

ESTUDIOS

Hacia un concepto de incidencia social y política como reto para las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo del siglo XXI¹⁻²

José A. Hernández de Toro³

Palabras clave: ONGD, Política, Incidencia Social y Política, Educación para el desarrollo, Cambio social, Campañas.

Key words: NGO, Politics, Social and Political Incidence, Education for development, Social change, Campaigns.

Mots clés: ONGD, Politique, Incidence sociale et politique, Éducation pour le développement, Changement social, Campagnes.

¹ Artículo recibido en octubre de 2009. Versión definitiva de enero de 2010.

² Este artículo recoge y desarrolla algunas de las propuestas del marco teórico de la tesis doctoral defendida por el autor el 05-II-2010 en ETEA, con el título "La valoración de la Incidencia Social y Política: propuesta de un modelo y aplicación al caso de Intermón Oxfam", dirigida por la Dra. M^ª Luz Ortega Carpio. Quiero agradecer a José Juan Romero y a los evaluadores anónimos de *Revista de Fomento Social* sus valiosos comentarios y sugerencias para este artículo.

³ Licenciado en Derecho y en Ciencias Empresariales por la Universidad Comillas (ICADE E-3) de Madrid, en la actualidad, responsable de Justicia Económica en el Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam.

I. Introducción

Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) afrontan el profundo reto de justificar su espacio y plantearse su forma de ser y actuar en un mundo globalizado en permanente y acelerado cambio, profundamente desigual y donde la pobreza es una realidad de evidencia brutal que niega el derecho a vivir con dignidad a una enorme cantidad de personas. En este contexto, creemos que el futuro de las ONGD plantea la exigencia de que éstas asuman su papel como agentes de transformación social. Este rol implica situarse junto a los empobrecidos, apoyándoles en su proceso de expansión de capacidades. Pero también supone actuar en la transformación de los valores y comportamientos sociales y de las políticas y en su aplicación práctica que influye en el desarrollo.

Como justificamos más adelante, al tratar la cuestión terminológica, proponemos denominar Incidencia Social y Política a la acción socio-política que llevan a cabo las ONGD. Este es un concepto del que derivan los ámbitos de trabajo que propone la Coordinadora Española de ONGD: sensibilización y educación para el desarrollo, investigación y análisis y presión política.

En este artículo queremos apuntar los elementos principales para el análisis de este rol sociopolítico de las ONGD, como base para la propuesta de un concepto de Incidencia Social y Política que en sí suponga un reto para la actuación de las ONGD, pero, sobre todo, que ofrezca herramientas para el verdadero desafío que supone contribuir de forma eficaz a la promoción del desarrollo humano y sostenible.

El artículo, por lo tanto, busca ofrecer elementos de inspiración y propuestas concretas para la definición del papel de transformación social que creemos debe formar parte de la esencia misma de las ONGD.

EL artículo dedica los dos primeros apartados a realizar una aproximación a las reflexiones teóricas sobre la dimensión política de las ONGD, realizando un análisis de la acción política de las ONGD y de los aspectos relacionados con la legitimidad para la misma, así como de las posturas doctrinales respecto a la Incidencia: la cuestión terminológica, su definición y sus características. Este análisis teórico nos servirá para la presentación de una definición de Incidencia Social y Política, en la que desarrollamos una propuesta de concepto y caracteres. Esta propuesta de concepto se completa en el último apartado con un análisis de las implicaciones que la Incidencia Social y Política, entendida como se propone, debería tener en la concepción de la misión y las prioridades de las propias ONGD.

2. Una aproximación a la dimensión política de las ONGD

Comenzamos presentando los elementos teóricos básicos de la dimensión política de las ONGD, con el objeto de apuntar dos cuestiones iniciales para este análisis: por un lado, qué entendemos por política y qué clase de relación pueden mantener las ONGD con la misma. En segundo lugar, apuntamos los elementos esenciales respecto a la cuestión de la legitimidad de las ONGD para esa acción política.

La dimensión política de las ONGD responde al proceso de evolución descrito con el concepto de generaciones de ONGD (propuesto por D. Korten y completado por autores como I. de Senillosa⁴) y constituye un elemento nuclear de su misión, contribuyendo de manera central a configurar las estrategias de intervención de las ONGD y la importancia de los diferentes ámbitos de trabajo de las mismas.

Para enmarcar una propuesta de concepto y una caracterización, abordaremos a continuación un análisis de las reflexiones académicas más relevantes sobre la dimensión política que tienen las ONGD y sobre su participación en la construcción de las relaciones sociales. Esta aproximación nos servirá de marco para presentar el origen, concepto y características de la Incidencia Social y Política, que abordamos en el apartado siguiente.

2.1. Las ONGD y la política

Buena parte del sector no gubernamental reclama para sí un carácter eminentemente social, algo que en general se visualiza en el énfasis con que reclama la independencia de los partidos políticos y que, en el caso de algunas ONGD, las lleva más allá de la pretensión de apartidismo, a presentarse como organizaciones apolíticas⁵. Por el contrario, también hay ONG estrechamente vinculadas (cuando no creadas y dirigidas) por partidos políticos y sindicatos. Ciertamente, el contexto de desprestigio de la política institucional y la necesidad de las ONGD de desarrollarse de manera autónoma, presentando los problemas del desarrollo más allá del debate político-ideológico, empujan al alejamiento de las ONGD de la política⁶.

⁴ I. DE SENILLOSA, (1997) p. 82.

⁵ Así se presentan organizaciones como "Infancia Solidaria", "Ambar-CPI", "CADEV Níger" o "Karibu".

⁶ Según el estudio del CIS nº 2.540, de julio de 2004, los partidos políticos son la institución que ge-

Comencemos por el concepto de política al que nos referimos, que definimos con M. Revilla como:

Las acciones relacionadas con el ejercicio del poder, esto es, [como] las acciones que organizan a la sociedad y que, por lo tanto, definen las normas, los asuntos, las instituciones y los actores que pueden intervenir⁷.

Esta definición nos permite profundizar en la relación de las ONGD con un concepto que podríamos extender en exceso, considerando político todo lo relacionado con las normas de la vida en sociedad, haciendo que todo sea político e impidiendo, de esta manera, que se pueda distinguir el carácter específico del concepto. Para evitarlo, entendemos con E. Neveu, que adquiere carga política todo movimiento que *hace un llamamiento a las autoridades políticas (gubernamentales, locales, administraciones) para que aporten, con una intervención pública, la respuesta a una reivindicación* respecto a problemas cuya responsabilidad se les imputa⁸. De esta manera se evita el riesgo de que todos los movimientos sociales, en su enorme variedad, puedan ser considerados a priori políticos.

En el campo del desarrollo, el convencimiento de que los proyectos de desarrollo o acción humanitaria no modificarán por sí solos las estructuras que crean y perpetúan la pobreza no es nuevo y, como señala Deborah Eade, lleva años generando un debate respecto a la dicotomía *atender las necesidades básicas o promover los cambios sociales, políticos y económicos*⁹. Una falsa dicotomía, según la autora, en tanto que los cambios sociales, para ser sostenibles, requieren contribuciones desde el nivel más cercano a las personas empobrecidas hasta el de los más altos decisores políticos y económicos. Es decir, el trabajo que busca el cambio político debe informar y ser informado por las acciones que contribuyen a mejorar de manera tangible la vida cotidiana de quienes viven en la pobreza, en lo que debiera ser un enfoque integrado.

nera menos confianza en los españoles, con un 75,8% de los encuestados que tienen poca o ninguna confianza en ellos. En el estudio del CIS nº 2.657 de octubre de 2006, recibían una confianza de 3,41 sobre 10. Alain Touraine alude al debilitamiento del espíritu público de la ciudadanía de los países occidentales como causa del desprestigio de la actividad política en general, y de la clase política muy en particular. Cfr. A. TOURAINE, (2002) p. 317.

⁷ M. REVILLA (2002), p. 17.

⁸ E. NEVEU (2002), p. 33.

⁹ D. EADE (2002), p. ix.

