



Guía de Incidencia Política para Asociaciones Municipales



Red de Municipalidades Rurales del Perú

Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE

Jr. Ramón Dagnino 201 Jesús María

Teléfono : 332-7477

Telefax : 332-7476

www.remrupe.org.pe

Elaboración de Contenidos:

Eduardo Barzola Farfán

Rómulo Antúnez Antúnez

Guisela Valdivia Mosqueira

Gustavo Montecinos Atao

Impresión:

Eselia Quijano SRL.

Diseño y diagramación:

Hugo Poémape

Mayo 2007

Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° : 2007-05352

Auspician:



PRESENTACIÓN

La práctica de la Red de Municipalidades Rurales del Perú es - entre otras- defender los derechos de las poblaciones que forman parte de los municipios.

Por eso nos complace presentar este documento sobre incidencia política. La idea de recoger nuestra experiencia y convertirlo en un instrumento útil partió de nuestros diálogos con diversos actores que nos señalaban la importancia del trabajo que realizaba nuestra institución y que tenía particularidades que hacía necesario que se conociera.

Adicionalmente, reflexionábamos sobre nuestra experiencia y cómo esta puede ser de mucha utilidad a las asociaciones de municipalidades que nosotros hemos apoyado a constituir en estos años y a otras que ya tienen años de vigencia y que han incorporado la incidencia como una línea de acción.

Esperamos que la presente guía complemente las anteriores contribuciones para que los actores sociales puedan ejercer un derecho legítimo de reclamar derechos, mejorar las condiciones y políticas públicas que favorezcan en desarrollo integral de sus territorios.

INTRODUCCIÓN

El presente documento se ha elaborado a partir de la experiencia acumulada por la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) durante los años 2003 al 2006. La experiencia referida está marcada por el tipo de institución que la desarrolla que es una asociación constituida por representantes de municipalidades (alcaldes, regidores y funcionarios) que tiene procesos y métodos para definir sus acciones de manera diferenciada. Ellas se rigen por estatutos y reglamentos internos, deciden sus acciones en los espacios como las asambleas generales y las reuniones de consejos directivos; en ese sentido, la construcción de la incidencia se desarrolla en estos momentos.

Las diversas publicaciones que expresan como debería de implementarse procesos de incidencia están orientadas a instituciones de la sociedad civil y centralmente, dentro de ella, a los organismos no gubernamentales, donde la planificación se desarrolla en el formato de taller. Atendiendo a esa diferencia el presente documento está orientado a las asociaciones de municipalidades que son un actor político importante que, en los últimos años, han emergido con suma fuerza en el escenario nacional.

El documento tiene tres partes bien marcadas, una orientada a definir los conceptos relativos a incidencia y políticas públicas. Buscamos partir de su propia experiencia, en la medida que muchos ya han desarrollado alguna experiencia parcial o completa de incidencia. Una segunda parte centrada en la ruta que le pueda servir a las asociaciones de municipalidades en construir la propia y; la última parte, describiendo la experiencia que desarrolla la REMURPE en lo que se refiere la construcción de la agenda para la incidencia política - que es una agenda muy propia- además como se organiza la jornada de incidencia y los procesos de monitoreo y evaluación tanto de la jornada y del proceso global.

INDICE

Presentación	3
<hr/>	
Introducción	3
<hr/>	
1. ¿Qué es Incidencia en Políticas Públicas?	7
<hr/>	
Una experiencia para compartir	
Antecedentes históricos	8
Conceptos	9
<hr/>	
2. La Construcción de la Agenda de Incidencia	13
<hr/>	
Análisis del contexto	
Análisis del problema y sistematización de experiencias	16
Eventos regionales	19
Eventos nacionales	20
<hr/>	
3. La Jornada de Incidencia	25
<hr/>	
La preparación de la jornada.	25
La jornada de incidencia	26
<hr/>	
4. Monitoreo y Evaluación	30
<hr/>	
El monitoreo	30
La evaluación	32

¿QUÉ ES INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS?

1

«En la región Piura, durante el trienio 2003 - 2005, se desarrolla una de las sequías más drásticas que originó ingentes pérdidas para los productores agrícolas y ganaderos de la región.

Frente a esta situación, los alcaldes organizados en la Red de Municipalidades Rurales de Piura que, individualmente, habían pedido cita y cursado comunicaciones al Gobierno Regional no habían recibido respuesta.

En una asamblea general, un alcalde de la provincia de Morropón planteó el tema como parte de la agenda, señalando que el papel de la Red era defender los intereses de los productores que son parte del municipio y este era un tema común de todos los municipios que se venía agravando a través de los años. Todos los alcaldes asintieron e incorporaron el tema en la agenda de la reunión.

En la asamblea se discutió el tema. Primero, se precisó que había una inacción del Gobierno Regional que, a pesar de tener recursos de emergencia, no destinaba estos a la solución de los problemas que generó la sequía que, la solución inmediata, pasaba por la electrificación de los pozos existentes y asegurar la dotación de agua pertinente para que los productores no se vean afectados. Segundo, se estableció con quiénes se tenía que ejercer presión dentro del Gobierno Regional, además de con quiénes se debía establecer alianzas. Tercero, se estableció acciones a seguir: las comunicaciones, solicitar un estudio del impacto de la sequía a los aliados, que el presidente desarrolle una conferencia de prensa, hablar con los consejeros regionales, realizar una marcha con los productores de sus respectivos distritos y, por último, definir al grupo negociador.

El desarrollo de este conjunto de acciones obligó al Presidente Regional a sentarse y aceptar la propuesta de los alcaldes que se refrendó con una resolución presidencial ...»

UNA EXPERIENCIA
PARA COMPARTIR

Trabajo grupal

Relátanos una experiencia en la que te has involucrado y realizaste una negociación entre tu asociación y el gobierno regional, congresista de la República o algún representante del Gobierno Central.

Toma en cuenta en tu descripción:

1. El problema que tratan de solucionar y que su resolución depende de otros actores estatales.
2. Si definieron a quiénes tenían que sensibilizar, quiénes fueron los aliados naturales.
3. Qué estrategias y acciones desarrollaron.
4. La resolución del conflicto, se plasmó a través de que documento una ordenanza, una resolución u otra norma.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El concepto de incidencia política es relativamente nuevo, sus antecedentes se encuentran en el proceso de confrontación entre la sociedad civil y el Estado en Europa del Este a fines de la década del 70. En este proceso histórico, el papel de la sociedad civil para influir frente a un sistema político cerrado fue vital y permitió abrir un campo diferenciado de acciones en el contexto de la falta de canales institucionales para procesar el conflicto.

Durante los siguientes años, los diversos movimientos sociales emergentes vieron en ella una manera innovadora de actuar y de lograr colocar sus propuestas en la agenda pública con las estrategias aprendidas; así encontramos a los movimientos ecologistas o verdes, a los movimientos de identidad sexual, etc. desarrollando procesos que se orientaban a que los decisores de políticas públicas incorporaran sus demandas.

