



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

# Buenas Prácticas de Participación en Iberoamérica para la Incidencia en las Políticas Públicas

GUÍA METODOLÓGICA



Con el apoyo de



Cooperación  
Española

© Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Septiembre de 2024

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de la autora, sin que comprometa ni refleje necesariamente los puntos de vista de la SEGIB o sus países miembros.

**Coordinación general de la publicación:**

Martín Rivero Illa y Luis Díaz Scharff  
Área de Cohesión Social y Cooperación  
Sur-Sur de la SEGIB

**Seguimiento técnico:**

Alejandra Solla - Argentina  
Rubén Boanerges Quintanilla Henríquez - El Salvador  
María Teresa Serrano Oñate - España  
Carlos Botella Calatayud - España  
Rolando Kandel - Argentina  
Francis Elizabeth Valverde Mosquera - Chile  
Liliana Patricia Rodríguez Burgos - Colombia  
Jared Ortiz González - República Dominicana  
Diego Taboada Agulla - España

**Autora:** Renee Fresard

**Financiación:**

Publicación financiada con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).



**Servicios editoriales:** Estudio Held

**Fotos de portada:** © AECID (“Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer”)

**Depósito legal:** M-20532-2024

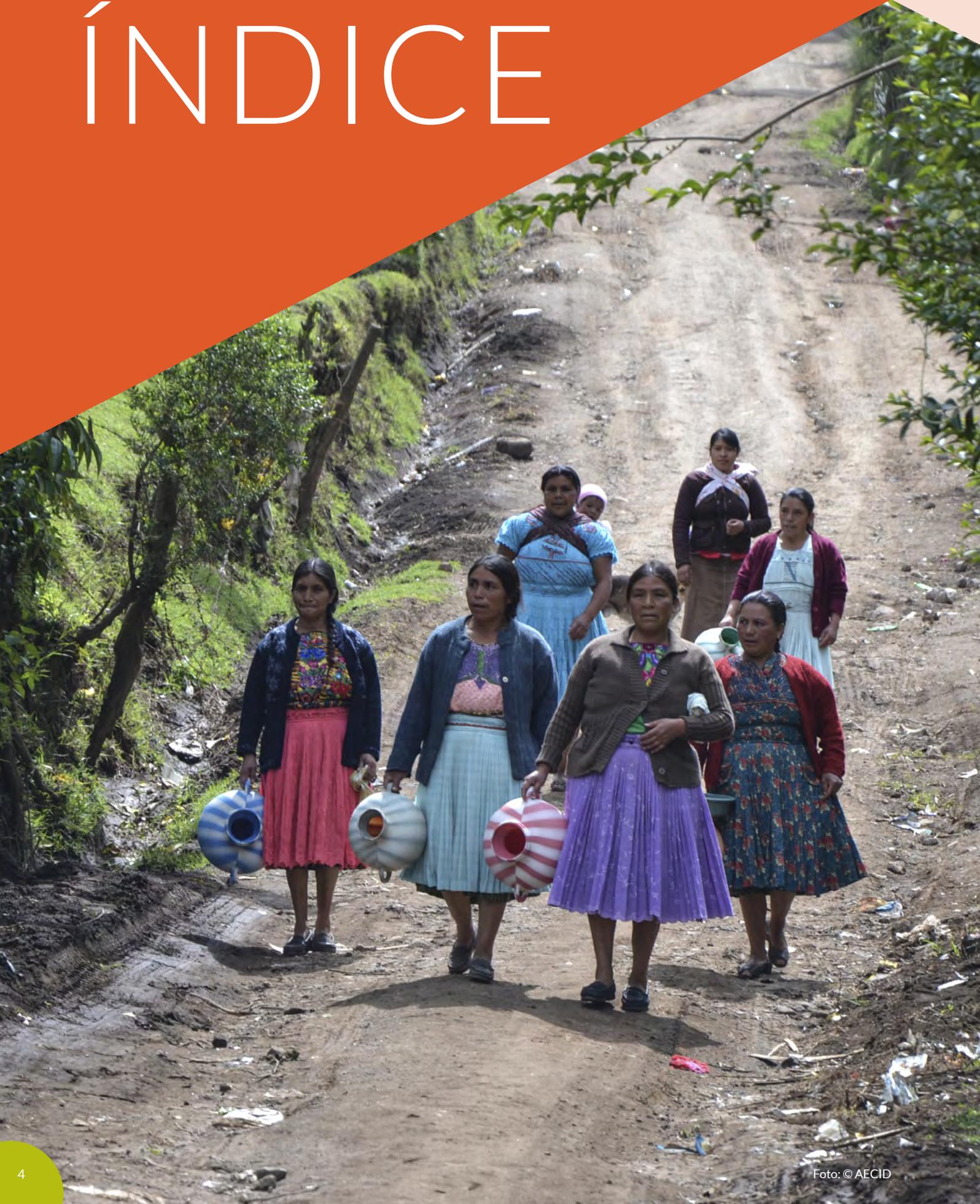
# Buenas Prácticas de Participación en Iberoamérica para la Incidencia en las Políticas Públicas

GUÍA METODOLÓGICA



Renee Fresard

# ÍNDICE





<b>Introducción</b>	6
<b>Capítulo 1: Aproximaciones Conceptuales</b>	10
<b>Capítulo 2: Guía Metodológica</b>	14
<b>Capítulo 3: Buenas Prácticas: experiencias exitosas de incidencia en política pública</b>	36
i. DONCEL, Argentina	39
ii. CIRD, Paraguay	45
iii. La Coordinadora, España	53
iv. El Abrojo, Uruguay	61
v. Identidad Territorial Lafkenche, Chile	68
<b>Capítulo 4: Reflexiones finales a modo de recomendaciones</b>	74
<b>Anexo Metodológico</b>	79
<b>Bibliografía</b>	82

# Introducción



El espacio cívico tiene una relevancia fundamental en el fortalecimiento y profundización de la democracia, pues se constituye en la “interfase” institucionalizada entre el Estado y la ciudadanía, donde se despliegan de manera organizada y/o espontánea diversas estrategias, diálogos, interacciones y demandas, que amplifican las posibilidades de participación e incidencia en la *cosa pública* y, por tanto, en el devenir de las sociedades.

En efecto, Naciones Unidas (2020) lo define como “el entorno que permite a las personas y a los grupos participar de forma significativa en la vida política, económica, social y cultural de la sociedad. Los Estados moldean el espacio legal y político en el que las personas expresan sus opiniones, se reúnen, se relacionan y dialogan entre sí y con las autoridades sobre asuntos que afectan a sus vidas...”.

PNUD (2021) señala que “el ‘espacio cívico’ hace referencia a las circunstancias reales en las que tiene lugar la participación cívica en una determinada sociedad en un momento dado. Las características del espacio cívico determinan de manera muy práctica el tamaño, la forma y las modalidades operativas del escenario de la sociedad civil en un determinado contexto, incluida la medida en que un entorno operativo puede considerarse “propicio” para una serie de actores de la sociedad civil”.

La OCDE (2022) señala “El espacio cívico es un eje fundamental para el funcionamiento de las democracias. Se define como el conjunto de condiciones legales, de política pública, institucionales y prácticas que los actores no gubernamentales necesitan para acceder a la información, expresarse, asociarse, organizarse y participar en la vida pública.

Un espacio cívico protegido se fundamenta en los marcos legales nacionales e internacionales, y beneficia a toda la sociedad”.

Así también es valorado por la Secretaría Iberoamericana de Cooperación, SEGIB (2023), que en su III Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2023-2026 establece dentro de los resultados del Eje de Cohesión Social su contribución al fortalecimiento del espacio cívico, señalando que “La SEGIB proseguirá con su labor de acercamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) iberoamericana a las esferas de decisión política a través del Encuentro Cívico Iberoamericano y que estas OSC articulen su conocimiento de la realidad de los países iberoamericanos a las instancias de decisión política contribuyendo, en esta doble vía, a una mejor orientación de las acciones de cooperación acordadas por la Conferencia Iberoamericana y a que, en última instancia, dicha cooperación se ajuste cada vez más a los objetivos de la Agenda 2030.” Constatando igualmente que, en la región Iberoamericana “los espacios habilitantes que promueven la participación ciudadana y la construcción de una democracia más inclusiva están enfrentando limitaciones y un recurrente estrechamiento institucional, lo que representa un gran desafío para el diálogo democrático entre los ciudadanos y los gobiernos”.

En efecto, la evidencia es mucho más dramática respecto de la reducción, limitación y/o retroceso del espacio cívico a nivel mundial en general y a nivel Iberoamericano en particular, de acuerdo al informe 2023 del *Monitor tracking civil space* de CIVICUS ([https://monitor.civicus.org/globalfindings\\_2023\\_es/](https://monitor.civicus.org/globalfindings_2023_es/)), señalando que la sociedad civil enfrenta un

entorno cada vez más hostil, que de los 7 países que bajaron en el ranking 5 se fueron a las dos peores categorías, incluyendo uno de los países Iberoamericanos, Venezuela, que desciende al peor nivel, sumándose a Cuba y Nicaragua en la categoría *cerrado*; y, que las diez violaciones de los derechos humanos más frecuentes fueron la intimidación, la disolución de protestas, la detención de manifestantes, la censura, el acoso, la detención y ataques a periodistas, el uso excesivo de la fuerza y la detención y el procesamiento de personas defensoras de derechos humanos (PDDH).

El ranking que establece el Monitor, define 5 categorías respecto de la situación del espacio cívico en 198 países: Abierto (el Estado permite y salvaguarda el disfrute del espacio cívico para todas las personas), Estrechado (si bien el Estado permite que las personas y organizaciones ejerzan sus derechos a la libertad de asociación, reunión

pacífica y expresión, también se producen violaciones a estos derechos), Obstruido ( el espacio cívico es fuertemente disputado por quienes detentan el poder, quienes imponen una combinación de limitaciones legales y prácticas al pleno disfrute de los derechos fundamentales), Reprimido (el espacio cívico está significativamente limitado) y Cerrado (hay un cierre total del espacio cívico, tanto en la ley como en la práctica).

El comportamiento de los países de la región Iberoamericana da cuenta de una realidad que no mejora, sino que ha empeorado desde el inicio de la medición (2018): casi un tercio se agrupa en las dos peores categorías (el 14% en categoría de *cerrados* y 18% en *reprimidos*), un 27% en la intermedia de *obstruidos* y en la de *estrechado*, en tanto que solo tres países (14%) se ubican en la categoría *abierto*. El detalle de la ubicación de cada país en el ranking 2023, se presenta en la siguiente tabla:



Foto: © AECID

Categoría	Países de la región Iberoamericana
Abierto	Andorra (86), Portugal (87), Uruguay (84)
Estrechado	Argentina (69), Chile (67), Costa Rica (80), España (69), Panamá (70), República Dominicana (73)
Obstruido	Bolivia (52), Brasil (49), Ecuador (47), El Salvador (46), Paraguay (52), Perú (43)
Reprimido	Colombia (37), Guatemala (39), Honduras (36), México (40)
Cerrado	Cuba (14), Nicaragua (9), Venezuela (20)

En este escenario se hace imperioso trabajar en la defensa, protección y fortalecimiento del espacio cívico iberoamericano desde todos los sectores y ámbitos. Así entonces, el presente estudio que se construye como *una guía de orientación metodológica* busca, a partir de la revisión de buenas prácticas de participación incidente en el ámbito de las políticas públicas por parte de las OSC iberoamericanas, desarrollar un conjunto orientaciones y recomendaciones que puedan ser una contribución, un incentivo para encontrar, relevar y fortalecer los espacios y formas de gestión del diálogo democrático, de la interlocución entre los Estados y sus ciudadanos. Es decir, busca contribuir al fortalecimiento del espacio cívico iberoamericano desde el rol que le cabe a la acción incidente y colaborativa de la sociedad civil, lo que profundiza la democracia y amplía el acceso a los derechos humanos.

En el primer capítulo se desarrollarán algunas definiciones conceptuales desde donde se construyen las orientaciones y recomendaciones, entendiendo que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) son diversas y heterogéneas. Se invita así mismo a una reflexión sobre la relación entre la participación y la incidencia en políticas públicas, entendiendo que no toda participación es incidente y no toda incidencia en las políticas públicas es participativa. También se presenta una descripción del ciclo de las políticas públicas para identificar

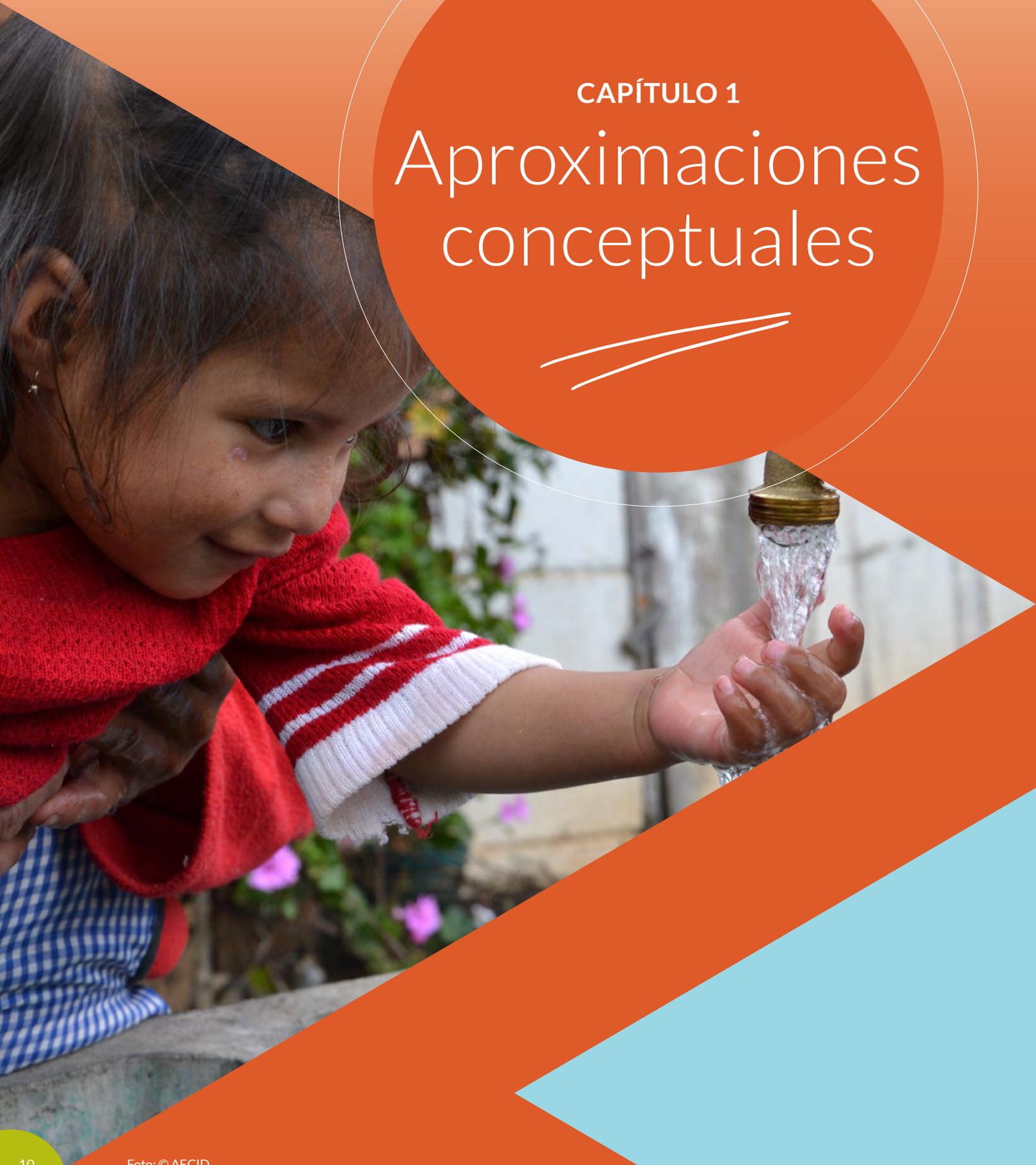
estratégicamente las acciones necesarias para que la incidencia sea efectiva, según la etapa del ciclo en que se quiera incidir.

El segundo capítulo presenta una serie de orientaciones y recomendaciones metodológicas a partir de las experiencias identificadas como buenas prácticas, destacando los principales elementos a tener en consideración, asumiendo que los procesos de incidencia no son lineales y que un tipo de acción puede ser útil en diferentes etapas del proceso.

El tercer capítulo presenta una descripción de las buenas prácticas seleccionadas, que han sido tributarias de la guía metodológica y que en sí mismas dan cuenta de la importancia de contar con un espacio cívico robusto y dinámico, donde se puedan desplegar los diferentes actores sociales reforzando la participación, amplificando el repertorio de derechos humanos y fortaleciendo la democracia.

CAPÍTULO 1

# Aproximaciones conceptuales



Garantizar la existencia del espacio cívico, su protección y fomento, son esenciales para sostener y proyectar sociedades democráticas saludables, sostenibles e integradoras. El mecanismo por el cual este espacio cívico se habita y robustece en cualquier sociedad es la participación ciudadana, que se consagra como un derecho humano fundamental de primera generación (Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos), reforzándose su calidad de tal en la tercera generación de Derechos Humanos, desde donde se señala: “El Derecho al Desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual, todo ser humano y todos los pueblos están facultados de participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, a contribuir en ese desarrollo y disfrutar de él” (Artículo 1 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo).

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es un tipo de derecho subyacente y habilitante del ejercicio de otros derechos, por lo que los mecanismos que se establecen para su operativización y los actores sociales que ejercen su titularidad dan forma al tipo de sociedad y tipo de desarrollo que se pueda proyectar en un momento dado. En concreto, el marco institucional para el ejercicio del derecho a la participación (su operativización) en un sistema político democrático, parte desde el voto popular en la elección de representantes (nivel en que se delega la participación en la cosa pública a determinados representantes) hasta espacios institucionalizados de mayor complejidad, que requieren de actores sociales legitimados desde sus propios intereses (o sectores) que actuarán con mayor o menor influencia

en base a la correlación de fuerzas y herramientas con las que cuentan.

En una lógica sistémica, es necesario mencionar brevemente el concepto de *gobernanza*, entendida como “la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad” (Whittingham, 2010). “La gobernanza involucra al Estado, a la sociedad civil y al sector privado en la resolución de los problemas identificados en el ámbito de sus competencias. Los principios sobre los que (...) se soporta son la coherencia, la coordinación, la cooperación y la participación, transparencia y rendición de cuentas”. (CEPAL, 2015).

El Estado, a través de la institucionalidad y las leyes debe garantizar las condiciones jurídicas y financieras mínimas como soportes para la existencia de una sociedad heterogénea y diversa, capaz de aportar al desarrollo del país, resguardando su independencia y autonomía. Permitiendo que tanto la sociedad civil como el sector privado empresarial cuenten con mecanismos y canales para expresar y defender sus intereses, en un espacio de interacción. En efecto, los diferentes sectores compiten y/o colaboran por espacios de poder donde los resultados de su accionar se expresan en una mayor o menor influencia en la cosa pública; y lo hacen a

través de diferentes mecanismos de participación, los que pueden ser formales e informales. Los primeros están establecidos de manera institucional, contruidos por el propio Estado; en cuanto a los segundos, se establece el límite respecto de lo que constituiría un delito a la hora de influir en la cosa pública desde los intereses particulares de un sector.

No es tarea del presente estudio abordar los equilibrios y desequilibrios en la gobernanza de los países de la región, tampoco los espacios de poder, de recursos disponibles, ni de las capacidades que tiene el sector privado empresarial para influir en las sociedades iberoamericanas. Pero sí es tarea de este estudio abordar las estrategias que la sociedad civil pone en juego con las herramientas y los mecanismos que tiene a disposición, que utiliza y que crea para actuar desde el espacio cívico en la defensa de sus intereses, buscando mayores cuotas de poder para la toma de decisiones en el ámbito de lo público.

Es relevante en esta tarea no perder de vista el concepto de gobernanza democrática, pues permite tener en consideración tres aspectos:

- a) Que el actuar de la sociedad civil, si bien se dirige hacia el Estado, se despliega en una triada, que también incluye al sector privado empresarial.
- b) Que cada sector tiene el mismo desafío: la defensa de sus intereses
- c) Que las estrategias en juego pueden ser tanto de confrontación como de colaboración, por indicar los extremos de un *continuum* de muchas posibilidades.

Respecto de la sociedad civil, sector amplio y heterogéneo, se debe señalar que este estudio está dirigido a un grupo específico: las organizaciones que, en ningún caso, tienen una vocación de representatividad totalizante, sino que tienen la característica de ser Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sin fines de lucro, profesionalizadas (o en vías de profesionalización) y que tienen entre sus objetivos no solo la prestación de servicios sociales a sectores vulnerables, sino que también contribuir al desarrollo sostenible de sus sociedades desde un enfoque de derechos, a partir de la reflexión, análisis y acción para la transformación social.

Así entonces, aun cuando se delimita el foco hacia una parte de la sociedad civil, este grupo sigue siendo diverso en su composición, intereses, capacidades y expresiones. No obstante, a la base se encuentra

un elemento en común: su quehacer contribuye a la profundización y fortalecimiento de las democracias pues trabajan, desde sus diferentes ámbitos, por la defensa y ampliación de derechos, la inclusión social y el desarrollo sostenible. Son las Organizaciones de Sociedad Civil (organizaciones no gubernamentales, ONGs) y movimientos sociales identitarios organizados como los indígenas, afrodescendientes y feministas) que se sienten convocadas no solo a actuar desde su propio espacio, sino también a sumar esfuerzos con otras, construyendo redes y/o alianzas *multiactorales*, con una orgánica propia, para posicionarse como actores incumbentes en lo público a nivel local y nacional, y muchas veces también a nivel internacional.

Ya fue mencionado más arriba que la participación no solo es un derecho fundamental, sino que es también el mecanismo a través del cual las OSC habitan el espacio cívico para hacerse parte en los asuntos públicos, teniendo la posibilidad de incidir en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Es el “proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Canto, Manuel, 2008).

Los espacios de participación en la cosa pública están definidos por el Estado en cuanto a mecanismos, herramientas y alcance, y se estructuran en diferentes niveles de convocatoria a los actores sociales: informativo, consultivo, decisorio, cogestión/asociación, control. Pero también existen los espacios que *se toma* la sociedad civil organizada a partir de las demandas sociales que instalan en la agenda pública, y su alcance o grado de incidencia dependerá de la correlación de fuerzas que se genere a partir de las estrategias desplegadas. No obstante, lo que se debe tener en claro es que participar en la cosa pública no es sinónimo de incidir en ella, y que no todo proceso de participación es incidente ni toda incidencia en política pública es participativa.

Las políticas públicas, en términos genéricos, se definen como las acciones y decisiones del Estado a través de diferentes instrumentos (leyes, planes, programas y proyectos) para atender los problemas y/o necesidades existentes en la sociedad. Asignan recursos (humanos, técnicos y financieros) y regulan actividades (normas civiles y penales). Su despliegue está asociado a un ciclo que se inicia en (i) la identificación de un problema/necesidad

social, (ii) que se incorpora en la denominada *agenda pública* o estatal, lo que implica que se ha priorizado su atención, por lo que comienza (iii) el diseño o la formulación de la misma; para luego avanzar a su (iv) etapa de implementación, que incluye levantar indicadores de resultados, para finalmente (v) monitorearla/evaluarla y, en caso de ser pertinente, ajustarla (Aguilar, 1992; Wilson, 2018).

Pues bien, cuando se habla de incidencia en política pública, es importante tener en consideración el ciclo de la política pública pues las posibilidades de incidir en ella, puede tener diferentes niveles, desde incidir en el ciclo completo o en una o más de sus etapas. En efecto, las estrategias de incidencia que las OSC despliegan (sus canales, mecanismos e instrumentos) han de estar estrechamente relacionadas tanto con la etapa del ciclo de la política pública en la que se quiera incidir como con las capacidades organizacionales, técnicas, de articulación y políticas para desplegarlas. Entre las acciones de incidencia en la región iberoamericana seleccionadas en el presente estudio se encuentran experiencias exitosas en diferentes etapas del ciclo de la política pública, como se verá en detalle en el capítulo tres.

La incidencia en política pública, como acción/proceso político que se da en el espacio cívico, se refiere a la capacidad de uno o más actores sociales de influir, desde sus propios intereses, en quienes toman las decisiones de Estado (diputados y diputadas, senadores y senadoras, funcionarias y funcionarios públicos, gobernadoras y gobernadores, alcaldesas y alcaldes, delegados y delegadas, jueces y juezas, presidente o presidenta de la República, entre otros) respecto a la forma en que asignará sus recursos -humanos, técnicos y financieros- para atender los problemas y las necesidades sociales y propender al desarrollo del país. Cuando este proceso es llevado a cabo por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), podemos considerar que esos intereses propios están dirigidos a promover el bien público, la integración social y la ampliación de derechos desde las diferentes esferas sociales desde las cuales actúa.

La incidencia se despliega a través de un cúmulo de actividades, como pueden ser el lobby directo con autoridades, la participación en consejos de políticas públicas convocadas por los Gobiernos, diálogo con candidaturas o partidos políticos para presentar propuestas o recomendaciones de política pública, el desarrollo y difusión de investigaciones en temáticas específicas de interés, contraloría social,

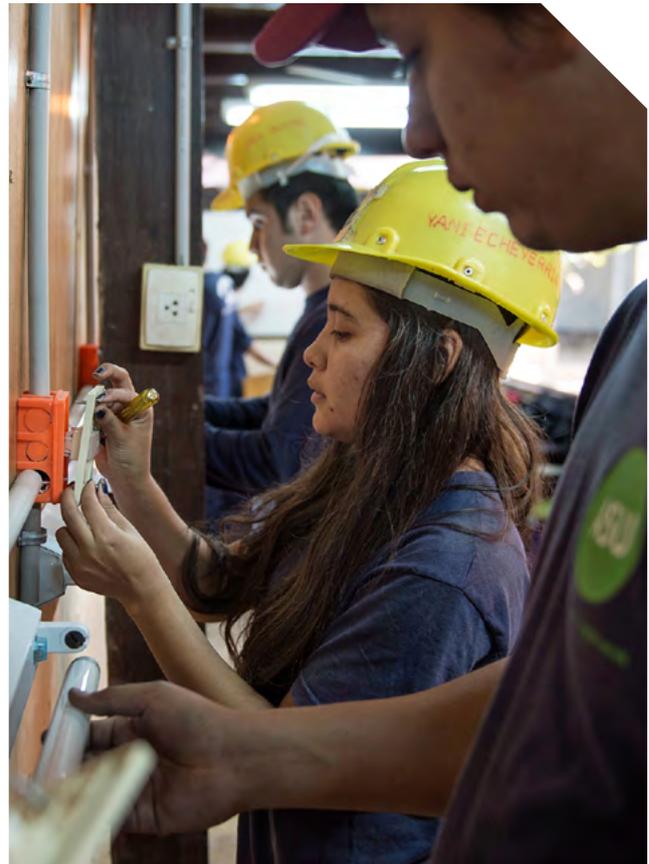


Foto: © Miguel Lizana / AECID

las campañas de movilización social, las acciones judiciales, la ejecución y evaluación de instrumentos de política pública, entre muchas otras actividades conducentes a los objetivos perseguidos.

Existen autores que, en función del tipo de actividades que despliegan las OSC en sus estrategias de incidencia, la diferencian entre incidencia confrontacional e incidencia colaborativa. Teniendo cada una de ellas, su propia lógica de acción y tipos de herramientas. Qué duda cabe que lo deseable es aproximarse a las estrategias de incidencia colaborativa, misma que “no rechazan ni anulan el conflicto” y tienden a trabajar por los consensos entre los actores incumbentes. (Aliar, 2016; CCC, 2022; FDC, 2011). No obstante, desde la perspectiva de esta guía, y al igual que lo mencionado más arriba respecto de la gobernanza, ambas concepciones de incidencia serán consideradas como los extremos de un *continuum* en el cual, dependiendo de muchos factores, las OSC se sitúan en uno u otro punto del mismo, para la construcción de sus estrategias de incidencia. El siguiente capítulo desarrollará estos elementos en detalle.

CAPÍTULO 2

Guía metodológica  
para la incidencia  
en políticas  
públicas



El presente capítulo tiene por finalidad revisar las diferentes dimensiones que contempla un plan de incidencia en política pública, los elementos fundamentales a tener en cuenta y herramientas que puedan ser de utilidad para el despliegue del mismo. Cabe señalar que existen tantas estrategias o mecanismos para incidir en las políticas públicas, con diferentes niveles de profundidad y aproximaciones diversas, como diversas son las temáticas a atender, las OSC que los lideran y las sociedades en que se despliegan. El sentido de este apartado, por tanto, está dirigido a mirar la incidencia en política pública como un proceso dinámico, cambiante y exigente en el cual no se transita linealmente desde un punto a otro: en la misma interacción con los diferentes actores se van produciendo coyunturas y hechos sociales que obligan permanentemente a remirar el plan y la estrategia establecida.

Si bien ya fue mencionado más arriba, se hace necesario señalar nuevamente que las OSC tienen como interés el bien común, por lo que su participación incidente en el espacio público desde las diferentes temáticas que abordan, redundan en la reducción de brechas de acceso al bienestar de la ciudadanía, a la defensa de los derechos humanos (de primera, segunda y tercera generación) y, por tanto, al fortalecimiento de la democracia. Se cuenta además, con una *carta de navegación* global dada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los que posibilitan un marco de actuación que se constituye en unos mínimos comunes en los niveles nacionales e internacionales; un *deber ser* para el desarrollo sostenible que interpela a los Estados y a la gobernanza democrática de cada país, constituyéndose, en definitiva, en un recurso más que está disponible para la incidencia de las

OSC a nivel nacional e internacional y que debe ser valorado en su magnitud.