La ampliación de la participación política ciudadana, en un modo diferente al de la participación a través de los partidos políticos, supone una novedad que da a las ONGD una dimensión política que se puede plantear a dos niveles. Por un lado, en la medida en que contribuyen a la participación política de los ciudadanos en su propio seno, y por otro lado, porque las ONGD formulan proyectos de cambio y representan intereses concretos en interacción con otros agentes sociales, económicos y políticos (en ocasiones en foros institucionalizados, como los consejos consultivos creados por las Administraciones Públicas). Aunque no todas las ONGD tienen la voluntad de canalizar las preferencias de cambio de los individuos y de contribuir a la concienciación y organización de la ciudadanía para traducir cuestiones de interés general a la esfera social y política.

Si la participación política está relacionada en primer lugar con la participación de ciudadanos en la propia ONGD, ésta exige la implicación personal de los beneficiarios, los donantes y sus propios miembros en la construcción de convicciones compartidas capaces de traducirse en formas concretas de acción; éste es un aspecto estrechamente relacionado con la exigencia de Saxby de elección democrática de los responsables de la ONGD, es decir, de ejercicio efectivo de esta responsabilidad¹⁰.

Por otra parte, en la medida en que, al ser cauce para el debate sobre el modelo social, político y económico, se fomenta la participación, ésta –en opinión de Saxby y de Revilla– exige una conducta crítica de la organización. Es decir, la acción de las ONGD tendría dimensión política en la medida en que apueste por cuestionar los valores sociales dominantes y las condiciones institucionales y estructurales del sistema de poder económico y político en el que se insertan.

Siguiendo este requisito planteado por Revilla, las ONGD no pueden ser consideradas *per se* mecanismos de participación política; para ello se han de revisar tres niveles:

- *El espacio en torno al que definen su acción.* Mientras que hay ONGD que reclaman para sí un mero carácter social, que niega las consecuencias políticas de sus acciones y que remiten su espacio al que no ocupan Estado ni Mercado, hay otras ONGD que reclaman la posibilidad de estar contribuyendo a generar un espacio autónomo de la ciudadanía. No se puede negar su condición política a estas últimas.

¹⁰ J. SAXBY (1998), p. 96.

- *El ejercicio de ciudadanía.* Sólo habrá participación política cuando los sujetos de la acción sean ciudadanos o se busque que los destinatarios de la acción refuercen su conciencia ciudadana, lo que supone que las ONGD no se tengan como fines en sí mismas, sino como canales de participación.
- *Las lógicas y prácticas de cada ONGD en particular.* No se puede mantener sin más el discurso que identifica ONGD con solidaridad otorgando una legitimidad de partida poco menos que incondicional. En la medida en que actúan en el espacio público, las ONGD han de rendir cuentas de su acción y asumir las responsabilidades de la misma, obteniendo de manera diferenciada la legitimidad que se derive del reconocimiento de sus acciones.

A la luz de estos requisitos y del cambio de paradigma de democracia que se está dando, de la democracia meramente representativa (donde la participación la canalizan exclusivamente los partidos políticos) a la democracia participativa (sustentada en la participación de la ciudadanía a través de otros canales y mediaciones), cabe otorgar a las ONGD un papel relevante en este nuevo escenario como organizaciones que también son capaces de articular la participación política de la ciudadanía en el espacio público.

Mientras el mandato de un representante sindical o un parlamentario se restringe a los ámbitos de la empresa o del país, las redes de ONGD en su acción de cambio en los valores, las conductas y las políticas, pueden estar abordando diferentes escenarios simultáneamente. En las redes de ONGD se estaría, en palabras de Jordan y van Tuijl:

Creando una forma de representación que, en su versión óptima, se está moviendo del nivel local al nacional y al internacional y viceversa, de acuerdo con los objetivos de la campaña. En una era de realidades políticas globales pero sin controles ni equilibrios globales, la democracia debe ponerse de pie y avanzar¹¹.

La acción política de las ONGD se caracterizaría así por una suerte de representación política, no sólo de las causas, sino también de las personas que sufren la pobreza. Esta representación proviene de la ruptura de los límites territoriales por parte de las campañas globales, respuesta a un proceso de deslocalización de las decisiones políticas que cada vez aleja a más personas y comunidades de la posibilidad de defender sus intereses en el foro relevante.

¹¹ L. JORDAN y P. VAN TUIJL (1998).

Esta concepción de la representación no es, ni mucho menos, generalmente aceptada, como veremos al analizar la legitimidad de la acción política de las ONGD, y pone de manifiesto la no siempre fácil relación entre las ONGD y los movimientos sociales. Al respecto, advierte Eade, los principales cuestionamientos y retos ante la acción política de las ONGD no vendrán en el futuro de los gobiernos o de las empresas, recelosos de su poder y su capacidad de influir en la sociedad. Según la autora, los cuestionamientos vendrán de los movimientos sociales emergentes que están protagonizando una lucha política en la que ya no dependen (y usualmente no desean hacerlo) de la mediación de las ONGD.

2.2. Las fuentes de legitimidad de la acción política de las ONGD

Sin pretender aquí recoger todo el debate sobre las fuentes de legitimidad de las ONGD para actuar políticamente, creemos que es importante reseñar las principales cuestiones sobre este tema, ya que un mayor reconocimiento de la legitimidad para la acción política supone una mayor capacidad de influencia, lo que a su vez significa un incremento de la efectividad del trabajo de la ONGD. El Código de conducta de la Coordinadora Española de ONGD (CONGDE), declara que *las ONGD, como expresión de la solidaridad existente en la sociedad, jugamos un papel importante en el ámbito de la cooperación internacional precisamente por ser la sociedad la que nos asigna este cometido*¹². Pero lo cierto es que, aunque no hay que minusvalorar la base social de las ONGD o los fondos privados que la sociedad pone en sus manos para la realización de sus fines, no existe un contrato social o proceso electoral alguno por el que la sociedad asigne este papel a las ONGD. Lo cual no significa que no haya fuentes de legitimidad, sino que éstas no pueden explicarse en términos políticos de mandato representativo¹³.

Desde planteamientos que podemos definir como neoliberales, se señala que las ONGD tienen una misión de asistencia a la que deben remitirse, y en cualquier caso, cuando intervienen en el debate social y político, no se les reconoce más legitimidad que la de representarse a sí mismas, planteando de manera muy gráfica

¹² CONGDE (1998).

¹³ M. ABAD (2004), p. 176. La autora considera que, en tanto que las ONGD nacen de la sociedad civil, en su raíz cívica se encuentra parte de su legitimidad, que se complementa con los fines y la práctica. Es decir, con un plano "ex ante", el de su vocación, funciones y objetivos y con un plano "ex post" dependiendo de la práctica seguida, especialmente de su independencia de los proveedores de fondos, de su capacidad para rendir cuentas y de funcionar democráticamente.

la objeción a otras legitimidades con la pregunta “¿quién vota a las ONGD?”¹⁴. Así, por ejemplo, se cuestiona que las ONGD critiquen la falta de transparencia y democracia de las instancias de decisión internacional (la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI)), cuando los gobiernos que las integran han sido legitimados por elecciones, mientras que –insistiendo en la falta de representatividad– se critica que las ONGD no han sido elegidas por nadie. Se subraya, incluso, que el crecimiento de la capacidad de incidencia de algunas ONGD es una amenaza para la soberanía de las democracias¹⁵.

Pero no sólo se cuestiona la legitimidad de las ONGD para desarrollar una acción política por parte de quienes pueden verse interpelados por ellas (gobiernos o empresas). También, como constata Hudson, muchos financiadores privados ven con recelo la acción política de las ONGD a las que brindan su apoyo. Incluso las organizaciones sociales de los países empobrecidos comienzan a criticar que terceros actúen en defensa de sus intereses, ya que, en la medida en que incrementan su capacidad para hacer incidencia, insisten en que son ellos quienes deben tomar la palabra, considerando que las ONGD del Norte no deben actuar “en su nombre”¹⁶.

