

Observaciones de método para el análisis y la práctica de la incidencia

Marcelo Leiras

Introducción

Como afirma el capítulo anterior, dados la naturaleza del tema y el conocimiento disponible, no es posible elaborar una teoría general sobre la incidencia de las OSCs sobre las políticas públicas. No obstante, como también afirma la cuarta sección de ese capítulo, a partir de la experiencia de *Iniciativas* y de su cotejo con la literatura internacional, hemos identificado algunos mecanismos típicos de la incidencia. Con base en esta identificación, ofrecemos algunos argumentos que pueden ser aplicados al análisis de otros casos y otros contextos. Esperamos que sean útiles tanto para quienes estudian el problema de la incidencia de las OSCs sobre las políticas públicas como para los miembros de estas organizaciones que tengan interés en sistematizar la reflexión sobre sus prácticas.

Los argumentos mencionan algunos factores que se espera que aumenten o disminuyan la probabilidad y la magnitud de la incidencia de las OSCs. Subrayamos que deben considerarse como hipótesis de trabajo, esto es, como conjeturas que sistematizan lo aprendido hasta el momento. La lista de hipótesis no es exhaustiva y los efectos descriptos no agotan las posibilidades de variación de los atributos analizados. Confiamos, no obstante, en que esta sistematización permita organizar los análisis y las discusiones futuras.

Tanto para el análisis de los proyectos que acompañamos desde *Iniciativas* como para la elaboración de los argumentos que presentamos en esta sección, contamos con la guía y la inspiración de numerosos estudios nacionales e internacionales. Analizamos en detalle esos estudios en el capítulo introductorio. Para facilitar la lectura de este capítulo, cuyo valor, estimamos, es más bien instrumental, redujimos la cantidad de referencias bibliográficas. Esta reducción no comporta una pretensión de originalidad de nuestra parte ni, advertimos, un desconocimiento de los abundantes antecedentes teóricos y metodológicos que informaron nuestro trabajo.

Dividimos la exposición de los argumentos en cuatro partes. La primera analiza los recursos que permiten a las OSCs alcanzar mayores o menores niveles de incidencia. La segunda identifica algunos atributos clave del entorno político institucional que pueden ofrecer condiciones más o menos propicias para la incidencia de las OSCs. La tercera analiza las variaciones en el valor de los recursos de las OSCs y las estructuras de oportunidades

políticas de acuerdo con las características de los sectores y etapa de la política pública, la interacción entre poderes de gobierno y la distinción entre niveles de gobierno. La cuarta parte expone breves reflexiones finales.

1. Recursos de las OSCs

Las OSCs pueden incidir en las políticas públicas en la medida en que dispongan de ciertas capacidades. Proponemos una clasificación básica para analizar estas capacidades. Posiblemente, las diferencias entre las categorías no sean concluyentes y seguramente pueden identificarse atributos relevantes no incluidos en este comentario. Creemos que estas posibles dificultades son secundarias. Lo importante es entender la relevancia de cada uno de los factores mencionados como predictores de la incidencia de las OSCs.

Capital político: Designa al conjunto de recursos que permite a las OSCs imponer decisiones sobre sus miembros y articular sus estrategias con otras organizaciones. En algún sentido, todos los recursos de las OSCs podrían concebirse como parte de su capital político. No obstante, creemos conveniente reservar esta denominación para referirnos a los atributos más directamente asociados con la toma de decisiones dentro de la organización.

El primero de estos atributos es el **sistema de gobierno** de la organización. Este sistema incluye a las reglas que establecen quién es un miembro de la organización y cuáles son sus derechos y obligaciones; incluyendo, muy especialmente, las reglas "secundarias" que establecen qué cuenta como una regla para los miembros de la organización, quién las elabora, quién las interpreta, quién las aplica y cuáles son las consecuencias si los comportamientos no se ajustan a lo que las reglas prescriben.

Las reglas que constituyen el sistema de gobierno de las OSCs serán un recurso políticamente valioso en la medida en que reduzcan el costo de celebrar y sostener acuerdos internos; en particular, el acuerdo de colaborar con la organización y respetar las decisiones de sus dirigentes.

