

Documento Informativo de ODI n° 3 Junio de 2006

Intervención Política para la Reducción de la Pobreza – Cómo puede ser más efectiva la Sociedad Civil

Al actuar por separado, el impacto de las OSCs es más limitado en cuanto a su espectro, su escala y su sustentabilidad.

Puntos Clave

- Las OSCs pueden tener un impacto mayor al involucrarse en el proceso de formulación de políticas de una forma más eficiente.
- Mejor empleo de la evidencia por las OSCs aumentaría su influencia sobre las políticas públicas y su impacto a favor de los pobres.
- Más allá del contexto, siempre hay formas en las que las OSCs pueden maximizar su impacto sobre las políticas públicas.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) son jugadores muy importantes en el desarrollo internacional. Proveen servicios de desarrollo y asistencia humanitaria, innovan en la prestación de estos servicios, construyen capacidad a nivel local, y luchan con y por los pobres. Sin embargo, al actuar solas, su impacto en las políticas públicas es limitado, tanto en cuanto a su alcance, como su escala y sustentabilidad. Las OSCs necesitan, entonces, involucrarse en los procesos de formulación de políticas de una forma más efectiva.

A pesar de la existencia de contextos de formulación de políticas públicas más abiertos y accesibles, las OSCs están teniendo un impacto limitado sobre las políticas públicas, sobre las prácticas en los países en desarrollo y, en última instancia, sobre las vidas de los pobres. Demasiado frecuentemente las OSCs actúan por su cuenta, lo cual nos induce a pensar sobre su legitimidad y rendición de cuentas. Sus posiciones de políticas son también cada vez más cuestionadas: los investigadores les cuestionan sus fundamentos y los formuladores de políticas cuestionan la viabilidad de sus recomendaciones.

Este documento se centra en por qué y cómo las OSCs se pueden involucrar más eficientemente en los procesos de formulación de políticas del desarrollo internacional. La Sección 1 describe el panorama y resalta las oportunidades y desafíos que enfrentan las OSCs en su trabajo en políticas públicas. La Sección 2 se centra en por qué importa la evidencia para el trabajo de las OSCs en el desarrollo internacional. La Sección 3 brinda un marco que articula los mecanismos de participación y las necesidades de evidencia en los estadios críticos del proceso de políticas. La Sección 4 resume consejos estratégicos y prácticos acerca de cómo pueden las OSCs asegurar que su participación en las políticas sea más efectiva, influyente y sostenida.

Cuadro 1: OSCs y el Desarrollo: Algunas Estimaciones

- Las organizaciones no gubernamentales han estimado ingresos anuales de USD 12 000 millones.
- Se dice que las ONGs llegan al 20% de los pobres del mundo.
- Las OSCs en Ghana, Zimbawe y Kenia proveen el 40% de los servicios de salud y educación.
- Se estima que existen 22 000 ONGs dedicadas al desarrollo solamente en Bangladesh.
- Las reformas recientes basadas en la evidencia, realizadas en las zonas rurales de Tanzania, contribuyeron a la reducción de más del 40% de la mortalidad infantil entre el 2000 y el 2003.