Ahora bien, junto a los planteamientos orientados a restringir el ámbito de acción de las ONGD a la provisión de servicios sociales, hay otros análisis que buscan fundamentar sólidamente la opción por la transformación social y política de la realidad generadora de pobreza.

¹⁴ Así se manifestaba, por ejemplo, el presidente del Comité de Política Económica del Círculo de Empresarios, Fernando Eguidazu, que señala en su ponencia en el Encuentro UK-España: Mirando al Futuro – “Responsabilidad Social: personas, sociedad y globalización”, organizado por el British Council en Edimburgo el 7 junio de 2005: *quiénes son estas organizaciones y qué título legal tienen para evaluar esos comportamientos y para representar a los ciudadanos si nadie les ha votado*. (<http://www.invertia.com/noticias/noticia.asp?idnoticia=1301903> 03-10-2009).

¹⁵ El centro de estudios conservador American Enterprise Institute creó en 2003 el “NGOWatch”, un observatorio de ONGD para exigir transparencia y rendición de cuentas a las ONGD y advertir al gobierno de EEUU y a las empresas transnacionales de los peligros de la colaboración con las ONGD. Ver información en la web http://www.aei.org/publications/pubID.18081,filter.all/pub_detail.asp (03-10-2009) y en www.ngowatch.org (03-10-2009). En este mismo sentido el artículo de Alvin y Heidi Toffler, *El Mundo*, 10 de enero de 2006, pp. 4-5.

¹⁶ A. HUDSON (2000), p. 4.

Edwards enmarca el debate sobre la legitimidad de esta acción política de las ONGD en el debate sobre la democracia participativa, como complemento de la democracia representativa. La primera se fundamenta en la libertad de expresión, en tanto que la segunda lo hace en la responsabilidad ante un cuerpo electoral. De este modo, mientras que el sistema electoral es una manera de conciliar los diferentes intereses existentes en la sociedad, la presión ciudadana ayuda a que los gobernantes cumplan sus compromisos.

En el marco de un debate en el que ambas concepciones de democracia son necesarias y se refuerzan, las fuentes de legitimidad de las ONGD –entendida como el derecho a ser y actuar en la sociedad– provendrían de la combinación de cuatro factores:

- La representación: el respaldo de una base social ante la que son responsables los dirigentes de la ONGD.
- La calidad del trabajo: el reconocimiento de las habilidades y conocimientos que la ONGD aporta al debate.
- La ley: el cumplimiento por la ONGD de la regulación legal establecida.
- La reclamación moral de la ONGD de promover el bien común: el apoyo y comprensión de parte de la opinión pública.

Cuando pasamos del sistema estatal al global, encontramos graves carencias tanto de representatividad como de exigencias de responsabilidad por parte de los actores que intervienen en él. Es el llamado déficit democrático del sistema político internacional. En este contexto, las ONGD no sólo tienen legitimidad para hacer oír su voz, sino que juegan un papel de equilibrio del sistema global cuando logran que se tenga en cuenta la visión de los excluidos. Es lo que Niggli y Rothenbühler defienden al decir que las ONGD proporcionan una voz *a grupos que no pueden representar sus intereses y que corren el riesgo de verlos hundirse en la lucha entre los poderes dominantes*¹⁷.

Para estos autores, la elección democrática de los gobiernos nacionales tampoco atribuye una legitimidad suficiente a sus actuaciones cuando conforman un marco de decisiones global (como el FMI, el BM o la OMC). Gobiernos y empresas pueden intentar solventar este déficit democrático internacional incorporando, de manera

¹⁷ P. NIGGLI y A. ROTHENBÜHLER (2003).

controlada, a algunas ONGD en algunos procesos de decisión (como cumbres internacionales). Las ONGD, igual que resultan incómodas con sus críticas a los poderes políticos y económicos globales, pueden resultarles útiles para justificar con su presencia un pretendido carácter democrático y participativo de determinadas decisiones¹⁸. Por esta razón, en la acción política de las ONGD, debe ocupar un papel fundamental la crítica del déficit democrático de los procesos de gobernabilidad mundial y de control de los procesos de transferencia de poder, desde los ámbitos nacionales a los ámbitos internacionales. Dicho en palabras de Edwards, fomentar la *participación de una ciudadanía global, cuyo reto es combatir, no acentuar, las inequidades sociales, económicas y políticas*¹⁹.

También podemos entender la dimensión política de las ONGD como la defensa de una causa a la que se considere justa, y no la defensa de unas personas concretas. En este caso, la legitimidad reside en los valores que se defienden, no en el título de representatividad respecto a ningún colectivo en particular. Para Eade, la legitimidad de la acción política de las ONGD residiría en la combinación del componente ético de los valores que defienden y de la competencia técnica con la que se realiza esa defensa. A esta combinación de valores y conocimiento, la autora añade el requisito de lo que llama diálogo "genuino" con los beneficiarios.

Lo planteado aquí ha de valer tanto para las ONGD del Norte, como para las ONGD cuyo origen y acción residen en los propios países empobrecidos. Ya que, como advierte Nyamugasira, no se puede asumir, sin más, que las ONGD del Sur representan la auténtica voz de los empobrecidos. De hecho, temas como los apuntados relativos a la falta de poder de los empobrecidos sobre las ONGD que trabajan en su favor, o la ausencia de mandato directo de aquéllos sobre éstas para defender sus intereses, no son cuestiones que distingan a las ONGD del Norte de sus socios, las ONGD del Sur. Son cuestiones que sitúan a ambas frente a los propios empobrecidos²⁰, y que reclama lo que Nyamugasira denomina *liberar a los empobrecidos de la cultura del silenciamiento*.

¹⁸ Participación que en muchas ocasiones es instrumentalizada y mediante la que con frecuencia las ONGD no tienen capacidad de influencia relevante. Ver M. SERRANO (2002), p. 87 y M. ABAD (2004), p. 58.

¹⁹ M. EDWARDS (2003).

²⁰ W. NYAMUGASIRA (1998), p. 300.

En resumen, excluyendo la pretensión de una legitimidad basada en la representación ni de la base social (aún reconociendo la importancia de contar con bases sociales amplias y activas e independencia económica de los poderes públicos), ni de las personas empobrecidas, creemos que la combinación de los elementos explicados, desde los valores a la calidad del desempeño, pasando por la adecuada rendición de cuentas y el trabajo con otros, son los que otorgan a las ONGD la legitimidad necesaria para promover cambios en los valores sociales, los comportamientos individuales, las políticas y su aplicación práctica.

3. Una aproximación teórica al concepto y caracteres de la Incidencia Social y Política

Delimitado el concepto de política al que nos referimos y establecidos los términos generales de relación entre las ONGD y la política, y tras apuntar los elementos de legitimidad de las ONGD para desarrollar esta dimensión de su trabajo, recogemos en este segundo apartado los elementos teóricos principales del concepto de Incidencia Social y Política. Comenzaremos abordando la cuestión terminológica para a continuación señalar los principales elementos conceptuales con los que la doctrina ha definido y caracterizado la Incidencia Social y Política. Esta aproximación teórica nos permitirá proponer en el apartado siguiente una definición propia de la Incidencia.

3.1. La cuestión terminológica

La terminología no es en absoluto una cuestión menor, ya que como señala Miller, nos confronta con el ámbito conceptual y el reto de tener claridad sobre los términos y las definiciones²¹.

El término Educación para el Desarrollo es frecuentemente utilizado para referirse a la acción política de las ONGD. Así se recoge en la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española, y ya era propuesto por Ortega como el más adecuado para referirse a un concepto global²². Sin

²¹ V. MILLER (2000), p. 2.

²² M^o L. ORTEGA (1994), p. 66 propone que el concepto Educación para el Desarrollo englobe diversos tipos de acciones: la actuación en el marco del sistema educativo formal y no formal, las campañas de

embargo no existe ni mucho menos unanimidad en considerar éste el término habitual ni más apropiado para referirse a los procesos de influencia en la opinión pública, en el sistema político, en los mecanismos de poder y toma de decisiones; en definitiva, a la dimensión política del trabajo de las ONGD que estamos analizando. De hecho, un término generalmente admitido en el mundo de la cooperación es el inglés "Advocacy", que podríamos traducir literalmente por "defensa, apoyo"²³.

