



Fundación
Directorio Legislativo



FUNDACIÓN
CAMBIO DEMOCRÁTICO



MANUAL **INCIDENCIA COLABORATIVA** **EN LOS PODERES LEGISLATIVOS**

*Fortalecimiento de las Capacidades
de la Sociedad Civil*



Este proyecto se realiza

Con el apoyo de

Fondo Canadá de Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Local



Con la participación de las siguientes organizaciones e instituciones



Emprendimientos Sociales y Productivos Asociación Civil



INSTITUTO LATINOAMERICANO DEL OMBUDSMAN – DEFENSOR DEL PUEBLO

Los actividades en el tema salud se realizan además:

En el marco de Paradigma XXI, Alianza para la Incidencia Colaborativa en Salud



PARADIGMA XXI
Alianza para la incidencia colaborativa en salud

INTRODUCCIÓN

El presente cuadernillo busca acercar a las organizaciones de la sociedad civil elementos básicos para profundizar sus capacidades para la incidencia colaborativa en los poderes legislativos, en el marco del Proyecto Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos.

EL PROYECTO

La capacidad de incidencia colaborativa en los poderes legislativos y en la formulación de políticas públicas potencia a las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de su misión y en las posibilidades de mejorar la calidad de vida de la población.

Por eso, la Fundación Directorio Legislativo y la Fundación Cambio Democrático, con el apoyo de la Embajada de Canadá, desarrollan durante el año 2011 el Proyecto *“Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos. Fortalecimiento de las Capacidades de la Sociedad Civil”*, como parte de sus iniciativas para la promoción y la defensa de la democracia.

La iniciativa se propone fortalecer las capacidades de organizaciones de la sociedad civil para el trabajo colaborativo y el diseño e implementación de estrategias de incidencia en los poderes legislativos en temáticas vinculadas a medioambiente, género, discapacidad y salud, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De esta manera se busca activamente reducir la brecha existente entre representantes legislativos y la sociedad civil que en algunos casos se debe a la falta de información sobre el funcionamiento de los poderes públicos. En otros casos, se debe a un desconocimiento de los representantes sobre las necesidades e intereses de las organizaciones y/o a los escasos recursos de las organizaciones de la sociedad civil para incidir de manera estratégica en la formulación de políticas públicas.

A través de talleres y reuniones de trabajo, las OSC tendrán la posibilidad de:

- a) conocer experiencias y articularse con otras organizaciones sociales;
- b) obtener información sobre el funcionamiento de los poderes legislativos y el estado de la normativa;
- c) fortalecer sus capacidades para el diseño de estrategias de incidencia colaborativa;
- d) establecer vínculos estratégicos con funcionarios de las Defensorías del Pueblo y de los poderes legislativos (nacional, provincial y CABA);
- e) incidir en la elaboración de políticas públicas.

PERFIL DE LAS ORGANIZACIONES QUE EJECUTAN EL PROYECTO

Fundación Directorio Legislativo es una organización sin fines de lucro creada con el fin de fortalecer el rol institucional de los congresos, legislaturas y/o parlamentos. Concentramos nuestros esfuerzos en promover iniciativas que defiendan el interés público. En ese sentido, la misión de Fundación Directorio Legislativo es lograr que el Poder Legislativo reciba, canalice y dé respuesta a las demandas sociales. Su visión es buscar un Poder Legislativo verdaderamente representativo y que ejerza su rol institucional de una manera efectiva. Sus objetivos son:

buscar, procesar, analizar y facilitar información legislativa de interés público; propiciar reformas internas en los poderes legislativos que ayuden a cumplir nuestra misión; generar un espacio de debate que logre consensos entre distintos actores sociales. Además, involucrarnos y coordinarlos detrás de estas iniciativas consensuadas; difundir “buenas prácticas” públicas y/o de la sociedad civil para que se pueda hacer efectivo su uso, réplica y monitoreo; ayudar a otras organizaciones a participar en la actividad pública legislativa.

Fundación Cambio Democrático es una organización no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja con la visión de construir una sociedad más democrática, justa, pacífica y sustentable. Su misión es potenciar las capacidades de las comunidades para la transformación democrática de conflictos públicos de manera que les permita alcanzar un desarrollo humano sostenible. Sus objetivos son: producir conocimiento en el campo de la transformación de conflictos para promover una cultura de colaboración; impactar en el diseño e implementación de políticas públicas introduciendo herramientas y mecanismos para la transformación de conflictos en el sector público y privado; capacitar a actores sociales, privados, académicos y gubernamentales en herramientas de construcción de consenso.

Prólogo

La democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal. [...] Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas.

Giovanni Sartori.

La preservación de la democracia y su expansión no son hechos espontáneos. Son construcciones voluntarias, formuladas en proyectos, modeladas por liderazgos e investidas del poder que proviene del apoyo popular. Requieren partidos políticos que construyan opciones sustantivas, un Estado con poder para ejecutarlas y una sociedad capaz de participar en una construcción que exceda los reclamos sectoriales.

Para ello es imprescindible contar con una ciudadanía fortalecida, que no solo participe en las elecciones sino además que se involucren en los asuntos de interés público y sean conscientes y activos en su rol de fortalecimiento del sistema político.

La ciudadanía ha sido fundamental para la reconstrucción de las democracias en los países que conforman las Américas. Con el retorno de la institucionalidad y ante la coyuntura de polarización del sistema político regional actual, su rol sigue constituyendo un pilar básico para reparar los déficits y profundizar los cambios positivos.

En este sentido, la Carta Democrática Interamericana en su artículo 6 enuncia: “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”

Fundación Directorio Legislativo

Fundación Cambio Democrático

Sección 1 - El poder Legislativo	8
¿Qué es el legislativo?	8
Los engranajes del sistema republicano	8
Los poderes del Estado argentino	9
Barrio Legislativo	10
¿En qué nos afecta el trabajo del legislativo? ¿Cómo regula la sociedad?	13
¿Cuál es el proceso de sanción de una ley?	15
Caducidad de iniciativas parlamentarias	16
 Sección 2 - Participación e incidencia colaborativa	 20
Participación	20
Participación Ciudadana	21
El poder	24
Las políticas públicas	26
Políticas Públicas. Concepto	26
La formación de Políticas Públicas	26
Incidencia Colaborativa	28
Introducción	28
Conceptos	28
Incidencia Colaborativa. Concepto	29
¿Para qué incidimos?	30
La incidencia en el marco de la transformación de conflictos	31
<i>Conflicto</i>	31
<i>Modos de abordar un conflicto</i>	32
<i>Ciclo de vida de un conflicto</i>	33
Estrategias de incidencia	35
Factores internos de las OSC relevantes para a incidencia	36
Diseño de un plan de incidencia colaborativa	37
<i>Objetivo</i>	37
<i>Actores</i>	38
<i>Estrategias y actividades</i>	42
<i>Evaluación y monitoreo</i>	44
<i>Mejores Prácticas</i>	45

Sección 3 - Incidencia en el poder legislativo	46
Momentos para la incidencia legislativa	47
Obstáculos de la incidencia legislativa	60
Cronología de los momentos mas adecuados para la incidencia	61
 Sección 4 - Legislación por tema	 62
Ambiente: Legislación sobre residuos sólidos	58
Salud: Relación médico – paciente	64
Género: trata de personas	66
Discapacidad	61

SECCIÓN 1. EL PODER LEGISLATIVO

¿Qué es un legislativo?

El legislativo es un poder de los Estados nacionales, provinciales y municipales que tiene como fundamento crear, modificar y sancionar las leyes que rigen el vivir en sociedad. Además son órganos de control de los otros poderes.

El Estado argentino ha adoptado en su [Constitución](#) la forma representativa, republicana y federal.

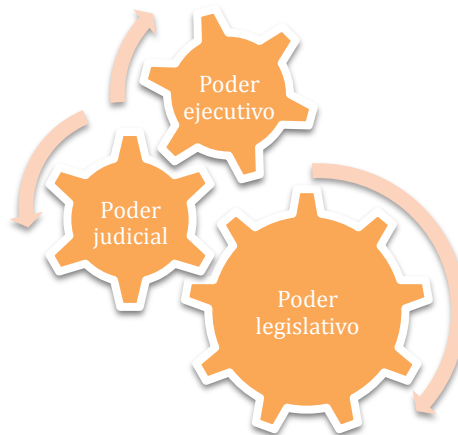
El sistema republicano tiene como principio que el pueblo es la fuente de la legitimidad y por lo tanto él elige sus gobernantes.

Asimismo, la forma representativa se basa en que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes y que el poder se distribuye en tres poderes independientes: judicial, ejecutivo y legislativo.

Cada uno de estos tres poderes goza de independencia y autonomía, condición necesaria para la existencia misma del Estado democrático.

Por ejemplo, el art. 76 de la Constitución Nacional prohíbe, expresamente, que el Congreso de la Nación delegue sus facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, salvo en casos especiales de emergencia pública y con un plazo acotado.

Los engranajes del sistema republicano



Por último, la forma federal significa que coexisten un Estado Nacional y un número de Estados provinciales. Estos últimos gozan de autonomía propia y de igualdad de representación en el Senado de la Nación, a pesar de sus diferencias de tamaño y de cantidad de habitantes.

Por lo tanto, los legislativos cumplen tres funciones:

1. Representar
2. Legislar
3. Controlar

Los poderes del Estado argentino

Cada poder tiene su competencia específica. En términos generales, el poder legislativo es aquel que dicta las leyes que rigen el vivir en sociedad. El poder ejecutivo es el responsable de implementarlas, y el judicial de garantizar el cumplimiento de la ley.

En la Argentina, el poder legislativo toma diversas formas dependiendo el nivel de gobierno.

Cuadro I: órganos legislativos argentinos según nivel de gobierno

A nivel nacional

- **Cámara de Diputados**

Es una de las dos cámaras que forman el Congreso de la Nación Argentina. Tiene 257 escaños. La mitad de sus miembros se renueva por elección popular cada dos años para un período de cuatro años.

- **Cámara de Senadores**

El Senado es presidido por el Vicepresidente de la República. Está compuesto por 72 senadores electos por períodos de 6 años: tres por cada provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) sumando un total de 24 distritos. Las renovaciones parciales se producen para todos los senadores de un tercio de las provincias por vez. El partido político que resulte con mayor cantidad de votos obtiene dos de las tres bancas de cada provincia, correspondiéndole la otra banca al partido que quedó en segundo lugar. Los senadores, a diferencia de los diputados que representan al pueblo de la Nación, representan los intereses de la provincia donde fueron elegidos.

A nivel provincial

- **Provincias con legislativos bicamerales (Senadores y Diputados)**

Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, Salta y San Luis.

- **Provincias con legislativos unicamerales**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

A nivel municipal

- **Concejo Deliberante**

Órgano legislativo municipal cuyo objeto es dictaminar en aquellas materias de su competencia. Según datos del INDEC, en la Argentina hay 1145 municipios. Es decir, 1145 concejos deliberantes.

Como señala el Cuadro I, el Congreso de la Nación es el principal órgano que ejerce el poder legislativo de la República Argentina. Es una asamblea bicameral, formada por una Cámara de Diputados y el Senado. La bicameralidad significa que para la sanción de las leyes se necesita la aprobación de dos cuerpos legislativos, independientes entre sí.

El Congreso sesiona entre el 1 de marzo y el 30 de noviembre de cada año, aunque el presidente de la Nación puede convocar sesiones extraordinarias o prorrogar su extensión.

Su sede se encuentra en el Palacio del Congreso en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Plaza del Congreso que se encuentra en un extremo occidental de la Avenida de Mayo, la cual lo conecta directamente con la Plaza de Mayo, donde se encuentra la Casa Rosada, sede del poder ejecutivo nacional.

Barrio Legislativo



- 1 PALACIO HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN
Av. Entre Ríos 50
- 2 ANEXO CÁMARA DE DIPUTADOS/COMISIONES, DESPACHOS
Riobamba 25
- 3 COMISIONES, DESPACHOS/DIPUTADOS
Riobamba 71
- 4 DIRECCIÓN DEL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN PARLAMENTARIA (I.C.A.P.)
Bartolomé Mitre 2085
- 5 CÍRCULO DE LEGISLADORES Y MUTUAL DE LEGISLADORES
Callao 86
- 6 ANEXO CÁMARA DE SENADORES (LA CAJA)/COMISIONES, DESPACHOS
Hipólito Yrigoyen 1708
- 7 INSTITUTO FEDERAL DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS (I.F.E.P.)
Hipólito Yrigoyen 1708
- 8 GUARDERÍA Y JARDÍN MATERNAL
Hipólito Yrigoyen 1844
- 9 IMPRENTA DEL CONGRESO NACIONAL
Alsina 1888
- 10 BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN
Hipólito Yrigoyen 1750
- 11 HEMEROTECA DE DIARIOS Y PERIÓDICOS – BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN
Alsina 1850
- 12 DIRECCIÓN DE AYUDA SOCIAL PARA EL PERSONAL DEL CONGRESO NACIONAL
Alsina 1825

En la Cámara de Diputados está representada la pluralidad de las expresiones e ideas políticas, con sus mayorías y sus minorías. Y en el Senado están representadas todas las provincias del Estado federal, sin distinción ni jerarquías de ningún género. De tal modo que puede señalarse al poder legislativo como el órgano de poder democrático por excelencia.

