HACIENDO SENTIR NUESTRA VOZ: INCIDENCIA POLÍTICA DESDE ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Eva Carazo Vargas
Tanya García Fonseca
Jorge Luis Hernández Cascante

CUADERNO DE EDUCACIÓN POPULAR

cicde
centro de investigación en cultura y desarrollo

HACIENDO SENTIR NUESTRA VOZ: INCIDENCIA POLÍTICA DESDE ORGANIZACIONES CAMPESINAS

EVA CARAZO VARGAS *TANYA GARCÍA FONSECA* *JORGE LUIS HERNÁNDEZ CASCANTE*

CUADERNO DE EDUCACIÓN POPULAR

305.56
C262h Carazo Vargas, Eva
Haciendo sentir nuestra voz : incidencia política desde organizaciones campesinas [recurso electrónico] / Eva Carazo Vargas, Tanya García Fonseca, Jorge Luis Hernández. – San José, C. R. : CICDE, 2019.
1 recurso electrónico : Pdf ; 1.6 Mb. – (Cuaderno de Educación Popular)

ISBN 9789930970614

1. ORGANIZACIONES CAMPESINAS 2. IMPUESTOS INMOBILIARIOS García Fonseca, Tanya II. Hernández Cascante, Jorge Luis III. Título

INTRODUCCIÓN

Este Módulo de formación es un producto del proyecto de investigación "Fortalecimiento de organizaciones campesinas, Costa Rica", desarrollado en el marco del Programa de Gestión de Alternativas con Organizaciones Indígenas y Campesinas Mesoamericanas, parte del Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo CICDE de la UNED.

El proyecto se organizó alrededor de los siguientes objetivos:
Objetivo general:

Determinar las capacidades y estrategias con que cuentan las organizaciones campesinas para plantear e impulsar propuestas de seguridad y soberanía alimentaria y respuestas ante el cambio climático, con el fin de contribuir al debate teórico y acompañar participativamente las estrategias que contribuyan a mejorar el posicionamiento organizativo en las políticas públicas relativas a estos temas.
Objetivos específicos:

I. Examinar propositivamente esquemas de organización y participación utilizados por las estructuras organizativas campesinas participantes en el proyecto.

II. Fortalecer componentes y aspectos claves de las estrategias campesinas orientadas a la seguridad y soberanía alimentaria y el cambio climático en el contexto actual.

III. Desarrollar de forma participativa instrumentos y estrategias de incidencia política que contribuyan a que las organizaciones afronten con mejores condiciones organizativas la situación actual de exclusión de este sector ante el cambio climático y la política alimentaria.

La ejecución del proyecto se llevó a cabo en estrecha coordinación con tres organizaciones campesinas en Costa Rica: la Unión Nacional de Pequeños Agricultores y Agricultoras UPANACIONAL, la Unión de Productores y Actividades Varias del Valle del General UPIAV, y la Junta Nacional de Ferias del Agricultor JNFA.

El presente módulo es producto de una serie de reuniones, talleres y actividades de formación desarrolladas en conjunto con las organizaciones campesinas a lo largo de los años 2011 y 2012. Es complementario además con los Módulos de formación "Soberanía y Seguridad Alimentaria", y "Cambio Climático y Agricultura Campesina."

En congruencia con las políticas del CICDE, se ha procurado que todas las imágenes utilizadas en este material sean de libre acceso, siempre que se reconozca la autoría y fuente original y que no se utilicen con fines de lucro. Las ilustraciones son del gran dibujante costarricense Olman Bolaños Vargas.

Objetivos del Módulo de formación:

Conocer los principales elementos de un Plan de incidencia política y cómo se pueden utilizar para mejorar el trabajo organizativo.

Rescatar y compartir la experiencia de un proceso de incidencia política real importante para el sector campesino, a partir de la lucha por la modificación del Impuesto de Bienes Inmuebles desarrollada en 2012.

Creemos que el conocimiento crece cuando se comparte. Por eso este material está protegido bajo la licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 3.0 Costa Rica (CC BY-SA 3.0), y se permite su libre reproducción, modificación y circulación siempre que se reconozca la fuente original y que los materiales derivados se compartan también con la colectividad. Más información en: http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/cr/.

Índice de contenido

Primera Unidad: Incidir para cambiar la realidad 5
Segunda Unidad: Un Plan para la Incidencia Política 10
Bibliografía para consultar y profundizar 26

PRIMERA UNIDAD
INCIDIR PARA CAMBIAR LA REALIDAD

1.1. Las reglas que dan forma a nuestra vida...

Nuestra vida de todos los días tiene que ver con decisiones que se toman desde muchos lugares diferentes: tomamos directamente algunas de esas decisiones, y otras las toman personas que tal vez están cerca nuestro, o tan lejanas que tal vez nunca vamos a conocer en persona.

Por ejemplo, en una casa todos los días se toman decisiones sobre la comida. Casi siempre la misma persona, con frecuencia una mujer, decide qué preparar para el desayuno, el almuerzo o la comida de la noche.

Esa decisión depende de algunos aspectos sobre los que ella tiene algún tipo de control: qué alimentos tiene a mano y cuáles puede conseguir, qué sabe preparar, qué le gusta comer a la familia, para cuánta gente hay que cocinar en cada caso, o si la tradición es comer olla de carne los domingos...

Pero también depende de otros aspectos que ella no controla directamente: los alimentos que se pueden conseguir en esa época específica del año, los ingresos económicos, los precios, la posibilidad de aliñar con hierbas de la huerta o la necesidad de comprar casi todo lo que se consume porque no se tiene tierra donde sembrar... También depende, por ejemplo, de si debe cocinar con electricidad o con gas o con leña, o si hay agua potable en la casa.

Algunas de esas cosas no se van a poder controlar: si la flor de itabo se da en marzo, va a ser muy difícil conseguirla en octubre, y probablemente sea mejor aprovechar los alimentos de temporada en ese momento. Pero puede ser que resulte bueno intentar cambiar otras cosas, como la tenencia de tierra o el acceso al agua.

Porque mirándolo desde otro lado, qué se puede preparar para el almuerzo también tiene que ver con el país en el que se vive, la forma en que se organiza políticamente y cómo se toman las decisiones.
Eso está relacionado con la cultura y la historia: no comemos lo mismo en Costa Rica que en la India o en Noruega, aunque ahora haya cadenas de comida rápida que venden lo mismo en todo el mundo.

Pero más allá de las costumbres de cada lugar, para vivir en sociedad adoptamos alguna forma de organización política, es decir, una forma de organizar el poder y la toma de decisiones que afectan a toda la gente.

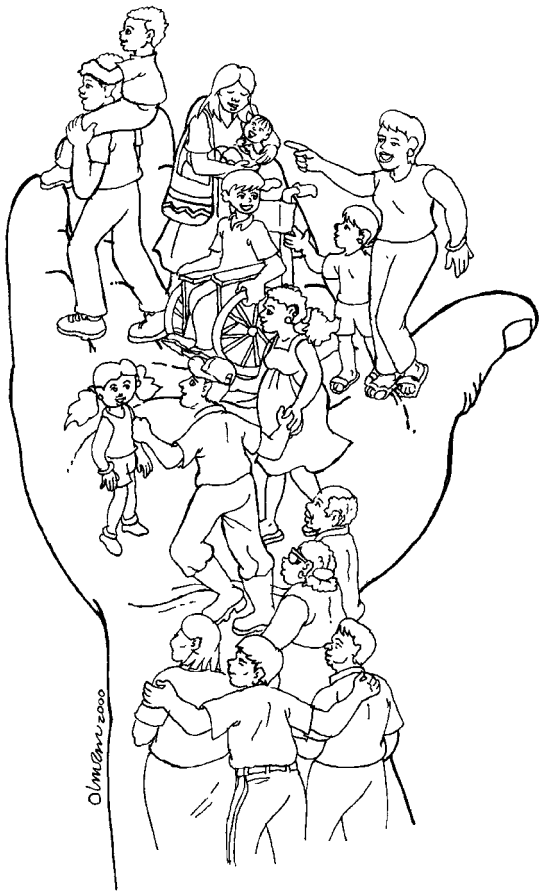
Y esa forma de organización va a afectar también lo que podemos comer o no: la forma de distribución de la tierra y el agua, y también las políticas de importación y exportación de alimentos, los niveles de apoyo público a la agricultura familiar, el estímulo para producir ciertos cultivos en vez de otros, las políticas sanitarias, las regulaciones de etiquetado, los sistemas de comercio y distribución, la disponibilidad de crédito y de insumos, los sistemas de patentes y autorización de genéricos... Todo eso tiene que ver con cuáles alimentos están disponibles, y con la forma en que son producidos.

Entonces, tenemos sistemas de organización política que afectan todas las áreas de nuestra vida, incluyendo lo que comemos.

En el caso costarricense, esa forma de organización política se llama "democracia representativa". En este sistema de gobierno, cada cierto tiempo elegimos a personas que nos representarán y les encargamos el poder de tomar decisiones en nuestro nombre, ver el diagrama 1.

Esas decisiones no pueden depender solamente de lo que se le ocurra a quienes nos gobiernan en cada momento. Ya que afectan a toda la gente, tienen que partir de acuerdos básicos que todo el mundo pueda conocer: algo así como las reglas básicas de convivencia de una sociedad.

En nuestro país el acuerdo básico de convivencia se centra y se refleja en la Constitución Política. Allí es donde dice cuáles son las reglas y derechos que cubren a todas las personas en Costa Rica: cuáles son los límites del territorio de nuestro país, que es democrático e independiente, y que no tenemos un ejército permanente. También ahí se dice que todas las personas tienen derecho a la vida y a la libertad, a la dignidad, el trabajo y la educación. Y se explica la forma básica de organización del Estado, por ejemplo la existencia de un gobierno formado por la Presidencia y los Ministerios, la Asamblea Legislativa, y el Poder Judicial entre otras instituciones.