Jordan y van Tuijl explican que en los talleres que han realizado con no angloparlantes, la cuestión de la traducción del término "Advocacy" ha suscitado siempre largos y acalorados debates. Con frecuencia los términos existentes acaban resultando inadecuados para describir diferentes realidades del trabajo de Advocacy, lo cual, a su juicio, no es una cuestión irrelevante²⁴.

Adelantemos, además, un aspecto referido a la propia orientación del "Advocacy". Como señala Abad, la posición intermedia de las ONGD entre el Estado y la sociedad civil –de la que forman parte–, les confiere una posición privilegiada para orientar sus iniciativas políticas tanto hacia los decisores políticos y económicos, como hacia la propia ciudadanía, para informarla, sensibilizarla y movilizarla en relación con diversos temas internacionales²⁵.

Así las cosas, valorando los elementos semánticos y la realidad social, creemos que el término "Incidencia Social y Política" resulta adecuado para referirse a este concepto en el que confluyen aspectos relacionados con la investigación, con la promoción de cambios en los valores y actitudes sociales y en las convicciones de decisores políticos y económicos, con el cambio de las políticas y las prácticas y con el protagonismo de las personas empobrecidas en esta actividad. En ocasiones, y por economía del lenguaje usamos la palabra "Incidencia".

sensibilización, las movilizaciones, la investigación, la denuncia, la presión política, etc. en línea con la definición de Lemareshquier *los diversos y complementarios elementos como investigación, información, comunicación, trabajo en red, campañas y lobby* que también cita IAN ANDERSON (2003), p. 34.

²³ Traducción del *Vox Advanced English Dictionary* (1997, Barcelona, Longman).

²⁴ L. JORDAN y P. VAN TUIJL (1998).

²⁵ M. ABAD (2004), p. 96.

3.2. Aproximaciones a la definición de Incidencia Social y Política

Avanzamos hacia el concepto de Incidencia Social y Política analizando el debate teórico existente. Si tomamos el esquema marcado por la Coordinadora de ONGD y el marco legal español, encontramos, entre otros, y como ámbitos diferenciados del trabajo de éstas, la sensibilización y educación para el desarrollo, la investigación y, en tercer lugar, la presión política. Sin embargo, hay autores que reclaman la existencia de un concepto paraguas que englobe las acciones desarrolladas en estos ámbitos: Incidencia Social y Política.

En una de las primeras definiciones doctrinales, Edwards hace una referencia amplia y un tanto imprecisa del concepto de Incidencia:

La Incidencia está relacionada con todas las actividades de la ONG cuyo propósito es influir en actores, sistemas, estructuras e ideas a muy diferentes niveles y de maneras muy diferentes [...] para alterar la forma en que el poder, los recursos y las ideas son creadas, distribuidas y consumidas a nivel global, de manera que las personas y sus organizaciones en el Sur tengan una oportunidad real de controlar su propio desarrollo²⁶.

Dentro de esta amplia gama de actuaciones orientadas a la influencia en actores, sistemas, estructuras e ideas, Anderson o Jordan y van Tuijl sitúan tanto el trabajo de lobby, como el de educación para el desarrollo o las campañas concretas, entendidas como técnica y como herramienta²⁷.

Definiciones posteriores han ido dotando de mayor precisión y consistencia al concepto de Incidencia. Los propios Jordan y van Tuijl advierten del peligro que supone el contexto de apolitización de la actividad de las ONGD, en el que se intenta imponer el discurso neoliberal, según el cual éstas juegan un papel subsidiario del Estado, asumiendo la provisión de servicios sociales abandonados por éste. Los autores previenen frente a lo que significaría que la Incidencia de las ONGD se limitara a *la comunicación entre las ONGD y los gobiernos o las burocracias multilaterales para intercambiar opiniones sobre la mejora de la implementación de los proyectos financiados por el Estado*. En este discurso la dimensión política del rol reservado a las ONGD carecería de la menor capacidad de amenaza para el *statu quo*.

²⁶ M. EDWARDS (2002), p. 98 y p. 96 (El artículo fue publicado por primera vez en 1993, en *Development in Practice*, Oxford, Oxfam, Vol. 3, num. 3, pp. 163-175).

²⁷ I. ANDERSON (2003), p. 35; L. JORDAN y P. VAN TUIJL (1998).

Por el contrario, la propuesta de estos autores para definir la Incidencia Social y Política es:

La corrección de relaciones de poder inequitativas, algo que está en la naturaleza y los objetivos de la Incidencia. Todas las actividades de las ONGD tienen un aspecto de Incidencia, inherente a ellas en el disputado proceso de globalización²⁸

Con esta concepción, la Incidencia no puede definirse enfatizando las acciones dirigidas a influir en las políticas (especialmente las públicas) ni desdibujando sus contornos definiéndola como mera comunicación para promover cambios. La Incidencia Social y Política debe entenderse como el ejercicio de derechos democráticos en el marco del sistema político por un conjunto de actores que, por otra parte, no tienen que estar necesariamente unidos por valores y objetivos comunes. Además, el objetivo último de la Incidencia es modificar la realidad, no las políticas.

Basándose en estas definiciones, y entendiendo que la Incidencia está aceptada como estrategia de las ONGD para promover cambios en las estructuras, políticas y prácticas que están relacionadas con la injusticia e institucionalizan la pobreza, Anderson aporta también su definición, indicando que la Incidencia Social y Política:

Abarca todas las estrategias complementarias de lobby, campañas públicas y educación usadas por las ONGD para ocasionar reformas políticas, estructurales y en las prácticas, tanto en el Sur como en el Norte y en las agencias multilaterales como en las instituciones internacionales²⁹.

Partimos por tanto de una aproximación al concepto que incorpora, al menos, elementos relativos al análisis y la investigación para conocer las causas de la pobreza; elementos relativos a la concienciación social del problema de la pobreza y que aspira a influir en los valores individuales y sociales; y elementos relativos a la influencia en la definición de políticas que condicionan las posibilidades de promover el Desarrollo Humano y Sostenible para toda la humanidad y su ejecución práctica.

Si abordásemos la definición de Incidencia con un punto de vista aséptico y neutral, entendiéndola como la mera búsqueda de influencia en las decisiones relativas a

²⁸ L. JORDAN y P. VAN TUJIL (1998).

²⁹ I. ANDERSON (2003), p. 36. En IAN ANDERSON (2002), p. 92, señala como vertientes de la actividad de Incidencia Social y Política la lucha, el lobby y la Educación para el Desarrollo.

políticas, a la asignación de recursos y a las prácticas de los actores de los sistemas políticos, económicos y sociales, estaríamos ante una aproximación correcta desde el punto de vista técnico. Sin embargo, juzgamos que sería una aproximación insuficiente. Pese a que con esta concepción podríamos encontrarnos con que los actores en la Incidencia podrían ser en teoría infinitos, cada cual intentando influir en el sentido de sus intereses particulares, en la práctica, muchas opiniones son ignoradas a la hora de tomar decisiones. Especialmente las de quienes sufren la pobreza. Como dicen Jordan y van Tuijl, *el proceso de globalización tiene un lado desagradable, que es la tendencia a centralizar o deslocalizar la toma de decisiones políticas a ámbitos donde se excluye la representación legítima o el derecho de participación de las personas afectadas por tales decisiones*³⁰.

Precisamente partiendo de esta aproximación, Roche propone que la definición de Incidencia tenga un enfoque orientado a las personas que sufren la pobreza, y no sólo para mejorar la situación de un grupo de personas en particular, sino también para fortalecer a ese grupo a fin de que cuente con el poder necesario para influir en otros grupos sociales según sus propios intereses:

*Incidencia Política es el uso estratégico de la información para democratizar las relaciones de poder y mejorar las condiciones de quienes vivan una situación de pobreza o de aquellos que son discriminados*³¹.

