

# Epílogo

## *El decálogo de la incidencia*

**DENNIS P. PETRI<sup>1</sup>**

Para influenciar en el proceso de toma de decisiones, los distintos actores usan diversas estrategias para intervenir en diferentes momentos del proceso de políticas públicas. La mayoría de estas estrategias, cuando no implican actos de corrupción, son legítimas y contribuyen a vitalizar el ejercicio democrático. En efecto, una democracia saludable requiere de la participación activa y constante de la totalidad de los actores políticos, incluyendo la sociedad civil, más allá de la coyuntura electoral.

Como lo recuerda Giovanni Sartori en *Ingeniería constitucional comparada* (2005: 159),

*La democracia no puede ser sencillamente el “poder del pueblo”, porque este es solo un nombre abreviado de la expresión completa: “el poder del pueblo sobre el pueblo” [...] De modo que ¿cómo puede todo un pueblo –decenas o cientos de millones de personas– ejercer poder sobre sí mismo?*

Sartori confiesa que no hay una respuesta clara, pero quizás la incidencia política sea parte de esa respuesta, entendiendo que es justamente un proceso mediante el cual actores políticos pueden poner temas en la agenda, abogar por los derechos de grupos vulnerables o promover intereses olvidados.

Ahora bien, para que la incidencia política sea verdaderamente efectiva, es imprescindible partir de una comprensión atinada del contexto político y usar las herramientas y estrategias más efectivas para lograr un impacto real en la toma de decisiones.

Basándome en observaciones empíricas y en mi experiencia como consultor para diversas organizaciones de la sociedad civil en los últimos diez años, expondré aquí diez etapas y estrategias necesarias para orientar la participación de la sociedad civil en una incidencia política efectiva, la mayoría basados en el libro *Aprendamos a incidir*, que publiqué en el 2017 con mi colega José Antonio Pastor.<sup>2</sup>

### **1. Usa argumentos para convencer, no dinero**

Si bien la incidencia política es una herramienta para promover temas, para que sea exitosa siempre tiene que tener en mente el interés general. No solo porque es lo moralmente esperable,

---

<sup>1</sup> Máster del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po); Candidato a doctor en Filosofía Política, VU University Amsterdam; investigador asociado, OPALC; director, *Aprendamos a incidir* ([dp.petri@gmail.com](mailto:dp.petri@gmail.com)).

<sup>2</sup> Disponible en <http://www.aprendamosaincidir.com>.

sino porque es la forma más estratégica para influenciar un proceso de toma de decisiones que es público y que en gran parte se desarrolla en la arena parlamentaria. Dicho de otra forma: si se quiere promover un interés particular, es imprescindible ajustarlo para volverlo de interés general, por lo menos si se quiere lograr una mayoría política y evitar una protesta social.

También va sin decir que cualquier trabajo de incidencia política debe realizarse dentro de las márgenes de la legalidad. En efecto, acudir a la corrupción no solo es un delito, también revela una débil capacidad de convencimiento y ausencia de argumentos.

Se recomienda entonces ser cuidadosos con el manejo de la información. Puede ser que no esté disponible de forma pública o no puede asegurarse su fiabilidad. Debe difundirse a partir de relaciones de confianza en el marco del proceso de incidencia. Si se difunde la información, podemos dejar en mal lugar a nuestro contacto. También es clave no abusar de los contactos. Abusar de algún contacto en particular puede ser una táctica contraproducente, ya que si no se contrasta la información, se puede perder la capacidad de análisis de lo que está sucediendo.

Por último, es importante estar consciente de que las personas contactadas pueden esperar una contraprestación. Puede ser que nos pidan información de la que dispongamos, asesoramiento sobre la temática, la participación del proceso de incidencia en algún evento, etc. Debemos tener claras estas contraprestaciones y determinar si estamos dispuestos a asumirlas.

