

Tema 1. ¿Qué es la incidencia en políticas públicas?

En esta sección analizaremos de qué estamos hablando cuando nos referimos a la incidencia en política pública. Para situar el tema de la incidencia, iniciamos con la descripción del papel de **Natura** en el desarrollo de una comunidad sostenible en Cajamar, un municipio cercano a Sao Paulo, Brasil, donde la empresa tiene una planta desde 1998.

Natura es una empresa de cosméticos, fragancias e higiene personal, de origen brasilero, presente en siete países de **América Latina y en Francia**. Natura es reconocida como una empresa cuyo modelo de desarrollo está orientado a la sostenibilidad. Es una empresa que busca generar valor para **la sociedad como un todo**, a través de resultados integrados en las dimensiones económica, social y ambiental.

Congruente con ese modelo, la visión de Natura es ser:

“por su comportamiento empresarial, por la calidad de las relaciones que establece y por sus productos y servicios, una marca de expresión mundial, identificada con la comunidad de personas que se comprometen con la construcción de un mundo mejor a través de la mejor relación consigo mismas, con el otro, con la naturaleza de cual hacen parte y con un todo.”(Natura, 2015).

- ¿Cómo se relaciona una empresa de estas características con su entorno?
- ¿Cómo se relaciona una empresa de estas características con su entorno?
- ¿Y cómo entra la incidencia en políticas públicas en este proceso?

Veamos brevemente algunos aspectos del relacionamiento de Natura con su entorno en Cajamar, para así contestar estas preguntas.

La historia de la presencia de Natura en Cajamar se remonta a **1998**. Al llegar a Cajamar, Natura tenía claro que no se trataba “solamente de construir una fábrica, sino de **construir un espacio integrado al lugar**” pues una “empresa pertenece a un lugar y siendo así, influencia y es influenciada continuamente” por ese lugar. Por otro lado, Natura tenía también claro que el “**éxito de un negocio en el largo plazo está vinculado al desarrollo de la comunidad**” (Natura, 2015:5-6).

La expectativa inicial por parte de personas e instituciones de Cajamar a la llegada de Natura era que la empresa podría resolver directamente los problemas del municipio, financiando la construcción o la ampliación de escuelas, dando patrocinios para diferentes programas, ofreciendo insumos materiales para centros de salud, etc. Pero el interés de Natura no era ese. La empresa quería apoyar en Cajamar el proceso de **democratización** que se estaba dando en otras regiones del país y “actuar a partir de la influencia en políticas públicas, del fortalecimiento de instituciones y de la creación de espacios democráticos y de articulación de líderes” (Natura, 2015:6). Es decir, Natura estaba más inclinada a apoyar procesos

para que la comunidad tuviera las herramientas para identificar y resolver sus propios problemas que en resolver directamente los problemas que la empresa creía que eran los prioritarios.

En Brasil, gracias a la nueva constitución y a la legislación posterior, a finales de los noventa se estaban constituyendo diferentes tipos de canales institucionales de participación paritaria de representantes de entidades gubernamentales y de sociedad civil para influir en las políticas públicas.

Uno de esos canales era el “Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente” (CMDCA), en el cual se tomaban decisiones sobre programas y se asignaban recursos para la infancia y la adolescencia de los municipios. En Cajamar, el CMDCA no existía en el Municipio, por lo cual el reto no sólo era crearlo sino **lograr que funcionara de manera efectiva**, teniendo en cuenta que los ingredientes centrales de la política local eran el clientelismo y el asistencialismo.

A pesar de esas dificultades, Natura decidió **promover la creación del CMDCA y además articular los diversos consejos municipales en un Foro de Consejos para impulsar el trabajo coordinado entre instituciones y ciudadanía**. Un trabajo articulado, sobre el cual había muy poca experiencia en el Municipio.