En definitiva, la Incidencia Social y Política debe basarse en la realidad de negación de los derechos humanos que supone la pobreza y ha de aspirar a la promoción del desarrollo humano y sostenible. En palabras de David Cohen, “crear una sociedad justa y decente”. Es decir, nos situaríamos en una posición no neutral, una perspectiva basada en valores. Desde esta posición, este autor propone la siguiente definición de lo que él llama “Incidencia para la Justicia Social”³²:

La Incidencia consiste en realizar diferentes esfuerzos organizados y emprender acciones basadas en la realidad. Dichas acciones organizadas buscan resaltar temas críticos que hayan sido ignorados y excluidos, para influir la opinión pública y para formular e implementar leyes y políticas públicas con el objeto de hacer realidad la visión ideal de una sociedad justa y decente. Los derechos humanos –políticos, económicos y sociales– son un marco global para estas visiones.

³⁰ L. JORDAN y P. VAN TUIJL (1998).

³¹ C. ROCHE (2004), p. 242.

³² D. COHEN, R. DE LA VEGA y G. WATSON (2004), pp. 8–10. David Cohen es Director del Advocacy Institute, en Washington D.C. (EEUU).

3.3. Características y tipología de la Incidencia Social y Política

Las estrategias, los puntos de intervención, la naturaleza de las acciones, en definitiva, las características que tenga el trabajo de Incidencia Social y Política, dependerá, como apunta Cohen, de lo que permitan los escenarios políticos donde se actúe, de si el escenario en el que se plantea la Incidencia es local, nacional o internacional, del carácter micro o macro del tema de Incidencia o del grado de reconocimiento social de los derechos sociales y políticos³³. Pero pese a estas y otras diferencias que puedan darse en los escenarios, se pueden identificar unos puntos en común que presentes en la actividad de Incidencia Social y Política, y que proponemos a continuación:

- Se trata de influir en personas. Quienes toman decisiones sobre políticas son siempre personas, no instituciones³⁴.
- Está orientada a las personas empobrecidas y sus comunidades, en un doble sentido, buscando en sus propias experiencias la inspiración para formular los objetivos y, por otro lado, involucrando en los esfuerzos de Incidencia a las personas y grupos afectados y promoviendo la ampliación de sus capacidades y conocimientos para que puedan realizar un trabajo de Incidencia por sí mismos.
- Resiste y cuestiona el *statu quo*, planteando los temas críticos que, de otra manera, serían evitados por quienes detentan el poder, y preferirían ver que los temas conflictivos con sus intereses quedan fuera de la agenda.
- Transforma las protestas en propuestas, en demandas de cambios específicos de comportamientos, de políticas y de prácticas, planteando políticas alternativas a las realmente existentes, lo que es indisociable del rigor y la calidad de los análisis y fundamentación de las propias propuestas.
- Consulta a otros –personas, grupos e instituciones– para actuar y provocar cambios, creando espacios para la discusión pública, y más allá, propiciando la integración en redes, coaliciones o alianzas que den respuesta global a retos que se plantean en un espacio también globalizado. Cabe concretar las

³³ D. COHEN (2004), p. 9.

³⁴ CARE (2001), p. 3. La ONGD norteamericana CARE entiende por política “un plan, un curso de acción, o un conjunto de regulaciones adoptadas por el gobierno, una empresa o una institución diseñada para influir y determinar decisiones o procedimientos”.

relaciones con funcionarios, expertos, y otros sectores de la sociedad civil para fortalecer el apoyo a sus objetivos.

- Es un proceso deliberado³⁵, lo que implica poner en marcha acciones intencionadas, que no deben resultar aisladas o puntuales, sino que se convierten en estrategias de trabajo estables y constantes³⁶.
- Logra respaldo social, mediante una comunicación que haga comprensibles los problemas sin desvirtuarlos y proponga alternativas.

Atendiendo a las características que tiene la Incidencia Social y Política, Edwards plantea un sencillo marco conceptual que la describe tras distinguir dos tipos de Incidencia³⁷:

- *Incidencia orientada a influir en procesos y estructuras globales y en las ideologías.* Este tipo de Incidencia se caracterizaría por requerir un cambio de conciencia global y un apoyo masivo para conseguir ejercer presión en los gobiernos, las instituciones multilaterales y las empresas transnacionales. Esta Incidencia, por lo tanto, tiende a la confrontación y a la crítica pública y plantea cambios globales en los valores y actitudes de los públicos a los que se dirige la ONGD. El objetivo es el cambio radical.
- *Incidencia orientada a influir en políticas, programas y proyectos específicos.* Este tipo de Incidencia permite más fácilmente el diálogo con aquéllos en los que se quiere influir; requiere un nivel alto de conocimientos técnicos y de capacidad de interlocución para sostener las propuestas alternativas a las políticas vigentes. Supone una actuación a puerta cerrada, y, normalmente, una renuncia a cualquier tipo de acción pública por parte de las ONGD, ya que se basa en la colaboración, no en la confrontación. El objetivo es la reforma progresiva.

Este modelo es planteado como ejercicio teórico, asumiendo que el común de las ONGD optará por un modelo de Incidencia Social y Política mixto, que combine

³⁵ CARE (2001), p. 3.

³⁶ M^o T. DE FEBRER (2002), pp. 208–211. Díaz-Salazar en *Redes para la Solidaridad Internacional* y Vicenç Fisas en *El Lobby Feroz* plantean la necesidad de establecer un compromiso estable, ya que los cambios en este ámbito se dan a largo plazo.

³⁷ M. EDWARDS (2002), pp. 96–98.

en mayor o menor grado elementos de uno y otro tipo, combinación que se dará, en buena medida, porque ambos modelos son complementarios, se necesitan y refuerzan mutuamente, y responden al objetivo final de promover cambios sociales y políticos en el sistema, aunque siguiendo estrategias diferentes. Sin embargo, la diferenciación no es sólo un ejercicio intelectual, ya que las opciones que se hagan por incorporar elementos de uno u otro modelo plantean profundas implicaciones sobre la estructura organizativa y el estilo de trabajo de las ONGD.

Atendiendo a las características descritas, Cohen plantea, a su vez, una tipología de la Incidencia con cuatro categorías³⁸:

- *Incidencia ideológica*, es la que se realiza para hacer prevalecer unas creencias y valores sobre otros, con actitudes personales de compromiso cotidiano y total. Esta perspectiva es calificada de “estrecha”, en la medida que puede conducir a la exclusión de los considerados “enemigos”, dificulte las alianzas y pueda quedarse en la ideología, sin traducción en batallas por cambios específicos.
- *Incidencia masiva*, en la que grandes grupos de personas realizan acciones públicas con el propósito de dar a conocer un problema y reclamar soluciones. La movilización social masiva es fundamental, pero su orientación a una situación específica, con capacidad para generar la movilización, raramente se traduce en cambios profundos ni del sistema.
- *Incidencia de grupos de interés*, que organizados en torno a temas concretos, plantean sus demandas con énfasis en el contacto directo y la persuasión a los decisores políticos, sociales y económicos. Dado que éstos difícilmente darán crédito a quienes no se sitúen dentro del sistema, esta forma de Incidencia exige de quienes la practican desarrollar una organización y unas competencias costosas, ajenas a las posibilidades reales de quienes sufren la pobreza y la marginación.
- *Incidencia burocrática*, que es ejercida desde el ámbito académico (universidades, consultores de prestigio, etc.) por quienes gozan del reconocimiento y reputación como “personas expertas” entre los decisores, pero que influyen de una manera lenta, ajena a los calendarios de oportunidades y, en general, carecen de la experiencia directa de la realidad de la pobreza de las propias ONGD.

³⁸ D. COHEN, R. DE LA VEGA, G. WATSON (2004), p. 9.

4. Propuesta de concepto y características de Incidencia Social y Política

Tras recoger en el apartado anterior las principales reflexiones sobre el concepto, caracteres y tipología de la incidencia, el objetivo central de este artículo es proponer un concepto propio del que consideramos es un elemento central de la contribución de las ONGD a la promoción del desarrollo humano y sostenible.

