



# GUÍA para el monitoreo y la incidencia política de la sociedad civil organizada

**proyecto [ j ]**

Fortalecimiento de las capacidades de las  
organizaciones de la sociedad civil en Uruguay





# **GUÍA** para el monitoreo y la incidencia política de la sociedad civil organizada

**proyecto [ j ]**

Fortalecimiento de las capacidades de las  
organizaciones de la sociedad civil en Uruguay

## **GUÍA** para el monitoreo y la incidencia política de la sociedad civil organizada

Esta guía se realiza por el Proyecto J, Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay, en el marco del Sistema de Naciones Unidas (Unidos en la Acción) que lleva adelante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay. El análisis y las recomendaciones contenidos en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Sistema de Naciones Unidas, de sus Agencias, Programas y Fondos, ni Estados Miembros.

© Setiembre de 2010

### **EQUIPO DEL PROYECTO J**

Graciela Dede, Coordinadora

Florencia Martínez, Asistente de Coordinación

### **EQUIPO DE REDACCIÓN DE LA GUÍA**

Javier Palummo

Lilián Abracinskas

Mary Arias

Veronica Villagra

### **REDES QUE INTEGRAN EL PROYECTO J:**

Asociación Nacional de ONGS (ANONG)

Asociación de la Micro y Pequeña Empresa (ANMYPE);

Comité de los Derechos del Niño (CND); Comisión Nacional de Seguimiento,

CNS - Mujeres; Mundo Afro, la Red de ONGs Ambientalistas

y la Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual.

### **COMITÉ DE GESTIÓN PROYECTO J:**

ANONG; Coordinación Proyecto J; OCR; OPP; PNUD; UNESCO; UNFPA; UNV.

Maqueta, armado y diseño de tapa: Santiago Guidotti (Manosanta)

Impreso en Uruguay por: Manuel Carballa (Manosanta)

Dep. Legal: 353-004

# Índice

---

## PRIMERA PARTE

La participación en las políticas públicas es un derecho	9
¿Por que un enfoque de derechos humanos para el monitoreo y la incidencia?	11
Participación, incidencia y monitoreo	13
Transparencia y acceso a la información	14

## SEGUNDA PARTE

Esquema general del ciclo de las políticas públicas	16
La formulación de una política pública	18
La discusión y sanción legislativa de las políticas públicas y sus presupuestos	19
Monitoreo e incidencia en la implementación de políticas	20
El control y la evaluación	21

## TERCERA PARTE

La experiencia de las OSC en Uruguay	24
Los problemas abordados	26
El Contexto y escenario en el que se desarrollaron las acciones	27
Las estrategias utilizadas	28
Capacitación, información y sensibilización	29
Gestiones formales ante los organismos	29
Producción argumental, investigación y documentación	30
Políticas de alianzas	31
Utilización de campañas	31

## CUARTA PARTE

Apuntes para la incidencia y el monitoreo	32
Análisis del contexto y procesos de toma de decisión	32
Elementos necesarios para el trabajo de monitoreo e incidencia	33
Anexo	38





## Introducción

La búsqueda de información sobre incidencia y monitoreo de las políticas públicas en el marco de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC) se origina en la necesidad, por una parte, de medir los impactos logrados por las mismas en sus experiencias. Por otra parte, la de hacer accesible los conocimientos e informaciones indispensables para la realización de este tipo de tareas de modo de orientar a las futuras experiencias de monitoreo e incidencia con algunas de las lecciones aprendidas por parte de las OSC. La incidencia política y el monitoreo de las políticas son herramientas para el control ciudadano y una participación efectiva en la toma de decisiones en el gobierno u otras instancias de poder. Así como en el control de las acciones de los distintos poderes del Estado.

Para cumplir con estos objetivos esta Guía explicita cuáles son algunas de las **condiciones indispensables para la participación** sustentada en el monitoreo y la incidencia. Para luego desarrollar un **esquema general del ciclo de las políticas públicas**. Específicamente se abordarán algunos **métodos de monitoreo y de incidencia** desde una perspectiva de derechos humanos. Entendemos incluida en nuestra perspectiva de derechos humanos las distintas perspectivas o dimensiones de los mismos: de género y generaciones, étnico-racial, medioambiental, entre otras. En forma transversal se desarrollan algunos **principios de los derechos humanos** clave para la realización de una tarea de incidencia y monitoreo con la perspectiva antes referida.

La Guía se complementa con el estudio **experiencias de incidencia de las distintas redes** las que ilustran al lector acerca de las potencialidades de la herramienta.

Esta Guía es producida en el marco del componente 4 del Proyecto J: "Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay" del Programa Unidos en la Acción. El referido componente, contiene una segunda etapa en la que se plantea:

- La realización de un plan de capacitación y debate con las organizaciones sociales sobre el concepto de participación en el proceso de las políticas públicas.
- El desarrollo de diversas actividades de formación en metodologías de seguimiento, monitoreo y evaluación de programas, para mejorar la capacidad de incidencia de las organizaciones sociales.

