación y mujeres.

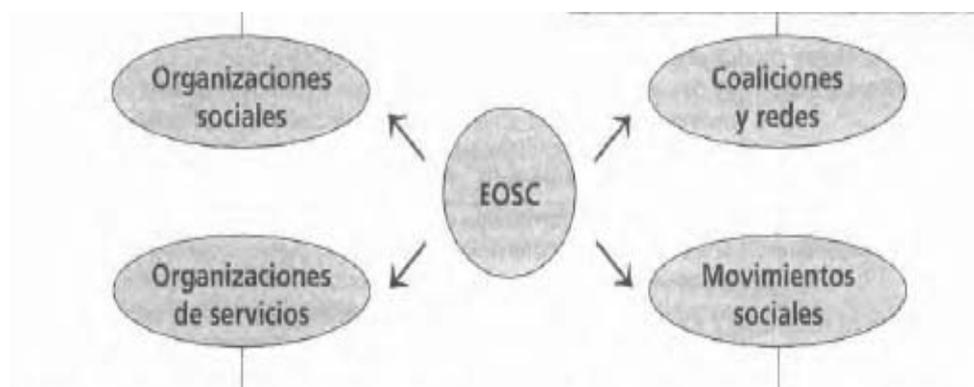
Lo que diferencia entre sí a las EOSC es cómo se organizan, cuáles son sus fines, cómo se financian, quiénes toman decisiones, para mencionar sólo algunos ejemplos. Las EOSC pueden clasificarse de muchas maneras. En este documento interesa hacer una distinción entre tipos de expresiones organizadas, que puede ser útil tener en cuenta a la hora de pensar y fortalecer las alianzas para la incidencia política entre organizaciones. No es lo mismo una organización que una organización de organizaciones, como lo son las coaliciones y los movimientos sociales. No es igual una organización que refleja los intereses de las personas que la integran (por ejemplo un colectivo de mujeres), que una que brinda servicios a otras personas y organizaciones (por ejemplo asesoramiento jurídico, microcrédito o cabildeo legislativo).

El siguiente gráfico ilustra esta diversidad:

Tipos de EOSC

Tienen membresía y se crean para representar o reflejar los intereses y las visiones de sus integrantes, sean personas u organizaciones. (Zald & McCarthy: 1987:20). El ejemplo tradicional es el de los sindicatos. Sin embargo mujeres, afro descendientes e indígenas han creado organizaciones sociales, generalmente, con estructuras más flexibles e informales. Las mesas nacionales de organizaciones indígenas, son un ejemplo de este tipo de EOSC.

Son coordinaciones entre organizaciones, sociales o de servicios. Pueden ser desde puntuales y con objetivos muy concretos, hasta permanentes y con objetivos muy amplios; desde muy informales hasta muy formales en su estructura, elección de autoridades y toma de decisiones. Pueden formarse entre organizaciones que se parecen mucho o que no se parecen. En América Central hay ejemplos recientes de coaliciones creadas por organizaciones de mujeres para incidir ante candidatos(as) durante la campaña electoral.



Prestan apoyo, principalmente en forma de servicios, a otras personas y organizaciones. Un ejemplo son las organizaciones que ofrecen albergue a las mujeres agredidas. A diferencia de las organizaciones y movimientos sociales, las personas que forman parte de las organizaciones de servicios son empleadas, no miembros de la organización, trabajan por el interés de la organización que ofrece el servicio y no por el suyo propio.

Son conjuntos de organizaciones personas que tienen una identidad propia; se oponen a algo y tienen algún grado de organización. (Melucci: 1989). Contienen redes de personas y organizaciones listas para movilizarse a favor o en contra del cambio social, así como personas que participan con recursos pero no necesariamente forman parte de grupos y organizaciones (Rucht: 1996). Un ejemplo es el movimiento de mujeres.

Siendo diversas, desde estos cuatro tipos de EOSC se puede trabajar por la inclusión de los derechos humanos de las poblaciones de mujeres, indígenas y afro descendientes.

Para reflexionar...

- *¿Cómo se llama la EOSC en la que participo?*
- *¿Cuál es su función principal?*
- *¿La puedo ubicar en el gráfico anterior?*

Esta variada gama de expresiones organizadas de la sociedad civil desarrollan sus acciones en realidades nacionales específicas con características propias. Por ejemplo, hay unas democracias más consolidadas que otras; niveles de pobreza distintos; sistemas económicos más o menos vulnerables; servicios de salud más o menos desarrollados; mayores o menores oportunidades para la construcción de la equidad entre hombres y mujeres; mayor o menor número de normas legales que protegen los derechos de las poblaciones afro descendientes e indígenas; con mayor o menor apertura para relacionarse con actores externos al país, como los organismos multilaterales; etc. También cada contexto se relaciona de manera diferente con lo que ocurre a nivel internacional, por ejemplo, unos países aprueban y otros no ciertos tratados de derechos humanos o se ven afectados por el proceso de globalización en forma distinta.

Lo que es común a esta diversidad de situaciones es que el contexto influye en las acciones de las EOSC de manera importante, sin que éstas puedan definirlo a su antojo. Sin embargo, a pesar de la influencia del contexto en el accionar de las EOSC, las actividades que éstas desarrollan no están totalmente definidas por ese contexto. Es importante tener presente que existen márgenes de acción que las EOSC pueden aprovechar si aprenden a jugar con los fenómenos que se dan en ese contexto.

Dos de estos fenómenos a los que es necesario referirse son las transiciones políticas y económicas (conocidas como “dobles transiciones”) y la globalización, que han marcado el camino político y económico de los países de la región y definen ciertas características que influyen en el accionar de las EOSC.

Las “dobles transiciones”

Una transición es un momento de cambio, de “tránsito entre”. Desde los años 90 la región de América Latina y el Caribe vive lo que se han llamado “dobles transiciones”: unas políticas y otras económicas, en el marco de la llamada globalización.

Ambas transiciones han modificado las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil a partir de puntos de partida diversos y ambas han tenido y tienen lugar en el contexto de la globalización, es decir, en un proceso por el cual los

Países ven reducida su capacidad de influir en lo que ocurre en materia política y económica dentro de los territorios nacionales

En el marco de estas dos transiciones los gobiernos han atravesado por profundos cambios en las "reglas de juego", tanto de la política como de la economía.

Las transiciones políticas

Estas transiciones han estado marcadas por el paso de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, lo cual ha permitido poner en primer plano los procesos electorales, el fortalecimiento de los partidos políticos, el llamado "buen gobierno" y, en general, la capacidad de las democracias para llevar adelante los asuntos del país.

Son transiciones que conllevan múltiples procesos, entre los cuales se encuentran: el establecimiento o reestablecimiento de elecciones periódicas; la competencia electoral entre partidos; las elecciones transparentes; la separación entre los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo; etc.

Estas transiciones conllevan además mayores oportunidades para la participación ciudadana, la cual a su vez ha sido motor de dichas transiciones. Mediante la participación ciudadana, personas y organizaciones han buscado que el Estado atienda sus preocupaciones, necesidades e intereses, tanto políticos, como económicos y sociales. Por eso es posible afirmar que la participación ciudadana es uno de los pilares de la democracia y se expresa tanto en forma individual como organizada, a través de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil.

¿Que es la democracia?

Hay más de 500 definiciones de qué es a

En general, se trata de construir un sistema político y jurídico con ciertas características que permita afianzar la democracia en todos los países, entendiendo que los sistemas democráticos son "el terreno más propicio para el desarrollo y consolidación de nuevas prácticas sociales y políticas, de nuevas identidades y nuevas formas de asumir la conflictividad social" (Vargas:93:161).

democracia (Stevenson: 2000) En este trabajo se aborda la democracia como un conjunto de procedimientos que a su vez permiten alcanzar acuerdos que se traduzcan en cambios en las condiciones de y da de la gente. En América Latina esta definición ofrece un umbral mínimo que luego de años de autoritarismo no es deseable desechar (Vargas Culle:2001). Entre estos procedimientos se incluyen:

- La celebración de elecciones libres, competitivas, reiteradas y respetadas;
- un libre ejercicio y garantías de los derechos políticos y civiles;
- Se combina con mecanismos de participación directa, tanto electorales (como referéndum y plebiscito) y no electorales (como a participación organizada a nivel local o nacional), que permiten ampliar la participación de todos los sectores sociales en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder.

La puesta en práctica de estos procedimientos debe a su vez permitir que la democracia tenga en cuenta las necesidades y expectativas de las personas que la conforman.

Sin democracia es impensable el desarrollo humano porque éste se basa desde luego en la participación social reconocida, cada vez más amplia, capacitada y dotada de recursos económicos y políticos de la ciudadanía y de las personas - mujeres y hombres- en SL1 diversidad y su especificidad" (Laqarde: 1997:189).

Un aspecto fundamental para la ampliación y fortalecimiento de la democracia es la existencia de un sistema legal de derechos humanos. Los procesos recientes de democratización requieren tanto de la creación y fortalecimiento de las instituciones propias de la democracia (por ejemplo, el contar con instancias que velen porque los procesos electorales se lleven a cabo bajo ciertas reglas y aseguren su transparencia), como de estar al día con los nuevos instrumentos legales que se han ido acordando en el nivel internacional y que se reflejan tanto en la legislación nacional como internacional (por ejemplo, la incorporación de las medidas que en materia de salud sexual y reproductiva se adoptaron en la Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer). La obligación que los países han contraído de respetar y promover los instrumentos de derechos humanos, es un importante referente para la construcción de la vida en democracia.

Para reflexionar...

- *¿Ha habido alguna transición política reciente en el país donde vive?*
- *¿Qué significado tuvo esa transición para la Gente en relación con sus derechos humanos?*

Las transiciones económicas

Además de las transformaciones políticas, los países de América Latina viven transformaciones económicas importantes. Con la crisis económica de los años 80 se tomaron primero medidas para reducir el gasto público y así recuperar el equilibrio entre los ingresos y los gastos del Estado. Esto significó importantes recortes en programas sociales como educación y salud. Las consecuencias para mujeres, afro descendientes e indígenas fueron considerables, debido a que estas poblaciones tenían y tienen importantes necesidades de acceder a servicios que no pueden pagar privadamente (Ganuza, León y Sauma: 1999). En pocas palabras, si toda la población necesita de servicios públicos, más lo necesitan estas poblaciones.

Seguidamente a los recortes en el gasto público, se iniciaron procesos de reforma del Estado que consistieron, principalmente, en la privatización y descentralización de muchos servicios públicos. Estos servicios pasaron a ser prestados por gobiernos locales y empresas privadas. En algunos casos el Estado continuó financiándolos y lo que cambió fue quiénes los prestaban. En otros casos solo se conservó el financiamiento público para la población de escasos recursos (Filgueira: 1996). En general, esto trajo un grave problema no previsto: la pérdida de calidad de los servicios que son utilizados, en gran medida, por mujeres y sectores de escasos recursos entre los que se encuentran la población afro descendiente e indígena (Martínez y Mesa-Lago:2003).

Finalmente los países iniciaron procesos de cambio en sus sistemas económicos y productivos y pasaron del modelo de “sustitución de importaciones” dominante a lo largo de los años 60s u 70s, al modelo de “promoción de exportaciones” dominante durante desde los años 80s hasta el presente. Antes se trataba de

Promover que cada país produjera lo que consumía. Con la promoción de exportaciones, en cambio, lo que importa es exportar algunos bienes y servicios e importar el resto. Ocurre que al hacer este cambio, altos porcentajes de personas y organizaciones productoras han quedado al margen de la tendencia dominante. En América Latina la mayoría del empresariado es de muy pequeña escala, en gran medida de subsistencia, y solo una pequeña parte de las unidades productivas está en condiciones de exportar e importar.

Para las poblaciones históricamente excluidas este cambio de modelo ha tenido consecuencias importantes, ya que por lo general son sectores que o bien no se relacionan con el sector exportador o bien se relacionan en condiciones de vulnerabilidad, entendida la vulnerabilidad como una situación de debilitamiento de la capacidad de defensa de las personas, producto de situaciones límite del contexto y no como un factor inherente a ellas.

Ejemplo de la falta de relación con el sector exportador es el de la mayoría de la población indígena en América Central, que es campesina y se dedica a la producción de granos básicos. Con la importación de estos granos de otros países, esta población ve sus condiciones de subsistencia aún más amenazada que antes. Ejemplo de población que se relaciona con el sector exportador en condiciones de vulnerabilidad es el de las mujeres que trabajan en la maquila. Este tipo de empresas ha creado importantes cantidades de empleo femenino, aunque con salarios mínimos y escasa o nula protección social.

Dicho esto es necesario recordar lo que se dijo antes: América Latina es una región muy diversa y presenta distintas situaciones y puntos de partida. Por ejemplo, existen países que durante la segunda mitad del siglo XX lograron una relativa participación de toda la población en un cierto nivel de bienestar, aunque diferenciada según grupos ocupacionales y no necesariamente incluyentes de las mujeres, afro descendientes e indígenas, en la misma medida que el resto de la población. Por el contrario, existen países fundamentalmente excluyentes y divididos, con limitaciones en el ejercicio de sus derechos ciudadanos que no logran gozar de una ciudadanía plena.