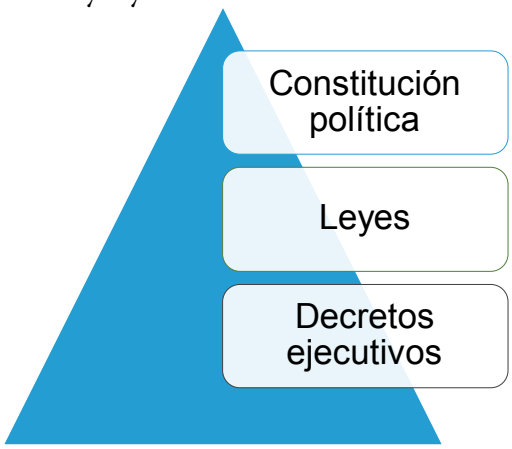


Pero resulta que en los 197 artículos de la Constitución no es posible detallar cómo se va a poner en práctica todo lo que dice. Tomemos por ejemplo el artículo 50, que indica que "toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado".

Para que ese derecho no se quede solamente en una buena intención escrita en la Constitución, la Asamblea Legislativa ha acordado una Ley General del Ambiente, y también otras como la Ley de Biodiversidad, la Ley Forestal, o la Ley de Fomento a la Agricultura Orgánica. En esas leyes se va explicando cómo se cumplirá en la práctica el derecho a un ambiente sano, por ejemplo al promover la siembra de árboles, la producción agroecológica, o al proteger los derechos de las comunidades indígenas y campesinas sobre la biodiversidad que han conservado a través del tiempo.

Pero aprobar una ley puede ser difícil y llevar mucho tiempo, entonces también existen los "decretos ejecutivos". Éstos son un acuerdo del Poder Ejecutivo que explica, todavía con más detalles, cómo se va a poner en práctica una Ley específica, es decir por ejemplo qué documentos debe presentar una familia que quiere recibir un estímulo que viene en la Ley para la gente que está produciendo agricultura orgánica.

Diagrama 1: Jerarquía de las normas y leyes en Costa Rica



Fuente: elaboración propia

Podemos pensar en esta forma de organización legal como en una pirámide. La Constitución Política está sobre cualquier otra norma, y ninguna ley ni decreto debería contradecirla. Cuando eso sucede, la Sala Constitucional o Sala IV puede declarar la ley o el decreto "inconstitucional" y eso hace que deje de funcionar.

Por otro lado, por debajo de la Constitución tenemos una gran cantidad de Leyes que explican cómo aplicar la Constitución, y bajo las leyes tenemos Decretos Ejecutivos que explican cómo aplicarlas. Y todo esto entra dentro de la gran categoría de "políticas públicas", que son las normas que definen cómo se organizan las relaciones y decisiones colectivas en una sociedad, y de qué forma van a orientar su trabajo las personas que están en el gobierno.

Una lógica parecida funciona en las Municipalidades: La Constitución Política dice que ciertas decisiones son potestad de los Gobiernos Locales, que entonces tienen la posibilidad de emitir sus propios Acuerdos acerca de los temas de su competencia.

¿Y qué tiene que ver todo eso con nosotros?

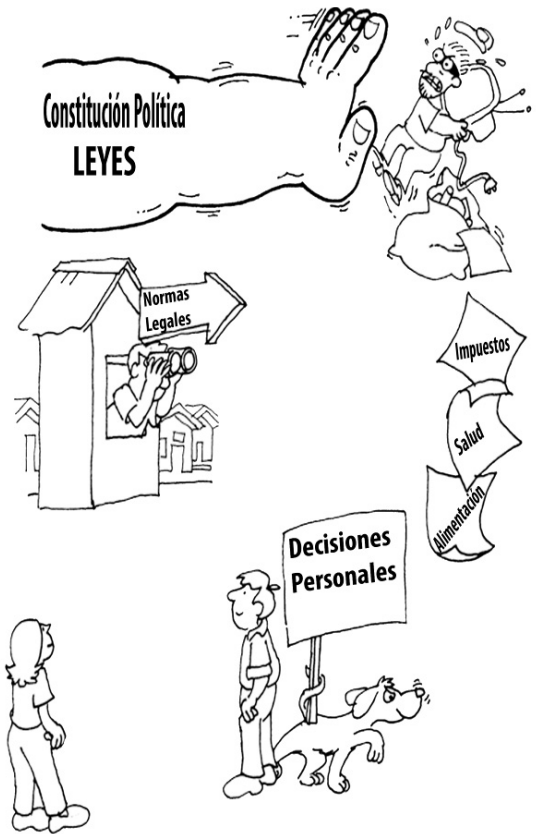
Pues que toda la estructura de leyes y decretos forma el territorio de reglas que muchas veces le dan forma a nuestra vida.

Tienen que ver con lo que podemos comer al desayuno o al almuerzo, pero también con la forma en que esa comida se produce, con el salario de nuestras hijas, con los servicios de salud, la forma en que se educa a los niños y niñas, los impuestos que pagamos y la forma en que se invierten.

1.2. Son reglas que pueden cambiar

Nuestra vida no se define solamente por las políticas públicas, por supuesto que hay muchas decisiones que tomamos a diario y que dependen de otras cosas también.

Pero sí es cierto que las normas legales, y las decisiones que toman quienes están en el gobierno sobre cómo aplicar las políticas, con mucha frecuencia definen el margen de acción que tenemos para decidir de qué forma llevar adelante nuestra vida diaria.



También es cierto que esas reglas no son estáticas ni permanentes: una de las funciones de la Asamblea Legislativa es discutir y aprobar nuevas leyes, o cambiar las que ya existen, para que se adapten de la mejor forma a la realidad del país. Y tanto el Gobierno central como los Gobiernos Locales piensan y aplican normas y políticas públicas todos los días también.

Las personas que no estamos en el gobierno tenemos dos posibilidades frente a esta realidad: Podemos pensar que nuestra participación política se reduce a ir a votar (o a veces ni eso), o podemos tratar de influir en la manera en que funciona nuestro país, comunidad o sector.

Porque la política no es solamente lo que hacen los partidos, ni lo que pasa cuando hay elecciones: lo que hacemos a diario también puede ser política. Como dice un agricultor costarricense, "para nosotros política es el conjunto de aspiraciones que tenemos como campesinos y campesinas, y las acciones que llevamos a cabo para alcanzarlas o para modificar o cambiar algo que no está bien porque contradice o niega esos intereses y aspiraciones"[1].

Si nos quejamos todos los días de lo mal que están las cosas, pero nos quedamos en la queja y no hacemos nada más, es muy probable que todo siga igual.

Pero si tratamos de influir en la manera en que funcionan las cosas, de lograr nuestros objetivos cambiando la manera en que se organiza la sociedad, estamos haciendo incidencia política.

> Podemos definir la incidencia política como los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en el diseño y aplicación de políticas y programas públicos, usando el convencimiento y también la presión ante las personas que pueden tomar decisiones, en el Estado o en otros lugares de poder.
> La incidencia incluye actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos importantes.

Hay muchas formas de hacer incidencia política.

Tal vez una de las primeras en las que pensamos es el "cabildeo", que tiene que ver con buscar a las personas que toman decisiones, como un diputado o una ministra, y darles información para convencerlas de apoyar nuestra posición.

1 UPANACIONAL

Pero también hay otras formas de incidencia, por ejemplo una marcha o un artículo en el periódico, que poco a poco van haciendo que cierto tema se vuelva importante en la discusión pública, y que más gente entienda y comparta el punto de vista de los grupos que están afectados.

Algo importante cuando pensamos en hacer incidencia, es pensarla en colectivo. Hablar de "ciudadanía organizada" quiere decir que trabajamos con otros y con otras: para multiplicar las habilidades y conocimientos de muchas personas, para aumentar la fuerza de nuestras propuestas, y para que los cambios que buscamos le sirvan a la comunidad.

Trabajar en grupo puede ser más difícil a veces, porque puede ser que tengamos distintos puntos de vista y formas de trabajar. Pero cuando logramos ponernos de acuerdo en objetivos compartidos tenemos un poder mucho mayor, y dejamos de ser "objeto" de las políticas públicas para convertirnos en "sujeto" de las decisiones que nos afectan.

La incidencia política es una de las razones que dan sentido a cualquier organización, y en especial a las campesinas: casi siempre nos organizamos porque queremos sumar fuerzas para cambiar cosas que no podemos transformar por nuestra cuenta, para hacer valer la voz y proyectar nuestros intereses en la política nacional. Y eso es muy importante en el momento actual, en que las políticas de apertura comercial y la lejanía entre nuestras necesidades y los intereses de quienes nos gobiernan muchas veces nos obligan a tratar de incidir.

Tomar la decisión de participar e incidir políticamente quiere decir que no vamos a quedarnos al margen, viendo cómo otras personas le dan forma a nuestra vida, nuestro presente y nuestro futuro: quiere decir que reclamamos en nuestras manos el derecho de imaginar el país que queremos y de luchar para construirlo.

PARA REFLEXIONAR

Desde su punto de vista, ¿cuáles son los temas más importantes que afectan su vida y la de su familia? ¿Sabe si hay alguna Ley que tenga que ver con esos temas?

¿Qué le gustaría cambiar de la forma en que funciona Costa Rica? ¿Y su comunidad? ¿Y la agricultura?

Esos cambios que le gustaría ver, ¿tienen que ver con cambios en leyes, o con la forma en que se aplican?

SEGUNDA UNIDAD
UN PLAN PARA LA INCIDENCIA POLÍTICA

La mejor forma para lograr un objetivo es tener un plan para eso: saber adónde queremos llegar, cuál es el mejor camino y qué necesitamos para conseguirlo.

Un Plan de Incidencia Política nos ayuda a orientar los esfuerzos, porque entendemos bien lo que estamos buscando, tenemos una idea de las dificultades que puede haber en el camino y de cómo podemos manejarlas.

También evita que nos desviemos y gastemos fuerzas en otras cosas menos importantes: siempre van a surgir nuevos problemas, pero si sabemos cuáles son los que más nos preocupan podemos centrarnos en resolverlos.