Principal ventaja del sistema bicameral:

La doble discusión enriquece el debate y evita caer en decisiones precipitadas. Todo proyecto de ley tiene que pasar, necesariamente, por dos instancias de estudio. Por el estudio de los diputados, que representan al pueblo en general. Y por el de los senadores, que representan los intereses de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Se refuerzan así los mecanismos de corrección, se minimizan las posibilidades de incurrir en error y se enriquece el proyecto a partir de dos perspectivas, que no siempre son equivalentes.

Principal desventaja del sistema bicameral:

Con frecuencia, esta doble instancia de examen torna más lento y más burocrático el proceso de formación de las leyes.

Niveles de gobierno y competencias de cada uno:

Como se planteó anteriormente, en la Argentina existen tres niveles de gobierno: federal, provincial y municipal.

En el ámbito federal el legislativo está en mano del Congreso bicameral de la Nación.

Dentro de las facultades que son privativas de los legisladores nacionales, sobresale la función denominada pre- constituyente. El Congreso es el único órgano de poder facultado para declarar la necesidad de reforma de la Constitución Nacional, en el todo o en alguna de sus partes.

Por otro lado, existen importantes atribuciones que la Constitución otorga de manera exclusiva y excluyente a una sola de las Cámaras.

En el caso de la Cámara de Diputados de la Nación tiene como atribuciones propias:

- Actuar como cámara de origen en los proyectos de ley presentados por los ciudadanos, en ejercicio del derecho de "iniciativa popular".
- Ejercer la iniciativa de las leyes sobre contribuciones impositivas y reclutamiento de tropas y de las leyes de convocatoria a consulta popular vinculante (referéndum), para que el pueblo se pronuncie sobre un proyecto de ley.
- Acusar ante el Senado al presidente y vicepresidente de la Nación, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, por mal desempeño o por crímenes comunes.

Por otro lado, son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores:

- Autorizar al presidente de la Nación a declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior.
- Juzgar en juicio público a los funcionarios acusados por la Cámara de Diputados.
- Prestar acuerdo al Ejecutivo, en sesión pública y por al menos dos tercios de los miembros presentes, para la designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y magistrados de los demás tribunales federales inferiores y para mantener en el cargo a cualquiera de esos magistrados una vez que cumplan la edad de setenta y cinco años. Prestar acuerdo también para la designación de ministros plenipotenciarios, encargados de negocios, oficiales de las Fuerzas Armadas y otros funcionarios.
- Prestar acuerdo al Poder Ejecutivo, en sesión pública, para el nombramiento y remoción de embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios y para la concesión de empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas.
- Actuar como cámara de origen en proyectos de ley pactadas entre la Nación y las provincias que instituyan regímenes de coparticipación de impuestos. También será cámara de origen para las iniciativas que contengan políticas demográficas y de aquellas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones (concretamente, los regímenes de promoción industrial que favorecen a determinadas provincias).

Los órganos legislativos provinciales (bicamerales o unicamerales), cumplen las funciones de legislar en cada territorio provincial sobre las atribuciones propias a sus gobiernos.

El art. 31 de la Constitución deja en claro que las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella.

En este sentido, la Constitución también establece que las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (CN, art. 121). De este modo, cada provincia puede dictar su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Las legislaturas provinciales, según el art. 126 de la Constitución Nacional, no podrán:

- Celebrar tratados parciales de carácter político
- Expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior
- Establecer aduanas provinciales
- Acuñar moneda
- Establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal.
- Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado
- Dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado
- Establecer derechos de tonelaje;
- Armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal
- Nombrar o recibir agentes extranjeros.

Luego de las reformas estructurales que se llevaron a cabo en la Argentina durante la década de los noventa, el Estado provincial asumió mayores responsabilidades en la garantía de derechos. Actualmente, el gobierno provincial debe proveer educación (primaria y secundaria), sistema de salud pública, seguridad, vivienda, transporte, entre otros.

Según la Constitución Nacional, sí es atribución de las legislaturas provinciales:

Celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal

Promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

¿En qué nos afecta el trabajo del legislativo? ¿Cómo regula la sociedad?

En un Estado democrático, el Poder Legislativo tiene tres tareas fundamentales: legislativa, es decir el poder de elaborar leyes, normas de carácter general, cuya finalidad es la de regular tanto la actividad de los poderes públicos del Estado, como la conducta de los particulares; contralor, de las acciones del Estado y sobre todo del Poder Ejecutivo; y representativa, vale decir, representa en su seno, los intereses del pueblo del Nación y de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La última reforma constitucional de 1994 creó nuevos organismos de control de los poderes públicos y adoptó nuevas instituciones para nuestro derecho constitucional. Entre las más importantes destacamos:

- Vigilar posibles hechos de corrupción: el Poder Legislativo debe controlar al sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, sobre la base de los dictámenes que produce la Auditoría General de la Nación (AGN). Este último es un organismo de asistencia técnica del Poder Legislativo, con autonomía funcional, cuyo presidente es designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso
- Designar y remover al Defensor del Pueblo: por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Este órgano es independiente y actúa con plena autonomía funcional.
- Darle, a través de la Cámara de Diputados, expreso tratamiento a las iniciativas populares presentadas por ciudadanos.

En este sentido, no serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Como se analizó anteriormente, a partir del trabajo y debate legislativo, las sociedades pueden cambiar el marco normativo (o su inexistencia) que regula el vivir en sociedad, además de ser un órgano de control y seguimiento de las políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo.

Los legisladores son representantes del pueblo y las provincias de la Nación, y trabajan y debaten en base a las demandas surgidas de la sociedad. En este sentido, el rol de los ciudadanos y los grupos colectivos es central para ubicar el problema en la agenda legislativa.

Según la Constitución, los representantes naturales de la sociedad son los partidos políticos. Cuando éstos se apartan de tal representación, el refugio que encuentran los individuos se halla en las organizaciones civiles, instituciones barriales o la presencia efectiva en los medios de prensa. Ya sea a través de los partidos, o de otras organizaciones o de los medios de prensa, lo importante es que la sociedad civil tome conciencia de la necesidad de participar, de incidir en las decisiones que afectan la vida de todos los ciudadanos y controlar el mandato que les otorga a sus representantes.

Existen varios medios por los cuales la ciudadanía puede incidir sobre un proyecto. Puede hacerlo participando en la elaboración de sus contenidos, alentando su tratamiento y discusión y, finalmente, promoviendo su sanción definitiva. Cada una de estas acciones requiere conocerla instancia y la forma adecuada para llevarlas adelante.

La incidencia sobre el Poder Legislativo puede estar dirigida a:

- Influir en la introducción, sanción, modificación u oposición a la legislación, ya sea a nivel nacional, provincial o municipal;
- Monitorear el funcionamiento de su estructura en lo que hace a la efectividad y a la transparencia;
- Monitorear la publicidad y el grado de apertura de los procedimientos internos hacia los ciudadanos;
- Monitorear el desempeño de los legisladores a nivel individual, en términos del cumplimiento de sus deberes como tales (asistencia a las sesiones y a las reuniones de comisiones, presentación de proyectos de ley y calidad de los mismos, presentación de declaración jurada patrimonial al comenzar y finalizar su mandato, entre otros), así como en términos del registro de votaciones efectuadas sobre distintos temas de interés público (por ejemplo, cómo votó en temas vinculados a la preservación del medio ambiente, a los derechos sociales, etc.).

El defensor del Pueblo de la Nación

- A partir de la reforma de la Constitución de 1994, que buscaba generar mecanismos de democracia directa, se creó la Defensoría del Pueblo de la Nación que puede iniciar investigaciones o pedidos de información al Estado a pedido de los ciudadanos. El Art. 86 de la Constitución Nacional señala: "El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actúa con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.
- El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Dura en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y funcionamiento de esta institución son regulados por una ley especial".
- ¿Cuándo interviene?
- Puede intervenir de oficio o a pedido de un interesado en aquellos casos originados por mal funcionamiento, lentitud, falta de respuesta, error, mala prestación, atención o trato, insuficiencia de información, violaciones a los derechos humanos y del consumidor, cuestiones atinentes a la salud y preservación del ambiente, incumplimiento de sentencias judiciales, por parte de cualquier repartición de la administración pública y prestadoras de servicios públicos, aún los privatizados.
- En algunos municipios que han institucionalizado la figura del Defensor del Pueblo, éste es elegido por los vecinos. A los fines de la incidencia, las organizaciones de la sociedad civil pueden encontrar en el Defensor del Pueblo tanto un recurso para demandar que los derechos sean protegidos, como un aliado para impulsar estrategias que apunten a educar a los ciudadanos sobre sus derechos, desarrollar investigaciones sobre grupos afectados por un problema público, intercambiar información sobre un tema de interés público, etc.
- [Ley de creación del Defensor del Pueblo de la Nación](#)
- Para más información: <http://www.dpn.gob.ar/>

¿Cuál es el proceso de sanción de una ley?

Una ley es una proposición con carácter regulatorio sobre los habitantes del país y para cuya tramitación deben observarse los principios que establece la Constitución.

El legislador puede crear una ley nueva para la Nación, o bien modificar una ya existente, o añadirle algún artículo y/o inciso. Del mismo modo, el legislador puede modificar los códigos con los que se organiza la legislación del país.

Aludimos a la calidad de aportar un instrumento legal novedoso al cuerpo de leyes de la Nación (es decir, con un carácter innovador) o de abolir un instrumento ya existente y en vigencia.

Desde esta perspectiva, analizaremos los proyectos proactivos (total o parcialmente) y reactivos (total o parcialmente), según lo muestra el siguiente esquema:

Cuadro II: proyectos proactivos y reactivos:

Carácter del proyecto	Incidencia en el sistema legal
Totalmente proactivos	Crean un nuevo instrumento
Parcialmente proactivos	Modifican en parte un instrumento ya existente y en vigencia (se subdividen a su vez en supletorios o ampliatorios).
Parcialmente reactivos	Eliminan parte de un instrumento ya existente y en vigencia
Totalmente reactivos	Anulan un instrumento ya existente

Nuestra Constitución consagra en su capítulo quinto las normas que rigen el proceso de formación y sanción de las leyes y dedica para ello un total de ocho artículos (del 77 al 84).

En ellos queda claramente establecido el mecanismo que debe seguir todo proyecto para ser transformado en ley de la Nación. Es decir, una serie de procedimientos a los que deberán ajustarse los senadores y diputados para hacer efectivos sus proyectos.

Pero los proyectos no sólo se ajustan a lo indicado por la Constitución. También siguen una lógica temporal y jerárquica dispuesta por la propia dinámica de las cámaras. Todo proyecto tiene que seguir un recorrido administrativo, superando instancias que exigen mayor o menor dificultad, como si se tratara de una carrera de obstáculos.

En esta carrera de obstáculos, los proyectos comienzan a elaborarse en los despachos de los legisladores, se presentan en la mesa de entradas de cualquiera de las dos cámaras, donde se les asigna un número de expediente, se giran a las comisiones de asesoramiento según el asunto que traten, pasan el examen de asesores y legisladores de comisión -que una vez puestos de acuerdo elaboran un dictamen- y alcanzan entonces la instancia de la Comisión de

Labor Parlamentaria, cuyos integrantes determinarán el momento que será considerada y votada por los legisladores en sesión.

Tipos de Proyectos

Además de los proyectos de ley pueden existir otros tipos de proyectos (cada cuerpo legislativo define qué tipo de proyectos puede elaborar):

- **De Resolución:** son proposiciones que tienen por objetivo regular la actividad interna de cada uno de los cuerpos legislativos, ya sea en forma conjunta o separada. En general, atienden a cuestiones vinculadas a la composición, organización, aceptación y/o rechazo de solicitudes particulares.;
- **De Declaración:** son las expresiones u opiniones del cuerpo –independientes o conjuntas– en relación a cuestiones de índole pública o privada;
- **De Comunicación:** son recomendaciones o pedidos de una Cámara, por ejemplo, al Poder Ejecutivo;
- **De Decreto:** son proposiciones que tienen por objeto originar una decisión especial de carácter administrativo dentro de una de las Cámaras;
- **De Solicitud de Informes:** son pedidos de datos que una Cámara estima convenientes acerca de un determinado tema que se giran al Poder Ejecutivo.

Debe tenerse en cuenta que en realidad un proyecto puede demorar en la mayoría de estas etapas -sobre todo en las comisiones de asesoramiento y en la Comisión de Labor Parlamentaria- tanto un día como meses o años, es decir, hasta que se alcance su tiempo de vigencia.

Caducidad de iniciativas parlamentarias

Todo proyecto de ley presentado en Mesa de Entradas, que no obtenga sanción en una de sus cámaras durante el año parlamentario¹ en el que tuvo entrada en el cuerpo o en el siguiente, caduca. Para los demás tipos de proyectos, la vigencia es de un año parlamentario.