Cómo se reflejan las transiciones políticas y económicas en el bienestar de la gente

A nivel social, el resultado de estos procesos ha dejado mucha desesperanza: Concentración de la riqueza, aumento de la pobreza, mayor diferenciación y exclusión social. Esto genera mucha presión sobre la democracia. ¿No es la democracia un conjunto de procedimientos, entre ellos, aquellos que permiten ampliar la participación de toda la población para que mejoren sus condiciones de vida y hagan posible el respeto de los derechos humanos?

A la fecha, parece haber un desencuentro entre los cambios económicos que producen exclusión y concentración de la riqueza, y los cambios políticos que van en la dirección de abrir más y mejores canales de participación social (Balbis: 2003). Lo ideal sería que los cambios políticos y los cambios económicos fueran en una misma dirección.

Una pregunta que muchas personas se hacen es: ¿Cuánta desigualdad social puede tolerar la democracia sin que las personas la cuestionen y duden de sus beneficios?

La crisis que estalló en Argentina en el año 2001 ha generado una nueva preocupación por buscar alternativas económicas que no solo generen riqueza, sino que también la distribuyan. Tal vez no se trata solo de “sustituir importaciones”, pero tampoco solo de “promover exportaciones”. En todo caso, para que el accionar de las EOSC sea exitoso, se requiere que las democracias sean más fuertes y las economías más efectivas para producir y redistribuir oportunidades entre todo el conjunto de la población. De lo contrario, los derechos humanos dirán una cosa en el papel, pero su realidad será otra muy distinta.

Además, ¿qué ocurre cuándo mucho de lo que hay que hacer para reducir la desigualdad deja de ser un asunto exclusivo de cada país y depende de procesos que están más allá, como la globalización?

La globalización

Al igual que la democracia, la globalización tiene muchas definiciones. Interesa aquí como proceso por el cual el mundo se “hace más pequeño” y los márgenes de acción de cada país se reducen en el marco de relaciones económicas, políticas y sociales que tienen lugar a escala mundial. Por ejemplo, la violencia doméstica dejó de ser un asunto privado en la medida en que el movimiento de mujeres releyó la dimensión pública y política de esta problemática que incentivó la creación de instrumentos internacionales que la definen como un asunto público y una violación a los derechos humanos. Esta es una consecuencia favorable de la globalización en relación con el respeto de los derechos humanos. Otro ejemplo es el tratamiento de la biodiversidad en términos de propiedad intelectual por parte de empresas que han desarrollado productos a partir del bosque, lo cual amenaza el derecho de los pueblos indígenas sobre sus territorios. Al contrario de la anterior, esta es una consecuencia desfavorable de la globalización en relación con el respeto de los derechos humanos.

La misma noción de “derechos humanos” es una noción globalizada, que no tiene una definición “brasileña” o una definición “colombiana”. Se define en los instrumentos internacionales, cuyos mandatos son iguales para todos los países que los adoptan.

Condiciones estructurales para la democracia: pobreza y concentración de la riqueza

AL y el Caribe es una región en la que los ingresos, recursos y oportunidades se concentran, de manera desproporcionada, en una parte de la población. En los países de esta región, se dan los índices de inequidad más altos del mundo en desarrollo (BID: 2003 a). La pobreza se ha acentuado durante la última década, afectando con mayor fuerza a sectores específicos de la población, como los pueblos indígenas y afro descendientes, que presentan un déficit histórico respecto de sus posibilidades de acceso a los beneficios económicos y de reconocimiento de sus identidades y derechos colectivos.

Es importante señalar que existe una dimensión política de la globalización que tiene que ver con organismos internacionales responsables de la conducción de las reglas de juego económicas, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) o de las reglas de juego políticas, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esto significa que, por encima de los países, hay instancias encargadas de regular y ordenar las relaciones entre éstos. Esta consideración es importante para las EOOSC porque amplía la noción de los ámbitos en los que se puede incidir.

Si bien la globalización llega a todos los países y poblaciones del planeta, lo hace de maneras distintas según los respectivos procesos de democratización política y transformación económica. La misma tensión entre ambos procesos se manifiesta diferente, por ejemplo, según se trate democracias recientemente recuperadas como en Chile, de democracias estables como en Costa Rica, o de las democracias de los países más poderosos. En todo caso, el proceso de transformación y de globalización económica conlleva pérdida de control sobre lo que ocurre en cada país, ya que habrá decisiones tomadas por los países con mayor poder económico y político, de las cuales los países con menor poder no pueden escapar (Baltodano, 1999).

Ante la globalización muchas cosas se definen fuera de cada país y fuera del control de su respectiva democracia. Mientras la sociedad civil cuenta con mecanismos para influir en la democracia de su país, no necesariamente posee mecanismos para influir en las decisiones que se toman en instancias internacionales. Como consecuencia la población pierde confianza en la democracia (Baltodano: 1997), aunque al mismo tiempo busca cómo desarrollar nuevas formas de incidencia más allá de las fronteras nacionales. Un ejemplo de esto, son los informes (llamados "sombra") que las organizaciones de mujeres presentan ante las Naciones Unidas para dar cuenta del cumplimiento que sus países han hecho de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El reto es aprovechar los mecanismos nacionales e internacionales que crean los propios procesos de democratización política, transformación económica y globalización.

2 ¿Qué retos enfrentan las expresiones organizadas de la sociedad civil?

Las transiciones políticas colocan nuevos retos para la sociedad y sus organizaciones, entre ellas, los partidos políticos, los medios de comunicación y las EOCS. Algunos de estos retos son importantes de señalar:

1. En América Latina hay actualmente una crisis de los partidos políticos, en particular de su capacidad de comprender y atender las necesidades de la gente (Vargas: 2002). Costa Rica es el país de América Latina en el que, junto con Uruguay, hay más apoyo a la democracia y, aproximadamente, un 80% de la población cree que los partidos políticos son indispensables para la democracia. Sin embargo, solo un 24% de esa población confía en los partidos (Latino barómetro: 2002). El fortalecimiento de los partidos políticos es una tarea que está a la orden del día para fortalecer la democracia.

2. Además, los Estados son frágiles y a veces están en las manos de grupos de interés que hacen del Estado un instrumento

Para atender sus propios intereses y no para velar por el bien común. Muchas veces el

Gobierno, en lugar de funcionar como administrador temporal del Estado, se vuelve dueño de éste y, ante la inexistencia de políticas estatales, comienza cada 4 o 5 años todo de nuevo.

¿Qué es el Estado?

¿Qué es el gobierno?

La definición legal establece que el **Estado** está compuesto por población, gobierno y territorio. Desde otro punto de vista el Estado es una construcción social: una herramienta creada por la sociedad para atender y resolver sus necesidades y demandas. Entre sus tareas existe el de cuidar el territorio y la población.

El **gobierno** es el administrador del Estado, En una democracia es un administrador temporal que cambia cada vez que hay elecciones. En los sistemas democráticos. el Estado permanece mientras que los gobiernos cambian (Camacho, Martínez y Robert: 2003).

3. Los medios de comunicación deberían tener una visión crítica ante la gestión del Estado, los partidos políticos y de las propias organizaciones de sociedad civil. Sin embargo, al igual que los partidos políticos y que el Estado enfrentan un reto: no todo lo que informa vende, ni todo lo que vende informa. Muchas veces hay un conflicto entre los intereses de los medios como empresa, la función de informar con que deben cumplir y su propia visión de la realidad (Montenegro: 2003). Contar con medios de prensa independiente y capaz es también una necesidad para el fortalecimiento democrático.

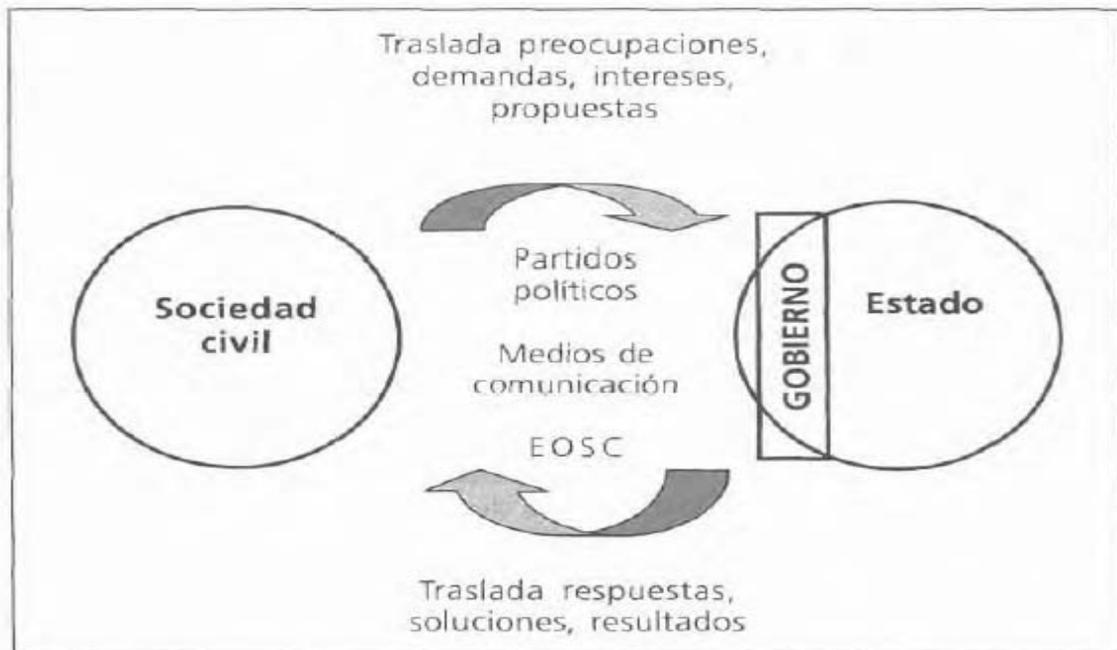
4. Las organizaciones de la sociedad civil no se quedan atrás y enfrentan importantes retos. Necesitan superar la atomización, la tendencia a actuar “apagando incendios” y la ausencia de proyectos estratégicos de mediano y largo plazo que orienten su accionar.

Enfrentar estos retos es muy importante para fortalecer la democracia. En el caso de las EOSC, éstas necesitan fortalecer sus agendas, capacidades y recursos. Una de estas capacidades es la de influir en los gobiernos y Estados debido a que:

- En una democracia el Estado es una herramienta que la sociedad tiene para resolver sus problemas. Por ejemplo, ¿cómo transitaríamos por la calle si alguien no definiera la dirección del tránsito?; ¿cómo podríamos brindar educación a nuestros hijos e hijas si no hubiera instituciones que reciben recursos de toda la población y luego los distribuyen para contratar docentes, comprar pupitres e impartir lecciones? De la misma manera, en materia de derechos humanos, el Estado es el instrumento que la sociedad tiene para velar por su garantía y promoción.
- Dado que es una herramienta, la sociedad necesita transmitirle al Estado cuáles son sus necesidades, deseos, visiones, etc. Hay muchas maneras de hacerlo. Una es votando por un partido político cada cierta cantidad de años. Otra manera es participando de distintas instancias que el Estado ha creado para escuchar a la población, como las contralorías de servicios, las defensorías de los habitantes, y las audiencias ciudadanas. Otra manera es a través de los medios de comunicación que cuentan y analizan la situación nacional. Las EOSC son una manera de transmitirle al Estado el sentir de la sociedad.
- En tanto administrador del Estado, el gobierno tiene un papel muy importante como puente entre la sociedad civil y el Estado. Por eso, muchas de las acciones de las EOSC se dirigen a dialogar con personas diputadas, ministras, juezas, y otras personas funcionarias de gobierno.
- La sociedad civil no solo traslada al Estado preocupaciones y demandas, sino también soluciones y propuestas. Cuando un grupo de mujeres o de población indígena se reúne con una legisladora o con un ministro eso es lo que, básicamente, están haciendo. A cambio esperan que el Estado atienda dichas preocupaciones y demandas y actúe brindando soluciones.

El siguiente gráfico ayuda a pensar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, así como las enormes posibilidades que las EOSC tienen para promover que el Estado responda mejor a las necesidades y esperanzas de poblaciones históricamente excluidas.

Cómo debe ser la relación Entre el Estado y la sociedad civil



Tanto la sociedad civil como el gobierno y el Estado tienen múltiples relaciones con el mundo, más allá de las fronteras nacionales. Por eso es importante complementar el esquema anterior diciendo que los organismos multilaterales y otras instancias internacionales, frecuentemente trasladan demandas y preocupaciones a los gobiernos de cada país y también ante ellos los gobiernos de cada país deben dar respuestas. Por ejemplo, convenios y cumbres internacionales reflejan acuerdos entre países y cuando los países los incumplen, organismos como las Naciones Unidas les recuerdan que asumieron compromisos y que deben honrarlos.

Para reflexionar...

De acuerdo con el gráfico anterior:

- ¿Recuerdas algunas situaciones en las que distintas EOSC han actuado como canales para trasladar peticiones hacia el gobierno?
- ¿Hubo respuestas? ¿Fueron satisfactorias?
- ¿Cuál es el papel que cumplen los partidos políticos en su país? ¿Representan los intereses de las poblaciones excluidas?
- ¿Contribuyen los medios de comunicación a canalizar las demandas y peticiones de la sociedad civil, así como las

Desde el punto de vista de la apropiación social del cuerpo doctrinario de los derechos humanos esto es clave, debido a que aliados importantes pueden ubicarse tanto en el propio país como entre organizaciones de la sociedad civil, gobiernos y organismos internacionales que están fuera del país.

