

# Azacuán

Guatemala, septiembre-octubre de 1998

Año 1

Número 4



## *Sobre la sociedad civil:*

*Ana Leticia Aguilar, Marco Tulio  
Alvarez, Héctor López Bonilla,  
Mario Fuentes Destarac, Edgar  
Gutiérrez, Estuardo Zapeta,  
Edeliberto Cifuentes Medina*

Q5



Quisiera elaborar dos planteamientos respecto a las estrategias de «advocacy» en torno a las políticas públicas, uno sobre la «integración vertical» de estrategias para influir en las políticas públicas, y otro sobre el poder potencial de las evaluaciones independientes del sector público los llamados

«controles sociales» (como me tradujeron en la revista Economía Informa). Pero antes quisiera compartir una breve reflexión sobre la palabra «advocacy». Resulta que es una de esas palabras que no tienen una traducción adecuada, como en «accountability». «Gestoría» puede servir, pero tiene la desventaja de contar la búsqueda de concesiones materiales limitadas. Algunos hablan del «cabildeo», o cabildeo social pero éste término tiene la desventaja de limitarse a una sola entre muchas tácticas para influir en las políticas públicas el «lobby» y por otro lado está asociado con el «trafico de influencias». La única traducción directa en español es «abogacía», que quiere decir ejercer la profesión de abogado. En cambio, en inglés, «advocacy» quiere decir «intervenir en defensa de terceros». El concepto tiene un sentido más amplio de la justicia, que incluye lo civil y lo social - o sea, el amplio interés público, ciudadano. Así que tal vez uno puede hablar de la «abogacía civil».

Quisiera mencionar este concepto porque se me hace que ahora con la democratización de algunas instancias de poder público en México, con el creciente peso del Congreso, y con los esfuerzos civiles cada vez más propositivos para reformar las políticas públicas, tal vez este concepto de «abogacía civil» se vuelve más relevante.

En su versión en inglés, la palabra «advocacy» tiene un origen estrechamente legal, donde el abogado defiende su cliente el tercero en una disputa legal. Pero los movimientos sociales de los años sesenta y setenta en Estados Unidos ampliaron su uso en tres sentidos, aunque todavía ligado con el concepto de la justicia. Primero, ya no se refiere sólo a la defensa legal de individuos, sino también a la defensa de los intereses de grupos enteros de gente excluida y oprimida. Segundo, abogacía civil se refiere también a una defensa pro-activa, o sea esfuerzos que tomen iniciativas para cambiar las reglas del juego (en lugar de solamente defender gente dentro de reglas del juego fijas). Tercero, abogacía civil se refiere a toda la gama de formas de defensa del abuso de poder público y exclusión social, no sólo a problemas legales.

Las campañas de abogacía civil suelen dirigirse hacia instancias ejecutivas, legislativas y/o judiciales, con una combinación de educación popular, movilización social y cabildeo directo. A veces se articulan con partidos políticos, a veces no. En Estados Unidos, las campañas de abogacía civil suelen ser poco ideológicas, por la cultura política y el estilo de hacer coaliciones tácticas para ganar votos en el congreso. Como suele decir uno de los dirigentes latinos más experimentado, del Consejo Nacional de la Raza, «los latinos no tenemos ni enemigos permanentes ni aliados permanentes, sólo intereses permanentes- los intereses de los latinos». Claro que éste es uno de los muchos puntos de vista en el mundo de abogacía civil, hay toda la gama de estrategias y estilos políticos. Algunos intentan cambiar las leyes o presupuestos, mientras otros intentan influir en su implementación. Hay distintas corrientes políticas dentro del mundo de abogacía social, cada una con sus estrategias y tácticas favoritas. Para cada problema social, hay trabajos de abogacía social más orientados desde abajo, que enfatizan la educación y movilización popular, para ejercer presión directa: otros usan el sistema judicial para promover una mayor rendición de cuentas, otros se concentran en influir en los medios masivos de comunicación para cambiar los términos de los debates, mientras otros intentan influir en un público más limitado, los «tomadores de decisiones», a través de estudios sofisticados y campañas de cabildeo. En la práctica, estas estrategias suelen ser muy complementaria. Históricamente, toda esta experiencia y cultura política ha influido mucho en las coaliciones civiles transnacionales para cambiar al Banco Mundial, donde tengo más experiencia de trabajo directo.