En el marco de la realización de la presente guía se desarrollaron tres actividades de capacitación en el uso de la misma y de relevamiento de datos y estrategias por parte de actores de las OSC. La primera tuvo lugar el 14 de agosto en la Sede de la Asociación de la Prensa del Uruguay (APU) en Montevideo y estuvo dirigida a organizaciones de Montevideo, Canelones, San José, Florida, Flores, Maldonado, Treinta y Tres, Rocha, Lavalleja. La segunda se realizó el 4 de setiembre en la Casa Diocesana de Tacuarembó y participaron organizaciones de Artigas, Tacuarembó, Rivera, Durazno y Cerro Largo. La última de las actividades se desarrolló en el Museo Solari, Local Plaza de las Mujeres de Fray Bentos y estuvo dirigida a las organizaciones de de Colonia, Soriano, Río Negro, Paysandú, Salto y ciudad de Bella Unión. En estas actividades participaron un total de 140 personas habiendo quedado representados la totalidad de los departamentos del país.

Por su brevedad, no es ni podría ser un documento en el que se pretenda teorizar o revisar las múltiples visiones sobre la temática; sino que persigue el objetivo de orientar y promover en las OSC, la implementación de acciones efectivas de monitoreo e incidencia en las políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos.



## Primera parte

### **La participación en las políticas públicas es un derecho**

Tradicionalmente se incluye el derecho a la participación entre los derechos políticos y se menciona el sufragio o voto, el derecho de petición o el derecho a ejercer cargos públicos como parte esencial del contenido del derecho a la participación. La extensión del derecho a la participación está dada –desde este punto de vista– por los espacios para la participación que permita el modelo democrático adoptado, pudiendo ser múltiples las variables. El problema central es la elaboración de la esfera pública como espacio fundamental de participación política, de los actores y de los segmentos tradicionalmente excluidos de la población. Esto es: profundizar la democracia para construir espacios de participación que puedan dar voz y poder de decisión a los grupos excluidos<sup>1</sup>. De esta manera se podría superar varias de las dificultades del modelo tradicional de democracia representativa.

**La realización de los derechos humanos y en particular la participación de la sociedad civil organizada en las decisiones en la esfera social y política de las cuales dependen sus condiciones de vida, constituye un proceso político<sup>2</sup>.** Los derechos humanos son en sí mismo el producto de luchas, de enfrentamientos, son conquistas, y este ha sido su sentido político original<sup>3</sup>. Por lo que enmarcar el tema de la participación en el marco ético y conceptual de los derechos humanos constituye un intento por ampliar, profundizar y reformular el canon democrático.

El reconocimiento de la importancia de la participación y el compromiso de los gobiernos con su promoción se ha concretado en diversos acuerdos. Por ejemplo, en la Declaración del Milenio, que señala expresamente la importancia de “lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos”<sup>4</sup>. Ante el rechazo bastante generalizado de los partidos políticos como canales de participación, un primer desafío de la democracia latinoamericana es encontrar soluciones políticas a sus problemas políticos<sup>5</sup>. Esto supone buscar nuevas maneras de canalizar la participación, el control, la gestión de agendas y la construcción de acuerdos políticos. Para garantizar y profundizar la democracia es preciso contar con condiciones de gobernanza, es decir con un “buen gobierno” –en el sentido que le da a este término la propia Declaración del Milenio–, que exceda la buena gestión y administración pública, y dependa de la participación abierta en los procesos de adopción de decisiones<sup>6</sup>.

En el ámbito doméstico, existen múltiples leyes y decretos que han creado espacios formales para la participación de las organizaciones de la sociedad civil. La existencia de Comités, Mesas de Coordinación, Consejos, Comisiones Asesoras, entre otras denominaciones, son muy usuales en el marco de las políticas públicas del país.

En definitiva, las referencias a la participación de la sociedad civil organizada en las cuestiones públicas son múltiples, cada vez es más usual que esos documentos utilicen un lenguaje de derechos humanos. **La incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas no ha sido una tarea libre de dificultades y la existencia de espacios oportunos para la participación de la sociedad civil organizada es especialmente trascendente para lograr este objetivo.**

La noción de derechos humanos se vincula directamente con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. La lucha histórica por los derechos humanos ha sido la de limitar el ejercicio del poder a los imperativos que emanan de la dignidad humana. La lucha de los derechos humanos esencialmente se refiere a la construcción de un consenso en referencia a los condicionamientos y límites al poder, especialmente al poder público.

## ¿Por qué un enfoque de derechos humanos para el monitoreo y la incidencia?

Al ratificar los pactos e instrumentos internacionales de derechos humanos que consagran la normativa vigente, los Estados asumen obligaciones legales. **Las políticas públicas son un instrumento clave para garantizar estos derechos.** El enfoque de derechos parte del supuesto de que para que exista una persona titular de un derecho, debe existir un titular de la obligación correlativa. De aquí se deriva la obligación de los Estados de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y el considerar a las políticas públicas como instrumentos fundamentales para satisfacer esta obligación. Los derechos son generalmente caracterizados como reivindicaciones legítimas que dan lugar a obligaciones o deberes correlativos. Esto sugiere que tener un derecho es tener una reivindicación legítima contra una persona, grupo u organización<sup>7</sup>.

Traducir a través de acciones de monitoreo e incidencia los reclamos sociales en términos de derechos implica, permutar una competencia de poder puro por un proceso en el que las decisiones se transparentan y deben justificarse explícitamente en términos legales. Esta necesidad de justificar y explicitar el fundamento de las decisiones limita el espacio de discrecionalidad y arbitrariedad de quienes tienen a su cargo las políticas públicas.