Luego de esta experiencia histórica la discusión sobre el concepto ha estado asociada a diversos términos como advocacy, lobby, cabildeo e influenciamiento que se ha utilizado en diversos momentos. En la actualidad existe un consenso al utilizar el concepto de incidencia política.

CONCEPTOS

1. ¿QUÉ ES INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS?

Pero regresemos a la experiencia de incidencia que presentamos de Piura. Ella nos muestra diversas etapas y nos puede clarificar la ruta para definir mejor la incidencia política. Un primer elemento, es que se busca influir en un nivel del Estado para lograr modificar comportamientos que se traducían en inacción frente a una situación de emergencia.

Segundo, establecieron en sus debates quiénes se oponían, quiénes no actuaban o eran indiferentes a sus problemas y, también, quiénes serían los que apoyarían; es decir sobre quiénes se debe de influir, quiénes pueden aportar y los que desde el inicio estarán de lado de su causa para solucionar el problema.

Por último, está claro que en la discusión en la asamblea los miembros discuten y definen las estrategias y las acciones a seguir en la perspectiva de lograr su objetivo de electrificar los pozos de agua como una medida para paliar la inclemente sequía que agobia a los pobladores de la región.

Todo este conjunto de definiciones y acciones nos lleva a definir a la incidencia de la siguiente manera:

Un proceso mediante el cual los actores, como las asociaciones de municipalidades, influyen (crean modifican, hacen cumplir y derogan) políticas públicas¹

Además, la incidencia política es un proceso que tiene las siguientes características:

Intencionado. Porque los actores que desencadenan el proceso y ejecutan las acciones tienen conciencia respecto a lo que van a desarrollar, no es producido por una casualidad.

Participativo. Los actores colectivamente toman la decisión de iniciar el proceso.

Organizado, planificado y sistemático. Para incidir la organización (planificación) debe ser hecha con meticulosidad para evitar dejar fuera diversas acciones a realizar.



¹ Definición consensuada en el IX seminario latinoamericano Asocam 2006 Cochabamba Bolivia. *Cómo los actores públicos inciden en políticas públicas*, Memoria página 9.

Político. Es un proceso político, porque el hecho de influir en los que deciden las políticas públicas se desarrolla en este ámbito el político.

Sustentado técnicamente. La incidencia al buscar influir basa su acción en la argumentación, esta tiene que estar fundamentada en estudios que demuestren que nuestra causa no solo es justa, sino técnicamente viable.²

En ese sentido Valerie Miller considera que Incidencia política:

«... se refiere a las iniciativas y campañas dirigidas a influir o incidir en los ámbitos políticos, no sólo en las políticas y leyes, sino en los sistemas de poder y los procesos de toma de decisiones que pueden incluir el sistema legal formal, el gobierno, el sector privado y otros...»

Esta reflexión sobre la dimensión de la incidencia nos permite entender que el ámbito donde se desenvuelve la incidencia es el poder y la política; es decir la política pública³.

Es necesario explicitar más esto de la dimensión política y su relación con lo público. No todas las acciones de los actores -en diversas esferas de su actuación- son públicas, generalmente estas son privados.

Por ejemplo, las acciones que realiza un productor ganadero, producen bienes y estos están orientados al mercado o para su autoconsumo familiar, como se puede apreciar la finalidad de este bien es el disfrute particular de un consumidor o de la familia del productor, por lo tanto, este bien no se destina a todas las personas.

Es distinto en el caso del accionar de las autoridades electas o designadas. Sus acciones están orientadas -generalmente- a la producción de algunos bienes pero estos a diferencia del productor deben de beneficiar a la comunidad o la sociedad local, regional y/o nacional, estos bienes son producidos por el Estado (los funcionarios) y son de todos; el ejemplo más

² *Ibid.*

³ *Existe una diferencia entre política partidaria y política como acción de la administración de lo público, esta distinción es clara para el idioma inglés con los términos policy y politics.*

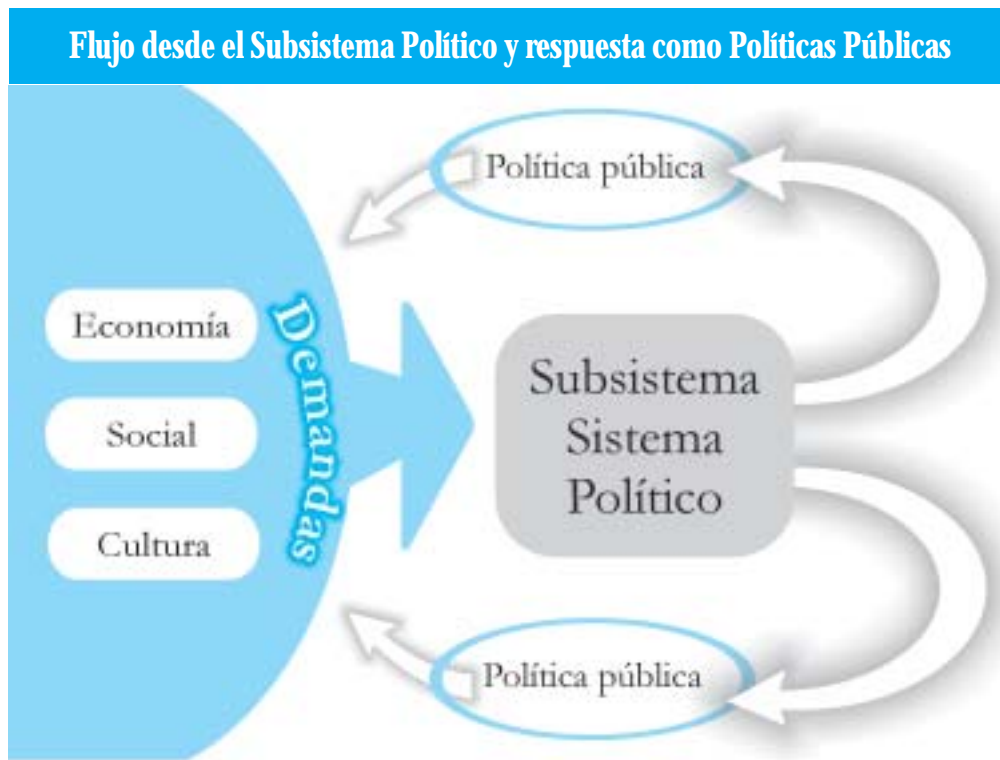
1. ¿QUÉ ES INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS?

difundido es el de la carretera, cuando esta se produce es un bien que beneficia a todos, por lo tanto es un bien público.