Por otro lado, si fue aprobado por alguna de ellas en el término indicado, éste se prorroga por un año legislativo más. Asimismo, todo proyecto de ley aprobado con modificaciones por la Cámara revisora que no termine el trámite legislativo en el año parlamentario en que obtuvo la referida aprobación o en el siguiente, caduca. Quedan exceptuados los proyectos de códigos tratados con naciones extranjeras, los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo sobre provisión de fondos para pagar los créditos contra la Nación y los reclamos de particulares con igual carácter. Igualmente, una vez que hayan caducado, los proyectos pueden volver a presentarse por Mesa de Entradas y seguir el curso correspondiente.

Como queda claro en el Cuadro III, el art. 77 de la Constitución Nacional define el origen que puede tener una ley, a saber:

- Cualquiera de las dos Cámaras del Congreso;

¹Por año parlamentario se entiende el período de sesiones ordinarias, del 1º de marzo al 30 de noviembre de todos los años. Finalizado el período ordinario de sesiones, las Cámaras pueden continuar con el ejercicio de sus funciones a partir de desarrollo de sesiones extraordinarias o de prórroga. Las sesiones extraordinarias son convocadas por el Poder Ejecutivo cuando un grave interés de orden o progreso lo requiera. Ello implica que las Cámaras sólo pueden tratar durante ese período los temas determinados por el Poder Ejecutivo a través de un decreto de convocatoria.

- Iniciativa de cualquiera de sus miembros;
- El Poder Ejecutivo.

Desde el art. 78 al art. 81, la Constitución establece una dinámica cuya observancia es decisiva para que un proyecto tenga fuerza de ley.

Define en qué condiciones se aprueba o rechaza una iniciativa. Son las normas básicas que permiten seguir un recorrido, que bajo ningún aspecto puede alterarse.

La Constitución también prevé el derecho de los propios ciudadanos a presentar sus proyectos (arts. 39 y 40).

Como señala el art. 39 de la Constitución Nacional, los ciudadanos tienen derecho a presentar proyectos de ley, con excepción de los referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal ante la Cámara de Diputados.

Incorporado por la reforma constitucional de 1994 y reglamentado a través de la Ley 24.747/96, la iniciativa popular requiere la firma de un número de ciudadanos no inferior al 1,5 % del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis distritos electorales.

Una vez presentada una iniciativa popular, el Congreso de la Nación deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

Desde su incorporación en la Constitución Nacional, sólo dos iniciativas populares lograron cumplir todas las condiciones para llegar al Congreso de la Nación: un proyecto que proponía sancionar "El hambre más urgente" y la derogación de las jubilaciones de privilegio.

El primer proyecto fue impulsado por diversas organizaciones del tercer sector y buscaba enfrentar el hambre que afecta a más de dos millones de niños menores de cinco años y mujeres embarazadas en todo el país, que viven en situación de pobreza. Fue sancionada en diciembre de 2002.

La puesta en práctica de este nuevo instrumento resulta compleja y las organizaciones deben enfrentar grandes desafíos para lograr que sus proyectos sean reconocidos por la Justicia Electoral, alcancen estado parlamentario y sean tratados y sancionados.

Vale la pena recordar que una vez que el proyecto ha ingresado a la Cámara, su suerte dependerá del compromiso de legisladores capaces de impulsar el proyecto como un proyecto de su autoría. Esto no siempre es fácil de lograr, sobre

EL HAMBRE MÁS URGENTE

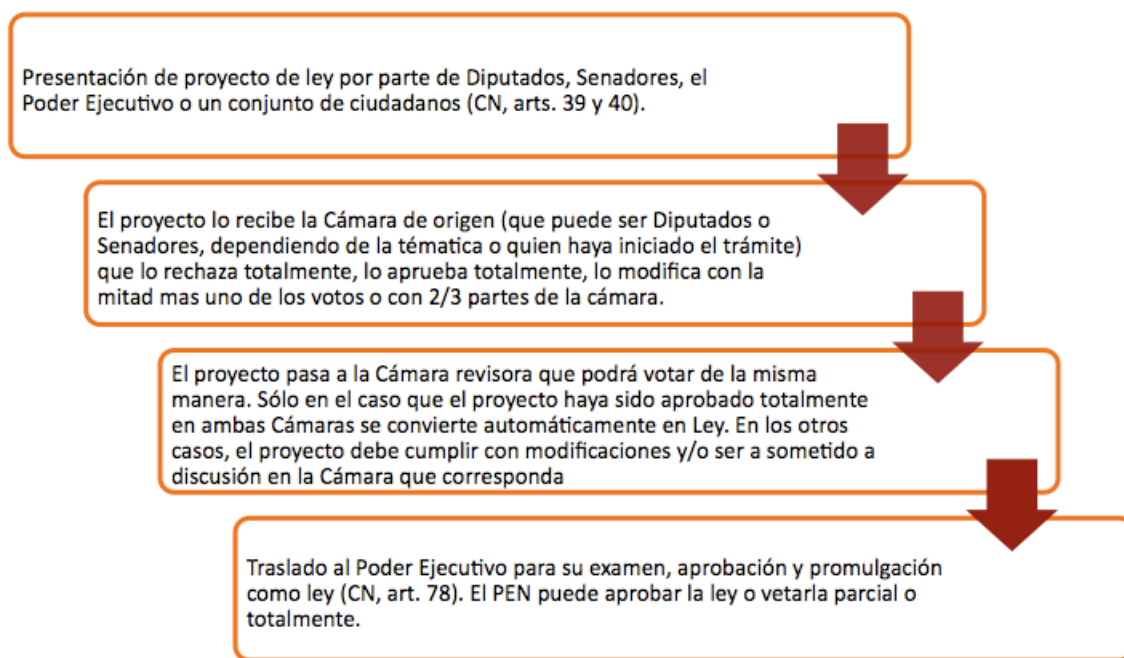
La Fundación Poder Ciudadano junto a Vox Populi, Grupo Sophia, y la Red Solidaria y con el apoyo del diario La Nación, el periodista Luis Majul y América 2 realizaron la campaña "El hambre más urgente" que logró recolectar 1.160.972 firmas. Dicha campaña impulsó, mediante iniciativa popular, un proyecto normativo que apuntaba a garantizar la alimentación básica a los menores de 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos mayores de 70 años en condiciones de pobreza, con prioridad a las futuras madres y a los niños de hasta los cinco años de edad.

El 28 de noviembre de 2002, Diputados le dio media sanción a dicho proyecto. El 27 de diciembre, el Senado ratificó la media sanción de la Cámara baja y fue promulgado de hecho y es ley desde el 16 de enero de 2003 bajo el N° 25724. A su vez, el Poder Ejecutivo firmó el Decreto 1018/2003 que aprueba la reglamentación de la ley anteriormente citada con fecha 28 de Abril de 2003.

todo en un escenario político como el argentino en donde el posicionamiento de los actores en los diferentes bloques partidarios está sujeto a cambios constantes.

La herramienta de iniciativa popular está siendo revisada desde diferentes sectores, siendo objeto de consideración los diferentes aspectos que podrían volver más accesible el ejercicio de esta instancia de participación ciudadana. La consolidación de esta forma de democracia semi directa dependerá del ejercicio que desde la sociedad civil se haga del mismo, pero también de la consideración por parte de los actores del sistema político de condiciones que faciliten y vuelvan más accesible la recurrencia a este recurso.

Circuito ideal de la creación de una ley



Decimos que este circuito sería el ideal, o el más sencillo, puesto que el proyecto apenas es revisado. Los proyectos que cuentan con suficiente acuerdo y consenso entre los distintos bloques parlamentarios, y que a su vez no despiertan una oposición en el Poder Ejecutivo que debe promulgarlo, llevaría a cabo un recorrido como el esquematizado anteriormente.

Pero el circuito puede ser más complejo. Y, de hecho, los proyectos de mayor importancia y gravitación para el país sufren constantes revisiones, marchas y contramarchas. No sólo por razones de redacción o forma, sino también por divergencias políticas.

Pensemos en proyectos como la Ley de Presupuesto, o en modificaciones al Código Penal para endurecer las penas a quienes delinquen, o en modificaciones al Código Civil para legalizar las relaciones matrimoniales de hecho, o en la creación de un nuevo impuesto para los consumidores, etc. Son proyectos siempre polémicos, en los que se ponen en evidencia distintos pensamientos, distintas formaciones morales y políticas, distintas concepciones filosóficas, distintas teorías económicas.

Cronología de la sanción de la Ley de Glaciares (2007-2010)

2007

- **1 de octubre de 2007:** ingresa en Mesa de Entrada de Diputados
- **22 de noviembre de 2007:** aprobado por unanimidad por la Cámara de Origen (Cámara de Diputados).

2008

- **22 de octubre de 2008:** aprobado por la Cámara Revisora (Cámara de Senadores) por amplia mayoría.
- **10 de noviembre de 2008:** vetado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN)
- Art. 83 de la CN: Desechado el proyecto, vuelve a la Cámara de Origen con sus objeciones. Ésta lo discute y si lo confirma con la mayoría de los 2/3 pasa a la Cámara Revisora. Si las 2 cámaras lo sancionan por misma mayoría, el proyecto es ley y pasa al PEN para su promulgación.
- **El proyecto pierde estado parlamentario luego del intento frustrado de tratarlo en la última sesión de 2008**

2009

- **julio- agosto 2009:** ingresan dos nuevos proyectos sobre glaciares -firmados por el Senador Daniel Filmus (FPV-PJ – C. A. de Buenos Aires) y César Gioja (FPV-PJ – San Juan)- a la Mesa de Entradas de Senadores.
- **21 de octubre de 2009:** obtiene media sanción en la Cámara de Origen (Cámara de Senadores) el proyecto del senador Filmus.

2010

- **11 de mayo de 2010:** el proyecto del Diputado Miguel Bonasso consigue dictamen de mayoría (23 firmas) en las comisiones de Recursos Naturales y Minería. El del senador Filmus sólo consigue 16 votos.
- **15 de julio de 2010:** Luego del acuerdo entre el Senador Filmus y el Diputado Bonasso, se aprueba en la Cámara de Diputados el proyecto de Filmus con modificaciones (129 votos a favor, 86 en contra). Como se aprobó con modificaciones vuelve a la Cámara de Origen.

30 de septiembre de 2010: la Cámara de Origen (Cámara de Senadores) aprobó las modificaciones introducidas por los Diputados y el proyecto del senador se convierte en ley.

SECCIÓN 2. PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA COLABORATIVA

PARTICIPACIÓN

La visión de cada uno es una perspectiva única de una realidad más grande. Si yo puedo "mirar desde" tu perspectiva y tú, desde la mía, es posible que veamos algo que quizás ninguno hubiese visto

Peter Senge

Los procesos colaborativos y, dentro de estos, la incidencia colaborativa son herramientas útiles para el fortalecimiento de la participación ciudadana.

La Importancia de la Incidencia y la Participaciónⁱ

Está demostrado que un rol estratégico para las Organizaciones de la Sociedad Civil se encuentra asociado a la capacidad que tengan de participar e incidir en aquellos espacios donde se toman decisiones que las afectan. La posibilidad de tener influencia no es algo que surge espontáneamente sino que requiere un desarrollo sistemático y un aprendizaje.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC), especialmente aquellas que le prestan servicios a la gente, conocen en profundidad los problemas y las necesidades que enfrentan las personas y esto las transforma en los mejores actores posibles para proponer alternativas a quienes definen las políticas públicas que permitan resolver estos problemas específicos.

Sin embargo, esta labor de las organizaciones de incidir e influir en las cuestiones públicas tiende a ser minimizada; en general se enfatiza más la función de "servicios" que presta el tercer sector por sobre sus roles "sociopolíticos". No obstante ello, esta función de abogar por intereses específicos no es una función más de las organizaciones de la sociedad civil, sino parte de su misma razón de ser. Claramente, el fortalecimiento de este papel político no partidario de la sociedad civil se plantea como un aporte, por demás significativo, en la construcción de una democracia participativa en nuestro país.

Participación

En términos generales, podría decirse que la participación es la capacidad y posibilidad que tienen las personas y los grupos de influir en las condiciones que afectan sus vidas.[3]

La participación es una necesidad humana fundamental.

Desde una faceta interna hace referencia a una necesidad humana, que además de fundamental, es universal. Esto implica que la participación es algo que trasciende a una cultura o época, y que además nos constituye como humanos.ⁱⁱ

Desde un aspecto externo a la persona, la participación refiere a la posibilidad de generar un cambio en el entorno social.

Relacionados con esos aspectos interno y externo estarán los modos en que se concrete esa participación, que Max Neefⁱⁱⁱ denomina satisfactores y que sí es una forma cultural y variable a lo largo de la historia y los grupos sociales. Los satisfactores son las formas culturales de atender a las necesidades. Pueden variar en el tiempo, y pueden existir múltiples satisfactores para cubrir una misma necesidad.

Participación Ciudadana

Introducción

En la última década las formas tradicionales de gobernar y gestionar los problemas de la sociedad han experimentado fuertes transformaciones. De una noción de gobierno centrada en el Estado como garante y centro articulador del poder político, detentando el monopolio de la coordinación interinstitucional y la búsqueda del interés colectivo, se ha pasado a una situación en la cual las decisiones aparecen determinadas por la interacción y participación de múltiples actores sociales y políticos^{iv}.