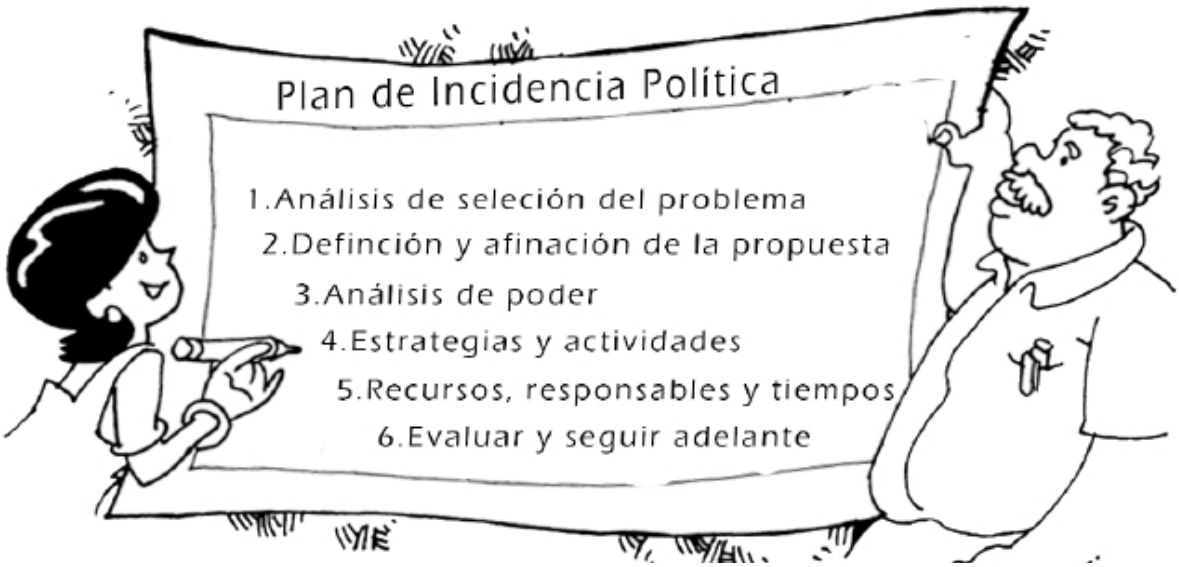
Teniendo claro el camino podemos aprovechar al máximo los recursos que tenemos, sabiendo con qué y con quiénes contamos, adónde tenemos que movernos y de qué maneras podemos hacerlo.
Y si pensamos en hacer incidencia en el marco de una organización campesina, por ejemplo, el apoyarnos en un Plan nos ayuda también a caminar en la misma dirección, fortaleciendo la cohesión y la confianza entre todas las personas que compartimos un mismo objetivo.

Pensemos por ejemplo en la agricultura familiar campesina e indígena en Costa Rica: nadie podría negar que hay muchas cosas que resolver, y si tratamos de atender todas las dificultades al mismo tiempo es posible que terminemos con mucha frustración y cansancio.

Porque resulta que problemas como el acceso a la tierra y su seguridad jurídica, la falta de crédito o asistencia técnica para producción de granos básicos, el ingreso de productos extranjeros subvencionados, o la concentración de la comercialización y la debilidad de los mercados locales y regionales, para citar sólo algunos, tienen causas distintas y se resuelven de formas distintas también. Si tratamos de abordar todos los problemas de la misma forma y al mismo tiempo, es muy posible que no logremos resolver por completo ninguno. Se aplica acá aquello de que "el que mucho abarca, poco aprieta".

Todas esas luchas pueden formar parte de nuestra "agenda política": es el listado de temas que nos parecen importantes y sobre los que queremos trabajar. En algunos momentos, por ejemplo cuando va a haber elecciones o cuando está empezando un nuevo gobierno, presentar esa agenda política al público y pedir a los candidatos y candidatas que digan sus posiciones sobre cada tema, puede ser una buena forma de incidencia.

Pero si queremos centrarnos en resolver un problema específico, una buena estrategia es hacer un Plan de Incidencia Política para ese problema, eso nos ayuda a entender de dónde viene y cómo se pueden soltar los "nudos" que lo tienen amarrado. Incluso podemos hacer un Plan de Incidencia Política para un momento específico, si por ejemplo hace tiempo venimos impulsando alguna lucha y necesitamos darle un empujón para que se mueva.



En esta Unidad vamos a aprender sobre cómo se hace un Plan de Incidencia Política.

Y para ir ilustrando cómo funciona, vamos a tomar un ejemplo de la vida real: la lucha para modificar el pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (de aquí en adelante vamos a llamarlo "IBI") para terrenos que se dedican a la producción agropecuaria. Este es un impuesto que se cobra a todas las propiedades, y aunque esa ha sido una pelea larga de los sectores campesinos en Costa Rica, nos vamos a centrar en lo que sucedió en el año 2012.

Hay que decir que el hecho de que tomemos como ejemplo el caso del IBI, no significa que esa lucha se haya hecho siguiendo este Plan, sino que es un buen ejemplo para explicarlo y que, además, nos permite recuperar un momento importante para las organizaciones campesinas costarricenses.

Antes de iniciar es bueno hacer una aclaración importante: esta forma de organizar la incidencia política no es una receta para seguir al pie de la letra. Al contrario, es un camino entre otros posibles, y cada organización puede adaptarlo de acuerdo a sus propias condiciones y a las características de la situación en la que quiere incidir. De nuevo recordando que para cada problema y circunstancia, se necesita armar un plan específico.

La incidencia política hay que hacerla de la misma forma que la agricultura: hay que leer y escuchar la realidad, entender cómo se comporta, y encontrar la mejor forma de actuar en cada caso, partiendo de los conocimientos que ya teníamos y de los saberes nuevos que vamos aprendiendo en el camino.

2.1. Análisis y selección del problema: ¿Qué queremos cambiar?

Decíamos páginas atrás que cualquier área de la vida, incluyendo la agricultura, puede tener muchos problemas relacionados.

Hay muchas cosas que queremos cambiar, y no se puede hace todo al mismo tiempo. Entonces, el primer paso para planear la incidencia política es decidir cuál es el problema que vamos a abordar, cuál es la situación que queremos cambiar.

Si hay varios cambios que queremos hacer entonces tenemos que elegir uno, que puede ser el más importante pero también puede ser el más urgente, o el que está perjudicando más a la gente con la que trabajamos.

Una vez que elegimos un problema tratamos de conocerlo muy bien: para eso es bueno conversar con las personas afectadas y también con otras que hayan estudiado esa situación. Hay que investigar sobre las causas que lo provocan, también sobre las formas en que se expresa, y sobre las consecuencias que tiene ese problema para la gente.
Y una vez que conocemos el problema podemos separarlo en sus partes, para tratar de seleccionar las que son más importantes y también las que tienen más posibilidades de resolverse si insistimos, si incidimos ahí.

Por ejemplo, posiblemente los problemas de la agricultura familiar se resolverían si se valorara más la producción de comida y no sólo el negocio que muchas veces hay detrás de la agricultura. Esa es una causa importante de muchas dificultades diarias que enfrentamos, pero también es una causa muy difícil de cambiar en el corto plazo. Tal vez sea mejor dirigir los esfuerzos a un problema más cercano, como los aranceles de importación de productos agropecuarios, o las políticas de apoyo a la siembra de granos básicos.

Para explicar el problema es bueno escribirlo, tratando de contar de forma muy clara: ¿qué es lo que está pasando y queremos cambiar? ¿De dónde viene ese problema, cuáles pensamos que son sus causas? ¿Cuáles son sus consecuencias?

El problema así enunciado es una primera forma de mirarlo. Pero necesitamos estudiarlo más, analizarlo, verlo en sus detalles. Eso es avanzar en la clarificación del problema, en otras palabras: tener claro el problema.

Y cuando tenemos claro lo que queremos cambiar, podemos seguir avanzando.

Entonces, ¡entrémosle al problema seleccionado, para avanzar en el tema!

Impuesto de Bienes Inmuebles: El problema

En Costa Rica la Ley de Bienes Inmuebles establece un impuesto territorial, que deben pagar las personas dueñas de propiedades en el país, y que es cobrado por las municipalidades. Es el "impuesto sobre bienes inmuebles" o IBI.
En los años 2007 y 2008, con el fin de mejorar los ingresos municipales, se empezó a aplicar un nuevo sistema para calcular el impuesto, a partir de "Plataformas de valor por zonas homogéneas" o PVZH. El modelo de las PVZH establece un valor "promedio"del IBI para todas las propiedades que están en una misma zona, y algunos criterios para adaptar ese monto en cada caso, como por ejemplo el área de la propiedad, si tiene frente a la calle y si esa calle es una vía principal o secundaria, si tiene pendientes y niveles, o los servicios públicos que recibe. Sin embargo, el tipo de uso de la tierra no es uno de esos criterios, por lo que dos propiedades parecidas y cercanas deben pagar el mismo monto por IBI, aunque una se dedique a la producción de café y en la otra haya un centro comercial o un condominio de lujo.
Todo esto hizo que las fincas agropecuarias que estaban ubicadas en zonas con gran desarrollo urbanístico, comercial o industrial, al final quedaran clasificadas en PVZH con un IBI muy alto.
Algunas municipalidades no han empezado a aplicar el sistema de PVZH, pero en otros cantones muchas familias campesinas se encontraron, de un día para el otro, frente al riesgo de perder sus parcelas por no poder pagar ese impuesto.
UPANACIONAL y algunas otras organizaciones campesinas empezaron desde hace varios años a denunciar esta situación y a pedir que se solucionara, pero al llegar 2012 todavía no se había conseguido arreglar el problema.