¿Cómo pueden las EOSC operar en escenarios inciertos?

En este escenario las EOSC tienen un papel clave: son puentes entre las necesidades de la gente a quienes no necesariamente la democracia les está resolviendo sus problemas y el Estado y las posibles soluciones que éste propone.

En efecto, ante la incertidumbre y la enorme complejidad de los cambios, las EOSC son canales para que la población transmita demandas, deseos, intereses y puntos de vista de las personas que representan. Ante los gobiernos las EOSC son, cuando menos, "males necesarios" y cuando más, "buenos deseables".

Para las EOSC, operar en escenarios marcados por las tensiones y desencuentros entre la profundización democrática y la transformación económica y social de las sociedades de la región de América Latina y el Caribe, conlleva altos niveles de incertidumbre: no hay recetas ni salidas fáciles o garantizadas. A la vez, entre una gran mayoría de organizaciones existe el convencimiento de que es adentro y no afuera de la democracia que es preciso buscar la equidad, la inclusión, la justicia, el respeto a los derechos humanos. Parte importante del papel de las EOSC, es contribuir a la capacitación para el empoderamiento y la participación de sectores excluidos, con el fin de que ejerzan plenamente su ciudadanía.

Para reflexionar...

- *¿Cuáles son las últimas 3 acciones realizadas por la EOSC en la que participa para promover los derechos humanos?*
- *¿En cuál de estas se dio un contacto directo con alguna instancia del Estado?
¿En qué consistió?*

Las EOSC en acción...

Congreso de los Pueblos (Ecuador, 2003): Las organizaciones sociales, indígenas, campesinas, sindicales y negras han decidido celebrar un espacio nacional de debate y definición de estrategias para demandar la atención del Estado, sobre los problemas que atraviesan a nivel social, económico y político.

Proyecto Fortalecimiento de la Identidad y Ciudadanía de la Mujer Afro peruana (Perú, 2003): El Programa de Desarrollo de la Mujer Afro-peruana de la Asociación Negra de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (ASONEDH), informa sobre la realización del taller de derechos sexuales y reproductivos, correspondiente a la segunda parte del Proyecto Fortalecimiento de la Identidad y Ciudadanía de la Mujer Afro peruana.

Taller de acciones afirmativas contra el Racismo (Uruguay, 2003): en la ciudad de Montevideo se realizó el Taller de Acciones Afirmativas para evaluar la aplicación en los Estados de América Latina del plan de Acción de la Tercera Conferencia contra el racismo organizado por Naciones Unidas en el año 2001 (IIDH: 2003 b).

La unión hace la fuerza

Muchas de las EOSC llevan a cabo acciones para influenciar las políticas públicas. Lo hacen en distintos momentos de la formación de las políticas y de distintas maneras:

- son la piedrita en el zapato que recuerda a la población y a las autoridades ciertas cosas, son la denuncia, el recordatorio;
- son portadoras de propuestas;
- contribuyen a poner en marchas las cosas.

“La unión hace la fuerza” dice el dicho popular. Las redes, coaliciones y articulaciones son muy importantes porque la sociedad civil de nuestra región está muy atomizada, fragmentada, dividida. Junto con la escasez de recursos, la fragmentación es el principal problema que mencionan, de manera repetida, las EOSC (Martínez: 2003). Esto no ocurre por casualidad, ni tampoco es un fenómeno al que se puede responsabilizar únicamente a la sociedad civil misma.

Lo cierto es que la sociedad civil está muy fragmentada y que esto debilita la capacidad de las distintas poblaciones de hacerse oír y transformar la situación. Como se señaló con anterioridad, este material está dirigido a organizaciones de distinto tipo, pero interesan especialmente los esfuerzos de articulación y conjunción de esfuerzos en redes, alianzas, coordinaciones.

No hay que olvidar que las alianzas y las articulaciones, de la misma manera que la propia organización, se construyen. Nunca es algo que aparece como por arte de magia. Para poder contar con alianzas y articulaciones hay que proponérselo, diseñar una estrategia, ponerla en ejecución, evaluarla y seguir adelante. Actualmente, muchas organizaciones de la cooperación asocian la fragmentación y la dispersión de esfuerzos con debilidad de la sociedad civil para actuar e incidir. A pesar de que esta apreciación puede ser correcta, no siempre estas instancias de cooperación están dispuestas a apoyar a las organizaciones con el fin de superar la dispersión y fortalecer la acción colectiva. El fortalecimiento de la organización, en todos sus niveles, debe ser una prioridad de todas aquellas personas y poblaciones que quieren hacer una diferencia. Pero es un proceso de mediano y largo plazo y las semillas que se siembren darán sus frutos con el tiempo.

Para reflexionar...

Los siguientes cuadros contienen un ejercicio que las organizaciones pueden hacer cuando están interesadas en trabajar juntas. Se trata de explorar cuáles *son las condiciones iniciales y deseables en la relación entre dos o más organizaciones*.

El Cuadro #1, plantea dos preguntas que una persona o más de una organización deberán responder. Es decir habrá dos respuestas una para la primera pregunta y otra para la segunda pregunta.

De acuerdo con las dos respuestas obtenidas, se trata de ir al Cuadro #2 con el fin de identificar la situación ante la cual se encuentran las organizaciones, cuál es el significado de esa situación y la recomendación para mantener o mejorar esa situación.

CUADRO # 1

Preguntas	Sí	No
Pregunta 1: Las organizaciones que quieren hacer una alianza ¿tienen algún tipo de competencia “buena” o “mala” entre ellas?		
Pregunta 2: Las organizaciones que quieren hacer una alianza ¿Cooperan entre ellas?		

CUADRO # 2

Si respondimos:	Quiere decir que:	Lo recomendable es:
Pregunta 1: Sí Pregunta 2: Sí Estamos ante una situación de cooperación negociada	Son organizaciones que compiten y, al mismo tiempo, se necesitan, razón por la que cooperan entre sí.	Tener reglas de juego claras de manera que la cooperación se lleve a cabo mediante un proceso transparente y negociado
Pregunta 1: Sí Pregunta 2: No Estamos ante una situación de fragmentación	Son organizaciones que compiten y no se necesitan	Buscar la forma de construir una alianza que les permita cooperar mediante un proceso transparente y negociado. Si esto se logra, se pasa a una situación de cooperación negociada.
Pregunta 1: No Pregunta 2: No Estamos ante una situación de indiferencia	Son organizaciones que no compiten ni cooperan	Buscar la forma de ponerse en contacto, conocer con más detalle los intereses de cada organización y hacer un esfuerzo por identificar aquellos puntos en los que puede darse una relación de cooperación negociada.
Pregunta 1: No Pregunta 2: Sí Estamos ante una situación ideal de complementariedad	Son organizaciones que no compiten pero sí cooperan.	Buscar la forma de potenciar y fortalecer la relación de cooperación existente.

Construir alianzas es sumamente importante para que las EOSC logren sus objetivos en relación con la defensa y promoción de los derechos humanos. Mediante la colaboración con otras personas u organizaciones que están interesadas en el mismo tema, se puede aumentar el impacto de lo que se quiere Alcanzar. A partir de la unión de esfuerzos, habilidades y recursos existe mayor probabilidad de éxito.

Algunos principios para la construcción de alianzas o coaliciones

En general, las alianzas, coaliciones o articulaciones se basan en objetivos y temas específicos. Una vez que se ha logrado lo que se quiere alcanzar, las alianzas pueden dejar de existir o seguir abordando otros temas. Así, distintas poblaciones excluidas pueden aliarse para luchar conjuntamente por el reconocimiento de un derecho (por ejemplo, la atención de la salud en zonas rurales) y trabajar conjuntamente con base en una relación de corto plazo, que puede acabar una vez que se alcancen los objetivos propuestos (Sprechmann y Pelton: 2001).

- Plantear los objetivos en forma clara.
- Promover una alta membresía, pero no incluir grupos o personas que no están seguras de compartir los objetivos.
- Tener claro que no todos los grupos que participan tienen que ser miembros formales.
- Conformar un grupo que lidere el proceso y que mantenga buenas relaciones con todas las organizaciones que participan en la alianza y esté dispuesto a subordinar sus propios intereses y los del grupo, a los objetivos que se persiguen.
- Definir, claramente, las tareas y responsabilidades y distribuirlas en forma equitativa.
- Tratar de combinar organizaciones con fortalezas que se complementen (WOLA: 2001).

Lo clave o recomendación general consiste en mantener la especificidad del accionar de cada población y sus respectivas organizaciones y, al mismo tiempo, potenciar las alianzas estratégicas que sean necesarias para conseguir la satisfacción de intereses comunes.

3

¿Por qué es importante que las expresiones organizadas de la sociedad civil se apropien de los derechos humanos?

La tensión entre democracia y condiciones estructurales para la democracia no es de fácil solución y requiere abordarse de maneras múltiples y simultáneas.

La discriminación y la exclusión social basadas en el género, la etnia y la raza, son factores que se han desarrollado a lo largo de la historia y forman parte de las condiciones estructurales que representan un reto ineludible para el fortalecimiento de la democracia en América Latina y el Caribe.

¿Qué es la exclusión?

La exclusión social afecta principalmente a los grupos indígenas, a los grupos de ascendencia africana, a las mujeres, a las personas con discapacidad, a las personas VIH positivas y a las personas adultas mayores. La exclusión dificulta el acceso de estas poblaciones a trabajo en condiciones justas, a vivienda digna, a servicios de salud adecuados, a una educación de calidad, al sistema de justicia (BID: 2003 a), entre otros.

Casi siempre, la exclusión y la pobreza van de la mano, debido a las menores posibilidades que poseen las poblaciones excluidas para alcanzar un desarrollo integral que les permita acceder a las fuentes de bienestar (ingreso, salud, educación, participación y otras). Además de la pobreza, la exclusión suele ir acompañada de la falta de "voz" y de poder político para definir aspectos importantes de sus propias vidas. También suele ir acompañada de vulnerabilidad ante emergencias y vaivenes sociales, económicos y naturales.

Afecta con mayor fuerza a las personas que pertenecen a varios grupos excluidos, por ejemplo, las mujeres indígenas y afro descendientes. Estas, además de ser discriminadas por su condición de género, sufren las otras exclusiones del grupo al que pertenecen.

La exclusión se define de diversas formas. En los países en desarrollo se refleja en:

Los niveles de vida, en relación con la exclusión de bienes y servicios.

- La exclusión de los medios de subsistencia, como la tierra.
- La exclusión de la seguridad y los derechos humanos.
- En el proceso de desarrollo, en la medida en que las políticas o acuerdos pueden incluir o excluir a ciertos grupos o sectores (Rodgers citado por Oakley: BID: 2001).

Las poblaciones excluidas

No son minorías

Los excluidos no son una parte minoritaria de la población de América Latina y el Caribe. La población afro descendiente está ausente en materia de liderazgo político, económico y educativo a pesar de constituir el 30% de a población total de la región. Por su parte, cerca de 35 millones de indígenas viven en la región y representan aproximadamente un 8% de la población total y son el 25 % de la población pobre (Bello y Rangel: 2002). Más grave aún, las mujeres constituyen la mitad de la población del continente y son las más pobres entre los pobres. En Guatemala, por ejemplo, las mujeres indígenas ganan un 36% menos que las mujeres no indígenas (BID: 2003 a).

Permite afirmar que las mujeres y las poblaciones indígenas y afro descendientes no gozan de una ciudadanía plena, en la medida en que el ejercicio de sus derechos humanos se ha visto obstaculizado, lo cual contradice el principio de universalidad e integralidad que rige este conjunto de derechos.

La ciudadanía es un concepto que está en el centro de la relación entre las personas y el Estado y las personas y la sociedad (Oakley: 2001); y se ha ido ampliando para incluir los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como para acuñar la idea de que la ciudadanía supone el protagonismo de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Promover la inclusión produce bienestar

Los beneficios de promover políticas de inclusión son muchos. Un estudio determinó que si se elimina la discriminación en contra de las poblaciones indígenas y afro descendientes en los mercados

Derechos humanos y ciudadanía

Los **derechos humanos** son condiciones que todo ser humano posee y que tiene el derecho de disfrutar sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, forma de pensar o clase social. Son **universales** porque son para todas las personas; son **indivisibles**, porque todos tienen la misma importancia y deben respetarse y cumplirse por igual; **no son transferibles**, porque no se puede renunciar a ellos o pasarlos a otra persona; **no terminan**, porque acompañan a las personas durante toda su existencia; son **dinámicos** porque es posible ampliar su significado o crear nuevos derechos a partir de necesidades planteadas por grupos de personas. (IIDH: 1997).

Estas características cobran verdadero sentido en la medida en que no existan poblaciones excluidas y, más bien, sea la práctica de la **inclusión** la que haga posible que todas las personas gocen de una **ciudadanía plena y activa** que les permita disfrutar de todo el conjunto de derechos humanos y tener acceso, en condiciones de equidad, a las oportunidades que aseguren su desarrollo tanto individual como colectivo.

Este es, hoy en día, un reto pendiente en relación con las mujeres y las poblaciones indígenas y afro descendientes de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, mientras existan poblaciones socialmente excluidas, la condición de ciudadanía seguirá siendo real solo para ciertos sectores y los Estados democráticos seguirán enfrentando el reto impostergable de promover y ejecutar políticas de inclusión social, que verdaderamente permitan fortalecer la democracia.