Contexto Cambiante: Oportunidades y Límites

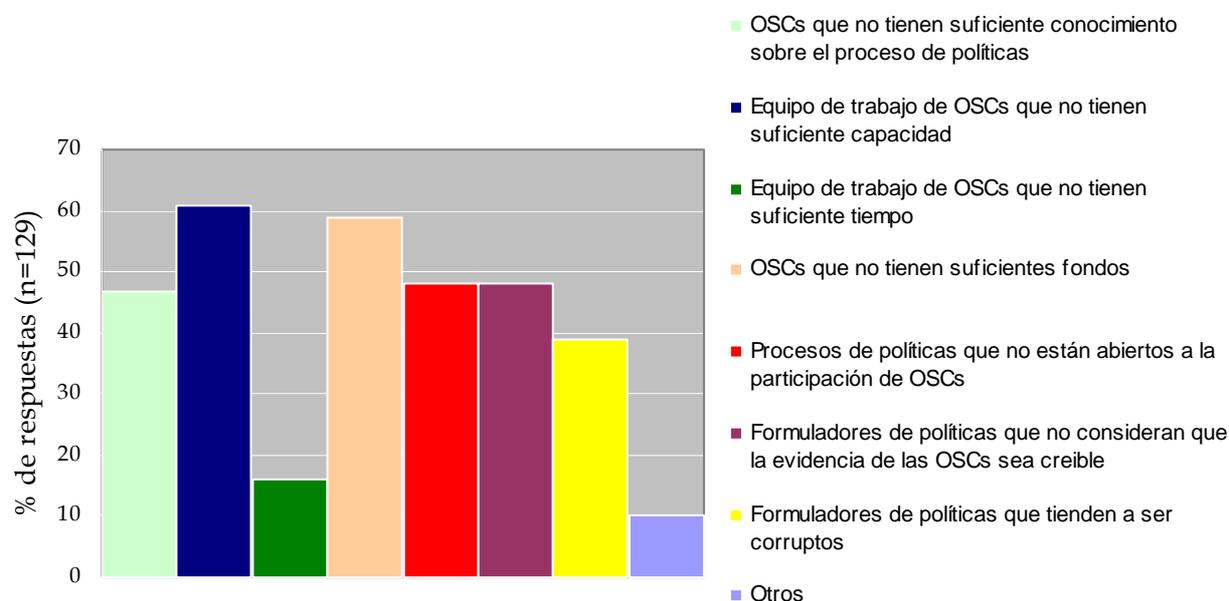
En los últimos 15 años se han visto cambios significativos en los contextos que afectan la relación entre las OSCs y los formuladores de políticas públicas. Este período estuvo caracterizado por la globalización, la democratización, la descentralización, las reducciones en los conflictos, y por avances en las tecnologías de información y comunicación (TICs). En general, hay un potencial para sociedades progresistas, que involucren a los sectores público y privado, y cada vez más OSCs de países en desarrollo.

La cantidad de OSCs está en crecimiento. Muchas OSCs se han vuelto más conscientes de que la participación en el diseño de las políticas públicas puede llevar a un impacto mayor a favor de los pobres que una política más contestataria. Hemos visto cada vez más ejemplos de OSCs comprometidas con la incidencia informada como una vía importante hacia el cambio social, y como un medio para volver a los gobiernos más responsables. Algunas veces, esto está produciendo resultados impresionantes.

¿Pero, por qué hay OSCs que tienen una influencia limitada sobre las políticas y las prácticas en países en desarrollo? La evidencia sugiere que los contextos políticos adversos son responsables en parte. Con frecuencia, sin embargo, los principales obstáculos son endógenos de las OSCs.

La Figura 1 resalta los principales obstáculos para la participación de las OSCs en los procesos de políticas públicas (surgidos de una encuesta a OSCs). Las barreras más comunes fueron internas de las OSCs, ya que quienes respondieron la encuesta mencionaron la insuficiencia en la capacidad y en el financiamiento (62% y 57% respectivamente) como límites significativos. Otras señalaron la naturaleza cerrada de los procesos políticos como un impedimento a su participación; un 47% de quienes respondieron notaron que los formuladores de políticas no consideran a la evidencia de las OSCs como creíble.

Figura 1: Principales obstáculos para la participación de las OSCs en los procesos de formulación de políticas públicas



Cuadro 2: Términos Clave

- OSC hace referencia a cualquier organización que trabaje en la arena entre el tercer sector, el sector privado y el Estado, negociando asuntos de incumbencia pública. Las OSCs pueden incluir a ONGs, grupos comunitarios, institutos de investigación, think tanks, grupos activistas, uniones comerciales, instituciones académicas, parte de los medios de comunicación, asociaciones profesionales, e instituciones basadas en la fe.
- Tomamos el punto de vista que las políticas y la práctica deben estar informadas por evidencia basada en la investigación. No obstante, adoptamos la definición de investigación, general y ampliamente aceptada, de “cualquier esfuerzo sistemático de incrementar el conocimiento”.
- Usamos el término “políticas” para describir un curso explícito de acción que es seguido por uno o varios actores.