La *claridad* y la *generalidad* del sistema de reglas contribuyen a la eficacia política de las OSCs. Esto es: cuantos más comportamientos estén sujetos a un sistema de prescripciones de significado más fácilmente inteligible, más sencillo será motivar la cooperación de los miembros de la organización.

La *representatividad* es otro atributo relevante de los sistemas de gobierno de estas organizaciones. Refiere a la probabilidad de que las decisiones de los dirigentes de la organización expresen (o puedan,

verosímilmente ser interpretadas como expresión de) la diversidad de intereses y preferencias de los miembros de la organización. La representatividad puede asegurarse a través de distintos mecanismos de consulta y participación de los miembros. En la Argentina, las leyes nacionales demandan que exista un mínimo de institucionalidad y participación formal de los miembros en las organizaciones que están constituidas como personas jurídicas. La representatividad puede asegurarse a través de algunos de los mecanismos previstos legalmente como las asambleas o las elecciones de autoridades periódicas, pero también puede promoverse a través de otros procedimientos, más o menos formales. Igual que la claridad y generalidad del sistema de reglas, la representatividad de la toma de decisiones constituye un recurso político de la organización puesto que facilita la acción concertada y el respeto del orden interno.

Postular que estos atributos constituyen un recurso político de las organizaciones puede parecer un prejuicio formalista, objetable para quienes creen que la informalidad y la espontaneidad son virtudes políticas de las OSCs. Esta visión es errónea: la regularidad facilita la acción colectiva, no la dificulta. La cooperación espontánea es más sencilla, no más difícil, cuando las expectativas de los miembros de una organización pueden ajustarse a un sistema de reglas conocidas y aceptadas por todos. No es indispensable que exista un sistema de prescripciones escritas y codificadas para que haya cooperación regular, pero, a menos que los miembros de la organización puedan apoyarse en vínculos fuertes de confianza recíproca, suele ser necesario.

En síntesis, cuanto más sistematizado y regular sea el gobierno de las organizaciones más probable es que puedan motivar la cooperación de sus miembros. Esta cooperación es indispensable para incidir en las políticas públicas y, por tanto, el sistema de gobierno constituye un recurso político relevante.

Estimar empíricamente las capacidades del sistema de gobierno de una organización puede ser complejo. No obstante, podemos proponer algunos indicadores para un análisis inicial. El primero es muy sencillo: consiste en determinar si existen reglas (formales o informales) para identificar y establecer los derechos y obligaciones de los miembros de la organización (incluyendo sus dirigentes). En segundo lugar, puede considerarse la existencia de un sistema de reglas secundarias (en el sentido propuesto más arriba). En tercer lugar, puede considerarse la estabilidad de las reglas (primarias y secundarias); esto es, la frecuencia con la que cambian y el respeto de los mecanismos previstos para realizar esos cambios. Esperamos que un sistema de reglas más estable sea más eficaz. Seguramente pueden proponerse otros indicadores. En todos los casos, lo que interesa es determinar en qué medida los miembros de la organización pueden identificar claramente sus obligaciones y disponen de incentivos suficientes para cumplir con ellas.

Otro componente del capital político de las OSCs consiste en su **capacidad de movilización**. Esta capacidad puede tener distintas manifestaciones concretas (por ejemplo, la capacidad de organizar actos públicos de protesta o de respaldar las demandas de la organización juntando firmas) pero refiere, en general, a la posibilidad de motivar la participación de personas que no son miembros formales de la organización en las actividades que ella organiza.

Como es esperable, la capacidad de movilización está positivamente asociada con la probabilidad de incidencia de las OSCs. Debe observarse, no obstante, que es solamente uno de varios recursos políticamente relevantes. No constituye una condición necesaria ni suficiente para la incidencia eficaz. Puede haber incidencia sin movilización y la movilización puede dar lugar a la incidencia en la medida en que se combine con otros recursos valiosos y con circunstancias propicias.

La **capacidad de movilización** puede estimarse de acuerdo con distintos indicadores. Una forma de sistematizar el registro de este atributo sería contar la cantidad de actividades de participación voluntaria en las que toman parte personas que no son miembros de la organización, el número de personas involucradas y la proporción que este número representa sobre el total del público que se desea movilizar.