En el caso de las políticas son las líneas de acción, las directrices que definen la construcción de estos bienes para el beneficio de los ciudadanos de una jurisdicción. Por ello, política pública se da en el ámbito Estatal, más propiamente es la manera en que el sistema político da respuesta a las demandas que provienen del entorno y las realizan las autoridades electas y/o designadas en este ámbito. En ese sentido definimos políticas públicas:

«Las políticas públicas son decisiones y acciones gubernamentales que buscan la resolución de un problema que afecta a la comunidad o a sectores de ella»⁴

En el gráfico podemos observar como se produce las políticas públicas desde una perspectiva sistémica. En la vida social o en sociedades con diverso grado de complejidad



4 *Diseño de políticas públicas en municipalidades rurales. REMURPE, SER, APODER COSUDE Julio del 2006. pág. 11 y ss.*

encontramos diversos subsistemas, a esto se denomina ámbito; desde cada ámbito de la sociedad se producen diversas demandas que son comunicadas y tienen que ser solucionadas por un subsistema especializado, en este caso el subsistema político donde se enmarca la acción de la municipalidad como ente estatal.

Las demandas se constituyen en INPUTS que obligan al sistema político a procesarlos y cada una de estas demandas obtiene - en la mayoría de los casos - respuestas del subsistema político; las demandas procesadas se expresan en OUTPUTS o acciones que representan las respuestas del gobierno local. Ellas se publicitan o comunican a través de ordenanzas o resoluciones de alcaldía que, como hemos visto líneas arriba, son políticas públicas ⁵

Los siguientes capítulos explicaremos como se desarrolla un proceso de diseño y ejecución de la incidencia a partir de la experiencia de REMURPE que sigue el esquema que a continuación presentamos.

El Proceso de incidencia de la REMURPE



⁵ Actualmente las políticas públicas se encarrilan en torno al plan de desarrollo concertado que expresa la nueva institucionalidad que se ha construido en los últimos años en Perú.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE INCIDENCIA

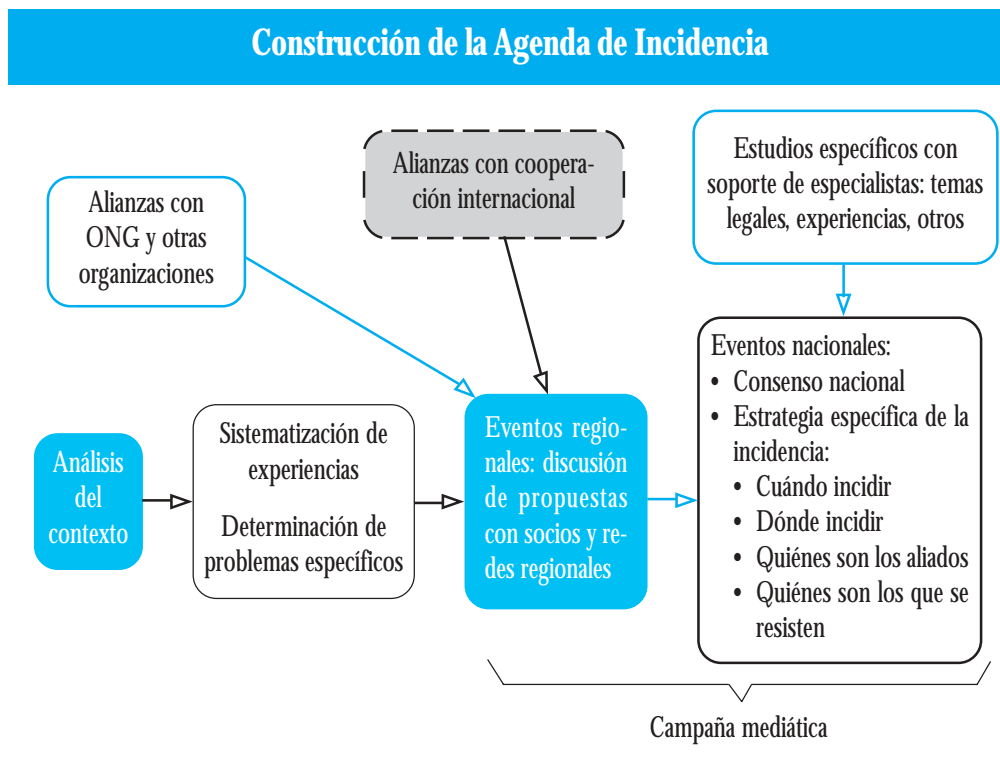


Para el desarrollo de las acciones de incidencia es importantísimo tener una evaluación del escenario que se realice de manera compartida entre los diversos actores involucrados.

ANÁLISIS DEL CONTEXTO

Está claro que esta evaluación del escenario se realiza en una Asamblea General o una reunión de Junta Directiva. En la convocatoria a estas reuniones, se debe señalar claramente, que será un punto a tratar en la agenda.

Para la realización del análisis de escenario se tiene que trabajar de manera ordenada, es recomendable que se desarrolle un documento que tenga las pautas de acuerdo al tema central en la que la institución está involucrada. El documento puede ser elaborado por el equipo técnico de la Asociación y, en caso de tener dificultades para elaborar el documento (o en



casos especiales como lo que hemos tenido en REMURPE) delegar el documento a elaborarse, por contar con recursos especiales, a un especialista en el tema. En este caso, en los términos de referencia debe de estar claramente definidos el objetivo, el resultado y las orientaciones del documento a elaborar por el especialista.

El documento debe de tener la siguiente pauta que define el orden y su estructura:

Antecedentes. En esta parte se explica los aspectos medulares que constituyó o precedió el escenario actual. Generalmente, se utiliza una breve exposición histórica para tener la claridad del estado en el cual se encuentra el proceso donde estamos involucrados y que, de alguna manera nos afecta, por lo que lo asumimos como un punto de agenda de nuestra asociación y lo analizamos.

Por ejemplo:

En el caso de la descentralización se explica que es el octavo intento en nuestra historia republicana, para hacer posible el nuevo proceso se modificó la constitución y se aprobaron las siguientes leyes orgánicas (...). Durante los últimos tres años se ha desarrollado transferencia de programas sociales, etc.

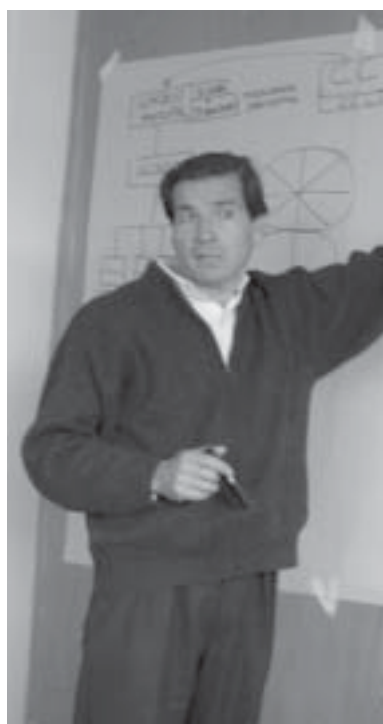
Las características centrales del período o la coyuntura.

En todo escenario existe elementos decisivos que explican como se ha configura el proceso, estos o los más importantes tiene que estar reflejados en el documento. Es evidente, que la selección y priorización de cada uno de los elementos que constituyen las características del período o la coyuntura es un punto de vista y por ser un punto de vista es valioso para generar discusión y debate.