La promoción de la inclusión social también ha sido una preocupación de las EOSC, que luchan por mejorar las condiciones de vida de las poblaciones a que cuales representan. El fortalecimiento y la apropiación social de un cuerpo doctrinario de derechos humanos

es una de las formas mediante la cual distintos grupos excluidos de la población promueven su inclusión. Esta es una forma de aprovechar las propias herramientas que la democracia brinda para su ampliación.

laborales, los resultados son dramáticos: la economía de Bolivia, crecería un 36.7%; la de Brasil, un 12,8%; la economía de Guatemala un 13,6%; y la de Perú, un 4,2%. Estas estimaciones no tienen en cuenta las mejoras en términos de cohesión social, integración comunitaria, desarrollo educativo, entre otras, que también resultan de una mayor inclusión (BID:2003 b).

**Avances democráticos;
existencia de un sistema de
derechos humanos...
¿tutelado?**

La democracia supone la existencia de un conjunto de derechos humanos que garantice a todas las personas, hombres y mujeres, el desarrollo de la vida en igualdad, libertad y dignidad.

Hoy en día, existe un importante número de instrumentos internacionales y nacionales, entre ellos, de derechos humanos.

Sin embargo, para que los derechos humanos se hagan realidad no es suficiente que estén plasmados en documentos, sino que es necesario defenderlos, promoverlos y exigirlos de manera que sean parte del día a día de todas las personas.

La situación de exclusión que viven las mujeres, los pueblos indígenas y la población afro descendiente, requiere que los sistemas democráticos asuman el reto de hacer vigentes los derechos humanos y de que las expresiones organizadas de la sociedad civil participen activamente para lograrlo.

Se trata de tomar conciencia de la importancia que tienen los derechos humanos en la vida diaria de todas las personas y en relación con el logro de su ciudadanía plena, para lo cual se requiere que estos derechos además de ser garantizados (es decir, reconocidos en el papel) sean también tutelados (es decir, respetados en la práctica). Para ello, es importante tener claro que el conjunto de los derechos humanos son una herramienta clave que cobra sentido en la medida en que las mismas personas le den vida a su contenido al defenderlos y exigirlos.

Para reflexionar...

- ¿Cómo se manifiesta la exclusión de las mujeres, la población afro descendiente y los pueblos indígenas en el país donde vivo?
- En la EOSC en la que participo, ¿cuáles derechos humanos se quieren reivindicar?
- ¿Conozco dos acciones emprendidas por el Estado para promover la inclusión y la vigencia de los derechos humanos en el país en el que vivo?

La aprobación de los instrumentos internacionales de derechos humanos ha permitido dar un tratamiento global al problema de la discriminación y del racismo. Algunos de los instrumentos más importantes que se han promulgado son los que se reseñan en los siguientes cuadros.

Algunos instrumentos básicos del Sistema Universal De Derechos Humanos

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Protocolo Opcional del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Segundo Protocolo Opcional del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, para la Abolición de la Pena de Muerte (1966).
- Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969).
- Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (Oft 1989).
- Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos, Denigrantes o Castigos (1984).
- Convención Sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convención para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias (1990).
- Convenio Sobre Diversidad Biológica (1992).
- Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1999).

Fuente; I/DH;2003(c)

Algunos instrumentos básicos del Sistema Interamericano De Derechos Humanos

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978).
- Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas (1976).
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1987).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999).
- Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999).

Fuente; I/DH;2003(c)

Algunos compromisos éticos y morales

- Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales (UNESCO, 1978).
- Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (ONU, 1993).
- Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (ONU, 1994).
- Plataforma de Acción y Declaración de la y Conferencia Mundial de la Mujer (ONU, 1995).
- Declaración de Principios sobre la Tolerancia (UNESCO, 1995).
- Declaración y programa de acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (ONU, 1995).
- Objetivos de la Cumbre del Milenio (ONU, 2000).
- Programa de Acción y Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (ONU, 2002).

Fuente; IIDH;2003(c)

Sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos

Con relación a los instrumentos internacionales es importante tener claro que:

- **Una Declaración** es una serie de normas y principios que los Estados crean y se comprometen a cumplir a lo interno de sus naciones, pero no están obligados a hacerlo. Si no lo hacen se les da una “sanción moral”, es decir que se les llama la atención. (Ejemplo: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948).
- **Una Convención** es una serie de acuerdos que los Estados establecen y que si los ratifican, están obligados a garantizar su cumplimiento. (Ejemplo: Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).
- **Un Pacto** es un anexo de nuevas disposiciones legales de una Convención (Ejemplo: el Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, 1988).

Los pactos y convenciones se hacen efectivos una vez que el país los ratifica. No es suficiente que los Estados firmen el pacto o la convención, sino que deben firmar una especie de contrato mediante el cual el país se compromete a cumplir lo establecido allí. Al mismo tiempo le da a la comunidad internacional (los demás países que firmaron) el derecho de pedirles cuentas si no cumple (IIDH: 2001 (b)).

Los países que han ratificado los instrumentos internacionales, es decir, que los han aprobado en el seno del parlamento o asamblea legislativa, se comprometen a tomar medidas y adecuar el marco normativo interno para hacer cumplir las disposiciones contenidas en ese instrumento. Por eso es tan importante conocer este conjunto de leyes, así como defender y exigir su cumplimiento.

Entre otras cosas, el marco de los derechos humanos es el conjunto legal más amplio en el que se pueden apoyar las demandas y peticiones encaminadas a promover la inclusión y, por lo tanto, a eliminar las manifestaciones discriminatorias y la exclusión. Pensar desde los derechos humanos es tomar posesión de aquellos derechos que

les pertenecen a todas las personas por igual y hacerlos valer.

Las “reglas de juego”

Las disposiciones, tanto Internacionales como nacionales, así como los compromisos éticos y morales que asumen los Estados definen o que podemos llamar las “reglas de juego” que todas las personas, instituciones y gobiernos deben respetar para procurar el bienestar tanto al interior de cada país como en el nivel mundial.

Son parte del sistema legal internacional:

- Convenciones
- Pactos
- Tratados

Son parte del marco legal nacional:

- Constitución Política
- Leyes
- Códigos
- Reglamentos
- Políticas públicas
- Decretos

Son compromisos éticos y morales:

- Declaraciones y Planes o Plataformas resultantes de las Conferencias Mundiales

Para hacerse efectivos y parte de la vida cotidiana de las personas, los instrumentos de derechos humanos existentes en el nivel internacional requieren ser

complementados con mecanismos de tutela o cumplimiento en el nivel nacional, que son resultado de un proceso en el que participan, en mayor o menor grado, agencias internacionales, especialistas, partidos políticos, gobiernos y, por supuesto, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Existe una gran relación entre los instrumentos legales internacionales y las normas nacionales, en la medida en que cada país debe respetar los mandatos internacionales que ha firmado a la hora de crear y modificar las leyes internas. Los procesos por los cuales cada país crea su marco legal son variados y contemplan múltiples ingredientes, desde la voluntad política de aquellas personas con poder de decisión, hasta la participación de sectores de la sociedad civil interesados en que una determinada ley o reglamento se apruebe o modifique.

Es muy importante recordar que las disposiciones legales cobran vida cuando las personas se apropian de su contenido y exigen que se respeten los derechos y mecanismos ahí establecidos, o que se incluyan nuevos derechos en demanda de la satisfacción de determinadas necesidades o intereses. Cuando las normas se activan, se ponen en movimiento otras partes del sistema legal en el que las personas de carne y hueso juegan un papel central. Así, la forma en que un juez interprete y aplique a ley determinará cómo esa norma resuelve, en mayor o menor grado, la petición planteada. De igual manera, se activa el marco normativo cuando las EOSC solicitan la aplicación de la ley para resolver una determinada situación que les afecta.

Activar el marco normativo nacional tomando en cuenta la existencia de los instrumentos de derechos humanos, es algo que no siempre se hace a pesar de que el sistema legal internacional brinda un gran respaldo y, como se dijo antes, sus disposiciones son de acatamiento obligatorio si los países las han aprobado. Además, es igualmente importante activar ese sistema para que, cada vez más, formen parte del día a día de las personas de todas las edades y condiciones.

De lo que se trata es de qué personas y organizaciones accedan y usen los instrumentos internacionales y las normas nacionales vigentes en el país, poniéndose al servicio del cumplimiento de los derechos humanos de sus respectivas poblaciones.

Para reflexionar...

- ¿Cuál normativa de mi país es importante tomar en cuenta a la hora de diseñar acciones que promuevan la *inclusión*?
- ¿Cómo se podría combinar el sistema legal internacional y las normas nacionales para activar los derechos *humanos de las poblaciones excluidas*?
- ¿Cómo se puede utilizar la rendición de cuentas para mejorar la coherencia entre la normativa y la práctica de *las instituciones*?

4 ¿Por qué los derechos humanos, la acción colectiva y la incidencia son clave para promover la inclusión?

Para promover la inclusión de las poblaciones excluidas, las EOSC deben tomar como punto de partida aquello sobre lo que tienen control: su propia acción.

En general, las EOSC emprenden múltiples acciones para transformar la realidad, entre éstas, las que forman parte de los procesos de incidencia política. Pero no todo lo que hacen las EOSC es incidencia política. Muchas acciones colectivas no son incidencia política, aunque toda incidencia política es expresión de una acción colectiva, aunque derive en, o tenga momentos de, acción individual. Por ejemplo, el fortalecimiento de grupos de mujeres no necesariamente conlleva incidencia política. Sin embargo, estos grupos de mujeres pueden, en algún momento decidir hacer incidencia política.

¿Qué es la acción colectiva?

La incidencia política es un tipo de acción colectiva. Tres son las características principales de la acción colectiva:

- Se lleva a cabo a partir de **definiciones y peticiones nuevas o socialmente discutibles** (dado que si ya hubieran sido incorporadas por la sociedad en su conjunto, sea en el papel

¿Que es la incidencia política?

La incidencia política es un tipo de acción colectiva dirigida a influir en el Estado, en las instituciones públicas y en sus políticas. “Es una forma de fortalecer la participación de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones sobre políticas y programas y de promover una nueva cultura política más transparente, más participativa y más democrática” (Wola: 2001)

o, sobre todo, en la práctica, no habría nada que reclamar). El carácter socialmente discutible de los reclamos puede ser de distinto orden. Por ejemplo, ha sido un logro de las mujeres organizadas el que en muchas legislaciones nacionales la violencia doméstica se abordara como un problema público, no privado. Sin embargo, queda mucho por andar y el problema sigue siendo socialmente discutible.

- Al llevarse a cabo **reta a otros actores** (dado que si no retama a otros actores, no habría mayor discusión en la incorporación de dichas peticiones). Que rete no quiere decir que sea violenta pero sí que requiere cambios en otros actores, interesados en mantener las cosas como están. Por ejemplo, la valoración que los pueblos indígenas hacen del bosque y de sus territorios, contradice una visión más instrumental que tienen quienes los ven como meros medios para alcanzar un fin económico.
- Es llevada a cabo **por gente y organizaciones que están fuera de las instituciones públicas** y muchas veces carecen de acceso formal, en particular a procesos de formación de políticas que podrían ser de su interés. Por ejemplo, no es acción colectiva la influencia que una ministra busca hacer en otra, pero sí la que una organización afro descendiente hace en una ministra.

Además, las EOSC muchas veces hacen cosas que no son acciones colectivas, como cuando prestan servicios con recursos públicos. Por ejemplo, si una organización de mujeres presta servicios a madres adolescentes con fondos públicos no está llevando a cabo una acción colectiva ni incidiendo políticamente. Es posible que el servicio tenga consecuencias políticas, pero su objetivo no es incidir políticamente. Entender qué es y qué no es

El IIDH y el proceso de aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW

Incidencia política es importante, pues para que los conceptos sean útiles tienen que ser precisos. En los últimos años el entusiasmo con la incidencia ha llevado a que el concepto “abarque mucho y apriete poco”.

La **incidencia política** es una de las herramientas más importantes para promover la apropiación social del sistema legal de los derechos humanos.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos consideró estratégico apoyar el proceso de aprobación de este Protocolo Facultativo, mediante:

- Brindando asistencia técnica a las delegaciones gubernamentales.
- Elaborando documentos especializados con información, recomendaciones y estrategias.
- Promoviendo reuniones con representantes gubernamentales, de organizaciones de derechos humanos y del movimiento de mujeres de América Latina.
- Enviando delegadas al Grupo de Trabajo.
- Asegurando la participación de delegadas latinoamericanas y de expertas para apoyar la labor de las representantes oficiales (IIDH: 2002).

En el ámbito internacional, es muy importante la participación de las EOSC en aquellos procesos de los cuales resultan documentos que forman parte del sistema legal, como las convenciones, pactos o protocolos. También la participación en las conferencias mundiales es clave, pues ahí se adoptan las declaraciones y planes de acción. Otra forma de incidir internacionalmente es promover la elaboración de informes “sombra” o informes paralelos, mediante los cuales las organizaciones de la sociedad civil dan a conocer su punto de vista sobre el cumplimiento de su país en la implementación de un determinado instrumento de derechos humanos.