Finalmente, un tercer componente del capital político de las OSCs lo constituyen sus **alianzas**. Con *alianzas* nos referimos al conjunto de acuerdos de cooperación (que pueden ser más o menos formales, más o menos explícitos) que vinculan a la organización con otras organizaciones o grupos. Las alianzas constituyen un capital político en la medida en que efectivamente permitan contar con el apoyo o la ayuda externos. También pueden manifestarse concretamente de distintos modos. Desde el punto de vista que proponemos, es importante distinguirlas de los acuerdos nominales y la participación en redes y otros sistemas de comunicación que no impliquen una alta probabilidad de colaboración efectiva.

Para estimar la contribución de las alianzas al capital político de una organización, pueden considerarse tanto su cantidad como la relevancia de las organizaciones aliadas para alcanzar los objetivos políticos de la organización. Este conjunto puede incluir, de acuerdo con la naturaleza de esos objetivos, a organizaciones de menor o mayor alcance territorial (incluyendo las de alcance internacional), a sectores de la administración pública y a partidos políticos.

Capital económico: Designa al conjunto de activos físicos y financieros que permiten sostener regularmente las actividades de la organización. Incluye los bienes muebles e inmuebles que son propiedad de la organización y sus recursos financieros. En línea con los estudios

económicos sobre el tema, consideramos también como un recurso económico al valor de las horas de trabajo no remunerado que desempeñan los miembros u otras personas allegadas a la organización (Roitter, Rippetoe et al. 2000).

Respecto de los componentes del capital económico, nos interesa su *monto*, su *origen* y su relativa *estabilidad*. Esperamos que las organizaciones con una dotación más abundante de capital económico estén en mejores condiciones de desarrollar regularmente las actividades necesarias para incidir en la política pública.

En el mismo sentido, esperamos que cuánto más diversas sean las fuentes de financiamiento, mayor sea la solvencia económica y mayor, entonces, la probabilidad de incidir. Los estudios consideran cuatro fuentes principales de financiamiento: las transferencias del sector público, las grandes donaciones privadas, la venta de bienes y servicios y las contribuciones individuales (obligatorias o voluntarias) de los miembros de la organización. La literatura no es concluyente respecto del efecto independiente de cada una de estas fuentes de financiamiento sobre la incidencia. Algunos observadores encuentran que la dependencia de las transferencias públicas y las grandes donaciones privadas limita la autonomía temática y, en ese sentido, la influencia política de las OSCs. Sin embargo, otros estudios cuestionan esta interpretación y encuentran que la fuente de financiamiento no tiene un efecto determinado sobre la eficacia política de estas organizaciones (Chaves, Stephens et al. 2004). Considerando la ambigüedad de los resultados de este debate, retenemos nuestra observación inicial: esperamos que la variedad de fuentes de financiamiento otorgue mayor flexibilidad y mayor solvencia financiera a las OSCs y por lo tanto facilite el sostenimiento de sus actividades en el tiempo.

Capital organizacional: designa el conjunto de atributos que permite a las organizaciones desempeñar sus actividades regulares de un modo eficaz. Desde otro punto de vista, el capital organizacional puede ser concebido como el conjunto de condiciones que permite a una organización explotar de modo eficiente sus recursos políticos y económicos.

Dada la variedad de formas de organización que pueden adoptar las OSCs, es muy difícil proponer un listado exhaustivo de los atributos relevantes del capital organizacional. No obstante, podemos llamar la atención sobre un pequeño conjunto de propiedades clave que, aunque pueden no ser indispensables para todas las organizaciones, de acuerdo con nuestra experiencia están muy estrechamente asociadas con su capacidad de incidir en las políticas públicas.

Una primera capacidad es la de producir e interpretar *información relevante y fiable*. Entendemos "información," en un sentido amplio, como

cualquier dato que permita ilustrar y documentar un estado de cosas relevante para la actividad de la organización. Incluye a la información recogida, presentada y analizada de modo general y sistemático (como la información estadística) a los relatos sobre situaciones o casos que por algún motivo ilustran de modo elocuente una problemática sobre la que se desea llamar la atención y al conocimiento menos formalizado y no siempre verbalizable de las características particulares de un problema o una población.