2.2. Definición y afinación de la propuesta: ¿Cómo queremos que cambie?

Una vez que tenemos claro el problema, también tenemos que tratar de aclararnos lo mejor posible qué es lo que vamos a proponer para cambiarlo. No es suficiente con decir que la situación es injusta, sino que también hay que decir cómo queremos que se arregle, y eso es posible cuando conocemos bien el problema y hemos pensado bastante en la solución que buscamos.

Esto no es algo nuevo para muchas organizaciones campesinas, que desde hace años han venido haciendo propuestas muy importantes para la agricultura en Costa Rica. Cada vez que queremos hacer incidencia política tenemos entonces que pensar en cuál es la mejor propuesta para resolver el problema en el que estamos trabajando.

Deberíamos tratar de que nuestra propuesta sea realista, fácil de explicar y además posible de llevar a la práctica ver el diagrama 2. Algunas cosas que deberíamos buscar en una propuesta de incidencia política es que sea:

- Específica y detallada, y al mismo tiempo breve y clara. No se vale decir "que cambie la Ley de IBI": en este caso tenemos que decir de qué forma queremos que cambie, ojalá indicando cuáles artículos hay que quitar y cuál sería la nueva redacción ideal. Porque si no lo decimos nosotros, que estamos impulsando ese cambio, otras personas van a tomar esa decisión y no vamos a tener muy claro si lo que quieran hacer sirve o no para resolver nuestro problema. Al mismo tiempo es muy importante encontrar la forma de explicar nuestra propuesta de forma sencilla y corta, porque muy poca gente va a leer un documento largo de justificación... Cuando logremos por ejemplo que algún medio de comunicación nos haga una entrevista, deberíamos poder explicar en pocas frases lo que queremos lograr.
- Cuantificable y medible. Si pedimos "apoyo para la agricultura", es muy fácil que en el Ministerio nos digan que si, y que después no tengamos cómo comprobar que las políticas públicas que se están impulsando en realidad no ayudan, no significan un apoyo real. Una propuesta de incidencia política debería ser fácil de monitorear, es decir, que cualquier persona pueda comprobar si se cumplió o no.
- Técnicamente factible. No tiene sentido pedir algo que no se puede resolver, nuestras propuestas deben incluir mecanismos que las hagan posibles. Si pedimos algo imposible ya desde el principio deberíamos saber que no lo vamos a conseguir.
- Políticamente viable. Si un gobierno ha orientado toda su política agropecuaria a la exportación de banano, por ejemplo, y queremos que la prioridad sea la producción nacional de arroz, pues probablemente con ese gobierno la propuesta tenga poco futuro, y sea mejor esperar a un cambio de gobierno para impulsarla. Eso no quiere decir que no podamos cuestionar las políticas actuales, pero deberíamos tratar de medir y sentir cuando un tema tiene condiciones políticas para llegar a ser realidad.
- En un plazo razonable. Si demandamos que una situación se solucione en una semana pero sabemos desde el inicio que puede llevar dos o tres meses, la culpa de que la propuesta fracase sería solamente nuestra. Al conocer bien el problema y la solución que buscamos, podemos pedir plazos razonables para alcanzarla.
- Generadora de opinión pública. Esta es una característica muy importante, porque nos ayuda a ganar alianzas. Las mejores propuestas de incidencia política son las que benefician a muchos sectores distintos, y que entonces permiten que la lucha deje de ser solo nuestra y se convierta en un tema de importancia social. Los temas relacionados con agricultura y alimentación muchísimas veces son generadores de opinión pública, porque toda la gente necesita comer y muchas personas que no son productoras, sienten solidaridad con los sectores campesinos, sin embargo con frecuencia la gente ha olvidado la importancia de la agricultura familiar para su comida de todos los días y por eso es bueno recordársela.

- Motivadora y aglutinadora para la organización. Cualquier proceso de incidencia política va a significar un esfuerzo en tiempo y recursos, y es posible que los resultados tarden en verse. Entonces es muy importante que la propuesta de verdad motive a la gente que la va a impulsar, eso se logra cuando responde a un problema real e importante para la organización. Además es necesario explicarla muy bien a todos los y las integrantes de la organización para tener una buena base de apoyo, y así lograr el respaldo más que la crítica a la gestión de incidencia que estamos haciendo.

Diagrama 2: Algunas características que deberíamos buscar para cualquier propuesta de incidencia política

Fuente: elaboración propia

Impuesto de Bienes Inmuebles: La propuesta

La propuesta inicial de las organizaciones campesinas fue que las propiedades de uso agropecuario pagaran un monto razonable por el IBI. No se pedía una exención total del impuesto, pero sí se llamaba la atención acerca de lo injusto de cobrar montos tan altos en casos en que la tierra se estaba dedicando a la producción de alimentos, lo que ya de por sí es una actividad de mucho riesgo y que con frecuencia deja pocas ganancias económicas.

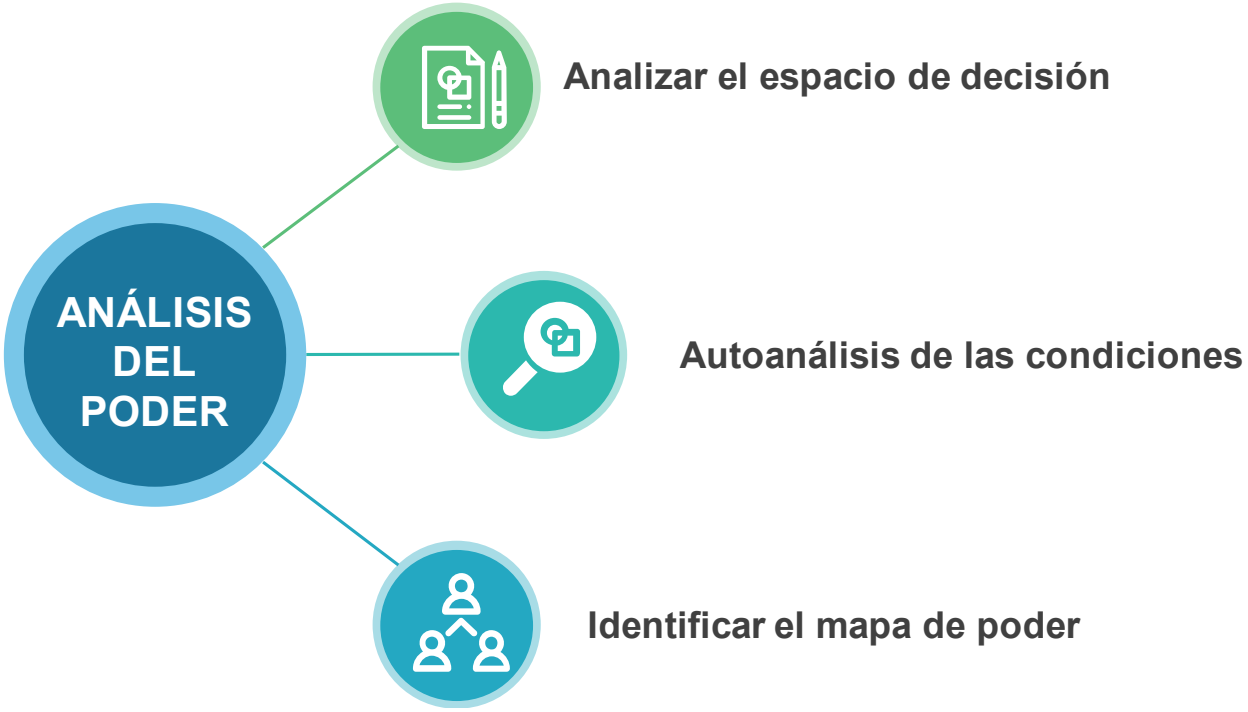
Se intentaron negociaciones en ese sentido con algunas Municipalidades, y se exploraron distintos caminos posibles para resolver el problema.

Al final, después de muchas discusiones las organizaciones campesinas convirtieron su propuesta en el proyecto de ley número 18.070, llamado "Ley de Regulaciones Especiales sobre la Aplicación de la Ley Nº 7509 del 9 de mayo de 1995 y sus Reformas, para Terrenos de Uso Agropecuario".
Ese proyecto de ley decía que las PVZH no se iban a aplicar para los terrenos dedicados a la producción primaria agrícola y pecuaria, y que en esos casos se calcularía el IBI según el valor declarado de la propiedad antes de las PVZH, con un aumento máximo del 20% sobre ese monto. También daba un plazo de cuatro años para que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) hiciera un censo agropecuario, y a partir de ese censo el Ministerio de Hacienda creara una Plataforma de Valores Agropecuarios para calcular el IBI para estas fincas en el futuro.

2.3. Análisis de poder: ¿Quiénes y cómo deciden sobre la propuesta?

Las decisiones políticas (y con frecuencia muchas otras) tienen que ver con relaciones de poder. En un sistema democrático se delega un poder en ciertas personas e instituciones, la ciudadanía tiene también otras formas de poder cuando se organiza.
Para elegir la mejor forma de impulsar una propuesta de incidencia política, es bueno tener un Análisis de Poder que nos permita dibujar el mejor camino para hacerla realidad, ver el diagrama 3.
Un Análisis de poder abarca al menos tres partes: analizar el espacio de decisión, identificar el mapa de poder, y hacer un buen autoanálisis para estar conscientes de las condiciones que tenemos.

Diagrama 3: Elementos a tomar en cuenta en un análisis de poder



Fuente: elaboración propia

El Análisis del espacio de decisión responde a dos preguntas claves: ¿quiénes deciden? y ¿cómo deciden?

El "quiénes deciden" es muy importante porque nos dice adónde dirigir los esfuerzos de incidencia. Para eso tenemos que investigar un poco sobre el sistema legal e institucional relacionado con el tema que nos preocupa, y a partir de ahí definir si vamos a enfocar fuerzas en la Municipalidad, en la Asamblea Legislativa o en un Ministerio por ejemplo. El "quién decide" depende de cuál es la institución que tiene potestad legal en ese tema, y además tiene que ver con quiénes son las personas, dentro de esa institución, que van a tomar las decisiones.