Entendemos por Incidencia Social y Política la orientación de las ONGD a la promoción de las transformaciones sociopolíticas que propicien:

- Cambios en los valores, actitudes y comportamientos personales y sociales respecto a la pobreza, sus causas y soluciones.
- Cambios en las políticas y las prácticas para orientarlas hacia el desarrollo humano y sostenible, tanto de los gobiernos, como de las empresas y de los organismos multilaterales.
- Mejoras en las capacidades de las personas empobrecidas y sus organizaciones sociales para poder reconocer la violación de derechos que supone la pobreza y para conseguir por sí mismas cambios en las políticas y prácticas que les afectan de manera directa.
- Apertura de espacios de mayor participación democrática.

Esta orientación formará parte explícita de los valores y misión de la propia ONGD y se articulará mediante un conjunto de acciones planificadas, organizadas e integradas con el conjunto de actuaciones de la misma.

Esta propuesta de concepto de Incidencia Social y Política se caracteriza por:

- *No ser neutral*. La Incidencia se asienta en la convicción de la profunda injusticia que supone la existencia de la pobreza y la convicción de que ésta hunde sus raíces en el inequitativo modelo de relaciones sociales, políticas, económicas y culturales existente. Pero además debe basarse en la convicción de que es posible construir alternativas que aseguren un desarrollo humano y sostenible desde la certeza de que es un imperativo ético y solidario promover los cambios que garanticen una vida digna a todos los que habitan actualmente el planeta, y a las generaciones futuras.

- *Formar parte del núcleo de la misión de la ONGD.* Entendemos que el imperativo moral planteado se traduce en que la razón de ser de las ONGD es promover cambios en las causas de la pobreza, a lo que se contribuye de manera fundamental, aunque no exclusiva, con el trabajo de Incidencia Social y Política.
- *Asentarse en la realidad.* Necesita, por lo tanto, analizar la naturaleza de la pobreza, sus causas inmediatas y sus causas políticas, y desarrollar propuestas de cambios concretos que resulten viables y que promuevan el desarrollo humano y sostenible.
- *Tener una orientación integral.* La Incidencia tiene un carácter multidisciplinar, por lo que usará las diferentes herramientas que existen para divulgar información, sensibilizar a la opinión pública, propiciar debates sociales en los medios de comunicación, influir en las decisiones de personas concretas, capacitar, formar redes de organizaciones, movilizar a la población, etc.
- *Combinar el ámbito local y global.* La dimensión geográfica de la Incidencia no se restringe a la sociedad y los actores del propio país de origen de la ONGD, sino que se extiende allá donde se encuentran las causas de la pobreza, a los países empobrecidos, a los industrializados y a los ámbitos de decisión globales (actores multilaterales).
- *Integrarse en el Movimiento Global por la Justicia Social.* Es decir, sitúa a la ONGD junto al conjunto de movimientos y organizaciones que pretenden promover el desarrollo humano y sostenible. Este movimiento en modo alguno constituye un cuerpo homogéneo ni organizado, pero es el referente en el que la ONGD ha de encontrarse con otros actores con los que trabajar en común, a través de diferentes modalidades de trabajo conjunto, para alcanzar los objetivos de la Incidencia. Esta integración es determinante para que las dimensiones de la Incidencia Social y Política que una ONGD no pueda satisfacer por sí misma (por carecer de capacidad de investigación, no estar presente en escenarios globales, falta de cercanía con las personas empobrecidas, etc.) puedan ser desarrolladas con el trabajo con otros.
- *Medir los resultados de su acción.* La actividad de Incidencia podrá y deberá ser evaluada, tanto en los logros inmediatos de sus acciones, como en los efectos en las opiniones, políticas, prácticas y capacidades que se pretende modificar, y en los cambios que se produzcan en la vida de las personas que sufren la pobreza.

5. Implicaciones institucionales del trabajo de Incidencia Social y Política

Por último, queremos apuntar las principales implicaciones que para las ONGD tendrían la apuesta por un modelo de Incidencia como el que proponemos en este artículo. Implicaciones que afectan al menos a las relaciones de poder, a la propia definición de su razón de ser y a la manera de organizarse.

5.1 La Incidencia Social y Política y las relaciones de poder

Al afrontar las implicaciones institucionales del trabajo de Incidencia Social y Política, creemos conveniente aproximarnos en primer lugar a la cuestión de la dinámica del poder, al interior de la organización, y especialmente, en relación con otras fuerzas sociales con intereses contrapuestos.

Cuando hablamos de poder, como habilidad para crear el efecto deseado –de cambio o de mantenimiento de *statu quo*– frente a una oposición, nos referimos al poder político que permite controlar la elaboración y aplicación de las leyes, al económico, que controla los medios de producción, y al social, que controla comportamientos humanos. Normalmente, las relaciones de poder son adversas a los movimientos sociales que pretenden promover el desarrollo humano y sostenible. Sin embargo, el poder raramente cambia o evoluciona para ser compartido, sin presión o resistencia. Esta evolución no se da sólo por la fuerza de la coerción o los medios para ejercer esa presión con los que cuentan los movimientos sociales. Se da también por lo que podríamos llamar sus “fuentes propias de poder”: compromiso, visión, innovación, estrategias de acción, y especialmente, las experiencias, vidas y conocimientos de las personas. Las ONGD y los movimientos sociales deben ser conscientes de que aun en una situación de desventaja, sus fuentes de poder pueden permitirles lograr cambios.

En algunas ocasiones la lucha de poderes somete a riesgos a quienes hacen Incidencia, riesgos que provienen de la voluntad de silenciar las voces críticas de aquéllos que defienden intereses contrapuestos a los de la ONGD. En determinados lugares estos riesgos pueden incluso afectar a la seguridad personal y a la propia vida de los activistas. En sociedades como la española también pueden darse riesgos, en forma de recortes de subvenciones públicas, descrédito mediático, etc. Conocer, evaluar y protegerse frente a esos riesgos es un aspecto esencial.

5.2. La Incidencia Social y Política y la misión institucional

Creemos que el trabajo de las ONGD debe estar orientado a promover un desarrollo humano y sostenible y debe situarse ante la realidad de la pobreza en tanto que negación de los derechos humanos. Esto implica que los valores institucionales, como elementos que reflejan la identidad de la organización y dan sentido a sus actuaciones, deben recoger una clara opción por la justicia y la solidaridad. Pero además, la misión también debe integrar de manera clara la opción por la promoción de cambios en las causas que provocan la pobreza, ya que la misión es el *reflejo fiel de la razón de ser de una organización y justificación social de su existencia y de los principios éticos y morales subyacentes y el comportamiento de la entidad*³⁹.

En definitiva, las convicciones compartidas en la ONGD, su plasmación en la misión y la cultura organizativa condicionan la opción por la Incidencia Social y Política. De hecho, atendiendo al análisis realizado por Anderson, son determinantes en la decisión de las ONGD de desarrollar su actividad de incidencia. El autor estudió, entre otras cuestiones, la dependencia de las ONGD de los donantes públicos, que es considerada con frecuencia como el factor más influyente en las ONGD a la hora de comprometerse con la Incidencia⁴⁰. Esta dependencia se traduciría en miedo a criticar políticas y prácticas públicas, y frustraría los intentos de las ONGD de servir como catalizadores de las personas empobrecidas⁴¹. Sin embargo, en su análisis, Anderson no encontró correlaciones entre el porcentaje de ingresos procedentes de fondos públicos y el porcentaje de recursos dedicados a la Incidencia, lo que le llevó a concluir que es la cultura de la organización y la orientación política de la ONGD, más que la dependencia de los fondos públicos, lo que influye en la decisión de embarcarse en la actividad de Incidencia y en la importancia que se le dé en la propia ONGD.

Para analizar la manera en que la cultura y opciones estratégicas e ideológicas de las ONGD influyen en la apuesta por la Incidencia Social y Política, debemos acudir a la formulación de la misión de la organización y ver que refleje elementos como:

³⁹ A. VERNIS et al. (2004), p. 76-77.

⁴⁰ I. ANDERSON (2002), pp. 86-91.

⁴¹ Ver en este sentido M. ABAD (2004), pp. 183-189.