La capacidad de producir información, así entendida, constituye un recurso organizacional relevante para la incidencia en la medida en que esa información resulte relevante y creíble para otros actores. Ello puede requerir adaptar las modalidades de producción y presentación de la información a los criterios aceptados por estos actores.

Por motivos semejantes, la capacidad de producción de información es políticamente inocua si no va acompañada de la capacidad de ofrecer interpretaciones válidas de esa información. Algunos autores llaman a esta capacidad *framing* (Rutheford 2000); esto es, la habilidad de presentar la información en un marco que permita valorarla y juzgarla.

Otra dimensión del capital organizacional estrechamente asociada con las anteriores es la capacidad de *comunicación*. Entendemos por ella al conjunto de competencias que permiten identificar e interpelar a los públicos relevantes para el alcance de los objetivos políticos de la organización. Este conjunto incluye la capacidad de encontrar una modalidad de enunciación y un menú de medios y de piezas de comunicación adecuados al tamaño, la sensibilidad, y las competencias de los públicos a los que se dirige la organización. La acción a través de la prensa y el uso de medios electrónicos son las capacidades comunicativas más habitualmente citadas en las discusiones sobre la incidencia política de las OSCs. A partir de nuestra experiencia, consideramos que es conveniente considerar a las capacidades de comunicación en un sentido más amplio.

Un cuarto componente del capital organizacional es la capacidad de *administrar recursos financieros y humanos*. Por motivos que son fáciles de imaginar, esta capacidad es un buen predictor de la eficacia de la organización para alcanzar sus objetivos.

El tratamiento de la información, la comunicación y la administración de recursos demandan competencias profesionales relativamente sofisticadas. Por este motivo, un modo frecuente de estimar el capital organizacional es analizar la cantidad, el nivel de formación, la relación contractual y el tipo de dedicación de las personas que desempeñan las actividades centrales de la organización. Desde el punto de vista de nuestro análisis, esperamos que la probabilidad de incidir en las políticas

públicas sea mayor cuantas más personas, mejor formadas y con más tiempo de dedicación desempeñen tareas en la organización.

Capital simbólico: Se refiere a los atributos de la imagen pública de la organización. Aunque suele ser difícil identificarlos con precisión y registrarlos empíricamente, son componentes relevantes de la actividad política de las OSCs. La *imagen*, el *prestigio* y la *credibilidad* son dos formas de capital simbólico habitualmente citadas en los estudios. También se lo asocia con la *legitimidad*, expresión que se usa para referir genéricamente los motivos por los que distintos actores pueden aceptar o valorar positivamente la intervención política de estas organizaciones.

Independientemente de la definición que se adopte, el capital simbólico designa las percepciones de otros actores acerca de la organización. En consecuencia, es probable que sea tan complejo y variable como complejas y concurridas sean las arenas políticas en las que la organización interviene. Teniendo en cuenta, entonces, que distintos actores pueden valorar (positiva o negativamente) a la organización por distintos motivos (Villar 2003), las estimaciones acerca del capital simbólico deben contemplar estas fuentes de variabilidad.

Intercambiabilidad y estrategias de acumulación: Es posible que la disposición de alguno de estos capitales facilite la adquisición de otros. Por ejemplo, el capital económico puede facilitar la contratación de profesionales que aumenten las capacidades organizacionales. El capital político puede alimentar el reconocimiento de la organización frente a algunos públicos. El reconocimiento puede facilitar la obtención de recursos financieros y estimular la disposición de los miembros de la organización a cumplir con sus obligaciones. Sin embargo, cada una de estas formas de capital tiene su especificidad. Adicionalmente, no existe un sistema de equivalencias que permita establecer cuántas unidades de un tipo de capital pueden obtenerse con una unidad de un capital de otro tipo. Desde el punto de vista analítico, esto implica que la estimación del valor político de los recursos de una organización no puede desatender a ninguna de estas dimensiones. Desde el punto de vista práctico, esto quiere decir que las organizaciones interesadas en incidir en la política pública deben desarrollar estrategias de acumulación en todos estos frentes.