Por estas razones, la actitud de reivindicar los derechos humanos implica exigir, monitorear e incidir en las políticas públicas.



### **POLÍTICAS PÚBLICAS**

Las políticas públicas son un conjunto de actividades o la ausencia de ellas, desarrolladas por las instituciones del Estado o por su intermedio, que están dirigidas a impactar sobre la vida de las personas y sus derechos.



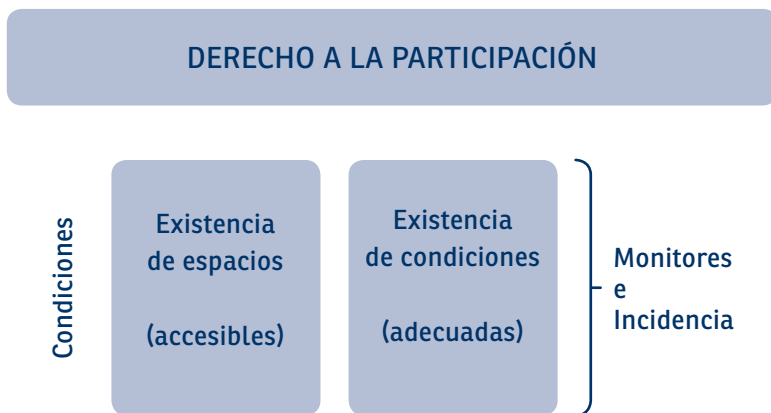
### **ACCIONES DE INCIDENCIA**

Las acciones de las OSC son de incidencia política cuando se encuentran dirigidas en forma organizada a influenciar la toma de decisiones en cualquiera de las etapas de una política pública.

## Participación, incidencia y monitoreo

Reconocer la participación de las OSC en los asuntos públicos como un derecho implica necesariamente el establecimiento de obligaciones correlativas para el Estado. Específicamente de dos tipos; las primeras referidas a la existencia de espacios específicos para la participación; y la segunda que tiene que ver con las condiciones para que se produzca la participación en forma adecuada.

Asimismo, la interacción de las autoridades con las OSC, además de constituir una obligación correlativa del derecho a participar en los asuntos públicos, constituye un escenario propicio para el desarrollo por parte de las OSC de acciones transformadoras de incidencia y monitoreo.



## Transparencia y acceso a la información

La posibilidad de realizar acciones de incidencia y de hacer un monitoreo de las políticas públicas depende en amplia medida de las condiciones de transparencia y acceso a la información pública referida a las políticas en cuestión.

La transparencia y, más precisamente, el acceso a la información, es tanto un derecho en sí mismo como un medio necesario para el ejercicio de otros derechos<sup>8</sup>. **De este modo, resulta imprescindible tener acceso a la información respecto de la ejecución de esas políticas para poder evaluarlas<sup>9</sup>.** Por lo que, la incorporación de mecanismos que aseguren la disponibilidad de la información es un requisito fundamental de cualquier proceso de incidencia o monitoreo de políticas públicas. Pero la disponibilidad de la información si bien es una condición necesaria, no es condición suficiente.

El acceso a la información es un mecanismo de control que el constituyente y la normativa internacional pone en manos de la sociedad. Por tanto, no se trata sólo de un derecho individual sino que se encuentra asociado al interés público, un bien común, un derecho social, por ser una precondition de la democracia, del debate abierto de ideas y del control de los asuntos públicos.

*Informe del año 2001 de la Relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la libertad de expresión, capítulo III, párrafo 14.*

## **LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA LEY N° 18.381**

---

El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 15 de la Ley referida ante la petición formulada por el interesado, el organismo requerido está obligado a permitir el acceso o, si es posible, contestar la consulta en el momento en que sea solicitado. En caso contrario tendrá un plazo máximo de veinte días hábiles para permitir o negar el acceso o contestar la consulta. El organismo requerido sólo podrá negar la expedición de la información solicitada mediante resolución motivada del jerarca del organismo que señale su carácter reservado o confidencial, indicando las disposiciones legales en que se funde.

Vencido el plazo de veinte días hábiles desde la presentación de la solicitud, si no ha mediado prórroga o vencida la misma sin que exista resolución expresa notificada al interesado, éste podrá acceder a la información respectiva, considerándose falta grave la negativa de cualquier funcionario a proveérsela.

Como anexo a la presente Guía se encuentra un modelo de solicitud de acceso a información pública que puede ser utilizada en el marco de las acciones de monitoreo e incidencia.



## Segunda parte

### Esquema general del ciclo de las políticas públicas

La participación de las OSC puede abarcar todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, esto es:

- el diseño y formulación de las mismas;
- el análisis y la discusión parlamentaria de sus presupuestos;
- el seguimiento de la ejecución y del gasto;
- y por último el control y la evaluación.

Por esta razón es preciso desarrollar en el presente apartado algunas nociones básicas del proceso presupuestal.

La importancia de los aspectos formales y presupuestales de las políticas públicas es la que motiva que en esta segunda parte se aborden principalmente estos aspectos. Pero es importante expresar que las OSC realizan acciones de incidencia de múltiples formas que tienen impactos en las etapas germíales de las políticas públicas o que dan lugar a cambios en el discurso de las autoridades públicas.