Por ejemplo:

(...) Los aspectos centrales del proceso son:

- a. Debilidad del organismo conductor
- b. Resistencia por transferir desde los ministerios.



- c. No se pone en el centro la descentralización fiscal.
- d. Debilidad del movimiento municipalista.

Los actores y su accionar. En el documento base de debate tiene que estar explicitado los diversos actores involucrados sean estos institucionales, movimientos sociales, estatales o de cualquier otro tipo que se encuentran involucrados en el escenario común que compartimos como asociación. Esta descripción debe apuntar a presentar su posición frente al tema y las acciones desarrolladas

Por ejemplo:

El Gobierno Central no impulsa la discusión respecto a la ley del Poder Ejecutivo, una ley que es necesaria, en la medida que ayudaría elaborar una matriz adecuada de competencias y definir con el criterio de subsidiariedad (...)

El Consejo Nacional de Descentralización viene estableciendo los criterios para las transferencias de competencias dentro del marco de la ley de acreditaciones (...). En el caso del Ministerio de Economía y Finanzas no ha implementado una discusión en torno a la descentralización fiscal. Elemento que destrabaría las transferencias de competencias (...) el Presidente Regional de Huanuco convocó, como anfitrión, a la reunión de la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales y en su convocatoria se precisó la siguiente agenda a trabajar (...), en ese terreno la Asociación de Municipalidades no se ha pronunciado y no ha manifestado una posición en torno a este problema (...) La Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE se movilizó al Congreso con la siguiente agenda (...)

Las propuestas y sugerencias. El documento debe de culminar con algunas sugerencias por parte de quién lo elabora, las sugerencias deben de tener en cuenta la calidad o característica de la institución en la medida que esta cumple un rol en el proceso; es decir, las sugerencias están orientadas a definir sus acciones de incidencia que serán debatidas en asamblea.

Por ejemplo:

Sugerimos a la asamblea de la asociación considerar los siguientes aspectos:

1. Constituir un comité consultivo que apoye y facilite a las municipalidades la construcción de sus demandas en torno a unas mayores transferencias de recursos fiscales y que ayude a fijar los resultados a conseguir en las jornadas de incidencia.
2. Establecer alianzas con determinados actores: representativos de las bancadas políticas, representativos de la sociedad civil, de la cooperación internacional.
3. Realizar acciones de cabildeo con los asesores de determinados congresistas que son el núcleo de mayor oposición.
4. Implementar acciones mediáticas iniciando contactos con los siguientes líderes de opinión, priorizando determinadas emisoras de cobertura nacional o redes de emisoras radiales con amplio espectro en las regiones.
5. Desarrollar un estudio de impactos de la distribución de recursos fiscales en el escenario de un incremento de transferencias vía canon que permita; a la vez, un mapeo en qué regiones existe incremento de recursos por este rubro.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA Y SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

«**Cuando** se discutía la ley orgánica de municipalidades uno de los temas que no tenía amplio consenso en el parlamento nacional - producto del desconocimiento de los congresistas de experiencias importantes- era lo referente a la participación ciudadana dentro de un nuevo esquema de gobierno local que incluya a sus ciudadanos en las decisiones.

Los alcaldes que fundaron REMURPE consideraban que esto era uno de los elementos que podían aportar en la nueva norma. En efecto estaban las experiencias de Limatambo (en Cusco), Haquira (Apurimac), Santo Domingo (en Piura) y Castrovirreyna que construyeron sistemas de participación y concertación entre la ciudadanía

y las autoridades; además, en el Congreso, el argumento de muchos congresistas era que no se conocía de experiencias de ese tipo y los retaban que les presentaran casos concretos.

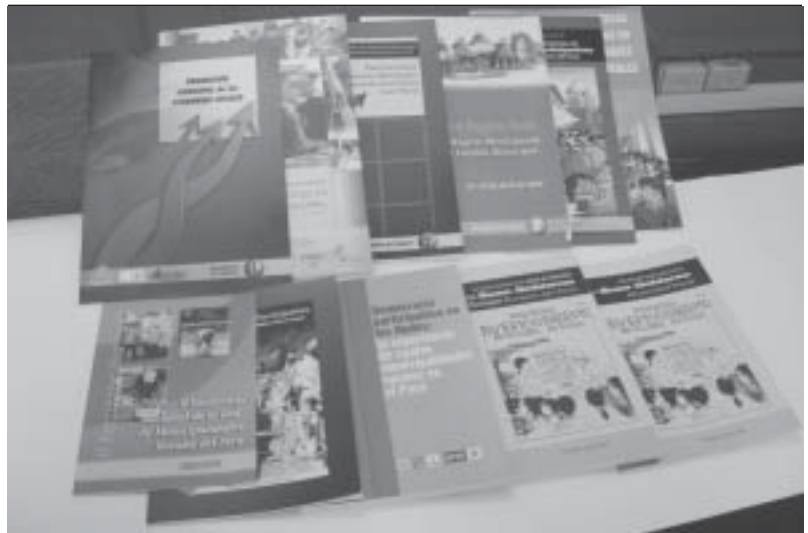
En ese contexto, se discutió con una agencia la necesidad de sistematizar y publicar los casos señalados para que nos sirviera como instrumento de incidencia.

Luego de realizado el trabajo, que se encargó a un especialista en sistematización y desarrollo local, se decidió hacer una audiencia pública en el Congreso con la presencia de las personas que participaban en los espacios de concertación de aquellos distritos y los congresistas de las comisión que estaba discutiendo la ley orgánica de municipalidades.

Se les presentó la publicación y se justificó como la ampliación de la participación ciudadana servía para mejorar las relaciones entre las organizaciones y el gobierno local y como esta práctica es más extendida de lo que muchos de ellos conocen.

Este proceso logró un impacto positivo, porque ayudo a cambiar la perspectiva de Congresistas respecto a practicas sociales institucionalizadas y que tenían que ser normadas en la nueva ley.

De la experiencia que compartimos podemos extraer la enseñanza que, muchas veces, los que deciden las grandes políticas no conocen la amplia y heterogénea realidad - pues es comprensible que no conozcan y entiendan de todo- por eso, la clave, en un proceso donde es central la argumentación para persuadir a otros, tiene que basarse en la construcción de propuestas a partir de las prácticas cotidianas. Y esto es coherente con el proceso de formulación de normas, en la medida que un principio del derecho es que la práctica social se debe de convertir norma, porque esta se encuentra socialmente aceptado como pautas o reglas que regulan la vida y relaciones entre personas y grupos sociales.



2. CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE INCIDENCIA

Elección del Problema (Ejemplo)

Problemas	Votos	Orden de prioridades
1. Descentralización fiscal.	35	1
2. Transferencia de competencias	11	6
3. Dificultades en la ejecución de gastos	22	4
4. Poco desarrollo de capacidades	16	5
5. Sistemas de acreditación inadecuados	26	3
6. Mecanismos de control y de inversión engorrosos	29	2

En muchas ocasiones las autoridades que participan de estos espacios de deliberación traen experiencia acumulada, pero es importante para poder discutir los problemas tener algunas investigaciones que demuestren como se puede proponer soluciones concretas a problemas reales, en ese sentido la sistematización de experiencias y la experiencia acumulada juegan un papel importantísimo.