Como fuimos viendo a lo largo de este manual, podemos afirmar que ser ciudadanos de un régimen democrático no es condición suficiente para la consecución de un Estado justo, equitativo y eficiente sino tan sólo el requisito fundamental para conseguirlo. La democracia nos proporciona el “derecho a tener derechos” y esto supone que, como ciudadanos, tenemos la posibilidad y obligación de actualizar y hacer efectivos los contenidos de nuestros derechos y obligaciones.

El camino hacia sociedades más justas es un camino que debemos recorrer comunitariamente y que no debe ser abandonado a la voluntad de las autoridades políticas. Los ciudadanos tenemos un rol fundamental en el desarrollo de nuestras sociedades que no puede ser delegado a nuestros representantes. Qué se entiende por lo justo, en qué consiste nuestra libertad y de qué hablamos cuando hablamos de equidad son conceptos que deben ser contruidos comunitariamente, y para que eso ocurra es necesario que la sociedad civil se involucre en la formulación, elaboración e implementación de políticas públicas.

Es cierto que vivimos en sociedades de masas y nuestras formas de gobiernos deben adoptar el formato representativo. Pero como ciudadanos tenemos que aprender a monitorear y participar en las cuestiones públicas para que la delegación de atribuciones administrativas no se transforme en la pérdida del poder que la Constitución nos confiere.

La sociedad civil desempeña un rol fundamental en el mejoramiento de las instituciones democráticas. Mediante sus acciones, puede promover la participación ciudadana y monitorear el desempeño de la administración pública. Al exigir la rendición de cuentas, contribuye al mejoramiento de la gestión de los asuntos públicos y su transparencia.

Ya sea mediante el actuar de individuos o a través de las acciones de sus organizaciones, la sociedad civil genera información que promueve y enriquece los debates públicos al mismo

tiempo que proporciona contenidos para la elaboración e implementación de políticas públicas.

IDEA FUERZA

El fortalecimiento de la democracia implica necesariamente un aumento sostenido de la participación ciudadana y de la calidad de las formas en que tal participación tiene lugar.

El Estado tiene que ser capaz de otorgar a la ciudadanía garantías adecuadas para su participación en las decisiones que afectan su vida, en particular aquellas vinculadas a establecer el modelo de desarrollo deseado.

Esto será posible, en primer lugar, sobre la base de las garantías elementales de los derechos civiles y políticos –libertad de expresión, elecciones libres, etc.– consagrados en la Constitución Nacional. Es decir, el sistema social deberá tener la capacidad de generar mecanismos legítimos y sustentables de representación política.

En segundo lugar, es fundamental que los actores sociales involucrados compartan valores básicos de sociabilidad y que la institucionalidad pública vigente permita el establecimiento de estructuras y procesos de diálogo culturalmente sensibles a la diversidad sectorial y comunitaria. Esto implica generar capacidades en los actores del sistema político para promover la cooperación entre estructuras estatales, grupos y organizaciones, independientemente de su identificación sectorial, ideológica o partidaria. Esta cooperación es condición para desarrollar agendas públicas concertadas para la acción colectiva. Finalmente, para el fortalecimiento de la democracia se requiere la libre circulación de la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto significa dar vida a mecanismos que permitan el ejercicio de la cultura democrática: acceso a la información para el contralor ciudadano e institutos participativos, entre otros. [8]

¿Qué entendemos por Participación Ciudadana? [1]



- Es un proceso a través del cual los intereses y las preocupaciones prioritarios, al igual que las necesidades y los valores de los ciudadanos buscan ser incorporados dentro de la toma de decisiones gubernamentales.
- Es una vía de comunicación de “doble vuelta” donde la meta general es llegar a mejores decisiones con el apoyo de los ciudadanos.
- Es un vehículo que contribuye a democratizar el Estado y las Políticas Públicas, y a aumentar su efectividad y eficacia.

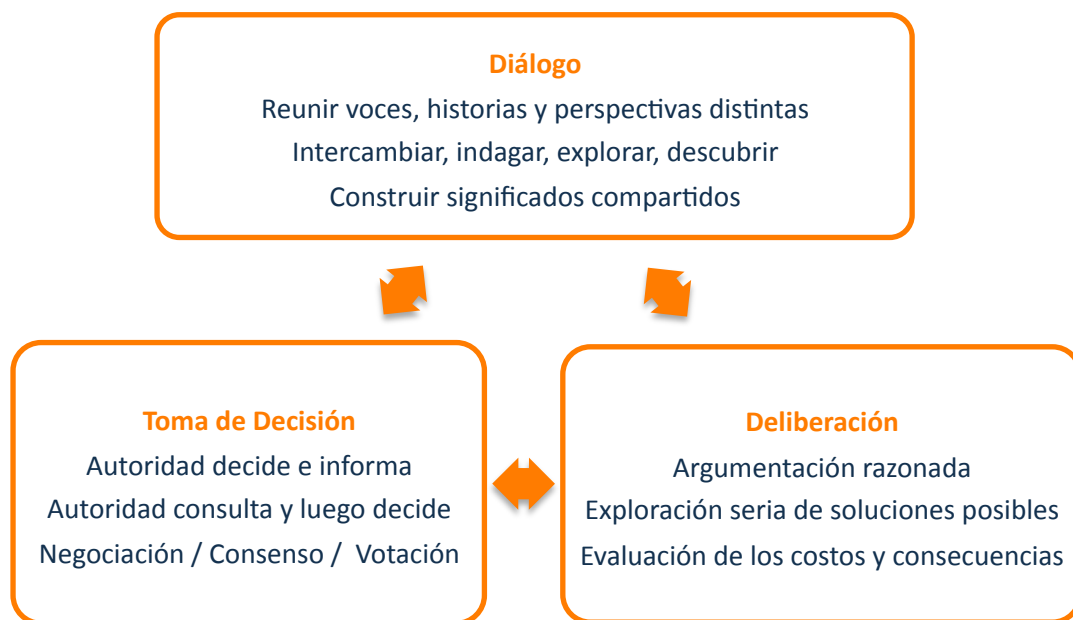
¿Por qué es necesaria la Participación Ciudadana?

- Porque conocer cómo y por qué se toman las decisiones ayuda a acercar al ciudadano a sus representantes.
- Porque el sentido de comunidad solo es posible si los ciudadanos se sienten y son responsables de su destino.
- Porque las intereses diversos muestran que no hay posibilidad de avanzar en decisiones comunes si no se construye algún consenso sobre cuáles son las necesidades más importantes de la comunidad en su conjunto. Esta reflexión permite generar procesos de inclusión donde los intereses generales prevalecen sobre los personales o sectoriales.
- Porque alentar a las personas a resolver problemas comunes enfatiza la idea de que esos problemas son de “todos”.
- Porque los ciudadanos comienzan a entender las necesidades diversas que hay en la comunidad, y construyen redes y relaciones que disminuyen la polarización y los extremismos.

Existen por lo menos tres niveles de la participación en las políticas sociales:^v

- El primer nivel es el de la **información**, que es el piso elemental desde el cual partir para llegar a la incidencia y que implica contar con datos necesarios en “cantidad y calidad” para poder analizar y generar propuestas que se apoyen en elementos o datos objetivos de la realidad.
- Un segundo nivel es el de la **opinión**, que hace referencia a un mecanismo más complejo de participación en el cual, a partir de una información oportuna y adecuada, los actores sociales pueden presentar sus posiciones sobre los asuntos que les conciernen.
- El tercer nivel es el de la **toma de decisiones**, que supone los niveles previos. Implica tener voz en las opciones y alternativas de solución. Por otra parte, supone que las opiniones y posiciones de los actores sociales tienen un poder vinculante con la decisión que se toma, sea a través del consenso, la negociación de intereses o cualquier otro mecanismo de resolución de problemas.

Esto es coincidente con las fases de las tomas de decisiones frente a problemáticas sociales complejas [9]:



Thomas y Pruitt, 2009. Manual de Diálogo Democrático

El proceso arriba ilustrado es dinámico. Tal como sugiere el diagrama, la toma de decisiones propiamente dicha puede permanecer en la esfera de las estructuras y los procesos formales de gobernabilidad, y aun así permitir la influencia y los aportes de la participación ciudadana cuando sean necesarios para resolver problemas complejos. En dicho proceso, el diálogo permite deliberar de varias maneras. Permite que los ciudadanos exploren temas en forma conjunta y que profundicen su respectiva comprensión, basándose en perspectivas diferentes e integrándolas en un sentido compartido de sociedad. Al poner énfasis en escuchar e indagar, el diálogo se convierte en un paso que fomenta el respeto y el entendimiento mutuos, además de la toma de conciencia de que las personas interpretan de diferente manera las experiencias compartidas. Dicho paso tiene como objetivo ayudar a las personas a desarrollar una visión más integral de la realidad de la que ellos podrían lograr aisladamente como individuos, partes o grupos de intereses sectoriales. A diferencia del carácter abierto, explorador y visionario del diálogo, la deliberación es un proceso de estrechamiento. Sin embargo, al igual que el diálogo, es un proceso en el que se indaga conjuntamente y se escucha en forma respetuosa los distintos puntos de vista.

El poder [6]

La participación se ejerce en un entorno social y en el marco de las relaciones sociales, lo que hace inmediata referencia a las relaciones de poder. Por ser relacional el poder también es dinámico, relativo y, por tanto, posible de transformar.

En ocasiones, las partes pueden estar en una supuesta asimetría de posiciones, que denominamos desequilibrio de poder. En ocasiones el poder se puede representar como un

elemento visible, aunque muchas veces se encuentra oculto o invisible para los que participan en el escenario de las políticas sociales o públicas².

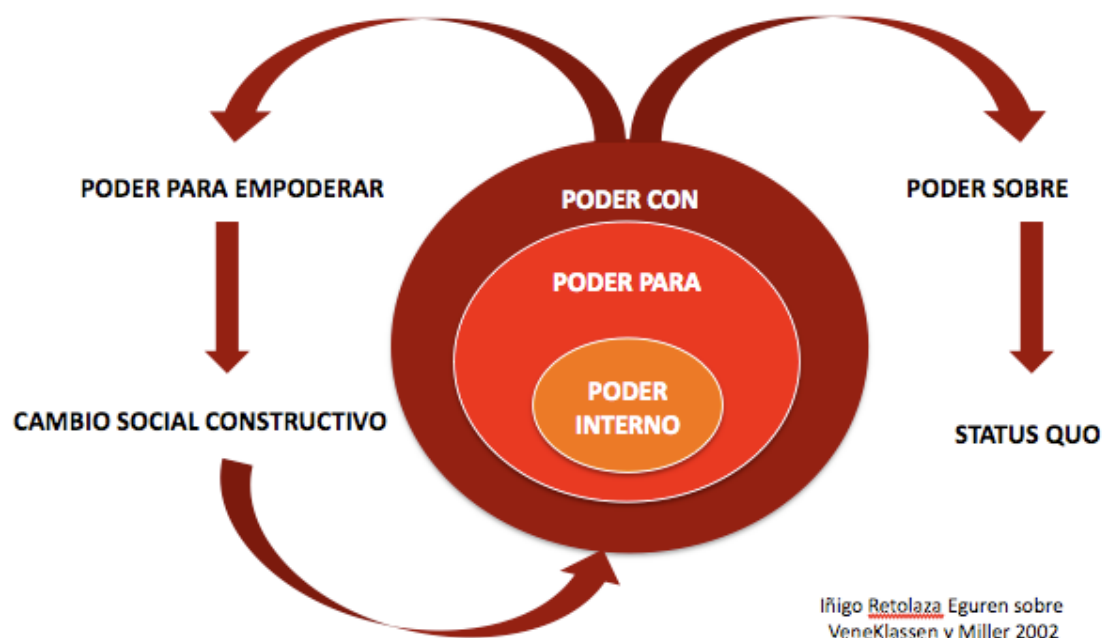
Según VeneKlassen y Miller y Eyben^{vi}, el significado tradicional del poder tiene que ver con el poder *sobre*. Pero ellos distinguen otras dimensiones:

- el poder *sobre* supone quitarle el poder a otra persona y luego usarlo para dominar e impedir que otros lo adquieran.
- Las formas de poder que reflejan mayor colaboración son las de poder *con*, relacionado con “encontrar un terreno común entre diferentes intereses y crear una fuerza colectiva”.
- El poder interno “tiene que ver con el sentido de autoestima y autoconocimiento de la persona”, se lo asocia con la capacidad de realización y de asumir responsabilidades. La capacidad personal de actuar puede ser entendida como poder para: “el potencial único que posee toda persona para construir su propia vida y su propio mundo”.
- Chambers^{vii} añade la dimensión del poder para empoderar a otros: es la posibilidad y capacidad de ejercer nuestro poder para empoderar a otros aun considerando que esto podría afectar nuestra esfera de poder.

Empoderamiento^{viii}

El empoderamiento alude a un proceso de aprendizaje y acción que fortalece la autoestima, las habilidades analíticas y organizativas, y la conciencia política de las personas, de manera que puedan adquirir un sentido de sus derechos y unirse para desarrollar sociedades más democráticas.