Interacciones: Puesto que no existe un sistema de equivalencias, no se puede estimar cuál de estos tipos de recursos tiene un impacto más significativo sobre la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil. Tampoco es posible formular expectativas teóricas claras sobre la interacción entre estos factores. La intuición inicial puede sugerir que entre ellos existen efectos de retroalimentación positiva; esto es, que cuánto más capital de un tipo se acumule, más sencillo será acumular otros tipos de capital. Sin embargo, algunas interacciones "negativas" son igualmente fáciles de imaginar. Por ejemplo, una estructura de gobierno

representativa y robusta puede trabar el desempeño de algunas funciones administrativas. El despliegue de algunas estrategias de financiamiento puede comprometer la credibilidad y minar el prestigio de la organización. Aunque es difícil estimar ex-ante y exhaustivamente su efecto sobre la incidencia, es altamente probable que estas interacciones existan. El análisis y el diseño de las estrategias de incidencia deben tenerlas en cuenta.

2. Estructura de oportunidades políticas

La acumulación de las distintas formas de capital que constituyen los recursos políticos de las OSCs, demandan el esfuerzo de personas. La probabilidad de que esas personas realicen esos esfuerzos depende de sus percepciones acerca de la posibilidad de alcanzar los objetivos buscados. Esas percepciones se forman a partir de las señales del contexto político e institucional. Las señales indican qué tan probable es incidir en el sentido deseado. Dada la fluidez característica de los fenómenos políticos, el conjunto de señales relevantes puede variar significativamente de acuerdo con el contexto y el momento. A pesar de esa variación, algunos rasgos políticos e institucionales clave y que varían con menos frecuencia establecen las coordenadas generales que estructuran todas las percepciones. Concentramos nuestro análisis en los sistemas de gobierno democráticos y destacamos tres grupos de atributos principales.

Extensión de la participación y la competencia políticas: De acuerdo con la concepción habitual en la teoría política contemporánea, la participación y la competencia política son las dos dimensiones constitutivas de los sistemas de gobierno democráticos (Coppedge, Alvarez et al. 2006). De acuerdo con esta concepción, cuanto más extensas son la participación y la competencia política, más democráticos son los procesos de toma de decisiones. Cuanto mayor sea el desarrollo de cada una de estas dimensiones en un determinado entorno institucional, más propicias son las oportunidades para la incidencia de las OSCs.

Un primer modo de evaluar el grado de desarrollo de cada una de estas dimensiones es registrar la existencia de restricciones legales para la conformación de organizaciones sociales y partidarias. Actualmente, estas restricciones son infrecuentes, pero han sido muy frecuentes en la historia política argentina y latinoamericana.

Aún cuando no existan restricciones legales, pueden existir obstáculos informales (pero no por ello menos eficientes) para la organización y la participación política de los grupos. Esos obstáculos son de diversa naturaleza y pueden incluir dificultades para la obtención de documentos

por parte de los votantes, intimidación física de opositores y prácticas clientelares que limitan la autonomía electoral de los ciudadanos. La multiplicación de estos obstáculos limita el poder disuasivo del voto como control de la acción de gobierno y aíslan a quienes ejercen el poder público de las demandas de las organizaciones extra-gubernamentales, entre ellas, las OSCs.

Uno de los motivos más poderosos por los que los funcionarios electos acceden a considerar a los grupos organizados fuera del gobierno es porque desean motivar su cooperación en las tareas proselitistas o porque temen las consecuencias electorales negativas que puede implicar desatenderlos. Por eso, la probabilidad de incidencia de las OSCs es más alta cuando la competencia electoral es más intensa. Esta competencia puede manifestarse tanto entre los partidos como dentro de cada partido.

La extensión de la participación política puede estimarse a través de distintos indicadores. Algunos de los más habituales son la cantidad de organizaciones voluntarias en relación con el tamaño del electorado y la proporción de habitantes que pueden ejercer sus derechos políticos sin restricciones y la proporción de votantes habilitados que concurren a las urnas.