En el nivel internacional, la incidencia política puede producir cambios en la aprobación de nuevos instrumentos de derechos humanos, así como en la interpretación de los ya existentes. Al final, se trata de incidir para transformar las condiciones de vida, en este caso, de algunas poblaciones que han sido históricamente excluidas. A nivel nacional, la incidencia política puede producir cambios en los marcos normativos (creando o mejorando los existentes) o en las políticas públicas (creando o mejorando las existentes).

Las políticas públicas

Las **políticas públicas**, que promulga el Estado mediante el accionar del Poder Ejecutivo para ejecutar las leyes, son un buen “sitio” hacia el cual dirigir acciones de incidencia política, debido a que en esas políticas se establecen las líneas de acción más palpables y cercanas al conjunto de la población. Además, el procedimiento de aprobación de las políticas públicas

¿Qué son las políticas públicas?

Son las medidas que torna el Estado frente a un determinado problema con el fin de buscarle una solución (Antezana: 2001). Se caracterizan porque:

- Son las líneas de acción, el conjunto de programas, proyectos y actividades de las instituciones públicas
- Son tanto lo que las instituciones hacen como lo que no hacen; hay políticas por acción y por omisión
- Pueden llevarse a cabo directamente por las instituciones o indirectamente por terceros (por ejemplo, en concesiones, privatización de servicios, etc.)
- Conllevan ciertos resultados, ciertos productos; pueden ser regulaciones (como quién puede votar y quién no, servicios (como crédito, becas, capacitación y bienes (cada vez menos)

“permite”, generalmente, que la sociedad civil se haga presente. Sin embargo, esa presencia dependerá de las acciones de incidencia que lleven a cabo las EOCS.

Hay muchos tipos de políticas públicas. Una clasificación tradicional establece tres tipos:

a) Políticas que regulan, es decir, que ponen reglas. Por ejemplo, la participación privada en la prestación de servicios públicos, como la recolección de basura o la prestación de servicios privados de salud.

b) Políticas que distribuyen recursos a personas y sectores específicos de la población. Por ejemplo, las que establecen subsidios a personas productoras agrícolas.

c) Políticas que redistribuyen recursos que toman de unas personas para darle a otras. Por ejemplo, mediante programas de educación y de

salud pública que se financian con impuestos, por medio de los cuales quienes más tienen más aportan (Lowi: 1964).

Políticas públicas y exclusión

“En general, los países centroamericanos muestran un escaso desarrollo de políticas públicas de combate al racismo. Las pocas acciones del Estado para promover los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes surgen recientemente del Poder Ejecutivo y dependen de los cambios gubernamentales. Es mínima la participación de las comunidades en la definición de estas políticas” (IIDH: 2001).

presentes, así como las que tutelan los derechos de las personas.

Ejemplos de políticas públicas que promueven la inclusión en Centroamérica

- Honduras. Ley del Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas y Afro-Antillanas.
- Nicaragua. Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural.
- El Salvador. Conformación del Consejo Multisectorial de Pueblos Indígenas.
- Costa Rica. Ley que establece cuotas de participación política de las mujeres.
- Guatemala. Creación de la Academia de Lenguas Mayas y del Fondo de Desarrollo Indígena.
- Panamá. Creación del Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (IIDH: 2001).

También hay políticas que **tutelan derechos de las personas**, es decir, velan porque ciertos derechos se cumplan. Por ejemplo, en relación con la soberanía de los pueblos indígenas y con la no discriminación de las mujeres en el empleo. Más allá de esta clasificación, es posible afirmar que todas las políticas tienen que ver, en mayor o menor medida, con la tutela de derechos porque éstas tienen relación con el hogar, el lugar de trabajo, la calle, la vida social. En cada uno de estos espacios, las políticas que regulan, que distribuyen y que redistribuyen recursos se hacen

Las clasificaciones ayudan a entender mejor para qué sirven unas y otras políticas. Además de la clasificación entre políticas que regulan, distribuyen y redistribuyen y las relativas a la tutela de derechos, hay otras formas de clasificación. Por ejemplo, en América Central, las acciones del Estado relacionadas con grupos étnicos pueden clasificarse en 3 categorías, según se trate de:

- Políticas asistenciales;
- Políticas de promoción de la cultura;
- Políticas de combate al racismo y la discriminación, ejecutadas casi siempre por los Ministerios de Educación, Medio Ambiente, y Cultura (IIDH: 2001 (a)).

¿En qué se incide en el nivel nacional? El ciclo de las políticas públicas

Hay distintas formas de “poner un pie adentro” o incidir en los procesos de toma de decisiones relevantes para las organizaciones. Se trata de influir no solo en cómo se interpreta el problema y cuáles soluciones se valoran como alternativas deseables y razonables. Una vez que se forma parte de este proceso, hay muchas más cosas que hacer.

Entre éstas, está influir para que las alternativas que las organizaciones consideran deseables y razonables sean las que se acojan. Usualmente, las organizaciones necesitan negociar y estar dispuestas a ceder ante visiones y posiciones que no son necesariamente compartidas. Así, la persuasión es parte importante de la definición de los problemas que las políticas públicas buscan resolver. Por ejemplo, los pueblos indígenas hacen esfuerzos por convencer a sus representantes políticos de que el uso de la tierra no puede estar sujeto solo a criterios comerciales. Una vez que se tiene éxito en la definición del problema, entonces es posible negociar las soluciones.

También es importante influir en la puesta en marcha de las soluciones adoptadas. Lejos de lo que muchas veces se piensa, la aprobación de una ley o de una política es solo el comienzo de nuevos procesos, muchas veces complejos, relacionados con la ejecución o implementación de las acciones correspondientes. Por ejemplo, una vez aprobadas leyes que establecen una cuota de participación política de las mujeres en los puestos de decisión, hay que velar porque esas leyes se apliquen. Esto requiere de un buen número de acciones, que van desde la elaboración de reglamentos y la realización de actividades de capacitación política, hasta la divulgación de los derechos entre las mujeres.

Todos estos pasos o momentos se reflejan en lo que se llama el **ciclo de formación de las políticas públicas**, el cual comprende procesos que van desde la formulación de una ley o de una política hasta su ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.



Fuente: Adaptado de Fundación Acceso 2003.

Estos procesos no necesariamente se encadenan uno a otro en forma ordenada, ni siempre es posible tener claro cuándo termina uno y cuándo empieza otro. Además, cuando se logran objetivos relacionados con un cierto momento, surgen retos con relación a los siguientes y vuelta a comenzar. Por ejemplo, la ejecución de las leyes contra la violencia doméstica se ha encontrado con dificultades de implementación que pueden requerir ajustes legales. Además, los momentos de visibilización de problemas y formulación de soluciones suelen estar muy interrelacionados.

A lo largo del ciclo de formación de las políticas, muchas veces las EOSC tienen que recurrir a múltiples mecanismos, tanto para mantenerse dentro del proceso como para lograr que sean escuchadas y tomadas en cuenta. Por eso, muchas veces las organizaciones combinan formas institucionales con formas no institucionales de incidencia política. Por ejemplo, las mujeres líderes de una organización pueden participar en audiencias en las comisiones de la mujer del Poder Legislativo y también marchar con pancartas en las afueras del edificio de ese mismo Poder.

Para las expresiones organizadas de la sociedad civil, ¿Es posible incidir en las políticas públicas?

Claro que la incidencia política en los procesos de creación e implementación de las políticas públicas está al alcance de la mano de las EOSC. Muchas EOSC han sido y son protagonistas de esos procesos. La agenda pública es definida por autoridades, quienes son los protagonistas “oficiales” de las definiciones políticas en un país. Pero también la definen los partidos políticos, los medios de comunicación, personas expertas, centros de investigación grupos de interés y otras organizaciones, entre otros.

Algunos de estos protagonistas forman parte de los mecanismos en los que se crean las políticas. Por ejemplo, los partidos políticos tienen sus representantes en el Poder Legislativo: no necesitan “entrar” al proceso porque forman parte de éste. En cambio, otros, como las organizaciones afro descendientes tienen que pedir y justificar su participación en el proceso. Lo primero que necesitan lograr las EOSC para incidir políticamente, especialmente si representan alguna población históricamente excluida, es llamar la atención de quienes tienen la capacidad de tomar las decisiones políticas que se persiguen para hacer avanzar el reconocimiento y ejercicio de sus derechos humanos.

El desarrollo de estrategias de incidencia requiere, entre otras cosas, que se tenga bien claro en qué y en quiénes se quieren incidir.

Hacia la incidencia política para hacer efectivos los derechos humanos

- La participación de las comunidades indígenas y diversos actores sociales para promover la educación bilingüe y multicultural puede reconocerse en experiencias como las siguientes:
 - En México la Dirección General de Educación Indígena se creó en 1978 y se inició la modernización educativa con procesos de transformación curricular. Actualmente se ha amplía la cobertura en esta modalidad educativa, se mejoran los textos escolares y se ha capacitado a maestros indígenas. Asimismo se ha reforzado el proceso de educación superior con importantes iniciativas en Chiapas.
 - En Ecuador el esfuerzo más significativo fue la construcción participativa de un modelo de desarrollo curricular para toda la modalidad bilingüe (MOSEIB), en todas las lenguas y niveles del sistema. Asimismo, se estableció el currículum para cinco Institutos Pedagógicos Superiores (ex Normales): tres quichuas, uno shuar y uno multilingüe. Además, se han establecido distintos tipos de convenios para permitir la formación tanto de educadores comunitarios, como la formación superior en EBI. La universidad de cuenca posee una Licenciatura en Educación Bilingüe y un programa de formación de docentes bilingües.
 - En Bolivia la experiencia de la Ayllu-escuela de Warisata es la más trascendente, pues surgió del pensamiento y visión de los propios indígenas y maestros rurales. La Escuela-Ayllu de Warisata, fue una propuesta de educación y formación a partir de la cultura y comunidad indígena. Integró lo pedagógico con lo económico, social y cultural.
 - En Colombia a partir de 1991, se consagra la Educación Bilingüe con la nueva constitución política, con la etnoeducación (la educación para grupos étnicos o comunidades que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios) las organizaciones indígenas han logrado avanzar en el desarrollo de propuestas curriculares diversificadas, incluso en el ámbito universitario, como es el caso de la propuesta del CRIC en el Cauca.
 - En Perú en los setenta, se produjo una reforma educativa que introdujo importantes cambios en la valoración de la cultura quechua y aymara, siendo uno de los logros la oficialización del idioma Quechua. Por otro lado, la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe (DIGEBI) se convirtió en la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEBI).
 - En Chile se ha logrado apoyar la EIB y otros derechos indígenas estipulados en la Ley Indígena. En los noventa se impulsaron algunas experiencias educativas en el nivel preescolar ejecutadas a través de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junio; y el Ministerio de Educación ha creado un Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), que depende de la División de Educación General. En 1985 la universidad Católica de Temuco abrió un programa para alfabetizar en mapudungún y transferir estas habilidades al castellano y a partir de esta experiencia, el Ministerio delegó la responsabilidad a la universidad para ejecutar el programa. En 1993, se estableció la enseñanza del mapudungún de primero a octavo año de educación básica y la universidad Católica de Temuco ha iniciado un programa para educadores mapuches en las lenguas mapudungún y castellano.
 - En Venezuela la educación bilingüe intercultural pública fue institucionalizada en 1979. El Ministerio de Educación, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, desarrolla el Proyecto de Relanzamiento y Optimización del Régimen de Educación Intercultural Bilingüe (PROREIB), el cual prevé el desarrollo de sus acciones con la participación indígena. Esta Dirección convocó a un amplio espectro de antropólogos, lingüistas, misioneros, pedagogos y líderes indígenas para diseñar el Relanzamiento de la Educación Intercultural Bilingüe (REI).
 - En Brasil existen diversas experiencias de educación con poblaciones indígenas y la modalidad impulsada es la de la EBI, aunque no siempre se parte de la lengua materna de los educandos. La Política Nacional de Educación Escolar Indígena señala que la educación escolar indígena debe ser específica, diferenciada e intercultural. El Ministerio de Educación delega a las Federaciones de la unión la formación de profesionales para la educación indígena, la publicación de material didáctico, la divulgación de la temática indígena, la capacitación de maestros y todas las acciones escolares. Hay cerca de 3.000 profesores indígenas y su formación corre a cargo de ONG y entidades como la universidad do Matto Grosso (UNEMAT).

El acceso a las personas que toman decisiones no siempre es fácil de obtener, por lo que es muy importante definir estrategias para lograrlo. Las estrategias de incidencia dependerán de quiénes son las personas a las que se quiere llegar: ¿quiénes son estas personas? ¿Son diputados(as), autoridades del Poder Ejecutivo, funcionarios/as de agencias de cooperación o de instancias ubicadas en el nivel internacional? En particular, interesa tener en cuenta si se trata de:

- Políticas y políticos: personas electas democráticamente o nombradas por las personas electas (como en el caso de las ministras y directoras de entes públicos).
- Asesoras y asesores: personas designadas por quienes han sido electos democráticamente, para que les ayuden en la parte técnica de sus propuestas.
- Funcionarias y funcionarios: personas que desempeñan tareas en el sector público, y que muchas veces permanecen realizando las mismas tareas, aunque haya cambio de gobierno. Incluye personas profesionales, técnicas y administrativas (Camacho, Martínez & Robert: 2003).