² Gaventa, en VeneKlassen y Miller 2002 identifica el poder visible como aquél “en el que se supone que las disputas de intereses son visibles en los espacios públicos”. Este poder visible “incluye los aspectos visibles y definibles del poder político”. El poder oculto “es menos evidente y, por lo tanto, más difícil de enfrentar. Ciertas personas e instituciones poderosas mantienen su influencia controlando quién se sienta a la mesa de toma de decisiones y qué se coloca en la agenda”. Luego tenemos el poder invisible que “opera de tal manera que los intereses y problemas en competencia se vuelven invisibles (...) en las mentes y conciencias de los distintos actores involucrados, incluso aquellos a quienes el problema afecta directamente”. Citado en PNUD. Programa de Desarrollo de Capacidades.



LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La participación ciudadana y la incidencia política tienen como área de acción privilegiada el campo de las políticas públicas.

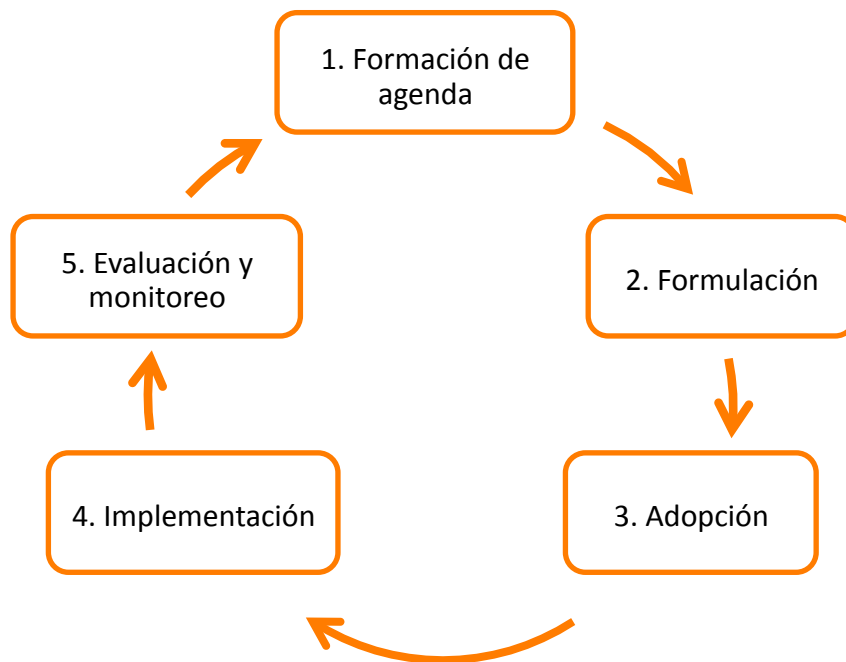
Políticas Públicas. Concepto.

Se trata de medidas que se diseñan e implementan desde algún sector del Estado y que están dirigidas (involucran o afectan) a algún sector o al conjunto de la ciudadanía para mejorar sus condiciones de vida.

Esta definición supone un sistema de relaciones, donde la posición es, a priori, activa para los gobernantes y pasiva para los gobernados. Pero como se mencionó anteriormente, esta visión parte de una noción más tradicional de democracia, que está en profunda transformación. El ciudadano sería ahora el protagonista de las políticas públicas y por ende sujeto activo en el proceso necesario para su creación.

La formación de las políticas públicas [4]

La formación de las políticas públicas se entiende como un proceso conformado por diversas etapas:



1. Formación de la agenda: se identifica un problema público y se lo instala en la agenda de gobierno, es decir, en el listado de temas que son considerados prioritarios y que merecen una atención especial por parte de los tomadores de decisiones. Las formas a través de las cuales los problemas se colocan en la agenda de gobierno son diversas (crisis, acumulación de evidencia, recurrencia, cambios políticos, etc.)

2. Formulación: en esta etapa se debate el problema y se exploran sus posibles soluciones. A veces estos procesos duran semanas o meses y otras veces pueden durar años. También puede ocurrir que el proceso se trabe en esta etapa por la imposibilidad de acordar soluciones aceptables o por motivos políticos, entre otros, la falta de voluntad para resolverlo.

3. Adopción: se abre la oportunidad para que la propuesta se convierta en una ley, en un programa de gobierno o en una regulación específica. Para que ello ocurra, se conjugan una serie de circunstancias que propician el consenso político necesario para llegar a adoptar la política pública.

4. Implementación: en esta etapa, la nueva política se pone en práctica en el ámbito del poder ejecutivo. El poder legislativo mantiene la responsabilidad de supervisar la implementación de la política pública.

5. Monitoreo y evaluación: los responsables de implementar la política pública deben rendir cuentas en forma periódica sobre los resultados alcanzados y los obstáculos surgidos en la etapa de implementación que requieren un ajuste o una modificación de los objetivos de gestión originalmente planteados.

Introducción^{ix}

Las organizaciones de la sociedad civil promueven el interés general mediante acciones que impulsan temas particulares o que tienen especial importancia para un grupo determinado de individuos. Por ejemplo, una organización que defiende los derechos de los discapacitados puede lograr que se exija en los edificios públicos la colocación de rampas que faciliten el acceso a aquéllos que tienen movilidad reducida.

Esta acción resulta un beneficio concreto para un grupo de personas, pero promueve el interés general al permitir que nuestras instituciones sean más equitativas y justas al luchar contra los obstáculos y prácticas discriminatorias que alteran el trato igualitario establecido constitucionalmente.

Es decir, las acciones de las organizaciones de la sociedad civil no son desinteresadas. Muy por el contrario, persiguen un interés. Pero este interés promueve un bien público, actualiza los significados de nuestras instituciones democráticas y establece nuevos sentidos comunitarios.

Esta actividad es desarrollada por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro— cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los funcionarios del Estado.

Actualmente la incidencia no cuenta con normativa que la regule. En 2003, el Poder Ejecutivo Nacional sanciona el decreto 1172/03 que regula la actividad sólo en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. De este modo, se busca transparentar los encuentros que mantienen las personas que representan un interés determinado con funcionarios públicos.

Las actividades destinadas a tener incidencia en las políticas públicas pueden asumir diferentes modalidades como, por ejemplo, instalar un tema en la agenda mediática para lograr que la opinión pública conozca determinado problema (por ejemplo, los cacerolazos realizados por vecinos para reclamar mayor seguridad); peticionar frente a las autoridades para el cumplimiento de alguna normativa (por ejemplo, el reclamo de pacientes por la entrega de medicamentos oncológicos); impedir el establecimiento de una práctica que pueda perjudicar a los ciudadanos (las protestas de Greenpeace para evitar la instalación de basureros nucleares en nuestro país), etc.

Conceptos

Teniendo estas referencias podemos intentar acercarnos a un concepto de incidencia. Lisa VeneKlasen y Valerie Miller, proponen la siguiente definición: “La incidencia ciudadana es un proceso político organizado que involucra los esfuerzos coordinados de las personas para cambiar políticas públicas, prácticas, ideas y valores que perpetúan la desigualdad, el prejuicio y la exclusión. Este tipo de incidencia fortalece la capacidad de los ciudadanos como tomadores de decisiones y construye instituciones de poder más responsables y equitativas.” [4]

Podemos identificar dos tipos de incidencia. La más usual es la incidencia adversarial o confrontativa. Al otro tipo se la conoce como incidencia colaborativa. ¿Qué diferencia existe entre la incidencia confrontativa y la colaborativa? [10]

Primero, una distinta elección de estrategias y tácticas por parte de los efectores de la incidencia. Segundo, un resultado esperado sustentable y de largo plazo, basado tanto en el equilibrio de la relación de poder –fortaleciendo y capacitando a los actores más vulnerables- como en la generación de espacios de diálogo que permitan el establecimiento de una relación basada en el respeto mutuo.

IDEA FUERZA

La incidencia colaborativa o lo que Bernard Mayer denomina confrontación constructiva en el marco de una situación de conflicto, no solo identifica problemas asociados a la gestión de lo público (en particular el funcionamiento del estado y su política) y a los responsables de dicha situación problemática. Sino que busca activar procesos políticos que permitan su abordaje transformador y resolutivo, ampliando el debate en torno a la cuestión conflictiva, para poner en primer plano la situación a modificar y las diversas perspectivas para su solución.

La incidencia es colaborativa no porque quiera negar o eliminar el conflicto. Es colaborativa porque identifica a la colaboración como una interacción fundamental para resolver los problemas de fondo que suscitan los conflictos sociales. En este sentido, la colaboración puede convivir en un marco de conflictividad. El problema es que la polarización la dificulta enormemente, llevando a una escalada de agresividad entre los actores involucrados. La escalada forma parte de otro tipo de incidencia, que trabaja en función de reducir el margen de maniobra a través de incentivos negativos como las denuncias públicas u otras acciones que buscan quitar legitimidad al comportamiento de la contraparte.

Incidencia Colaborativa. Concepto

En suma, podemos decir que la Incidencia Colaborativa es una intervención ordenada de personas y organizaciones que, de manera no confrontativa, tiene la finalidad de influir en espacios de decisión y opinión. Genera propuestas conjuntas, crea garantías respecto de resolver problemas y mejora el modelo democrático porque se basa en el diálogo y el respeto por la diversidad.

Incidencia colaborativa

Busca la construcción de relaciones estables y coaliciones de personas o grupos que aborden de forma conjunta cuestiones públicas

Entiende a la colaboración como una herramienta fundamental para resolver los problemas de fondo

No niega ni elimina el conflicto

Combina distintas estrategias y tácticas

Busca transformar a las personas, las relaciones, las estructuras y la cultura

Mejora el modelo democrático porque se basa en el diálogo y el respeto por la diversidad.

¿Para qué Incidimos? [4]

Incidimos para:

1. **Defender los derechos y hacerlos realidad.** El principio fundamental que sostiene la necesidad de incidir es que las personas tienen derechos y que esos derechos deben hacerse cumplir.
2. **Traducir valores compartidos en políticas públicas que los reflejen.** Los valores o ideales tales como la solidaridad, la justicia y el compromiso colectivo, entre otros, son los motores detrás del accionar de muchas organizaciones de la sociedad civil.
3. **Generar canales de comunicación para expresarnos más allá del voto.** La incidencia no depende de un calendario electoral sino que es una alternativa permanente para hacer oír las preferencias de los ciudadanos en los periodos entre elecciones.
4. **Hacer llegar nuestras propuestas a los “tomadores de decisiones”.** A menos que la organización haga el esfuerzo de incidir, informando y comunicándose con quienes tienen autoridad para tomar una decisión, es improbable que los “tomadores de decisiones” conozcan el alcance de los problemas y las propuestas que la organización impulsa.
5. **Proponer una aproximación colectiva a un problema de índole social.** Actuar colectivamente implica levantar la mirada y llevar la realidad de las personas al ámbito de la comunidad: compartir y debatir estos problemas, buscar aliados, lograr que otros se identifiquen con esa realidad.
6. **Buscar mejores condiciones de vida para las personas.** El rol de incidencia no es una actividad más sino que es una actitud pro-activa de búsqueda permanente de mejores condiciones de vida para todas las personas, especialmente aquellas más desprotegidas o excluidas del sistema.

7. **Democratizar las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones.** Significa generar las condiciones para el desarrollo de una política pública legítima para todos los actores involucrados. Y también equilibrar las relaciones de poder entre los actores involucrados en las decisiones públicas y los ciudadanos, abriendo de esta manera los procesos de toma de decisiones a los intereses de distintos grupos sociales.
8. **Controlar las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones.** Se trata de participar directamente en el control de la actividad del Estado y sus instituciones. También puede referirse al monitoreo de aquellas prácticas y políticas en las que no solo interviene el gobierno, sino también otros ámbitos tales como el sector privado o el sistema internacional.

La incidencia en el marco de la transformación de conflictos [2]

En la concreción de la vida democrática, y especialmente en el ámbito de las políticas públicas cada acto implica decisiones políticas que suelen priorizar necesidades, excluir o restringir opciones. Existen en la arena social fuerzas movilizadas que demandan medidas de cambio, y los que detentan el poder pueden responder tomando alguna decisión, que variará entre la aceptación total de dichas demandas y la resistencia a aceptarlas.

La democracia se fortalece cuando existe un consenso mínimo acerca de ciertas decisiones políticas. Si este consenso no se logra, puede predecirse que emergerán problemas sociales, disputas y conflictos de variada intensidad.

Por ello es relevante hacer unas consideraciones respecto del conflicto social y político aun cuando las organizaciones en muchas circunstancias lleven adelante sus estrategias de incidencia sin sentirse protagonistas de un conflicto en particular.

Conflicto [8]

Desde una perspectiva constructivista, el conflicto se entiende como una divergencia de intereses, o la creencia de que las aspiraciones de las partes no pueden alcanzarse simultáneamente. Un conflicto surge, entonces, cuando dos o más actores, en una relación de interdependencia, no están de acuerdo sobre la distribución de recursos materiales o simbólicos, y actúan basándose en estas supuestas incompatibilidades^x. Desde esta perspectiva, el conflicto posee tres componentes distintivos:

- 1) Relación de interdependencia entre las partes; es decir, ninguna tiene suficientes recursos como para alcanzar sus objetivos de forma unilateral.
- 2) Percepción de incompatibilidad de los objetivos de los actores involucrados, que pone énfasis en la subjetividad de las partes.
- 3) Comportamiento agresivo –aunque no necesariamente violento– entre los actores involucrados.