La intensidad de la competencia política puede relevarse considerando la cantidad de agrupaciones que presentan candidatos para los distintos cargos de gobierno, el número efectivo de partidos que obtienen votos, el número efectivo de partidos que acceden a bancas en las legislaturas, la proporción de votos emitidos que no alcanzaron a elegir a ningún legislador y la diferencia entre la proporción de votos y la proporción de bancas en las legislaturas que obtienen los partidos políticos.

Sistema de gobierno, actores de veto y procesos de política: Las oportunidades de incidir en la política pública van más allá de la competencia por el acceso a los cargos electivos. Típicamente, las constituciones distribuyen la autoridad para tomar decisiones de cumplimiento obligatorio entre distintos grupos de funcionarios. La interacción entre esos funcionarios puede adoptar distintas características de acuerdo con la naturaleza de las prescripciones constitucionales y la conformación del sistema de partidos. Estos factores determinan la complejidad de los procesos de toma de decisiones y su permeabilidad a la influencia de organizaciones extra-gubernamentales.

Una teoría de uso frecuente en ciencia política, caracteriza a los sistemas de gobierno democráticos de acuerdo con la cantidad de actores de veto que en ellos existan (Tsebelis 2002). Los actores de veto son agentes cuyo consentimiento es necesario para que se adopte una decisión pública. Por ejemplo, la promulgación de leyes constitucionales en la Argentina es un sistema con tres actores de veto: la mayoría de la

Cámara de Diputados, la mayoría del Senado y el Presidente de la Nación. La cantidad de actores de veto prevista por la Constitución puede reducirse en la práctica cuando alguno de esos agentes pertenecen al mismo partido y cuando la cohesión interna de ese partido es alta. Continuando con el ejemplo anterior, la legislación nacional en la Argentina sería, en la práctica, un sistema con un único actor de veto, puesto que las mayorías en el Congreso y el Presidente pertenecen a la misma agrupación. Pero puesto que la cohesión interna de esta agrupación no es alta (o varía de acuerdo con los temas y las circunstancias) a veces existen obstáculos para producir acuerdos entre las mayorías legislativas y el Ejecutivo. De acuerdo con esta teoría, cuanto mayor es la cantidad de actores de veto, más difícil es tomar decisiones. Esta lógica puede extenderse al análisis de sistemas políticos provinciales, locales o de otros sistemas nacionales. Para cada uno de estos casos, si se conocen las prescripciones constitucionales y la composición partidaria puede estimarse la probabilidad de tomar decisiones.

Las consecuencias de este análisis para la incidencia de las OSCs son ambiguas. Algunos observadores entienden que cuanto mayor sea la cantidad de actores de veto, mayor es la cantidad de espacios del sistema político en los que las organizaciones pueden intervenir para hacer oír sus demandas. Esperaríamos de este modo que más actores de veto ofrezcan oportunidades políticas más favorables. Sin embargo, la multiplicación de actores de veto puede implicar también la imposibilidad de cualquier decisión, o la posibilidad de cambios de magnitud muy limitada, con lo cual la incidencia podría ser más probable pero menos eficaz. Los sistemas de decisión con varios actores de veto, más engorrosos, ofrecen oportunidades políticas favorables para las organizaciones que no se proponen promover sino evitar cambios en la política pública. De acuerdo con la misma lógica, los cambios que puedan impulsarse a pesar de la existencia de múltiples actores de veto tienen mayor probabilidad de sostenerse en el tiempo, por lo que la acción política eficaz en arenas complejas permitiría alcanzar resultados duraderos.

Para algunos temas y en algunos sistemas políticos, el Poder Judicial (especialmente las Cortes Supremas) constituye un actor de veto relevante. De acuerdo con los análisis habituales, esta relevancia está asociada con su independencia política. La independencia política del poder judicial depende de la probabilidad de que otros actores institucionales o sociales tomen represalias cuando se encuentran con fallos adversos y de la composición partidaria de las mayorías que los designan. Las represalias más habituales son el reemplazo (a través de juicios políticos u otros mecanismos) y la alteración en el número de miembros en los cuerpos judiciales colegiados. Habitualmente, la independencia del poder judicial se estima a partir de la duración promedio de los jueces en sus funciones, la existencia y cantidad de

cambios en la composición de los cuerpos colegiados y la proporción de jueces designados por el partido de gobierno.