## **2. Define tu petición**

Uno de los primeros temas que se enseña cuando se quiere tener incidencia política es definir claramente el objetivo de la intervención. Es imprescindible establecer en concreto cuál es la legislación o la política pública que se quiere promover o reformar. A menudo, organizaciones de la sociedad civil hacen declaraciones generales y vagas, pero si en ningún momento se formula una petición accionable, sus esfuerzos de incidencia política no tendrán mucha efectividad. Ningún tomador de decisión puede actuar sin propuestas concretas, aunque tenga simpatía con los activistas.

Asimismo, los planteamientos en forma de largas listas de demandas no logran captar la atención del actor con poder de decisión. Es mejor ir ganando fuerza y sentar las bases para logros más importantes en el futuro. La incidencia muchas veces derivará en procesos de negociación, los cuales se rigen por el principio de que nadie logra todo lo que quiere. Se basa en gran medida en pequeños triunfos.

## **3. Documenta, documenta, documenta**

Se podría tener la idea de que la incidencia política tiene que ver con el carisma del líder de la agrupación, que además cuenta con los contactos y la capacidad de influenciar a cualquier tomador de decisión. Error. Si bien es cierto que el carisma es un aspecto importante del éxito de la incidencia política, se requiere mucho más que un vocero elocuente. Para lograr una incidencia efectiva es imprescindible contar con una preparación adecuada que combine tres elementos esenciales: (a) información y datos objetivos, (b) argumentos sólidos y (c) habilidades personales (la empatía). Descuidar alguno conlleva poner en riesgo el éxito de la incidencia política.

Cualquier proceso de incidencia política debe antes que todo empezar con la recolección de información objetiva, actualizada y confiable, lo cual muchas veces implica la documentación de incidentes. Para ello es necesario investigar, buscar asesoría y seguir sistemáticamente los medios de comunicación. El manejo limitado de información para hacer un buen análisis del problema es siempre un obstáculo. Para superarlo se requiere un esfuerzo de investigación.

La documentación de incidentes es la principal justificación para la solicitud de atención de un determinado problema social. Al observar objetivamente el impacto (cuantitativo) del problema, se convierte en un "hecho social" que puede ser considerado (Durkheim, 2001). Si no se documenta, es como si no existiera.

#### **4. Entiende el *timing* de la incidencia política**

Para hacer incidencia en forma efectiva, es necesario conocer en detalle la institucionalidad del Estado o de la organización sobre la que se quiere influir (estructura y funcionamiento, procesos de formulación, aprobación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas). En este marco, es clave entender el *timing* de la incidencia política, que contiene tres elementos: (a) el contexto sociopolítico (agenda electoral, social y político-parlamentaria), (b) el ciclo de políticas públicas y (c) el reglamento legislativo. Es necesario entender estos tres elementos para poder determinar el momento más oportuno para desarrollar una iniciativa de incidencia política.

Hay que tomar en cuenta la agenda electoral, pues en cada una de los períodos y fases electorales (la fase preelectoral, la fase electoral y la fase postelectoral) la dinámica política es distinta. En regla general, hay muy pocas probabilidades de que un proceso de incidencia tenga éxito si se ejecuta durante el período electoral, pues la mayoría de los actores políticos estarán más preocupados por la campaña electoral que por su labor legislativa. En algunos casos, podría resultar estratégico desarrollar la incidencia durante la campaña electoral, para que determinado tema sea incluido en las negociaciones propias de esta fase. Lo importante es aprovechar de forma estratégica las ventanas de oportunidad política.

De la misma manera que es conveniente conocer la agenda social, también resulta atinado tomar en consideración la agenda política de las diversas bancadas legislativas, en particular, los temas de mayor preocupación, identificando cómo podrían obstaculizar o promover los objetivos para los cuales se quiere incidir.

Más allá de los elementos expuestos, la incidencia política implica disponer de una buena dosis de sentido común y cierto "olfato político", entendiéndose como esa capacidad de "sentir" la agenda y de identificar y aprovechar las oportunidades que presenta el contexto sociopolítico. Adicionalmente, se recomienda prestar atención a ciertas consideraciones culturales. Ello varía dependiendo del país donde se opera, e incluye todo el conjunto de normas y códigos de conducta vigentes.