A continuación, se reflexionará sobre los elementos o dimensiones a tener en consideración para los procesos de incidencia, no desde las etapas de la construcción de un plan sino desde las estrategias, herramientas y recursos para incidir en el ciclo de las políticas públicas, ya sea para la creación de una nueva política pública, una ley, un plan, un programa o un instrumento, para la reformulación de alguna política ya existente o para impedir que se genere algún nuevo instrumento que retroceda en la participación o que limite los derechos de la ciudadanía. Para comenzar, es necesario tener en consideración las siguientes afirmaciones que permiten enfrentar cualquier proceso de incidencia en políticas públicas:

- Se debe tener un conocimiento suficiente de la temática, poniendo en valor el *saber-hacer* de las comunidades y organizaciones, para determinar en que se quiere incidir; así mismo, se debe conocer el funcionamiento institucional donde se despliega el ciclo de vida de la política pública, de las leyes e instrumentos públicos relacionados, de los sectores de la sociedad que se verán beneficiados y de los sectores que se verán afectados negativamente.
- Es deseable establecer alianzas entre las OSC y los sectores sociales incumbentes e interesados para contar con todas las capacidades, recursos y conocimientos necesarios para el proceso (cada OSC ha de poner a disposición de los objetivos de incidencia su propia *expertise*) y para generar una correlación de fuerza suficiente, pues siempre existirán otros actores sociales frente a los cuales

se competirá en la arena política de incidencia respecto del tema en cuestión.

- Considerar que el ciclo de las políticas públicas es largo, por lo que, en el diseño y despliegue de un plan de incidencia, tanto si se pretende incidir en todo el ciclo o en una parte del mismo, se debe contar con indicadores intermedios y finales que posibiliten ir monitoreando los avances del plan, hacer ajustes de acuerdo a su revisión e ir informando a los actores vinculados dichos avances. El proceso siempre ha de estar en constante revisión, y se debe contar con las capacidades de rápida respuesta, transparencia y apertura a la participación de nuevos aliados para el proceso.

Así, las OSC que deciden abordar un proceso de incidencia serán más o menos eficaces en la medida que tengan claridad, control y criterios pertinentes sobre las propias dimensiones de la tarea. Desglosando:

## 1. Sobre qué se incide: construcción del objetivo

Las temáticas de incidencia en política pública se van construyendo a partir de la identificación de un problema o necesidad social que afecta a: (i) uno o más grupos sociales, cuando se pone el foco en sectores vulnerables o en situación de pobreza; y (ii) a toda la sociedad cuando se refiere a temas estructurales o globales, como son el cambio climático, los desastres naturales, los derechos humanos, entre otros. No obstante, dicho problema/necesidad no se constituye en un tema para hacer incidencia hasta que el mismo se exprese como una demanda ciudadana concreta que logre ingresar a la agenda pública. Para ello se requiere, en primer lugar, contar con la evidencia y la información suficientes que den cuenta de la situación actual y claridad de la situación futura esperada/demandada: el objetivo.

Respecto de la evidencia, se observa que las OSC cuentan con una ventaja comparativa respecto de otros actores: cuentan con un conocimiento desde la propia experiencia de trabajar con las personas que se encuentran afectadas negativamente por la situación/temática en cuestión. Es decir, cuentan con evidencia suficiente, misma que se ha construido desde los proyectos de intervención, la evaluación que se hace de los mismos, las innovaciones y los resultados logrados. La mayoría de las veces estas

experiencias, desde las intervenciones sociales que ejecutan, son el punto de partida, lo que moviliza a las OSC a iniciar procesos de incidencia en los temas que les son propios, en los cuales cuentan con un conocimiento y experiencia reconocidos.

Ahora bien, contar con la sola evidencia no basta, se debe contar también con la información suficiente a partir de la realización de diferentes análisis de contexto (social, político, económico), análisis de actores, estudios, revisión bibliográfica de la temática y experiencias en otros países que posibiliten construir una visión completa de la temática, la problemática y la demanda para establecer un objetivo que sea realista y una estrategia pertinente para lograrlo.

En este punto, cuando se logra establecer el objetivo (situación deseada), es fundamental reflexionar acerca de la problemática desde el punto de vista de la incidencia en las políticas públicas. En ese sentido cabe preguntarse: ¿cuál es el problema en términos de incidencia? (CCC, 2022). La respuesta a esta pregunta guiará todo el plan de incidencia a desarrollar, las posibilidades pueden ser:

- **Problema de contenido:** se requiere diseñar o desarrollar una ley, una política, un plan o un programa que no existen.
- **Problema de implementación:** la evidencia da cuenta de que existe debilidad en la ejecución de la ley, la política, el plan o el programa para lograr sus resultados. Se requiere generar nueva información o acercar la existente para que sea tomada en cuenta al momento de monitorear y evaluar la implementación de una política.
- **Problema cultural:** la problemática está invisibilizada, por lo que no se tiene conciencia de la necesidad de crear o reformular los instrumentos existentes (políticas, planes, etc.) Será necesario actuar para situarlo en la agenda pública y que adquiera visibilidad.
- **Problema de voluntad política:** se cuenta con toda la información y evidencia que además ya está disponible entre los tomadores de decisión, pero depende de su sola voluntad abordarlo. Es en este nivel donde se puede observar más nítidamente cuando se está frente a lo que se denomina “la captura del Estado” por parte de élites económico/políticas (que se refiere a una influencia abusiva e ilegal de parte de estos grupos para que se legisle y gobierne en función de sus propios intereses



Foto: © AECID

en desmedro del interés general. OXFAM, 2018) que impiden la posibilidad de la ampliación de derechos y transformaciones sociales.

- **Problema de ausencia de participación ciudadana:** existe claridad de que hay actores que deberían estar involucrados en el diseño o implementación de las políticas, pero no lo están, por lo que se deben identificar las trabas que imposibilitan la participación ciudadana para actuar.

En muchas ocasiones las respuestas son múltiples y las problemáticas, en términos de incidencia, vinculan a más de una de las dimensiones mencionadas. Con todo, la identificación de la problemática a la cual se refiere, irá entregando las primeras directrices respecto del plan de incidencia que se quiera desplegar y, sobre todo, las dimensiones que deberá abarcar. Un buen ejemplo de la identificación de múltiples problemáticas a enfrentar, lo entrega la experiencia detallada en el

Capítulo 3/v: Ley 20.249/2008 que Crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios, proceso de incidencia desplegado por el movimiento indígena denominado Identidad Territorial Lafkenche en Chile, quienes estaban afectados por problemas de implementación, de contenido y cultural: estaban invisibilizados por parte del Estado, quien promulga una ley que les afecta pero no les reconoce como un actor incumbente dentro de la misma, evidenciándose que es necesario crear una nueva ley que les permita ejercer su derecho ancestral como pueblo originario.

Con todo, estos elementos sumados a la información y evidencia lograda (diagnóstico) posibilitan situar la problemática en el marco de la política pública, pudiendo determinar si la incidencia requiere desplegarse en todo el ciclo de vida de la política o en una o más de sus etapas, así como también hacia los interlocutores del Estado y los niveles de gestión territorial. A continuación, algunos ejemplos:

Nivel	Instrumentos de política pública
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Políticas públicas de los sectores: productivo, etario (infancia, juventud, adulto mayor), social, cultural, vialidad e infraestructura, telecomunicaciones, seguridad ciudadana, medioambiente, entre otras.</li> <li>■ Ley de Presupuesto Nacional.</li> </ul>
Intermedio	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Estrategia regional de desarrollo.</li> <li>■ Políticas públicas nivel intermedio.</li> <li>■ Implementación de políticas públicas nacionales a nivel regional: productivo, etario (infancia, juventud, adulto mayor), social, cultural, vialidad e infraestructura, telecomunicaciones, seguridad ciudadana, medio ambiente, entre otras.</li> <li>■ Planes de ordenamiento territorial nivel intermedio.</li> <li>■ Programación de inversiones.</li> <li>■ Presupuesto.</li> </ul>
Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan de desarrollo local.</li> <li>■ Presupuesto local.</li> <li>■ Políticas públicas locales.</li> <li>■ Programas locales de cualquier sector: salud, educación, productivo, etario (infancia, juventud, adulto mayor), social, cultural, vialidad e infraestructura, telecomunicaciones, seguridad ciudadana, medio ambiente.</li> <li>■ Plan regulador/director/ordenamiento territorial local.</li> </ul>

Fuente: ILPES/CEPAL, 2015: La Planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad.

Se identifica igualmente un nivel supranacional constituido por organismos internacionales, en muchos de los cuales existen espacios de participación no vinculante para las OSC, que se expresan a través de las llamadas “declaraciones de Sociedad Civil” que es una herramienta que se construye a partir del diálogo y consenso entre las OSC participantes y permiten entregar de manera directa a los altos representantes de los gobiernos, la posición o postura de las OSC de sus países, respecto de un determinado tema. Así mismo, y dependiendo del organismo de que se trate, existen también diversos espacios que facilitan e invitan a un trabajo colaborativo en la búsqueda de alcanzar los objetivos comunes, basados en la agenda 2023; son mayoritariamente espacios multiactorales que permiten un diálogo horizontal y que aportan al fortalecimiento de las OSC y su contribución al desarrollo sostenible. Todo lo cual, de manera directa o indirecta, se constituye en un aporte a los procesos de incidencia nacionales.

Según lo comentado, el objetivo de incidencia que debe ser medible, alcanzable, relevante y ejecutable en un tiempo determinado (criterios SMART, por sus siglas en inglés) se ha completado a partir de las siguientes definiciones:

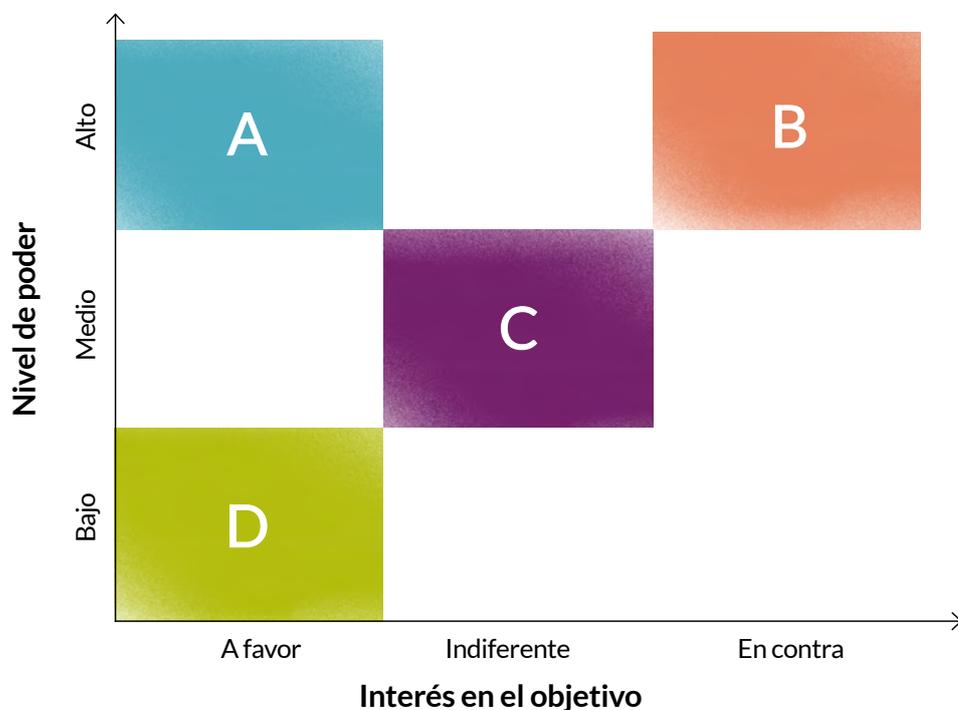
- a) Una específica y clara situación deseada, que incluye a los grupos humanos beneficiados.
- b) Claridad respecto del instrumento de gestión/ política pública sobre el cual se debe actuar: leyes, instrumentos de políticas públicas (reglamentos, programas, proyectos públicos, otros programas).
- c) El lugar dentro del ciclo de la política pública: agenda, diseño, implementación, monitoreo, evaluación o en todo el ciclo.
- d) Nivel y espacio estatal en el que se encuentran los tomadores de decisión: Gobierno (nacional, intermedio, local), Parlamento (legislativo) y el Poder Judicial.

## 2. Para quién, con quién y hacia quién se hace incidencia: identificación de los actores

Los actores sociales que se deben tener en consideración en los procesos de incidencia tienen sus propios intereses, niveles de influencia, capacidades y recursos. Cada uno merece diferente atención, vinculación y orientación a la acción para el éxito en procesos de incidencia. En un sentido genérico se deberá desplegar un diálogo social con las y los actores incumbentes, un diálogo político con los tomadores de decisión y sendos procesos de *pedagogía/educación/sensibilización* hacia la ciudadanía en general.

Para su identificación y organización dentro del proceso, es necesario realizar el conocido *mapa de actores* que los irá situando en función de dos variables principales: el *interés/preferencia* que muestran en el objetivo de incidencia y el nivel de *poder/influencia* sobre los tomadores de decisión. Este ejercicio permitirá ordenarlos luego en una matriz a la cual se le pueden agregar nuevas variables para profundizar en su descripción y definir la estrategia de relacionamiento con cada uno.

A modo de ejemplo, se presenta un plano de actores y un tipo de matriz que permitirán analizar detalladamente a cada actor:



Actor	Poder / influencia	Interés	Recursos para influir	Aliados	Otros	Estrategias / acciones para lograr su apoyo o neutralizarlo
A	Alto	A favor				
B	Alto	En contra				
C	Medio	Indiferente				
D	Bajo	A favor				

En el ejemplo se observa que los actores A y B son muy importantes para el Plan de incidencia: El actor A debe ser incorporado de alguna forma al proceso, probablemente como un aliado estratégico; en tanto que el actor B debe ser neutralizado, revisar en detalle cuáles son sus intereses en el tema y cómo su acción afectaría negativamente el Plan, adelantándose con acciones que posibiliten limitar su nivel de influencia. Respecto del actor C, sería relevante desplegar acciones de sensibilización respecto de la temática y buscar su adhesión. Finalmente, el actor D podría representar a los propios sujetos de intervención, los beneficiarios del Plan de Incidencia, en este sentido aun cuando tenga bajo nivel de influencia, tiene altos recursos simbólicos y éticos para influir debido a que son los “titulares” de los derechos por restituir.

A continuación, se presenta una tipología general de actores que deberían ser analizados para el proceso de incidencia:

■ a) *Las personas que se encuentran afectadas por la problemática*

Los grupos humanos beneficiados una vez que se logre el objetivo, son quienes presentan la necesidad, los titulares de la demanda

de soluciones, son los sujetos de derechos respecto de los cuales se demanda su acceso y se exige su realización e integración a través de políticas públicas garantes. Dependiendo de qué problemática se determine, estos pueden ser: un grupo humano vulnerable, desde un abordaje sectorial (niños y niñas, personas migrantes, mujeres, personas adultas mayores, personas en situación de pobreza, personas en privación de libertad, entre otros) o puede ser toda la sociedad, cuando se atienden temáticas estructurales.

Este actor social es la base que da el fundamento y legitimidad al proceso de incidencia. Se debe recordar que las OSC, en su mayoría, trabajan de manera directa con estas personas a través de sus proyectos, por lo que la sintonía, la información y la participación de las personas involucradas tiene que ser constante y permanente. Ellas y ellos son quienes constituyen la base social sobre la que se sostiene el proceso de incidencia y su rol dentro del proceso debe ser establecido con claridad, entre los que se encuentran algunas opciones:

■ **Un rol pasivo:** en el sentido que delegan en las OSC, desde la perspectiva de su rol político de incidencia, la representación de sus necesidades y demandas.



Foto: © AECID

■ **Un rol consultivo:** tanto el diseño del proceso de incidencia, como sus avances, resultados intermedios y ajustes, se van revisando en procesos de diálogo que posibilitan una mayor legitimidad en la estrategia (pues se logran superar barreras para que los sectores vulnerables puedan participar en la cosa pública) ampliando la base participativa y entregando mayor transparencia.

■ **Un rol co-ejecutor:** tomando acción en algunas dimensiones del proceso de incidencia. Mayoritariamente, las acciones que se asignan a este nivel tienen el objetivo de presionar y visibilizar, por tanto, se actúa a través de la movilización social en el marco de campañas públicas; de copar los espacios de participación pública establecidos por ley, realizando solicitudes de información, reuniones con representantes (lobby), diálogos en los espacios de organización territorial en los cuales participan para sumar simpatizantes; entre otros. La primera de las experiencias exitosas presentada en el siguiente capítulo, muestra este rol estratégico de las y los beneficiarios del trabajo que despliega la Asociación DONCEL, cuyo proceso de incidencia le da protagonismo a las y los jóvenes titulares del derecho que se quiere restituir, son los las y los jóvenes organizados en la *Guía Egreso* (Ver Capítulo 3, apartado 1: #Que crecer no sea una amenaza. Creación y promulgación de la Ley 27.364 que Crea el Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales, PAE". Argentina).

Sea cual sea el rol que ocupará este actor social en el proceso de incidencia, desde una perspectiva de coherencia política, las OSC que lideran el proceso deben garantizar su participación en todos los niveles: reduciendo las limitantes y brechas que impiden el pleno ejercicio del derecho a la participación de las y los ciudadanos. Pues desde esta perspectiva de incidencia, la OSC se constituye en el vehículo que amplifica el ejercicio de derechos de los más vulnerables. Por tanto, debe incorporar todos los canales necesarios de: información, consulta, toma de decisiones y rendición de cuentas.

#### ■ b) Aliados

Son pocas las experiencias de incidencia en política pública exitosas que hayan sido producto de la acción exclusiva de una sola OSC

o movimiento social; en los casos que sí se han presentado, responde a específicas coyunturas u oportunidades, que devienen en un proceso de esas características y que no necesariamente han de poder ser “replicables”.

Los procesos de incidencia, considerando que los recursos y capacidades de las OSC son siempre limitados, requieren de la concertación de varios actores que, en la medida que se articulan en torno a un objetivo común de incidencia (sea que se haya construido conjuntamente o se haya invitado a participar una vez delimitado) establecen una alianza capaz de amplificar la estrategia y, consecuentemente, su eficacia y efectividad, en la medida que se comparten información, experiencia y recursos. Se evita duplicidad de esfuerzos y se suma fuerza política para la acción, así también logran actuar y responder más rápidamente a las oportunidades y coyunturas del proceso, entre otras ventajas.

En general las OSC tiende a establecer alianzas cuando emprenden procesos de incidencia y se reconocen con otras que avanzan con intereses comunes en su mismo entorno. No obstante, desde el inicio y durante todo el proceso, es relevante atender la posibilidad de que más actores puedan ir sumándose a la causa. En este sentido, es importante mantener la búsqueda y la apertura a incorporar nuevos aliados de diversos mundos.

Algunas preguntas que ayudan a orientar esta tarea, pueden ser: ¿Quiénes cuentan con recursos y/o capacidades que hacen falta en el proceso? ¿Quiénes tienen un nivel de influencia/liderazgo/prestigio que moviliza a sectores sociales que interesa sumar? ¿Quiénes tienen experiencia en procesos de incidencia y pueden apoyar a orientar el mismo? ¿Quiénes tienen una mayor cercanía/intercambio/relación con los tomadores de decisión o autoridades? Entre las respuestas se pueden encontrar:

■ **Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC):** la vinculación entre pares posibilita la ampliación de la base social que legitima el proceso. Suma más actores de base y amplía la evidencia y complementa la experiencia técnica respecto de la temática, la innovación y la visión de desarrollo, además de agregar nuevos recursos humanos, financieros y relacionales. Para los casos que corresponda, también puede sumar experiencia el haber llevado a cabo otros procesos de incidencia.

- **Centros de investigación, universidades y think tanks:** contar con conocimientos sobre los fenómenos sociales, las políticas públicas, los derechos humanos, los análisis de coyuntura políticos, económicos, sociales, ambientales, entre otros, es relevante en el proceso de incidencia. Desde los análisis diagnósticos para la definición del objetivo de incidencia hasta las etapas de monitoreo, ajustes y evaluación del proceso, se requiere contar con información oportuna y pertinente que complemente la experiencia y evidencia que tiene la OSC. Así mismo, la construcción misma de las propuestas con las que se quiere influir, como los argumentos para el análisis con los tomadores de decisión, requieren un diálogo técnico y especializado que posibilite la generación de propuestas que se entregan con un diseño lo más acabado posible, respecto de lo deseado, lo que incluye, a lo menos: análisis de los marcos legales (si se contraponen o sustentan con la legislación existente) y análisis financieros (cuanto puede costar al Estado la puesta en marcha). Todo lo cual requiere un conocimiento especializado en políticas públicas, derecho nacional e internacional y de gestión pública, por mencionar lo más relevante. Sumar aliados, entre este tipo de actor social, se hace muy significativo para la producción de las propuestas, de materiales de difusión, para la generación de espacios de diálogo, seminarios u otros que vayan incorporándose en la estrategia.
  - **ONGs internacionales:** Muchas de estas organizaciones no solo tienen presencia y trabajo en varios países del sur global, sino que cuentan con objetivos propios de incidencia en políticas públicas en varios niveles, incluyendo acercar recursos y herramientas para fortalecimiento y profesionalización de las OSC locales para la incidencia; además de participar de espacios de influencia en organismos internacionales, desplegar campañas mundiales, circular información, experiencias y evidencias y otras acciones que en una relación de ida y vuelta con las OSC locales, quienes coadyuvan a las metas de incidencia de estas ONGs, las que, a su vez, contribuyen a dar mayor visibilidad a la estrategia de incidencia nacional, llevándola a otras latitudes, pudiendo sumar apoyo internacional desde sus propios espacios de influencia, la sociedad civil e incluso desde líderes políticos de sus países (principalmente del mundo desarrollado) que cuentan con mejores estándares democráticos y con espacios cívicos más sólidos.
  - **Personas naturales:** en diferentes sectores sociales, y debido a diversos factores, existen personas que tienen prestigio, reconocimiento y/o credibilidad. Son personas que cuentan con un alto capital social, demostrando un poder simbólico y relacional significativo que, dependiendo del plan de influencia diseñado, pueden ser una gran contribución en diferentes momentos de la estrategia de incidencia. Entre los que se encuentran: líderes sociales, políticos y religiosos, ex-autoridades, académicos/as, comunicadores/as sociales e *influencers*.
  - **Empresas:** existen empresas y grupos empresariales que comparten potencialmente los valores y objetivos respecto de los cuales se intenta incidir. Su identificación e invitación a sumarse a la alianza puede significar desde incrementar los recursos financieros para la acción hasta ampliar número de simpatizantes entre sus pares, aumentando la visibilidad y legitimidad del proceso. No siempre es fácil incorporar actores de este sector, pero no se debe dejar de recordar que el desarrollo sostenible requiere de todos los actores sociales y en ese camino, existen apuestas empresariales que suman.
  - **Medios de comunicación:** constituyen un recurso esencial para cualquier proceso de incidencia, debido a su naturaleza y objetivos. Es deseable generar vinculación, entregar información y buscar alianzas para incorporar canales masivos de difusión que, dependiendo de la estrategia que se asuma, se constituyen en un recurso fundamental.
- Es relevante en este nivel hacer mención a la *buena práctica* seleccionada del Paraguay (Capítulo 3/ii: Cuando el poder real es de la ciudadanía: Ley N° 5282/14 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”). El GIAI, grupo de incidencia en política pública, que se concertó para desplegar este proceso de incidencia, estaba compuesto por un importante número de ONGs locales y varias de estas contaban con financiamiento de ONGD internacionales, que en algunos casos acompañaron técnica y financieramente; inclusive se sumó una institución pública al proceso, como lo fue El Defensor del Pueblo. Así mismo, en el transcurso del proceso se fueron sumando otras ONGs internacionales especializadas en las temáticas de transparencia; todas las cuales resultaron muy buenos aliados.

■ c) *Los tomadores de decisión*

Este es el actor hacia el cual está dirigido todo el proceso de incidencia, el ámbito donde radica el poder en la toma de decisiones respecto de las leyes, políticas, planes o programas sobre los que se está incidiendo: el Estado.

Dependiendo del objetivo de incidencia que se haya definido, el plan de incidencia estará dirigido a uno o más de los tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Por ello es fundamental tener conocimiento respecto del funcionamiento de cada uno (o del que se haya identificado para la acción), además de los procedimientos formales (leyes o estatutos institucionales) y no formales (cúmulo de actividades que realizan los funcionarios) y el ciclo temporal de la decisión (aprobación anual de la ley de presupuesto), respecto de cómo se desarrollan las leyes, políticas, planes y programas al interior de cada estructura institucional. De esta forma, en el espacio institucional que corresponda, las

acciones se deberán dirigir hacia los responsables directos de la decisión, los equipos formuladores, diseñadores, ejecutores, evaluadores, y, los equipos de asesoras y asesores.

En términos generales se constata que, por la propia naturaleza del diálogo social y político, junto con el relacionamiento, existe un mayor hábito/cercanía/experiencia y/o conocimiento del espacio institucional del Ejecutivo (el Gobierno) y sus estructuras (secretarías de Estado, organismos autónomos, empresas públicas) en los niveles nacionales, autonómicos o federales, subnacionales y locales. Es el nivel donde radica la responsabilidad de promover/hacer efectiva la participación ciudadana y la protección del espacio cívico. Es también el espacio institucional donde se diseñan, ejecutan y evalúan los instrumentos públicos; por tanto, es el nivel institucional con el cual normalmente se relacionan las OSC y la ciudadanía en general en la búsqueda de soluciones y diálogo. Cuando se dirigen las acciones en



Foto: Alex Phillc en Pixabay



Foto: © AECID

este espacio institucional se debe tener claridad respecto de cuál es la instancia que cuenta con facultades y competencias respecto de la temática en cuestión; conocer cómo se estructuran las políticas y decisiones en su interior y, en caso de existir más de una instancia competente, establecer la prelación de actuar, de acuerdo a la manera en que se va estructurando la política en su estructura funcionaria.

En segundo lugar, el poder legislativo, el Parlamento (unicameral o bicameral, dependiendo del país), es el espacio institucional donde se toman las decisiones fundamentales, que dibujan el tipo de desarrollo nacional, a partir de la correlación

de fuerzas circunstanciales que logran los partidos políticos en cada elección popular. En este sentido, si los objetivos de incidencia han llevado a construir un plan que involucra crear/modificar/desestimar leyes en el país, necesariamente se han de desplegar estrategias en este nivel institucional, por lo que se debe tener conocimiento de su estructura, funcionamiento y procedimientos en cuanto a quién o quiénes tienen iniciativa de ley, cuál es el procedimiento para que una ley sea aprobada o modificada, cómo se define la agenda legislativa, cuáles son las comisiones de trabajo, cuál es el procedimiento de votación y cómo está estructurada la correlación de fuerzas entre los bloques parlamentarios, entre otras. Existen

los parlamentarios, sus asesores y los partidos políticos que los sustentan. Estos parlamentarios son representantes directos de la ciudadanía de los niveles subnacionales con estructuras de funcionamiento propias a nivel territorial. (Revisar la estrategia de lobby parlamentario que desplegó la Identidad Territorial Lafkenche, en la etapa de discusión de la Ley. Capítulo 3/v).

Finalmente, el poder judicial, los Tribunales de Justicia, son probablemente el espacio institucional menos accesible de los tres para hacer incidencia de parte de las OSC. No obstante, al ser el acceso a la justicia un derecho que posibilita el ejercicio de otros derechos, resolviendo controversias entre la ciudadanía y el Estado, algunas estrategias de incidencia, de acuerdo a su pertinencia, pueden incorporar acciones como denuncias o recursos de protección, individuales o colectivos, de defensa de derechos o de exigencia de acceso a satisfactores de necesidades consagradas en las leyes. Sin embargo, una vez más, este tipo de acciones requiere un conocimiento altamente especializado para desplegarlo. (Ver Capítulo 3/ii)

#### ■ d) Los detractores e indiferentes

Existen actores que pueden obstaculizar e incluso impedir el logro de los objetivos de incidencia. Esto se produce por diversas razones, como: verse menoscabados o afectados negativamente por los resultados positivos, tienen intereses opuestos a los que la estrategia promueve, se ven beneficiados por el *statu quo* por lo que no tienen intenciones de cambio, entre otras. Es muy importante conocer la razón de esta resistencia y el grado de influencia que tiene para limitar los resultados de la estrategia y, así, tomar acciones que reduzcan el riesgo. En tanto que los actores denominados *indiferentes*, cobran relevancia cuando cuentan con altos grados de poder e influencia, por lo que puede ser de interés que se puedan sumar a la causa y, por sobre todo, que no tomen una posición opositora a la misma.