De otro lado, producto del debate y con los insumos que el documento aporta a la discusión -que debe recoger la experiencia acumulada por gestiones de las asociaciones y las municipalidades- la mesa directiva debe moderar la discusión y arribar a definir el problema a tratar.

En esta parte el papel de la moderación y del equipo técnico o facilitador -de no haber equipo técnico- es importante, debe de apoyarse en instrumentos que encontramos en diversos manuales que son las técnicas de árbol de problemas o la matriz de priorización de problema (particularmente, pero, en la medida que las asociaciones arriban a decisiones en espacio un assembleístico sugerimos la utilización de la matriz), matrices de análisis de poder (para mapear actores y su relación con el problema) y por último, convertir los problemas en objetivos de la incidencia.

A continuación se presenta el instrumento que facilita y ordena la elección del problema.

Trabajo grupal

Ejercicio práctico (30 minutos)

Sobre la base de la experiencia presentada por su grupo elabore un análisis de escenario que incorpore los criterios o pautas descritos en el capítulo. Luego analice el problema central y conviértanlo en objetivo central de la incidencia, por último, de las recomendaciones que propone convertirlas en estrategias para la incidencia.

Los acuerdos producto del trabajo realizado por la Asamblea Nacional nos obliga a refrendarlos en las regiones. La experiencia que estamos describiendo nos indica que uno de los acuerdos de las reuniones nacionales es «bajar a las bases» y discutir con los socios - colocando en sus agendas regionales- los temas, estrategias y acciones aprobadas.

Así como en las reuniones donde se analiza el contexto (que muchas veces se circunscribe a la directiva) es importante hacer uso de los estudios y sistematizaciones para darle mayor fuerza técnica a nuestras argumentaciones y que no sea ganado el proceso solamente por la lógica política.

Estos eventos también sirven, primero para integrar, luego, discutir algunos aspectos de las plataformas que se elaboraron en las regiones que enriquecen lo aprobado a nivel nacional y; además se recoge sus sugerencias sobre las estrategias, alianza y la programación de actividades. En ese sentido es importante utilizar la misma dinámica presentada.



EVENTOS REGIONALES

Las alianzas son importantes y en la construcción del mapa de poder de forma participativa nos permite definir nuestros aliados, los socios del proceso de incidencia; así como a las instituciones y personalidades que se encuentran indecisos frente al conflicto o al problema y que es nuestra tarea persuadirlos a participar de nuestro lado o, en los casos extremos, neutralizarlos en la medida que su opinión puede convertirse en decisiva e inclinar la balanza de uno u otro lado.

Por eso desde las regiones se tiene que tomar contacto con todas las instituciones que comparten con nosotros nuestros puntos de vista; por ello insistimos que la construcción de alianzas es clave porque la lógica de la incidencia se basa en la capacidad de articular un espectro amplio de fuerzas que le otorguen mayor fuerza a los aliados y que nos permita aislar a nuestros contrincantes en los escenarios donde se deciden las políticas públicas.

EVENTOS NACIONALES

Luego de desarrollar el debate en las regiones a través de las organizaciones de municipalidades regionales y con el apoyo de las organizaciones aliadas es el momento de la movilización y centralización de este proceso; es decir hacia donde se toman las decisiones.

En estas reuniones donde se concentran las asociaciones con sus respectivos representantes se busca lograr el consenso

nacional para tomar decisiones en torno a las acciones de incidencia a poner en práctica. Esto se produce en la medida que en muchas asociaciones o alcaldes ya han desarrollado acciones similares y las propuestas en torno a las demandas, experiencia adquirida, contactos y estrategias que ellos pongan en consideración tienen que considerarse para la estrategia de incidencia global; ade-



más, ello permite una mayor integración de la diversidad al lograr que las decisiones de las regiones se incorporen en la agenda nacional que se construye en este espacio.

El desarrollo de la agenda de discusión tendrá la misma dinámica del ejercicio de la construcción del problema que amerita una discusión más escrupulosa del problema(s), la definición de las acciones y la determinación de las responsabilidades de los participantes.

Para ello, se debe de hacer uso de la matriz de elección del problema que se presentó líneas arriba, en la medida que permitirá ordenar la prioridad; siempre y cuando estos son numerosos. En la experiencia concreta muchas veces cuando se plantea la agenda no aparecen muchos problemas como para iniciar un proceso de priorización por lo que la discusión o el debate se circunscribe a los puntos de la convocatoria.

De la experiencia

En la asamblea general del mes de mayo del 2004, se discutió dentro de la agenda el problema de la ley de descentralización fiscal en la medida que esta no fijaba incentivos sustantivos y reales en relación a los que planteaba la ley de descentralización fiscal; sin embargo, los alcaldes de la región del Cusco en su asamblea regional decidieron que un tema importante era apoyar la promulgación de la ley que otorgaba la capacidad de cobrar los recursos provenientes de la explotación de las canteras de las riberas de los ríos a las municipalidades.

Se discutió en torno a que esta propuesta de ley ampliará los ingresos a las municipalidades que son constantemente agredidas por el gobierno central, que no incrementan su desempeño en la generación de ingreso desconociendo que esto es producto del uniformismo legal, que solo crea impuestos y contribuciones pensados en la realidad urbana y este era una oportunidad a aprovechar.

Luego de esta argumentación del representante de la red de la región Cusco y del debate se aceptó incorporarlo como parte del plan de incidencia y se aceptó la necesidad de incorporar acciones de apoyo a la medida impulsada en la comisión respectiva en el Congreso.

Para ello se conformaron comisiones, un grupo de alcaldes se dirigió a la Comisión de Economía del Congreso y ante el Consejo Nacional de Descentralización para lograr acuerdos en torno al proyecto de ley, el segundo grupo se dedicó a tomar contacto con los congresistas de la comisión de... para convencerlos de apoyar esta medida (...)

Como lo hemos afirmado en otros pasajes del texto, la definición de nuestros aliados es importantísima, pero también es central definir quiénes están indecisos porque son las instituciones y personas con quienes podemos constituir un bloque fuerte para hacer frente a los que se oponen a los cambios que nos benefician; por todo ello, es clave hacer el mapeo de actores a través de un instrumento muy conocido en la elaboración de proyectos y de la planificación de procesos de incidencia denominado el mapa del poder.

Mapa de poder (Ejemplo)

Actores	Nombre de los actores	Descripción de su posición frente al problema
Aliados	Cooperación internacional. Organismos no gubernamentales. Intelectuales regionales.	Apoyo al proceso de descentralización fiscal.
Adversarios	Ministerio de Economía.	Oposición a la redistribución de los recursos fiscales.
Indecisos	Consejo Nacional de Descentralización.	No posee una posición clara frente al proceso, pero tiene el mandato de trabajar la descentralización fiscal.