Un conflicto público social involucra al Estado o a un proceso de decisión pública, y tiene como protagonista distintivo a actores de la sociedad civil. En este sentido, el conflicto social posee las siguientes características específicas:

- El rol del Estado es protagónico de distintas maneras: a) cuando participa directamente en el conflicto –por acción u omisión–; b) cuando participa como un tercero en un conflicto de actores privados donde existe un interés colectivo en juego; c) cuando el conflicto se manifiesta en el espacio público.
- Se conforma en torno a una compleja red de intereses que se traduce en la presencia de diversos grupos, organizaciones o individuos, que representan esos intereses con relaciones asimétricas de poder.
- Existe disparidad entre las formas de organización de esos grupos, y por ende, entre las estructuras jerárquicas y los procesos de toma de decisiones.

Como afirman varios autores^{xi} el conflicto social suele ser entendido como una lucha por valores, status, poder y medios; una lucha en la que intereses en mutua contradicción se neutralizan recíprocamente, se lesionan o se excluyen. Esta lucha de intereses, sin embargo, no debería ser un factor negativo, sino que incluso podría cumplir funciones positivas en el ámbito de la interacción.

Entonces, la democracia no requiere la ausencia de conflictos sociales, sino un sistema político capaz de articular, de una manera eficaz, los diversos intereses, lo cuales por lo general se manifiestan conflictivamente.

Modos de abordar un conflicto

Se reconocen tres tipos de estrategias, enfoques o modos –que pueden ser adoptados de manera exclusiva o combinada– para abordar un conflicto: tratar de reconciliar los intereses de cada una de las partes a través del diálogo –intereses y necesidades–; llevar el asunto a un tercero que determine los derechos de cada una de las partes –derecho–, o definir el resultado sobre la base del ejercicio más o menos regulado de la fuerza –poder–. Así pues, aunque existen tres enfoques o estrategias –poder, derecho e intereses–, en la realidad suelen estar mezclados, a pesar de que un proceso nunca deja de tener un modo predominante o hegemónico.



Basado en W. Ury y R. Shonholtz- Mc.Cormack

Dado que la conflictividad de los procesos sociopolíticos es múltiple, es importante aceptar el hecho de que todos estos modos se activan y desactivan de forma interdependiente y compleja.

Si bien la reconciliación de intereses es generalmente preferible, los enfoques de derecho y poder tienen un rol importante, pues son alternativas en caso de que el diálogo por sí solo no sea posible o no tenga éxito. Lo relevante es la dosis de cada uno que se utilice en esa combinación.

Ciclo de vida de un conflicto^{xii}

John Paul Lederach, profesor y activista de la paz propone un análisis de la vida del conflicto y los posibles roles que podemos desplegar en cada etapa, basado en el trabajo del conciliador cuáquero Adam Curle en su libro *Making Peace* (1971). Curle propone una matriz para visualizar el camino desde las relaciones no pacíficas hasta aquellas pacíficas tomando en cuenta los niveles de poder y los niveles de conciencia de que hay intereses y necesidades en conflicto. (ver figura 1) La matriz es útil para ubicar dónde estamos en un conflicto dado, y para sugerir las actividades potenciales que podríamos querer realizar en un tiempo dado. Hay por lo menos tres funciones clave en ese camino hacia el cambio, que son la educación/concientización, la defensa (o promoción) y la negociación (que puede incluir mediación, es decir la participación de un tercero que asista de forma imparcial al proceso de negociación).



Curle, Adam. 1971. Thomas, 2009. Lurmerman, 2010.

Los campos emergen en la medida en que seguimos un sendero típico del conflicto. De acuerdo con Curle, la educación o concientización son necesarias cuando el conflicto está oculto y la gente no está consciente de los desequilibrios y las injusticias. Están dirigidas a

borrar la ignorancia y elevar la conciencia sobre la naturaleza de las relaciones desiguales y la necesidad de atender y restaurar la equidad, tal como es vista, por supuesto, por aquellos experimentando las injusticias.

La conciencia creciente de los asuntos, las necesidades y los intereses conduce a exigir el cambio de la situación. Estas demandas rara vez son atendidas de inmediato y, lo más probable es que no sean ni oídas ni tomadas en serio por aquellos que se benefician de la situación, que prefieren mantener las cosas como están. Este es el espacio para la incidencia y el activismo en la defensa de los derechos. Aquí se buscará promover un equilibrio de poder, esto es, un reconocimiento de la dependencia mutua al aumentar la voz de los menos poderosos y la legitimación de sus preocupaciones. Esto ocurre a través de algún tipo de confrontación que implica escoger entre mecanismos violentos o no violentos –o una combinación de ambos.

De ser exitosa, la confrontación aumentará la conciencia de interdependencia y el equilibrio de poder. La negociación resulta posible, y surge el papel de la mediación. Esencialmente, la negociación significa que las personas y/o los grupos involucrados reconocen que no pueden simplemente imponer su voluntad o eliminar al otro, sino que necesitan trabajar con los demás para conseguir sus metas.

Las negociaciones y mediaciones exitosas conducen a una reestructuración de la relación, y tratan preocupaciones sustantivas y procedimentales. Este resultado es lo que Curle llama un aumento de justicia o relaciones más pacíficas. Obviamente, en cualquier punto, el sendero del conflicto puede saltar o incluso circular entre varios de los cuadrantes durante períodos largos de tiempo.

Dos conclusiones emergen de este esquema:

- Primero, el esquema sugiere que la educación, promoción y mediación comparten la meta del cambio y la reestructuración de relaciones no pacíficas. Comparten la visión de justicia, y de cambio sustantivo y procedimental. Cuando la justicia deja de ser la meta, cualquier papel, actividad o estrategia particular deben ser cuestionados.
- Segundo, señalamos que esas actividades de paz se superponen, complementan y, lo que es más importante, se apoyan mutuamente y son interdependientes la una de la otra. La negociación pasa a ser posible cuando se legitiman y articulan las necesidades y los intereses de todos aquellos involucrados y afectados por el conflicto. Este proceso se da más a menudo a través de la confrontación y la promoción que surgen de la concienciación de los intereses y las necesidades básicas

Vale la pena resaltar dónde difieren esos papeles. La promoción, por ejemplo, escoge estar con un lado a fin de lograr la justicia. La mediación elige estar conectada con todos los lados para lograr la justicia. La promoción no violenta, dadas las circunstancias, busca la confrontación al moverse para producir y aumentar la expresión abierta del conflicto, al tiempo que se procura reducir la violencia (incidencia colaborativa). A través del conflicto propone moverse del silencio y de la complacencia a la conciencia y el cambio. La mediación, que se construye sobre la base de una conciencia aguda del conflicto, se mueve para producir y aumentar la comprensión mutua mientras se reduce el antagonismo.

En todo lo dicho subyace un supuesto, y es que el conflicto no se elimina ni se controla sino que se transforma, esto hace referencia a su naturaleza dinámica y dialéctica. Se utiliza el

concepto de transformación para enfatizar que los conflictos son vistos como procesos vitales en el desarrollo de las sociedades, con potencial destructivo o productivo. En ese sentido, el concepto se convierte en un esfuerzo para el logro de procesos y resultados constructivos y mutuamente beneficiosos.

Transformar el conflicto en una oportunidad para el desarrollo democrático supone concentrarse no solo en la lucha visible, sino en las causas relacionales, institucionales, estructurales y culturales que contraponen a los actores. El concepto de transformación democrática de conflictos, por lo tanto, da cuenta de la potencialidad que es inherente al conflicto para ser transformado en oportunidad para el desarrollo democrático. El punto es poder apreciar sus contribuciones positivas para la democracia –al señalar una problemática social no atendida e introducir un sentido de urgencia pública para atenderla, o alerta temprana para crisis inminentes– y sus efectos negativos –crisis, violencia, fragmentación del tejido social– que deben ser contenidos y prevenidos.

En ese sentido, el enfoque de la transformación democrática es capaz de aprovechar y reforzar a las primeras, del mismo modo que puede evitar, mitigar o, en el peor de los casos, contener las segundas, en el marco de la aplicación y vigencia del Estado de Derecho y de la normatividad de la vida democrática.

Estrategias de incidencia [5]

Precisando aún más los conceptos anteriores, la incidencia adversarial o confrontativa y la colaborativa se diferencian en sus estrategias y tácticas. Se propone la incidencia colaborativa como un proceso que permite trascender la incidencia confrontativa, esto, sin negar a esta última y valorar algunas de sus estrategias como complementarias para lograr transformaciones en el campo de las políticas públicas.

La incidencia confrontativa se caracteriza por usar algunas de las siguientes estrategias:

- Instigar o usar la violencia
- Organizar u amenazar con huelga
- Tomas
- Manifestaciones, proclamas

A su vez, la incidencia colaborativa usa estrategias como:

- Celebrar reuniones con decisores
- Proponer estrategias de cambio, trascendiendo la protesta
- Empezar y divulgar investigaciones independientes
- Construir alianzas estratégicas multi-sectoriales
- Manifestar en conjunto con otras estrategias

Factores internos de las OSC relevantes para la Incidencia [7]

Las organizaciones de la sociedad civil deben tener en cuenta que, para encarar un plan de incidencia es necesario valorar algunos elementos hacia dentro de sus espacios:

1. **La democracia interna.** La democracia interna en las organizaciones que impulsan iniciativas de incidencia empodera, amplía los niveles de participación y permite construir iniciativas con mayores oportunidades de éxito. El proceso democrático tiene que iniciarse en la etapa de planificación. También, debe cuestionar los papeles tradicionales de género que muchas veces se reproducen dentro de las organizaciones.
2. **Disposición de interactuar con el gobierno.** Aunque la incidencia a veces se concreta en un contexto político a veces conflictivo o polarizado, siempre requiere de una disposición básica por parte de la sociedad civil de interactuar con el gobierno de la forma más constructiva y menos confrontativa posible para lograr la propuesta concreta del grupo.
3. **Disposición de construir nuevas alianzas.** Se logra más impacto en la incidencia cuando varios sectores o grupos de la sociedad civil se unen. De esta forma, se fortalecen las alianzas y se debilitan los bloques tradicionales de oposición.
4. **Visualización del proceso de incidencia dentro de una estrategia global de transformación a largo plazo.** Aunque la incidencia se hace para lograr resultados concretos en el corto o mediano plazo, debe enmarcarse dentro de objetivos de cambio más estratégicos a largo plazo. Estos objetivos más estratégicos se logran a través de un proceso acumulativo con una serie de campañas, o mini-campañas, cada una diseñada para lograr metas concretas que contribuyen al logro del objetivo global.
5. **Claridad en la misión del grupo o coalición.** Las iniciativas de incidencia no parten de un listado arbitrario de temas o problemas sino de una misión previamente establecida por el grupo, con el fin de garantizar que el proceso realmente sea una prioridad dentro de la estrategia global del grupo y no una distracción.
6. **El manejo básico de conocimientos sobre la institucionalidad del Estado.** Es sumamente importante que el grupo que pretende influir en políticas públicas tenga un manejo básico de las leyes del país y el funcionamiento de los diferentes espacios de decisión dentro del Estado, así como de políticas públicas relacionadas al tema en cuestión.
7. **Conocimiento del contexto político actual.** El conocimiento del contexto político, muchas veces, es determinante para poder hacer análisis correctos y planteamientos técnicos y políticamente factibles.
8. **El manejo de información y la capacidad de investigación.** En la incidencia, se necesita información para analizar problemas, formular propuestas de solución, conocer los espacios de decisión, identificar a los actores clave, plantear estrategias y formular argumentos que apoyen sus propuestas. Esto, muchas veces, implica la necesidad de investigar o de fortalecer relaciones con instituciones de investigación, para hacer más viables los esfuerzos de incidencia política.
9. **Un componente educativo interno.** Para aumentar las capacidades de análisis, investigación, organización e influencia, es importante mantener un proceso interno

continuo de auto-análisis, formación y capacitación.

10. **Acuerdos claros entre las personas u organizaciones que impulsan la iniciativa de incidencia.** Para aclarar intereses, expectativas y responsabilidades es importante que existan acuerdos claros dentro del grupo. Es común que surjan conflictos y malentendidos dentro y entre organizaciones, pero estos problemas se pueden minimizar estableciendo acuerdos claros y mecanismos efectivos para la toma de decisiones internas y la representación hacia afuera.
11. **Disponibilidad de dedicar recursos humanos y económicos a la iniciativa de incidencia.** La incidencia requiere de recursos humanos, materiales y económicos. Las organizaciones deben estar preparadas para dedicar personal capacitado y otros recursos clave para las iniciativas que emprenden.

Diseño de un Plan de Incidencia Colaborativa [4] [5] [7]

Un buen plan de incidencia tendrá...