Nuevamente hay que mencionar en este nivel la experiencia de Paraguay, pues uno de los factores que explicó el fracaso de la estrategia en una primera etapa, fue el hecho de no se tomaran en consideración a los medios de comunicación como un actor incumbente, quienes en definitiva estaban en contra de la creación de cualquier ley de acceso a la información y el GIAI no lo vio venir, hasta que desplegaron su propia estrategia en contra. (Ver Capítulo 3/ii)

### 3. Cómo se hace la incidencia: estrategias y actividades

Los procesos de incidencia no son lineales, requieren de iteraciones que vayan incorporando la dinámica de los contextos políticos, sociales y económicos que muchas veces obligan a replantearse aspectos y hacer reformulaciones. Las estrategias para la incidencia, que se pueden definir como un conjunto de actividades que deben ir propiciando resultados intermedios que llevarán al logro del objetivo final, son diversas como objetivos de incidencia, actores que se relacionan y contextos donde se actúa. Así mismo, no se debe perder de vista que las estrategias cumplen varias funciones: la primera y más importante es persuadir, convencer e incidir en los tomadores de decisión; pero también cumplen las funciones de motivar a la ciudadanía y otros actores simpatizantes a que tomen acción; incentivar a los actores indecisos a que se sumen con su apoyo; y, la función de neutralizar a los opositores o actores con intereses opuestos respecto de la temática.

La selección de unas u otras estrategias y la manera en que se complementen, dependerá tanto del contexto del país como del problema identificado, el objetivo de incidencia trazado y las capacidades y recursos con que cuentan las OSC y sus aliados. Pueden ir desde lo colaborativo hasta lo confrontacional, en un *continuum* donde se juega un adecuado análisis de contexto y coyuntura para determinar cuándo unas serán más pertinentes que otras. Es deseable, no obstante, priorizar estrategias más colaborativas que confrontacionales, pues la evidencia da cuenta de que a mediano y largo plazo son más efectivas, eficientes y eficaces, además de contribuir de mejor forma a la profundización democrática. Con todo, las mejores estrategias de incidencia, son las “capaces de combinar hábilmente el diálogo, la presión, la negociación y la colaboración” (AC, 2010).

Es importante puntualizar que las estrategias son factibles de ser utilizadas en todas las etapas de un proceso de incidencia, desde la identificación del problema en adelante. A continuación, se mencionarán algunas estrategias comúnmente utilizadas en los procesos de incidencia analizados en la literatura y en las prácticas identificadas para el presente estudio; primero un cuadro resumen, seguido de una descripción más detallada:

CUADRO RESUMEN ESTRATEGIAS PARA LA INCIDENCIA

<p>a. Investigación y análisis</p>	<p>Investigación académica, análisis de coyuntura, análisis de contexto político, social, económico. Es de utilidad en todas las etapas de un Plan de incidencia.</p>
<p>b. Participación en los espacios formales establecidos por el Estado</p>	<p>Consejos consultivos, consultas públicas, audiencias legislativas, otros... Aun cuando sean en su mayoría espacios informativos y consultivos no vinculantes; es relevante participar de los mismos pues permite acceder a información relevante desde los propios tomadores de decisión, a la vez que se puede compartir información, propuestas e incluso el propio proceso de incidencia.</p>
<p>c. Cabildeo o Lobby</p>	<p>Es la interacción directa con tomadores de decisión, funcionarios públicos, legisladores, asesores y en general actores clave, para persuadirlos y obtener su apoyo entregándoles información e insumos a través de reuniones, presentaciones y testimonios.</p>
<p>d. Contraloría social/ Monitoreo de políticas públicas</p>	<p>Dirigida al control, vigilancia y evaluación de las políticas públicas. Permite verificar el adecuado uso de los recursos públicos y hacer efectivo los principios de transparencia y redición de cuentas.</p>
<p>e. Educación y sensibilización</p>	<p>Informar sobre la problemática y las soluciones planteadas en el proceso de incidencia, haciendo un llamado a la acción. La estrategia puede estar dirigida hacia la ciudadanía en general, hacia algún grupo de interés, hacia las personas que serán beneficiarias de los resultados.</p>
<p>f. Campañas</p>	<p>Tienen por objetivo crear conciencia pública sobre el problema y movilizar el apoyo ciudadano hacia la solución propuesta. Son complementarias de otras estrategias para posicionar la causa en la opinión pública e impactar la agenda política del gobierno.</p>
<p>g. Campañas en medios de comunicación</p>	<p>Hacer/generar noticia, que permita no solo difundir la temática de incidencia, sino también la posición de las OSC y sus objetivos de incidencia a nivel masivo. Invita al diálogo mediático con otros grupos de interés y a tomar posición a nivel público.</p>
<p>h. Alianzas y coaliciones</p>	<p>Durante el proceso se puede siempre incorporar nuevos aliados entre organizaciones y personas naturales -líderes- y también se pueden crear nuevas alianzas o articulaciones puntuales o parciales que respondan a algún objetivo intermedio del Plan.</p>
<p>i. Litigio Judicial</p>	<p>Es recurrir al Poder Judicial para impugnar políticas o decisiones gubernamentales que se consideren contrarias a los derechos o intereses de la sociedad o una parte de ella, consagrado en la constitución política, los acuerdos o tratados internacionales suscritos por el país y las leyes vigentes.</p>
<p>j. Acciones directas de protesta</p>	<p>Son actos de denuncia, medidas de presión que buscan llamar la atención de la autoridad y de la ciudadanía. Pueden ser manifestaciones callejeras, tomas de instituciones, cortes de tránsito y un gran número de otras posibilidades.</p>

A continuación, una descripción más detallada de cada una de las estrategias presentadas:

■ **a) Investigación y análisis**

La investigación académica y el análisis de contexto y de la coyuntura social político-económica que comparten una misma matriz de producción son insumos esenciales para diversos objetivos intermedios o finales del proceso de incidencia. Proporcionan datos, estadísticas y evidencia sólida para contar con argumentos que respaldan la propuesta y permiten su revisión y ajustes en relación al avance del proceso. Son útiles para: i) identificar el problema y construir el objetivo final de incidencia; ii) generar productos concretos de propuestas y/o recomendaciones de leyes, políticas, planes o programas desde la matriz disciplinar del diseño de instrumentos públicos; iii) generar materiales informativos en diferentes formatos para los procesos de diálogo, cabildeo, estrategias de visibilidad, campañas públicas, entre otros; y, iv) brindar alternativas en los posibles ajustes al plan de incidencia. (Ver Capítulo 3/iii: #ES HORA DE COOPERAR: Reforma del Sistema de Cooperación Internacional, desde la aprobación de la Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. España. Esta experiencia basó su proceso de incidencia en la formulación de documentos de posición política y propuestas de reforma)

■ **b) Participación en los espacios formales establecidos por el Estado**

Si bien, en general el espacio cívico de participación es más bien informativo y consultivo (etapas no incidentes de la participación ciudadana), es importante sumarse a los que puedan estar vinculados a las temáticas del proceso de incidencia. Ello permite acceder a información relevante desde los propios tomadores de decisión y las partes interesadas que pueda estar participando de los espacios, por una parte y por otra, posibilita poner en común las propuestas y el proceso de incidencia que se está llevando a cabo. Así entonces, ser parte de consejos consultivos, consultas públicas, audiencias legislativas, foros gubernamentales de diálogo y rendición de cuentas, entre otros espacios definidos por ley para la participación ciudadana, aun cuando podamos definirlos como espacios de baja intensidad para la incidencia, permiten ir posicionando las propuestas y haciéndose visibles entre los tomadores de decisión y los incumbentes, con intereses similares

o con intereses contrapuestos. Contribuye a la articulación y visibilidad de las OSC y/o alianzas que están llevando a cabo el proceso de incidencia. No obstante, es necesario volver a mencionar la experiencia de España (ver Capítulo 3/iii) cuyo proceso de incidencia se desplegó dentro del espacio institucional del Consejo de Cooperación para el Desarrollo, definido como un espacio *consultivo*, con una estrategia paralela desplegada desde fuera. Pero las decisiones de correr los límites de lo posible y, en este caso, hacer una estrategia anticipatoria de propuestas; posibilitó un exitoso proceso de incidencia en la formulación de la Ley de Cooperación.

■ **c) Cabildeo o lobby**

Se puede definir como la interacción directa con tomadores de decisión, funcionarios públicos, legisladores, asesores y en general actores clave, para persuadirlos y obtener su apoyo entregándoles información e insumos a través de reuniones, presentaciones y testimonios. La posibilidad de acceder a los tomadores de decisión en la mayoría de los países está regulada por ley, en el imaginario que equilibra el acceso de la ciudadanía (grupos de interés privados, organizaciones sociales y otros) a los tomadores de decisión. Cualquier ciudadano, OSC o empresa puede solicitar una reunión a la autoridad a través del mecanismo formal establecido y, a su vez, la autoridad tiene la obligación de brindar la reunión e informar de los temas tratados. De esa forma hay mayor transparencia, certidumbre y se evita la corrupción. No obstante, las estrategias de cabildeo o lobby no se agotan en la ley ya mencionada, el mayor o menor acceso a los tomadores de decisión pasa por múltiples espacios y niveles que van desde las relaciones familiares y de amistad hasta espacios más formales en términos de militancia política o laborales, entre otros. Incluso se pueden observar personas que hacen del trabajo de lobby su profesión, poniendo a disposición de diferentes intereses (los que puedan pagarlo) sus relaciones, vínculos y capacidad de influencia en los tomadores de decisión.

Para diseñar la estrategia de cabildeo es importante hacer seguimiento en los espacios correspondientes: qué grupos se están reuniendo con él o los tomadores de decisión (esa información es pública cuando existe la ley que regula); si el proceso de incidencia está asociado a una ley, revisar cómo están votando los legisladores al respecto, qué territorios representan los

legisladores, cuáles son los puntos de discusión en la comisión donde se discute, qué grupos de interés se están reuniendo. Así mismo, se debe siempre contar con información clara, veraz y oportuna que permita ser consistentes en el diálogo con la autoridad e incluir argumentos e información para neutralizar la estrategia de quienes tienen intereses contrapuestos.

Finalmente considerar que también se puede desplegar esta estrategia con los formuladores y asesores que entregan los insumos a la autoridad para la toma de decisiones. Esta estrategia también es útil para el diálogo con los grupos que tienen intereses contrapuestos (resistencias). Se puede constituir en un espacio de búsqueda de consensos entre diversos intereses (a partir, por ejemplo, de crear mesas de trabajo multiactores para la búsqueda de soluciones). Y se puede contar con líderes sociales, políticos, religiosos y/o empresariales que adhieran a la causa, que cuenten con mayores niveles de influencia, para hacerse parte de las estrategias de cabildeo desplegadas.

El mejor ejemplo, respecto de generar mesas de diálogo para la incidencia, nos lo entrega una de las experiencias de El Abrojo (Ver Capítulo 3/iv), el Programa “Mañanas Complejas” que fue un espacio de diálogo que convocó, a actores del más alto nivel en las decisiones de política pública, para reflexionar y consensuar las mejores formas de articulación del sistema de políticas públicas del país. Lo que sentó las bases para la creación del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay en 2005.

■ **d) Contraloría social / Monitoreo de políticas públicas**

La *contraloría social* está dirigida al control, vigilancia y evaluación de las políticas públicas, y permite verificar el adecuado uso de los recursos públicos y hacer efectivo los principios de transparencia y redición de cuentas. Esta se constituye en una estrategia de mucha utilidad para recabar información que dé sostén a los argumentos del plan de incidencia. Existen también organizaciones en varios países que se han constituido como Observatorios de Políticas Públicas, logrando contar con completos panoramas de la acción del Estado y que pueden ser de mucha utilidad a la hora de analizar alguna política pública en particular.

DONCEL en Argentina, luego de haber logrado la Ley de Egreso, ha seguido monitoreando su

aplicación, creando el Observatorio de ejecución de la Ley, las y los jóvenes de Guía Egreso, los titulares de derecho restituido, hacen procesos de evaluación entre pares, para revisar qué elementos del Programa de Acompañamiento al Egreso (PAE) hay que reforzar. Entre otros aspectos, como la reciente colaboración para la reforma del Reglamento de la Ley. (Ver Capítulo 3/i)

■ **e) Educación y sensibilización**

Contribuye al esfuerzo de informar sobre la problemática y las soluciones planteadas en el proceso de incidencia, haciendo un llamado a la acción. La estrategia puede estar dirigida hacia la ciudadanía en general o hacia algún grupo de interés o a las personas que serán beneficiarias de los resultados. Así entonces, se elabora el material que sea accesible al público objetivo con objetivos comunes y diferenciados que, a modo de ejemplo, pueden ser: a la ciudadanía en general para invitarles a dar un siguiente paso, para sumarse a campañas de movilización; a los grupos de interés para acercar posiciones con los opositores (eventualmente avanzar en alguna negociación) y para los simpatizantes, poder sumarles al proceso; a los beneficiarios de la causa, para fortalecer su titularidad como demandantes, eliminar barreras para su participación y rendir cuentas. También pueden estar dirigidas hacia el interior de las propias OSC, para lo cual el objetivo es doble, profundizar en la temática y también mejorar las capacidades y profesionalización para la incidencia, pudiendo desplegar de mejor manera las funciones de cada uno. Las actividades también son múltiples como talleres, foros, seminarios, mesas de trabajo multiactores, entre otros.

■ **f) Campañas**

Tienen por objetivo crear conciencia pública sobre el problema y movilizar el apoyo ciudadano para la solución propuesta. Estas campañas pueden complementarse entre varios tipos de acciones que conjuntamente puedan lograr posicionar la causa en la opinión pública e impactar la agenda política del gobierno. Puede incluir campañas en redes sociales, eventos o movilizaciones públicas, publicidad, insertos en medios de comunicación, foros ciudadanos, seminarios académicos con participación de las autoridades. Pueden sumar a líderes sociales nacionales e internacionales, *influencers*, representantes del sector privado, incluso actores políticos aliados de la causa. Existe un sinfín de acciones posibles de desarrollar



Foto: © Miguel Lizana / AECID

para crear campañas de sensibilización que presionen la agenda pública, pudiendo amplificar el poder de influenciar de las OSC, desde la fuerza que otorga el apoyo ciudadano movilizado, masivo. Varias de las estrategias de incidencia se pueden sumar y articular en el marco de esta, generando una potenciación virtuosa en los recursos desplegados. (Ver Capítulo 3/iv: Campaña por los derechos de la infancia)

#### ■ g) Campañas en medios de comunicación

Los énfasis respecto de esta estrategia están puestos no solo en que se pueda difundir la temática de incidencia, sino también la posición de las OSC y sus objetivos de incidencia a nivel masivo; es también una apertura al diálogo mediático con otros grupos de interés, como una de sus posibilidades. Esta estrategia implica hacer/generar noticia, para lo cual se debe construir un mensaje que tenga proximidad con la audiencia, sea de actualidad, que incorpore

elementos novedosos, que sus protagonistas llamen la atención, que sea de interés humano. Con ello entonces se podrían lograr entrevistas en periódicos, radio o televisión, publicación de artículos de opinión, de cartas al director, entre otros. Si se cuenta con medios de comunicación ya vinculados en el plan general de incidencia, se facilita en parte este tipo de estrategia. No obstante, es importante resguardar una pluralidad en los medios de comunicación sobre los que trabajar. En general hay medios *libres* y otros vinculados a diferentes sectores de interés. El éxito de este camino en cuanto a la legitimidad que se logre, es poder aparecer en un grupo diverso de medios de comunicación.

#### ■ h) Alianzas y coaliciones

En el apartado anterior ya se habló de la importancia de generar alianzas. Aquí solo lo mencionaremos para recordar que, si bien es muy deseable contar desde el comienzo con una alianza

que sea sólida y proyecte la acción, igualmente en la dinámica del proceso se puede siempre incorporar nuevos aliados entre organizaciones y personas naturales (líderes) y también se pueden crear nuevas alianzas o articulaciones más puntuales o parciales que respondan a algún objetivo intermedio compartido o solo para una estrategia puntual. En fin, las opciones son variadas y es importante no perder de vista esta estrategia que se constituye en un recurso.

■ i) *Litigio judicial*

Es recurrir a la vía legal para impugnar políticas o decisiones gubernamentales que se consideren contrarias a los derechos o intereses de la sociedad o una parte de ella, consagrado en la constitución política, los acuerdos o tratados internacionales suscritos por el país y las leyes vigentes. Concretamente, como estrategia, implica presentar casos ante los tribunales de justicia, para que estos se pronuncien respecto de la vulneración de derechos de la ciudadanía por parte de los otros poderes del Estado (el ejecutivo o el legislativo). Brillante fue, en este sentido, la segunda etapa del proceso de incidencia en la experiencia de creación de la Ley de acceso a la información en Paraguay (ver Capítulo 3/ii), en la cual se desplegó toda la estrategia hacia el poder judicial, a partir de la acción denominada “litigio estratégico”, atendiendo a que desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos se había generado jurisprudencia respecto del derecho de acceso a la información.

■ j) *Acciones directas de protestas*

Entre estas acciones se encuentran las manifestaciones o protestas callejeras, las tomas de instituciones, los cortes de tránsito y otras manifestaciones que tienen por objetivo llamar la atención de la autoridad y la ciudadanía; es un acto de denuncia; una medida de presión. En este sentido, es relevante procurar que estas acciones sean pacíficas por varias razones, entre las que se cuenta no generar odiosidades, respetar el espacio democrático y la seguridad e integridad de las personas.

Este listado de estrategias es una selección más de otras posibles, no tiene el afán de agotar las opciones, sino solo de mostrar que en cada proceso de incidencia se cuenta con la posibilidad de ser todo lo creativos que se considere necesario y utilizar todas las posibilidades formales y no formales que existen para avanzar.

En ese sentido, una vez que se seleccionen las estrategias que se utilizarán, se debe organizar el plan de trabajo; para ello se deben ordenar las estrategias y señalar por cada una de ellas: qué acciones se llevarán a cabo, con qué actores habrá que relacionarse, que recursos se necesitan, que resultados se esperan, en qué periodo de tiempo se logrará los resultados y a qué otra de las estrategias seleccionada alimenta.

#### 4. Con qué se incide: capacidades institucionales, financiamiento y otros recursos

■ a) *Capacidades institucionales*

Los recursos humanos, físicos y financieros que se requieren para el despliegue de procesos de incidencia, tienen un peso importante en el quehacer general de las OSC, no solo en cuanto a lo financiero y técnico, sino en la disponibilidad de tiempo que se requiere para liderar y ejecutar estos procesos. En efecto, no hablaremos de cuánto cuesta, sino de lo que se requiere:

- Se requiere, en especial cuando se trabaja en alianza o coalición, de un equipo permanente con un liderazgo ojalá compartido, que sea capaz de tomar las decisiones del plan de incidencia, de manera vinculante respecto de los compromisos que involucrarán a sus respectivas OSC. Que incluya, a lo menos, una coordinación general, una administrativa y un acompañamiento financiero contable.
- Se requiere establecer con claridad cuáles son las capacidades técnicas que cada OSC pone a disposición de la alianza para el desarrollo del plan, en términos de: recursos humanos (horas laborales disponibles); conocimiento y experiencia en la temática (ejecución de proyectos, investigaciones, evaluaciones, levantamiento de aprendizajes, metodologías de intervención social, otros) y conocimiento y experiencia en procesos de incidencia (experiencias previas institucionales, de su staff, conocimiento de la institucionalidad estatal, experiencia en diseño de políticas públicas, en análisis de contexto, de coyuntura, campañas, etc.)
- Se requiere definir los recursos físicos y financieros que cada OSC pone a disposición. Respecto de los primeros, hablamos de espacios físicos (en la capital, en otros territorios)

para encuentros, reuniones, sedes de trabajo; equipamiento (computadores, internet, telefonía, etc.); y materiales de trabajo (cartillas temáticas ya elaboradas; además de papelería y material de oficina para actividades, entre otros). Respecto de los recursos financieros, determinar si se cuenta con dinero disponible para asignar a las acciones del plan de incidencia. En algunas ocasiones, parte del financiamiento con que cuenta la OSC ya está definido para actividades de incidencia, por lo que puede ponerlos a disposición del Plan en construcción. Pero en otras, las OSC no cuentan con dinero para destinarlo a estos objetivos, sino que solo con recursos valorizados.

- Finalmente, se requiere determinar los recursos intangibles que cada OSC posee como la reputación, las relaciones, la disposición al diálogo, a la generación de alianzas, capacidad de negociación. Puntualizando algunos elementos, se puede señalar que, la reputación hace referencia a la confianza y prestigio que tiene una OSC debido a su trayectoria, profesionalismo, pluralidad, impacto de su trabajo, entre otros. En tanto que las relaciones, que son esenciales

para los procesos de incidencia, dan la posibilidad de tender puentes con diferentes ámbitos gubernamentales, legislativos, empresas, sindicatos, medios de comunicación, por mencionar algunos. Con todo, estos recursos/ capacidades intangibles facilitan acercar nuevos recursos, aliados y movilizar a la ciudadanía. Entre las experiencias seleccionadas como ejemplos de buenas prácticas, se encuentra la ONG El Abrojo que tiene una trayectoria de más de 30 años (ver Capítulo 3/iv), poniendo en valor lo que se ha de llamar el “oficio” de la OSC, que a la postre es una parte fundamental para alcanzar procesos de incidencia exitosos.

#### ■ b) *Financiamiento*

Para emprender procesos de incidencia se debe contar con una disponibilidad de recursos, más o menos, estable durante todo el plan y es importante que una parte de esos recursos sean recursos monetarios. Para ello, lamentablemente este tipo de proceso va a competir con proyectos de diferente tipo, pues las fuentes de financiamiento para las OSC son las mismas. Así



Foto: Begreen en Pixabay

entonces, es virtuoso que las OSC que tienen entre sus objetivos estratégicos la incidencia, puedan destinar parte del financiamiento de proyectos sectoriales a acciones que puedan ser vinculadas al plan de incidencia. Por ejemplo, incluir en sus proyectos algunas líneas de financiamiento de participación ciudadana, de investigación, de difusión, por lo que se podría contar con recursos para generar material de difusión, realización de conversatorios/diálogos/seminarios, creación de piezas para redes sociales, entre otros. También puede ser posible conseguir aportes a través de donaciones de empresas y cuotas sociales que pueden ser mensuales y/o puntuales de parte de la ciudadanía que se siente llamado por la causa; esto incluye a OSC que ya cuentan con la línea presupuestaria por la vía de socios.

También existen organismos internacionales que cuentan con líneas de financiamiento orientados hacia objetivos globales de incidencia de OSC, entre los que se cuenta la propia Unión Europea en su línea de financiamiento a las OSC: para fortalecer la capacidad de diálogo, para la profesionalización de las OSC, para empoderamiento de OSC, etc. por mencionar algunos titulares que dicen relación con procesos de incidencia. Las agencias de cooperación nacionales, las USAID, AECID, SIDA, GIZ, y otras; son un espacio importante que además suelen tener entre sus objetivos líneas de profundización democrática, empoderamiento de las OSC e incluso directamente financiamiento para incidencia. Es importante ir en la búsqueda de estos fondos que, en términos generales o asociados a las ODS, permiten presentar iniciativas de estas características. Sin ir más lejos, la Coordinadora de ONGD española firmó junto a la Secretaría de Cooperación Internacional de España en 2022 un Marco de colaboración que tiene los siguientes dos objetivos: (i) Desarrollar un entorno facilitador para las ONGD en España; (ii) Promover entornos facilitadores en los países socios. (Ver Capítulo 3/iii).

#### ■ c) Otros recursos

El desarrollo tecnológico, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la arquitectura de la cooperación internacional, por mencionar algunas dimensiones. Permiten contar con recursos que son muy útiles a la hora de plantearse procesos de este tipo.

En efecto, los medios tecnológicos son dinámicos y permite un ahorro importante de recursos en el marco de las diversas estrategias que se asumen en los procesos de incidencia:

- La posibilidad de obtener, generar e intercambiar información, datos y evidencia a través del internet es inconmensurable. Es, hoy por hoy, un recurso esencial para cualquier proceso de investigación y análisis que se quiera iniciar.
- Las páginas web y las redes sociales, son canales de difusión y diálogo que dan visibilidad, amplifican los mensajes, fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas; tienen la capacidad de hacer que una temática local se vuelva de importancia global, posibilita que cualquier persona pueda comunicar un mensaje/ una opinión que, potencialmente, puede llegar a los tomadores de decisión, pues estos mismos también están conectados y difunden/comunican por estas vías. En algún sentido, estos medios han modificado la manera en que las personas y los ciudadanos se vinculan con su entorno. Así entonces, campañas/convocatorias/consultas a través de redes sociales no solo son cada vez más habituales, sino que son económicas y tienen niveles de efectividad altos.

Los organismos internacionales multilaterales (Sistema de Naciones Unidas, OEA, SEGIB, BID, CAF, etc.) y supranacionales (SICA, UE) son instancias que pueden constituirse en un interesante recurso para los procesos de incidencia. En su rol de “tercera parte multiparcial”, que va más allá de la imparcialidad, tienen la capacidad de poner en valor todos los puntos de vista y actuar en el reconocimiento de situaciones de asimetría, para hacer valer las perspectivas de los sectores con menor capacidad de influencia, con el fin de garantizar que el trabajo sea constructivo y equitativo.

Por su puesto que cada uno de estos actores tiene diversa naturaleza y persigue diversos objetivos; no obstante, la carta de navegación común que representan, el consenso internacional en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que entrega un marco general respecto del cual se despliegan diversos esfuerzos:

- Líneas de financiamiento: directo, a través de sus oficinas regionales o de país; y/o financiamiento indirecto a través de las ONGs de desarrollo internacionales (que ya fueron comentadas en el apartado de “Actores”).
- Líneas que buscan visibilizar los esfuerzos y las buenas prácticas que se realizan en los diversos países: se generan premios para iniciativas, reconocimientos para líderes,

invitaciones para presentaciones, convocatorias para sumarse a iniciativas, entre una buena variedad de oportunidades por el estilo, que permite robustecer las iniciativas desplegadas (experiencia de “El Abrojo” que, gracias a un premio UNESCO, se visibilizó su trabajo, lo que sentó la base para el posterior traspaso una metodología de alfabetización hacia el Estado, ver Capítulo 3/iv).

- Líneas que promueven de manera directa la cooperación sur-sur, estableciéndose como plataformas de articulación, cooperación y visibilidad.

- Los espacios de diálogo y reunión que establece cada uno de estos organismos con las OSC: están los espacios nacionales como los Consejos de Sociedad civil del BID en cada país donde cuenta con oficinas; están las reuniones previas a cada gran cita gubernamental (los Encuentros Cívicos de SEGIB, Reuniones de Sociedad Civil del BID, los Foros de Sociedad civil de la OEA, de Cepal, de PNUD y otros); y también están las grandes citas temáticas mundiales que convoca Naciones Unidas. Todos estos espacios tienen una utilidad simbólica y relacional que, de acuerdo a cada dinámica, abre oportunidades más allá de las fronteras nacionales.



Foto: Gabriel Guillén en Pixabay

## 5. Cómo se mide el proceso de incidencia: monitoreo y evaluación

Diseñar, planificar y llevar a cabo un proceso de incidencia, en muchos sentidos es similar a cualquier proyecto de intervención social. Así, más allá de la elección metodológica, ampliamente conocidas por todas las OSC (enfoque de marco lógico o teoría del cambio), la particularidad de un proceso/plan/proyecto de incidencia en política pública es que su

ejecución debe estar acompañada estrechamente de un sistema de monitoreo e incluir, a lo menos, una evaluación ex-dure.

El despliegue de las actividades establecidas en cada estrategia del plan de Incidencia, puede ser más o menos exitosa dependiendo de diversos factores, muchos de los cuales no son de responsabilidad de las OSC ejecutoras. Es este el elemento fundamental que diferencia un proyecto de incidencia de



Foto: Arturo Añez en Pixabay

cualquier otro proyecto de intervención social: una parte de las variables a controlar para ser exitosos, no son posibles de ser controladas. En ese marco entonces, parte importante del éxito ha de recaer en la capacidad de monitorear la ejecución del plan de trabajo o del plan de actividades, a la luz de la coyuntura política/social/económica y de las ventanas de oportunidades que se presenten, para ir adaptando las estrategias en tiempo, contenido y forma para avanzar. Esto exige una importante plasticidad en el plan de actividades y una alta capacidad técnica del equipo para mirar el contexto, para hacer los ajustes pertinentes y así, mantener el terreno ganado y seguir avanzando.

Desde el comienzo, desde la identificación del problema/necesidad/demanda, se debe ir construyendo un sistema de monitoreo que permita hacer una *revisión en 360 grados*: pudiendo monitorear el contexto, las causas, a los tomadores de decisión, a los posibles nuevos aliados, a los grupos con intereses opuestos y a las propias OSC líderes del proceso. Este sistema de monitoreo que tiene su punto de partida en el seguimiento del contexto, se va completando una vez que se haya definido las estrategias a utilizar y sus correspondientes actividades; todas las cuales deberán contar con indicadores de proceso y de resultados. Lo que a la postre nos permitirá realizar las evaluaciones ex-dure y ex-post correspondientes.

Ahora bien, es importante en el diseño del proceso de incidencia establecer objetivos y metas intermedias que, si bien no alcanzan en sí mismas a lograr el objetivo final de incidencia, sí han de permitir observar transformaciones que gracias al trabajo desplegado se han logrado. Mirado en el largo plazo, todos esos resultados exitosos han de sumar para que se pueda seguir avanzado

Desde este nivel, se hace particularmente relevante reforzar la idea que las estrategias seleccionadas para hacer incidencia, se constituyen en un sistema que se retroalimenta de acuerdo con el desarrollo de sus actividades, muchas de las cuales pueden contribuir a una u otra estrategia del plan. El sistema de indicadores tiene que ser capaz de dar cuenta también de estos resultados.