## **PRESUPUESTOS PÚBLICO**

El presupuesto es el instrumento más importante con el que cuenta un gobierno para hacer realidad su compromiso con los derechos de sus ciudadanos, es el programa de acción de quienes gobiernan.

## **LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO Y LAS PLATAFORMAS ELECTORALES**

---

Una importante forma de incidencia en las políticas públicas puede ser la de interesarse por los documentos programáticos y las plataformas electorales de los partidos políticos, especialmente cuando se adoptan como herramienta a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Pero este tipo de trabajo de incidencia si se pretende mantener una imagen de independencia de las OSC que realizan este tipo de trabajo, éstas deben tomar la precaución de realizar este tipo de tareas con todos los partidos políticos.

Asimismo, no debe perderse de vista que puede existir una importante distancia entre la implementación efectiva de las políticas públicas de los grupos que acceden al gobiernos y los programas electorales de los mismos. Por lo que, la incidencia en relación a este tipo de documentos no necesariamente puede conducir a haber logrado alguna cosa en lo que refiere a las políticas públicas que se implementarán.

## La formulación de una política pública

Para analizar el ciclo de una política pública es esencial comprender y conocer el proceso presupuestal. Lograr a través de acciones incidencia una modificación de una política sin que exista una previsión presupuestaria de cómo se va a financiar, puede dar lugar a un triunfo meramente formal o en el papel, que solo será un cambio en la realidad cuando se le asigne el presupuesto correspondiente.

El sistema presupuestario no se puede desvincular de la planificación. En materia presupuestaria, es tarea del Poder Ejecutivo formular la propuesta del presupuesto que debe ser enviada al Poder Legislativo para su discusión y aprobación. La práctica más conocida de participación en esta instancia es el análisis presupuestario o revisión del presupuesto, donde los ciudadanos analizan los presupuestos públicos o las propuestas de presupuesto del Poder Ejecutivo. Aunque la participación de las OSC puede dar lugar también a la presentación de planes alternativos al Poder Ejecutivo. La propia Constitución refiere a que el Poder Ejecutivo requiere asesoramiento para formular el presupuesto, y a estos efectos prevé la intervención de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Sin duda se trata de una intervención preceptiva, pero que no excluye otras instancias. La inexistencia de previsiones normativas e institucionales en referencia a la participación de las OSC si bien es negativa, puede visualizarse como una oportunidad para la incidencia.

## **La discusión y sanción legislativa de las políticas públicas y sus presupuestos**

Es muy difícil pensar la existencia de una política pública que no requiera para su implementación de previsiones presupuestales.

El trámite legislativo del presupuesto se caracteriza por tener plazos perentorios. Cada una de las Cámaras tiene 45 días para tratar el proyecto. Asimismo, si una vez aprobado el proyecto por una de las Cámaras, fuera modificado por la otra, la que originariamente lo aprobó deberá pronunciarse sobre las modificaciones dentro de los quince días siguientes, transcurridos los cuales –o rechazadas las modificaciones– el proyecto pasará a la Asamblea General, la que deberá pronunciarse en los quince días siguientes. De no haber pronunciamiento en los términos referidos el o los proyectos se considerarán rechazados. También existe un plazo perentorio para que el Poder Ejecutivo haga llegar mensajes complementarios o sustitutivos los que sólo se podrán enviar en el caso exclusivo del Proyecto de Presupuesto Nacional y dentro de los veinte días a partir de la primera entrada del proyecto a cada Cámara.

El Poder Legislativo por expresa disposición constitucional se pronunciará exclusivamente sobre montos globales, no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.

Actualmente es durante esta etapa, debido al interés público que cobra la temática presupuestal, que la participación de corporaciones y sindicatos tiene un mayor espacio a través de la realización de actividades de incidencia. Hasta ahora las OSC no han tenido una participación activa. No obstante, es durante esta etapa que el proyecto de ley recibe mayor atención pública y durante la cual la información presupuestaria es más accesible.

Las OSC pueden seguir los debates del órgano legislativo sobre el proyecto de presupuesto y ejercer presión sobre los legisladores de variadas maneras: reuniéndose individualmente con los legisladores, movilizándolo a la comunidad para los debates, o realizando de manifestaciones en el exterior del edificio<sup>10</sup>.

## Monitoreo e incidencia en la implementación de políticas

Una vez que una política es aprobada por las autoridades y su presupuesto autorizado, corresponde proceder a la ejecución del mismo.

Esta tarea consiste básicamente en llevar a los hechos el plan y hacer operativas las disposiciones referidas. Esta materia no es una materia privativa de ley, por lo que en ausencia de disposiciones legislativas el propio órgano ejecutor tiene amplias facultades para reglamentar el procedimiento. En virtud de esta importante discrecionalidad existe un amplio espacio para la participación de las OSC.

En muchos casos las políticas públicas no son implementadas de la forma en la que fueron aprobadas y los recursos autorizados en las normas presupuestales no son gastados con los propósitos originales. Por esta razones es especialmente importante la realización de un monitoreo permanente de la implementación de las políticas por parte de las OSC.