### Integración vertical de la abogacía civil

En este contexto, mi primer planteamiento general destaca la importancia de los que llamo la integración vertical de las estrategias para influir en las políticas

# Ejes estratégicos para influir en las políticas públicas

Jonathan Fox\*

públicas. «Integración vertical», en términos de abogacía civil, se refiere a una coordinación sistemática entre diversos niveles de la sociedad civil, desde lo local hasta lo estatal, nacional e internacional. Se puede ver tales articulaciones verticales, o bien en un sector muy definido, como los derechos reproductivos o la defensa de la biodiversidad, o en una campaña multisectorial, como muchas campañas para cambiar al Banco Mundial como institución.

La integración vertical de la abogacía civil tienen dos grandes ventajas. En primer lugar, ayuda a enfrentar el problema que llamo «apretado al globo». Me explicó: el proceso de ajuste estructural plantea múltiples dilemas para los sujetos sociales, políticos e intelectuales que quieren promover políticas públicas socialmente responsables. Si durante una buena parte de este siglo el gobierno federal era el rector fundamental de las políticas públicas, y por eso el blanco número uno para cambiar la correlación de fuerzas de las clases populares, ha perdido su casi monopolio de control. Ahora el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas es cada vez más compartido entre distintas instancias de poder. No me refiero tanto al Congreso Nacional, cuyo poder propio es aún incipiente. Me refiero más a como el gobierno federal ha perdido terreno tanto hacia arriba como hacia abajo. queda claro que el gobierno federal ha perdido terreno frente a los varios poderes internacionales (Estados Unidos., Wall Street, FMI y la Banca Multilateral de Desarrollo) por otro lado, el gobierno federal ha tenido que compartir cada vez más el poder y el dinero con los gobiernos estatales y municipales, tanto los democratizados como los no todavía no democra-

tizados como en el caso del sindicato salinista de gobernadores del sur.

Por cierto, ésta pérdida de terreno es relativo y el gobierno federal sigue siendo el interlocutor fundamental para las políticas públicas nacionales, y frente a las organizaciones civiles y sociales que intentan influir en las políticas públicas resulta muy conveniente para el gobierno federal enfatizar, o hasta exagerar el peso de las otras instancias, los poderes internacionales y subnacionales (o sea: fácilmente pueden responder a críticos diciendo no somos nosotros, van con ellos...). Por ejemplo, todo tipo de política pública empresarial puede ser justificada como una respuesta a presiones internacionales, aunque no es necesariamente cierto (como en el caso de la reforma de Art. 27, donde la mayor parte de la evidencia sugiere que una iniciativa

**Mi primer planteamiento general destaca la importancia de lo que llamo la integración vertical de las estrategias para influir en las políticas públicas. «Integración vertical», en términos de abogacía civil, se refiere a una coordinación sistemática entre diversos niveles de la sociedad civil, desde lo local hasta lo estatal, nacional e internacional.**

netamente salinista) tal vez para atraer a capitales internacionales pero no una concesión ante presiones directas para abrir un mercado de tierras que ni interesa en su mayoría de la capital internacional. Otro caso muy notable es el TLC y el maíz, donde el tratado permitió 15 años para abrir el mercado del maíz a las famosas importaciones baratas, y el gobierno federal decidió acelerar este proceso y abrirlo en dos años. El pretexto conveniente del TLC permitió al gobierno evadir su responsabilidad. Desde abajo, en cambio, todo tipo de las anomalías cometidas por los gobiernos estatales y municipales en la implementación de las políticas públicas pueden ser justificadas en nombre del nuevo federalismo.