Asimismo, una adecuada comprensión del ciclo de las políticas públicas es imprescindible para determinar la mejor estrategia de incidencia. Uno de los modelos de análisis es el enfoque del "ciclo de políticas públicas", también conocido como el enfoque secuencial. Divide el proceso de formulación de las políticas públicas en cinco fases: planteamiento del problema, formulación de la política, proceso de decisión, implementación y evaluación. Si bien se ha criticado por no integrar el dinamismo de la política, tiene pertinencia por sus cualidades didácticas.

Dependiendo del objetivo, puede resultar más estratégico incidir en una fase determinada del ciclo de políticas públicas, como lo sintetiza la tipología ya descrita de Font & Gomà (1999). Lo que nos interesa para los fines de este capítulo es que puede haber participación de actores políticos e incidencia política en cada una de las fases de las políticas públicas. Diferenciar estas fases permite identificar en qué momento es más pertinente hacer la incidencia. Si el objetivo es incidir en la formulación de la política, se llegaría demasiado tarde si se iniciara a la hora del proceso de toma de decisión, por ejemplo. Si el objetivo es incorporar un tema en la agenda, no es necesario preocuparse por la fase de implementación.

## **5. Elige la estrategia en función de tu objetivo**

Un asunto de incidencia política es un problema o una situación con respecto a la cual se puede tomar una acción. La definición de la petición evocada más adelante determina las estrategias que se adoptarán para el cabildeo. Alrededor del asunto identificado como prioritario para la incidencia política, girarán todos los componentes que conforman una estrategia de incidencia política, es decir, el conjunto de actividades dirigidas al logro de un determinado objetivo.

La recomendación de ajustar la estrategia al objetivo de la incidencia política implica cierto nivel de pragmatismo. Siempre hay que tener en mente el impacto que se quiere tener. Para influir en el espacio de decisión y lograr la aprobación de una propuesta de política pública, hay que aplicar una variedad de estrategias y actividades que pueden ir desde la visita personal hasta motivar e incorporar a la población afectada por el problema que se pretende resolver. Si no se logra este objetivo, la campaña de incidencia tendrá poca credibilidad, poca fuerza social y escasa probabilidad de éxito.

Con mucha frecuencia organizaciones de la sociedad civil se precipitan para organizar una marcha, sin antes valorar si este registro de acción es el más apropiado para lograr su objetivo. La marcha es una expresión legítima de un derecho democrático, pero hay muchas otras herramientas que en ocasiones pueden tener más impacto político.

También es frecuente que se quiera resolver un problema social con la promoción de un proyecto de ley, pero no necesariamente es la estrategia más adecuada para el objetivo de un proceso de incidencia. En ocasiones puede resultar más estratégico cabildear por una mejor aplicación de legislación existente, o inclusive por un reglamento administrativo, que promover una ley totalmente nueva. La adopción de proyectos de ley puede tomar mucho tiempo y añadir a la proliferación de normas legales, sin necesariamente tener el impacto deseado.

Promover la aplicación real del marco legal existente por parte de las autoridades puede entonces ser una estrategia de incidencia política más efectiva que promover legislación nueva. Rosen & Zepeda (2016) alegan que una de las principales razones por las cuales el crimen organizado ha podido tomar un control tan fuerte de las instituciones políticas mexicanas no fue la deficiencia del marco legal, sino su deficiente aplicación y, sobre todo, la ausencia de una cultura de rendición de cuentas.

## **6. Usa la presión mediática estratégicamente**

Los medios pueden jugar un importante papel en el trabajo de incidencia política. La televisión, la radio y los medios de prensa ofrecen oportunidades tanto para llegar a las instancias de decisión como para influenciar a la opinión pública en general. También pueden tener considerable influencia en quienes toman las decisiones y otros formadores de opinión, siendo *agenda setters* a título propio. De ahí la importancia de ver a los medios no solo como herramientas de incidencia política, sino también como un objetivo influyente de su trabajo de incidencia.