**La voluntad política en esta etapa es clave:** voluntad de publicar periódicamente reportes del estado de las políticas públicas, voluntad de permitir el control de los fondos por parte de las OSC, o de institucionalizar actividades periódicas de monitoreo centradas en la participación de las OSC. Se ha destacado la importancia de este tipo de participación en múltiples sentidos: en el marco de la lucha contra la corrupción y el clientelismo, a los efectos de identificar problemas burocráticos e institucionales, y en definitiva para mejorar la eficiencia del gasto público.

## El control y la evaluación

No es usual que desde el ámbito estatal se realicen evaluaciones de la eficacia de las políticas. Lo que generalmente encontramos son evaluaciones y controles burocráticos vinculados al manejo de los dineros públicos.

Es el caso de los controles o contralores externos que están a cargo de:

- Tribunal de Cuentas
- y el contralor externo concomitante que puede realizar el Poder Legislativo a través del llamado a sala –que puede dar lugar a la censura– y el pedido de informes.

Esta actividad de contralor se desarrolla comúnmente por medio de las rendiciones de cuentas. Los controles de carácter interno son los que efectúan diversos organismos del Poder Ejecutivo como la Contaduría General de la Nación y la Auditoría Interna de la Nación.



### CONTROL Y EVALUACIÓN

El control y la evaluación son aquel conjunto de actos ejecutados para verificar si la actividad pública se ha realizado conforme a lo planificado.

En definitiva, más allá que en el caso de la intervención del Poder Legislativo encontramos una evaluación política de la gestión, en el resto de los casos el control es meramente formal y financiero. El espacio que queda abierto para el desarrollo de acciones de monitoreo por parte de las OSC es necesario. La participación de las OSC a la hora de evaluar la actividad estatal y de controlar si los actos se han realizado conforme a lo proyectado, es fundamental. Controlar cómo se llevan a cabo las políticas es tan importante como influir sobre la forma en que el gobierno las diseña. Perder esta perspectiva implica correr el riesgo de haber

obtenido éxito en una tarea de incidencia pero sólo en el papel. Las iniciativas sobre control del gasto en general adoptan las siguientes líneas de acción:

- generar y realizar un análisis de datos,
- formar a la opinión pública mediante una difusión generalizada de la información, y descubrir y poner en evidencia las discrepancias y prácticas deficientes en materia de las políticas públicas.

El control de las OSC implica la existencia de instancias de participación a fin de medir el desempeño del Estado. La fortaleza de este modelo consiste en que se le otorga poder a las OSC para exigir transparencia y responsabilidad del gobierno. Con relación a estas últimas dos etapas, a los efectos de mejorar la responsabilización –accountability– de la Administración Pública se ha señalado la conveniencia de una renovación de la institucionalidad de control que incluya expresamente el control social en condiciones de autonomía. Esta nueva institucionalidad debe contar con especialistas capaces de analizar la compleja información ofrecida y con la posibilidad de forzar la observancia de los deberes administrativos<sup>11</sup>.

## LOS PRESUPUESTOS DEPARTAMENTALES

---

Se trata de un acto legislativo departamental que es sancionado por la Junta Departamental y promulgado por el Intendente.

La preparación del proyecto de presupuesto que regirá el periodo está a cargo de cada Intendente, y tiene que someterlo a consideración de la Junta Departamental dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato. Las Juntas Departamentales tendrán que considerar los proyectos de presupuesto dentro de los cuatro meses de su presentación, previéndose que en caso de que se haya vencido este término sin que se haya tomado resolución, se considerará rechazado el proyecto de presupuesto remitido por el Intendente.

Las Juntas Departamentales sólo podrán modificar los proyectos de presupuestos para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit, ni crear empleos por su iniciativa.

Los presupuestos de las alcaldías quedan enmarcadas en el régimen general explicitado más arriba.



## Tercera parte

### La experiencia de las OSC en Uruguay

El presente apartado pretende proporcionar a los lectores información práctica en relación a algunas de las formas en las cuales las OSC –y especialmente las redes de OSC– han desarrollado labores de incidencia en las políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos. Se trata de una breve sistematización no exhaustiva de experiencias prácticas de la sociedad civil en el área de la incidencia y monitoreo con enfoque de derechos humanos.

La presente sistematización abre la oportunidad de reflexionar sobre la práctica contextualizando las experiencias. El resultado es útil para aprovechar los aprendizajes y planificar las acciones futuras de manera más efectiva en el marco de una reflexión colectiva. Las estrategias de incidencia llevadas adelante por las redes de OSC se traducen en una serie de acciones cuyo desarrollo está en estrecha vinculación con las fases de la política sobre las que se actúa; y con las capacidades institucionales de la red en cuestión.

## ESTRATEGIA Y ENFOQUE ESTRATÉGICO

---

Estrategia es un conjunto de criterios, reglas y determinaciones que aseguran definir las acciones más adecuadas y tomar la decisión óptima en cada momento y ante cada situación.

Enfoque estratégico supone:

- determinar un plan de intervención que incluya los reveses y las derrotas de corto plazo a fin de mantener una ruta hacia el objetivo a largo plazo
- desarrollar oportunamente alianzas y coaliciones amplias y, a la vez
- saber cuándo actuar en solitario
- evaluar una y otra vez el contexto político, económico y social y realizar las adecuaciones estratégicas que correspondan

## Los problemas abordados

Las OSC y sus redes han abordado a través de las acciones de incidencia y monitoreo, tanto temas de carácter general, así como problemas específicos de un grupo o sector desfavorecido. En este último caso, lo buscado puede ser la incorporación de acciones afirmativas y/o el monitoreo de su aplicación.