- Objetivos claros
- Actores definidos
- Estrategias y acciones
- Un calendario
- Presupuesto
- Un sistema de monitoreo y evaluación

Objetivo

La planificación de un proceso de incidencia debe comenzar con la identificación del problema a atender.

Luego hay que analizar el problema, haciendo una clara distinción entre causas y consecuencias, para, posteriormente, pasar al planteamiento de soluciones concretas frente a las causas principales. La clara distinción entre causas y consecuencias de un problema permitirá identificar mejor los actores relacionados con la problemática y posiblemente permitirá definir mejor las estrategias para incidir.

En ocasiones, las problemáticas que interesan o afectan a las organizaciones o sus comunidades son variadas. En estos casos, es necesario priorizar esas problemáticas, y luego de analizarlas e identificar sus causas, para luego también establecer prioridades entre ellas.

Existen diversas herramientas para el análisis de problemas, tales como el árbol de problemas, mapa del problema, etc.^{xiii}

Luego deben identificarse alternativas de acción o propuestas de solución para el problema identificado, priorizar entre ellas y precizarla dentro del objetivo general de incidencia detallando los objetivos específicos para que el plan de incidencia sea una expresión clara, específica y detallada de lo que se pretende lograr. En esta instancia se debe identificar la “visión del cambio deseado” es decir, imaginar qué es lo que se quiere lograr; sacar una fotografía del futuro deseado. Luego, volviendo del futuro hacia el presente empezar a

identificar cuáles serán los objetivos que deberán lograrse en el camino para llegar a ese futuro deseado.

Actores

Incidir en el escenario de lo público reclama prestar atención a los actores que intervienen en el proceso de incidencia. Esto implica pensar en los actores que incidirán junto a la organización como aquellos que están involucrados en las políticas públicas que buscamos transformar, sea como elaboradores, ejecutores, controladores, etc. También hay que valorar a otros actores que, aunque no involucrados de manera directa, pueden verse afectados o interesados en nuestra acción de incidencia.

Se sostiene que toda política pública es como un banco de tres patas; en cierto sentido, se apoya sobre tres cuestiones. Una de las tres patas es el gobierno; otra, la comunidad, que incluye las organizaciones de la sociedad civil pero también las empresas, las universidades, los ciudadanos y las iglesias. Eso es comunidad. Y la tercera pata son los medios de comunicación. Supuestamente es la pata con la que es más difícil relacionarse. Entonces, al empezar en el trabajo de influir en una política pública o incluso para aquellas organizaciones que ya tienen experiencia, siempre es importante que nos preguntemos cómo estamos funcionando con respecto a cada una de estas tres patas. ¿Entienden nuestra causa? ¿Saben acaso que existimos?^{xiv}

¿En quiénes buscamos incidir?

Para llevar a cabo una campaña de incidencia exitosa hay que determinar qué instituciones, organizaciones y personas tienen el poder para generar el cambio deseado y habrá que llegar a ellos. Por lo tanto, hay que diseñar y desarrollar una estrategia de aproximación y llegar a cada grupo meta con un mensaje simple, claro y preciso. Aquellos grupos sobre los que hay que influir incluyen generalmente:

- El Poder Ejecutivo
- El Poder Judicial
- El Poder Legislativo: en este manual profundizaremos a continuación en particular sobre la incidencia en el Poder Legislativo.
- La comunidad internacional
- Los gobiernos de otros países
- Otras organizaciones de la sociedad civil

¿Junto a quién incidimos?

En este punto es de gran utilidad abordar el concepto del profesor John Paul Lederach^{xv} sobre *“quiénes estratégicos”*. Los procesos de cambio social, en este caso la incidencia colaborativa, son procesos complejos que buscan involucrar a una multiplicidad de actores. Estos actores pueden ubicarse en los espacios de toma de decisión, a veces figurados como la élite política que detenta el poder (en el sentido tradicional) o estar inmersos en la sociedad civil. Lederach sostiene que, para producir y sobre todo sostener cambios sociales, es necesario crear y sostener relaciones entre las personas. Para ello, es de mucha

importancia identificar y conectar a los *quiénes estratégicos*. Distingue dos tipos de *quién estratégico* según su capacidad de enlace o relacionamiento. Por un lado, la capacidad vertical: puede ser una persona, un grupo, una red, una organización, una institución que mantiene relaciones con gente de la élite política o que tiene poder de decisión y, a la vez, con gente a nivel local en las organizaciones o la comunidad. Luego, otros, tendrán capacidad horizontal: es la capacidad de superar las divisiones y polarizaciones que existen, sobre todo entre los grupos afectados por una problemática. En referencia al tema de la incidencia, en ocasiones las problemáticas identificadas y sus propuestas de solución pueden implicar beneficios y perjuicios para diferentes actores. Esto implicará que unos se sientan enfrentados con otros. Por ello también es importante esta capacidad para mantener una fluidez de contacto y generar una relación que supere la frontera invisible del conflicto.

Coaliciones para incidir^{xvi}

En la mayor parte de los casos la posibilidad de concretar coaliciones se transforma en la condición *sine qua non* para desarrollar acciones de incidencia eficaces.

Una coalición no es una lista de individuos sino una organización de organizaciones. Su verdadero poder se deriva de la cantidad de personas u organizaciones involucradas – y de la habilidad de mostrar a los tomadores de decisiones de qué manera se está trabajando para construir el apoyo necesario.



- Combinan recursos de la comunidad
- Ofrecen un espacio para pensar sobre los problemas comunitarios
- Reducen la competencia por el financiamiento y el tiempo de los voluntarios
- Proveen una forma eficiente de trabajar con una amplia gama de grupos comunitarios
- Ofrecen apoyo y experiencia a los grupos pequeños
- Proveen una red de contención para todos los involucrados

DESVENTAJAS

- La logística del trabajo en red es más complicada que la de cada entidad individualmente.
- Lograr acuerdos y construir consensos es también complejo
- Los reconocimientos y logros, así como los fracasos, se comparten por lo cual las organizaciones en forma individual logran menos visibilidad.
- Si algún miembro de la coalición no actúa correctamente todos pueden verse perjudicados.

Las organizaciones han encontrado una serie de estrategias para ampliar los aspectos positivos de las coaliciones y minimizar los factores negativos. Por ejemplo:

- La responsabilidad por el apoyo logístico puede rotar entre los grupos y de esta manera evitar el agobio o desgaste que genera la concentración de las actividades en unos pocos responsables.
- En cuanto a la toma de decisiones suelen confeccionarse una lista con “contactos claves”, o sea, conviene definir previamente quiénes serán los tomadores de decisiones de cada organización.
- Para tener mayor libertad de acción es posible construir una campaña para un sólo tema por un tiempo limitado, en vez de una coalición de múltiples temas y de carácter permanente. Los acuerdos pueden estructurarse de modo tal que cada miembro pueda aceptar estar o no comprometerse con los otros cursos de acción específicos que se plantean.

¿Cómo formar una Coalición?

Algunos elementos que pueden servir para describir acciones o ideas a tener en cuenta al formar una coalición:

- Identificar un convocante y potenciales miembros de la coalición. El convocante puede juntar a un grupo inicial para proponer ideas sobre la coalición.
- En conjunto, el grupo inicial debe acordar sobre el tema. La primera base de acuerdos depende de la envergadura del tema. En algunos casos para la envergadura del tema quizás no sea pertinente la unión de organizaciones y sí se podría apelar a la voluntad de individuos.
- El grupo inicial debe utilizarse para ampliar la coalición comenzando por aliados probables. Luego se recomienda continuar por aquellos llamados aliados improbables: estos son grupos a los que no se ha llegado con anterioridad, que no se han manifestado a favor de la iniciativa, pero que se estima podrían eventualmente querer sumarse en el tema específico.
- Convocar a una reunión de organización. Se propone la reunión para definir cuál será la misión de la coalición, los objetivos, los recursos activos, las estrategias prioritarias y las acciones específicas. Establecer un cronograma según objetivos, estrategias y acciones.

Cuando consideramos a la organización o coalición de organizaciones que desplegarán un plan de incidencia es relevante llevar adelante un análisis de las capacidades propias y del entorno para incidir en función del objetivo identificado. Esto puede llevarse adelante, por ejemplo a través de una matriz de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas.

El Rol de los Medios de Comunicación [2]

Una de las piezas clave para la incidencia pueden ser los medios de comunicación social. Si bien es cierto que en determinados planes de incidencia o en determinados momentos de un proceso de incidencia la interacción con los medios puede ser menos propicia, es

fundamental evaluar su rol cuando consideramos a los actores involucrados en nuestra estrategia.

Los medios de comunicación pueden ser un escenario para visibilizar acciones y también observadores que incrementen la transparencia de un proceso. En algunas ocasiones pueden favorecer posiciones oportunistas, dado que no se habla de la misma manera frente a un medio que en privado, es decir, la exposición pública a veces estimula a hacer declaraciones que no se harían en otros contextos. Estas son consideraciones que deben hacerse antes de avanzar con un proceso de incidencia colaborativa.

Una estrategia posible es tratar de trabajar muy cerca de los periodistas para asegurarse que habrá una comprensión cabal de las cuestiones y del proceso. Otra opción es tener alguien del grupo de organizaciones asignado para ser el contacto con ellos.

La Confianza: un elemento clave en la incidencia colaborativa.

Cuando estamos distantes unos de otros, cuando desconfiamos o sentimos riesgo, nuestras relaciones y por consiguiente nuestra conciencia sufren.

Por otro lado, cuando construimos relaciones de confianza que nos permiten ser más abiertos, honestos y vulnerables unos con otros, nuestra capacidad de sentir y responder a los entornos complejos y desafiantes crece.

Peter Senge



La gente necesita conocerse no sólo en su rol de ciudadano, gobernante, científico o representante de una organización. Las personas necesitan compartir tiempo e historias para "humanizar" al otro. Si la gente no se conoce entre sí, y las relaciones están basadas en percepciones de desconfianza llevar adelante un plan de incidencia colaborativa se hará más difícil y quizás en algún momento no sea posible avanzar. Es importante considerar las relaciones entre las personas (dentro de la organización, dentro de la coalición para incidir y con los actores políticos y sociales en los que se quiera influir) y diseñar estrategias que permitan profundizar o crear lazos de confianza. Es importante generar espacios de

encuentro como procedimiento colateral, que puede ser el compartir una comida o cualquier otra actividad que permita interactuar desde lo puramente personal. Esto ayudará a que los diversos actores puedan comprender mejor cómo impacta el problema o la cuestión que se trata en la vida de los demás.

Se pueden promover climas de conversación “formales” (desde el rol oficial) e “informales” (desde la persona) para generar inyecciones de confianza.

Es necesario identificar las relaciones de poder e influencia entre los actores en los que buscamos incidir, los intereses que los motivan y las posibles áreas de influencia que puede desplegar la organización al incidir. También resulta clave analizar qué actores pueden sumarse a una coalición y quiénes tienen capacidad para oponerse a la iniciativa. Para ello existen diversas herramientas que pueden ser de utilidad como el mapeo de actores y el esquema de más personas o personas clave, entre otros. [2] [9] También se puede hacer un mapeo en función del nivel de poder de cada actor:

Decisores 	Con capacidad de veto 	Con Influencia 
Son decisores aquellos actores que tienen la responsabilidad de tomar la decisión en la resolución de un problema. Suelen ser autoridades de aplicación estatales o funcionarios políticos electos con mandato popular.	Son actores con capacidad de veto todos aquellos que, aunque no pueden resolver una cuestión, tienen capacidad para bloquear las decisiones que otros pueden tomar.	Son actores con influencia aquellos que si bien no pueden vetar una decisión sí pueden aportar recursos al proceso decisional y cuya opinión es tomada en cuenta por los actores con capacidad de veto o por los decisores.

Estrategias y Actividades

Una vez determinado el objetivo se deberá definir la gestión, es decir, cuáles de las múltiples posibilidades de acción van a escoger. Hay muchas maneras de hacer cambios, pero es necesario definir una propuesta que esté en conformidad con las habilidades, los conocimientos y las capacidades del grupo. Las acciones que se tomen deberán estar relacionadas con las metas. No se puede perder de vista la meta propuesta. De lo contrario, se pierde el rumbo, el tiempo y sobre todo la confianza de los aliados estratégicos.

Es útil traer la distinción entre estrategias y herramientas [4] ya que ellas conforman el contenido básico del “Plan de Incidencia” de una organización. En este sentido, moldearán la forma que tomará el camino que se elija para incidir de acuerdo con la agenda política definida por la organización, sobre la base de los principios y la misión que la guían y la impulsan a intervenir en el espacio público.

- las estrategias son los soportes con que se cuenta cuando se diseña el Plan de Incidencia en

la organización. Además, las estrategias son esenciales para mejorar la eficacia en el uso de las herramientas de participación.

- las herramientas son los vehículos a través de los cuales se concreta la participación de ciudadanos y OSC en los espacios públicos de decisión y opinión: en este grupo se puede encontrar un menú de herramientas que varían según si están o no institucionalizadas dentro de un sistema político específico (por ejemplo: iniciativa popular, audiencias públicas, acceso a la información, recurso de amparo, presupuesto participativo). También existen herramientas “informales” de participación, tales como los procesos participativos de construcción de consensos y el monitoreo cívico.