Los registros de actividades, la documentación del proceso, los reportes de monitoreo, las evaluaciones realizadas han de servir para varias cosas: para la reportabilidad a los donantes (si corresponde), para la transparencia, para la rendición de cuentas, para el levantamiento de aprendizajes respecto de lo que

sirve y lo que no sirve y en qué contextos, para hacer los ajustes que sean necesarios al plan de Incidencia y, por supuesto, para reconocer y celebrar los logros alcanzados, los objetivos intermedios realizados, esto inyecta importantes cuotas de motivación a todo el grupo.

También se debe tener en consideración, especialmente si los ejecutores son una alianza de OSC y actores relevantes, que es esencial desplegar procesos de monitoreo y evaluación interna, que permitan observar el cumplimiento de los compromisos establecidos por las OSC, los equilibrios institucionales en la toma de decisiones, las relaciones, entre otros aspectos.

Finalmente, es muy deseable poder realizar una evaluación de impacto del proceso de incidencia en tres niveles:

- a) La resolución del problema identificado, es decir el alcance de la situación deseada: en este nivel se evalúan los resultados obtenidos en términos de la efectividad del Plan de incidencia para producir los cambios en las leyes, políticas, planes y/o programas. Junto con identificar los cambios concretos en la población beneficiaria, respecto de su acceso/realización/satisfacción debido a los cambios realizados en el instrumento correspondiente.
- b) El fortalecimiento de la sociedad civil: se refiere a los logros de fortalecimiento organizativo e institucional de las OSC participantes de la alianza o coalición y la capacidad que tendrán de defender las transformaciones logradas y eventualmente desplegar nuevos procesos de incidencia. Teniendo en consideración la legitimidad lograda, los conocimientos adquiridos respecto del funcionamiento del Estado, de políticas públicas, la incorporación de nuevo actores y aliados, entre otros aspectos relevantes.
- c) El fortalecimiento de la democracia: orientado a medir si con el proceso de incidencia desplegado se han producido cambios en las correlaciones de poder, si se logró aumentar el acceso y la transparencia del sistema político, si se abrieron nuevos caminos de participación incidente en las decisiones del Estado, si aumentó el acceso a la información, si mejoraron los mecanismos de rendición de cuentas estatal y, en definitiva, si se ha contribuido al fortalecimiento de la institucionalidad misma del Estado y del espacio cívico.

CAPÍTULO 3

Buenas prácticas:  
experiencias exitosa  
iberoamericanas  
de incidencia en  
política pública



El concepto de *buenas prácticas* se entenderá como el conjunto coherente de iniciativas útiles/relevantes/significativas que han alcanzado los objetivos para los cuales fueron realizadas, en un determinado contexto, a partir de lo cual se podría esperar que, en contextos similares, puedan alcanzar similares resultados.

Para establecer que una práctica, orientada hacia la participación incidente en política pública, pueda ser considerada una *buena práctica*, en el marco de los objetivos que persigue el presente Estudio, ésta debe contar con los siguientes atributos:

- i) Que su acción se dirija hacia el Estado como el principal interlocutor. Sea hacia uno o más de sus ámbitos (Gobierno, Legislativo, Judicial) y niveles (nacional, subnacional o local).
- ii) Que sea promotora de los Derechos Humanos y contribuya a la profundización democrática en sentido amplio: desde trabajar con un enfoque de derechos humanos hasta la ampliación del ejercicio de derechos de la ciudadanía.
- iii) Que la acción cuente con un tipo de participación diversa, inclusiva y transparente: lo que implica que los actores incumbentes/asociados/beneficiados puedan sumarse de manera equitativa al proceso, tanto a la planificación y despliegue de las acciones concretas, como a los procesos de toma de decisiones. Para ello se debe desarrollar acciones positivas de acceso a la información, conocimientos y rendición de cuentas del proceso, para facilitar y eliminar brechas que puedan impedir dicha participación.

- iv) Que esté orientada a resultados y cuente con un potencial de transferencia: que pueda demostrar resultados concretos, intermedios y finales, alcanzando sus objetivos; contemplando además actividades de seguimiento, monitoreo y evaluación que no solo haya posibilitado generar mejoras en la propia práctica, sino también la posibilidad de llevarla a otras realidades: modelización/levantamiento de aprendizaje.

Así entonces, a través de la revisión bibliográfica, entrevistas en profundidad y consulta online, se consultó a una diversidad de representantes de OSC iberoamericanas respecto de proyectos/iniciativas cuyo objetivo fuera incidir en políticas públicas, hayan sido o estén siendo exitosos y que se cuente con evidencia (ver anexo metodológico).

En base a la información obtenida, se seleccionaron las experiencias que se presentan a continuación. Todas las cuales cumplen los atributos mencionados más arriba y a su vez, en su conjunto logran dar cuenta de una rica diversidad respecto de opciones metodológicas, decisiones estratégicas, ámbitos de actuación y tipo de organización. Con la expectativa de estimular la creatividad e innovación de las OSC para correr los márgenes de lo que hoy consideran posible.

El siguiente cuadro presenta una sinopsis de esta selección, y en las siguientes páginas, se describe con mayor detalle cada una de ellas, incluyendo referencias para su profundización.

CUADRO RESUMEN: BUENAS PRÁCTICAS DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE OSC IBEROAMERICANAS

<p>Asociación Civil DONCEL <a href="https://doncel.org.ar/">https://doncel.org.ar/</a></p>	<p>#Que crecer no sea una amenaza. Creación y promulgación de la Ley 27.364/17 que Crea el Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales, PAE”. Argentina</p> <p>Desde 2015, en alianza con otras OSC y con el relevante protagonismo de las y los jóvenes que egresan del sistema de protección sin acompañamiento parental, DONCEL lidera el proceso de redacción y aprobación de la “Ley de Egreso”, que restituye sus derechos de apoyo en la transición hacia la vida adulta hasta los 21 o 25 años. Quienes, al no contar con familia, no lo podían ejercer. Demoró tres años el proceso de creación y promulgación de la Ley. No obstante, DONCEL sigue actualmente trabajando desde su Observatorio, contribuyendo al despliegue de la misma.</p>
<p>Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, CIRD <a href="https://www.cird.org.py/">https://www.cird.org.py/</a></p> <p>Instituto de Derecho y Economía Ambiental, IDEA <a href="https://www.idea.org.py/">https://www.idea.org.py/</a></p>	<p>Cuando el poder real es de la ciudadanía: Ley N° 5282/14 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”. Paraguay</p> <p>Diez años demoró el Grupo de Iniciativa para el Acceso a la Información (GIAI) en lograr la aprobación de la Ley de Libre acceso a la información pública. Luego de una primera estrategia fallida iniciada en 2004, se despliega un nuevo proceso de incidencia, cuya novedad fue el foco en el Poder Judicial, a partir del litigio estratégico, apostando porque la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fuera un recurso. A partir de este momento, se garantiza el derecho humano fundamental de acceso a la información de toda la ciudadanía Paraguaya.</p>
<p>La Coordinadora de ONGD <a href="https://coordinadoraongd.org/">https://coordinadoraongd.org/</a></p> <p>Consejo de Cooperación <a href="https://www.consejocooperacion.es/">https://www.consejocooperacion.es/</a></p>	<p>#ES HORA DE COOPERAR: Reforma del Sistema de Cooperación internacional, desde la aprobación de la Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. España.</p> <p>En el marco del espacio formal de participación consultiva de la sociedad civil en cooperación internacional. La Coordinadora de ONGD junto a otros actores deciden correr los límites, anticiparse al Estado y entregar propuestas de reforma al Sistema, articuladas dentro y fuera del Consejo. El resultado de proceso: una nueva ley de cooperación reconocida por todos los actores como “propia”. Tres años demoró la estrategia iniciada en 2020 para la aprobación de la Ley, pero el Proceso de Incidencia de la reforma del sistema de cooperación aún continúa.</p>
<p>El Abrojo <a href="https://www.elabrojo.org.uy/">https://www.elabrojo.org.uy/</a></p>	<p>“Somos pensamiento y acción”. El Abrojo, una organización incidente. Con 35 años de existencia El Abrojo cuenta con múltiples experiencias exitosas de incidencia en política pública que han ampliado el acceso al ejercicio de derechos, mejorado la institucionalidad y la respuesta pública a las necesidades sociales y sigue abriendo caminos para mejorar el repertorio de derechos del país. Se quiere destacar de esta forma, el “oficio” de las OSC como un activo para la incidencia en política pública, en este espacio se presentan cuatro experiencias exitosas de incidencia de El Abrojo: (i) Programa “Mañanas Complejas” y la creación del Ministerio de Desarrollo Social. (ii) Programa Alter-Acciones y el cambio de paradigma en la política de drogas. (iii) Del Programa Tejiendo Redes al Programa Maestro Comunitario, de alfabetización comunitaria de niños, niñas y sus familias y comunidades. (iv) Plataforma de infancias y adolescencias de Uruguay.</p>

<p>Fundación para la Superación de la pobreza.  <a href="https://www.superacionpobreza.cl/">https://www.superacionpobreza.cl/</a></p> <p>Identidad Territorial Lafkenche</p>	<p>Ley Lafkenche. Ley 20.249/2008 que Crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios. Chile</p> <p>El pueblo originario Mapuche Lafkenche, con apoyo técnico y financiero de OSC nacionales e internacionales, despliega un proceso de incidencia nunca más visto en la historia de las políticas públicas de Chile, que formalmente les tomo diez años: Una construcción conjunta “desde abajo” con la institucionalidad estatal, sentando las bases para su desarrollo de acuerdo a sus propias tradiciones, recogiendo los principios de igualdad y no discriminación hacia las comunidades indígenas mediante mecanismos de discriminación positiva, participación y empoderamiento, además del reconocimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales.</p>
--	--

## i. #QUE CRECER NO SEA UNA AMENAZA. Ley 27.364/17 que Crea el Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales, PAE”

**Asociación Civil DONCEL. Argentina**  
<https://reporte2017.doncel.org.ar/leydeegreso/index.html>

La Ley 27.364/17 es un paso muy importante en Argentina en lo que respecta al reconocimiento de los derechos de aquellos adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales. Por primera vez en el país y en la región, el Estado reconoce y garantiza los derechos de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales a través de la sanción de esta ley que crea el Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes Sin Cuidados Parentales (PAE). La relevancia radica en el reconocimiento del derecho a contar con acompañamiento en el proceso de construcción de la autonomía en la transición a la vida adulta.

De esta forma, el PAE amplía el acceso a derechos a jóvenes que hasta ese momento estaban vulnerados por invisibilidad y falta de mecanismos para su realización. A saber: la sanción del “código civil y comercial” de Argentina, establece que todos los jóvenes que viven con sus familias tienen el derecho de demandar a sus progenitores la manutención alimenticia (en sentido amplio, alimentación, vestimenta, etc.) hasta los 21 años y hasta los 25 años si es que siguen estudiando. Estos derechos no eran percibidos como tales por los adolescentes y jóvenes que fueron alejados de sus familias por decisión de una autoridad competente, que además cesaba su intervención al momento en que los

jóvenes cumplían 18 años, quedando éstos a merced de sus propias acciones, sin redes, referentes o respaldo para desplegar competencias e intereses.

El PAE establece un acompañamiento diferenciado en dos etapas: la primera, desde los 13 años (o desde que ingresan al hogar) hasta que egresan a los 18 años; y, la segunda desde el egreso hasta los 21 o 25 años de edad si es que continúa estudiando. También establece que *“debe ser un acompañamiento integral, lo que implica abarcar un conjunto de dimensiones: Salud, salud sexual, procreación responsable y planificación familiar; Educación, formación y empleo; Vivienda; Derechos humanos y formación ciudadana; Familia y redes sociales; Recreación y tiempo libre; Habilidades para la vida independiente; Identidad; Planificación financiera y manejo del dinero(...)* Por otro lado, *la asignación económica mensual debe ser igual (o mayor) a un 80% de un salario mínimo vital y móvil, y se percibirá una vez que los jóvenes hayan egresado del dispositivo de cuidado formal. Esta asignación económica mensual es un derecho”*. (Segade, 2018)

Despliegue del proceso de incidencia hasta hacer realidad la ley:

Asociación Civil DONCEL (<https://doncel.org.ar>), Organización de Sociedad Civil que nace en 2004, cuya misión es trabajar por la transformación de los cuidados alternativos de niños, niñas y adolescentes para garantizar su derecho a vivir en familia priorizando su protagonismo. Entre sus primeras acciones fue la creación de un programa de inclusión sociolaboral para apoyar a jóvenes que, al cumplir la mayoría de edad y dejar de estar bajo el cuidado estatal, debían afrontar la búsqueda de su primer empleo. A partir de este programa,



Foto: © AECID

deciden ampliar su alcance para iniciar un proceso de acompañamiento integral para el “egreso” de las y los jóvenes del sistema estatal, preparándolos para la vida independiente.

En el año 2010, DONCEL crea el Programa denominado “Guía E” (Guía de Egreso), liderado por jóvenes que han egresado o están por egresar de los “hogares convivenciales” y otros dispositivos de cuidado del sistema de protección del Estado argentino. Su objetivo es ayudar a otras y otros jóvenes como ellos que, al cumplir 18 años, deberán irse de la institución de acogida y sumarse a la vida independiente. A partir de esta estrategia “entre pares”, DONCEL complementa el acompañamiento integral para el egreso de las y los jóvenes sin apoyo familiar. Guía E inicia su trabajo a partir de una página web, identificándose como un grupo juvenil con identidad propia *“nos organizamos para defender todos los derechos de las juventudes y en especial para visibilizar cómo vivimos y qué necesitamos los y las adolescentes y jóvenes sin cuidados familiares. También participamos e incidimos en diferentes espacios para que haya mejores respuestas a nuestras problemáticas, a través de políticas públicas y otras medidas e intervenciones del Estado”*. (<https://guiaegreso.org.ar>).

De esta manera DONCEL, desde su experiencia de intervención social con un fuerte énfasis metodológico de otorgar protagonismo y autonomía en las decisiones a las y los propios adolescentes y jóvenes (Guía E) y luego de 10 años de promulgada la Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26061-110778>), que cambia la concepción de las infancias y adolescencias a considerarles sujetos de derecho y no solo sujetos de protección; observa/ analiza/diagnostica que no es suficiente el “Sistema de protección Integral” para los adolescentes y jóvenes sin acompañamiento parental que enfrentan el momento de su egreso del sistema a los 18 años, pues no existen instrumentos de política pública que acompañen a estos jóvenes en su proceso de transición hacia la vida adulta. Existiendo algunas iniciativas como las del propio DONCEL y otras ONGs, todas las cuales son soluciones muy heterogéneas en acceso, calidad y resultados; pero que en su conjunto no son suficiente para garantizar los derechos de estos adolescentes y jóvenes sin acompañamiento parental, que fueron sujetos de protección por parte del Estado.

Así lo precisa el análisis diagnóstico que identifica el “problema” como: Las y los jóvenes que egresan del sistema sin acompañamiento parental, están impedidos al acceso/ejercicio/goce de sus derechos. Así lo describe Segade, cuando señala: *“Además, vemos la omisión del estado en la falta de políticas públicas de promoción de los derechos, y en la falta de cumplimiento de esos derechos, como la educación, el acceso a la salud, a una vivienda digna y particularmente para los adolescentes sin cuidados parentales, el derecho a crecer de forma progresiva y no abrupta. También podemos ver aquí el límite que supone un análisis basado en el enfoque de derechos humanos, ya que más allá de la existencia jurídica de la exigibilidad de los derechos de los adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales, si no existe la posibilidad real de gozar de estos derechos que deberían estar garantizados, y no se corporiza el reclamo en un actor relevante que pueda incidir políticamente, el acceso al goce de los derechos está lejos de ser garantizado”*. (para mayor profundidad en el diagnóstico y análisis del problema revisar Referencia N°1).

Se conforma la denominada “Comisión de acompañamiento para el debate y tratamiento del proyecto de ley de egreso en 2015”, la que estaba compuesta por: la academia (académicos de diferentes disciplinas), ONGs (DONCEL, Aldeas infantiles SOS, Ieladeinu, Ashoka y Fundación Voz), Sector Público Local (Hogares de la ciudad de Buenos Aires), organismos internacionales (UNICEF Argentina) y los propios adolescentes y jóvenes sujetos de derecho que serán beneficiados del Proceso (El Colectivo de jóvenes “egresados” articulados en el Programa Guía E).

La Comisión abordó las siguientes tareas (Plan de Acción):

- Instalar la problemática y la solución en la Agenda Pública: sensibilizar sobre la situación de las y los adolescentes y jóvenes sin apoyo parental y la necesidad de una política pública que dé respuesta. Entre las acciones de esta estrategia se desplegaron Diálogos participativos con el protagonismo de las y los Jóvenes de Guía E; se difundieron resultados de diversas investigaciones que daban cuenta de la problemática atravesada por los jóvenes a la hora de enfrentar el egreso (Estudio entre pares, ver referencia 4) y, se realizaron notas de prensa para diversos medios periodísticos. *“De esta forma se consiguió empezar a generar un consenso sobre la necesidad de contar con una política pública específica que atienda a esta población”*.
- Elaborar un Proyecto de Ley denominado “Plan de egreso integral para el acompañamiento de jóvenes en proceso de transición del sistema de protección de derechos a la vida autónoma”.
- Desplegar una estrategia de vinculación con tomadores de decisión en el Poder Legislativo: Logrando que el 17 de mayo de 2015 el Senador Nacional, Luis Petcoff Naidenoff, presentara el proyecto de ley en la Cámara Alta, con giro a la Comisión de Población Humana y Desarrollo; de Salud, y de Presupuesto y Hacienda (Expediente 1691/16); y el 01 de octubre del mismo año, fuera presentado a la Cámara de Diputados de la Nación por la Diputada Nacional Ana Carla Carrizo, con giro a la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia; de Acción Social y Salud Pública; y de Presupuesto y Hacienda (Expediente 5382-D-2015).
- Participación en las reuniones y debates, con los asesores y legisladores, de las Comisiones de ambas Cámaras, durante dos años. Se logra el 17 de noviembre de 2016, un dictamen conjunto de las diferentes Comisiones de la Cámara de Diputados, quedando pendiente para el siguiente año la votación.
- Realización de reuniones y seminarios con legisladores y actores incumbentes durante todo el periodo de debate de la Ley: (i) Audiencia pública celebrada en la Cámara de Diputados, el 19 de mayo de 2016, denominada “Los jóvenes hablan, los adultos escuchan”: participando directamente las y los jóvenes de la GUIA EGRESO, quienes se dirigieron a los legisladores nacionales demostrando el porqué de la necesidad de contar con una ley que acompañe a los jóvenes en su transición del sistema de protección a la vida adulta más allá de los 18 años de edad (<http://www.parlamentario.com/noticia-92121.html>). (ii) Mesa de Debate: “HACIA UNA LEY DE EGRESO ASISTIDO PARA JÓVENES SIN CUIDADOS PARENTALES”, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 25 de agosto de 2016, Organizado por DONCEL, con el apoyo de la Diputada Nacional Ana Carla Carrizo y el Senador Nacional Luis Petcoff Naidenoff y el auspicio de UNICEF Argentina. Participando actores de diferentes secretarías de gobierno, del legislativo y de las ONGs nacionales y de UNICEF.
- Finalmente, el 27 de abril de 2017 se aprueba el proyecto por unanimidad, con 194 votos en la Cámara de Diputados y el 31 de mayo del mismo año, se aprueba en la Cámara de Senadores también por unanimidad.

*“Increíblemente, este proyecto nacido gracias al impulso de la sociedad civil organizada había conseguido su sanción completa de forma unánime, siendo la primera ley nacional de este tipo aprobada en la región, y una de las pocas legislaciones de este tipo en todo el mundo”.*

Un año después se establece el Reglamento de la Ley 27.364/17 de acompañamiento para el egreso; paso que faltaba para la implementación del PAE. Este Reglamento designó a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) como la Autoridad para la aplicación de la Ley. Se crea además una Comisión Interministerial, presidida por ésta e integrada por representantes de los Ministerios de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y de Producción y Trabajo para “articular e implementar políticas destinadas a incrementar las posibilidades de inclusión laboral y educativa de las y los adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales.

De ahora en más, las provincias deberán comenzar el proceso de adhesión y la SENNAF, realizar la capacitación a quienes asumirán el rol de referentes provinciales del programa. Señala en su página web DONCEL, quien además declara *“Desde DONCEL continuaremos trabajando para que todo el grupo de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales cuente con los derechos que la Ley 27.364/17 les garantiza en todo el territorio nacional”.*

En efecto, DONCEL mantiene un activo trabajo en torno a la temática desde que sus inicios y con mayor fuerza desde que inician el proceso de incidencia para lograr sancionar una ley y el comienzo del funcionamiento del PAE. Manteniendo un activo dispositivo comunicacional, con campañas (change.org) y publicaciones en medios, difundiendo los contenidos de la Ley y exigiendo su reglamentación. Algunos ejemplos del profuso trabajo de presencia en los medios de comunicación, se presentan a continuación:

2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ TV del senado: <a href="https://doncel.org.ar/2015/10/19/doncel-por-senado-tv/">https://doncel.org.ar/2015/10/19/doncel-por-senado-tv/</a></li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ CNN en Español: <a href="https://cnnespanol.cnn.com/video/cnnee-porfolio-intvw-argentina-guia-e/">https://cnnespanol.cnn.com/video/cnnee-porfolio-intvw-argentina-guia-e/</a></li> <li>■ Televisión Pública: <a href="https://doncel.org.ar/2016/06/28/doncel-en-la-tv-publica-el-tema-habitacional-es-la-principal-urgencia/">https://doncel.org.ar/2016/06/28/doncel-en-la-tv-publica-el-tema-habitacional-es-la-principal-urgencia/</a></li> <li>■ Canal 9: <a href="https://doncel.org.ar/2016/07/28/el-proyecto-de-ley-para-un-egreso-asistido-llego-a-canal-9/">https://doncel.org.ar/2016/07/28/el-proyecto-de-ley-para-un-egreso-asistido-llego-a-canal-9/</a></li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Canal de Noticias del Congreso: <a href="https://doncel.org.ar/2017/06/03/ong-doncel-aprobacion-ley-de-egreso/">https://doncel.org.ar/2017/06/03/ong-doncel-aprobacion-ley-de-egreso/</a></li> <li>■ Infobae: <a href="https://www.infobae.com/politica/2017/08/13/leyes-que-cambian-vidas-el-proceso-de-creacion-del-egreso-asistido/">https://www.infobae.com/politica/2017/08/13/leyes-que-cambian-vidas-el-proceso-de-creacion-del-egreso-asistido/</a></li> <li>■ Radio Cut: <a href="https://radiocut.fm/audiocut/reglamentacion-de-la-ley-de-egreso-doncel/?reply=1#evtCat=AudioCutDetail&amp;evtAct=Progress&amp;evtLabel=ExitReplay">https://radiocut.fm/audiocut/reglamentacion-de-la-ley-de-egreso-doncel/?reply=1#evtCat=AudioCutDetail&amp;evtAct=Progress&amp;evtLabel=ExitReplay</a></li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Global Press Journal: <a href="https://globalpressjournal.com/americas/argentina/argentina-offer-help-young-adults-leaving-state-care/es/">https://globalpressjournal.com/americas/argentina/argentina-offer-help-young-adults-leaving-state-care/es/</a></li> <li>■ El País: <a href="https://elpais.com/elpais/2018/03/14/planeta_futuro/1521066054_562127.html">https://elpais.com/elpais/2018/03/14/planeta_futuro/1521066054_562127.html</a></li> <li>■ Clarín: <a href="https://doncel.org.ar/2018/05/28/que-hace-el-estado-por-los-adolescentes-y-jovenes-separados-de-sus-familias-por-mariana-incarnato/">https://doncel.org.ar/2018/05/28/que-hace-el-estado-por-los-adolescentes-y-jovenes-separados-de-sus-familias-por-mariana-incarnato/</a></li> <li>■ Clarín: <a href="https://www.clarin.com/opinion/hace-chicos-adolescentes-separados-familias_0_BykS-KYJX.html">https://www.clarin.com/opinion/hace-chicos-adolescentes-separados-familias_0_BykS-KYJX.html</a></li> <li>■ Telefe: <a href="https://noticias.mitelefe.com/informes-especiales/la-vida-despues-del-hogar/">https://noticias.mitelefe.com/informes-especiales/la-vida-despues-del-hogar/</a></li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Periódico La Voz: <a href="https://www.lavoz.com.ar/politica/dos-anos-de-su-sancion-alertan-sobre-lenta-puesta-en-marcha-de-ley-de-egreso/">https://www.lavoz.com.ar/politica/dos-anos-de-su-sancion-alertan-sobre-lenta-puesta-en-marcha-de-ley-de-egreso/</a></li> </ul>

En cada aniversario de la promulgación de la Ley de Egreso, DONCEL difunde información relevante para mantener visible la temática y exigir que se avance en el proceso de implementación; utilizando una estrategia mixta, que incluye documentos e informes técnicos, además de campañas en primera persona de parte de las y los jóvenes, todo lo cual sitúa en una amplia gama de medios la temática y la búsqueda de acción.

Comunicado: <https://doncel.org.ar/2019/05/30/dos-anos-ley-de-egreso/>

Campaña para visibilizar la lenta implementación de la Ley: <https://www.redaccion.com.ar/cumplir-18-no-puede-ser-un-castigo/>

Diálogos con Jóvenes para una Agenda de Gobierno:

- a) <https://doncel.org.ar/2019/10/10/dialogo-con-jovenes-para-una-agenda-de-gobierno/>
- b) <https://doncel.org.ar/2019/10/24/mandate-propuestas-dialogo-con-jovenes-para-una-agenda-de-gobierno-diputados-televisio/>
- c) <https://doncel.org.ar/2019/10/22/jovenes-solicitan-se-ponga-en-marcha-en-todas-las-provincias-el-programa-pae-diario-digital-jujuy-al-dia/>

A partir del 2020, DONCEL crea el “Observatorio de la Ley de Egreso y los Derechos de jóvenes sin cuidados parentales”, cuyo objetivo es: *“a través de la participación de la sociedad civil y la juventud, se busca monitorear y generar aportes y propuestas de mejora para la implementación de dicha política pública”*; continuando así su estrategia de incidencia, ahora en el nivel de implementación de la Política Pública. Sus aportes en este nivel siguen siendo campañas públicas y notas informativas a través de diversos medios de comunicación, acciones públicas y redes sociales. Publicando periódicamente las llamadas *Hojas Informativas* que proponen reflexiones y análisis en la implementación de la PAE:

- Hoja Informativa N°1: Análisis presupuestario del Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin cuidados Parentales 2020. Cuyo objetivo es “entregar una mirada crítica” a la asignación presupuestaria del Programa en 2020, en el marco del primer año de implementación.

[https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/Observatorio\\_hoja\\_informativa\\_01.pdf](https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/Observatorio_hoja_informativa_01.pdf)

- Hoja Informativa N°2: La Importancia de priorizar la inversión en niñez y adolescencia: El objetivo es visibilizar la preocupación acerca de que se garanticen en tiempo y forma los fondos destinados para el pago de la asignación económica del PAE, como así también la continuidad de su prestación y la ampliación a más titulares, pendientes de incorporar a este derecho.

<https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/Hoja-informativa-PAE-2022.pdf>

Así mismo, el Observatorio publica los llamados “Cuadernillos En Foco” que junto con entregar datos del avance de la implementación del PAE, analiza temáticas en primera persona, con las y los jóvenes:

- En Foco 1: Una Población Invisibilizada (Oct, 2019)
- En Foco 2: COVID 19: Impacto en Niños/as, Adolescentes y Jóvenes privados de cuidado parental (Mayo, 2020)
- En Foco 3: COVID 19: ¿cómo responden los sistemas de protección de infancias frente a los desafíos del cuidado? (Julio, 2020)
- En Foco 4: Desigualdades de género y ESI: Niños, Niñas y Adolescentes en dispositivos de cuidado Alternativo del sistema de protección integral de derechos (Enero, 2021)
- En Foco 5: Derecho de NNA a la vida familiar y comunitaria en América Latina -desafíos y aportes para la transformación del cuidado en Argentina. (Marzo 2021)
- En Foco 6: La Agenda Urgente del Cuidado alternativo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Aprendizajes de la pandemia por COVID-19. (julio 2021)
- En Foco 7: Autonomía Progresiva. Aprendizajes para el acompañamiento del Egreso de la Protección (Abril 2022)

Todos los documentos se encuentran en: <https://doncel.org.ar/2020/09/24/observatorio/>

En el marco del cuarto aniversario de la Ley de Egreso, el Observatorio de DONCEL junto a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) publican el primer documento de Avance en la Implementación del PAE entre 2019 y 2021 y del estado de situación actual del mismo.



Foto: © AECID

Dicho estudio se dio a conocer en un evento virtual realizado en mayo de 2021. Tanto el evento como el estudio se encuentran en: <https://doncel.org.ar/2021/06/01/primer-documento-gestion-pae/>

Se mantienen las acciones lideradas por las y los jóvenes participantes de la Guía Egreso, quienes en alianza con la SENNAF realizan la consulta Joven MANDATE. Que, en el marco del artículo 24 de la Ley 27.364, se debe realizar una consulta dirigida hacia titulares del PAE, con la finalidad de: (i) Escuchar la voz de las y los titulares el PAE; (ii) Garantizar el derecho a la participación de adolescentes y jóvenes; (iii) Aportar a propuestas de mejora del programa. Se realizan talleres, encuestas online, trivias y juegos en RRSS, puntos de encuentro entre pares para intercambiar experiencias.