OSCs, Evidencia y Políticas Públicas

Trabajos recientes de ODI muestran que: (i) resultados mejores surgen de mejores políticas y mejores prácticas; (ii) se logran mejores políticas y prácticas cuando se emplea evidencia rigurosa y sistemática; (iii) las OSCs que mejor usan la evidencia tendrán una mayor influencia sobre las políticas, y un mayor impacto a favor de los pobres. La Figura 2 esboza este marco de trabajo.

El mayor uso de la evidencia por parte de las OSCs puede ampliar la influencia en las políticas y el impacto a favor de los pobres en tres sentidos. En primer lugar, puede contribuir a un mayor impacto del trabajo de prestación de servicios de las OSCs. En segundo lugar, un mejor empleo de la evidencia puede aumentar la legitimidad y la eficiencia de sus esfuerzos de implicación en las políticas, al ayudar a las OSCs a ganar un lugar y tener influencia en la mesa de formulación de políticas públicas. Finalmente, puede ayudar a asegurar que las recomendaciones de política realmente favorezcan a los pobres.

Las OSCs pueden participar en los procesos de políticas públicas de muchas formas diferentes. Pueden:

- *Identificar* las limitaciones y oportunidades políticas y desarrollar una estrategia de participación.
- *Inspirar* apoyo para un tema o acción; plantear nuevas ideas o cuestionar ideas antiguas; crear nuevas formas para enmarcar un tema o una ‘narrativa política’.
- *Informar* las visiones de otros: compartir experiencias y conocimiento; promover nuevos enfoques.
- *Mejorar*, sumar, corregir o cambiar temas de políticas; ayudar a que los formuladores de políticas rindan cuentas; evaluar y mejorar sus propias actividades, particularmente respecto a la provisión de servicios.

La evidencia basada en la investigación puede influenciar en cada una de las cuatro instancias principales del proceso de formulación de políticas públicas: fijación de la agenda, formulación de políticas, decisión, implementación, monitoreo y evaluación.

En el estadio de la fijación de la agenda, la evidencia puede ayudar al incorporar temas a la agenda y asegurar que sean reconocidos como problemas significantes que requieran de una respuesta por parte del formulador de políticas. Los *insumos* de las OSCs pueden ser más influyentes si proveen opciones y soluciones realistas. El mejor uso de la evidencia puede influenciar en la opinión pública, las normas culturales y la respuesta política e, indirectamente, afectar el proceso de formulación de políticas públicas.

En el estadio de formulación de políticas, la evidencia puede constituir una forma importante para establecer la credibilidad de las OSCs. Aquí, la evidencia puede ser usada para mejorar o establecer una reputación positiva. Las OSCs pueden adaptar la forma en la que emplean la evidencia para mantener su credibilidad ante las comunidades locales y ante los formuladores de políticas públicas,

combinando su conocimiento tácito con el implícito sobre un tema de política. Un tema clave es delinear la teoría del cambio – cómo la propuesta de medida política resultará en un impacto favorable a los pobres. Las OSCs también podrían presentar evidencia de su posición política, así como la proveniente de su competencia, para poder estar involucradas en las discusiones de políticas públicas.

En la instancia de la implementación, la evidencia ayuda a las OSCs a traducir las habilidades técnicas, el conocimiento especializado y las experiencias prácticas, para así poder informar a los otros mejor. Frecuentemente, las OSCs han sido innovadoras exitosas en la provisión de servicios que luego incluyen en una implementación gubernamental más amplia. La clave para influir en la implementación de políticas equivale frecuentemente a tener soluciones que sean realistas y generalizables frente a diversos contextos.

Finalmente, la evidencia puede ser empleada para influenciar en el monitoreo y la evaluación de las políticas. Ayuda a definir si las políticas están realmente mejorando la vida de quienes intentan beneficiar. Por ejemplo, muchas OSCs fueron pioneras de los procesos participativos que transformaron las visiones de la gente común en indicadores y medidas, generando el interés de los medios o de otros grupos externos. Esto puede mejorar las posiciones de políticas y promover una mayor rendición de cuentas en los procesos de políticas.