Aquí entra la imagen del globo. En este contexto de poder com-



partido entre gobiernos locales, estatales, federales y fuerzas internacionales, organizaciones civiles y sociales enfrentan el problema del globo cuando aprietas por acá, sale por allá. O sea, cuando se lanza una iniciativa de abogacía civil frente a una instancia de gobierno, ellos pueden pasar la pelota a otra instancia. cuando uno critica una agencia de un gobierno estatal, es muy fácil para ellos echar la culpa al gobierno federal, a los gobiernos municipales; o cuando uno se lanza al banco mundial generalmente se hace a un lado diciendo que el problema es la responsabilidad del gobierno federal. Y viceversa, cuando el gobierno federal toma una decisión socialmente costosa, les resulta muy conveniente sea el banco mundial quien pague el precio político, aunque no necesariamente es el autor intelectual de la decisión (y el BM acepta esta carga política como favor a Hacienda, su socio principal dentro del gobierno). ¿Entonces donde quedó la pelota? Este dilema es profundizado por la falta de transparencia en todas las instancias de poder, tanto en el proceso de toma de decisiones como en su implementación.

Ante este proceso de integración vertical de instancia de poder, una respuesta consiste en la mejor integración vertical de las iniciativas para influir en las políticas públicas, en paralelo con la integración vertical ya existente de las instancias de gobierno. En mis anteriores investigaciones, intento entender mejor como el gasto público destinado al sector social fluye a través de la tubería del sistema, desde el nivel internacional, al federal, hasta los estados, municipios y agencias. Hace varios años tuve el privilegio de colaborar con Josefina Aranda en un estudio de campo sobre un programa social que prendió el foco en este sentido, que salió en la RMS. cuando pensábamos en los fondos municipales de solidaridad en tiempos de Salinas, no quedo tan claro que una buena parte de su presupuesto fue cubierto por gigantescos préstamos del banco mundial. Resulta que a principios de los noventa, el BM decidió dedicar casi la mitad de sus préstamos a México a los sectores sociales y ambientales fuera del rubro de estrecho del ajuste estructural. el problema, desde su lógica, ya no era empujar el modelo

...cuando uno critica a una agencia del gobierno estatal, es muy fácil para ellos echar la culpa al gobierno federal... y viceversa  
...cuando el gobierno federal toma una decisión socialmente costosa, le resulta muy conveniente que sea el Banco Mundial quien pague el precio político, aunque no necesariamente es el autor intelectual de la decisión...

macro, sino amortiguar sus costos sociales, y eleva el piso social después de la década de los ochenta. O sea, generalmente el problema del BM y el gasto social se entiende en el debate público como una presión para recortar todo. Esta impresión resulta muy conveniente para el gobierno federal, que prefiere echar la culpa a los de afuera, pero no es tan sencillo. Si uno lee los documentos justificando el supuesto rescate después de la crisis del peso, documentos ahora públicos el principal objetivo del BM en el sector social no es recortar ellos reconocen la importancia de las inversiones en el capital humano, sobre todo en salud y educación básica. Justifican el préstamo diciendo que sin este dinero el gobierno recortará más dinero dedicado a los social en los estados pobres y es por eso que presta. Donde entra el ajuste estructural? En lugar de cortar indiscriminadamente en educación y salud, su objetivo de «reforma» en la política es reasignar, recortando rubros dedicados a las clases medias urbanas y la clase obrera industrial, para reasignarlos a los más pobres en el campo (en teoría). Esta focalización del gasto no distorsiona mercados porque, a fin de cuentas, los pobres no son clientes rentables para los proveedores de servicios privados, y con un poco de escuela y mejor salud van a ser mejores obreros, así que no

hay nada que perder en esta lógica tecnocrática «blanda».