Una vez definido los actores en el proceso de incidencia es importante definir las responsabilidades, esta parte del proceso es fundamental en la medida que se expresa la disposición de los actores a asumir un papel dentro del proceso, así como la distribución de las actividades dentro del colectivo. La experiencia en las asociaciones nos muestra que la mejor manera de trabajar esta parte es determinar comisiones.

La distribución de comisiones tiene que tener presente la experiencia de los que las constituyen; es importante que algunos de los miembros de las comisiones posean algunos contactos y habilidades para realizar las acciones que se le encomiendan. Muchas veces, algunos de los participantes se proponen para integrar comisiones, el equipo técnico que acompaña el proceso debe también sugerir la composición a la mesa directiva para que las comisiones sean equilibradas y logren el resultado esperado.

Matriz de actividades, responsabilidades y resultados a lograr

Comisión	Responsable	Resultados
Presentación de las propuesta del listado de municipios rurales.	Presidente de REMURPE, presidente de AMRESAM, etc.	Entregar propuesta a la comisión formada por la PCM y obtener un acuerdo de desarrollarla.
Diálogo con los congresistas de las bancadas políticas.	Presidente REMURPI, Alcalde de Aija, presidente de REMUR CUSCO.	Entregar propuestas a bancada políticas, lograr firmar actas de acuerdos entre las bancadas y la red.
Preparar la confe-rencia de prensa.	Equipo técnico y alcalde de Barranca.	Difundir por los medios las demandas.
Preparar evaluación.	Secretario técnico y presidente de REMURPE.	Evaluación objetiva a ser discutida con los representantes regionales.

Trabajo grupal:

Ejercicio práctico 30 minutos.

A partir de la experiencia desarrollen primero un mapeo del poder y luego una matriz de acciones tal como la desarrollaron en su experiencia. Señalando los aliados, los indecisos y los que se oponen y cómo se oponen para la primera matriz y, para la segunda, ordenando las acciones realizadas, los responsables y los resultados.



RED DE MUNICIPALIDADES RURALES DEL PERÚ REMURPE

PRONUNCIAMIENTO

Los alcaldes de la Red de las Municipalidades Rurales del Perú, reunidos en su asamblea en la ciudad de Lima, frente a la problemática general de los municipios rurales y ante el caso emblemático de Tambogrande expresamos, a la ciudadanía, lo siguiente:

1. Manifestamos nuestra solidaridad con el pueblo de Tambogrande y su Municipalidad, que vienen defendiendo decididamente, a través de los mecanismos que la democracia provee, su opción por un desarrollo agroindustrial. Los pueblos tienen el derecho a decidir sobre su modelo de desarrollo y el Estado debe facilitar los canales democráticos que lo permitan.
2. Consideramos que la consulta vecinal de Tambogrande realizada el 2 de junio de 2002, ha significado un ejemplo sobre el tratamiento de una problemática de interés público que ha supuesto una debida información de la ciudadanía y que ha permitido la expresión de su voluntad. Es conveniente que esta experiencia sea recogida en una ley sobre participación ciudadana.
3. Consideramos que un proyecto minero debe desarrollarse allí donde haya una probada evidencia que no afectará los intereses y derechos de las poblaciones locales ni sus condiciones ambientales que permitan el desarrollo sostenible.
4. Exigimos al gobierno que como una señal de su verdadero compromiso con el desarrollo agrícola, desapruebe el EIA del proyecto minero Tambogrande y declare la intangibilidad del Valle de San Lorenzo. Los productores e inversionistas locales requerimos de seguridad jurídica y de estabilidad de nuestro modelo desarrollo declarado democráticamente.

Lima, 13 de noviembre de 2003

[The following section contains numerous signatures and official seals of municipal governments across Peru, including:

- Municipalidad Provincial de Arequipa:** Wilbert G. Rojas Bellón, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Ayacucho:** Carlos G. Rangel, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Cusco:** Fernando Rivera Zúñiga, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Huancavelica:** Ing. Marcela Polgón Rivera, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Huánuco:** H. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Ica:** Everysé Espinosa Orosco, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de San Marcos:** Ing. Néstor M. Mendoza Araya, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Tarma:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Ucayali:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Yucatán:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Piura:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Lambayeque:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Chicla:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Tumbes:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Morona:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de San Martín:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Pasco:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Junín:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Lima:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Puno:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Arequipa:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Ayacucho:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Cusco:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Huancavelica:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Huánuco:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Ica:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de San Marcos:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Tarma:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Ucayali:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Yucatán:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Piura:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Lambayeque:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Chicla:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Tumbes:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Morona:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de San Martín:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Pasco:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Junín:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Lima:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE
- Municipalidad Provincial de Puno:** M. Ds. Cocharvi, ALCALDE

...and several other signatures and seals, including a 'REGIDOR' (Councilor) signature and a 'REGIDORA' (Councilor) signature. The text is heavily obscured by overlapping signatures and stamps.

LA JORNADA DE INCIDENCIA

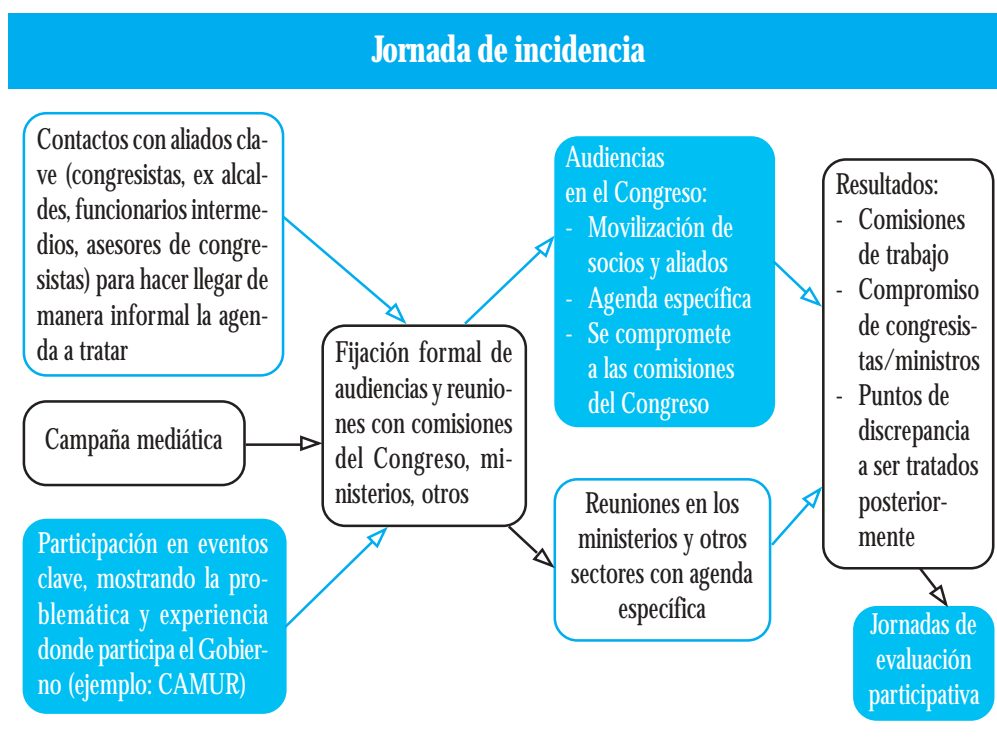


Para que nuestra incidencia tenga el resultado esperado tenemos que seleccionar convenientemente nuestras acciones, ello se logra a partir del trabajo de la determinación de las comisiones y responsabilidades que hemos desarrollado en el capítulo anterior, pero cabe resaltar que es importante tener mucho cuidado en el momento de implementar las acciones.