Además, es importante conocer qué papel tienen estas personas en relación con las políticas públicas que se quiere transformar. ¿Son las que deciden, las que planifican o las que ejecutan las políticas? Cada uno tiene sus particularidades:

- Diseñadores de políticas: son quienes definen los grandes temas de interés del Estado y fijan las pautas para el diseño de las políticas públicas.
- Planificadores de políticas: se encargan de convertir en planes concretos los lineamientos definidos por quienes diseñaron las políticas.
- Ejecutores de políticas: son quienes llevan a la práctica los lineamientos generales y los planes más concretos (Antezana:1996).

Cada ámbito de incidencia tiene sus “reglas de juego”. Conocerlas de antemano, tanto como sea posible, es importante para aprovechar las oportunidades existentes y crear otras nuevas.

Para reflexionar...

El siguiente cuadro (que puede completarse según las particularidades de cada país) describe las principales funciones del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en los países de América Latina y el Caribe y la relación que *existe entre ellos*. *Lo podemos utilizar con dos fines:*

- a) *Para tener más claro el mapa de las funciones de los tres poderes.*
- b) *Para contestar la siguiente pregunta: ¿en qué y en quiénes se quiere incidir?*

Algunas funciones de cada Poder establecidas por ley
(Función principal sombreada)

Poder	Asamblea Legislativa/Congreso Parlamento	Presidente y Ministros/as	Instancias judiciales
Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> * Crea, reforma, y deroga leyes * Aprueba los convenios y otros instrumentos internacionales. * Dicta los presupuestos ordinarios y extraordinarios. * Decreta la suspensión de funcionarios cuando se les juzgue por delitos comunes. * Nombra al Contralor y Subcontralor general de la República. * Conoce de la renuncia de las y los miembros de Poderes Supremos, excepto) de los Ministros de Gobierno. * Aprueban los presupuestos de gastos públicos presentados por el Poder Ejecutivo. 	<ul style="list-style-type: none"> * Reglamentan leyes. * Recomiendan leyes. * Vetan leyes. * Rinden informes al Poder Legislativo. * Promulgan y ejecutan convenios internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> * La Corte Suprema conoce y resuelve sobre acusaciones contra la Presidencia de la República, los Vicepresidentes, las y los miembros de los Poderes y Ministros(as) y Diplomáticos(as) que le envía el Poder Legislativo. * Interpretan y hacen cumplir las leyes.
Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> * Autoriza al Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional. * Autoriza la suspensión de ciertos derechos y garantías individuales en forma total o parcial. 	<ul style="list-style-type: none"> * Implementan las leyes a través de políticas públicas, programas y proyectos. * Disponen la recaudación e inversión de las rentas nacionales. * Nombran empleados/as) de confianza. * Definen los presupuestos de gastos sociales que implementan las políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Supervisa y controla actos del Ejecutivo.
Judicial	<ul style="list-style-type: none"> * Crea los Tribunales de Justicia y demás organismos para el servicio nacional. * Nombra las y los magistrados propietarios y suplentes de a Corte Suprema. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ejecutan y hacen cumplir todo lo que resuelvan los tribunales de Justicia y los organismos electorales, cuando éstos así lo solicitan, 	<ul style="list-style-type: none"> * Conocen las demandas, las resuelven y ejecutan las resoluciones que pronuncie. * Dan igual tratamiento a todas las personas.

5 ¿Cuáles son los ingredientes clave de la incidencia?

La incidencia conlleva varios ingredientes importantes:

1. El diagnóstico de la situación

Entre los ingredientes más importantes está el tener un diagnóstico de la situación que se quiere transformar. Es importante que quienes planean llevar a cabo acciones conjuntas de incidencia tengan una interpretación compartida de aquello que quieren cambiar. Un mismo momento de la vida del país puede percibirse como “medio vaso lleno” o como “medio vaso vacío”. Por ejemplo, las

negociaciones en materia de inserción comercial de los países de América Latina pueden verse como una gran amenaza, como una gran oportunidad, o como una mezcla de ambas.

El diagnóstico de la situación nos permitirá:

Conocer aquello que queremos cambiar mediante el proceso de incidencia política.

La incidencia requiere compartir una valoración común de la situación, debido a que de esta valoración dependerá la definición del problema a abordar. Se trata de responder a una pregunta principal: ¿cuáles son las características principales de la situación que se quiere transformar? La respuesta se puede dar en una hora o en un mes de trabajo. Hay diagnósticos rápidos y diagnósticos profundos, más sencillos y más complejos. El diagnóstico que se necesita dependerá del tipo de acción de incidencia política que se quiere llevar a cabo, así como de las posibilidades concretas de las EOSC. Lo más importante de este punto de partida es que sea compartido por quienes participan del proceso.

2. La definición del problema

El criterio para definir en qué nivel del problema se quiere incidir es: que no sea tan grande que no se pueda tener algún resultado, ni tan pequeño que no valga la pena el esfuerzo. Por ejemplo, tal vez un grupo de organizaciones indígenas considera que un grave problema es que el Estado no tutela su derecho a la salud, a una educación bilingüe y a la tierra. Pero como este es un problema muy grande y hay muchas

personas de la organización a quienes les es urgente resolverlo, deciden comenzar enfocándose en el presupuesto público con que cuentan las escuelas situadas en las comunidades indígenas.

La definición del problema nos permitirá:

Identificar el problema central que queremos solucionar mediante el proceso de incidencia política.

Se trata de responder a la pregunta: ¿Cuál es aquella parte de todo el problema por la que queremos y podemos comenzar a transformar la situación? El enfoque tiene que ver con la realidad. Por eso, las EOSC deben valorar lo que se desea

Lograr y, también, lo que es posible alcanzar. Por ejemplo, si se define que el problema requiere de una modificación de las leyes, se necesita contar con apoyo legislativo. Si las EOSC han explorado el panorama y está claro que dicho apoyo no existe, entonces tal vez ese no debería ser el problema de enfoque sino otro en el que las EOSC cuenten con mayores posibilidades de lograr lo que pretenden. Por ejemplo, tal vez se requiere fortalecer el apoyo social a la propuesta para luego volver a intentar el cambio legislativo.

3. El planteamiento de los objetivos

Una vez que se ha identificado el problema es importante definir qué se quiere lograr concretamente, es decir, hay que decidir los objetivos del proceso de incidencia ¿Es la aprobación de una ley? ¿Es “hacer ruido” aunque no se apruebe una ley? ¿Es aumentar la visibilidad

pública de la organización que lleva a cabo la incidencia?

La definición de objetivos nos permitirá:

Identificar las metas concretas que queremos alcanzar con el proceso de incidencia.

Los objetivos no son siempre evidentes. Además, puede haber más de un objetivo. Por ejemplo, se puede definir uno más general y otros más específicos. Tal vez algunas personas y organizaciones participantes quieren poner énfasis en un objetivo y otras en otro objetivo. Los objetivos no son necesariamente los que quedan escritos en un papel, sino los que realmente mueven a las personas y organizaciones a hacer cosas. Nuevamente, lo más importante es construir acuerdos. Una parte de la construcción de acuerdos es identificar los desacuerdos. Al final es posible que, como parte de un mismo proceso de incidencia política, algunos objetivos sean compartidos por todas las personas participantes, mientras que otros no.

4. La identificación de las alianzas

Para definir cómo incidir es importante tener claro quiénes están a favor de la propuesta que se impulsa y quiénes no. Si se cuenta con un diagnóstico de la situación y con la definición del problema de enfoque, lo siguiente es clarificar con quiénes cuentan las organizaciones para cumplir con los objetivos. Se trata de hacer un análisis de los actores que forman parte del problema y de la

solución del problema.

Saber con quiénes contamos

Nos permitirá:

identificar quiénes apoyan nuestro objetivo para establecer alianzas y apoyos en el proceso de incidencia, así como buscar atenuar la oposición y sumar a quienes puede ser clave, pero no están ni a favor ni en contra nuestro.

Una parte fundamental del análisis de actores es tener claro quiénes son los aliados, quiénes podrían serlo, por qué. Una pregunta clave con relación a los aliados es: ¿Qué tenemos en común, en qué nos complementamos, en qué cooperamos?

Con los aliados, es decir, con las personas y organizaciones que están a favor de la propuesta de incidencia se pueden coordinar planes y realizar acciones conjuntas como difundir, organizar, movilizar. Es importante definir una estrategia que permita aprovechar al máximo el apoyo de los aliados. También es necesario recordar que los aliados no siempre están de acuerdo en que existan acuerdos, aunque sean parciales, pueden ser un buen apoyo en el proceso de incidencia. (Antezana: 2001).

Ventajas de construir alianzas en los procesos de incidencia:

- Aumenta los recursos, la experiencia, la credibilidad y la visibilidad.
- Aumenta la posibilidad de éxito.
- Desarrolla la capacidad para incidir en todos los integrantes de la alianza.
- Da seguridad a los integrantes para asumir el proceso que implica la incidencia política. (Sprechman y Pelton: 2001)

Hay dos grandes tipos de alianzas: las que son estratégicas y las que son coyunturales. Las estratégicas son de mediano y largo plazo y usualmente tienen objetivos más grandes que las coyunturales. Las coyunturales se establecen para acciones puntuales y en general son de corto plazo. Cada una cumple una función relevante en los resultados de la incidencia. Lo importante es tener claro cuándo se trata de un tipo de alianza o del otro.

5. El autoanálisis: fortalezas y debilidades propias; oportunidades y amenazas ajenas

Si bien son importantes, las alianzas no lo son todo. También ayuda tener una mirada interna que permita compartir con qué fortalezas se cuenta para la incidencia con el fin de potenciarlas; y qué debilidades pueden afectar el proceso, con el fin de minimizarlas tanto como sea posible. Por ejemplo, una EOSC puede tener como fortaleza el contar con una importante base social de apoyo y como debilidad la ausencia de asistencia técnica.

En el contexto se pueden encontrar muchas de las soluciones de las debilidades detectadas. Por ejemplo, en el entorno puede haber apoyos técnicos deseosos de colaborar y así esa oportunidad minimiza una debilidad de la organización.

Pero los entornos son también fuentes de amenaza. Por ejemplo, la base social de esa organización puede verse en dificultades porque en la práctica la gente tiene miedo de reunirse.

El autoanálisis permite tener un panorama general de factores a favor y en contra, internos y externos, así como buscar maneras de aumentar los factores a favor y reducir los en contra.

Para reflexionar...

A lo interno de mi organización:

- *Las principales fortalezas son...*
- *Las principales debilidades son...*

Pensando en el contexto de mi organización:

- *Las principales oportunidades son...*
- *Las principales amenazas son....*

AL INTERIOR DE MI ORGANIZACIÓN HAY:

FORTALEZAS Recursos o capacidades que la organización puede utilizar para alcanzar sus objetivos. •	DEBILIDADES Carencia de la organización que impide o limita el logro de los objetivos. •
BUSCAMOS AUMENTARLAS	BUSCAMOS DISMINUIRLAS

Adaptado de: CERCA:s.f.

EN EL CONTEXTO DE MI ORGANIZACIÓN HAY:

OPORTUNIDADES Cualquier situación o circunstancia favorable para el logro de los objetivos. •	AMENAZAS Cualquier situación o circunstancia desfavorable para el logro de los objetivos. •
BUSCAMOS APROVECHARLAS	BUSCAMOS EVITARLAS

Adaptado de: CERCA:s.f.

6. La definición de estrategias

Dicen que “muchos caminos conducen a Roma”, es decir, para un mismo problema puede haber muchas soluciones. Por ejemplo, si se trata de lograr la creación y aprobación de una nueva ley, tan razonable es montar una estrategia de cabildeo ante las diputadas y los diputados en general, ante quienes forman parte de la Comisión de la Mujer en el Poder Legislativo, ante los Institutos o Ministerios de la Mujer, o ante todos a la vez.

Las estrategias son medios para alcanzar los objetivos definidos. Generalmente se necesita más de una estrategia. Por ejemplo, si se trata de contar con una nueva ley, entonces, es igualmente importante el cabildeo legislativo; y, a la vez, generar los apoyos sociales entre las EOOSC para que la negocien. Las estrategias son una manera práctica de agrupar tareas

en una “cajita” más grande. Ayuda ponerle un nombre, definir sus objetivos, así como las distintas actividades, responsables y plazos que requiere.

La definición de Estrategias nos permitirá:

Trazar el camino y definir las acciones para alcanzar los objetivos de la incidencia.

7. El aprovechamiento de las ventanas de oportunidades

Para influir hay que tener condiciones. La incidencia política requiere identificar oportunidades existentes o crear nuevas. A veces, las organizaciones crean oportunidades; otras veces una situación externa crea oportunidades para las organizaciones. Por ejemplo, estadísticas sobre el número de mujeres muertas a manos de sus compañeros o esposos, pueden ser aprovechadas para

Muchas veces no son datos, sino ciertos eventos los que generan condiciones para la incidencia política. Estos eventos pueden ocurrir en cada país o ser de carácter internacional. No hay que olvidar que para un mismo dato o para un mismo evento, puede haber diferentes explicaciones y soluciones. Por ejemplo, ante la agresión de

llamar la atención de quienes conducen los programas de combate a la violencia intrafamiliar, para plantear alternativas e influir en sus decisiones.

La identificación de las ventanas de oportunidades nos permitirá:

Aprovechar situaciones que ofrecen ventajas para desarrollar el proceso de incidencia política.

mujeres a manos de sus compañeros y esposos, algunas personas piensan “seguro se lo buscó” y otras, que hay una violación a los derechos humanos. De la misma manera, en el caso de las personas inmigrantes de escasos recursos, algunas personas ven, por definición, a un delincuente y otras, a alguien que viene en busca de trabajo para sostener a su familia.