### INCIDIR EN:

- El contenido de las políticas.
- Las personas que formulan las políticas.
- El proceso de formulación de políticas.
- La opinión pública.
- Los medios de comunicación.

Es preciso mencionar que una nota característica de los derechos humanos es su interdependencia e integralidad. Por lo que, distinguir entre el abordaje de problemas de carácter general y problemas específicos de grupos determinados no implica una oposición sino la existencia de distintas estrategias que reconozcan el carácter interdependiente de los derechos humanos. De otra forma no estaríamos ante la existencia de acciones de incidencia o monitoreo ejecutadas con un enfoque de derechos humanos.

## **El Contexto y escenario en el que se desarrollaron las acciones**

En primera instancia es posible diferenciar las estrategias vinculadas con órganos internacionales como pueden ser los órganos creados en Tratados y convenciones internacionales de derechos humanos (Comité de los Derechos del Niño, Comité de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, entre otros), de las estrategias de incidencia y monitoreo de políticas públicas que se desarrollan específicamente en el ámbito nacional. A modo de ejemplo, existen redes como la Comisión Nacional de Seguimiento Mujeres por democracia, equidad y ciudadanía o como el Capítulo Uruguay de la Plataforma interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo que han desarrollado actividades de seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado uruguayo ante el sistema internacional de derechos humanos, cada una desde su perspectiva.

En lo que refiere a acciones de incidencia y monitoreo que se desarrollan en el ámbito nacional, podemos encontrar experiencias sobre actividad legislativa, judicial o administrativa del Estado.

Las experiencias de incidencia legislativa son variadas y muy importantes. Sólo para dar algunos ejemplos corresponde mencionar la experiencia de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual , que ha desarrollado este tipo de actividades prácticamente desde el inicio de su trabajo, colaborando en la redacción de artículos (ley Nº 16.707 de 12.07.1995 que crea el delito de violencia doméstica) o asesorando a los legisladores como fue el caso del proceso de elaboración de la Ley de Violencia Doméstica en el 2002. La red antes mencionada también ha realizado una tarea muy importante de seguimiento e incidencia en la aplicación de dicha ley.

En lo que refiere a las acciones de incidencia sobre las políticas del Poder Ejecutivo, es conveniente mencionar la experiencia de

Mundo Afro con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) para el diseño e incorporación, dentro de las políticas de vivienda, de mecanismos concretos que combatan las formas de discriminación históricas y presentes.

También encontramos acciones que se desarrollan en el ámbito de los partidos políticos, y entidades de la sociedad civil (especialmente corporaciones y sindicatos en sentido amplio). En estos casos la incidencia se desarrolla en forma indirecta a través de campañas de movilización social, la influencia en las propuestas de los partidos políticos, y formación de alianzas para la promoción de agendas específicas.

Los espacios formales de participación son escenarios privilegiados de incidencia y monitoreo. Esto incluye la participación en consejos de planificación o concertación de políticas nacionales, departamentales de carácter general o sectorial. Es el caso de la participación del Comité de los Derechos del Niño - Uruguay y de la Asociación Uruguaya de Educación Católica, en el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, en ambos casos en representación de ANONG. La participación en estos espacios le proporciona a las redes la oportunidad de participar en la elaboración en documentos programáticos de políticas públicas o de conocer información presupuestal referida a las políticas públicas específicas que se abordan en esos ámbitos.

## **Las estrategias utilizadas**

En cuanto a las estrategias utilizadas por las OSC, encontramos una variedad muy importante, en función de las capacidades de las redes y los recursos con los que cuentan. Es preciso mencionar que en algunos casos las organizaciones no viven sus experiencias de incidencia como tales, sino que lo ven desde la prestación del servicio o la realización de una tarea que suelen denominar como de "ayuda". En los párrafos siguientes se mencionarán algunas de estas estrategias sin mencionar a las redes y organizaciones que las han desarrollado.

## **Capacitación, información y sensibilización**

Los esfuerzos por incidir en las políticas públicas, requieren de capacidades institucionales que pueden ser potenciadas a partir de estrategias de capacitación y sensibilización. Por esta razón es usual la realización de talleres de sensibilización en las comunidades, así como capacitaciones tanto dirigidas al público en general como a operadores específicos (policiales, judiciales, periodistas, del sistema de salud, etc.).

Este tipo de campañas de sensibilización son una herramienta muy usual por parte de las redes y sus organizaciones. Un ejemplo típico de este tipo de actividades públicas es la realización de eventos en fechas significativas como pueden ser: el día internacional contra la violencia hacia la mujer; día Internacional de Acción por la Salud de la Mujer; Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; la semana de los Derechos del Niño; o el día internacional de los Derechos Humanos.

Algunas organizaciones han demostrado su creatividad a la hora de ejecutar este tipo de campañas proponiendo intervenciones urbanas (básicamente en Montevideo y zona metropolitana).

## **Gestiones formales ante los organismos**

En muchos casos se recurre a la realización de reuniones y gestiones periódicas con las autoridades como forma de desarrollar una actividad de monitoreo e incidencia, y en algunos casos llegar a acuerdos.