El "cómo deciden" se relaciona con los procedimientos: puede ser que la decisión dependa de una sola persona, pero también puede ser que se tome por ejemplo en una comisión que se reúne cada tres meses... y entonces deberíamos de asegurarnos de presentar nuestra propuesta antes de esa reunión, ojalá con tiempo para que la gente la conozca y la estudie, y no después.

El Análisis del mapa de poder nos ayuda a priorizar con quiénes vamos a orientar las acciones de incidencia, sin dispersarnos. Es la forma de tener la correlación de fuerzas lo más clara posible, es decir, saber quiénes nos pueden ayudar y quiénes van a oponerse a nuestro esfuerzo, ver la diagrama 4.

Es más que un listado de "amigos y enemigos", más bien debería incluir a todas las personas, instituciones y organizaciones que se relacionan de alguna forma con nuestra propuesta de incidencia. Para identificar y hacer ese mapa de poder tendríamos que contemplar al menos estas cuatro categorías:

Diagrama 4: Actores y actoras que hay que tener en cuenta al hacer un mapa de poder

Personas decisoras

Son las que tienen la posibilidad de decidir sobre nuestra propuesta de incidencia. No siempre va a ser la misma persona, el análisis del espacio de decisión nos dirá quiénes son en cada caso,

Aliados y/o aliados

No se refiere a una cercanía ideológica, sino a quienes realmente pueden movilizar distintas formas de apoyo para nuestra incidencia, por ejemplo, coordinando estrategias, sumando recursos, convenciendo a las personas decisoras o ayudándonos a organizarnos a difundir la propuesta.

Oponentes

Son quienes tienen una posición abiertamente contraria a la nuestra, ya sea que la hayan expresado o no. Es importante identificar, estudiar y conocer los intereses de los oponentes. Si son muy poderosos y difíciles de convencer puede significar que tenemos que ser más realistas sobre la viabilidad de nuestros objetivos en el tiempo,

Indecisos y/o indecisas

Son sectores y personas que no han manifestado una posición clara y que podemos conquistar para nuestra causa. Pueden ser apoyos decisivos para la resolución de un proceso de incidencia.

Fuente: elaboración propia

Si identificamos las cuatro categorías de actores en un cuadrito como este, es más fácil visualizar la correlación de fuerzas entre todos los actores involucrados.

Es importante que al hacer el Mapa de Poder no nos quedemos solamente con las personas que son formalmente responsables de una decisión. Por ejemplo, si estamos analizando la posición de la Asamblea Legislativa respecto a un proyecto de ley, no deberíamos pensar solamente en las diputadas y diputados, sino también en sus equipos de asesoría que con frecuencia influyen en la manera en que le llega la información al diputado o diputada.

Además habría que pensar por ejemplo en parientes, amistades, en los gobiernos locales, las dirigencias de partidos políticos, organizaciones gremiales, empresa privada, ONGs, iglesias, academia, profesionales, medios de comunicación, organismos internacionales... En fin, en todas las instituciones y personas que tienen una relación real con el tema que estamos trabajando, y que pueden jugar un papel en nuestro proceso de incidencia.

También es bueno pensar el Mapa de Poder según el espacio en el que estamos tratando de influir. Si estamos en un proceso local vamos a concentrarnos sobre todo en las personas y organizaciones que están presentes en la comunidad, si el proceso es nacional es necesario que ampliemos el Mapa a otros actores presentes en el país... Y en ambos casos puede ser útil, además, buscar el apoyo de organizaciones internacionales aliadas, que es muy útil para visibilizar que nuestra lucha es compartida también fuera del país.

Por otro lado, hay que recordar que las alianzas y las oposiciones no siempre son algo formal y permanente. Puede ser por ejemplo que firmemos un convenio de colaboración con una institución, pero también puede ser que las relaciones de amistad y confianza que ya existen sean suficientes para caminar a la par un trecho del camino, mientras que en otro momento estemos en lados distintos de una discusión. Por eso tenemos que entender cuáles son los intereses y las posiciones de cada quién respecto a nuestro problema y nuestra propuesta, en un momento específico.

Finalmente, el Análisis de poder también incluye un Autoanálisis.

Porque para tener claro el camino también tenemos que saber con qué contamos y qué necesitamos... El autoanálisis nos permite conocer las fortalezas y debilidades de la organización de cara al proceso de incidencia.

Deberíamos entonces valorar con mucha sinceridad cuáles son nuestras condiciones institucionales, financieras, organizativas y políticas. Esto significa responder con claridad y sin suposiciones a preguntas como: ¿Tenemos capacidad de que algunas personas se dediquen exclusivamente al proceso de incidencia política, o las tareas van a venir a sumarse a las que ya tiene que enfrentar la dirigencia? ¿Tenemos recursos económicos para invertir en este proceso?

¿Las bases de la organización conocen el problema y la propuesta o deberíamos empezar por una mayor divulgación interna?

¿Hay conflictos personales que puedan surgir en el camino?

¿Tenemos experiencia en procesos similares?

Un buen autoanálisis nos permite aprovechar los puntos fuertes, y también buscar apoyo para superar los puntos débiles, a través de las alianzas y tal vez también de los sectores indecisos.

Ahora vamos a ver lo antes expuesto con el ejemplo de bienes inmuebles; en un primer momento, analizaremos el espacio de decisión ver el cuadro 1, luego el mapa de actores ver el diagrama 5 y por último el autoanálisis por parte de algunas de las organizaciones involucradas ver el cuadro 2.

Presentamos aquí un Mapa de actores muy general, apenas para dar una idea del proceso. En un Plan de Incidencia Política idealmente habría que hacerlo con un nivel de detalle mucho mayor para que sea más útil, ver la diagrama 5.

Cuadro 1: Análisis del espacio de decisión

Impuesto de Bienes Inmuebles: Análisis de Poder

Análisis del espacio de decisión:

Como la forma de calcular el IBI está establecida en una Ley, la única forma de cambiarla era a través de una reforma aprobada en la Asamblea Legislativa.

Es fácil decir que en ese espacio, quienes deciden son los diputados y diputadas. Pero hay otras cosas que es importante conocer también. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa en Costa Rica tiene un período de sesiones "ordinarias" que va de mayo a julio y de setiembre a noviembre de cada año, y en ese tiempo las diputadas y diputados deciden el orden de discusión de los proyectos de ley. Pero en el mes de agosto, y de diciembre a abril, las sesiones de la Asamblea son "extraordinarias", y es el Poder Ejecutivo quien decide cuáles proyectos de ley se pueden discutir o no. Entonces, según el momento del año, los esfuerzos de incidencia también tenían que dirigirse hacia la Casa Presidencial, para que el proyecto de ley 18.070 fuera "convocado" y pudiera entonces discutirse en el Congreso.

También fue importante que las organizaciones conocieran el trámite formal e informal de un proyecto de ley, desde que entra a discusión hasta que se aprueba: las discusiones en Comisión, el orden de discusión de los proyectos, las consultas legales, las negociaciones con asesores, diputados y diputadas, las posiciones de los distintos partidos políticos representados, la importancia de mostrar presencia en las barras de público cada vez que se tocaba el tema... Y por supuesto, era importante saber también que, por ser una ley relacionada con impuestos, necesitaba ser aprobada por una mayoría calificada, es decir, al menos 38 de los 57 votos posibles. Todo esto es el análisis del espacio de decisión. Eso definió un horizonte para el camino de la incidencia: era necesario convencer al menos a 38 diputados y diputadas de apoyar el proyecto.

Diagrama 5: Mapa de actores y actoras

Personas decisoras

Los 57 diputados y diputadas, de 8 partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa (AL) . Se formaron 2 bloques de diputados: "maiceros" que apoyaban el proyecto de ley y "municipalistas" que se oponían. También había otros sin una posición definida. En el período de sesiones extraordinarias, la Presidenta de la República era una decisora importante, pues en los momentos en que no convocó el proyecto no era posible avanzar en su discusión.

Aliados y/o aliados

A lo interno de la AL la principal alianza fue el bloque de "maiceros" que aunque tenían diferentes posiciones en otros temas, coincidieron en éste desde distintos partidos políticos. A lo externo, las org. campesinas tuvieron al menos 3 alianzas fundamentales: sector cooperativo, agroempresarial y otras org. de pequeña producción nacionales e internacionales. Otra serían las inst. públicas del sector agropecuario. Otra alianza con sectores académicos, religiosos y sindicales que ayudaron a sistematizar las propuestas.

Oponentes

Los principales oponentes a la propuesta fueron las municipalidades, agrupadas en la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Su argumento esencial era la necesidad de recaudar suficientes tributos para cumplir con sus obligaciones, y el impacto que podría tener el proyecto propuesto en las finanzas de cantones rurales con una gran extensión dedicada a la agricultura.

Indecisos y/o indecisas

Aquí podríamos ubicar a la población en general. En los primeros años de lucha contra el IBI la gente veía esta discusión como un asunto sectorial, y tenía distintas opiniones sobre el tema. En 2012 se logró que muchas personas indecisas vieran esta propuesta como una forma de apoyar la agricultura nacional, la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. También se logró evidenciar que los procesos de exclusión que viven muchas familias del campo son muy parecidos a los problemas que viven otros sectores empobrecidos y eso aumentó la solidaridad de distintos sectores sociales.

Fuente: elaboración propia

Cuadro 2: Autoanálisis

Autoanálisis:

Las organizaciones campesinas costarricenses tienen una larga historia de lucha y resistencia en sus intentos por defender la agricultura y la alimentación. Esa historia ha dejado experiencias y aprendizajes que fueron muy importantes en esta ocasión, por ejemplo para organizar medidas de presión en las calles, o para dar seguimiento a un proyecto en la Asamblea Legislativa.
En este punto es relevante que las organizaciones impulsoras de la incidencia valoraran los puntos fuertes que los anima e impulsa a la gestión política, entre otras la larga experiencia legislativa que surge de tantas luchas ya desarrolladas en ese medio o ambiente del Poder Legislativo, las relaciones que han sabido labrarse con diversas personas con puestos de poder, la capacidad de análisis de leyes que internamente han demostrado, las asesorías profesionales que pueden conseguir desde la academia u otros lugares.
Al mismo tiempo, existen debilidades y retos organizativos que todavía hay que superar. Entonces las organizaciones trataron de tener muy claras las limitaciones o carencias de recursos financieros, dirigencia de respaldo o relevo a las tareas de movilización y presencia en la Asamblea Legislativa, etcétera.