Ventanas de oportunidades

Usualmente las oportunidades no son permanentes, sino que se abren y se vuelven a cerrar. Por eso suele hablarse de “ventana de oportunidades”. Una ventana de oportunidades es ese lapso de tiempo en que las condiciones están dadas para una determinada acción o incidencia política (Kingdon:1995; Tarrow.1994).

Ni los datos ni los eventos “hablan por sí solos”. Por eso, la mera interpretación de datos y eventos es, en sí misma, una forma de incidencia política. Consiste en definir cuál es el problema y señalar las soluciones.

En algunas ocasiones el entorno presenta ventanas de oportunidades que las organizaciones no están en condiciones de aprovechar. La incidencia política, como cualquier otro tipo de acción colectiva, debe armonizar las oportunidades que da el entorno con las condiciones propias para la incidencia. La incidencia política requiere de mucha voluntad. La voluntad es distinta al voluntarismo, es decir, a actuar como si con la sola voluntad bastara para lograr los cambios. La incidencia política requiere de la voluntad de las personas que la llevan a cabo, pero con base en un autoanálisis meditado y pausado.

Es importante saber cuándo las EOSC pueden y cuándo no pueden aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno. La planificación y el pensar la incidencia para el mediano y largo plazo, más que para ayer o para mañana, ayuda a reconciliar las oportunidades del entorno con las capacidades propias. El costo de no aprovechar las oportunidades políticas puede ser “perder el tren”. En todo caso, a veces no hay más remedio que perderlo. Lo importante es conocer las potencialidades y los límites de las propias acciones.

Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001)

Esta Conferencia fue convocada por las Naciones Unidas con el fin de adoptar medidas de carácter práctico para erradicar todas las formas de racismo y discriminación racial. Al igual que en otras conferencias mundiales, las organizaciones de la sociedad civil se prepararon para participar, llevar propuestas y defender sus intereses. Para ello, se realizó una conferencia regional con representantes de América Latina y el Caribe y se realizaron variadas acciones previas.

El *Instituto Interamericano de Derechos Humanos* apoyó la consolidación de procesos regionales y subregionales, así como el fortalecimiento de liderazgos de las organizaciones indígenas y afro descendientes mediante una estrategia que promoviera la incidencia política en las actividades preparatorias a la Conferencia Mundial mediante: la preparación de documentos, la participación en eventos regionales preparatorios y el aporte de becas para hacer posible que representantes de los pueblos indígenas y afro descendientes participaran en los diversos eventos. Resultado de este apoyo fue la conformación de la Alianza Estratégica de Líderes del Movimiento Afro descendiente de Latinoamérica.

IV Conferencia Mundial Sobre la Mujer (Beijing, 1995)

Esta Conferencia se propuso acelerar el proceso ya iniciado de acciones necesarias para la igualdad y equidad de género, así como tomar medidas que garanticen, a todas las mujeres del mundo, el acceso y el disfrute al desarrollo en reconocimiento de sus derechos y de su indispensable función en la construcción de la paz y del desarrollo sostenible.

Al Foro paralelo de organizaciones no gubernamentales (ONG) asistieron unas 30.000 personas —en su mayoría mujeres— de todo el mundo. Paneles, talleres, debates, exhibiciones culturales, charlas con las(os) delegadas(os) gubernamentales a la IV Conferencia, fueron algunas de las actividades de una intensa agenda desarrollada por la reunión más populosa de ONG en la historia de los foros paralelos a las conferencias convocadas por Naciones Unidas (Isis Internacional: 2003).

El *Instituto Interamericano de Derechos Humanos* apoyó la participación del sector no gubernamental mediante acciones de investigación, difusión, asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento de redes, además de becar a 50 mujeres latinoamericanas para que asistieran a dicho evento (1IDH: 1996).

Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Desde finales de la década de los ochenta, el *Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)* inició el estudio específico de los derechos humanos de los pueblos indígenas y la legislación indigenista en los países latinoamericanos. Asimismo impulsó, por medio de un documento preparado por un grupo de personas expertas, la discusión de un Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuya primera versión fue elaborada en 1997 por la Organización de Estados Americanos y aprobada en su Asamblea General.

En este proceso histórico de defensa de los derechos y de la identidad propia de las culturas originarias de América, el IIDH ha acompañado y apoyado el debate y la participación de mujeres y hombres líderes, representantes y técnicos de los pueblos indígenas de la región, en las sesiones especiales del Grupo de Trabajo y rondas de negociación; donde presentan sus comentarios y posiciones tomando en consideración el borrador del Proyecto de Declaración. El IIDH ha brindado además apoyo en el marco de la Coalición Internacional de ONG, para la efectiva participación e incidencia de abogados y abogadas indígenas en la preparación de las recomendaciones que se han presentado ante la Asamblea General de la OEA durante los últimos tres años.

Para reflexionar...

La Conferencia Mundial sobre la Mujer y la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia abrieron, en algunos países, oportunidades de cambio en las políticas *públicas de algunos países*.

- ¿Qué ocurrió en su país?
- ¿Han podido las organizaciones aprovechar alguna oportunidad de cambio para incidir en las políticas públicas después de esas Conferencias?

8. El fortalecimiento de una visión estratégica

En general, en los procesos de incidencia hay mucho que hacer con pocos recursos, incluyendo el escaso tiempo. Además, los entornos son cambiantes y las oportunidades políticas que aparecen y desaparecen, pueden hacer que una misma organización tenga que llevar a cabo más de un proceso de incidencia a la vez. Finalmente, muchas veces las organizaciones se ven en la necesidad de reaccionar ante acciones de otros, incluyendo las instituciones públicas. Por esto, muchas veces es difícil mantener una visión estratégica de los procesos de incidencia.

La visión estratégica es la imagen deseable del futuro. Responde a la pregunta: ¿Cómo nos queremos ver en, por ejemplo, 5 años? Por ello, la visión da sentido y

Ayuda a que el cortísimo plazo no nos lleve a perdernos en una maraña de acciones, que no necesariamente conducen a la imagen deseable del futuro. En general, las EOSC hacen muchas más cosas que las que realmente las llevan en la dirección deseada. Siempre habrá cosas que atender que se salen de la visión estratégica. Lo importante es que no se vuelvan más importantes que aquellas que nos acercan a la visión estratégica.

9. La planificación estratégica

La planificación es una herramienta para ordenar los ingredientes de la incidencia que se han descrito hasta ahora. La planificación es un proceso por el cual las personas de una o varias EOSC se reúnen para definir visión estratégica, objetivos, autoanálisis, caminos, etc.

La planificación estratégica

Independientemente de cual metodología o manual se use, el diseño de estrategias no es un documento ni un listado de cosas, más o menos estructuradas, que hay que hacer. Por el contrario, el diseño o planificación estratégica es un **proceso de construcción de acuerdos** entre las personas participantes. El producto puede ser un documento, un punteo, un esquema o... ¡una agenda!

La planificación no es un documento, sino el proceso por el cual se generan acuerdos en torno a lo que se quiere hacer, cómo y con quiénes. Siendo una forma de generar acuerdos, puede elaborarse en una hora, un día, varios días o varios meses, según los alcances de lo que se planifica.

Estos acuerdos son orientadores y muchas veces necesitan revisarse a medida que se avanza.

Las **agendas** pueden ser uno de los resultados de la planificación estratégica. Pueden ser explícitas o implícitas. Es decir, que las organizaciones tienen agendas ya sea que lo sepan o no y que estén escritas o no. A veces en una misma organización puede haber múltiples agendas: individuales, grupales, del conjunto de la organización. Es importante que no

estén en conflicto.

¿Qué es una agenda para las EOSC?

En términos prácticos una agenda es una delimitación de prioridades para la actuación de una o varias EOSC para actuar sobre una situación que se quiere transformar (F.K. Adenauer: 2002, en Soto y Molinas: 2002).

El término “agenda” se ha venido también utilizando en otros sentidos. Uno importante es el que se refiere a agendas comunes entre distintos actores, incluyendo sociedad civil e instituciones públicas. Mientras se tenga claro cuál es el papel de cada quién en impulsarlas, las agendas comunes pueden ser herramientas útiles para la incidencia política (Torres: 2001). Definida así, las agendas son un ejemplo de estrategia de incidencia.

Cuanto más explícita es la agenda de las EOSC para sus propios integrantes al momento de la incidencia política, mayores las posibilidades de estar reconciliando la visión estratégica con los vaivenes de las oportunidades políticas y hasta de la vida y los cambios internos a las propias organizaciones.

La incidencia puede resumirse como el arte de hacer que la agenda propia se vuelva, tanto como sea posible, la agenda de quienes toman las decisiones pertinentes. Para llegar a eso habrá otras agendas que se opongan a que eso ocurra. También habrá actores indiferentes y gente a la que habrá que ganar para que se sume a los objetivos propios o, al menos, que se opongan lo menos posible. Estas consideraciones son las que deben reflejarse en una estrategia de trabajo, capaz de llevar una agenda a cabo.

10. La elaboración del plan operativo

Una vez que se cuenta con la planificación estratégica, entonces lo operativo ayuda a no quedarse en el aire. Entre los componentes más importantes de un **plan operativo** se encuentran:

- La definición de pasos concretos para poner en marcha los acuerdos estratégicos (¿qué hacemos el próximo lunes?).
- La definición de responsables (¿a quiénes les toca qué?).
- La elaboración de un inventario de recursos humanos y materiales, incluyendo el tiempo que cada quién tiene para destinar al trabajo.

Los planes operativos pueden ser tan sencillos o tan complejos como se quiera. Lo importante es que sirva a las personas participantes como guía para el trabajo cotidiano.

Aspectos a considerar en la elaboración de un plan operativo

Objetivos estratégicos: aquellos que permitirán cumplir y obtener los cambios en la problemática que enfrentarnos.

Estrategias: caminos, formas para llegar a cumplir los objetivos planificados.

Actividades: lo que debemos hacer para cumplir los objetivos y desarrollar las estrategias.

Resultados esperados: los logros que esperamos alcanzar para cada uno de los objetivos.

Actores involucrados: con quién queremos y corresponde trabajar para cumplir el plan.

Responsables: a quién o quiénes les toca ejecutar las actividades del plan.

Por ejemplo, una organización quiere eliminar la discriminación en el empleo hacia las mujeres, para lo cual define tres estrategias:

- La primera consiste en proponer que las Encuestas de Hogares y el censo incorporen nueva información sobre este tema.
- La segunda consiste en promover una reforma legal que incentive a las personas empleadoras a contratar un determinado porcentaje de mujeres.
- La tercera consiste en promover que el Ministerio de Trabajo ejerza un mayor control en las empresas e instituciones con relación a la contratación de mujeres en todos los niveles.

Con estas estrategias definidas es posible hacer un plan operativo en el que, para cada estrategia, se definan aspectos concretos. Por ejemplo, con relación a la primera estrategia: ¿Qué hay que hacer para modificar la Encuesta de Hogares? ¿Quién decide esos cambios? ¿Qué cambios se querrían concretamente hacer? ¿Quiénes se encargarán de impulsar esta estrategia? ¿Cuándo comienzan? ¿Cuándo deberían presentar avances del trabajo?

11. El seguimiento, la evaluación y los ajustes periódicos

Ninguna estrategia de incidencia debería estar “escrita en piedra”. Por el contrario, de la misma manera que los escenarios son inciertos, las situaciones cambian, algunos actores desaparecen de escena, y lo que parecía un objetivo apropiado hace 6 meses puede no serlo más. La incidencia requiere de visión estratégica con relación a los fines y de mucha flexibilidad con relación a los medios. Sin embargo, una cosa es la flexibilidad y otra la improvisación.

El seguimiento y la evaluación son actividades muy importantes para conducir a buen puerto los procesos de incidencia. El **seguimiento** permite determinar cuáles actividades se están haciendo bien, cuáles hay que eliminar y cuáles hay que modificar. La **evaluación** consiste en valorar resultados una vez completada una parte de tal o cual estrategia. A veces las estrategias se llevan a cabo y no sabemos en qué medida alcanzaron los resultados que se esperaban. Además, a veces hay resultados que no se esperaban, positivos y negativos, que necesitamos conocer. De esta manera sabremos cuáles son los próximos pasos que hay que dar.

Muchas acciones de incidencia que las EOSC llevan a cabo fracasan porque inician con mucha fuerza y luego se pierde el ritmo y la continuidad. En otras palabras: no hay seguimiento. Cuando esto ocurre y tal vez sin querer, las EOSC están enfrentando la incidencia política como eventos aislados, no como proceso. De esta manera, será difícil que objetivos importantes de la incidencia se cumplan.

Tanto el seguimiento como la evaluación son una forma de aprender y fortalecer la acción de las EOSC y se basan en **indicadores**. Los indicadores son señales que nos dicen si vamos bien y nos alertan a pensar los cambios cuando no andamos tan bien.