LA PREPARACIÓN DE LA JORNADA

La agenda construida colectivamente tiene que plasmarse en esta etapa, que es cuando se puede contrastar cuanto de lo que hemos planificado nos es útil o no.

Señalamos que, a pesar que nos guiamos por un proceso previo que define las acciones; tenemos que anotar que ello no reduce la capacidad de iniciativa; es decir, que podemos tomar decisiones posteriores que aportarán al mejor desarrollo de nuestras acciones y al logro de nuestros objetivos.



El trabajo en equipo y la coordinación es la clave en este tipo de trabajo; se encuentran diversas dificultades que se tiene que abordar como la distancia (por la característica singular que son alcaldes de municipios rurales) de los actores que realizarán la incidencia y los problemas de comunicación, pero estos obstáculos son salvable en la medida que existe una voluntad colectiva de solucionar los problemas que nos aquejan.

LA JORNADA DE INCIDENCIA

Experiencia a compartir

El 23 de septiembre se estableció como fecha para la jornada de incidencia, la responsabilidad estaba especificada en el cuadro de comisiones aprobado por la asamblea.

La jornada se centraba en la presentación de la propuesta del listado de municipios rurales y se subdividió en diversas actividades con sus respectivas responsabilidades; por ejemplo, la actividad principal se determinó la responsabilidad en el presidente de REMURPE, el presidente de AMRESAM, etc.

Para la primera tarea se tenía que identificar donde se podía tener mayor eco, teniendo en cuenta que los alcaldes de zonas rurales tienen poco eco en la prensa, luego de discusiones del equipo de trabajo se determinó que un buen escenario es el Congreso, para ello la alianza con los congresistas de algunas bancadas es una buena entrada para obtener la sala de conferencias del Congreso.



La segunda actividad aprobada en la jornada es el diálogo con los congresistas de las bancadas políticas. La responsabilidad recaía en el presidente REMURPI, Alcalde de Aija, el presidente de REMURCUSCO. En esta actividad se realizó un listado de los contactos en el Congreso, congresistas con los que generalmente los alcaldes tienen algún tipo de relación y a los que se hacían llegar nuestras propuestas, la tarea aquí es el de lo-

gar una reunión - a través de los congresistas- con las bancadas políticas más importantes. El esfuerzo se tiene que orientar a coordinar con las bancadas que tienen un peso estratégico en el Congreso, por eso nuestra evaluación nos llevó a priorizar cuatro bancadas con las cuales los responsables tienen que establecer la relación y compromisos.

Como corolario de la jornada se encontraba el de preparar la conferencia de prensa. Esta responsabilidad recae en el equipo técnico; también se tenía la responsabilidad de difundir por los medios las demandas que habíamos aprobado en la asamblea. Para esta actividad se tenía que ver la oportunidad de la conferencia, porque si bien el tema a plantear es más programático, la dificultad estriba en que no es un tema que atrae a la prensa, eso nos obligó a levantar el tema de la ley que obliga a los alcaldes a renunciar 6 meses antes de una elección, siempre y cuando pretendiera postular a otro cargo de mayor jerarquía (por ejemplo Congreso). Esto último no estaba previsto en la definición y preparación de la jornada; sin embargo, es un eje movilizador de las autoridades municipales y de la opinión pública por su carácter polémico. Luego de una amplia discusión del equipo, primero, y de la comisión, después, se decidió colocarlo en el centro de la conferencia de prensa.

Por último, al final de la jornada se tenía que efectuar la evaluación objetiva a ser discutida con los representantes regionales. La responsabilidad queda en manos del Secretario Técnico y el Coordinador Nacional de REMURPE. Para esta parte se decidió hacer una matriz donde se colocaba en una columna los temas, en la siguiente columna los acuerdos y compromisos con cada institución y/o actor involucrado y en una tercera columna los responsables y tiempos en los cuales se materializaban los compromisos.

De la experiencia podemos precisar los siguientes aspectos a tener presente para el desarrollo de la jornada:

1. **La elección precisa del espacio de incidencia.** La importancia reside en que la incidencia para tener mayor impacto se debe que considerar donde se tiene un mayor eco.
2. **El diálogo o cabildeo con las personas o grupos con los que se tiene que dialogar.** Esta se tiene que hacer en dos direcciones, una primera orientada a consolidar al grupo de los aliados, los que desde un principio han manifesta-



do su apoyo a nuestra causa. La segunda esta orientada a convencer a los indecisos; hemos señalado líneas arriba que existen un grupo de actores que no se encuentran convencidos de nuestras propuestas, ahí es preciso hacer la lista de actores y sobre todo, cuando se trata de congresistas por la experiencia que hemos desarrollado es importante apuntar a los asesores en la medida que ellos se constituyen en la bisagra entre nosotros y los congresistas y sus bancadas.

3. **La campaña mediática** es un paso importante y concomitante al proceso, en la perspectiva que le da un mayor impacto y amplía el espectro de nuestras acciones. Hay que recordar que en la actualidad existe un peso de los medios



en la generación de la opinión pública. Para esta parte del proceso se tiene que trabajar bien con las emisoras aliadas para lograr salir en ellas y colocar nuestros temas, con otras de mayor alcance se tiene que hacer un esfuerzo con nuestros aliados para lograr colocarnos. También es importante tener buenos documentos y elaborar, en base a ellos, notas de prensa. Como señaláramos en líneas anteriores es central apuntar a un

tema de coyuntura y a partir de ahí colocar nuestros temas, también otra recomendación es la de seleccionar a las personas que saldrán a los medios, teniendo en cuenta que existen personas con habilidades de transmitir las ideas de forma clara y concisa que es lo que se requiere para estas situaciones.

4. **Las reuniones en los ministerios y con los congresistas.** En ellas la presentación debe de ser ordenada, los miembros designados por comisión deben de realizar una reunión previa para revisar: a) Los documentos y la argumentación, b) la definición de los portavoces, los encargados de exponer los puntos de vista y quiénes refuercen

la propuesta. En estas reuniones de cabildo lo que se debe de buscar es lograr algún nivel de compromiso, como generalmente, en el caso de los funcionarios que no tienen la última palabra es lograr una reunión más decisiva con el encargado de la dirección, vice ministerio o el ministro propiamente dicho. En el caso de los congresistas se busca comprometerlos personalmente con nuestras propuestas y hacer puente con su bancada.