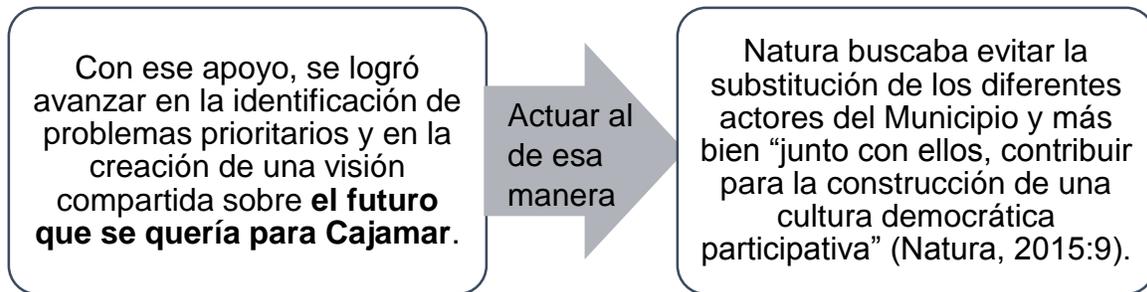
Proceso para obtener información sobre las prioridades

1. Diagnóstico y formación
2. Articulación de gobiernos, OSC y empresa (Agenda 21 de Cajamar)
3. Nuevas formas de asumir el relacionamiento con la comunidad

A continuación se detalla cada uno de los pasos.

1. Diagnóstico y formación

El funcionamiento del CMDCA y del Foro de Consejos requería contar con información sobre las prioridades del municipio y con consejeros y líderes formados y con las capacidades necesarias para poder realizar su trabajo de manera efectiva. Para estos propósitos, Natura contribuyó tanto con **la elaboración de un diagnóstico participativo**, así como con **cursos y talleres de formación para los líderes de la comunidad**.



2. Articulación de gobiernos, OSC y empresa (Agenda 21 de Cajamar)

Una vez que hubo avances con los Consejos y una mayor participación ciudadana en las discusiones públicas, se inició en el 2002 una segunda etapa del trabajo de Natura en Cajamar. En esta nueva etapa, las áreas de medio ambiente y educación fueron priorizadas. En el campo del medio ambiente, se buscó una articulación de gobiernos, OSC y empresa para generar una agenda compartida, lo que se llamaría más adelante, la Agenda 21 de Cajamar. En educación, **se trabajó en el diseño e implementación de un Plan Decenal de Educación.**

La posibilidad de trabajar de manera articulada entre sectores, en el campo de medio ambiente, fue resultado del trabajo con líderes en la fase anterior. El apoyo a los líderes y a la participación ciudadana, especialmente de jóvenes, había contribuido para la formación de organizaciones, como Mata Nativa. Esta organización fue central para el trabajo en el campo ambiental, pues junto con la Prefectura y Natura, fue uno de los miembros del **Grupo Técnico Tripartido (GTT)**, creado para promover la deliberación pública y definir de forma participativa un plan ambiental para el Municipio. Para la definición de este plan, el GTT impulsó la creación de comités de barrio y se realizaron múltiples seminarios, audiencias y reflexiones sobre el tema ambiental en el Municipio.

El tema del uso del suelo urbano surgió como una de los principales temas en los debates.

La ampliación en la participación ciudadana y la necesidad de articulación de las propuestas surgidas en los barrios llevó a crear el **Foro Municipal de la Agenda 21 y una Dirección de Medio Ambiente en la Prefectura.** Las propuestas surgidas en este proceso fueron presentadas en varias audiencias públicas para su validación y posteriormente fueron aprobadas oficialmente por parte de la Prefectura. En el 2007 fue aprobado un proyecto de ley, resultado del proceso de deliberación ciudadana (Natura, 2015:12-13).

El campo educativo

En relación al campo educativo, Natura decidió apoyar técnica y financieramente a la Dirección de **Educación Municipal** para la elaboración del **Plan Decenal de Educación de Cajamar.** Este Plan fue un logro muy importante para un Municipio

con pocas escuelas y centros de atención infantil y que además, unos pocos años atrás, no tenía funcionarios con la capacidad de trabajar en planes de largo plazo.

El Plan Decenal de Educación era expresión de un cambio institucional profundo que se estaba realizando en un campo prioritario para el futuro del Municipio (Natura, 2015: 14).