En una campaña de incidencia política es esencial contar con un plan que permita comunicar los mensajes correctos, a las personas adecuadas y en el momento idóneo. Es un proceso bastante sencillo, pero presupone una definición clara de la petición como ya se expuso. Antes de decir "tengo un amigo que trabaja en..." hay que recordar que obtener cobertura periodística implica algo más que contar con buenos contactos. No siempre se puede esperar que periodistas simpatizantes consideren nuestro tema de interés periodístico. La clave para que accedan a publicar una historia es aprovechar el momento oportuno y articular su mensaje con una noticia de actualidad. Hay que buscar oportunidades de hacer noticia. La clave es actuar rápidamente, como también lo es ofrecer toda la información en un solo lugar, para hacerle las cosas más fáciles al periodista.

El recurso de la presión mediática puede ser muy útil, pero debe emplearse con medida y de forma estratégica. He visto a muchas organizaciones de la sociedad civil que a través de los medios de comunicación antagonizan a las autoridades antes de haber intentado conversar con ellos, y luego se sorprenden de que no los quieran atender. Recordemos que incidir no es necesariamente confrontar. Más bien puede concebirse como una dinámica por la cual se adoptan actitudes críticas y propositivas, representando un buen ejercicio de ciudadanía y una profundización de la democracia.

## **7. Apunta a los actores que tienen influencia**

Para tener una incidencia política efectiva, es fundamental enfocar todos los esfuerzos hacia los actores que tienen influencia o, en su defecto, hacia actores que tienen influencia sobre los que tienen que influencia. La comprensión del marco institucional de la política juega un rol importante para determinar a dichos actores, esto para garantizar que ninguno quede por fuera del ejercicio, así como para tomar las decisiones estratégicas con respecto a las prioridades del trabajo de incidencia. Para la identificación de estas personas clave propongo el enfoque en términos de los jugadores con veto.

Se puede presentar la política como una interacción entre "jugadores con veto institucional" (formales e informales) y "jugadores con veto social". El concepto de "jugadores con veto" fue elaborado primeramente por Tsebelis (2002). La ampliación del concepto a "jugadores con veto social" es mía.

La identificación de jugadores con veto, tanto institucional como social, está sujeta a cambios constantes que responden a modificaciones de la coyuntura política, a eventuales cambios de personal y otros factores. Esta situación plantea la necesidad de una actualización permanente

con base a nueva información. El poder de influencia de las personas clave proviene de diversas fuentes: la amistad, el poder económico, la capacidad de movilización de grupos sociales, el acceso o control sobre los medios de comunicación, autoridad moral, entre otros aspectos.

Una herramienta útil para la determinación de los actores prioritarios a sensibilizar es la realización de un mapa de actores, que permite identificar en una matriz los jugadores con veto pertinentes en función de dos variables: su nivel de influencia (alto, medio, bajo) y su posición en relación al objetivo de la campaña de incidencia (favorable, indiferente, opuesto). Este ejercicio ayuda con la determinación de prioridades de cabildeo:

- Los actores que tienen una posición opuesta al tema con un nivel alto de influencia deben ser monitoreados. Sus declaraciones y comportamientos deben ser denunciados. A veces puede resultar necesario aplicar presión mediática o popular sobre ellos.
- Los actores que tienen una posición opuesta al tema con un nivel bajo de influencia deben ser monitoreados porque su nivel de poder podría incrementar si cambia la coyuntura política.
- Los actores que tienen una posición favorable al tema con un nivel bajo de influencia deben ser empoderados, por ejemplo, mediante el entrenamiento en técnicas de incidencia política o mediante su involucramiento en procesos de participación ciudadana.
- Los actores que tienen una posición favorable al tema con un alto nivel de influencia deben ser motivados y pueden ser considerados como aliados potenciales para la campaña de incidencia política.