Las OSCs podrían tener una mayor influencia si fuesen más estratégicas cuando deciden:

- si involucrarse o no en ciertos procesos de políticas públicas;
- qué parte del proceso de políticas públicas es realmente relevante para la vida de las personas pobres;
- en qué componente del proceso está tratando de incidir; y
- qué mecanismos y evidencia tienden a tener mayor importancia en cada estadio.

Cuadro 3: Evidencia e Influencia Política: La Coalición 2000 en Bulgaria

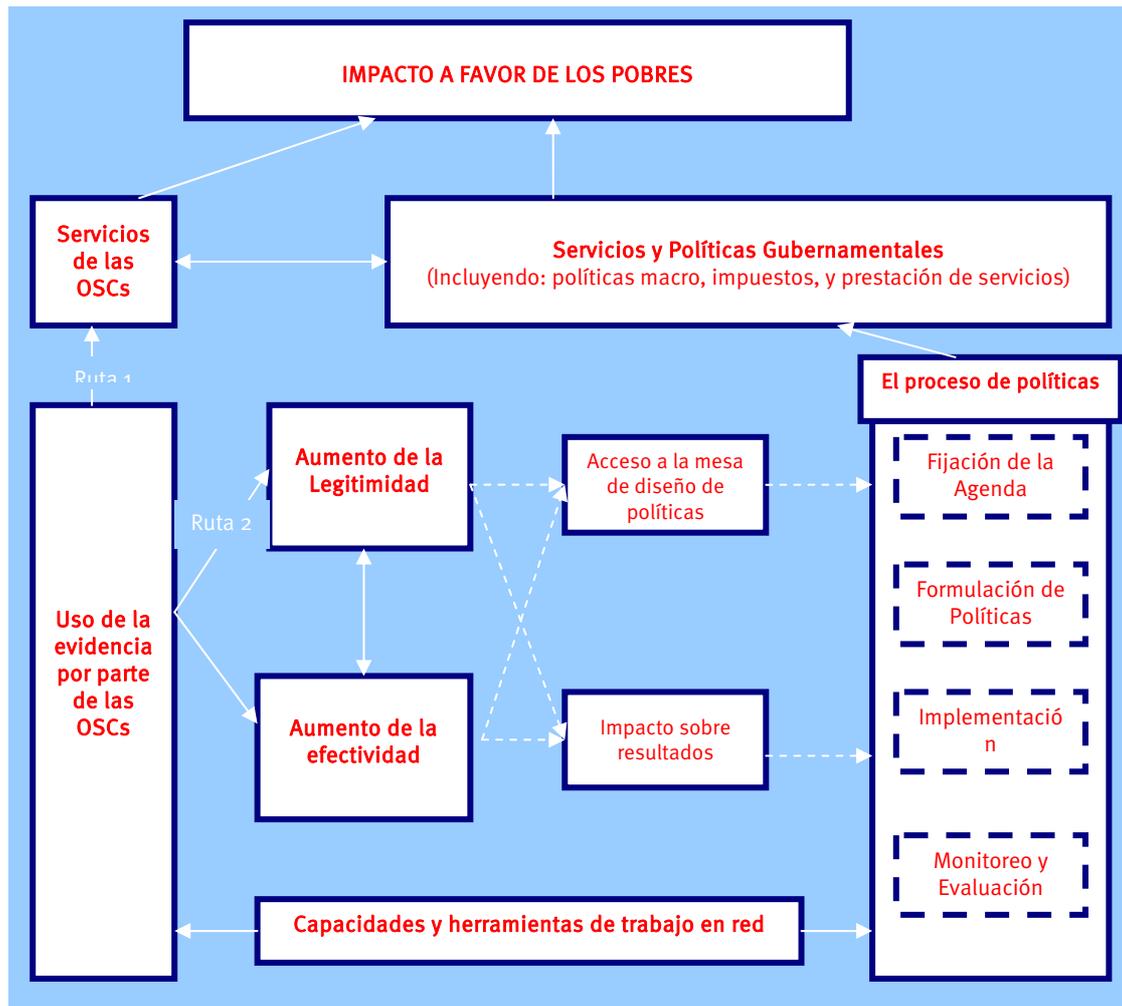
La Iniciativa de la Coalición 2000 fue lanzada en 1998 para luchar contra la corrupción en la sociedad búlgara a través de un proceso de cooperación entre ONGs, instituciones gubernamentales y ciudadanos. En el 2003, el Sistema de Monitoreo de la Corrupción de la Coalición 2000 identificó al sector educativo como propenso a la corrupción. Los profesores universitarios y los maestros de escuelas fueron consistentemente graduados por el público general dentro de las cinco profesiones más corruptas de Bulgaria.