3. Nuevas formas de asumir el relacionamiento con la comunidad

Un tercer período en la relación entre Natura y Cajamar se inició en el 2007. Algunos cambios de la empresa (conversión en compañía de capital abierto, reestructuración interna, cambios en las gerencias, etc.) produjeron nuevas formas de asumir el relacionamiento con la comunidad.

En este nuevo período “Natura disminuyó su protagonismo y se colocó al lado de las fuerzas sociales y políticas del municipio, apoyando sus movimientos, más que provocándolos” (Natura, 2015: 22) y por otro lado, “la actuación política de los periodos anteriores, orientada por el valor de la participación de la sociedad, fue siendo substituida por una actuación más técnica, especialmente vinculada a Educación” (Natura, 2015: 18).

Natura se retiró como protagonista de algunos espacios como del CMDCA y del Consejo Gestor de Medio Ambiente. Otros actores locales, asumieron papeles de liderazgo. Por ejemplo, Mata Nativa, fue clave para promover la gestión participativa de un área de protección ambiental del Municipio, el Parque Natural de Cajamar. Para esto firmó un convenio de cooperación con la Prefectura y desde entonces ha apoyado la labor del gobierno en el campo ambiental.

Natura siguió apoyando a la Prefectura en el diseño de políticas ambientales, por ejemplo la de recolección y manejo de residuos sólidos, e incluso presionó, no siempre con éxito, para que se incluyeran a los recicladores en dichas políticas (Natura, 2015: 19.20).

Campo educativo

En el campo de educación, el Plan Decenal elaborado en el período anterior dio sus frutos. Se establecieron nuevas formas de gestión del sistema educativo municipal. Entre los resultados se encuentran:

- Creación por primera vez la carrera docente y las nuevas plazas fueron concursadas.
- Construcción de escuelas y centros de atención infantil.
- Transformación de las prácticas pedagógicas.

Natura, a través de su Instituto Natura, continuó apoyando a la **Dirección de Educación**, en sus procesos de planeación. En el 2010, el Plan Decenal fue

actualizado con participación de la sociedad civil en foros organizados en todos los segmentos (Natura, 2015:21-22) en la elaboración de un plan de largo plazo.

Para terminar, es importante decir que junto a las estrategias de relacionamiento comentadas atrás. Natura buscó involucrar en el trabajo con la comunidad a sus colaboradores, además desarrolló programas de formación.

Por un lado, Natura buscó involucrar en el trabajo con la comunidad a sus colaboradores, a través del Programa de Voluntariado, en actividades de entretenimiento a niños y niñas y en programas de lectura en las escuelas.

Por otro lado, Natura desarrolló **programas de formación de proveedores locales y de compras locales**, los cuales fueron contribuyeron en el proceso de desarrollo sostenible de Cajamar.

El proceso de más de 15 años descrito atrás muestra como una empresa puede contribuir en una perspectiva de largo plazo a generar las condiciones para el desarrollo de una comunidad sostenible.

Una comunidad que se formó a partir de apoyar a líderes y organizaciones comunitarias para que tuvieran la capacidad de participar en el debate y orientación de las políticas públicas.



El caso nos muestra una empresa que decidió orientar sus esfuerzos hacia el desarrollo democrático local, a la apertura de canales de deliberación pública, a la articulación intersectorial, para así lograr el fortalecimiento institucional, una gestión pública más efectiva y contar con políticas públicas de largo plazo en el campo social y ambiental.

El caso de Natura ejemplifica varias de las opciones que tienen las empresas y las fundaciones de incidir en políticas públicas, pues por un lado, pueden influir directamente en las **instituciones públicas**, como lo hizo Natura en el caso del **Plan Decenal de Educación** con sus apoyos técnicos a la Dirección de Educación Municipal, o pueden **apoyar comités**, organizaciones de base y procesos ciudadanos para que estos incidan en la políticas públicas, como en el caso de la CMDCA, Mata Nativa, los comités de barrios, etc. Junto al apoyo a las organizaciones e instituciones, las empresas y fundaciones pueden, como en el caso de Natura, apoyar la elaboración de diagnósticos y estudios para enriquecer el debate público en temas claves para las comunidades.

¿Qué se busca con la incidencia?