5. **La evaluación de la jornada.** En esta parte las comisiones y los representantes de las asociaciones de municipalidades deben de sentarse a informar y realizar un balance de la jornada para señalar cuanto es lo avanzado en camino a lograr los objetivos de la incidencia. Para esta parte lo que hacemos es trabajar con los actores una matriz simple de evaluación que presentamos a continuación:

Trabajo de grupo (30 minutos).

Sobre la base de los insumos trabajados en los ejercicios anteriores exponga el proceso de incidencia a realizar en su caso.

Actividad	Compromisos	Logros
Reunión con el CND	<ul style="list-style-type: none"> - Constituir una comisión que trabaje el tema del listado. - Incorporar al equipo técnico de la asociación. 	Positivo, pero insuficiente al no aprobarse como una directiva de presidencia.
Diálogo en el congreso	<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso con la bancada P, X, Y, Z - Reunión de coordinación en la quincena de octubre. 	Positivo coordinación con 4 bancadas.
Coordinación con la DNPP- MEF	<ul style="list-style-type: none"> - Preciso que no era su responsabilidad el de trabajar las compensaciones a las municipalidades rurales, eso corresponde a otra dirección del MEF. 	Negativo.
Medios	<ul style="list-style-type: none"> - Se logro colocar en 5 medios radiales y uno televisivo en programa político. 	Positivo, se obtuvo efecto mediático.

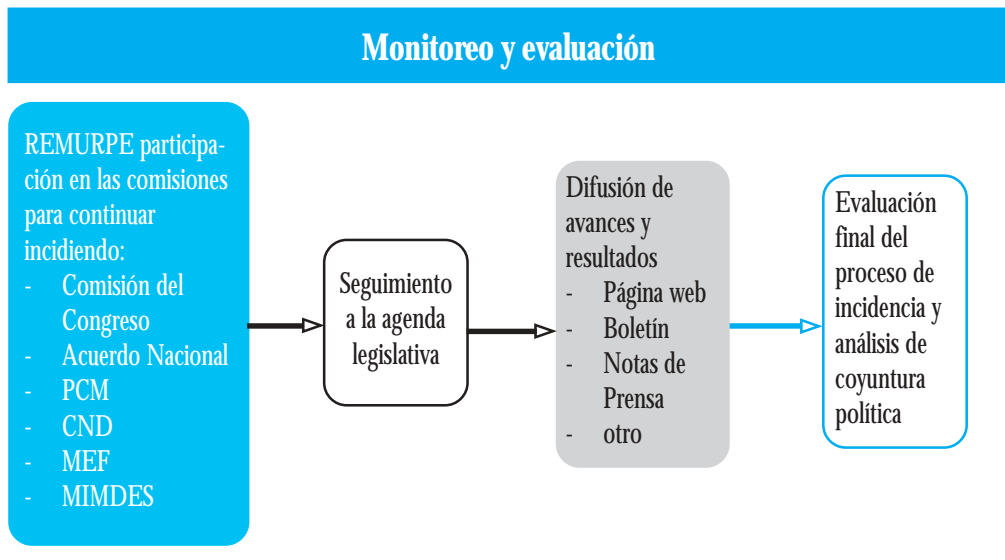
4

MONITOREO Y EVALUACIÓN

EL MONITOREO

Esta fase es muy importante en la medida que permite la toma de decisiones luego de haber desarrollado acciones de incidencia y conseguido algunos compromisos con los que toman decisiones.

Para ello, tenemos que utilizar el conjunto de información del proceso y esto se encuentra en las matrices que hemos trabajado en cada fase y; sobre todo, en la fase del proceso de incidencia, porque monitoreo significa la observación y registro de todos los acontecimientos del proceso que sirve para tomar decisiones adecuadas.



También sirve como medio para comparar las acciones realizadas en relación a las planificadas; es decir nos permite medir si nuestra planificación se adecuaba a nuestros objetivos y cómo en el camino hemos tenido que ajustar las actividades para que el proceso logre los objetivos previstos.

En el caso de las asociaciones de municipalidades que poseen equipos técnicos, a ellos se les delega la responsabilidad de realizar el monitoreo.

Las acciones post jornada de incidencia tienen que ser registradas para que se constituyan en datos para procesarse con los anteriores, esto nos permitirá definir mejor el avance de lo que nos hemos propuesto como objetivo. De la mano con el registro tiene que desarrollarse acciones de transparencia y flujo de la información; en nuestro caso se utiliza nuestros instrumentos para difundir las acciones y mantener al tanto a las asociaciones de todos los avances logrados.

Para tal fin, lo que usamos para hacer el seguimiento de los compromisos con los demás actores es la tabla de la evaluación de la jornada eliminando la columna logros y cambiándola por la de avances. En ella anotaremos el conjunto de reuniones y los siguientes acuerdos arribados con los actores e instituciones con las que interactuamos. Es importante señalar que esta matriz puede modificarse si es que se incrementan las actividades.

Actividad	Compromisos	Avances
Reunión con el CND	<ul style="list-style-type: none"> - Constituir una comisión que trabaje el tema del listado. - Incorporar al equipo técnico de la asociación. 	<p>Alto:</p> <p>Aceptación de comisión e incorporación de equipo en la discusión.</p>
Diálogo en el congreso	<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso con la bancada P, X, Y, Z - Reunión de coordinación en la quincena de octubre. 	<p>Medio:</p> <p>Se logró dejar las propuestas a la totalidad de las bancadas.</p>
Coordinación con la DNPP- MEF	<ul style="list-style-type: none"> - Preciso que no era su responsabilidad el de trabajar las compensaciones a las municipalidades rurales, eso corresponde a otra dirección del MEF. 	<p>Bajo:</p> <p>Porque no se logró el objetivo, no era el punto donde se tenía que incidir.</p>
Medios	<ul style="list-style-type: none"> - Se logro colocar en 5 medios radiales y uno televisivo en programa político. 	<p>Alto: se colocó en diversos medios, la meta eran tres medios y se logro entrar a la televisión.</p>

LA EVALUACIÓN

La evaluación es una parte importante del proceso, debemos que indicar que esta evaluación, a la que nos referiremos, tiene que ver con el proceso de incidencia en general y no solo con la jornada de incidencia que tiene su propia lógica, la de estar circunscrita a la actividad.

Esta evaluación está orientada al conjunto de acciones; pero, a la vez a redefinir o a validar nuestro proceso. Lo consideramos importante en la medida en que las asociaciones de municipalidades vista desde la perspectiva social y política, es un actor que representa intereses y uno de los hechos centrales que le da vida es que tiene que desarrollar - constantemente- acciones de incidencia, donde un proceso de esta índole abre nuevos procesos de incidencia.

La evaluación se desarrolla tomando en consideración los objetivos y resultados que se han logrado vía nuestras acciones. El análisis del proceso nos indicará si el logro se ha dado a nivel de objetivo y si los resultados esperados se corroboraron, pero a la vez nos arrojarán otros resultados y acciones emergentes que nos señalen el camino de nuevas incidencias.