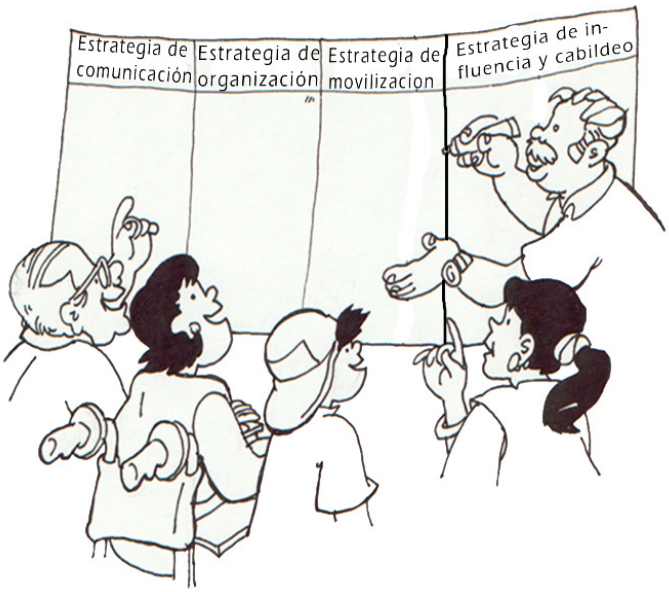
2.4. Estrategias y actividades: ¿Cómo vamos a influir para lograr el cambio?

Una vez tenemos claro el problema que queremos resolver, la propuesta que impulsaremos para eso, y el escenario en el que vamos a movernos, podemos entonces pensar en las acciones concretas de incidencia que vamos a desarrollar.

Deberían ser aquellas que se adapten mejor a nuestro objetivo y a nuestras condiciones, de forma que aprovechemos todas las fortalezas y alianzas que nos ayuden en el camino, y que también pensemos cómo disminuir la importancia de las dificultades que probablemente vamos a encontrar.

Cabe anotar que en la práctica política, y más allá de este texto que pretende orientar sobre cómo hacer incidencia, estos pasos no se dan necesariamente en este orden lógico. Muchas veces son pasos que hay que dar de manera simultánea, todos o algunos al mismo tiempo. Con esta consideración de método, seguimos en la exposición respecto a estrategias y actividades.

Hay un enorme margen de acciones que podemos desarrollar. Es bueno que no sean acciones aisladas, sino que sean parte de una estrategia. En un Plan de incidencia Política podemos contemplar, sugerimos con mayor relevancia, al menos cuatro estrategias distintas:



La estrategia de comunicación: es la que nos ayuda a dar a conocer la situación que nos preocupa y nuestra propuesta al respecto. Es muy importante porque sirve para sacar la lucha más allá de nuestro espacio de acción inmediato, y esa es ya de por sí una forma de incidir: cuando el tema se convierte en una discusión nacional, las personas tomadoras de decisión se verán presionadas a buscarle una salida.

Para definir la estrategia de comunicación, lo más importante es tener claro qué queremos decir, y a quién queremos decírselo, porque puede ser que el mensaje para personas tomadoras de decisión, por ejemplo, sea distinto al que vamos a enviar al público en general: necesitamos que la gente entienda nuestra preocupación, y necesitamos que quienes pueden decidir al respecto entiendan lo que queremos que resuelvan. Un buen objetivo al pensar la estrategia de comunicación es tratar de ganar alianzas para nuestra causa, llamando la atención de otros sectores que también puedan verse beneficiados. Una estrategia de comunicación puede incluir por ejemplo enviar comunicados de prensa o buscar que algún periodista haga un reportaje, también producir volantes, afiches o cuñas de radio por ejemplo, cualquier material de comunicación deberíamos contemplarlo aquí. Ahora que mucha gente usa la internet para comunicarse, también deberíamos pensar cómo vamos a aprovecharla en nuestro proceso de incidencia.

La estrategia de organización se relaciona con la manera en que nos acomodamos a lo interno de nuestro grupo u organización: cómo distribuimos y compartimos tareas, qué cosas asumimos directamente y para cuáles buscamos el apoyo de alguien más. Si en el autoanálisis nos dimos cuenta por ejemplo de que tenemos que fortalecer la organización, podría ser con más capacitación o aumentando la participación de mujeres y de jóvenes, en esta estrategia podemos pensar en acciones como cursos de formación, jornadas de afiliación o creación de grupos de trabajo que resulten interesantes para la gente que queremos motivar y acercar. También se relaciona con la forma en que establecemos alianzas y cómo nos ponemos de acuerdo para eso, de manera que la organización crezca y sea posible impulsar la lucha desde un colectivo más grande y fuerte.

Una estrategia de movilización tiene que ver normalmente con hacer visible la presión en las calles, aunque también puede ser en otros lugares. Aquí podríamos pensar por ejemplo en organizar una gran marcha, también en pequeñas manifestaciones en varios lugares al mismo tiempo, en la toma de carreteras y plantones, toma de edificios, o en un día de distribución masiva de volantes en las paradas de buses... Si el tema que nos interesa se está discutiendo en la Municipalidad o en la Asamblea Legislativa también es muy buena idea que un grupo de gente se movilice a las sesiones del Consejo Municipal o a las barras de público de la Asamblea, y que esa presión se mantenga cada vez que se discute el tema. Al planear la estrategia de movilización es importante recordar que no tenemos que pensar solamente en el día de la movilización, sino también en lo que hay antes y después: asegurarnos por ejemplo de que la gente que va a una marcha conozca la propuesta de incidencia y la pueda explicar si alguien le pregunta, y también tratar de que la acción de movilización se dé a conocer por medio de la prensa para que tenga más impacto y no se quede sólo entre quienes estuvimos ahí presentes.

La estrategia de influencia y cabildeo también es muy importante en la incidencia política, de hecho muchas veces pensamos que el cabildeo por sí solo es incidencia, aunque en realidad vamos a tener mucho mejores resultados si combinamos esta estrategia con las otras tres que ya vimos. El cabildeo podría definirse como "informar para influir", tiene que ver con dar a conocer nuestros puntos de vista a las personas que tienen la posibilidad de hacer realidad el cambio que estamos buscando, y también con hacerles llegar toda la información necesaria para convencerlas de que ese cambio es justo e importante. Aquí van a ser muy importantes todas las etapas anteriores de nuestro Plan de Incidencia: entre mejor conozcamos el problema y mejor hayamos fundamentado la propuesta, más fácil nos va a resultar convencer a alguien de apoyarnos. Para esta estrategia debemos retomar el Mapa de Actores que hicimos antes, porque nos dice a quiénes tenemos que convencer (las personas decisoras y tal vez también las indecisas), también nos llama la atención sobre los argumentos que tienen los oponentes y que seguramente vamos a tener que enfrentar, y para eso podemos buscar el apoyo de aliados y aliadas.

Todas las estrategias se relacionan entre sí. Esa es su fuerza, de manera que en la práctica todo se ve como un solo proceso; pero cada una en lo posible está planeada y con las personas responsables en cada caso.

Las acciones de comunicación nos ayudan a motivar y capacitar a nuestro grupo, así fortalecemos la organización. También sirven para dar a conocer los esfuerzos de movilización y para que el cabildeo sea más efectivo.

Si tenemos una organización fuerte va a ser más fácil movilizarnos y contarle a la gente nuestro objetivo, y las personas o instituciones ante quienes queremos influir van a tener eso en cuenta al tomar sus decisiones.

Las acciones que prioricemos en cada estrategia tienen mucha relación con lo que encontremos en el Autoanálisis. Por ejemplo, puede ser que queramos organizar una gran marcha, y eso será posible si tenemos una organización fuerte y suficientes recursos para ese tipo de movilización. De lo contrario tal vez sea mejor concentrarnos en acciones de comunicación que no necesiten la participación de mucha gente, pero sí nos ayuden a transmitir con claridad nuestro mensaje.

Acá unas pocas ideas sobre esas diversas estrategias aplicables a la experiencia que hemos tomado como base para esta presentación

Impuesto de Bienes Inmuebles: Estrategias de acción

Estrategia de comunicación: Incluyó acciones como visitas a medios de comunicación locales y nacionales para conseguir reportajes y entrevistas, contratación de servicios informativos como periodistas o agencias noticiosas, incorporación de personal de prensa en algunas organizaciones con recursos para ello, uso del derecho de respuesta, redacción y envío de comunicados, convocatoria a conferencias de prensa, también la preparación de materiales como volantes, mantas y documentos de respaldo. La prensa tuvo un papel importantísimo para que la lucha por el IBI no se quedara solamente entre las organizaciones agrarias y sus aliados, sino que se convirtiera en un tema de discusión nacional. El 5 de julio se hizo una conferencia de prensa con participación de dirigentes de más de doce organizaciones campesinas reunidas en la Mesa Agroalimentaria, allí se presentó la propuesta de ley y se anunció la "madre de todas las marchas". El 30 de julio se hizo otra conferencia de prensa para presentar el equipo de negociación que dirigiría el proceso por parte de las organizaciones.