Basados en esta evidencia, y para apoyar a los esfuerzos gubernamentales para sortear este problema, la Coalición 2000 desarrolló y testeó un conjunto de instrumentos para enseñar sobre la corrupción, en la educación secundaria y terciaria. Este conjunto incluyó libros de texto, materiales *online*, manuales, y programas de enseñanza.

Estas experiencias demostraron a las instituciones públicas los beneficios de introducir los temas en la curricula de educación cívica. También se menospreció la utilidad de crear nuevos programas anticorrupción y de los materiales de enseñanza ya elaborados por el Ministerio de Educación y Ciencia. Como resultado, las clases anticorrupción fueron introducidas en la curricula oficial de las escuelas secundarias búlgaras en el otoño del 2004.

Fuente: Dimitrova (2005)

Figura 2: OSCs, Evidencia, Políticas e Impacto a favor de los pobres



Enfoques para la Participación Efectiva en el Proceso de Políticas Públicas

Hay un número de obstáculos, tanto internos como externos, que restringen la participación de las OSC en el proceso de políticas públicas. Los contextos políticos adversos o los procesos de políticas públicas problemáticos restringen o impiden el trabajo de las OSCs. No obstante, los principales obstáculos son internos de las OSCs. Más abajo resaltamos algunas de las formas para superar los principales obstáculos a los que se enfrentan las OSCs. Se puede encontrar más detalle en cada punto en los informes completos.

Mientras que nuestro enfoque ha sido acerca de lo que las OSCs pueden hacer, hay también formas en las que los formuladores de políticas y los donantes pueden ayudar. Los formuladores de políticas pueden ayudar: trabajando para asegurar que las libertades políticas estén disponibles; haciendo el proceso de formulación de políticas públicas más transparente; brindando acceso a la información y espacios para que las OSCs realicen sus contribuciones sobre temas específicos de políticas públicas. Los donantes pueden ayudar brindando: incentivos y presiones a los gobiernos para asegurar los derechos políticos y un espacio para la participación de las OSCs en el proceso de políticas; diversificando su apoyo al sector de la sociedad civil (más allá de las tradicionales ONGs); y asegurando el financiamiento para la participación informada de las OSCs en el proceso de políticas públicas.