En el marco del quinto aniversario de la Ley, en 2022, se entregan los resultados de dicha consulta: <https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2022/05/Consulta-a-adolescentes-y-jovenes-sobre-el-PAE.pdf>

DONCEL en 2023, es convocado por la SENNAF a colaborar en la reforma del Reglamento de la Ley. Y participa en el III Foro mundial de Derechos Humanos junto a jóvenes de Guía Egreso, con dos ponencias: “Transformar los cuidados alternativos con participación de niñas, niños, adolescentes y juventudes” y “Participación de adolescentes en la sanción de la Ley de Acompañamiento para el Egreso”.

DONCEL, con la certeza de la importancia de un trabajo colaborativo con el Estado para la consolidación del PAE, mantiene su despliegue

técnico entregando información en tiempo y forma y contribuyendo técnicamente con experiencia y propuestas; teniendo claro las complejidades de implementación de una Ley Nacional que se ejecuta de manera autónoma en el nivel federal.

En una línea de tiempo de lo que ha sido su permanente trabajo de incidencia, la Asociación señala:

- 2017: Se logra la Sanción de la Ley de Egreso
- 2018: Se exige su reglamentación
- 2019: Se impulsa su puesta en marcha
- 2020: Se promueve la protección en contexto de pandemia
- 2021: Se realiza una consulta a adolescentes y jóvenes titulares del PAE
- 2022: Se presentan propuestas de jóvenes para mejorar el PAE
- 2023: Se apoya la reforma del Reglamento de la Ley.

#### Referencias para mayor profundización:

- 1) Construyendo Autonomía: Un estudio entre pares de jóvenes en transición a la vida adulta sin cuidados parentales. [https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2015/11/Autonom%C3%ADa\\_resumen-ejecutivo\\_WEB.pdf](https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2015/11/Autonom%C3%ADa_resumen-ejecutivo_WEB.pdf)
- 2) Ley 27.364 de la República de Argentina, en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27364-276156>
- 3) Primer documento nacional de implementación del PAE: <https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2021/06/1er-informe-PAE-final.pdf>
- 4) Reglamentación de la Ley 27.364/17, [https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2019/03/Reglamentacion\\_Ley27364.pdf](https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2019/03/Reglamentacion_Ley27364.pdf)
- 5) Reforma al Reglamento de la Ley 23.964/17 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-732-2023-394979>
- 6) Relatoria mesa debate: “hacia una ley de egreso asistido para jóvenes sin cuidados parentales”. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 25 de agosto de 2016 Organizado por

DONCEL, con el apoyo de la Diputada Nacional Ana Carla Carrizo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y el Senador Nacional Luis Petcoff Naidenoff del Honorable Senado de la Nación Argentina, y el auspicio de UNICEF Argentina <https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2016/12/Versi%C3%B3n-final-FINAL.pdf>

- 7) Segade Andrés, 2018 “Proceso de Surgimiento del PAE” en <https://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2020/09/Segade-Andr%C3%A9s-Proceso-de-surgimiento-del-PAE.pdf>

## ii. Cuando el poder real es de la ciudadanía: Ley N° 5282/14 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”<sup>1</sup>.

Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, CIRD <https://www.cird.org.py/>

Instituto de Derecho y Economía Ambiental, IDEA <https://www.idea.org.py/>

<https://www.youtube.com/watch?v=7eTRnFwU4FA>

*“La Ley 5282/14 es fruto de una larga lucha ciudadana encarnada por personas comunes, organizaciones sociales, académicos y periodistas. Se trató de un juego de poder en el que, junto a las reglas de la democracia representativa, tuvieron un rol importante las acciones de incidencia propias de una democracia participativa llevadas a cabo por actores políticos no partidarios”* (IDEA, 2019)

El Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), organización de la sociedad civil de Paraguay fundada en 1988, con apoyo financiero de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) implementa el Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas (PAIC), que tenía el objetivo de fortalecer a las

<sup>1</sup> La detallada información del proceso de incidencia hasta la aprobación de la Ley que ha sido recogido en esta descripción, proviene fundamentalmente de dos de las organizaciones participantes del proceso: Entrevista realizada en diciembre de 2023 al sr. Agustín Carroza, Director Ejecutivo del CIRD y de la publicación del Instituto de Derecho y Economía Ambiental, IDEA de 2019 “Acceso a la Información Pública. Historia de un juego de poder” <https://www.idea.org.py/wp-content/uploads/2022/03/Libro-AIP-Historia-de-un-juego-de-poder-2019-PDF.pdf>

organizaciones de la sociedad civil del Paraguay para alcanzar mayor protagonismo en el desarrollo de la democracia y del nuevo sistema político del país luego del fin de la dictadura. De esta manera desde el PAIC se otorgaba apoyo técnico y financiero para el desarrollo de iniciativas y proyectos de incidencia y profundización democrática.

En ese contexto, muchas de las organizaciones que estaban siendo apoyadas, se encontraban con dificultades para el despliegue de sus actividades de incidencia y lobby, debido a la falta/dificultades para acceder a la información del sector público. A partir de ese momento, habiendo identificado *el problema/necesidad*, el CIRDD junto a estas y otras organizaciones toman la decisión de impulsar una Ley de acceso a la información pública, constituyéndose éste en su *objetivo de incidencia*.

Conforman una coalición de organizaciones en 2003 denominada “Grupo Impulsor de Acceso a la Información, GIAI”, compuesta por más de 70 organizaciones, entre las que se contaban: el Colegio de Escribanos del Paraguay (CEP), la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM), la Fundación Libre, el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), el Instituto Prensa y Libertad (IPL), Transparencia Paraguay, la Red de Contralorías Ciudadanas, la Red de Mujeres Políticas, la Cátedra de Derecho a la Información de la Universidad Nacional de Asunción y otras.

El GIAI, se organizó en tres grupos/comisiones: un grupo de incidencia, un grupo de comunicación y un grupo cuyo objetivo sería formular una propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la información, quienes contaron con la asistencia técnica de un grupo de juristas para la redacción del anteproyecto y con la revisión de expertos internacionales en la materia.

Para marzo de 2005, la propuesta de anteproyecto de ley ya estaba formulada. Haciéndose cargo de no repetir los cuestionamientos que tuvo la denominada *Ley Mordaza de 2001*, que tuvo una corta vigencia, pues incluía una serie de restricciones y procedimientos que, en la práctica, cumplía la función de restringir el acceso a la información más que facilitararlo, de allí su nombre.

Por el contrario, el proyecto formulado *“si bien contenía excepciones al acceso a la información, ninguna de ellas le daba facultades al Poder Ejecutivo para clasificarla de manera discrecional; asimismo, se*

*estableció la gratuidad de la información y la posibilidad de requerirla en forma verbal; finalmente, se estableció un procedimiento judicial ante cualquier juez de primera instancia de la República con plazos similares a los del juicio de amparo y gratuito”*. Todos elementos que fueron ampliamente rechazados en la anterior Ley.

Una vez concluida la formulación, rápidamente desde el grupo de incidencia del GIAI se consolidó el apoyo parlamentario requerido y en abril de 2005, 10 diputados de los partidos Colorado, Liberal y Patria Querida lo presentaron en la Cámara y luego del trabajo de las Comisiones que introdujeron modificaciones, se aprueba por unanimidad en la Cámara de Diputados en diciembre de 2005. Quedando pendiente para el siguiente año la votación en la Cámara de Senadores.

En mayo de 2006, poco antes que se agotara el plazo para que el Senado se pronunciara, el director del periódico ABC Color, uno de los dos más importantes de la época en el Paraguay, inicia una acérrima campaña editorial en oposición al proyecto de ley. Señalando, entre otros argumentos: *“Los medios de prensa mantuvimos y mantenemos siempre el criterio de que la mejor ley de prensa y de información es la que no está escrita”*.

A partir de ese momento, la discusión en el Senado se situó, de acuerdo con los argumentos del medio ABC Color, en la constitucionalidad o inconstitucionalidad de reglamentar el artículo 28 de la Constitución (que es lo que la Ley de acceso a la información pretende en última instancia), mismo que señala *“Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas a fin de que este derecho sea efectivo”*. Finalmente, el 29 de mayo de 2006 se rechaza el proyecto de ley en el Senado, vuelve a la Cámara de Diputados, donde no se lograron los votos para mantener la sanción inicial, donde había sido aprobada por unanimidad, siendo finalmente archivado. Constituyéndose en un rotundo fracaso de la iniciativa y de la estrategia de incidencia establecida por el GIAI.

Llama a atención en este punto, el gran poder político que detentaba el periódico en cuestión, ABC Color por sí solo alcanza tal influencia sobre los legisladores del Senado, que fue capaz de dismantelar con sus editoriales todo un proceso legislativo.

Con todo, se abre una discusión muy especializada, vinculada no solo a la constitucionalidad/

inconstitucionalidad de la propuesta, sino a qué implica el ejercicio del derecho fundamental que representa el derecho de acceso a la información y cómo entonces debe éste normarse para, tal como lo dice el artículo 28 de la Constitución, regular modalidades, plazos y sanciones a fin de que este derecho sea efectivo.

Meses después en una nota del periódico digital “iniciativas Ciudadanas” del CIRD, otro periodista de ABC Color señala *“No estoy de acuerdo con la sanción de una Ley en este momento en nuestro país por una razón básica muy simple: el problema del acceso a la información en el Paraguay, en particular, no es de naturaleza legal sino institucional. Dadas las condiciones de alta debilidad institucional, una ley será una herramienta que será utilizada en contra de la transparencia, no a favor (...) Sé que se ha invertido mucho tiempo y dinero en el proyecto de ley, estoy seguro que de buena fe. Pero estamos en el Paraguay, esta es nuestra realidad, no nos apartemos de ella”*.

Este argumento del periodista, *“descarta que las leyes puedan contribuir a generar cambios sociales e institucionales que optimicen las instituciones democráticas y mejoren la calidad de vida de las personas. Por el contrario, la posición del GIAI siempre fue que la presión ciudadana y las buenas leyes contribuyen a generar y consolidar esos cambios”*. Esa es la fuerza que impulsa el proceso de incidencia desde las OSC paraguayas y sus apuestas en un momento histórico de transición hacia la democracia. No obstante, estos argumentos son un ejemplo de la distancia que existía respecto de cómo avanzar en el proceso democrático entre los diferentes actores y sus intereses sectoriales.

En entrevista con el Director Ejecutivo del CIRD respecto de este resultado adverso señala que, efectivamente ese medio de comunicación era muy poderoso (actualmente menos, pues hay muchos otros medios en comparación a diez años atrás), por una parte y por otra, que como GIAI no tuvieron la



Foto: © AECID

visión de analizar suficientemente las correlaciones de fuerza con otros actores sociales, ni mucho menos observar la posición antagonista de este medio de comunicación. Dentro de su estrategia no contemplaron sumar a estos ni a otros actores al proceso de incidencia.

Por su parte, el análisis que hace IDEA de este resultado es: *“Visto en retrospectiva, el GIAI no hizo bien su trabajo. No advirtió ni trabajó sobre todas las secuelas que había dejado la ley mordaza de 2001. Le faltó un ejercicio de búsqueda de empatía. Se concentró en mejorar el texto de la ley y en hacer un trabajo de incidencia, por así decir, tradicional y, en ciertas ocasiones, de barricada, demeritando en los hechos, la posición contraria. No puso los esfuerzos suficientes para entender la posición de todos los sectores de la prensa, para argumentar con profundidad y para generar la posibilidad de encontrar los consensos necesarios que pudieran haber evitado que se afirmara que la mejor ley de acceso a la información era la que no estaba escrita”.*

Luego de esta experiencia el GIAI perdió fuerza. No obstante, el CIRD desde su programa base que dio origen al proceso de incidencia, *Apoyo a la Iniciativas Ciudadanas* con el cual se financiaban proyectos, convocó a las OSC a una nueva estrategia de actuación: diseñar nuevas iniciativas ciudadanas que permitieran generar las condiciones para que, en un futuro se pudiera presentar una nueva Ley de acceso a la información pública. Así entonces, se trabajó con los gobiernos locales y dependencias del ejecutivo para que promulgaran reglamentos de acceso a la información pública, optimizar el servicio de información del Poder Judicial, lograron el desafuero de un diputado por temas de corrupción, se dieron charlas y seminarios con expertos para sensibilizar en torno al derecho a la información, se realizaron programas de radio, crearon portales web con información de interés público, entre otras acciones. Procurando no renunciar al objetivo estratégico de incidencia y orientados a la realización de un análisis más



Foto: © AECID

minucioso de coyunturas políticas, actores y correlaciones de fuerza.

En esta coyuntura se sucede importante fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que dicta sentencia en el denominado caso “Claude Reyes vs Chile” a favor de un grupo de ciudadanos que habían solicitado información al Estado respecto de negocios forestales con empresas extranjeras y éste se las había negado ([http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)). Este fallo marca un hito que genera jurisprudencia y a la postre incentiva el establecimiento de leyes de transparencia y acceso a la información en la mayoría de los países de la Región: *“A partir de esa sentencia, el derecho de acceso a la información no era solamente un derecho imprescindible para combatir la corrupción y promover políticas de transparencia; ahora se estaba ante un derecho humano, esto es, un derecho fundado en la dignidad de la persona humana e imprescindible para garantizar su calidad de vida”*.

La relevancia de este fallo está dada porque por primera vez la CIDH se pronuncia sobre un caso en el que se había invocado el derecho de acceso a la información pública, sosteniendo que *el Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos “ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla (...) sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal”*. Así mismo, argumenta la importancia y necesidad de que se establezcan leyes específicas que señalen las restricciones/excepciones/limitaciones, las cuales *“deben ser proporcionales al interés que las justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho”*.

Con este precedente, IDEA propone a CIRDD el inicio de una nueva estrategia de incidencia que dice relación con el denominado “litigio estratégico”: difundir este caso y animar a la ciudadanía a realizar solicitudes de acceso a la información, así como patrocinar reclamos judiciales de quienes estuvieran dispuestos a llevarlos a la justicia, pudiendo de esta forma invocar la doctrina instalada por la CIDH. Reorientando así la estrategia de incidencia hacia el Poder Judicial.

*“La estrategia era arriesgada ya que, efectivamente, cabía la posibilidad de que los jueces tuvieran interpretaciones restrictivas al derecho de acceso a la información. Ahora bien, IDEA contaba con abogados con experiencia en litigio estratégico en temas de*

*interés público y la capacidad de buscar asesoramiento internacional si la situación lo requería. Además, se consideró que inclusive en el peor de los casos, esto es, que se perdiera en todas las instancias judiciales nacionales, el precedente sentado por la Corte IDH en Claude Reyes abría la posibilidad de llevar algún caso ante instancias internacionales, en las que habría buenas posibilidades de éxito”*.

Desde un punto de vista institucional y como se trataba de casos de derechos humanos, se buscó la participación de la Defensoría del Pueblo que, de acuerdo al Art. 276 de la Constitución, tiene como función la *“defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios”*. El defensor del pueblo acepta la propuesta y se crea por medio de la Resolución 160 del 9 de febrero de 2007, el Centro de Acceso a la Información Pública (CAIP), cuya primera actividad fue difundir del derecho de acceso a la información y de los servicios del CAIP a través de charlas hacia la ciudadanía. La figura se organizó de la siguiente manera: la Defensoría del Pueblo presentaba las acciones judiciales en nombre de las personas demandantes y, los abogados de IDEA, en coordinación con los abogados del CAIP, desarrollaron la estrategia jurídica e intervinieron como patrocinantes.

De todos los recursos de amparo presentados, dos casos fueron emblemáticos: de los señores Félix Picco Portillo y Daniel Vargas Téllez. Ambos solicitaron a sus respectivos gobiernos municipales (Lambaré y San Lorenzo) la información sobre el número de empleados municipales, sus funciones y sus salarios.

La primera decisión importante la tomó el Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Asunción, Sala 3ra, el 2 de mayo de 2008, en el caso del señor Picco Portillo; cuyo fallo fue favorable, determinándose por parte de la jueza que *“el derecho de acceso a la información era un derecho humano y que la vía para exigir su cumplimiento ante la negativa por parte del Estado era la del juicio de amparo”*.

El segundo fue un fallo adverso en el caso Vargas Téllez, lo que hace desplegar el siguiente nivel de la estrategia: se acudirá a la Corte Suprema de Justicia con un recurso de inconstitucionalidad. El escrito de inconstitucionalidad fue redactado por prestigiosos juristas quienes actuaron adhonorem y así el 5 de agosto de 2008 se presenta a la Corte Suprema, quien acoge la demanda y determina que deberá ser revisado por el Pleno de la Corte, definiendo una fecha recién para 2011.

En 2010, la Corte Suprema convocó a la llamada figura “Amis Curiae/ Amigos del Tribunal” que posibilita que cualquier institución especializada y de manera autoconvocada puede entregar una opinión técnica de la demanda ante los Jueces. De esta forma se activa un nuevo recurso de la estrategia que era sumar socios internacionales, en este caso, defensores y promotores del derecho de acceso a la información, quienes además estaban particularmente interesados en el proceso para revisar cómo operaría la “doctrina Reyes vs Chile” de la CIDH en las Cortes Supremas. Se presentaron: el Open Society Justice Initiative, varias organizaciones integrantes de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, además de otras organizaciones paraguayas, que hacía poco tiempo se habían sumado al GIAI: El Centro de Estudios Judiciales, el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo y Semillas para la Democracia. El GIAI en esta nueva etapa estaba constituido por un número menor de organizaciones, pero con un buen número de aliados internacionales y nuevos recursos financieros.

Así mismo, desde mediados de 2009, el GIAI “con el liderazgo de IDEA y el apoyo del World Resources Institute del Banco Mundial y de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, comenzaron a redactar un nuevo anteproyecto de ley de acceso a la información, como un ejercicio académico que permitiera ir generando de a poco los consensos necesarios que irían facilitando la presentación de un nuevo proyecto de ley”. El contexto nacional e internacional había cambiado favorablemente para avanzar a una Ley en Paraguay: El trabajo de diálogo e instalación de la temática en la agenda pública fue muy dinámico durante todo este periodo, con acompañamiento de instituciones internacionales especializadas, se realizaban seminarios, encuentros y charlas de promoción entre la ciudadanía. Así mismo el propio periódico ABC Color, otrora fehaciente opositor de la Ley, realizó solicitudes de acceso a la información al Senado, que le llevó a hacer una demanda judicial que tuvo un fallo en contra, el GIAI que estuvo reticente a este proceso, igualmente se sumó, apelando al fallo en la figura de “tercero involucrado”, este hecho logra situar la temática de acceso a la información en el seno de la opinión pública y la ciudadanía comienza a tomar conciencia de la importancia de este derecho.

Luego de las elecciones presidenciales de 2013, la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), creada el año anterior, convoca al GIAI para trabajar un nuevo proyecto de Ley. Así, la nueva redacción del anteproyecto de ley se instala en el escenario público: El inicio de una nueva legislatura, el

contexto internacional favorable y la sensibilización ciudadana en torno al tema parecían un buen escenario para proponer nuevamente una Ley de acceso a la Información pública. El 10 de octubre de 2013, un grupo de senadores que crean el “Frente Parlamentario Pro Transparencia” hace suyo el anteproyecto de GIAI y lo presenta formalmente en el Senado.

*El 15 de octubre se dictó Sentencia Nro. 1306, mediante el cual, la Sala Constitucional –integrada por el Pleno de Ministros– de la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia en el caso del señor Vargas Téllez contra la Municipalidad de San Lorenzo: Haciendo propia la doctrina Reyes vs Chile de la CIDH, confirmando así la caracterización del derecho de acceso a la información como derecho humano; definió lo que debía entenderse por “fuente pública de información” en los términos del Art. 28 de la Constitución y sostuvo que la información sobre el salario de los funcionarios es pública. Esta sentencia fue de alto interés público, transmitiéndose en vivo por radio y televisión.*

La repercusión mediática, nacional e internacional, que tuvo esta sentencia incentivó que el Congreso Nacional se abocara a analizar el proyecto de ley de acceso a la información que se había presentado 5 días antes; la prensa habló de “la primavera informativa de Paraguay”, el periódico ABC Color creó el “Buscador del Pueblo”, poniendo a disposición del público todas las listas de funcionarios y contratados y pidiendo a la ciudadanía que denunciara en forma anónima las irregularidades de las que tuviera conocimiento. Rápidamente aparecieron los primeros casos de nepotismo en la administración pública.

Sin embargo, aún faltaba el trámite parlamentario del anteproyecto de Ley: En el Senado, las comisiones asesoras habían modificado profundamente los principios y garantías y limitando nuevamente las temáticas de información, se volvía a la “ley mordaza”. Se trabajó arduamente entre el GIAI y las comisiones para reponer sentidos, principios y jurisprudencia de la ley originalmente propuesta; no obstante, el mismo día de la votación se impuso una redacción al art. 22, que indicaba una serie de restricciones de acceso a la información que eran inaceptables en el marco de la propuesta y de lo avanzado a nivel nacional. Igualmente se votó en el Senado de manera favorable y por tanto, las acciones se abocaron a trabajar con la Cámara de Diputados para abolir el artículo 22 del anteproyecto aprobado por el Senado.



Foto: Verdibustamante0 en Pixabay

Nuevamente se realizaron sendas campañas de denuncia a nivel nacional e internacional, los medios de comunicación se sumaron a las acciones de GIAI. En paralelo se aprueba la Ley 5189/14 sobre transparencia de salarios de funcionarios públicos; y en el marco de un intenso proceso de lobby del GIAI, la Cámara de Diputados se allana a aprobar el proyecto de Ley modificando el artículo 22. Finalmente, el 28 de mayo de 2014 se aprueba el proyecto de Ley por unanimidad en la Cámara de Diputados y el Senado el 21 de agosto, acepta las modificaciones del artículo 22 y el proyecto de Ley queda sancionado: "Ley 5282/14 de Libre acceso a la información pública y transparencia gubernamental".

Durante el segundo semestre del 2014, el Ministerio de Justicia, en reconocimiento al trabajo desarrollado por el GIAI, le convoca a un grupo de tarea para elaborar un borrador del Reglamento de la

Ley de acceso a la información, cuya primera versión estaba lista en febrero de 2015.

*Finalmente, el 17 de septiembre de 2015, el Presidente de la República promulgó el Decreto Nro. 4064/15 "Por el cual se reglamenta la Ley 5282/14 'De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental' y el 21 de septiembre, la Corte Suprema de Justicia emitió la Acordada Nro. 1005 "Por la cual se establecen los procedimientos para las acciones judiciales derivadas de la 5282/14". En los fundamentos de estas dos normas reglamentarias, se ratificó el carácter de derecho humano del acceso a la información. En la Acordada 1005, además, la Corte Suprema de Justicia complementó la doctrina que había sentado en el caso Vargas Télles estableciendo el procedimiento judicial mediante el cual se dirimirán los conflictos causados por negativas de las fuentes públicas de información a dar información: será el juicio de amparo.*

Este proceso de incidencia de OSC que culmina en la Ley de acceso a la información pública, ha contribuido a una profunda transformación del Estado paraguayo:

- Se garantiza un derecho fundamental para la ciudadanía.
- Se establece el criterio de transparencia activa de parte de las instituciones del Estado
- Se crea el portal de acceso a la información pública. A la fecha, 405 instituciones estatales están vigentes en la plataforma y se han cursado un total de 75.134 solicitudes. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal>

- De parte de la sociedad civil se desarrolla una plataforma de “control ciudadano” donde se puede acceder y cruzar datos, liderada por IDEA. <https://controlciudadanopy.org>

En definitiva, con los resultados de este proceso de incidencia que crea la Ley 5282/14, liderado por un grupo de OSC, articulados en el llamado Grupo de Iniciativa de Acceso a la Información (GIAI), quienes trabajaron durante 10 años con estrategias más o menos exitosas, durante todo ese periodo, con apoyo financiero de la cooperación internacional (especialmente relevante de USAID, pero también varias otras) y muchos otras personas naturales y organizaciones, ha logrado profundizar la democracia en el país, ampliando derechos ciudadanos y reduciendo la corrupción.



Foto: Herbert Bieser en Pixabay

En perspectiva, a 10 años de la promulgación de la Ley, sin duda tanto el Estado como la sociedad civil han de reflexionar sobre los avances y mejoras del Sistema.

#### Referencias para una mayor profundización:

- 1) “Acceso a la Información Pública. Historia de un juego de poder”, IDEA 2019. <https://www.idea.org.py/wp-content/uploads/2022/03/Libro-AIP-Historia-de-un-juego-de-poder-2019-PDF.pdf>
- 2) Acceso a la Información pública: Recopilación de los textos jurídicos fundamentales que moldean y regulan este derecho: <https://gobiernoabierto.gov.py/wp-content/uploads/2021/03/Libro-de-la-ley-de-Acceso-a-la-Informacion-Publica-1.pdf>
- 3) CIRDI: en el marco de su proyecto de fortalecimiento de los gobiernos locales, desde el componente “Responsabilidad democrática, transparencia y rendición de cuentas” entre 2015 y 2018 apoya la creación de las oficinas de acceso a la información pública de 15 municipios, con apoyo de USAID. <https://www.cirdi.org.py/publicaciones/resoluciones-creacion-de-oficinas-de-acceso-a-la-informacion-publica/>
- 4) Descripción del Caso Reyes v/s estado de Chile CIDH: [https://www.google.com/search?q=caso+Claude+Reyes+y+otros+vs.+Chile+de+la+Corte+Interamericana+de+Derechos+Humanos&oq=caso+Claude+Reyes+y+otros+vs.+Chile+de+la+Corte+Interamericana+de+Derechos+Humanos&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCTIxODFqMGoxNagCALACA A&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:e58aa802;vid:JuMkLjL3LGg;st:0](https://www.google.com/search?q=caso+Claude+Reyes+y+otros+vs.+Chile+de+la+Corte+Interamericana+de+Derechos+Humanos&oq=caso+Claude+Reyes+y+otros+vs.+Chile+de+la+Corte+Interamericana+de+Derechos+Humanos&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCTIxODFqMGoxNagCALACA A&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:e58aa802;vid:JuMkLjL3LGg;st:0)
- 5) Guía para municipio elaborado por IDEA: <https://giai.org.py/uploads/guia-basica-para-el-cumplimiento-del-derecho-humano-de-acceso-a-la-informacion-publica-en-gobiernos-departamentales-y-municipales-1568128585.pdf>
- 6) Medición del impacto de la ley de acceso a la información pública: <http://scielo.iics.una.py/pdf/riics/v17n2/2226-4000-riics-17-02-305.pdf>

### iii. #ES HORA DE COOPERAR: Reforma del Sistema de Cooperación internacional, desde la aprobación de la Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global

<https://www.youtube.com/watch?v=UnK6RpInblk>

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2023/BOE-A-2023-4512-consolidado.pdf>

“El Congreso de los Diputados ha aprobado con el apoyo de todas las fuerzas parlamentarias, excepto una, el proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, un nuevo marco legal para la cooperación española que la hará más eficaz, más ágil para responder a los nuevos retos globales y más transparente (...) La ley impulsada por el ministro José Manuel Albares responde a las demandas del sector y aspira a convertirse en referente de un nuevo modelo de cooperación, apostando por la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París contra el cambio climático. La Ley permitirá centrar la ayuda al desarrollo en bienes públicos globales, como la salud global o las crisis alimentarias, y fomenta las alianzas entre actores. (...) Durante la elaboración del texto legal se recibieron más de 130 aportaciones de diversos actores y colectivos. El 97 % de ellas han sido incluidas en el articulado y, además, durante el trámite parlamentario se han incorporado enmiendas de distintos grupos políticos. La nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global aspira a convertir la cooperación en una política de Estado, sólida, perdurable y a salvo de retrocesos. (...)”. Extracto de la noticia publicada por la Web del Presidente de Gobierno y el Consejo de Ministros. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2023/090223-ley-cooperacion-desarrollo-solidaridad.aspx>

“El Congreso ha aprobado esta mañana la “Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global” con un apoyo de casi el 90%. Esta puede ser una fecha de inflexión para la cooperación, el inicio de una nueva etapa tras una década en la que el compromiso político con esta política pública quedó muy debilitado. (...) Las organizaciones de desarrollo celebramos la aprobación de esta Ley y valoramos positivamente que el proceso para su elaboración se haya abierto a la participación. Los últimos dos años han sido de intenso trabajo, de un rico diálogo con el Gobierno y los grupos políticos, en el que las propuestas de los distintos actores de la cooperación se han tenido en cuenta. En palabras de la presidenta

de La Coordinadora, Irene Bello Quintana, "hoy es un día de celebración, asistimos a la aprobación de una ley que ha sido construida de manera colectiva, que cuenta con un apoyo enorme de los partidos políticos y que abre una senda esperanzadora hacia una cooperación a la altura de los complejos retos globales que vivimos". Extracto de la noticia publicada por La Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo de España. <https://coordinadoraongd.org/2023/02/el-congreso-aprueba-la-ley-de-cooperacion/>

El proceso de incidencia desplegado, para el exitoso resultado informado en las notas de prensa precedentes, se sucedió dentro de un espacio formal institucionalizado de participación establecido por el Estado español. El Consejo de Cooperación al Desarrollo, órgano consultivo de la Administración del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Compuesto por 34 representantes: 14 de las diferentes Secretarías de Gobierno, seis de ONGD, dos de organizaciones sindicales, dos de organizaciones empresariales, dos de universidades, uno de organizaciones de economía social y solidaria y uno de organizaciones de derechos humanos, además de 6 expertos designados por el Secretario de Cooperación en acuerdo del pleno. Sus funciones en general se basan en entregar opinión no vinculante sobre las materias de cooperación internacional como anteproyectos de ley, plan director, presupuestos, entre otros que le sean solicitados o que de manera autónoma interese proponer; entregando sus dictámenes y documentos tanto a la Secretaría de Cooperación internacional como al Congreso de los Diputados.