El ejercicio de mapeo de actores es útil también para identificar lagunas de información de parte de los actores que se quieren influenciar. En más ocasiones de las que uno se imagina, los tomadores de decisión no tienen una posición definida en torno a determinado tema o carecen de conocimiento sobre este. En estos casos, la estrategia de cabildeo deberá enfocarse primero en informar antes de exigir una acción de parte de ellos.

No siempre es posible incidir sobre los principales decisores políticos de manera directa. Saber cómo llegar a ellos a través de otras personas a quienes prestan oídos es una ruta alternativa para ejercer influencia. Como ejemplo, recuerdo un caso donde los esfuerzos de sensibilización para un programa de promoción de equidad de género a nivel municipal no se centró en alcaldes o alcaldesas, sino en las esposas de los alcaldes, lo cual permitió obtener mejores resultados que hablarle directamente a los alcaldes.

## **8. Usa canales formales e informales**

El análisis continuo del poder debe ser un elemento rutinario de todo proceso de incidencia. Lograr nuestros objetivos no suele ser tan rápido como podríamos suponer, por más convencidos que estemos de la trascendencia del proyecto. Ni siquiera el mejor de los escenarios debe generarnos la sensación de que el camino estará libre de obstáculos.

No podemos perder la focalización de las acciones que llevamos a cabo. Debemos identificar los procedimientos formales y no formales para la toma de decisiones dentro del espacio en que se mueve la iniciativa. Los canales formales son aquellos procedimientos establecidos en la ley nacional o en los estatutos institucionales. Los canales informales son el cúmulo de actividades y

procedimientos que ocurren de manera paralela al proceso formal y que, en algunos casos, pueden ser determinantes para la toma de decisión.

Hay que identificar ambos canales, así como los aspectos técnicos que permiten introducir modificaciones en leyes y estatutos. Conocer los procedimientos para la toma de decisiones sobre una propuesta es importante para determinar cada paso en el proceso y, si es necesario, influir en cada uno de ellos.

## **9. Establece coaliciones**

En la actualidad, los procesos de incidencia tienen que desenvolverse entre políticos que ya no son y personas que quieren serlo, lo cual hace difícil la articulación de coaliciones, incluso en torno a temas muy concretos. El panorama se vuelve complejo si se incluyen consideraciones éticas acerca de lo que "debería ser" (y no es) la política. Aunque una iniciativa de incidencia puede tener diversos orígenes, es crucial la "apropiación" del proceso por parte de los directamente afectados. Quiénes sean al final los protagonistas responde, antes que a un diseño preestablecido, a los resultados del proceso. Es por ello que, si bien todo plan de incidencia tiene que asumir una definición preliminar acerca de quiénes serán sus protagonistas, es más importante que contemple propuestas y estrategias para construir una presencia social lo más amplia posible.

Es crucial entender que en todo proceso las relaciones entre los diversos actores y los roles que asumen están en permanente redefinición. Hoy se habla con mucha frecuencia de "alianzas" o "asocios", de relaciones más o menos estables entre actores de diversas características u orientaciones pero que comparten un objetivo.

Por tanto, una oportunidad para lograr tener una cierta visibilidad política y ejercer presión sobre el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo es la conformación de amplias alianzas sociales, conformadas por colectivos sociales, para atraer la atención sobre un tema específico, y de esta forma incidir en el proceso de políticas públicas. Estas coaliciones sociales tienden a convertirse en un motor de control político extraparlamentario, asumiendo un ejercicio activo de fiscalización de las actuaciones del gobierno, tanto por ejes temáticos como por cobertura geográfica.

Desde una perspectiva pragmática, debe elaborarse una coalición social únicamente cuando se anticipa que beneficiará al proceso de incidencia política. En una coalición, cada socio debe aportar algo: peso mediático, representatividad o pericia. Sumar integrantes a una coalición social con el único objetivo de incrementar su número no tiene justificación y podría resultar contraproducente.