Muchas de las organizaciones que han participado de los talleres, especialmente las del interior del país, han considerado que la labor de monitoreo se ve obstaculizada por la falta de información.

## **Producción argumental, investigación y documentación**

La recolección de datos, así como el desarrollo y la difusión de investigaciones en temas sociales relevantes es una estrategia generalmente utilizada por las redes. Desde sus inicios la producción de información ha sido una herramienta de gran importancia para las organizaciones que trabajan desde una perspectiva de derechos humanos.

En consecuencia, las redes asignan una importante proporción de recursos a la producción y difusión de informes, la realización de guías para docentes y operadores sociales, o a la generación de informes bajo el formato de boletines o folletos.

La producción de información y documentación por parte de algunas redes y organizaciones son utilizadas a los efectos de formular propuestas. Así como para hacer público y denunciar situaciones de violaciones de derechos humanos o de mala gestión institucional.

## **Políticas de alianzas**

La implementación de políticas de alianzas más o menos organizadas es una característica muy importante del trabajo de las redes y las organizaciones. Estas cumplen una importante tarea en lo que refiere con promover nuevas vinculaciones y articulaciones entre los grupos y las OSC, y entre éstas y los organismos públicos. Pero también en algunos casos se ha procurado la generación de alianzas estratégicas con figuras políticas o empresarios.

## **Utilización de campañas**

El trabajo con los medios de comunicación como forma de incidir en la opinión y en la agenda pública. Este tipo de acciones están dirigidas a poner en discusión nuevos temas para las políticas públicas.

También, han existido iniciativas concretas de elaboración de material audiovisual, spots publicitarios, entre otras acciones dirigidas a la sensibilización a través de los medios masivos de comunicación.



## Cuarta parte

### Apuntes para la incidencia y el monitoreo<sup>12</sup>

La realización de acciones de monitoreo e incidencia en políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos requiere de:

- visión de largo plazo,
- planificación estratégica con metas bien definidas
- análisis de la normativa vinculante de derechos humanos
- análisis del contexto político social y de las instituciones
- manejar los contenidos políticos con referente teórico
- construir argumentos convincentes y desarrollar habilidades

### Análisis del contexto y procesos de toma de decisión

Un elemento crítico para el éxito de cualquier esfuerzo de incidencia es la comprensión de las oportunidades y amenazas que existen para influenciar en los procesos políticos. También es importante entender cómo se toman las decisiones y el clima político en el que se desarrollan. Por lo tanto, la acción política efectiva se inicia con el estudio y la investigación. Para incrementar las posibilidades de éxito se deben identificar y estudiar quienes pueden apoyar la causa, así como aquellos que pueden oponerse. Esto implica desarrollar una tarea de identificación de audiencias.

Es decir identificar a los individuos o grupos que toman decisiones y tiene el poder de actuar directamente sobre el resultado del objetivo planificado y de quienes pueden influir sobre los primeros.

## **Elementos necesarios para el trabajo de monitoreo e incidencia**

### **Herramientas propias**

Un equipo de gente. Por más pequeño que sea el equipo, cada integrante debe tener papeles específicos, para asumir un compromiso frente a ellos y profesionalizarse cada vez más.

Recursos materiales suficientes, utilizados de manera eficiente.

Legitimidad, "ganarse los oídos", el respeto, la autoridad representando a los grupos y a las personas en nombre de las cuales o a favor de las cuales se está actuando.

Credibilidad: todo lo que se dice o propone está fundado en investigación, está documentado en fuentes de información confiables.

### **Capacidad de liderazgo**

Intuición, para ver venir los problemas antes de que se concreten, para reconocer estados de ánimo y para poder ver más alto y más lejos sin perder de vista los detalles.

Respeto por el trabajo de los demás, saber delegar en los otros y las otras, conociendo a cada persona del equipo, promoviendo que cada quien ponga en juego lo mejor de sí misma/o.

Tomar decisiones.

Acción contagiosa

Tener capacidad de comunicar ideas, propuestas y sentimientos.

## Capacidad de negociación

Negociar implica reconocer un campo en el cual un colectivo social no puede imponerse y ser hegemónico, por lo tanto, debe considerar la posibilidad de perder algo para ganar algo. Es necesario tener claro en qué se puede ceder y en qué no. Implica posiciones de fuerza, y esta está dada en gran parte por las alianzas que se construyen.

- Ser interlocutor válido
- lógica de diálogo desde la autonomía
- ponerse en el lugar del otro
- definir claramente qué quiere obtener cada una de las partes en la negociación

## Lenguaje apropiado

Definir ideas clave o ideas fuerza.

Lograr frases breves, sencillas, creativas, para explicar las ideas clave o ideas fuerza.

Emitir estas frases en todos los mensajes.

Incluir los aspectos emocionales, además de los técnicos y políticos.

Usar palabras comunes y corrientes. No se habla para iniciados, se habla para toda la gente.

Es necesario elaborar una estrategia especial para los medios de comunicación.

## Capacidad de visualizar los propios problemas

Agotamiento de los recursos (humanos, financieros, bibliográficos).

Desconexión de los grupos de base o de la masa crítica.

Falta de flexibilidad para adecuar estrategias y acciones.