La independencia del Poder Judicial es relevante para analizar el funcionamiento de los sistemas políticos pero su efecto sobre la incidencia de las OSCs no es evidente. En la experiencia local e internacional es frecuente que las organizaciones de la sociedad civil encuentren en las cortes el eco y la influencia que no obtienen en otros poderes de gobierno. De todos modos, es también probable que un poder judicial independiente (en el sentido anterior) bloquee cambios adoptados por otros poderes de gobierno a instancias de algunas OSCs.

Capacidades del Estado: con esta expresión designamos al conjunto de atributos que permiten al estado establecer y alcanzar objetivos de política (Weaver y Rockman 1993). Puesto que estas capacidades refieren al estado como organización, para analizarlas podemos aplicar una lógica semejante a la que utilizamos para identificar los recursos de las OSCs. Encontramos, entonces, capacidades *políticas*, que refieren a los recursos legales e institucionales que les permiten formular decisiones y obtener obediencia; capacidades *económicas*, que designan a los mecanismos que les permiten obtener recursos financieros; capacidades *organizacionales*, que refieren a sus posibilidades de producir, interpretar y comunicar información así como a su capacidad de administrar recursos financieros y humanos; y capacidades *simbólicas* que refieren probabilidad de motivar la identificación e inspirar credibilidad entre la ciudadanía en general y los actores políticos organizados.

Como se expone en otros capítulos, muy frecuente se concibe a la intervención política de las OSCs como alternativa de la acción estatal. Razonando de este modo, se esperaría que la incidencia de estas organizaciones aumente en la medida en que las capacidades del Estado disminuyan. Este razonamiento es erróneo. Las capacidades estatales son condición necesaria y muchas veces suficiente de la eficacia de las políticas públicas. Sin capacidades estatales no hay objeto sobre el que incidir. De modo que la hipótesis más verosímil es la opuesta: cuanto mayores son las capacidades del Estado más favorables son las condiciones políticas para la incidencia de las OSCs.

Oportunidades políticas, actores, incidencia y contra-incidencia: el análisis anterior identifica bajo qué condiciones los contextos de decisión política son más o menos accesibles a la influencia de organizaciones extra-gubernamentales. Por los mismos motivos por los que las oportunidades políticas pueden ser propicias para algunas OSCs, otras OSCs u otro tipo de organizaciones con objetivos opuestos pueden encontrar condiciones favorables para su intervención. En este sentido, un sistema político abierto no es una garantía de acción política eficaz, sino un predictor de acción política más frecuente.

Adicionalmente, el estudio de numerosos casos de incidencia sugiere que las características de los actores de gobierno y de las coyunturas políticas son tan importantes y a veces más decisivas que los atributos de los contextos institucionales. El acceso al gobierno en un sistema "concentrado" y "cerrado" de un actor que comparte los objetivos políticos de algunas OSCs, puede permitir alcanzar metas impensables en otras circunstancias. La comunidad de objetivos puede derivar de las convicciones de la persona o la organización que ocupa el cargo o simplemente de la percepción de una ventaja política potencial derivada de factores coyunturales.

De acuerdo con lo anterior, el análisis de la estructura de oportunidades políticas debe tomar en cuenta: a. que la relativa "apertura" del sistema político favorece tanto la intervención de los aliados como la de los adversarios; y b. que independientemente de los rasgos estructurales, las preferencias de las personas y las tendencias coyunturales pueden favorecer (o dificultar) la incidencia política de las OSCs.

3. Escenarios de la incidencia

La probabilidad y la magnitud de la incidencia de las OSCs dependen de sus recursos y de las oportunidades que el contexto político ofrezca para acumularlos y desplegarlos. Pero estos argumentos generales no ofrecen un retrato completo de las acciones de incidencia. Las OSCs persiguen objetivos sobre áreas específicas de política, que requieren intervenciones particulares de acuerdo con la etapa de la política de que se trate, pueden requerir la intervención de diversos agentes de gobierno y manifestarse en distintos niveles de gobierno.