- La injusticia de las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales como causa de la pobreza.
- La necesidad de contribuir a cambiar actitudes y valores sociales en torno a la realidad de la pobreza y sus causas.
- La necesidad de contribuir de manera directa a cambiar las políticas en las que se concretan las injusticias.

5.3. La Incidencia Social y Política en la organización institucional

Entendemos que el compromiso con la Incidencia Social y Política es consecuencia de una determinada opción ideológica y debe verse recogida en la misión. Pero además debe traducirse en unos recursos humanos y materiales que se han de hacer tangibles en tres ámbitos: la planificación estratégica de la organización, el diseño del modelo organizativo y el desarrollo de competencias.

5.3.1. La planificación estratégica

En el proceso de definición de los objetivos estratégicos de las ONGD es habitual, como constata Edwards, separar cada ámbito de trabajo, y en concreto el de Incidencia, de los de Programas, Acción Humanitaria, Comunicación y Captación de fondos⁴². Cuando la especialización se convierte en compartimentación del trabajo, resulta difícil que los niveles directivos y los responsables del trabajo de los diferentes ámbitos de actuación de la ONGD se sientan implicados en los objetivos de cambio de mentalidades y de políticas. La ausencia de una visión integradora de los ámbitos de actuación de la ONGD en el momento de la planificación estratégica acaba debilitando la vinculación entre la realidad de las personas que viven en la pobreza y la Incidencia. Esa desvinculación termina traduciéndose en que la Incidencia suele dirigirse a temas más globales e ideológicos, alejados de la agenda de trabajo de la ONGD sobre el terreno. Juzgamos, con Edwards, que es necesario que las estrategias de las ONGD vinculen estrechamente el trabajo sobre el terreno y sus prioridades, con las prioridades de la agenda de Incidencia, influyéndose mutuamente y combinando la visión global compartida con la necesaria asignación de roles

⁴² M. EDWARDS (2002), pp. 102–103

específicos a los diferentes responsables de los ámbitos de trabajo que conlleva la especialización⁴³.

También en el momento de las opciones estratégicas se deben tener en cuenta dilemas, como la forma de combinar una estrategia de Incidencia orientada a los cambios globales y de ideología con un modelo de Incidencia orientado a la reforma de políticas concretas. La primera estrategia apunta a temas globales, se apoya más en la confrontación y actúa desde fuera, presentando el riesgo de no ser capaz de ejercer influencia alguna en los decisores políticos, por situarse demasiado fuera del marco ideológico aceptado. La segunda opción, orienta el trabajo de Incidencia hacia la propuesta, la colaboración, la actuación desde dentro de las instituciones en las que se quiere influir, corriendo la ONGD el riesgo de la cooptación. La definición del perfil estratégico de la Incidencia que cada ONGD haga debe buscar el equilibrio entre ambas opciones y, en cualquier caso, debe explicitarse.

Un segundo dilema es el que se da entre la opción por el empoderamiento en capacidades de Incidencia de las ONGD del Sur y los movimientos sociales frente a la actuación directa por parte de la ONGD del Norte en los propios países empobrecidos y en foros globales. Nuevamente, entre los extremos del dilema (actuar sólo mediante el apoyo a otros o actuar en todos los ámbitos y en todo escenario de manera directa), cabe toda una escala de posibilidades. Los criterios a tener en cuenta van desde la legitimidad y credibilidad que cada cual aporta en cada ocasión, al valor agregado con el que se puede contribuir con una intervención directa, pasando por el riesgo que pueda suponer actuar en determinado contexto para organizaciones locales.

Por último, y en la medida en que las ONGD tienen como misión promover cambios, han de ser organizaciones innovadoras y con capacidad y disposición para aprender. Esto se tiene que traducir en los valores institucionales (transparencia, esperanza en la posibilidad de obtener cambios, realismo, respeto a las personas, apertura al cambio, etc.) y en características organizativas (estructura flexible, orientada a las personas, comunicación abierta y multidireccional, toma de decisiones participativa, etc.).

⁴³ Los responsables de Programas sobre el terreno contribuyen aportando un conocimiento de las prioridades y necesidades de las personas empobrecidas, los responsables de Comunicación contribuyen traduciendo los análisis y propuestas a mensajes con capacidad de influir en la opinión pública, etc.

5.3.2. El modelo organizativo

En la organización institucional debe haber un área encargada de las tareas relacionadas con la Incidencia, pero a la vez, la Incidencia no debe consistir en un conjunto de actuaciones confinadas a un departamento de la institución. Según la hemos descrito, la Incidencia Social y Política implica una estrategia de promoción de cambios que se articula de manera planificada (en los niveles estratégico y operativo) tanto con los programas y proyectos orientados al fortalecimiento de las capacidades y el empoderamiento para la Incidencia de organizaciones y poblaciones del Sur, como con la comunicación orientada a la promoción de la solidaridad. La separación departamental de estos ámbitos se debería poder superar con una articulación en torno a objetivos comunes de formas de trabajar diferenciadas.

Probablemente el mayor reto con el que se enfrenta una ONGD al plantear su trabajo de Incidencia es la manera de combinar e integrar el trabajo de programas realizado con los grupos de base con la Incidencia que se orienta hacia temas y escenarios de carácter global. Este reto ha de afrontarse tanto en el propio diseño de las estructuras organizativas internas como en el de las relaciones y vínculos con otras ONGD, tanto de países industrializados, como de países empobrecidos.

Respecto al trabajo conjunto con otras organizaciones, el tema central de las organizaciones de dimensión internacional, según Hudson, es lograr la efectividad sin sacrificar la meta de un genuino “partenariado”, o asociación para el desarrollo entre ONGD del Norte y del Sur⁴⁴.

Este “partenariado” debería estar caracterizado por el acuerdo en torno a propósitos y valores, la confianza mutua basada en el respeto y la igualdad, las consultas frecuentes, la rendición de cuentas recíproca y la transparencia, la sensibilidad ante los respectivos contextos sociales, culturales, políticos y económicos y el establecimiento de compromisos de largo plazo. Sin embargo, como indica Fowler, es más que usual que la relación entre una ONGD del Norte y una del Sur no sea equitativa; ello es debido, entre otras razones, a las diferencias de ideología, diferencias de vocabulario y de interpretación de los acontecimientos, asimetría en los flujos de financiación e información, la concentración de los centros de poder en los países industrializados, falta de rendición de cuentas y de transparencia de la ONGD del Norte hacia la del Sur, diferencias en los ritmos, las exigencias a

⁴⁴ A. HUDSON (1999), p. 8.

las ONGD del Norte de sus donantes y grupos de apoyo y la necesidad de éstas de garantizarse la estabilidad institucional⁴⁵.

La magnitud de las dificultades y la importancia de la construcción de una relación de asociación entre las ONGD del Norte y del Sur exigen estilos y estructuras de gestión de la relación adecuadas. Como proponen Edwards y Hulme, la definición de los roles y los flujos de información deben responder al:

Desarrollo de un marco conceptual claro para el análisis de las relaciones entre las ONGD del Norte y del Sur, y con las organizaciones de base, para explorar el tipo de coaliciones en el que podrían aliarse y para entender las pérdidas y ganancias de cada estrategia, dando una mayor prioridad a documentar las estrategias seguidas y evaluar los resultados obtenidos⁴⁶.

5.3.3. El desarrollo de competencias

Nos referimos aquí fundamentalmente a dos aspectos. Uno primero es el que atañe a los estilos de liderazgo que pueden esperarse de una organización que pretende impulsar la Incidencia Social y Política a lo largo del tiempo, por las responsabilidades que tienen los líderes en cuestiones como descifrar los procesos de cambio, dar cohesión a las organizaciones en torno a los valores, aplicar sistemas de gestión adecuados para una organización flexible y que aprende, y contribuir a la construcción de las relaciones externas de la ONGD. De los líderes cabe esperar formación para ejercer tipos de liderazgo que superen el modelo tradicional; por lo tanto, que sea participativo, empoderador, democrático, centrado en las personas y el esfuerzo cooperativo, horizontal, transparente y dispuesto a compartir responsabilidades y formar nuevas generaciones de líderes.