Dentro de este espacio institucionalizado de participación, tiene un rol relevante la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo de España, La Coordinadora, red compuesta por 75 organizaciones socias, seis asociadas y 17 coordinadora autonómicas (involucrando unas 600 organizaciones que actúan en más de 100 países) que "trabaja en el ámbito del desarrollo, la solidaridad internacional, la acción humanitaria, la educación para la ciudadanía global y la defensa de los derechos humanos en cualquier parte del mundo". El liderazgo de la representación de las ONGD dentro del Consejo de Cooperación lo tiene La Coordinadora, quien ocupa uno de los escaños y define los cinco restantes representantes. En este sentido, y desde el proceso de incidencia que se ha desplegado por más



Foto: © AECID

de dos años, La Coordinadora ha sido protagonista, llevando a cabo una estrategia de actuación dentro de la institucionalidad pública y fuera de ella, desde su propio espacio de representación incidente, genera sus estrategias propias, para generar sinergia con el trabajo que despliega, junto a otros actores, dentro del Consejo de Cooperación.

La tarea/desafío/objetivo es incidir en el proceso de reforma de la arquitectura de la cooperación española, lo que implica desplegar su influencia en todo el ciclo de la política pública que, en este caso involucra una nueva Ley que se constituye en el andamiaje de todo el resto de la reforma del sistema de cooperación, hasta llegar a la formulación del "VI Plan Director de la Cooperación Española", mismo que tiene el atributo/expectativa de cristalizar todo el proceso de reforma desplegado.



En marzo de 2019 la Comisión de Seguimiento del Consejo de Cooperación acordó la creación de un Grupo de Trabajo *“para someter a estudio y debate las reformas que se requieren en el sistema español de cooperación para el desarrollo, con el ánimo de elevar un informe al Gobierno y al Congreso de los Diputados”*, mismo que se entregaría como la *“expresión concertada de la opinión de los actores no estatales del Consejo de Cooperación”*. Un año después, en marzo de 2020 se entrega y difunde el documento denominado *“Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma”*, Informe del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación. Mismo que es aprobado en el Pleno del Consejo de Cooperación y entregado tanto a la Secretaría de Cooperación Internacional como al Congreso de los Diputados.

En paralelo a este hito, La Coordinadora, inicia un trabajo interno de reflexión y elaboración de una propuesta de reforma del sistema de cooperación español, en el que participaron más de 300 organizaciones durante un año, elaborando la propuesta denominada *“Un Nuevo Sistema de Cooperación para Transformar el Mundo”*, que fue presentado el 5 de febrero de 2021 en un encuentro con los principales responsables de la política de cooperación: Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Director de la AECID y el Director de Política de Desarrollo Sostenible.

A partir de este momento, se puede observar que el trabajo de incidencia se desplegaba desde dos frentes: primero, dentro del espacio institucional del Consejo de Cooperación que, desde su carácter *“consultivo”* tiene claros sus

límites y procedimientos, y segundo, desde el espacio público propio de la sociedad civil, en el cual La Coordinadora cuenta con una importante experiencia y reconocimiento público, utilizando todos sus recursos a través de los diferentes medios disponibles y aliados.

Ya a mediados de 2021 el Gobierno, que a inicios de la legislatura declara interés en la reforma del Sistema de Cooperación, presenta al Consejo de Cooperación el Anteproyecto de Ley, mismo que recoge la mayor parte de las propuestas efectuadas tanto desde el Consejo de Cooperación como de La Coordinadora. Desde ese momento, el trabajo técnico se intensifica, por lo que tanto el Consejo de Cooperación como La Coordinadora, en paralelo, fueron generando diversos documentos que tenían como objetivo seguir estableciendo estándares para las diferentes dimensiones de la reforma tanto para la Ley como para el sistema en su conjunto. En noviembre del mismo año, se realiza la primera consulta pública del anteproyecto de Ley.

Así entonces se suman propuestas concretas para: reformar la AECID, el sistema de acción humanitaria, la cooperación financiera, el concepto de coherencia de políticas; la inclusión de un enfoque feminista, entre otros aspectos. Estas propuestas se dirigían tanto al Gobierno central como al Congreso de los Diputados, como a la ciudadanía en general y a los diferentes actores incumbentes, en particular. Todo el trabajo de visibilidad y de poner en la agenda pública la importancia de la reforma del sistema y mantener la adhesión de la ciudadanía al rol de España en la cooperación internacional (tal como lo demostraban indicadores del Eurobarómetro) fue el trabajo que desplegó La Coordinadora a través de campañas públicas, notas en medios de comunicación, redes sociales y encuentros con actores incumbentes y tomadores de decisión. Con el objetivo de mantener el apoyo ciudadano a las propuestas que se esperaba fueran consideradas por la autoridad.

En enero de 2022 se hace una segunda consulta pública de acuerdo a la normativa vigente. En abril se entrega el Anteproyecto definitivo al Consejo de Cooperación, que a la vez entra a tramitación parlamentaria. Durante este periodo (junio-diciembre) el Consejo de Cooperación entrega su opinión, apoyo y recomendaciones respecto del mismos, su “Dictamen”, y en paralelo La Coordinadora, entrega a la opinión pública (al Gobierno y a los parlamentarios) su revisión, opinión y apoyo al proyecto de Ley. En febrero de 2023 es

aprobada la Ley por el Congreso de la Nación con el apoyo del 90% de las fuerzas políticas representadas.

Durante todo el periodo, desde las primeras propuestas de reforma hasta lograr la aprobación de la Ley, la estrategia de incidencia para la Reforma del Sistema de Cooperación, se basa en un diálogo técnico-político de alto nivel, desde el espacio establecido por la institucionalidad pública y desde el posicionamiento de La Coordinadora que, por su nivel de representación, prestigio y trabajo, accede a los tomadores de decisión de manera directa.

Logrando que esta estrategia complementaria le inyectara un dinamismo al proceso de incidencia que mantuvo el tema en la agenda pública de manera permanente, dándole visibilidad entre los actores incumbentes y generando reflexión y contenido. No solo desde los documentos elaborados, sino también a través de encuentros y campañas desplegadas con mensajes claros y contundentes hacia la ciudadanía, como lo fueron:

- i) “Las 7 C de una cooperación transformadora: Coherente, Catalizadora, Cuidadora, Comprometida, Compartida, Conectada, Cognitiva”.
- ii) Ciclos de encuentro Online sobre “Voces sobre la Cooperación que queremos”. (<https://coordinadoraongd.org/campanas/voces-para-la-cooperacion-que-queremos/>)
- iii) Encuentro “Es Hora de Cooperar: Diálogos para una cooperación transformadora”. Que contó con la participación de representantes de Gobierno, de las universidades, de los sindicatos, centros de investigación, activistas de derechos humanos y ONGD. (<https://coordinadoraongd.org/2021/10/es-hora-de-cooperar-dialogos-para-una-cooperacion-transformadora-6-y-7-de-octubre/>)
- iv) Jornada-Debate: Política de cooperación feminista. Retos y oportunidades en el contexto actual. Reflexión acerca de cómo transitar hacia una cooperación, necesariamente feminista, que logre un verdadero impacto transformador y promueva cambios estructurales y sistémicos; que contó con la participación actores gubernamentales, ONGD, academia y mujeres feministas de diferentes partes del mundo. <https://www.youtube.com/watch?v=Y1ItQmKCQm4>

Un hito importante en el proceso lo constituye el establecimiento del “Marco de Relación entre las organizaciones no gubernamentales de desarrollo



Foto: © AECID

y la administración general del Estado” firmado en Marzo de 2022 por La Coordinadora y la Secretaría de Cooperación Internacional, para *“impulsar y mejorar la calidad del trabajo conjunto entre la Administración y las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo españolas con el fin último de aumentar el impacto y la eficacia en la contribución a la democracia, el desarrollo humano y sostenible, la erradicación de la pobreza, la justicia social y económica, la igualdad de género y el pleno ejercicio de los derechos humanos”*. Este Marco de relaciones establece dos objetivos: (i) Desarrollar un entorno facilitador para las ONGD en España; (ii) Promover entornos facilitadores en los países socios. [https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/03/MAEX\\_MarcoRelacion-def.pdf](https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/03/MAEX_MarcoRelacion-def.pdf)

Las claves de este exitoso proceso de incidencia, dicen relación con: la capacidad de iniciativa y el dinamismo de anticiparse a la acción del Estado por parte del Consejo de Cooperación/La Coordinadora, que en el momento en que éste decide iniciar el proceso, ya se contaba con sendas propuestas, consenso y reflexión del sector incumbente en la cooperación internacional; a una concepción colaborativa de trabajo con el Estado en la cual se reconocen no solo los aspectos necesarios de reformar, sino también los aspectos virtuosos y la

temporalidad que requieren los diferentes procesos para lograr un cambio del Sistema; la posibilidad de actuar en paralelo hacia el Gobierno y el Congreso de los Diputados y en lo que respecta a la dimensión institucional, el Consejo de Cooperación, contaba con recursos para poder realizar su trabajo. (Entrevista realizada a Maite Serrano, Directora de La Coordinadora. 27 de diciembre de 2023)

De esta forma, se ha logrado buena parte de los objetivos perseguidos en este proceso de reforma del sistema de cooperación. Respecto de la ley, se ha conseguido incorporar modificaciones y propuestas *“desde antes incluso de presentar el Anteproyecto al Consejo de Ministros y en el propio trámite parlamentario”*. Los siguientes pasos son las reformas a las diferentes dimensiones del Sistema de Cooperación, el Consejo de Cooperación ha entregado su opinión (Dictámenes) respecto de varios de los borradores que se le han presentado durante 2023, pero aún no se conoce cuáles propuestas serán consideradas y cuáles no. En relación al VI Plan Director, se ha realizado una sola reunión de trabajo con la autoridad para analizar preliminarmente los lineamientos y se han entregado propuestas, pero aún no existe ningún borrador para analizar. La Coordinadora comenta en su web los desafíos del Consejo de Cooperación para 2024:

<https://coordinadoraongd.org/2023/12/el-pleno-del-consejo-de-cooperacion-despide-el-ano-con-una-hoja-de-ruta-ambiciosa-para-2024-y-el-estreno-de-la-secretaria-de-estado-de-cooperacion/>

La Coordinadora, como actor político y social mantiene su liderazgo y trabajo por ser referente técnico en la cooperación internacional española y ocupar todos los espacios disponibles de participación, como su estrategia preferente, además de la búsqueda permanente de nuevos espacios, en alianza con la ciudadanía y otros actores. En el contexto electoral de 2023 las acciones han sido:

- i) Convocar a los partidos políticos sellar un Acuerdo por la Cooperación, que fue firmado por el PSOE, el Partido popular, Sumar, PNV, Esquerra Republicana de Catalunya, BNG, CUP, EH-Bildu; Coalición Canaria y Nueva Canarias-

Bloque Canarista (<https://coordinadoraongd.org/2023/07/los-principales-partidos-politicos-se-comprometen-con-la-cooperacion/>).

- ii) Pone a disposición un nuevo documento político denominado “Es Hora de Cooperar. Una Ley de consenso por desarrollar: *propuestas para las elecciones generales del 23 de julio de 2023*”, en el cual señala: “*Reiteramos la voluntad de La Coordinadora de participar, junto al Gobierno que sea elegido en las urnas, el resto de actores políticos y sociales y el conjunto de la ciudadanía, en la construcción de la agenda de cooperación para el desarrollo que nuestro país y el mundo necesita*” (pág. 4).

**Referencias de los Documentos de propuesta, opinión y análisis del Consejo de Cooperación Internacional y de La Coordinadora de organizaciones de desarrollo:**

CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	
<a href="https://www.consejocooperacion.es/">https://www.consejocooperacion.es/</a>	
Dic 2023	Dictamen sobre el borrador de real decreto por el que se aprueba el estatuto de las personas cooperantes <a href="https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2023/12/Dictamen_del_Consejo_sobre_el_Borrador_RD_Estatuto_Cooperantes2023.pdf">https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2023/12/Dictamen_del_Consejo_sobre_el_Borrador_RD_Estatuto_Cooperantes2023.pdf</a>
Dic 2023	Dictamen sobre la propuesta de real decreto por el que se regula el consejo superior para el desarrollo sostenible y la solidaridad global <a href="https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2023/12/Dictamen_del_Consejo_sobre_el_Borrador_RD_ConsejoSuperior_DSSG2023.pdf">https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2023/12/Dictamen_del_Consejo_sobre_el_Borrador_RD_ConsejoSuperior_DSSG2023.pdf</a>
Mayo 2023	Claves para incorporar los derechos de la infancia en la cooperación española <a href="https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2023/05/Derechos-Infancia-en-CE_GT-Infancia-Consejo-Cooperacion_mayo2023.pdf">https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2023/05/Derechos-Infancia-en-CE_GT-Infancia-Consejo-Cooperacion_mayo2023.pdf</a>
Mayo 2023	Propuestas para el desarrollo reglamentario del consejo superior de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global <a href="https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2023/05/Informe-sobre-el-Consejo-Superior.pdf">https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2023/05/Informe-sobre-el-Consejo-Superior.pdf</a>
Abril 2022	Dictamen del anteproyecto de ley sobre cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global <a href="https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2022/04/Dictamen-del-Consejo-de-Cooperacio%CC%81n-al-Anteproyecto-de-Ley.pdf">https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2022/04/Dictamen-del-Consejo-de-Cooperacio%CC%81n-al-Anteproyecto-de-Ley.pdf</a> Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo en abril 2022
Marzo 2022	El futuro de la cooperación financiera: propuestas de reforma <a href="https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2022/04/Documento-reforma-cooperacion-financiera-15-febrero-final.pdf">https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2022/04/Documento-reforma-cooperacion-financiera-15-febrero-final.pdf</a>
Feb 2022	Orientaciones de cooperación feminista <a href="https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2022/04/Documento-Orientaciones-para-una-Cooperacio%CC%81n-Feminista.pdf">https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2022/04/Documento-Orientaciones-para-una-Cooperacio%CC%81n-Feminista.pdf</a>

## CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

<https://www.consejocooperacion.es/>

Feb 2022	Transición a un nuevo concepto de coherencia de políticas <a href="https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2022/04/Informe-CPDS-Consejo-Cooperacio%CC%81n.pdf">https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2022/04/Informe-CPDS-Consejo-Cooperacio%CC%81n.pdf</a> Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo en abril 2022
Julio 2021	Propuesta de reforma al sistema de acción humanitaria <a href="https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2021/11/03-REFORMA_ACCIO%CC%81N_HUMANITARIA_Informe_GT_AH_julio_2021.pdf">https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2021/11/03-REFORMA_ACCIO%CC%81N_HUMANITARIA_Informe_GT_AH_julio_2021.pdf</a> Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo en noviembre de 2021 como la opinión concertada de los actores no estatales del Consejo.
Jun 2021	Refundar la AECID: una agencia de desarrollo para el siglo XXI” <a href="https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2021/11/01-REFORMA_AECID_Informe_GT_Capacidades_junio_2021.pdf">https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2021/11/01-REFORMA_AECID_Informe_GT_Capacidades_junio_2021.pdf</a> Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo en noviembre de 2021 como la opinión concertada de los actores no estatales del Consejo.
Oct2020	Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma <a href="https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2020/10/NUEVO_STMA_COOP_PARA_AG_2030-Pptas_MejoraInforme_GT_Capacidades_Cons_Coop-marzo_2020.pdf">https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2020/10/NUEVO_STMA_COOP_PARA_AG_2030-Pptas_MejoraInforme_GT_Capacidades_Cons_Coop-marzo_2020.pdf</a> Aprobado por unanimidad del Pleno del Consejo en julio de 2020 como la opinión de los actores no estatales del mismo.



Foto: Oscar en Pixabay

LA COORDINADORA DE ORGANIZACIONES DE DESARROLLO <a href="https://coordinadoraongd.org/">https://coordinadoraongd.org/</a>	
Julio 2023	Acuerdo de por la cooperación firmado por los principales partidos políticos previo a las elecciones generales <a href="https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2023/07/AcuerdoCooperacion_Eleccionesjul23_DEF.pdf">https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2023/07/AcuerdoCooperacion_Eleccionesjul23_DEF.pdf</a>
Junio 2023	“Es Hora de Cooperar. Una Ley de consenso por desarrollar: <i>propuestas para las elecciones generales del 23 de julio de 2023</i> ” <a href="https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2023/06/Elecciones-generales-2023-DEF.pdf">https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2023/06/Elecciones-generales-2023-DEF.pdf</a>
Noviembre 2022	Valoración de la primera aprobación de la Ley de cooperación <a href="https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/11/Analisis-Ley-Cooperacion.pdf">https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/11/Analisis-Ley-Cooperacion.pdf</a>
Junio 2022	Una nueva Ley de cooperación: Para promover la justicia global y de género, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz. <a href="https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/06/AnteproyectoLey____.pdf">https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/06/AnteproyectoLey____.pdf</a>
Marzo 2022	Análisis sobre cooperación financiera <a href="https://coordinadoraongd.org/2022/03/cooperacion-financiera-sera-efectiva-si-invierte-en-derechos/">https://coordinadoraongd.org/2022/03/cooperacion-financiera-sera-efectiva-si-invierte-en-derechos/</a>
Marzo 2022	Decálogo por una cooperación feminista de La Coordinadora <a href="https://coordinadoraongd.org/2022/03/decalogo-por-una-cooperacion-feminista/">https://coordinadoraongd.org/2022/03/decalogo-por-una-cooperacion-feminista/</a>
Febrero 2022	Una Ley para que las empresas respeten los DDHH y el medio ambiente en todo el mundo Contribución de La Coordinadora a la consulta sobre la Ley de Debida Diligencia. <a href="https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/03/Consulta-Ley-Debida-Diligencia.pdf">https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/03/Consulta-Ley-Debida-Diligencia.pdf</a>
Enero 2022	Una nueva cooperación para avanzar en la justicia global: Aportaciones de La Coordinadora al segundo proceso de consulta de la Ley de Cooperación <a href="https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/01/Aportaciones-LaCoordinadora-LeyCooperacion.pdf">https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/01/Aportaciones-LaCoordinadora-LeyCooperacion.pdf</a>
Noviembre 2021	Posición respecto del primero proceso de consulta <a href="https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/11/Contribuciones-nueva-Ley.pdf">https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/11/Contribuciones-nueva-Ley.pdf</a>
Enero 2021	Un Nuevo Sistema de Cooperación para transformar el mundo <a href="https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/01/documento-reforma-sistema-FINAL.pdf">https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/01/documento-reforma-sistema-FINAL.pdf</a>
Octubre 2020	Financiación de la Educación para una Ciudadanía Global <a href="https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2020/12/2020-08-13-Financiacion-de-la-ECG-FINAL.pdf">https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2020/12/2020-08-13-Financiacion-de-la-ECG-FINAL.pdf</a>
Septiembre 2020	Cooperación descentralizada en un nuevo sistema de cooperación española: Contribución de la Red de coordinadoras autonómicas de ONGD a la posición de La Coordinadora <a href="https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2020/12/2020-10-20-Descentralizada-en-la-reforma-del-sistema_FINAL.pdf">https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2020/12/2020-10-20-Descentralizada-en-la-reforma-del-sistema_FINAL.pdf</a>

#### iv. “Somos pensamiento y acción”. EL ABROJO una OSC incidente

<https://www.elabrojo.org.uy/>

*“Yo creo que uno de los grandes retos que tenemos como El Abrojo, como este tipo de organizaciones es, no perder su capacidad de innovación, de dar soluciones creativas a problemas complejos, a problemas viejos o a problemas nuevos, y eso es generar innovación. La escala atenta contra la innovación. O sea, que en perspectiva nosotros tenemos que pensar, cómo reducir nuestro alcance en lo cuantitativo; es decir, en la prestación de servicios, el llegar a más personas en un contexto como el actual, desnaturaliza nuestra función más que la legítima. Porque la función de este tipo de organizaciones no es suplir a un Estado ausente, sino demandarlo, incidir, generar innovación, ampliar derechos, generar conciencia ciudadana”* Paula Baleato, coordinadora institucional que hace esta reflexión en el marco del aniversario número 25 de la organización.

El Abrojo nace en 1988 con la misión de *“desarrollar una organización que implemente ideas y acciones innovadoras, a partir de iniciativas, proyectos y programas de investigación, capacitación, educación y promoción, que involucren un compromiso permanente con la transformación de la realidad social. Apuntamos a la mejora de la calidad de vida de las poblaciones participantes a través del fortalecimiento de la autonomía ciudadana, el desarrollo de la sociedad civil y la articulación de los diferentes actores sociales. Aspiramos a que El Abrojo sea idea y acción, y que ambos elementos constituyan un diferencial y un aspecto distintivo de la organización”*. *“Intervenimos en la realidad a partir de acciones, proyectos y actividades concretas, pero también creemos necesario actuar en el debate público de las temáticas relacionadas con las políticas sociales, los derechos humanos y la construcción de espacios cada vez más amplios de ciudadanía”*.

En sus 35 años de trabajo, El Abrojo ha sido un actor incidente en las políticas públicas del Uruguay en diferentes ámbitos, con diferentes estrategias y en gobiernos de distintos colores políticos. Es por ello que, en el marco de este estudio se quiere destacar la *forma de aproximación a la realidad y el modo de ser institución* como activos para hacer incidencia en políticas públicas. Relevando con ello que, parte importante del éxito de los procesos de incidencia dependen del “oficio” de las OSC, de ser colaborativas, de su legitimidad, su compromiso, transparencia y profesionalismo.

A continuación, algunas claves del modelo de trabajo de El Abrojo, que se constituyen en facilitadores para la incidencia en políticas públicas:

- i) Capacidad de anticipación estratégica a las problemáticas sociales: La posibilidad de hacer un análisis profundo y permanente del modelo de desarrollo del país, las coyunturas internacionales, políticas, electorales, sociales y económicas, los desafíos de país, sus contradicciones y contrastes, permiten llevar el “pulso” a las apuestas de políticas públicas de cada coyuntura, contando con “alertas” que posibilitan observar/atender problemáticas que pueden estar en ciernes, y tomar decisiones de intervención social, que puedan estar *“incluso a contracorriente de los indicadores nacionales”*.
- ii) Situarse como un actor político no partidista: posibilita constituirse en un espacio convocante y articulador, facilitando la convergencia de actores para el diálogo político, y social; para la articulación institucional, pudiendo generar alianzas y frentes de actuación colaborativos. Todo lo cual amplifica las capacidades de influencia y por tanto el éxito en la incidencia.
- iii) La innovación social a la base de los modelos de intervención: que implica el despliegue de procesos colectivos, atendiendo a las dimensiones objetivas y subjetivas de la acción. La primera referida a modelos/metodologías que promuevan la participación, la eficiencia en la respuesta al problema social y la incorporación de “técnicas” en todo el ciclo de la intervención, potenciando la sustentabilidad y la replicabilidad en contextos similares. Y la dimensión subjetiva, que se refiere a la generación de aprendizajes desde los lazos sociales originados, en el consenso y en el conflicto, los que otorgan sentido, significado y adaptación a las prácticas y las técnicas interventivas, a la dimensión objetiva. A partir de lo cual se generan procesos/modelos creativos, pertinentes y flexibles a realidades complejas, atributos apreciados en el diseño de políticas públicas.

*“Tres patas tienen todas las acciones de El Abrojo: las prácticas, la generación de conocimiento y la incidencia (...) Para incidir en política pública debemos practicar la constancia, ser muy constantes y debemos contar con alguna forma de validación social en la temática que quieras incidir, esa validación te debe servir como carta de presentación y también debemos ser muy propositivos, atentos a las posibilidades, creativos en las respuestas al contexto de necesidades de la gente”*, señala Pedro del Prato, uno de los Coordinadores de

la Organización, en entrevista realizada en el mes de diciembre de 2023.

Algunas experiencias exitosas y en proceso de El Abrojo:

### ■ 1) Programa “Mañanas Complejas” y la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

En medio de la crisis económica desatada en 2001, donde el Estado debió desplegar diversos instrumentos de emergencia, El Abrojo observó la grave problemática de que los servicios sociales del país eran completamente inadecuados para atender la emergencia, ineficientes y altamente fragmentados. Como contrapunto, entre 2002 y 2005, en el marco del despliegue de iniciativas, públicas y privadas, para atender la emergencia desatada por la crisis, El Abrojo adquiere un papel relevante en relación a su trabajo para enfrentar la emergencia y *“muchos de sus enfoques y propuestas fueron recogidos (con reconocimiento de ello o sin él) por los gobiernos a nivel nacional y departamental”*.

Así entonces y en base a su legitimidad como actor en el marco de las políticas públicas, en 2003 crea el Programa *Mañanas Complejas* para dialogar en torno a los “Mecanismos de coordinación de las políticas sociales”. Convocando una pluralidad de actores de alto nivel en los temas de política pública: todos los partidos políticos con representación parlamentaria, al Plenario Intersindical de Trabajadores, a la Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), a la Asociación de Organizaciones no gubernamentales (ANONG), la Universidad de La República y su Instituto de Ciencia Política. La finalidad era alcanzar un documento de consenso que diera cuenta de los obstáculos institucionales y posibles soluciones para la coordinación de las políticas sociales.

La estrategia desplegada para este fin, tuvo altas dosis de innovación en relación a cómo se abordaba tradicionalmente las temáticas de políticas públicas:

- a) Se estableció una “marca” con un logo y nombre atractivos: Foro de Políticas Públicas *Mañanas Complejas*.
- b) Se estableció una alianza con la Radio Nuevo Tiempo para que el Foro fuera público, invitando con ello a la reflexión a la ciudadanía.
- c) Se realizó una alianza con Naciones Unidas, por lo que varios de los debates se realizaron en su sede. Posteriormente, se realizaron en la propia Universidad de La República.
- d) Se decidió una estructura de diálogo por tipo de actor, por lo que se configuraron 3 grupos: Partidos políticos, la sociedad civil y la Universidad.
- e) Se estableció una metodología de diálogo donde se pretendía alcanzar lo que se llama “consenso negociado”, que consistía básicamente en indicar tanto los consensos como los disensos con argumentación. Esta estrategia de negociación permitía que quedaran explícitos los intereses de cada actor.
- f) Las temáticas iniciales dialogadas fueron: segregación territorial, población y natalidad, las personas en categoría de inempleables. Pero el eje que se intencionó con énfasis, fue el diálogo sobre mecanismos de coordinación.

El diálogo fue dando cuenta de las posiciones diversas y divergentes respecto de las posibles soluciones: una posibilidad era la creación de un “organismo puente” bajo la Presidencia de la República, opción preferida del grupo político de izquierdas. En tanto que la postura de El Abrojo era diametralmente diferente: planteaba *“la creación de un instituto específico, incluso de nivel ministerial, con dedicación exclusiva a temas sociales”*. Finalmente, se alcanzó la firma del documento “Acuerdos y Disensos de las Políticas Sociales”.

Así entonces, este espacio de articulación resultó fundamental para instalar la temática en la Agenda pública, generó contenido y evidencia, logró que un sector de la izquierda política y la Academia reconocieran la emergencia en políticas sociales que vivía el país, y que se instalara la necesidad de transformación del diseño institucional del sistema de políticas sociales.

Hasta antes de las elecciones generales, estaba claro que la estrategia del gobierno del Frente Amplio sería la instalación de una estructura puente, más o menos, permanente para coordinar las políticas públicas. No obstante, poco antes de asumir el nuevo gobierno, en febrero de 2015, Tabaré Vázquez anuncia la creación de un Ministerio para la articulación de las políticas sociales.



Foto: © Miguel Lizana / AECID

*“No sabemos por qué caminos fue que la idea llegó al escritorio de Vásquez, pero ahí está. No podemos decir que es una acción directa de El Abrojo, ni si quiera una consecuencia de nuestras políticas, porque ni yo ni nadie de la organización hablamos jamás con Vásquez, ni con ninguno de sus asesores directos (...) no sé cómo fue el momento en que se decidió políticamente eso, lo que sé es que la dirección del Frente Amplio estaba totalmente en contra. Y que luego se creó el MIDES”. Gustavo Leal, coordinador de El Abrojo, en “30 años, 30 historias”. El Abrojo 1988-2018*

## ■ 2) Programa Alter-Acciones y el cambio de paradigma en la política de drogas

Una de las primeras líneas de trabajo de El Abrojo estaba asociada a “los derechos de las personas y sus libertades” en un contexto país post dictadura. Donde se advirtió que existía un problema de abuso de la autoridad, particularmente en detrimento de las y los jóvenes de los barrios populares que eran detenidos e incommunicados por pasar su tiempo de ocio en las esquinas o plazas, *“La juventud se juntaba en las esquinas y se los llevaban presos. Y si tenían drogas podían pasarla mal. Seis meses de base por pasar un porro...”*.

En ese trabajo de defensa de los derechos de los jóvenes, fueron encontrando un contexto mucho más complejo y poco explorado, en los primeros años de la década de los 90, el uso problemático de drogas, especialmente por parte de las juventudes, que requería de un abordaje propio. *“Casi sin darnos cuenta empezamos a trabajar más en los temas de drogas que en los derechos civiles. En estos usos problemáticos. Había poca gente que trabajaba el tema, alguna de Foro Juvenil, o Rafael Bayce en Facultad de Ciencias Sociales.”* Señala Julio Calzada uno de los Fundadores de El Abrojo en el libro “30 años, 30 historias”.