Ahora bien, las coaliciones sociales deben concebirse como una herramienta para impulsar una intervención de incidencia política cuando se considere necesario. Es un recurso que debe manejarse con mucho cuidado porque una coalición demasiado amplia, que contiene organizaciones con intereses y agendas distintas, implica grandes retos de coordinación. Es recomendable evitar la inclusión de actores controversiales o que podrían perjudicar los objetivos de la incidencia política. En política, las percepciones son la realidad, por lo que no conviene asociarse con organizaciones mal vistas por los actores que se quiere sensibilizar.

Para gestionar una coalición social, es imperativo que todos los integrantes hablen con una sola voz, y que sus intervenciones se realicen de forma coordinada; resulta necesario que los integrantes se pongan de acuerdo en el contenido de un informe o documento de política pública,

así como un plan de comunicación donde se distribuyan las tareas y las responsabilidades. También se recomienda designar a un vocero único que hable en nombre de todos.

## **10. No descuides la evaluación y el seguimiento**

El seguimiento y la evaluación son actividades fundamentales para mantener cualquier iniciativa de incidencia determinando si vamos consiguiendo los objetivos propuestos. Como ya hemos visto, la estrategia no es un camino rígido, muchas veces nos vemos en la necesidad de ajustar y revisar actividades.

Entendamos el seguimiento (también podemos definirlo como monitoreo o control) como la evaluación sistemática y permanente de los avances de una iniciativa a través del tiempo, para verificar que las cosas están marchando de acuerdo a lo planeado, lo que permite realizar ajustes de manera metódica. Las actividades de seguimiento deben examinar qué tan bien están funcionando los planes. El objetivo del seguimiento es determinar si nuestros planes y prácticas necesitan ajustes a la luz de nueva información, porque las cosas no van en la dirección esperada o porque necesitamos tomar en cuenta factores inesperados.

En este sentido, la evaluación de la incidencia política es un esfuerzo permanente de monitoreo y reflexión sobre la planificación y la ejecución de las distintas estrategias y actividades específicas en términos de cumplimiento e impacto. Registrar el día a día es una tarea tan importante como convencer a un legislador de la trascendencia de nuestra iniciativa. Puede ser la diferencia entre enderezar el rumbo y ver hundirse toda la campaña.

## **Referencias bibliográficas**

- Durkheim, Émile. *De la división du travail social*. Editions Norph-Nop, Amazon, 2011.
- Font, J. y Gomà, R. "La participación ciudadana en la política local". En *Informe España 2000*, Madrid, Fundación Encuentro, 1999.
- Petri, Dennis P. y Pastor, José Antonio. *Aprendamos a incidir. Estrategias y herramientas para una incidencia política efectiva*. Plataforma C, San José, Costa Rica, 2017.
- Rosen, Jonathan D. y Zepeda, Roberto. *Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico: The Transition From Felipe Calderón to Enrique Peña Nieto*. Lexington Books, New York, 2016.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- Tsebelis, George. *Veto Players. How Political Institutions work*. Princeton University Press, Princeton, 2002.

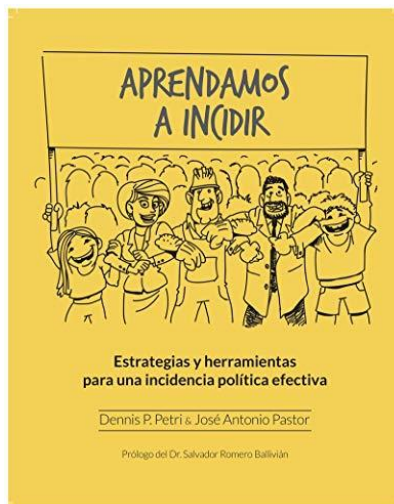


## Para leer más



Launay Gama, Claire y Dabène, Olivier (eds.) (2019). *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública*. Buenos Aires: Teseo.

De venta [AQUÍ](#).



Petri, Dennis P. y Pastor, José Antonio. *Aprendamos a incidir. Estrategias y herramientas para una incidencia política efectiva*. Plataforma C, San José, Costa Rica, 2017.

De venta [AQUÍ](#).