Enfoques para la participación efectiva en la formulación de políticas públicas

Obstáculos clave para las OSCs	Soluciones potenciales para una participación efectiva en las políticas públicas
<i>Externos</i>	
Contextos políticos adversos que restringen el trabajo de las OSCs.	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas – para mejorar las posiciones de políticas y los contextos de gobernabilidad. • ‘Boomerangs’ – trabajar a través de socios externos para lograr cambios políticos nacionales. • Proyectos Pilotos – para desarrollar y probar las soluciones operativas para informar y mejorar la implementación de las políticas.
<i>Internos</i>	
Entendimiento limitado de procesos de políticas, instituciones y actores específicos.	Conducir evaluaciones rigurosas del contexto. Estas permiten una comprensión mejor acerca del funcionamiento de los procesos de políticas, las políticas que los afectan y las oportunidades para influenciar a las políticas. Nosotros esbozamos temas claves y algunos enfoques sencillos para mapear los contextos políticos.
Estrategias débiles para la participación en las políticas, involucramiento.	Identificar los estadios críticos de las políticas – establecimiento de la agenda, formulación y/o implementación – y los mecanismos participativos que son más apropiados para cada etapa. Nosotros proveemos un marco que hacen concordar a los distintos enfoques y las necesidades de evidencia con cada estadio del proceso de formulación de políticas.
Uso inadecuado de la evidencia.	Asegurar que la evidencia sea relevante, objetiva, generalizable y práctica. Esto ayuda a las OSCs a tener mayor legitimidad y credibilidad ante los formuladores de políticas. Nosotros esbozamos algunos consejos de investigación y mecanismos acerca de cómo pueden las OSCs tener un mejor acceso a la evidencia.
Enfoques débiles de comunicación en el trabajo de incidencia política.	Participar en una comunicación de dos vías y usar las herramientas existentes para planear, presentar, dirigir y monitorear los esfuerzos de comunicación. Esto ayudará a las OSCs a hacer sus intervenciones más accesibles, digeribles y oportunas para las discusiones políticas. Nosotros proveemos ejemplos y fuentes de mayor información.
Trabajar aisladamente.	Aplicar enfoques de trabajo en red. Las redes pueden ayudar a las OSCs a: superar obstáculos hacia el consenso, ensamblar coaliciones para el cambio, organizar y amplificar la evidencia, y movilizar recursos. Nosotros esbozamos los roles claves de las redes (desde filtros a aglomeradores) y 10 claves para el éxito de las redes.
Capacidad limitada de influencia política.	Participar en la construcción de capacidad sistemática. Las OSCs necesitan un amplio rango de capacidades técnicas para maximizar sus posibilidades para la influencia política. Nosotros esbozamos algunas áreas clave donde las OSCs pueden construir su propia capacidad o acceder a la misma a través de sus socios.

Conclusiones

En algunos países, los contextos políticos adversos continúan siendo la principal barrera para la participación informada en los procesos de políticas públicas. Las OSCs pueden intentar mejorar esta situación e influir en las políticas, pero sus opciones son limitadas. En muchos contextos, la medida en la que las OSCs pueden impactar a las políticas públicas está en sus propias manos. Al interpretar la información fundamental correctamente – evaluación del contexto, formuladores de política, participantes, evidencia rigurosa, trabajar con socios y comunicar bien – las OSCs pueden superar muchos de los obstáculos internos clave. El resultado será mayor efectividad, influencia y participación sostenida para la reducción de la pobreza.

Escrito por Julius Court, investigador de ODI.

Súmesese a la Red RAPID

Esperamos que este documento informativo haya provisto los elementos para comprender y estimular a otros a trabajar en esta área. Una red emergente, coordinada inicialmente por ODI, se centrará en:

- Generar una mayor concientización acerca de la importancia del empleo de la evidencia por parte de las OSCs.
- Proveer información práctica a las OSCs interesadas en la incidencia informada.
- Trabajar con otros para construir capacidad sistemática en esta área.
- Emprender nuevas investigaciones sobre la participación política informada de las OSCs.
- Apoyar la participación política en temas en los que las OSCs puedan tener un impacto.

Para mayor información, remitirse a: www.odi.org.uk/rapid/

Para involucrarse, enviar un correo electrónico a: rapid@odi.org.uk.

Fuentes y mayor información

Este documento informativo se basa en el informe: Court, J., Mendizabal, E., Osborne, D., and Young, J. (2006) *Policy Engagement: How Can Civil Society be More Effective (Involucramiento en las Políticas Públicas: Cómo la Sociedad Civil puede ser más efectiva)*, London: ODI.

Este informe se basa en reseñas bibliográficas; una encuesta con respuestas de 130 OSCs, varios casos de estudio, estudios temáticos y proyectos de acción-investigación; y una serie de 22 talleres de aprendizaje, con la participación de más de 800 personas en África, Asia y América Latina.

El informe completo, otras investigaciones y herramientas para la incidencia política pueden ser encontradas en: www.odi.org.uk/rapid/

Overseas Development Institute

ODI es el *think tank* líder del Reino Unido en temas de desarrollo internacional y en temas humanitarios.

Los **Documentos Informativos** presentan información objetiva sobre asuntos importantes del desarrollo. Los lectores son alentados a citar o reproducir el material de los mismos en sus propias publicaciones, pero como dueño de los derechos de autor, ODI exige reconocimiento y una copia de la publicación. Éste y otros documentos informativos de ODI están disponibles en www.odi.org.uk

© Overseas Development Institute 2006

ISSN 0140-8682