Poca actualización del análisis y del discurso político.

Estrategia y enfoque estratégico.

Estrategia es un conjunto de reglas que aseguran tomar la decisión óptima en cada momento.

En definitiva tener un enfoque estratégico para la realización de acciones de incidencia y monitoreo supone: aceptar los reveses y las derrotas de corto plazo, a fin de mantener una ruta hacia el objetivo a largo plazo; desarrollar oportunamente alianzas y coaliciones amplias y, a la vez, saber cuándo actuar en solitario; evaluar una y otra vez el contexto político, económico y social en el que se desarrollan las acciones de monitoreo e incidencia. Los derechos humanos han sido y seguirán siendo el producto de luchas, desarrollar estrategias de monitoreo e incidencia en las políticas públicas es la forma en la cual la sociedad civil organizada puede impulsar una mayor vigencia de los derechos humanos.

- 1 Cf. Jardim Pinto, Céli Regina, *El objetivo de una perspectiva de género*, en: PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, 2a ed., Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 179.
- 2 A los efectos de mantener coherencia conceptual con otros documentos elaborados en el marco del Proyecto J, se comparte la noción de sociedad civil utilizada en el marco del Informe analítico de país del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil de Uruguay: "la arena o escenario, fuera de la familia, el Estado y el mercado, que se crea mediante acciones individuales y colectivas, y por organizaciones e instituciones para hacer avanzar intereses comunes".
- 3 Cf. García Mendez, Emilio, *Origen, sentido y futuro de los derechos humanos: reflexiones para una nueva agenda*, en *Sur Revista internacional de derechos humanos*, año 1, número 1, San Pablo, 2004, pp. 7 y ss.
- 4 NNUU, *Declaración del Milenio*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000 (A/55/L.2), en el capítulo dedicado a los "Derechos humanos, democracia y buen gobierno" (párrafo 24 y ss.). Ver también: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2002*. *Op. Cit.*, especialmente pp. 84 y ss. cuando refiere a la ampliación de la participación, el aumento de la legitimación de las instituciones estatales y a descentralización democrática; 89 y ss. que refiere específicamente a la participación presupuestal.

- 5 Cf. PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2a ed., Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 172. Existen muchos otros documentos internacionales que refieren a la importancia de la participación de las OSC en los asuntos públicos.
- 6 Cf. NNUU, *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas 2001 (A/56/326), Distr. General, 6 de septiembre de 2001, párrafo 218.
- 7 Cf. Norton, Andy; Elson, Diane, *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*, Overseas Development Institute, mimeo, 2002, pp. 15 y ss.
- 8 Cf. Abramovich, Victor, Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Prólogo de Luigi Ferrajoli), 2ª Ed. Trotta, 2004, pp. 235 y ss.
- 9 Cf. Saba, Roberto, *Derechos sociales, políticas públicas y acceso a la información*, en: Seminarios salud y política pública, SEMINARIO VIII, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 2004.
- 10 Santos, Boaventura de Sousa; *Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva*, en: Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, *Op. Cit.*, pp. 485.
- 11 Para profundizar sobre estos aspectos ver: Cunill Grau, Nuria, *Responsabilización por el Control Social*, en: Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Eudeba. Buenos Aires, 2000.
- 12 Para la elaboración de esta cuarta parte de la Guía se han utilizado los materiales producidos por Lilián Abracinskas de CNS mujeres para la tarea de Advocacy para la defensa y promoción de la Equidad de Género.



# Anexo

---

Modelo elaborado por: Centro de Archivos y Acceso a La Información Pública (CAINFO),  
[www.cainfo.org.uy](http://www.cainfo.org.uy)

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
SR. DIRECTOR DE...

De mi mayor consideración:

(Nombre) .....con domicilio en la calle .....ciudad de .....,  
me dirijo a esta Oficina a los efectos de realizar la siguiente petición:

La ley 18.381 establece en su artículo 3 el derecho –sin necesidad de justificación alguna– de cualquier persona física o jurídica a acceder a información en poder de los organismos públicos, estatales o no estatales. Asimismo, en sus artículos 13 y siguientes establece un procedimiento preciso por el cual la administración se encuentra obligada a entregarme la información requerida en el plazo de 20 días hábiles.

En este marco, solicito a usted me haga entrega de la siguiente información en formato:

- a -DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA
- b -DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA
- c -DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA

En virtud de lo expuesto, y de acuerdo a lo dictado en la normativa citada, PIDO:

Se entregue, por la dirección a su cargo, en el plazo establecido por el artículo 15 de la ley 18.381 la información requerida en el presente escrito.

Saluda a usted atte,

Firma

Teléfono:

Dirección de correo electrónico:

Esta Guía es producida en el marco del Proyecto J: "Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay" del Programa Unidos en la Acción.

Contiene información, orientaciones y sugerencias para las organizaciones de la sociedad civil para la implementación de acciones de incidencia y monitoreo de las políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos. El objetivo de este documento es hacer accesible parte de la información existente sobre el tema y orientar a las futuras experiencias de incidencia y monitoreo para que puedan aprovecharse de las experiencias que han sido exitosamente implementadas.

**proyecto [j]**

Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay



Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay  
**UNIDOS EN LA ACCIÓN**



**CNS  
MUJERES**