Todo eso era secreto hasta hace poco, pero una buena parte de las estrategias en los sectores de salud, educación, ramo XXVI y fondos municipales, y ahora seguro social, estaba estrechamente ligado con préstamos del BM focalizados hacia los estados más pobres (Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo en particular). En que consistía su estrategia principal en todos estos sectores (salvo seguridad social)? Descentralizar. Que pasó entonces? La financiera internacional incentivo reforzar los sectores dentro del gobierno federal que promovían una descentralización radical de las políticas sociales en los estados más pobres. Era una descentralización ciega, aun en la lógica técnica del BM no tenía ninguna evidencia empírica de que los gobiernos estatales tenían la capacidad de encargarse de los servicios de salud y de educación con más éxito que el gobierno federal. Y resulta que, después de muchos años y literalmente billones de dólares prestados que el pueblo mexicano tendrá que pagar con intereses, todavía no queda claro que tan eficaces han sido tales inversiones sociales. ¿Por que no queda claro?. Porque a pesar de las propias normas del mismo BM, casi ninguna de los grandes préstamos sociales incluyeron medidas para promover el monitoreo y la evaluación independiente del desempeño de los gobiernos, principalmente estatales y municipales ahora responsables para entregar los servicios.

Resumiendo para entender los grandes cambios en las políticas sociales en México, uno tiene que articular un análisis de las distintas instancias de poder, desde lo internacional hasta lo nacional, estatal y municipal. Por eso propongo que los intelectuales trabajando en este frente, o desde las universidades o las organizaciones civiles y sociales, saldrán fortalecidos si adoptan un enfoque de integración vertical, que articula procesos de monitoreo, evaluación y análisis de todas las instancias al mismo tiempo.

#### Evaluaciones independientes como controles sociales

El segundo planteamiento es que los intelectuales independientes trabajando sobre problemas sociales tienen la posibilidad de cambiar los términos de los debates sobre las políticas públicas a través de la generación de evaluaciones confiables y convincentes del comportamiento real de las políticas públicas de salud hacia el cáncer, según lo que leo en *La Jornada*.

En este contexto, mi segundo planteamiento es que si el vacío de información confiable sobre la eficacia y el impacto real de estas inversiones internacionales el programa social crea una oportunidad para dar fuerza a las organizaciones e intelectuales que pueden llenar este vacío. Después mucho trabajo etnográfico que he hecho dentro del BMD, he visto que hay de todo un culto en torno a los „hechos», la evidencia empírica. Cuando se logra presentar hechos que contradicen la versión oficial, si son presentados en una forma respetable y creíble, digamos, es muy difícil desconocerlos. Claro que muchos funcionarios de la BMD tienen una idea muy limitada de cuales hechos...cuentan», pero algunos de ellos ahora dan más valor a conceptos tan novedosos como el conocimiento local. Los puntos de vista de los supuestos beneficiarios, si son bien sistematizados, tienen cada vez más legitimidad en los pasillos de la BMD. Estos pequeños avances casi no han influido en los flujos de su dinero, pero son relevantes, sobretodo para el diseño de nuevos proyectos su fase más vulnerable a la influencia desde abajo. Esta pequeña abertura parcial representa el resultado de años de presiones externas por parte de ONGs, combinados con luchas de reformistas desde adentro. Al menos algunos funcionarios de los bancos reconocen que ustedes saben mejor que ellos cuales son los obstáculos y los caminos para mejorar el desempeño del sector público en el terreno social y ambiental.

Para resumir, los dos planteamientos principales son primero, que una mayor integración vertical dentro de la sociedad civil puede servir de contrapeso frente a la mayor diversidad de poderes públicos que tenemos en frente. Por otro lado, el seguimiento sistemático de la actuación de todas estas instancias al mismo tiempo nos ayudará a entender mejor donde están los problemas principales, como fluye el poder de decisión sobre los recursos públicos y con eso alimentan las estrategias de abogacía civil para maximizar su impacto.

\* Profesor asociado de ciencias sociales. Programa de Estudios Latinos y Latinoamericanos, Universidad de California, Santa Cruz.  
Texto tomado del sitio de Transparencia S.C. (<http://www.laneta.apc.org>)