Estrategia de organización: Esta estrategia tenía dos grandes líneas de trabajo.
La primera tuvo que ver con la forma en que las organizaciones campesinas tomaron a lo interno el acuerdo de entrar en esta lucha, y de darle prioridad en ese momento frente a todos los demás problemas y proyectos previstos. También con la necesidad de asegurarse de que las bases de las organizaciones conocieran la propuesta de ley y la apoyaran de distintas formas. La otra línea de trabajo tuvo que ver con el acercamiento entre distintas organizaciones campesinas y agrarias para formar una gran alianza que se llamaría Mesa Agroalimentaria. Por ejemplo, en ese proceso el acercamiento con la Cámara Nacional de Agricultura y con el sector cooperativo fueron muy importantes para ampliar el movimiento y también para resolver aspectos logísticos y de recursos, también fue muy valioso el acercamiento con organizaciones más pequeñas que se comprometieron con la lucha y ampliaron la diversidad de las voces y argumentos. Esta no era una experiencia nueva, a pesar de que en Costa Rica hay más de treinta organizaciones agrarias distintas, en varios momentos importantes para el sector han tenido la experiencia de acercarse y sumar esfuerzos en luchas compartidas. En este caso el acercamiento se facilitó por la existencia de relaciones de amistad entre las dirigencias campesinas, que además compartían un mismo análisis del problema del IBI y de la forma de resolverlo.

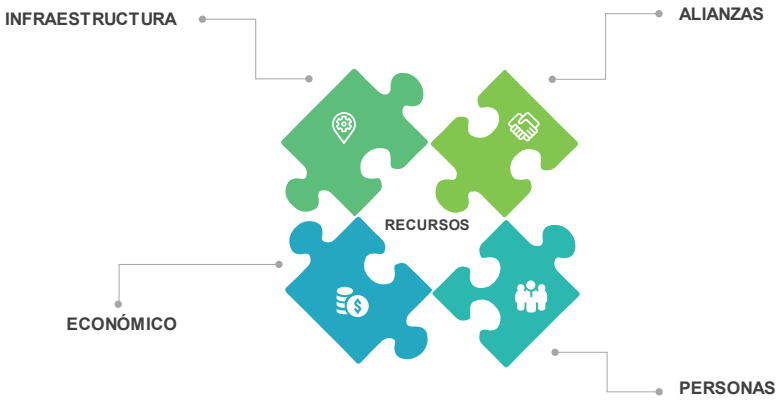
Estrategia de movilización: La movilización más importante en este proceso de varios años y diversos movimientos y luchas, fue la "madre de todas las marchas", realizada el 31 de julio de 2012 desde el Paseo Colón hacia la Asamblea Legislativa. Se calcula que participaron más de 25.000 personas de todo el país y de todas las ideologías, en su mayoría agricultores y agricultoras, incluyendo unas 7000 personas cooperativistas. También marcharon autoridades del sector agropecuario (MAG; IDA, CNP, CENADA, SENARA, etc.), instituciones ligadas al agro como el ICAFÉ y LAICA, sectores académicos e investigadores de las universidades públicas, sacerdotes, y personalidades políticas representantes de diversos partidos como el PLN, PAC, FA y ML. Fue una actividad muy alegre y colorida, las distintas organizaciones y cooperativas se identificaron con mantas y pancartas, y había muchos signos de la cultura del campo como herramientas, bueyes, maquinaria, vestidos y alimentos tradicionales. Después de la marcha se hizo una concentración en la Plaza de la Democracia, donde se ubicó una tarima y se realizaron distintas actividades artísticas y políticas. Una enorme mayoría de las personas que participaron en la marcha permanecieron aquí con gran disciplina por más de tres horas, mientras sus dirigentes negociaban dentro de la Asamblea Legislativa. Otra acción de movilización muy importante en este caso fue la presencia constante de agricultores y agricultoras en las barras de la Asamblea Legislativa durante todo el mes de agosto, cuando se daba seguimiento al proyecto de ley.

Estrategia de influencia y cabildeo: Esta estrategia se concentró sobre todo en la Asamblea Legislativa, buscando el apoyo de 38 diputados y diputadas para el proyecto de Ley 18.070. El 31 de julio después de la marcha hubo una larga sesión de negociación, que llevó el proyecto de ley al primer lugar de discusión en la agenda legislativa ese día y que abrió un intenso proceso de negociación durante todo el mes de agosto. Pero existieron también muchos otros encuentros con diputados y diputadas, asesores, dirigencias de partidos políticos y del gobierno central, que poco a poco fueron ganando apoyo para las organizaciones campesinas y permitieron que el proyecto de ley fuera avanzando en la corriente legislativa hasta su aprobación final el 20 de agosto.

2.5. Recursos, responsables y tiempos: ¿Con qué, quiénes y cuándo?

Ya tenemos casi listo el Plan de Incidencia, para terminar de aterrizarlo es útil aclararnos los últimos detalles. Un primer aspecto que hay que considerar es el de los recursos con que contamos, en este caso eso incluye recursos económicos pero también otros, como infraestructura o alianzas, ver el diagrama 6. Es importante saber por ejemplo si tenemos un local donde reunirnos, o si cada vez que queremos encontrarnos hay que buscar dónde hacerlo. Los recursos también incluyen por ejemplo equipo de comunicaciones y vehículos. Uno muy importante que no deberíamos subestimar es el conocimiento: si ya conocemos bien el problema a enfrentar o el camino de la incidencia política significa que podemos ahorrarnos un esfuerzo importante en ese sentido.

Diagrama 6: Algunos tipos de recursos con los que podemos contar



Fuente: elaboración propia

Sin duda el dinero es también un recurso necesario que nos ayuda a resolver muchas cosas, desde comprar café para las reuniones, pagar viáticos o un bus para una movilización, o un espacio en medios de comunicación, también contratar distintos tipos de apoyo como podría ser una secretaria, un periodista o una diseñadora gráfica. Es bueno planificar el uso del dinero pensando en cuánto nos pueden costar las actividades de incidencia que queremos hacer y cuánto tenemos disponible, o cuánto habría que gestionar o resolver de otras formas.

Las alianzas son una muy buena manera para resolver cosas que no podemos solucionar por nuestra cuenta, y por eso las tenemos en cuenta también al hacer el recuento de los recursos disponibles. En muchos casos por ejemplo las iglesias y algunas ONGs han colaborado con organizaciones campesinas, también las universidades públicas dedican esfuerzos de investigación y de extensión que pueden fortalecer las iniciativas de incidencia.

El recurso más importante, sin embargo, suele ser la gente: lo importante es poder saber cuántas personas podemos dedicar tiempo y compromiso a este esfuerzo de incidencia política, qué conocimientos y habilidades tenemos y podemos poner en común para esto.

Justamente por eso también es muy valioso definir las personas responsables.

En algunos casos será posible que una o varias personas de la organización se dediquen exclusivamente a impulsar el Plan de incidencia, pero con mucha frecuencia no será así, si no que más bien la misma dirigencia debe hacerse cargo de esta tarea al mismo tiempo que muchas otras que ya tenía.

Entonces, tener las responsabilidades claras nos ayuda a saber qué nos toca hacer a cada quién, para que ojalá el esfuerzo no se recargue ni resulte difícil de manejar para alguien, y para que podamos hacer cada tarea de la mejor forma. Por ejemplo, a veces va a ser mejor que los dirigentes de una zona o seccional lleven la información a las bases, porque la gente ya les conoce y saben cómo explicar el tema, mientras que en otras ocasiones puede ser importante que intervengan dirigentes de otras zonas para hacer ver que se trata de un tema compartido en toda la organización.

Dividir responsabilidades también es una buena oportunidad para aprovechar las habilidades distintas que tenemos las personas: para alguna gente es más fácil redactar un comunicado, para otra tal vez conseguir recursos, ir a las comunidades a hablar con las bases organizativas y motivarlas a participar, o hablar con periodistas en una conferencia de prensa.

La distribución de responsabilidades debería permitirnos que mucha gente se involucre en el esfuerzo de incidencia, y al mismo tiempo que eso se haga de forma organizada y coordinada, con una buena división del trabajo.

Finalmente, hay que pensar en los tiempos.

Nesitamos tener un resultado para una fecha específica, o si queremos aprovechar por ejemplo una fecha conmemorativa como el Día de la Lucha Campesina, que es el 17 de abril, o el Día del Agricultor y la Agricultora, que es el 15 de mayo. En este caso vamos calculando cuánto tiempo antes de esa fecha tenemos que tener lista cada parte del Plan para que las demás sigan funcionando.

También podemos combinar la planificación "hacia adelante" y "hacia atrás"... Lo importante es hacernos una idea de los tiempos que tenemos que considerar y de las tareas que deberíamos ir sacando.

Siempre es bueno que el cronograma de trabajo que proponemos sea flexible y que considere también los otros proyectos que la organización está impulsando, así como los tiempos propios de la organización como pueden ser Asambleas o cambios en la Junta Directiva. En el camino con frecuencia aparecen imprevistos que hay que atender y que deberíamos contemplar desde un principio, para que no se desacomode todo el Plan de incidencia si algo cambia.

Impuesto de Bienes Inmuebles: recursos, responsables y tiempos

Recursos: Las organizaciones campesinas enfrentaron esta lucha mucho tiempo con sus propios recursos, vale la pena decir que eso significó una gran inversión de tiempo y de dinero para muchas de ellas. Las organizaciones más fuertes económicamente cubrieron los principales gastos, por ejemplo por el transporte de las personas que participaron en la "madre de todas las marchas" y la organización logística para ese día. Otras organizaciones con menos recursos económicos dedicaron tiempo y esfuerzo para el trabajo común en la Mesa Agroalimentaria.

Responsables: Las organizaciones involucradas en La Mesa Agroalimentaria, de común acuerdo y después de discusiones conjuntas, decidieron quiénes iban a integrar el equipo de negociación del proyecto de ley 18070, también cada organización a lo interno decidió quiénes se harían cargo de las convocatorias, de preparar información, de atender las diversas regiones y atender las actividades que día a día se daban en la Asamblea Legislativa u otros espacios políticos. También decidieron así las cuotas de participación de cada organización en la "madre de todas las marchas", según los lugares de traslado, los recursos y la nómina de participantes de cada una.

Tiempos: Aunque la lucha por el IBI inició desde el año 2007, para ejemplificar este caso desde la lógica de un Plan de Incidencia nos hemos centrado en lo que sucedió sobre todo de mayo a agosto de 2012.