Lo que se pretende con la incidencia, como lo ilustra el ejemplo de Natura, es:

Transformar las condiciones de vida de un amplio grupo de población, influyendo en las decisiones de las autoridades públicas que diseñan e implementan programas o políticas públicas.

En ese sentido, **incidir en una política pública es un medio, no un fin en sí mismo**. Un medio distinto al de la intervención directa en la solución de un problema, pues **se busca que la solución sea producto de las políticas y programas públicos y no de una acción directa de la empresa y fundación**. Lo que en este caso la empresa y fundación aportan es **crear las condiciones para que la ciudadanía pueda incidir en el diseño de las políticas y en la orientación y veeduría de los programas y para que las entidades públicas tengan la capacidad de gestionarlos**.

Incidir para crear, modificar o lograr que se implemente bien una política pública es una forma de contribuir a transformar positivamente una situación y a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía.

Incidir es un medio para generar transformaciones, porque una política pública es una orientación de una institución pública para resolver problemas públicos en una sociedad.

La política pública moviliza recursos humanos, financieros, legales e institucionales para dar solución a una problemática social, a través de un plan, programa o un conjunto de regulaciones que tienen como fin transformar una situación considerada como indeseable o insatisfactoria por las autoridades públicas y la ciudadanía.

Para entender mejor el concepto de política pública ver el video de José Bernardo Toro. *¿Para qué y cómo? Parte 5. Taller: Incidir en políticas públicas ¿Para qué y cómo? ¿Qué es una política? Necesidades e intereses.*

Para acceder al video, ver Flórez, Margareth; Cuéllar, Juanita. *¿Es la incidencia política un camino?* RedEAmérica y Fundación DIS. 2012. En página 7 presionar “parte V” del video de la exposición.

Revisa a continuación algunas de las definiciones del concepto **Incidencia**.
¿Cuáles de ellas te aportan elementos para ampliar tu percepción sobre la
incidencia?

La incidencia política es:

- “La capacidad de influir en la toma de decisiones en diversos ámbitos” (Guzmán, 2002. Tomado de RedEAmérica, 2012: 9)
- El proceso deliberado de influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas” (Sprechmann, S. y Pelton, E. 2010: 2. Tomado de RedEAmérica, 2012: 9)
- “Consideraré incidencia a cualquier intento de influenciar las decisiones de una élite institucional en favor de un interés colectivo” (J.Craig Jenkins 1987:300)
- “Crear políticas cuando se necesitan y cuando éstas no existen; cambiar políticas adversas o ineficaces; y/o asegurar que buenas políticas se implementen (Sprechmann, S, Pelton, E, 2001:2. Tomado de RedEAmérica, 2012: 9)
- “La capacidad para influir en políticas, tanto en términos de creación, adecuación, implementación como en la supervisión de las mismas” (Tomado de RedEAmérica, 2012: 9)
- Poder influir en quienes toman decisiones para diseñar, adoptar o cambiar prácticas y políticas. Acercar a los pobres a los tomadores de decisiones (OXFAM. Tomado de Tapia, M. et al. 2010:14)
- “Es el proceso de utilizar nuestra influencia por medio de nuestra presencia, experiencia, tamaño y programación para generar beneficios a los pobres que sean sostenibles en el largo plazo” (Visión Mundial. Tomado de Tapia, M. et al. 2010:14)

Como queda claro en el ejemplo de Natura, si bien el sector público gubernamental es el agente principal encargado del diseño de las políticas pública y por tanto, **las decisiones de política pública recaen en las autoridades públicas elegidas o nombradas para ejercer dicha función**, la deliberación, discusión, análisis, retroalimentación y generación de propuestas involucra diferentes actores, incluyendo tanto a las organizaciones de la sociedad civil, como al sector privado.

Reflexiona por un momento en las siguientes preguntas...

¿Dónde puede ser mayor el campo de incidencia?

El campo de incidencia es mayor en las sociedades donde el sistema político ha ampliado los canales institucionales para la participación ciudadana, donde la democracia tiene mayor arraigo y profundidad y donde la ciudadanía cuenta con mejores herramientas y organizaciones para participar en el debate público sobre

las orientaciones que afectan sus vidas. En este escenario democrático de participación ciudadana es donde la incidencia en políticas públicas tiene lugar.