Detectaron que el abordaje del tema de parte del Estado era desde un enfoque punitivo de prohibición y el de otras organizaciones más especializadas en la temática era desde un enfoque terapéutico de las adicciones. Ninguno de los dos enfoques era pertinente para El Abrojo desde su enfoque de derechos *“no nos interesaba la atención (...) partíamos de la base que no cuestionábamos el uso de drogas, era una acción autónoma de las personas y no las convertía a todas en dependientes”*. De esta forma incorporan en la discusión el enfoque de “reducción de daños”, con apoyo de investigadores holandeses y la cooperación alemana y española que, hasta ese momento no existía en el país.



Foto: Alex Phillec en Pixabay

Desplegando una estrategia de lobby hacia el Estado, donde la Junta Nacional de Drogas de la Presidencia era estrictamente prohibicionista, fue el nivel local, la Intendencia de Montevideo quienes abrieron las puertas, y con quienes comenzaron a desplegar algunas acciones y seminarios desde este “nuevo” enfoque. Sumándose la academia y, desde la Universidad Católica que tenía una Alianza con la Universidad de Münster, comienza a permear este enfoque en el país y con una activa participación de El Abrojo, a través de uno de sus coordinadores, se conocieron en detalle las políticas que se implementaban en Alemania, *“Aprendimos mucho. Los alemanes trabajaban las cuestiones de los menores infractores, de la delincuencia, pero colateralmente se ocupaban de temas de reducción de daño.”* A partir de ese momento EL Abrojo crea el programa Alter-Acciones, que no solo despliega un trabajo innovador desde el enfoque de reducción de daños para abordar la problemática de las drogas, sino que inicia un trabajo de incidencia política para el cambio en el paradigma del abordaje de la problemática.

El cambio de gobierno en el año 2000, genera la coyuntura política adecuada para comenzar el trabajo de incidencia directa de El Abrojo hacia el

gobierno nacional. A partir de un diálogo estrecho y colaborativo con el nuevo presidente de la Junta Nacional de Drogas, quien tenía una visión más “liberal” y completamente opuesta a la del gobierno anterior, se comenzó a trabajar de manera estrecha en el diseño de las políticas y en la ejecución de acciones concretas. Se citan las siguientes palabras de Leonardo Costa presidente de la Junta Nacional de Drogas en esos años: *“encontramos a un socio natural en este enfoque para modificar el paradigma del tratamiento político de las drogas en Uruguay”, “El vínculo fue constante y El Abrojo, junto con otras ONG, lideraron el cambio en el discurso y en el paradigma. Con el equipo de El Abrojo se hicieron los primeros documentos sobre reducción de daños y las primeras experiencias en ese campo”, “El Abrojo fue parte de esa modificación en las políticas de drogas que puso a Uruguay en un cambio de modelo en el abordaje. Su experiencia, su conocimiento, y especialmente el compromiso de sus integrantes, posibilitaron el cambio”.* (El Abrojo, 2018. 30 años, 30 historias).

En efecto, durante todo el periodo y en alianza con el Estado se realizaron muchísimas acciones, complementando financiamiento internacional que recibían las ONG con los recursos el Estado,

se realizaron seminarios, talleres, en diferentes espacios ciudadanos, se trabajó en los colegios y escuelas con niños y adolescentes, instalando desde este enfoque, la temática de las drogas.

Se instala un espacio/centro permanente para tratar la reducción de daños en el consumo problemático de drogas, en el barrio Casavalle, uno de los barrios mayormente afectados por la problemática. Desde este espacio de articulación y desarrollo de un modelo de reducción de daños, desplegado colaborativamente con recursos de la cooperación internacional, empresa privada, el Estado, los propios usuarios de drogas y todo tipo de profesionales de El Abrojo, se fue dando forma a un modelo de trabajo comunitario, a una nueva forma de abordar la temática, rompiendo los paradigmas anteriores y abriéndose a nuevas posibilidades desde el enfoque de reducción de daños.

Con la llegada del Frente Amplio en 2005, toda la sinergia entre la sociedad civil y el Estado para el tratamiento de la temática de las drogas, no hizo más que profundizarse, al incorporarse el nuevo presidente de la Junta Nacional de Drogas, quien llega con un importante enfoque de derechos humanos y salud que, termina de romper con el paradigma prohibicionista, contra el cual se estuvo luchando todos esos años. Teniendo a disposición un acumulado de conocimientos, evidencia y acción en torno al nuevo enfoque de reducción de daños en el despliegue de las políticas públicas para el abordaje de drogas en el país, se contaba con un avance importante para el cambio definitivo de paradigma.

A poco andar, el coordinador de El Abrojo que lideró toda la línea institucional del trabajo con drogas, Julio Calzada, abandona la institución al ser invitado al Gobierno a dirigir un programa de usuarios de drogas en las cárceles. Luego, cuando inicia el segundo gobierno del Frente Amplio, el Gobierno de Mujica, Calzada asume la presidencia de la Junta Nacional de Drogas, desde donde lideró todo el proceso de legalización del cannabis en Uruguay. Proceso de legalización que se alimentó de todo el movimiento y cultura cannábica que venía desde los años 80, de la lucha contra el narco tráfico y del enfoque de reducción de daños. *“Lo importante es que las políticas públicas no son un patrimonio exclusivo del ámbito partidario ni del ámbito del Estado, Es una construcción social que hay que hacerla en un diálogo fluido”*. Reflexiona varios años después Julio Calzada.

### ■ 3) Del Programa Tejiendo Redes al Programa Maestro Comunitario

El proyecto “Tejiendo Redes: familia, escuela y comunidad”, se inscribe en el Programa Infancia, Adolescencia y Juventud de El Abrojo cuya misión es: “optimizar las posibilidades de integración y circulación social de niños, jóvenes y sus familias en situación de vulnerabilidad social a la vez que generar transformaciones significativas en las políticas públicas dirigidas al sector”.

En este marco de actuación, en el despliegue de las diversas iniciativas del área, se fue constatando un importante nivel de fracaso escolar temprano entre los niños y niñas que participaban de las actividades socio/educativa a nivel comunitario. Por lo que se decide, en primera instancia y con el apoyo financiero de Terre des Hommes (Ginebra-Suiza), crear un micro proyecto, un pequeño piloto en el Barrio de Casavalle, que pusiera en tensión las apuestas teórico-metodológicas del área de Infancia de El Abrojo, desde la educación popular, desplegando lo que llamaron una metodología de alfabetización de medio abierto, que involucraba tres dimensiones: la familia, la escuela y la comunidad, en tanto contextos de socialización primarios y contextos de aprendizaje de los niños y niñas.

En la dimensión familia: se alfabetiza en los hogares a madres y niñas y niños de primer y segundo año escolar potencialmente repetidores y/o desertores, derivados de las escuelas públicas de la zona. En la dimensión escuela, se capacita a las y los profesores en metodologías de abordaje comunitario educativas, técnicas expresivas y recreativas y en diseños curriculares para el aprendizaje de la lecto-escritura en niños y niñas de extrema pobreza. Y en la dimensión comunitaria, el proyecto constituye y fortalece una red local de alfabetización que promueve la articulación de las escuelas con otras organizaciones que actúan en el territorio y con las familias de las y los niños. De esta forma, *Tejiendo Redes*, pretendió ser un aporte en la conceptualización del fracaso escolar en niños de sectores de pobreza urbana, así como plantear miradas distintas/novedosas sobre el fenómeno de la deserción y rezago escolar y de la capacidad de retención de la escuela en estos sectores sociales.

Una vez instalado y en ejecución Tejiendo Redes, en 1996, dos años después de iniciado, se establece un convenio con la Gerencia de Programas Especiales y Experimentales del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de

Educación Pública (ANEP) para la ampliación y consolidación del modelo. Primera etapa de su apuesta estratégica con el programa, que era impactar en la política pública.

Desde la convicción de que, Tejiendo Redes, a partir de los exitosos resultados que tempranamente fue mostrando, era un aporte en muchos sentidos al acceso a los derechos de niños y niñas, a la ampliación ciudadana y a las políticas públicas. Y con el objetivo de dar visibilidad y renovar apoyos, El Abrojo lo postula a uno de los premios de la UNESCO, obteniendo en 1998 el Premio Internacional de alfabetización NOMA. El espaldarazo que significó este galardón, no solo ratificó la estrategia seleccionada, sino que diversificó el apoyo financiero, sumándose la Embajada británica y luego el Fondo de Las Américas. Sin embargo, en 2002 Tejiendo Redes finaliza su ejecución por falta de financiamiento, en medio de la crisis económica que vivía el país. Dejando como legado técnico metodológico, en ese entonces, un pormenorizado análisis en clave de políticas públicas del proyecto, denominado En las Fronteras de la Escuela.

No obstante, en 2005 al iniciar el segundo gobierno del Frente Amplio, y en el marco de los complicados indicadores educativos luego de la crisis, El Abrojo es convocado por el Consejo de Educación Primaria a realizar una transferencia metodológica del Proyecto, desde la cual se crea el Programa Maestros Comunitarios, implementándose hasta la actualidad en todo el país.

#### ■ 4) Plataforma de infancias y adolescencias de Uruguay

Es una alianza de organizaciones de primer y segundo grado comprometidas en la promoción, protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el Uruguay. Se crea en diciembre del 2020, a iniciativa de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG), el Comité de Derechos del Niño- Uruguay (CDNU), la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC), la Federación de Instituciones de Protección y Acogimiento de niñas, niños y Adolescentes (FIPANA) y la Red Pro Cuidados. Todas estas entidades a su vez, nuclean un conjunto de organizaciones con presencia en todo el país. A partir de esta convocatoria se fueron sumando otras organizaciones e instituciones (sociales, culturales, académicas, profesionales) vinculadas al campo de los derechos humanos de las infancias y adolescencias.

Tiene por objetivos: (i) Trabajar en colectivo hacia la defensa, promoción y protección de los derechos de las infancias y las adolescencias. (ii) Generar incidencia política en temáticas de infancias y adolescencias desde la perspectiva de los derechos humanos. (iii) Impulsar espacios de formación y debate a la interna de la Plataforma, sumando actores externos y socios estratégicos que permitan fortalecer las miradas y por tanto los aportes hacia construcción, seguimiento y monitoreo de las políticas públicas de infancia. (iv) Fortalecer las acciones de las organizaciones y colectivos de organizaciones desde la Plataforma y viceversa, en términos de agenda común, construcción de sentidos y comunicación. (v) Dar lugar a la voz y la participación protagónica de niñas, niños y adolescentes.

El Abrojo, como integrante de ANONG, participa activamente de esta Plataforma, desde la cual se plantean un trabajo por etapas que a la postre logre modernizar el sistema de protección de infancias y adolescencias. En el marco de la coyuntura política actual, donde cambia el signo político gubernamental luego de 15 años del Frente Amplio, hay un interés del nuevo gobierno de instalar su sello diferenciador en la relación y trabajo con la sociedad civil y no termina de dibujarse la apuesta gubernamental en ese sentido. Así entonces, se decide una estrategia colectiva y ciudadana que inicie por posicionar en la agenda pública la temática de las infancias y adolescencias, sumando aliados y visibilizando las problemáticas e intereses de las y los protagonistas, desde varias acciones:

- Una Campaña ciudadana que se despliega con mucha fuerza a través de redes sociales, principalmente, #PONETEALA ALTURA
- La realización de la Semana de los Derechos de las infancias y Adolescencias, una vez al año. Tiene el objetivo de sumar actores, visibilizar las temáticas a través de los medios de comunicación y dar protagonismo a las infancias y adolescencias. Su tercera versión se realizó la semana del 20 al 24 de noviembre de 2023, en la cual: participaron más de 5000 niños y niñas en todo el país, 50 organizaciones, 6 colectivos y 5 facultades universitarias; 20 espacios de formación y diálogo; más de 120 expositores; 150 niños, niñas y adolescentes hicieron propuestas frente a tomadores de decisión; actividades paralelas en 7 departamentos del país y 8 municipios de Montevideo; 16 medios de comunicación; 45 niños, niñas y adolescentes recibieron capacitación



Foto: © Miguel Lizana / AECID

en periodismo y vocerías; y, se firmó un Compromiso por las Infancias y adolescencias por diversos actores gubernamentales.

- La elaboración, desde ANONG; de un documento marco llamado “La Agenda de infancia y adolescencia para establecer a la infancia como prioridad” <https://www.anong.org.uy/wp-content/uploads/2023/11/Agenda-Infancia-y-adolescencia-2023-1.pdf>

#### Referencias para mayor profundización:

- 1) El Abrojo, “30 años, 30 historias”. En <https://www.elabrojo.org.uy/libro-de-30-anos-30-historias-de-el-abrojo/>. En esta publicación: (i) Acomodando el Cuerpo: Mañanas Complejas y el MIDES, Gustavo Leal. Pág. 83; (ii) Emergencias y Reducciones: Políticas de drogas y la incidencia de El Abrojo. Julio Calzada. Pág. 165; (iii) Las Letras con amor entran: Tejiendo Redes. Pág. 35
- 2) Evaluación programa Maestros Comunitarios 2022: <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/Evaluacion-Programa-Maestros-Comunitarios.pdf>
- 3) Luces y Sombras del Programa Maestros Comunitarios. Tesis de Licenciatura de Sociología, Universidad de La República: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/24243/1/TS\\_BuschiazzoCecilia.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/24243/1/TS_BuschiazzoCecilia.pdf)
- 4) Musto Clara, 2021: POLÍTICAS DE ATENCIÓN A USUARIOS PROBLEMÁTICOS DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS: EL CASO URUGUAYO [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/210505\\_livro\\_alternativas\\_de\\_cuidado\\_cap07.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/210505_livro_alternativas_de_cuidado_cap07.pdf)
- 5) Programa Tejiendo Redes: <https://www.elabrojo.org.uy/wp-content/uploads/2017/06/Briozzo-A-Rodr%C3%83%C2%ADguez-D.-En-las-fronteras-de-la-Escuela.pdf>
- 6) Villegas Pla, María Belén, 2015. Pensadores y pobreza El rol del conocimiento especializado en las políticas de lucha contra la pobreza en Uruguay. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Num. 224 pp. 71-102 ISSN-0185-1918 <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v60n224/0185-1918-rmcps-60-224-00071.pdf>

## V. Ley Lafkenche. Ley 20.249/2008 que Crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios. Chile

Fundación Superación de la pobreza  
[www.superacionpobreza.cl](http://www.superacionpobreza.cl)

Identidad Territorial Lafkenche  
[https://web.facebook.com/  
IdentidadTerritorialLafkenche/?locale=es\\_LA&  
rdc=1&\\_rdr](https://web.facebook.com/IdentidadTerritorialLafkenche/?locale=es_LA&_rdc=1&_rdr)

<https://www.youtube.com/watch?v=gw4WvAW-Vu4>

La ley 20.249/2008 que Crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios (ECMPO), más conocida como Ley Lafkenche marca un hito en el reconocimiento y reivindicación de los derechos territoriales de los pueblos originarios en Chile respecto al uso ancestral en la costa. Esta ley establece por primera vez en el país, un procedimiento para reconocer los derechos territoriales de los pueblos indígenas, caracterizados por el uso ancestral de los recursos marinos

que conforman la base de su estructura social y prácticas culturales. (CIGIDEN, 2021) Gestándose desde las demandas y propuestas de las propias comunidades lafkenches a través de un proceso de entendimiento técnico y de incidencia política con el Estado, que termina siendo la única Ley en Chile que se ha formulado de manera conjunta entre las comunidades Lafkenches y el Estado de Chile.

La estrategia de incidencia desplegada tomó diez años hasta la promulgación de la Ley. Las etapas y procesos que se sucedieron durante ese tiempo, tuvieron el desafío de hacer converger los funcionamientos institucionales propios de un pueblo ancestral, como lo es el pueblo mapuche y su cosmovisión, con los procedimientos institucionales del Estado de Chile. Para ello, contaron con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional. Entre las que se destaca:

- i) La Fundación Superación de la Pobreza de Chile a través de su Programa Servicio País, que moviliza jóvenes profesionales en acción social voluntaria a trabajar por un año en territorios vulnerables a lo



Foto: © Miguel Lizana / AECID

largo del país. Que puso a disposición entre los años 1997 y 2008, duplas técnico sociales de jóvenes profesionales que en un primer momento llegaron al territorio a apoyar procesos productivos, pero que a la postre, se constituyeron en el “equipo técnico” de la Identidad Territorial Lafkenche en toda la negociación con el Estado.

- ii) Ayuda Popular Noruega, ONG de desarrollo que apoyó técnica y financieramente la organización Lafkenche. Posibilitando el conocimiento e intercambio “entre pares” como el movimiento indígena ecuatoriano, por una parte y por otra, apoyando financieramente un importante porcentaje de los gastos que significó todas las actividades del proceso.

El Estado de Chile en el año 1991, aprueba la Ley N°18.892 de Pesca y Acuicultura, que regula los procedimientos de explotación de los recursos marinos y los actores que tendrán los derechos y facultades para su explotación. Estableciendo la figura de áreas de manejo y explotación de los recursos bentónicos (“parcelas” en el mar, ríos y lagos de usufructo privado) reconociendo el derecho de su explotación solamente a organizaciones de pescadores artesanales. En estos términos la Ley desconoce la existencia de los pueblos originarios que viven de los recursos marinos, como lo son los Lafkquenche (gente de mar), una de las identidades territoriales dentro del pueblo mapuche, que se caracteriza por habitar los territorios costeros.

Este hecho marcó un hito en la organización del pueblo mapuche Lafkenche, pues hasta ese momento las comunidades no estaban articuladas en torno a su identidad territorial. Las y los dirigentes de las comunidades Lafkenche del municipio de Tirúa comenzaron a reunirse y a analizar las implicancias que tendría esta Ley para su vida y tradiciones. Pues el territorio marino para ellos no solo significa un recurso para ser explotado, sino que es la base de su cultura; y, a partir de ese momento, dejarían de tener libre acceso y/o deberán adoptar formas organizativas occidentales para acceder, debiendo constituirse en sindicatos de pescadores artesanales.

En ese escenario, los dirigentes comenzaron una gira por el resto de las comunidades mapuches de la costa, para dialogar en torno a las problemáticas que esta Ley les estaba acarreado e invitándoles a que buscaran juntos caminos para defender sus derechos ancestrales de acceso al mar. Hasta ese momento, las reivindicaciones del pueblo mapuche habían sido solo de tierras y por primera vez, se ven

enfrentados a tener que hacer acciones de defensa del mar. De esta forma se constituyen la Asociación Indígena Identidad Territorial Lafkenche (ITL) que la reactivar el propio proceso identitario de un pueblo que ha sido históricamente aculturizado y erradicado a reducciones a través de sistemáticas políticas públicas del Estado de Chile.

Identidad Territorial Lafkenche (ITL) se constituyó en el marco de referencia de las organizaciones lafkenche y williche identificadas con el entorno marino costero, el lafkenmapu, su rol era eminentemente político y propositivo para dialogar con la estructura del Estado una nueva Ley. El desafío era grande, los grupos de interés que estaban en escena eran varios y poderosos: las empresas salmoneras, la pesca industrial, la pesca artesanal e incluso algunas ONGs ambientalistas.

La toma de decisiones en la Identidad Territorial Lafkenche consta de varios pasos: 1. Sistematizar acuerdos y discordancias, y discutir éstas de manera permanente con una asamblea abierta de dirigentes, que contara con la representación de todos los territorios. 2. Estos acuerdos eran presentados a las bases por los dirigentes que asistían a la asamblea; en el caso de los puntos discordantes, éstos igualmente eran expuestos y discutidos, considerando en todo momento criterios de carácter cultural en la definición de “pisos de negociación”. 3. El resultado de estas conversaciones locales eran llevadas nuevamente a la asamblea, para que luego los dirigentes de ITL los presentara a su contraparte del gobierno.

Se decidió como primer paso proponer reformas a la ley de pesca, a partir de lo cual se entregó una propuesta al gobierno en 2001, en el marco de las negociaciones en una mesa de trabajo compuesta por autoridades públicas de nivel central y regional (Ministerio de Planificación, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), organización de sociedad civil y las organizaciones indígenas. No obstante, las mismas no fueron consideradas en la primera reforma que se le hizo a la Ley.

A partir de ese momento, inician una nueva fase en su estrategia, tomando en consideración dos elementos centrales: el rol del Alcalde Millabur, que le permitía participar de los espacios formales de la institucionalidad política del país, por lo que el desafío era lograr una reunión con el Presidente de la República de la época, Ricardo Lagos. Quien, en el marco del proceso de reivindicación de tierras del pueblo mapuche que se sucedía principalmente en



Foto: © AECID

el territorio mapuche del interior del país, había señalado la necesidad y urgencia de buscar el diálogo con el movimiento mapuche reivindicativo, lo que se constituyó también en una ventana de oportunidad.

El alcalde Millabur, a través de un trabajo de lobby con un diputado de la zona, consiguen la audiencia con el presidente Lagos, pero al interior de la ITL se dio una fuerte discusión respecto de la pertinencia de ir a negociar con el presidente, pues las reivindicaciones del propio pueblo mapuche por sus tierras, estaba siendo fuertemente reprimido por el gobierno. Finalmente, la ITL decide que asistirán a la reunión, pero con la condición que fuera una reunión privada. Lo que fue acetado por el presidente, a pesar que en términos de imagen pública le jugaba a favor informar a los medios de esa reunión.

A la reunión asiste la directiva de la Identidad Territorial Lafkenche con su equipo técnico que eran los profesionales de Servicio País. Presentando con una alta rigurosidad técnica el impacto negativo que implicaba la actual ley y la propuesta general de un nuevo marco legal que protegiera los derechos del pueblo lafkenche. Esa reunión terminó con el acuerdo de que la Identidad territorial Lafkenche le entregaría una propuesta para la crear un proyecto de Ley y que el presidente iría al propio territorio a recibirla.

El proceso de elaboración de la propuesta demoró aproximadamente un año, en el cual se visitó a todas las comunidades y se les consultó la visión, usos y propuesta que se quisieran incluir. Se realizaron además encuentros y congresos para discutir las propuestas. Así mismo, se debió desplegar un intenso trabajo técnico para “traducir” los sentidos más cosmogónicos de la visión del pueblo lafkenche de su territorio a un lenguaje más técnico de política pública occidentalizado y se articuló con profesionales especialistas en temáticas legales y técnicas. Una vez concluida la propuesta, se coordinó con la autoridad respectiva la fecha y el lugar donde se recibiría al Presidente de la República para entregarle la propuesta.

Se reunieron más de 5000 personas en la localidad de Tragua Tragua de la comuna de Puerto Saavedra, provenientes de todos los sectores del Lafkenmapu, se realizaron diversas ceremonias y rogativas el día anterior a la reunión. No obstante, en la mañana del 10 de marzo de 2004,

se comunica a la ITL que el Presidente no asistirá y en su remplazo irá el Ministro de Planificación Nacional. Se rompió el diálogo con el Gobierno de parte de todo el movimiento Lafkenche.

Un año después, el Presidente les llama nuevamente a una reunión al Palacio de Gobierno, donde pide disculpas por no haber asistido al encuentro y, comunica que se iniciará la elaboración del proyecto de ley. Frente a lo cual se establece un trabajo conjunto entre: el equipo técnico del gobierno compuesto por Ministerio de Planificación Nacional (actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia) y la Subsecretaría de Pesca. Y el equipo de la Identidad Territorial Lafkenche compuesto por sus dirigentes, los profesionales Servicio País y la Fundación Instituto de Desarrollo Indígena. Quienes acordaron una serie de criterios con los que operaría una nueva ley: a) se crearía una figura jurídica especial de protección de uso marítimo de pueblos originarios, de acuerdo a los deseos de las comunidades; b) se debería delimitar el área de reclamación de derechos costeros a la que se podría acceder; y c) no se podrían expropiar derechos ya entregados o constituidos por la ley anterior.

Así entonces, por primera vez en Chile se elabora un anteproyecto de Ley con este nivel de participación. Fue un trabajo mancomunado cuyas reuniones se efectuaron en el territorio, y demoró en torno a 10 meses, la redacción final del anteproyecto de Ley de “Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios”, que fue enviado por el presidente Lagos al Parlamento en 24 de agosto de 2005, a través del mensaje N°127-353.

Una vez establecido el Anteproyecto de ley y presentado al parlamento, comienza otro capítulo de la estrategia de incidencia de la ITL:

- i) Socialización del anteproyecto de ley con todas las comunidades Lafkenches, para que también los dirigentes locales asumieran el rol de voceros en sus propios territorios, iniciando un trabajo de lobby con sus Diputados y Senadores para que votaran a favor de la Ley en el Parlamento.
- ii) Se habilitó la llamada “Casa Lafkenche” en la ciudad de Temuco, constituyéndose en el espacio de coordinación donde llegaban las y los dirigentes de todos los territorios para conocer los avances del proceso legislativo y definir quienes viajarían a Valparaíso y/o Santiago.



Foto: © Miguel Lizana / AECID

- iii) Se desarrolló una estrategia de lobby parlamentario que tenía una dimensión simbólica y técnica. Las y los dirigentes asistían con sus trajes típicos marcando presencia tanto en la sala, siguiendo la discusión parlamentaria, como en los pasillos del Congreso Nacional; y, además se fijaban reuniones con parlamentarios y sus asesores de todas las bancadas políticas para dialogar sobre el proyecto de Ley.

La discusión parlamentaria tuvo un apoyo transversal de parte del conglomerado oficialista de la época, la Concertación de Partidos por la Democracia, donde se relevaba no sólo la necesidad de respetar la identidad y raíces ancestrales sino también la búsqueda de paz social. Por su parte, el conglomerado de oposición, la Alianza por Chile, también apoyó la moción, logrando el 8 de noviembre de 2005 su aprobación por unanimidad en la Cámara de Diputados. En la Cámara del Senado, la discusión continuó por dos años más, pero finalmente el 20 de noviembre de 2007 fue aprobada, publicándose en el Diario Oficial el 16 de febrero de 2008.

Durante todo 2008, el mismo equipo que trabajó en la redacción de la Ley, del gobierno y de la ITL, se abocó al trabajo de la redacción del Reglamento, para ello la ITL junto con sus Profesionales Servicio País, realizó una serie de talleres y consultas en las comunidades del *lafkenmapu*, todo lo cual se constituyó en insumos para el Reglamento que fue publicado en mayo de 2009.

La Ley 20.249/2008 que Crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios (ECMPO), conocida coloquialmente como Ley Lafkenche por el proceso llevado a cabo para su aprobación. Es en realidad una ley que garantiza derechos de todos los pueblos originarios del país. Así mismo, desde una perspectiva de ciudadanía y profundización democrática, el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios, se transforma en un instrumento para la gobernanza colectiva e intercultural de bienes naturales comunes, como es el caso del borde costero y sus recursos.