Proponemos, entonces, algunas distinciones complementarias que permiten especificar el análisis y el diseño de las estrategias de incidencia de acuerdo con las particularidades de cada escenario de intervención.

La primera distinción refiere al *sector* de política pública sobre el que se desea incidir. Los sectores de política (por ejemplo, la salud, la educación, la seguridad social) tienen características organizacionales, dinámicas e historias particulares. Habitualmente, la responsabilidad de su administración requiere sobre una o una serie de agencias de la administración pública. El valor de los recursos de las OSCs y la estructura de oportunidades políticas pueden variar de acuerdo con el sector de política de que se trate.

La segunda distinción, ya comentada en el capítulo anterior, refiere a las etapas de la política pública. Hemos propuesto considerar cuatro: constitución de la agenda, decisión, implementación, y monitoreo y evaluación. Como lo reconoce la mayoría de los estudios, cada una de

esas etapas requiere intervenciones de distinta naturaleza y ofrece distintas oportunidades de éxito. En cada una de ellas, los recursos de las OSCs pueden ser más o menos útiles y las oportunidades más o menos favorables para la incidencia.

De acuerdo con las leyes y los equilibrios políticos vigentes, las atribuciones formales y capacidad de acción efectiva del Poder Ejecutivo, las mayorías legislativas y los jueces pueden variar en distintos sectores y distintas etapas de la política pública. Para algunos sectores y en algunas etapas las atribuciones legales y capacidades de acción pueden, además estar divididas entre los *niveles de gobierno* nacional, provincial y local. Es también posible que en cada nivel de gobierno las dinámicas sectoriales y la interacción entre los poderes adopten distinta forma.

4. Reflexiones finales

El análisis de la incidencia de las OSCs sobre las políticas públicas carece de una teoría general. Tampoco hay una lista de recetas para guiar la práctica de la incidencia. Pero sintetizando los avances de los estudios y las experiencias recientes puede identificarse un conjunto de recursos clave y una serie de atributos de los entornos institucionales que facilitan la acumulación y el despliegue de esos recursos y, entonces, estimulan la incidencia de las OSCs. Existen mayores probabilidades de incidir en la medida en que las OSCs desarrollen esquemas de gobierno eficaces, obtengan recursos financieros suficientes, los administren de modo eficiente y protejan su reputación. La motivación para generar esos recursos y la probabilidad de que permitan alcanzar objetivos políticos deseados dependen de la extensión de la participación y la competencia políticas, de la relativa complejidad de los procesos de toma de decisiones y de las capacidades del Estado. Las preferencias de los actores políticos y la intervención de otras organizaciones (de distinto tipo) pueden magnificar o reducir la incidencia. Estos parámetros generales se combinan de modos específicos de acuerdo con las características del sector y la etapa de las políticas, y según la dinámica de interacción entre poderes y niveles de gobierno.

Referencias

- Chaves, Mark, Laura Stephens y Joseph Galaskiewicz. 2004. Does government funding suppress nonprofits' political activity? *American Sociological Review* 69(2): 292.
- Coppedge, Michael, Angel Alvarez y Claudia Maldonado. 2006. Two persistent dimensions of democracy. *submitted to the Journal of Politics*.
- Roitter, Mario, Regina Rippetoe y Lester M. Salamon. 2000. "Descubriendo el sector sin fines de lucro en argentina: Su estructura y su importancia económica". En Mario Roitter y Inés González Bombal, ed. *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad: 103-116.
- Rutheford, Kenneth. 2000. The evolving arms control agenda implications of the role of ngos in banning antipersonnel landmines. *World Politics* 53: 74-114.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Russell Sage Foundation / Princeton University Press.
- Villar, Rodrigo. 2003. "Introducción: De la participación a la incidencia de las osc en políticas públicas". En Inés González Bombal y Rodrigo Villar, ed. *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en las políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal: 13-29.
- Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman. 1993. "Assessing the effects of institutions". En R Kent Weaver y Bert A Rockman, ed. *Do institutions matter?: Government capabilities in the united states and abroad*. Washington D.C.: The Brookings Institution: 1-41.