¿Qué se puede hacer en las sociedades donde no existen condiciones de participación?

Cuando no están las condiciones de participación, como en el caso de Cajamar, un buen papel de una empresa o de una fundación es contribuir a crearlas, fortaleciendo los espacios democráticos, las capacidades de la ciudadanía para participar y de las instituciones públicas por responder.

En este punto vale la pena hacer una digresión sobre **la diferencia entre lo público y lo gubernamental** para entender mejor el campo de acción para la incidencia.

Lo público, como lo plantea **José Bernardo Toro**:

“es aquello que conviene a todos(as), de la misma manera, para la dignidad de todos(as). El andén es público o el parque es público, porque siempre están allí, para que todos transiten y se diviertan, sin exclusiones por razón de clase, edad, sexo, partido o religión. Todos los bienes o servicios destinados a la satisfacción de las necesidades comunes e indispensables, que hacen posible la vida digna de todos y todas, son los bienes públicos o bienes colectivos por excelencia: la justicia, la vigilancia de las calles, los servicios domiciliarios (agua, luz, alcantarillado), la educación básica, la salud preventiva, la vivienda mínima, las telecomunicaciones, etc.” (Toro, J.B. 2001:22)

Lo público se construye en el Estado, pero también en espacios no estatales que van desde las asambleas de barrio hasta los debates públicos en medios de comunicación, pasando por las publicaciones académicas y no académicas, orientadas a alimentar el debate público.

Nuevamente en palabras de Toro. “lo público se construye en los espacios para la deliberación, el debate y la concertación. En los lugares en donde se toman las decisiones. En los espacios educativos y de producción del saber, en los medios de comunicación y en las industrias culturales” (2001: 27).

En ese sentido, lo público y lo gubernamental están relacionados pero no son sinónimos. Se puede decir que todo lo gubernamental es público pero no todo lo público es gubernamental y al ser público lo gubernamental, la ciudadanía y sus organizaciones tienen derecho y una amplia responsabilidad en hacer seguimiento e incidir en las decisiones que se tomen en ese ámbito (Tapia, M. *et al.* 2010:25).

Para entender mejor el concepto de política pública ver el video de José Bernardo Toro. Taller: Incidir en políticas públicas ¿Para qué y cómo? Parte 6. *Lo público y las élites*.

Para acceder al video, ver Flórez, Margareth; Cuéllar, Juanita. *¿Es la incidencia política un camino?* RedEAmérica y Fundación DIS. 2012. En página 7 presionar “parte VI” del video de la exposición.

La incidencia o influencia sobre los tomadores de decisiones, como veremos en las próximas secciones, se puede realizar en múltiples puntos y con diversas estrategias, pues puede estar orientada a:

- Cualquiera de las **fases del ciclo de las políticas** (poner un tema en la agenda, o incidir en la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y control de la política).
- Cualquiera de los **ámbitos** en los cuales se diseñan las políticas (ejecutivo, legislativo, judicial).
- Cualquiera de los **niveles** donde se generan las políticas (municipal, estatal, nacional). Por tanto, las opciones y estrategias son múltiples.

Son también diversas, como veremos más adelante, las **estrategias y acciones** para influir sobre los encargados del diseño e implementación de las políticas públicas. Se puede incidir con **acciones confrontativas** (protestas, marchas, paros, mítines, etc.) o con **acciones deliberativas y colaborativas** que buscan generar acuerdos con el gobierno y otras instituciones públicas.

Estas últimas acciones son las que interesan en este curso y van desde proveer información, establecer argumentos, generar propuestas específicas de solución, hasta ofrecer modelos de acción o innovaciones probadas para enfrentar retos sociales, etc. Lo que se busca con esos procedimientos y herramientas es **persuadir a los tomadores de decisión** sobre orientaciones y alternativas de política pública consideradas por quienes la proponen, como efectivas para resolver problemas y retos sociales importantes para el país o una comunidad específica (Tapia, M. *et al.* 2010:13)