Foto: Aniri en Pixabay

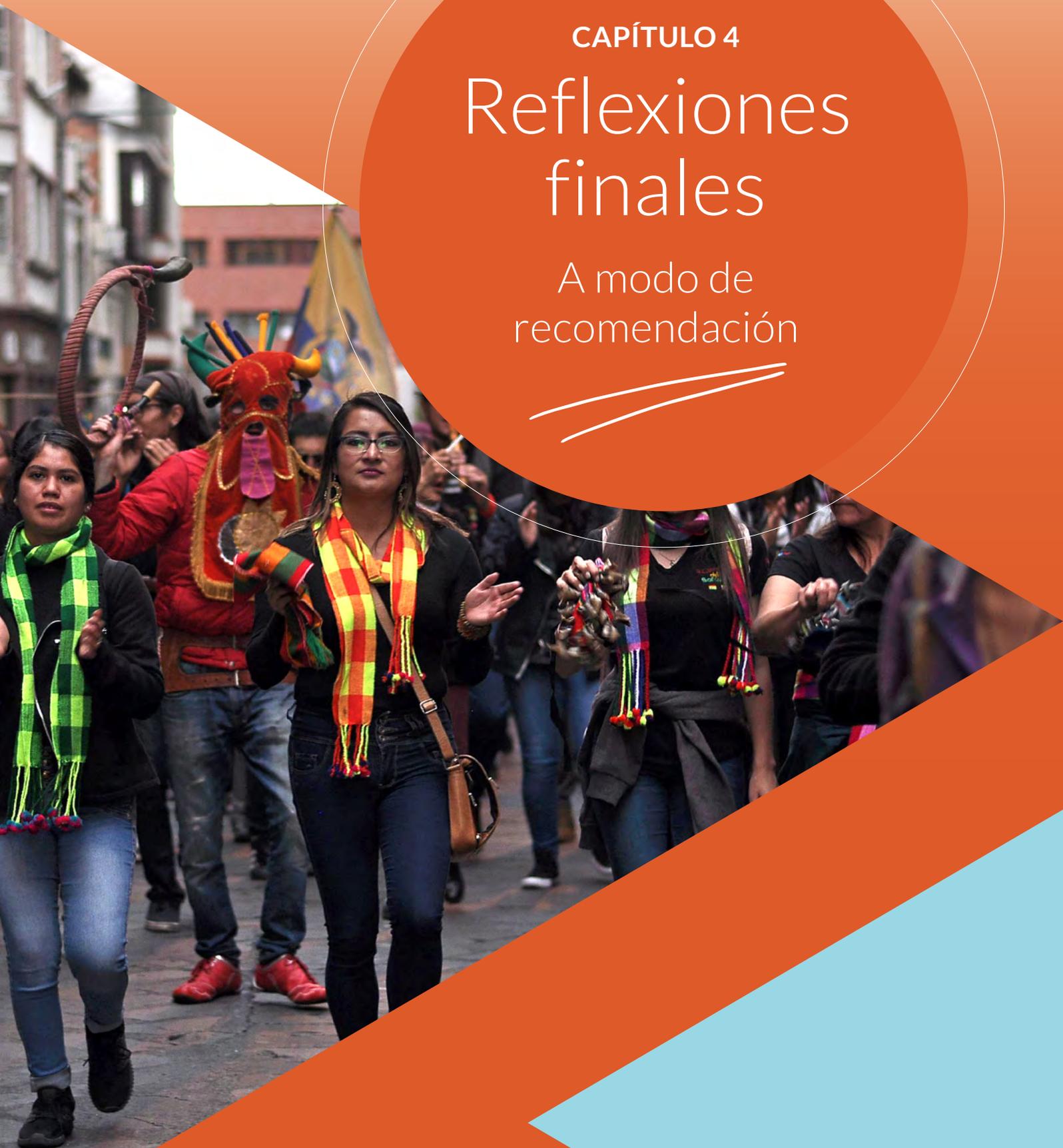
### Referencias para mayor profundización:

- 1) CIGIDEN, 2021. Hacia una nueva ley de costas: desafíos y aprendizajes de la Ley Lafkenche. [https://www.cigiden.cl/wp-content/uploads/2021/08/PP\\_LeyLafkenche\\_ISBN-Digital-1.pdf](https://www.cigiden.cl/wp-content/uploads/2021/08/PP_LeyLafkenche_ISBN-Digital-1.pdf)
- 2) CONAPACH, 2017. Declaración de director de CONAPACH: “La ley Lafkenche es una excelente herramienta para la conservación ambiental que está siendo mal utilizada”. <https://www.conapach.cl/director-de-conapach-la-ley-lafkenche-es-una-excelente-herramienta-para-la-conservacion-ambiental-que-esta-siendo-mal-utilizada/>
- 3) Delamasa G. y Flores F, 2012 . “Incidencia del movimiento indígena en la Ley que crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios” [https://www.academia.edu/31726715/Incidencia\\_del\\_movimiento\\_ind%C3%ADgena\\_en\\_la\\_Ley\\_que\\_crea\\_el\\_Espacio\\_Marino\\_Costero\\_de\\_los\\_Pueblos-Originarios\\_en\\_Chile](https://www.academia.edu/31726715/Incidencia_del_movimiento_ind%C3%ADgena_en_la_Ley_que_crea_el_Espacio_Marino_Costero_de_los_Pueblos-Originarios_en_Chile)
- 4) Fundación Superación de la Pobreza, 2020. Documental LAFKEN, la historia de su Ley. <https://www.youtube.com/watch?v=gw4WvAW-Vu4>
- 5) Henríquez A. 2013. Participación indígena: desarrollo y alcances en torno a la participación ambiental. <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v19n2/art08.pdf>
- 6) Huenul Susana, 2012: Construcción sociopolítica de la “ley lafkenche” <https://www.comunidadhistoriamapuche.cl/wp-content/uploads/2012/04/descargar-9.pdf>

CAPÍTULO 4

# Reflexiones finales

A modo de  
recomendación



Los organismos internacionales como Naciones Unidas, la OCDE, la SEGIB han puesto alertas respecto de la actual situación del espacio cívico, en relación a su reducción y debilitamiento, en concomitancia con los indicadores que anualmente entrega el *Monitor del estado del espacio cívico en el mundo* de CIVICUS y como consecuencia de ello, han desplegado esfuerzos para relevar la importancia de fortalecer/profundizar el propio espacio cívico, así como la gobernanza democrática, para poder avanzar en el desarrollo sostenible.

En efecto, NNUU en 2020 publica “Nota de Orientación de las Naciones Unidas sobre la protección y promoción del espacio cívico”, PNUD hace lo suyo en 2021 con “Marcos Jurídicos que Regulan el Espacio Cívico. Guía Básica”, en 2022 la OCDE publica “La Promoción y Protección del Espacio Cívico: Fortalecer la alineación de los estándares y lineamientos internacionales; Aspectos Claves” y SEGIB en su “III Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2023-2026”, incorpora una línea de actividades y acciones dirigidas al fortalecimiento de las OSC para contribuir al diálogo entre éstas y sus respectivos gobiernos. Todo lo cual da cuenta no solo de la preocupación de estos organismos, sino de su legítimo interés de contribuir a la recuperación y fortalecimiento del espacio cívico. Lo que se complementa con las diferentes instancias de diálogo y recursos para la acción que tienen -más o menos- disponible, de acuerdo a la naturaleza de cada organismo para que las OSC participen en los diálogos, conferencias y esfuerzos para el logro de la agenda común de desarrollo sostenible; todos espacios informativos y consultivos no vinculantes, por cierto.

No obstante, al momento de revisar los diferentes acuerdos y compromisos que los Estados alcanzan en estos espacios supranacionales, expresados en sus documentos de trabajo, declaraciones, marcos de entendimientos u otros, se da la paradoja de que las OSC son invisibilizadas respecto de su rol como actor relevante en el trabajo para el alcance de los objetivos comunes. Se las considera, qué duda cabe, al momento de hablar de actores sectoriales como mujeres, jóvenes, indígenas y afrodescendientes; pero para ser consecuente con los esfuerzos mencionados en el párrafo anterior, se hace fundamental que estos organismos contribuyan a visibilizar a las Organizaciones de la Sociedad Civil como un actor relevante en los esfuerzos para el logro de los ODS y de cada compromiso que se asume en los espacios multilaterales, tal cual ocurre con el sector privado empresarial y con la academia. Para mayor ahondamiento respecto de este punto, se puede mencionar:

- En el documento elaborado por CEPAL presentado en la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno “Iberoamérica: espacio de oportunidades para el crecimiento, la colaboración y el desarrollo sostenible” no se menciona ni una sola vez: OSC, ONG, sociedad civil, espacio cívico.
- Igualmente, en los documentos emanados de la misma Cumbre: Carta Medioambiental, Ruta crítica para alcanzar una seguridad alimentaria incluyente y sostenible y Carta Iberoamericana de derechos digitales, solo en la última se menciona el concepto de “sociedad civil”, pero sólo a propósito de citar objetivos del año 2007.

En este sentido, y entendiendo el rol de “tercera parte multiparcial” de estos organismos, en la relación entre los Estados y sus OSC y del genuino interés en apoyar el fortalecimiento del espacio cívico, se recomienda no solo que se sigan manteniendo los espacios existentes que brindan a las OSC, sino que los mismos puedan generar evidencia hacia los Estados, respecto de la importancia y sobre todo la diferencia en integración, sostenibilidad, pertinencia y ampliación de derechos que involucra contar con este actor en los espacios decisionales estratégicos para avanzar en los desafíos estructurales del desarrollo sostenible a partir de:

- Buscar fórmulas que visibilicen a las OSC como un actor incumbente en los desafíos y compromisos de desarrollo sostenible que asumen los Estados en estos espacios supranacionales/internacionales, como propiciar que las OSC participen del *diálogo político interactorial* que se da en el contexto de las Cumbres.
- Propiciar espacios de trabajo colaborativo con las OSC que mandaten a los Estados a revisar sus políticas y el fortalecimiento del espacio cívico.
- Propiciar y apoyar un Observatorio Iberoamericano de políticas públicas con protagonismo de las OSC respecto del diálogo técnico-político para complementar la cooperación que se da entre los Estados.
- Financiar proyectos multiactoriales que cuenten con la participación del Estado, el sector privado empresarial y las OSC.

### La ‘cosa pública’ es más amplia que el ámbito estatal

En la Declaración final del XIV Encuentro Cívico Iberoamericano de 2023, las OSC allí reunidas se comprometieron a “profundizar y alimentar el diálogo con nuestros Estados, a aportar los saberes de las organizaciones sobre los temas que nos atañen, a profundizar nuestras alianzas como organizaciones y lograr aportes constructivos, desde una mirada crítica. La sociedad civil deber ser activa, respetada y valorada en todos los países porque, tal como venimos haciendo históricamente, la sociedad civil es aliada de los gobiernos para construir sociedades más justas” (<https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracion-Final-del-XIV-Encuentro-Cívico-Iberoamericano-2023.pdf>)

La *sociedad civil es aliada de los gobiernos*, este es el elemento central que releva una vez más el sector de las OSC en el marco del espacio iberoamericano. Es también la invitación a los Estados y gobiernos de la región para reconocer el aporte que significa la acción de las OSC en el ámbito de lo público; las experiencias exitosas de incidencia presentadas en el Capítulo 3 así lo demuestran: aportan experiencia, recursos, conocimientos, enfoques promocionales (de derechos humanos, de género), reducen brechas sociales, constituyen “puntos de partida” para diálogos multiactoriales, para incorporar diversidad de visiones.

En definitiva, las OSC ejercen un rol de complementariedad crítica de los gobiernos, enriqueciendo la acción pública, contribuyendo al logro de los objetivos estatales: mejorando cualitativamente la respuesta de las políticas públicas a las demandas ciudadanas como también a una mayor capilaridad de las mismas ampliando el acceso de la población, redundando en todos los casos en la profundización democrática y en la ampliación de derechos.

Desde esta convicción es que se ha construido la presente Guía, esperando incentivar nuevas acciones y experiencias exitosas de incidencia de las OSC en las políticas públicas en cada uno de sus países, ampliando sus espacios en el contexto de la gobernanza democrática iberoamericana. Desde este mismo lugar, las recomendaciones hacia las administraciones públicas de los Estados iberoamericanos, no pueden más que hacerse eco de las recomendaciones que han señalado las propias OSC en la Declaración Final de XIV Encuentro Cívico Iberoamericano, ya mencionado más arriba, respecto a la promoción del espacio cívico y la defensa y protección de quienes son sus protagonistas, a saber:

- Garantizar los derechos y libertades de reunión, asociación y expresión. Acabar con la criminalización de la sociedad civil; garantizar los espacios para la participación ciudadana. Crear las condiciones políticas, sociales, jurídicas, económicas y financieras para que la sociedad civil organizada actúe en condiciones de autonomía y como actor de derecho propio, reconociendo su diversidad de funcionamiento y objetivos, así como los diferentes roles que desempeña.
- Establecer mecanismos de participación y diálogo de forma estructurada, institucionalizada, inclusiva y accesible, asegurando la transparencia de



Foto: © AECID

los procesos y el acceso a toda la información relevante.

- Fortalecer las estrategias de cooperación Sur-Sur, poniendo en valor la rica experiencia de trabajo para el desarrollo dentro de la región.
- Asegurar la participación de las organizaciones sociales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

### “Incidir es insistir”

“Incidir es insistir”, sencilla y significativa frase que esboza/resume la tarea de llevar a cabo procesos de incidencia en política pública desde las OSC, en dos sentidos: primero, nos refiere a una actividad, acción, estrategia que debe ser *reiterada* buscando las oportunidades y momentos precisos para situarse en el diálogo técnico político de los tomadores de decisión y sus equipos técnicos, con ideas y propuestas en una lógica colaborativa desde la experiencia y conocimiento especializado de las OSC; y, en segundo lugar, nos refiere a procesos que requieren de tiempos largos, por lo que el insistir se hace sinónimo del persistir en la tarea con la convicción y creatividad de quienes saben que es el camino correcto.

No queda mucho más que recomendar a las OSC luego de que la presente Guía, por su propia naturaleza, recomienda y reflexiona sobre muchos elementos al respecto. Por lo que el párrafo anterior busca dejar en el imaginario colectivo el hecho de que el trabajo de incidir en política pública desde el sector de las OSC es un desafío permanente y necesario, nada fácil, con poco reconocimiento y con alto uso de recursos; pero a su vez, marca la diferencia en las sociedades donde existe, respecto de las cuales no se cuenta con márgenes de acción de la sociedad civil.

No queda más entonces que insistir en el hecho que en este camino no hay recetas, sí experiencias y sí herramientas técnicas, todas las cuales han de ser tomadas y aquilatadas de acuerdo a la medida de la propia realidad social y política en la que se interviene. Pues tal como se señala en el documento, existen tantas estrategias o mecanismos para incidir en las políticas públicas, con diferentes niveles de profundidad y aproximaciones diversas, como diversas son las temáticas a atender, las OSC que los lideran y las sociedades en que se despliegan.

Se invita a las OSC a mirar la incidencia en política pública como un proceso dinámico, cambiante y exigente en el cual no se transita de manera lineal desde un punto a otro. Por el contrario, la propia interacción entre los diferentes actores

va produciendo coyunturas y hechos sociales que obligan permanentemente a remirar el plan y la estrategia establecida; encontrando en ese camino nuevas dificultades, pero también nuevos recursos y oportunidades para alcanzar los desafíos. De esto precisamente dan cuenta las experiencias exitosas seleccionadas en este estudio, respecto de las cuales se invita a revisarlas en su propio contexto y momento histórico, aguzando la mirada en los elementos y contextos que se constituyeron en *recursos* a los cuales se echó mano al momento no solo de planificar la estrategia de incidencia sino especialmente en los momentos de *inflexión, replanteamiento, de ajustes, de avances*. No se debe perder de vista que los límites de la acción son los que las propias OSC se plantean en el marco de su conocimiento, experiencia, alianzas y creatividad para hacer posible lo que aparentemente no lo era.

Para finalizar hay que subrayar nuevamente, la relevancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

y la Agenda 2023 como cartas de navegación consensuada por los Estados, gobiernos y organismos a nivel mundial, que entregan un marco referencial respecto de *cómo entender y cómo avanzar* en los grandes conceptos y desafíos: el desarrollo, la sostenibilidad, los derechos humanos, los enfoques de género, multiactorales, medioambientales, entre otros. La Agenda 2023, que cuenta con elementos que durante años han sido las banderas de lucha de las OSC a nivel mundial e Iberoamericana, es el marco común desde donde cada país y sus actores se despliegan hoy. Es en concreto un recurso muy importante a tener en consideración en cualquiera de los procesos de incidencia que se asuman por parte de las OSC. Las cuales deben siempre desplegar toda su creatividad y experiencia técnica y política para lograr incidir y hacer de sus sociedades un mejor lugar, un mejor espacio cívico y de integración.



Foto: © Miguel Lizana / AECID

## ▶ ANEXO METODOLÓGICO

Para el desarrollo del presente estudio, se utilizaron diversas técnicas de investigación social de carácter primario y secundario que se describirán a continuación, para sistematizar información con el doble objetivo de: (i) Establecer las definiciones conceptuales básicas que permitieran una comprensión del contexto, los actores y los escenarios normativos, que relevan la importancia de actuar de manera incidente en políticas públicas. (ii) Recabar información robusta, suficiente y contrastada para abordar la elaboración del Capítulo 2: Guía Metodológica de Incidencia en Políticas Públicas, desde la experiencia relevante de OSC Iberoamericanas.

A continuación, se presenta cada una de las herramientas utilizadas y su alcance:

### a) Levantamiento de información secundaria

A través de revisión y análisis bibliográfico con un doble objetivo: (i) identificar el *estado del arte* de las temáticas del estudio, tales como espacio cívico, participación, políticas públicas, incidencia, sociedad civil, buenas prácticas, para situar el escenario actual en la región iberoamericana y la relevancia de actuar en el mismo. (ii) obtener evidencia respecto de los proyectos y experiencias exitosas identificadas, que posibilite una mayor comprensión de los resultados e impacto de las mismas.

Se constatan dos elementos que sobresalen en el trabajo a este nivel; el primero de ellos es que existe una importante coincidencia en la preocupación respecto del debilitamiento y reducción del espacio cívico, a nivel mundial e iberoamericano, por parte de las instituciones multilaterales, de cooperación y centros de investigación. Un indicador de ello es la proliferación de publicaciones que diagnostican la situación y proponen estrategias para atenderla.

El segundo elemento es que, quizá por este mismo diagnóstico de un *espacio cívico* debilitado, es que existe una buena cantidad de “Manuales” para la participación incidente, que abordan ejemplos, visibilizan acciones y entregan recomendaciones y herramientas para actuar desde diferentes sectores y temas; incorporando pormenorizadas herramientas y técnicas, con el objetivo de formar a las OSC para iniciar procesos de participación incidente.

Todo esto contrasta con la menor información disponible respecto de experiencias exitosas de incidencia en política pública, de evaluaciones de proceso y resultados que puedan entregar evidencia, que permita poner en valor dichos procesos para, entre otras cosas, tributar a los propios espacios cívicos para su fortalecimiento.

### b) Consulta online a ONGs Iberoamericanas y organizaciones de segundo nivel.

En coordinación con la investigadora del Estudio paralelo sobre el Espacio Cívico Iberoamericano, se elaboró un instrumento de consulta que fue enviado a un importante número de OSC y organizaciones de segundo nivel de los 22 países de la región iberoamericana. En el mismo se incluyeron dos preguntas para indagar respecto de experiencias exitosas de incidencia en política pública, a saber:

- Si conoce algún caso de impacto positivo de la participación de la sociedad civil sobre las políticas públicas, por favor describalo a continuación.
- ¿Cuáles considera que fueron los factores conducentes a dicho resultado?

Desafortunadamente, la participación de las OSC fue extremadamente limitada. Al cierre de la etapa de levantamiento de información de este estudio, solo 18 organizaciones habían respondido la Consulta. De este total se observa:

- Participaron un total de 13 ONGs, 4 redes de segundo nivel y 1 sola de tercer nivel.
- Representación de solo 11 países de la región iberoamericana: España y Portugal destacan con 3 organizaciones cada uno; le siguen Argentina, Chile y Ecuador con la participación de 2 organizaciones cada una; y de los restantes Paraguay, Andorra, Bolivia, Ecuador, Colombia y Guatemala participó solo una organización de cada país.
- Un total de 13 organizaciones (72%) declara que parte de su trabajo es “Incidencia en Políticas Públicas.
- Solo 12 organizaciones (67%) responde a las preguntas respecto de conocer experiencias exitosas. Sin embargo, solo 4 de estas responde de manera pertinente a la pregunta. Una posibilidad es que no se haya comprendido la pregunta, pero



Foto: © Miguel Lizana / AECID

al revisar cada una, la verdad es que las respuestas fueron más bien: genéricas, de proceso o no incidentes.

En definitiva, respecto de la identificación de experiencias exitosas de incidencia a través de esta Consulta online, solo se obtuvieron 4 experiencias, de las cuales solo 2 se incorporaron al presente estudio. En tanto que, de las dos restantes no seleccionadas, una no contaba con suficiente información para documentar la experiencia y la segunda, no se seleccionó para no sobre representar experiencias de un solo país.

### **c) Entrevistas en profundidad**

Se desarrollaron un total de 14 entrevistas en profundidad con actores relevantes en los diferentes ámbitos que aborda el estudio: expertos en temas de participación social y políticas públicas, en cooperación internacional, representantes de ONGs, activistas sociales, entre otros. El cuadro a continuación entrega el detalle de las y los entrevistados:

Nº	Nombre	Información
1	Gonzalo Delamasa	Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden, Holanda. Experto en políticas públicas, sociedad civil y participación.
2	Nicole Romo	Profesor titular e investigador de la Universidad de Los Lagos. Investigador Adjunto del COES. Chile
3	Susana Agüero	Jefa de la División Público-Privado del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Chile
4	Francis Valverde	Presidenta de la Liga Iberoamericana y Directora Ejecutiva de ACHNU. Chile
5	Alejandra Solla	Directora Ejecutiva de la Liga Iberoamericana y Directora de la Fundación SES. Argentina Reunión conjunta en Santiago de Chile.
6	Ricardo Montero	Coordinador Técnico Regional del Consejo Agropecuario Centroamericano del SICA. Costa Rica
7	Adolfo Vásquez	Director Programa Garantías Verdes para Países Competitivos. BID Lab-FIP-Mancomunidad Copanchorti. Guatemala
8	Rolando Kandel	Director Adjunto de la Fundación SES. Argentina
9	Mercedes Vaca	Coordinadora Guía Egreso
10	Evelyn Rolón	Joven Activista de Guía Egreso Coordinador del Área de Incidencia de DONCEL Argentina.
11	Samuel Villena	Reunión conjunta
12	Agustín Carrizosa	Director Ejecutivo del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, CIRD. Paraguay
13	Pedro del Prato	Coordinador del Programa Socio Laboral de El Abrojo. Uruguay Vocal de la Liga Iberoamericana
14	Maite Serrano	Directora de La Coordinadora de ONGD de España

# Bibliografía



- 1) Aguilar Villanueva, Luis, 1992 “El estudio de las políticas públicas” [https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva\\_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf](https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf)
- 2) Alternativas y Capacidades (AC), 2010. “Manual de incidencia en políticas públicas”. Varios Autores. <https://alternativasycapacidades.org/wp-content/uploads/2019/04/Manual-Incidencia-en-Politicas-Publicas.pdf>
- 3) BCN, 2023. “Legislar para el Desarrollo Sostenible: Análisis del trabajo legislativo desde el enfoque de los ODS” [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/90822/4/Legislar\\_para\\_el\\_desarrolllo.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/90822/4/Legislar_para_el_desarrolllo.pdf)
- 4) Canto Chac, Manuel, 2008. “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. En Revista Política y Cultura, otoño 2008, núm 24, pp. 9-37. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a2.pdf>
- 5) CARE, 2016. “Manual de incidencia de CARE Internacional”. <https://www.care-international.org/files/files/Manual%20de%20Incidencia%20de%20CARE%20International.pdf>
- 6) Centro de Colaboración Cívica (CCC), 2022 “La incidencia en Políticas Públicas locales desde Organizaciones de la Sociedad Civil: Sistematización de Experiencias y Guía de Herramientas”. <https://colaboracioncivica.org/uploads/CCC-Incidencia-V5.pdf>
- 7) CIVICUS, 2022. “Plan estratégico de Civicus 2022-2027. [https://www.civicus.org/documents/strategic-plan/CIVICUS-strategic-plan-2022-2027\\_es.pdf](https://www.civicus.org/documents/strategic-plan/CIVICUS-strategic-plan-2022-2027_es.pdf)
- 8) Delamasa G y Thayer L., 2016 “Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios”. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612016000300006](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612016000300006)
- 9) Delamasa, Gonzalo, 2011. “Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades”. En “Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 10, N°30, 2011, p. 45-75”. <https://www.scielo.cl/pdf/polis/v10n30/art03.pdf>
- 10) OS, 2023. “Estudio: Buenas prácticas de participación ciudadana en la gestión pública”. <https://organizacionesociales.gob.cl/wp-content/uploads/2023/01/Estudio-Experiencias-de-buenas-practicas.pdf>
- 11) Fundación Cambio Democrático (FDC) y Fundación Directorio Legislativo, (2011) “Manual de Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos”. <http://45.79.210.6/wp-content/uploads/2017/04/INCIDENCIA-COLABORATIVA-EN-LOS-PODERES-LEGISLATIVOS.pdf>
- 12) Gonzáles, Inés y Garay Candelaria, “Incidencia en políticas públicas y construcción de ciudadanía”. [https://escuelamujer.com/docs/modulo1/6\\_Incidir\\_en\\_Politicas\\_Publicas.pdf](https://escuelamujer.com/docs/modulo1/6_Incidir_en_Politicas_Publicas.pdf)
- 13) ICNL/PNUD, 2020. “Marcos jurídicos que regulan el espacio cívico”. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-12/PNUD-ICNL-Marcos-Jur%C3%ADdicos-Espacio-C%C3%ADvico-Gu%C3%ADa-B%C3%A1sica-SP.pdf>

- 14) ILPES/CEPAL, 2015. La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, (LC/L.4069/Rev.1, LC/IP/L.342/Rev.1) <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cd9c99d5-a80a-465d-ad68-2975f3c02a8d/content>
- 15) Instituto para la evaluación de políticas públicas, 2020. “Guía de evaluación de diseño de políticas públicas”. [https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Methodologias/Guia\\_de\\_Evaluacion\\_de\\_Disenio.pdf](https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Methodologias/Guia_de_Evaluacion_de_Disenio.pdf)
- 16) IPFSL, 2023. “Informe Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado”. <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/08/Informe-Comision-Asesora.pdf>
- 17) Irarrázaval, I., Sagredo, M. y Streeter, P. 2020. “Relación Estado-organizaciones de la sociedad civil. Experiencia internacional y orientaciones para Chile”. Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy. <https://politicaspublicas.uc.cl/content/uploads/2021/10/relacion-estado-organizaciones-sociedad-civil-uc-cpp.pdf>
- 18) La Liga Iberoamericana, 2019. Encuentros cívicos iberoamericanos: Historia, trayectoria y presente”. <https://www.segib.org/?document=encuentros-civicos-iberoamericanos-historia-trayectoria-y-presente>
- 19) Naciones Unidas, 2023. “Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común 3: Participación significativa de los jóvenes en los procesos decisivos y elaboración de políticas”. [https://digitallibrary.un.org/record/4009368/files/%5EEOSG\\_2023\\_3%5E--EOSG\\_2023\\_3-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/4009368/files/%5EEOSG_2023_3%5E--EOSG_2023_3-ES.pdf)



Foto: © AECID

- 20) Naciones Unidas, 2020. “Nota de Orientación de las Naciones Unidas sobre la protección y promoción del espacio cívico”. <https://reliefweb.int/report/world/nota-de-orientaci-n-de-las-naciones-unidas-sobre-la-protecci-n-y-promoci-n-del-espacio>
- 21) OCDE, 2022. “La Promoción y Protección del Espacio Cívico: Fortalecer la alineación de los estándares y lineamientos internacionales; Aspectos Claves”. <https://web.archive.oecd.org/2023-05-24/658219-protecting-and-promoting-civic-space-highlights-es.pdf>
- 22) OCDE, 2020. “Digital transformation and the future of civil space to 2023”. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/79b34d37-en.pdf?expires=1707187232&id=id&acname=guest&checksum=BA93D0C91BCD8862A95C84349749D97A>
- 23) OXFAM Internacional, 2018 “Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)”. Rosa Cañete Alonso <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-161118-es.pdf;jsessionid=468A55869ACAAEB801A3469D6C1E0EF1?sequence=1>
- 24) PIFCSS, 2023. “Sistematización de iniciativas, diálogos estructurados y seminario virtual sobre alianzas multiactor en Iberoamérica”. <https://www.cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/ME-Informe-Final-Alianzas-Multiactor-en-Iberoamerica-Espanol.pdf>



Foto: Makalu en Pixabay

- 25) PNUD, 2022 “Reimaginando la Gestión del Conocimiento. Estrategia y marco de acción 2022-2025”. <https://cepcuyo.com/wp-content/uploads/2022/11/PNUD-Reimaginando-la-Gestion-del-Conocimiento-2022-2025.pdf>
- 26) PNUD and International Center for not-for-profit Law (ICNL), 2021. “Marcos Jurídicos que Regulan el Espacio Cívico. Guía Básica”. En: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-12/PNUD-ICNL-Marcos-Jur%C3%ADdicos-Espacio-C%C3%ADvico-Gu%C3%ADa-B%C3%A1sica-SP.pdf>
- 27) PNUD, 2016. “Guía de Comunidades de Prácticas” <https://oscarrecinosblog.files.wordpress.com/2016/01/guia-de-cop-del-pnud.pdf>
- 28) Programa ALIAR, 2016. “Manual para la Incidencia de la Sociedad Civil en Políticas Públicas. Red de varias OSC. <http://cambiodemocratico.org/wp-content/uploads/2018/09/manual-aliar-WEB.pdf>
- 29) Revilla Blanco, Marisa (1995). “El concepto de movimiento social: Acción, identidad y sentido”. En Revista Última Década, núm. 5, 1996, pp. 1-18 Centro de Estudios Sociales, Chile. <https://www.redalyc.org/pdf/195/19500501.pdf>
- 30) Rossel Cecilia, 2013. “Te amo, te odio, dame más: ONG, participación y representación en el primer gobierno de izquierda de Uruguay”. Clacso. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/10822/1/CeciliaRossel.pdf>
- 31) SEGIB, 2023. “III Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2023-2026”. En: [https://www.segib.org/wp-content/uploads/III-PACCI\\_ESP-PS.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/III-PACCI_ESP-PS.pdf)
- 32) Selchow Sabine, 2023. Política planetaria: reactivar el espíritu del concepto de “Sociedad civil global”. [https://www.cidob.org/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/134/politica\\_planetaria\\_reactivar\\_el\\_espiritu\\_del\\_concepto\\_de\\_sociedad\\_civil\\_global](https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/134/politica_planetaria_reactivar_el_espiritu_del_concepto_de_sociedad_civil_global)
- 33) Task Team, 2020. “Guía y buenas prácticas de desarrollo eficaz y entorno propicio para las OSC”. [https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-11/TSKTM-04c-Guidance\\_ESP\\_web.pdf](https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-11/TSKTM-04c-Guidance_ESP_web.pdf)
- 34) Whittingham, María Victoria. 2010. “¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?”. En Revista de Análisis Internacional, N°2. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/download/24/26/79>
- 35) Wilson, Javier, 2018 “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?” Revista IN IURE [en línea] 15 de octubre de 2018, Año 8, Vol. 2. pp. 30-41. <https://core.ac.uk/download/pdf/228415608.pdf>





Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

# Buenas Prácticas de Participación en Iberoamérica para la Incidencia en las Políticas Públicas

GUÍA METODOLÓGICA

Con el apoyo de