2.6. Evaluar y seguir adelante

Aunque pensemos todos los detalles de un Plan de incidencia, la realidad siempre supera lo que ponemos en acuerdos de trabajo o diseños. Casi nunca es como la habíamos imaginado.

Una vez que empezamos a desarrollar un esfuerzo de incidencia nos iremos encontrando con información nueva, tal vez esa información confirme el camino que habíamos escogido, o tal vez signifique que tenemos que hacer algunos ajustes.

Por eso es bueno contemplar en nuestro cronograma de trabajo algunos momentos de evaluación o monitoreo, no solamente cuando termina el proceso de incidencia sino ojalá también mientras se va desarrollando. Pueden ser reuniones específicas para eso, o puede ser un punto de agenda en las reuniones normales de la organización.

Estos son momentos en que hacemos una pausa y analizamos cómo está avanza nuestro Plan, si hemos logrado o no lo que esperábamos tener resuelto para ese momento y porqué, qué cosas nuevas han surgido... También son momentos para apoyar a las personas que están asumiendo más responsabilidades, o para sugerir cambios con respeto y consideración al esfuerzo que están haciendo.

La evaluación constante es importante al menos por cuatro motivos:

El primero es que nos permite hacer una pausa y analizar lo que estamos haciendo, reflexionar sobre lo que funciona y lo que hay que mejorar... Y eso es una ganancia no solamente para un esfuerzo de incidencia en particular, si no para todas nuestras formas de trabajo como grupo.
Otro motivo es que nos ayuda a reorientar los esfuerzos de acuerdo a la realidad cuando es necesario, y eso aumenta mucho las posibilidades de éxito.
Una tercera ventaja de la evaluación es que permite que la información fluya, y que toda la dirigencia de la organización esté al tanto de los avances y las dificultades que se van presentando.
Y finalmente, permite que la responsabilidad del proceso de incidencia no recaiga solamente sobre las personas que están metidas de lleno en él, y que otras puedan también hacer sugerencias y aportar ideas frescas que tal vez no se nos hubieran ocurrido.

También es bueno hacer una evaluación al final de un proceso de incidencia. Entre más concreto fuera nuestro objetivo, será más fácil saber si lo logramos o no. Es decir, es más fácil saber si se aprobó una ley que medir si el gobierno apoya la agricultura familiar más que antes, por eso la importancia de haber definido una propuesta de incidencia muy clara.

Pero la evaluación final no solamente busca verificar si se cumplió el objetivo. También es un buen momento para volver sobre todo el proceso y encontrar aprendizajes valiosos que nos puedan servir para el futuro, por ejemplo revisando la forma en que nos pusimos de acuerdo sobre el problema y la propuesta, cómo resolvimos las dificultades, de qué maneras nos comunicamos a lo interno de la organización o cómo transmitimos los mensajes hacia afuera, cuáles alianzas ganamos y cuáles perdimos, de qué formas crecimos como personas y como grupo.

Al final, la incidencia política es una tarea muy importante para las organizaciones campesinas, sobre todo en estos tiempos en que la agricultura familiar y la alimentación no parecieran ser una prioridad para la mayoría de las personas en el gobierno. Pero hay también otras tareas y retos que enfrentan las organizaciones, y sería bueno que los esfuerzos de incidencia nos den luces también para hacerlo de la mejor forma. Una buena evaluación, conversada y reflexionada entre varias personas, es muy útil en ese sentido.

Impuesto de Bienes Inmuebles: Monitoreo y evaluación

La evaluación final de esta lucha es positiva: el proyecto de ley 18070 se convirtió en la "Ley 9071, Ley de Regulaciones Especiales sobre la Aplicación de la Ley Nº 7509 del 9 de mayo de 1995 y sus Reformas, para Terrenos de Uso Agropecuario".

Esta Ley fue aprobada en la Asamblea Legislativa el 20 de agosto y publicada en La Gaceta 191 del 3 de octubre de 2012.

Este logro fue posible gracias al trabajo conjunto de muchas organizaciones y personas, que se mantuvieron unidas en sesiones permanentes de valoración y lucha conjunta e integrada, y que supieron poner a un lado sus diferencias en otros temas para impulsar un objetivo común.

Cada organización tendrá que hacer su propia evaluación sobre el proceso y los aprendizajes que puede sacar de este caso, esa sería una forma de fortalecer la articulación y la representación campesina en Costa Rica.

PARA REFLEXIONAR

En esta Unidad se han revisado distintas etapas o partes que pueden conformar un Plan de Incidencia Política. Esta es una herramienta para ordenar los esfuerzos de cara a transformar la realidad. Como ejercicio de reflexión puede preguntarse:

¿Hay algún cambio en especial que le gustaría impulsar desde su organización o comunidad?

Si es así, intente ubicarse en el contexto de la organización o comunidad desde la que le gustaría impulsar ese cambio, y pensar en las características que podría tener un Plan de Incidencia Política sobre el tema:

¿Cuál es el problema que quisiera cambiar?

¿De qué forma debería cambiar, cuáles podrían ser algunas propuestas al respecto?

¿Cuál podría ser el análisis de poder alrededor de ese problema? Recuerde pensar en el espacio de decisión, el mapa de poder y el autoanálisis.

¿Es posible pensar en algunas estrategias posibles para enfrentar el problema? Pueden ser estrategias de comunicación, de organización, de movilización, o de influencia y cabildeo.

¿Cuáles podrían ser los recursos, responsables y tiempos realistas para enfrentar un proceso de incidencia?

¿Cuál sería el espacio ideal para ir evaluando y mejorando los avances en el Plan de Incidencia?

Esta reflexión puede ser una buena base para proponerle a la comunidad o a la organización un esfuerzo compartido para incidir políticamente en la realidad. Si hay un acuerdo en ese sentido, es bueno elaborar entonces el Plan ya de forma colectiva, para que los aportes de todas las personas puedan quedar ahí reflejados y ser tenidos en cuenta.

¡Muy buena suerte en ese proceso!

BIBLIOGRAFÍA PARA CONSULTAR Y PROFUNDIZAR

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2012) Ley 9071, Ley de Regulaciones Especiales sobre la aplicación de la ley N° 7509, "Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles", para Terrenos de uso Agropecuario. Gaceta No. 191 del 9 de mayo de 1995. Costa Rica.

Asamblea Nacional Constituyente (1949) Constitución Política. Costa Rica.

Cáceres Valdivia, Eduardo. (2006) Incidencia Política para la Gobernabilidad Democrática Local. Oficina Regional para los Países Andinos – InWEnt y DED - Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica. Perú.

Choy, Mili. (2005) Cómo incidir en políticas públicas. Manual. Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD). Paraguay.

Gólcher, Ileana. (2007) Seis pasos para una incidencia ciudadana efectiva en la reforma del sistema de justicia. La experiencia de Alianza Ciudadana Pro Justicia. USAID y Alianza Ciudadana Pro Justicia. Panamá.

LACCASO (2007) Manual práctico de incidencia política una guía práctica para organizaciones de la sociedad civil Nº 2. Serie Roja de LACCASO; Manuales Comunitarios en VIH/SIDA y Derechos Humanos. Venezuela.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011) Participación e Incidencia Política de la Población Afrocartagenera. PNUD-Colombia. Bogotá.

Sirker, Karen (ed.) (s.f.) Manual: Incidencia Política, Comunicación y Formación de Coaliciones Ciudadanas. Chile.

WOLA, ACI-AMERICAS. (2002). Memoria del Taller de Bogotá para la Capacitación en Incidencia Política.

WOLA, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos; CEDPA, Centro para el Desarrollo de Actividades de Población. (2005) Manual para la facilitación de procesos de incidencia política.

USAID (2004) Módulo de Asistencia Técnica (TAM): Participación ciudadana para fortalecer transparencia en América Latina y el Caribe. Proyecto Rendición de Cuentas/Anti-Corrupción en las Américas. Virginia, Estados Unidos.

A partir de la introducción sobre la forma en que funcionan las políticas públicas y la importancia de influir en ellas para que reflejen la realidad de todos los sectores (no sólo de los que tienen más poder), en este cuaderno de Educación Popular se explica cómo pensar y poner en práctica un plan de incidencia política: analizar la situación y elegir el problema por cambiar, afinar la propuesta que se quiere impulsar, realizar un análisis de poder, planificar la mejor estrategia pensando en el tiempo y los recursos disponibles además de las responsabilidades que hay que asumir, y evaluar el proceso para mejorar en futuras experiencias.

Cada parte del plan de incidencia política incluye ejemplos de la forma en que las organizaciones campesinas de Costa Rica incidieron hasta lograr que, en el año 2012, se reconocieran las condiciones particulares de la agricultura en el cobro del impuesto de bienes inmuebles. Las distintas secciones incluyen preguntas para profundizar y reflexionar sobre el tema, y al final se sugieren otros documentos para conocer más de esta temática.

Con este material, el Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo de la Universidad Estatal a Distancia (CICDE) reitera su compromiso de producir conocimiento desde las Ciencias Sociales de manera rigurosa y pertinente, visibilizando las problemáticas así como las alternativas y propuestas que viven distintos sectores, especialmente los más vulnerabilizados. Con el objetivo de divulgar y compartir en un lenguaje sencillo y accesible parte de los resultados de la investigación "Fortalecimiento Organizativo de Organizaciones Campesinas, Costa Rica", el Programa de Investigación con Organizaciones Indígenas y Campesinas (PROICAM) del CICDE ofrece este cuaderno a la comunidad académica y a los movimientos sociales que quieran impulsar esfuerzos de incidencia política.

Creemos que el conocimiento crece cuando se comparte. Por eso este libro está protegido con una licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 3.0 Costa Rica (CC BY-SA 3.0), y se permite su libre reproducción, modificación y circulación siempre que se reconozca la fuente original y que los materiales derivados se compartan también con la colectividad.

9 789930 970614