Por ejemplo, si el objetivo es modificar una ley, un indicador de cómo estamos haciendo las cosas puede ser con cuántas personas diputadas hemos hablado y cuántas de ellas coinciden y están interesadas en apoyar la modificación a la ley. Si resulta que el número es muy bajo con relación al previsto, puede ser que alguien en la organización no esté haciendo su trabajo. También puede ser que el trabajo se esté haciendo pero no de la mejor manera. Por ejemplo, puede ser que se esté dando la misma explicación a los diputados y diputadas, en lugar de hablarles en función de los distintos enfoques de cada uno(a). El seguimiento permitirá darse cuenta de esto y hacer los ajustes periódicos necesarios para cumplir con los

objetivos propuestos.

Criterios para construir indicadores

Buenos indicadores son aquellos que reúnen, al menos, estas tres características:

- Posibilidad de medición: capacidad de medir o sistematizar lo que se quiere conocer.
 - Análisis: capacidad de captar aspectos cuantitativos y cualitativos de la realidad que se quiere conocer.
 - Relevancia: capacidad de expresar lo que se pretende medir.
- (Escalante y Peinador: 1999)

Siguiendo este mismo ejemplo, si se aprueba la modificación, la evaluación permitirá saber en qué medida se acerca o se aleja de la se quería inicialmente. Puede ser que se haya obtenido lo que se quería, pero que al mismo tiempo se hayan modificado otros aspectos que más bien contradicen la agenda de la EOSC.

El seguimiento y la evaluación requieren resolver la sostenibilidad organizativa, política y también financiera de las acciones. No habrá continuidad si un día se prioriza un tema y al otro día se prioriza otro. Si bien muchos temas son importantes, a veces es mejor recordar que, como dice el dicho popular “quien mucho abarca, poco aprieta”. A esta sostenibilidad política, deben acompañar la sostenibilidad organizativa y financiera. De nada servirá la continuidad de prioridades si las EOSC no cuentan con recursos humanos y materiales que alimenten el proceso de incidencia.

11. La rendición de cuentas

Las EOSC tienen mucho camino que recorrer en materia de rendición de cuentas, especialmente ante sus propios miembros. Muchas veces no importa si las cosas se hacen o no. Idealmente las organizaciones deben contar con indicadores de seguimiento y evaluación que les permita dar cuenta de qué han realmente alcanzado, qué no y por qué, con relación a lo que se habían

propuesto.

La rendición de cuentas

Es la obligación de dar explicaciones y atenerse a las consecuencias. Es decir, implica aceptar premios, castigos y aprendizajes a partir de las explicaciones que se dan sobre lo que se ha hecho o dejado de hacer

Para promover la rendición de cuentas se necesitan dos cosas. Por un lado, se requiere una adecuada información sobre lo que las organizaciones logran, lo que no y por qué, es decir, indicadores de seguimiento y evaluación de lo realizado.

Por otro lado, se necesita contar con mecanismos que permitan premiar, castigar o aprender con respecto a lo que se ha logrado y, muy importante, a lo que no se ha logrado. Por ello, la rendición de cuentas es un mecanismo que las EOSC deben promover como un ejercicio de “mirarse al espejo” en los procesos de incidencia política que realicen.

La rendición de cuentas no es un mero informe de actividades en el que quién lo dan señala los errores, se disculpa y dice que no volverá a ocurrir. Es más bien, un esfuerzo colectivo por establecer responsabilidades y cambiar la manera de hacer las cosas, impidiendo que los mismos errores se repitan y mejorando la manera de trabajar y promover la visión estratégica.

En síntesis, la incidencia política...

- La incidencia política es un proceso que tiene lugar a lo largo de un cierto período de tiempo; no un evento que tiene lugar en un solo momento.
- Por eso “requiere persistencia y creatividad y se construye sobre la base de victorias pequeñas, compartiendo entre todos los logros, aprendiendo de los fracasos y siempre enfocándose en el lejano horizonte” (Wola, 2001:70).

- Cuanto más clara sea la visión estratégica y la planificación, más fácil será identificar las acciones concretas u operativas que se necesita llevar a cabo, y menos probable será perderse en el día a día de las múltiples obligaciones de las organizaciones.
- Si bien el trabajo con otras organizaciones, instituciones o personas no siempre es fácil, trabajar en alianzas aumenta las posibilidades de éxito de la incidencia política. Hay alianzas estratégicas, que duran un buen rato del camino, y alianzas coyunturales, para apoyos más puntuales.
- El autoanálisis permite conocer las fortalezas y debilidades propias así como las oportunidades y amenazas del contexto, con el objetivo de definir maneras de potenciar lo positivo y minimizar lo
- La incidencia política requiere claridad de fines y flexibilidad de medios; por eso es importante llevar a cabo acciones de seguimiento y evaluación que permitan potenciar aciertos y transformar errores.
- Las EOOSC se deben a las poblaciones para las cuales trabajan. La rendición de cuentas es una herramienta para determinar responsabilidades y mejorar el trabajo hacia una mayor inclusión social.
- De lo que se trata es de aprovechar los márgenes de acción que da la democracia y apostar por su profundización: la apropiación de los derechos humanos es una camino para alcanzarlo.

Más información sobre incidencia política, indicadores y Planificación

- **Estrategias de incidencia en los ámbitos nacional e internacional para promover una cultura de inclusión.** IIDH. Laura Guzmán S. Autora. 2002. San José, Costa Rica.
- **Guía para la incidencia política.** Fundación Acceso. Programa de Planificación, Monitoreo y Evaluación. Acceso. San José.
- **Guías y Herramientas para la Incidencia Política: Promoviendo el Cambio de Políticas.** Sofía Sprechman y Emily Pelton. 2001. Atlanta, USA: CARE.
- **Participando y opinando. Manual de incidencia para mujeres rurales.** Paula Antezana. 2001. San José: Costa Rica. Fundación Arias.
- **Mujeres el Timón en Bolivia.** Centro de Información y Desarrollo de la Mujer. 2001. La Paz, Bolivia: CIDEM
- **Ojos que ven... corazones que sienten: indicadores de equidad.** Ana Cecilia Escalante y María del Rocío Peinador. UICN/ Fundación Arias. 1999.
- **Si lo organizamos lo logramos. Planificación de proyectos desde la equidad.** Cecilia Alfaro Q. y Blanca Mendoza. UICN/ Fundación Arias. 1999.

BIBLIOGRAFÍA

Adenauer, K

2001. *Agenda multipartidaria de mujeres para la gobernabilidad democrática*. Paraguay, Asunción: IFES/C DE/F.

Alfaro Q. Cecilia y Blanca Mendoza.

1999. *Si lo organizamos lo logramos. Planificación de proyectos desde la equidad*. UICN/Fundación Arias.

Antezana, Paula.

2001. *Participando y opinando: manual de incidencia para mujeres rurales*. Serie metodológica Sembrando Cambios 2. San José, Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Balbis, Jorge

2001. *ONG's, gobernancia y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Comité Nacional de Enlace. Montevideo, Uruguay: Programa MOST/UNESCO.

Baltodano, Andrés.

1999. Social Policy and Social Order in Transnational Societies, en Daniel Morales-Gomez, *Transnational Social Policies: The New Development Challenges of Globalization*. London: Earthscan.

Banco Interamericano de Desarrollo.

2003(a). "Inclusión". <www.iadb.org>

Banco Interamericano de Desarrollo.

2003(b). "Exclusión". <www.iadb.org>

Bello, Álvaro y Marta Rangel

2002. La equidad y/a exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Revista de la Cepal # 78. Santiago, Chile: CEPAL

Birkland, Thomas

2001. *An introduction to the policy process: theory, concepts, and models of public policy making*. NY, USA.

Camacho, Rosalía; Martínez, Juliana & Robert, Anne.

2003. *Mujeres en movimiento: liderazgos transformadores para construir buenos gobiernos en Centroamérica*. San José, Costa Rica: UNED (En prensa).

Centro de Recursos para el Desarrollo Humano en Centroamérica
(s.f). Decidamos! Herramientas para la participación. San José, Costa Rica:
CERCA.

Constitución Política de la República de Costa Rica
1999. Edición Conmemorativa 1949-1999, San José, Costa Rica: La Nación

Della Porta, Donatella & Diani, Mario
1999. *Social movements: an introduction*. Malden, USA: Blackwell Publishers.

Encuesta Latinobarómetro
2002. <www.latinobarometro.org/ano2002.htm>

Escalante, Ana Cecilia y María del Rocío Peinador.
1999. Ojos que ven..., corazones que sienten: indicadores de equidad. UICN/
Fundación Arias.

Filgueira, Fernando
1996. *Between a rock and a hard place: construyendo ciudadanía social en
América Latina*. Montevideo, Uruguay. Mimeo.

Flacso-Chile
2003. *Amenazas a la gobernabilidad en América Latina*. Informe elaborado por
el Foro de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIII Asamblea General de la
OEA. Santiago, Chile.

Fundación Acceso
2003. *Ciclo de políticas públicas*. San José, Costa Rica.

Ganuzza, Enrique; León, Arturo y Pablo Sauma
1999. "Introducción" En: *Gasto público en servicios sociales básicos en
América Latina y el Caribe*. Páginas 11-16. Santiago de Chile: PNUD / CEPAL /
UNICEF

Guzmán S., Laura
2002. *Estrategias de incidencia en los ámbitos nacional e internacional para
promover una cultura de inclusión...* San José, Costa Rica: IIDH.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
2003(a). Sección especializada "Derechos mujeres". <www.iidh.ed.cr>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
2003(b). Sección especializada "Diversidades". <www.iidh.ed.cr>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
2003(c). "Normativa y documentos". <www.iidh.ed.cr>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
2003 (d) *Investigaciones Sobre Leyes de Igualdad*. Documento para fines internos. San José, Costa Rica: IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
2000. *Protocolo Facultativo. Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. San José, Costa Rica: IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
200 1(a). *Políticas públicas de combate a/racismo y/a discriminación en Centroamérica*. San José, Costa Rica: IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
2001(b). *Taller sobre Legislación Indígena de Panamá*. Documento de trabajo.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
1997. *Protección de Derechos Humanos*. Serie Módulos Educativos, Modulo 1 San José, Costa Rica

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
1996. *Diversidad en Beijing. Una experiencia de participación*. San José, Costa Rica: IIDH.

isis Internacional.
2003. "Conferencias internacionales". <www.isis.cl>

Kingdon, John W.
1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. USA: Addison-Wesley educational Publishers Inc.

Lagarde, Marcela
1997. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid, España: Editorial horas y Horas.

Lowi, Theodoro J.
1964. *American business, public policy, case studies, and political theory*. En: *World Politics* 16 (July):391- 715. USA.

Martínez, Juliana
2002. *¿Qué pueden hacer las políticas públicas por la inclusión en un continente desigual?* Documento de consulta. San José, Costa Rica: IIDH.

Martínez, Juliana
2003. *Información pública para la rendición de cuentas y la incidencia política en Costa Rica y Nicaragua*. San José, Costa Rica: Fundación Acceso. En prensa

- Martinez, Juliana y Carmelo Mesa-Lago
2003. *Reformas inconclusas: salud y pensiones en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Fundación Ebert.
- Mayer N. Zald & John D. McCarthy.
1987. *Social Movements in an Organizational Society*. USA, New Brunswick: Transaction Books.
- Melucci, Alberto.
1989. *Nomads of the present: social movements and individual needs in contemporary society*. Londres, Inglaterra: Hutchinson.
- Montenegro, Sofía
2003. *Información pública: el reto político-comunicativo de la democracia En Nicaragua*. Documento elaborado para la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza. Managua, Nicaragua: Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO).
- Oakley, Peter
2001. *La exclusión social y los afrolatinos: una revisión contemporánea*. USA: BID.
- Pérez Baltodano, Andrés.
1996. *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas, Venezuela: Ed. Nueva Sociedad.
- Rutch, Dieter
1996. "The impact of national contexts on social movement structure: a cross movement and cross national comparison". En: *Comparative perspective and social movements*. USA, Cambridge University Press: McAdams, Doug; MacCarthy, John; Mayer, N. Zald.
- Sojo, Carlos
2002. *América Latina: un continente de desigualdades*. Documento de consulta. San José, Costa Rica: IIDH.
- Soto, Clyde & María Molinas.
2002. *Incidencia de la sociedad civil en los poderes públicos*. Alter Vida / Centro de Documentación y Estudios. Asunción, Paraguay.
- Sprechmann, Sofía y Emily Pelton.
2001. *Guías y herramientas para la incidencia política: promoviendo el cambio de políticas*. Atlanta, USA: CARE.
- Stevenson, Linda
2000. *Gender politics and policy progress in Mexico, 1968-2000: symbolic games for women in an emerging democracy*. PhD. Diss. USA, Pittsburg:

Tarrow, Sidney

1994. *Power in movement. Social movement, collective Action and politics.*

USA: Cambridge University Press.

Torres, Isabel

2001. La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres

¿Ficción o realidad? San José, Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Vargas Culle, Jorge

2001. *Auditoria ciudadana de la calidad de la democracia en Costa Rica.* En: La Democracia en Costa Rica Ante el Siglo XXI. Jorge Rovira Mas, ED. Pp. 473 - 497. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Vargas, Virginia

2003. "Diálogo Solidaridad Global" <www.antenna.nl/waterman/gina.html>

Vargas, Virginia

1993. *La autonomía como eje de la democracia y la igualdad.* En: Políticas de Igualdad de Oportunidades. Santiago de Chile: SERNAM.

WOLA

2001. La planificación participativa para la incidencia política. Una guía práctica. Washington, USA: WOLA.