El segundo aspecto esencial lo constituye el equipo operativo de la organización. Es necesario, en primer lugar, definir para el conjunto de la institución, y para cada puesto en particular, las actitudes que se esperan (como esperanza, realismo, convicciones democráticas, confianza en sí mismo, voluntad, etc.); las habilidades necesarias (capacidad de trabajo con otros, de análisis, de trabajo en situaciones de incertidumbre, adaptación al cambio, asertividad, capacidad organizativa, dotes comunicativas, etc.) y los conocimientos (de sistemas políticos, de funcionamiento

⁴⁵ Fowler es citado por A. HUDSON (1999), p. 8, que recopila algunas de las dificultades que diferentes investigaciones han encontrado para la construcción de relaciones de "partenariado".

⁴⁶ M. EDWARDS y D. HULME (1992), p. 86.

de los sistemas de toma de decisiones, de comunicación, etc.). La definición de estos estándares ha de ser un referente para las políticas de selección de personal y de formación y desarrollo dentro de la ONGD.

6. Conclusiones

Las ONGD pueden, y deben, jugar un papel en la generación de transformaciones sociales, culturales, económicas y políticas que permitan avanzar en la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible. Este papel, que trasciende la mera prestación de servicios sociales donde no llegan el Estado o el sector privado, es un papel político. Aunque esta afirmación tiene mucho de opción y se corresponde con un lugar hermenéutico concreto, consideramos que es una cuestión en la que se deben profundizar los análisis, para fundamentarla no sólo desde la ética, sino también en evidencias.

Las ONGD, para asumir este papel, han de aspirar no sólo a generar transformaciones en las políticas y su aplicación práctica, así como en los valores y comportamientos individuales y sociales. También deben propiciar espacios de participación ciudadana en el seno de la propia ONGD y en la sociedad. La legitimidad para asumir este papel no se basa en mecanismos de representación (ni de la base social ni de las personas empobrecidas), sino en cuestiones como los valores que refleje la ONGD, la calidad del desempeño, la rendición de cuentas o el trabajo con otros.

Esta opción requiere, por tanto, una orientación política clara de la ONGD. En ese sentido, no sólo planteamos un concepto que pueda orientar la acción, sino que proponemos una caracterización del trabajo de Incidencia Social y Política que signifique un reto en la identificación y formulación de los valores y principios que inspiran a la ONGD. Creemos que éstos no pueden darse nunca por supuestos, y aspiramos a que el concepto propuesto de incidencia contribuya a su identificación y formulación.

Pero hemos propuesto un concepto que, sobre todo, supone un reto para guiar la acción transformadora de las ONGD. Así, creemos que junto a la intención de desarrollar un trabajo de incidencia, hay que realizar opciones institucionales compatibles con el papel de transformación social y política, y que como planteamos en el último apartado, se refieren a la formulación de la misión, la planificación estratégica, la organización institucional o el desarrollo de com-

petencias. Ninguno de estos aspectos es ajeno a la capacidad de convertir los valores y las convicciones en la acción transformadora que significa la Incidencia Social y Política.

Las dimensiones a través de las que se puede desarrollar esta acción transformadora deben ser objeto de más reflexiones y análisis, para contribuir, también desde el análisis académico, al fortalecimiento de la misma. Hacerlo será objeto de futuros trabajos.

7. Bibliografía

ABAD CASTELOS, Montserrat (2004) *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, Madrid, CIDEAL.

ANDERSON, Ian (2002) "Northern NGO Advocacy: perceptions, reality and the Challenge" en EADE, D. y DIOKNO-PASCUAL, M. T. (eds.) *Development and Advocacy*, Oxford, Oxfam GB, pp. 84-94.

ANDERSON, Ian (2003) *Northern and International development non-governmental organisations' advocacy examined through Oxfam International's World Bank poverty reduction policy influence* (Tesis Doctoral), University of New England (Australia) (Texto no publicado).

CARE (2001) *Guías y herramientas para la Incidencia Política. Promoviendo el cambio de Políticas*, Atlanta (EEUU) CARE.

COHEN, D., DE LA VEGA, R. y WATSON, G. (2004) *Incidencia para la Justicia Social*, Quito-Ecuador, Ediciones ABYA-YALA.

CONGDE (1998) *Código de conducta de las ONG de Desarrollo*, http://www.congde.org/codigo_con.htm.

FEBRER, M^a Teresa DE (2002) "La Incidencia política" en ARANCIBIA, LUIS (Coord.) *La sensibilización y la educación para la solidaridad*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.

EADE, Deborah y DIOKNO-PASCUAL, María Teresa (eds.) (2002) *Development and Advocacy*, Oxford, Oxfam GB.

EDWARDS, Michael y HULME, David (1992) "Scaling up NGO impact on development: learning from experience" en *Development in practice*, Oxford, Oxfam, Vol. 2, num. 2, junio 1992, pp. 77-91.

EDWARDS, Michael (2002) "Does the doormat influence the boot? Critical thoughts on NGOs and international advocacy" en EADE, D. y DIOKNO-PASCUAL, M. T. (Eds.) *Development and Advocacy*, Oxford, Oxfam GB, pp. 95-112.

EDWARDS, Michael (2003) "NGO legitimacy: voice or vote?" *BOND*, Londres, <http://www.bond.org.uk/networker/2003/feb03/ngolegitimacy.htm>.

HUDSON, Alan (1999) "Organizing NGO's international advocacy: organizational structures and organizational effectiveness", *Seminario NGOs in the global future*, Birmingham, University of Birmingham, 11 al 13 enero, <http://www.alanhudson.org.uk/dsa.pdf>.

HUDSON, Alan (2000) "Making the connection: Legitimacy claims, legitimacy chains and Northern NGO's International Advocacy" (<http://www.alanhudson.org.uk/wallace.pdf>).

JORDAN, Lisa y VAN TUIJL, Peter (1998) "Political responsibility in NGO advocacy: Exploring emerging shapes of global democracy", www.euforic.org/novib/novib1.

MILLER, Valerie (2000) "Desafíos y lecciones de la Incidencia Política", Reunión regional sobre la Incidencia política, capacitación y apoyo financiero, Antigua (Guatemala) 13-14 octubre, <http://www.justassociates.org/desafiosIncidencia.pdf>

NEVEU, E. (2002) *Sociología de los movimientos sociales*, Barcelona, Hacer.

NIGGLI, Peter y ROTHENBÜHLER, Andre (2003) "Do the NGOs have a problem of legitimacy?" *Global Policy*, <http://www.globalpolicy.org/ngos/credib/2003/1203problem.htm>

NYAMAGUSIRA, Warren (1998) "NGO and advocacy: how well are the poor represented?" en *Development in practice*, Oxford, Oxfam, Vol. 8, num. 3, agosto 1998, pp. 297-308.

ORTEGA CARPIO, M^o Luz (1994) *Las ONGD y la crisis del desarrollo*, Madrid-Córdoba, IEPALA-EAEA.

REVILLA BLANCO, Marisa (ed.) (2002) *Las ONG y la política*, Madrid, Istmo.

ROCHE, Chris (2004) *Evaluación de Impacto para agencias de desarrollo. Aprendiendo a valorar el cambio*, Barcelona, Intermón Oxfam.

SAXBY, John (1998) "¿A quién pertenecen las ONG?" en SOGGE, DAVID (Ed.) *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Barcelona, Icaria, pp. 65-102.

SENILLOSA, Ignacio DE (1997) "El papel de las ONGD en el Norte", en INTERMÓN, *Juntos por la erradicación de la pobreza*, Barcelona, Intermón, pp. 67-89.

SERRANO OÑATE, Maite (2002) "Las ONGD en la encrucijada: del Estado de bienestar a la franquicia del Estado" en REVILLA BLANCO, MARISA (ed.) *Las ONG y la política*, Madrid, Istmo, pp. 66-94.

VERNIS, Alfred et al. (2004) *La gestión de la organizaciones no lucrativas*, Barcelona, Deusto.