Algunas estrategias posibles [7]

Cabildeo: El cabildeo es el esfuerzo "cara a cara" para persuadir a la persona con poder de decisión sobre su propuesta, motivar a las personas aliadas a tomar alguna acción en concreto a favor de la iniciativa, convencer a las personas indecisas y trabajar con los oponentes. Normalmente se hace a través de visitas directas. En ciertos momentos, también, se pueden abrir espacios a través del cabildeo para la negociación o procesos de construcción de consensos.

Organización e incorporación de la población afectada: Una estrategia de organización sirve para ampliar y fortalecer a su grupo o coalición y para construir una estructura interna que corresponda a las necesidades de la iniciativa. También debe servir para motivar e incorporar a la población afectada por el problema que se pretende resolver. Si no se logra este objetivo, la campaña de incidencia tendrá poca credibilidad, poca fuerza social y poca probabilidad de éxito. Los movimientos sociales no surgen de la nada. La energía que los sostiene tiene que estar dirigida, canalizada y enfocada. La manera principal de lograr esto es a través de la construcción y consolidación de redes y coaliciones para la incidencia.

Educación y Sensibilización: Una estrategia de educación y sensibilización contribuye al esfuerzo de informar al público sobre la problemática que su grupo trata de resolver y la propuesta concreta de solución. Se puede hacer de muchas maneras, pero la mayoría de las veces tiene como objetivo inmediato "concientizar" a las audiencias prioritarias. Muchas veces, se trata de generar información a través de la investigación y la socialización de sus resultados.

Movilización: La movilización de la fuerza social, especialmente de la población afectada por el problema que su grupo o coalición plantea resolver es necesaria, a veces, para llamar la atención de los medios de comunicación, para generar voluntad política de parte de los representantes del gobierno y para abrir espacios para el cabildeo y negociación. Esta estrategia, según como se utilice, podrá ser una estrategia de incidencia confrontativa o constructiva, en este último caso siempre deberá formar parte de un plan complejo de incidencia que incluya otras estrategias y acciones.

El plan debe incluir las estrategias seleccionadas y las actividades relacionadas con esas estrategias. [7]

Cabildeo (Lobby)	Incorporación de Población afectada	Educación y Sensibilización	Comunicación	Movilización
• Visitas directas • Llamadas • Presentaciones • Espacios de negociación • Procesos de construcción de consenso	• Asambleas • Reuniones • Procesos de construcción de consenso • Talleres de liderazgo • Visitas • Talleres de capacitación • Actividades de fortalecimiento institucional • Actividades para la formación de coaliciones	• Investigaciones • Foros • Talleres • Seminarios • Publicaciones • Videos • Teatro popular • Visitas domiciliarias • Festivales artísticos • Campañas de educación cívica	• Conferencias de prensa • Entrevistas • Campos pagados • Visitas a juntas editoriales • Artículos • Cartas a la persona editora • Reportajes • Eventos para cultivar relaciones con periodistas	• Huelgas • Marchas • Tomas • Vigilias • Plantones

Evaluación y Monitoreo

La evaluación es un elemento clave de cualquier esfuerzo de incidencia, sobre todo en el caso de la incidencia colaborativa. Es la forma de ir aprendiendo tanto de los éxitos como de los fracasos para fortalecer la capacidad de incidir en políticas públicas. En este sentido, es importante estar evaluando continuamente, desde el inicio del proceso de planificación hasta la finalización del plan.

Se deben evaluar tanto los aspectos ejecutivos del plan, como los relacionales, es decir, cómo han funcionado las relaciones a lo largo del proceso de incidencia. En otro nivel es muy importante la evaluación de resultados (de corto y mediano plazo) así como la de impactos (cambios producidos en el más largo plazo).

Algunas recomendaciones para la evaluación:

- Es importante definir colectivamente mecanismos ágiles de evaluación, incluyendo su periodicidad, según las características del grupo y el ritmo de su iniciativa.
- Es importante evaluar cada actividad inmediatamente después de llevarla a cabo.
- Hay que identificar las razones internas y externas para el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos o resultados esperados. No sirve de mucho saber qué pasó si no se sabe por qué.
- Es importante reconocer y celebrar los logros como un elemento importante en la motivación de su grupo o coalición. Evaluar no significa señalar únicamente lo negativo; también debe servir para visibilizar los avances.
- Al iniciar el proceso de planificación, su grupo o coalición debe elaborar sus propios indicadores para cada uno de los tres niveles de impacto. Los indicadores deben ser muy específicos y medibles para que muestren claramente si se alcanzó o no el resultado esperado.
- Es importante aplicar indicadores tanto cualitativos como cuantitativos cuando se evalúan las iniciativas de incidencia política.

Algunas de las mejores prácticas para efectuar campañas de incidencia efectiva son:

- Usar mecanismos de comunicación que permitan compartir ideas, dudas o quejas de forma abierta y transparente. Las discusiones animadas e incluso emocionales ayudan a crear compromiso.
- Utilizar un sistema de toma de decisiones inclusivo y democrático en el proceso de planificación. De esta forma, se confeccionarán mejores planes.
- Ser realista en términos de los objetivos, el nivel de compromiso, el tiempo necesario, y los recursos humanos y financieros requeridos para alcanzar a los objetivos deseados.
- Planificar una campaña de incidencia de la misma manera que se planifica un proyecto de desarrollo, usando herramientas tales como el marco lógico.
- Incluir mecanismos de evaluación y monitoreo que hagan explícito cómo se pretende medir el impacto, los logros y las debilidades de la campaña.
- Usar mecanismos de evaluación y monitoreo internos y externos. Las evaluaciones internas ayudan a mantener la unidad del grupo impulsor. Una entidad externa podrá evaluar los alcances de la campaña de forma independiente e imparcial.

SECCIÓN 3. INCIDENCIA EN EL PODER LEGISLATIVO

En términos generales, podemos distinguir dos situaciones que tienden a incidir en la actividad parlamentaria: aquéllas destinadas a promover el tratamiento de un proyecto legislativo que mejore algún aspecto de la vida institucional y/o comunitaria (ya sea apoyando un proyecto existente o presentando uno nuevo) y aquellas actividades que tiendan a impedir o desincentivar, mediante el debate público, iniciativas legislativas que promuevan proyectos que atenten o pongan en peligro la vigencia de ciertas garantías o derechos ciudadanos o perjudiquen el interés comunitario.

Es importante tener en cuenta que no todos los problemas se solucionan con nuevas leyes. De hecho, la sobre reglamentación y/o la superposición de marcos legales (por ejemplo, cuando se superponen normativas locales, provinciales y nacionales) puede obstaculizar el efectivo cumplimiento del sentido reconocido en las normativas en cuestión.

A veces, solamente es necesario instalar un tema en la agenda de los legisladores o volver más efectivas las instituciones existentes.

Promover la discusión de un proyecto, ya sea para que el mismo sea aprobado o desestimado, supone realizar actividades a lo largo de un proceso en el que se pueden distinguir analíticamente las siguientes etapas que serán analizadas en el segundo capítulo del presente manual:

1. Identificación de un problema y definición de estrategias

En esta primera etapa, que precede a la actividad legislativa propiamente dicha, las actividades de incidencia consisten en la identificación de vacíos legales o problemas que requieren de una postura por parte del Estado, una toma de decisión, una política pública. En esta instancia, las actividades y/o estrategias apuntan a la transformación de un tema que quizás tiene interés para una organización o un grupo de organizaciones en cuestiones “socialmente problematizadas”, es decir, de interés para la opinión pública.

2. Elaboración, tratamiento y sanción de proyectos normativos:

Una vez que un problema ha sido identificado, y si se logró convertirlo en una cuestión “socialmente problematizada”, la sociedad civil debe hallar la forma de transformarlo en un proyecto de ley o de incidir en un texto normativo que ya esté siendo elaborado. Una vez que se ha consolidado un proyecto, el mismo ingresará en el Congreso o legislatura para su tratamiento y sanción.

Esta etapa comprende el conjunto de actividades de seguimiento y monitoreo del avance del proyecto desde su presentación hasta su sanción definitiva.

3. Implementación y cumplimiento de una ley:

Esta etapa, que en rigor transcurre por fuera de la actividad legislativa, es fundamental para hacer efectivo el texto que haya sido aprobado por nuestros legisladores. Las actividades que se emprenden a partir de la sanción de la ley procuran la reglamentación de la normativa y la implementación y el efectivo cumplimiento de lo establecido en el texto normativo aprobado.

En algunos casos puede requerir, además, la adhesión de las provincias.

En todas y cada una de las etapas, las organizaciones de la sociedad civil tienen posibilidades concretas de incidir en la actividad legislativa.

Más allá de las estrategias y líneas de acción que puedan desarrollarse acorde a cada una de las instancias anteriormente enumeradas, es necesario contar con una estrategia comunicacional clara y efectiva que logre impactar en la agenda mediática y alcanzar a la opinión pública con el objetivo de sensibilizar a aquellos políticos y tomadores de decisión que se encuentren vinculados con el tema en cuestión.

El destino de un proyecto se pone en juego en la posibilidad de atraer para sí un apoyo mayoritario.

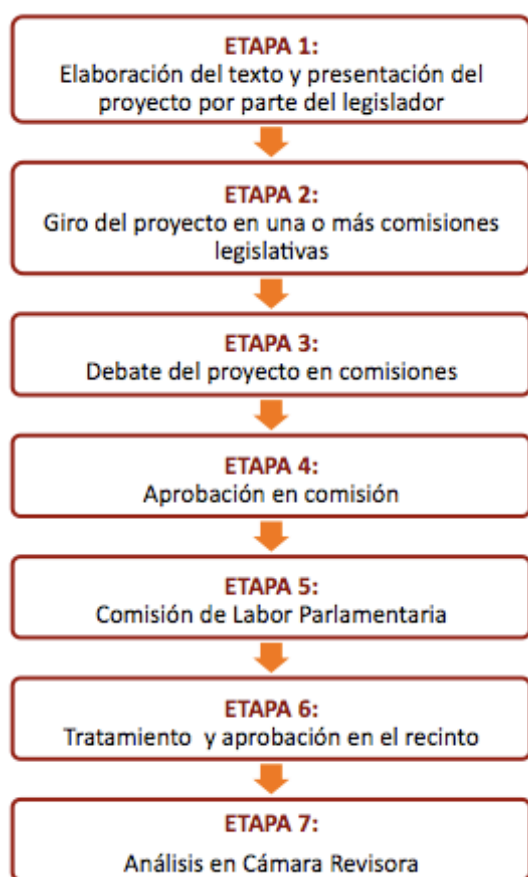
Si bien cada ciudadano puede actuar en forma individual, el apoyo de organizaciones civiles, gremiales, empresariales, religiosas y de los medios de comunicación, es un recurso fundamental para instalar el proyecto en la agenda pública y, en consecuencia, entre los temas de mayor prioridad para los legisladores.

Se puede acelerar o demorar un proyecto. También es posible incidir en el texto o discutirlo en el ámbito de las comisiones.

Los momentos más adecuados en el año legislativo para incidir en un proyecto de ley dependen de la temática del proyecto, del momento político y social del año, y del objetivo que se busque conseguir en la incidencia, aunque se pueden trazar algunas líneas generales.

Momentos para la incidencia legislativa

Describiremos aquí las etapas que, en líneas generales, debe seguir un proyecto para convertirse en ley y cuáles pueden ser los objetivos de incidencia según el momento. Es importante tener en cuenta que esta descripción está basada en el procedimiento legislativo nacional y por lo tanto, cada organización deberá averiguar cómo funciona dicho procedimiento en su jurisdicción. Sin embargo, graficar estos momentos puede ser de utilidad como guía para identificarlos en sus contextos particulares.



Etapas 1: Elaboración del texto y presentación del proyecto por parte del legislador.

Una ley tiene su origen, habitualmente, en la elaboración de un proyecto realizado por un legislador individual. Éste es el momento en que es más fácil discutir libremente con el legislador la articulación, los fundamentos y las incompatibilidades del proyecto. En general, el legislador todavía no ha debatido profundamente el texto con otros integrantes de su partido, excepto con aquellos que acompañen el proyecto como “cofirmantes”.

Asimismo, como se analizó con anterioridad, las organizaciones de la sociedad civil también pueden incidir en la etapa de elaboración de un proyecto mediante la presentación de una iniciativa popular o elaborando un proyecto propio y que se luego impulsado por un legislador nacional.

Además, existe a disposición otra herramienta fundamental de incidencia que merece especial atención: es el caso del Mecanismo de Elaboración Participada de Normas.

Con el objetivo de estimular la participación activa de la ciudadanía en el proceso de adopción de políticas y decisiones públicas, la Oficina Anticorrupción implementó este

EL CASO DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El Mecanismo de Elaboración Participada de Normas fue puesto en práctica para la elaboración del proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

La Oficina Anticorrupción difundió la implementación del Mecanismo de Elaboración Participada de Normas para la consolidación del proyecto de Ley de Acceso a la Información a través de los medios de comunicación mediante avisos institucionales en los diarios La Nación y Clarín. También se publicó el borrador del anteproyecto en las páginas web de la Oficina Anticorrupción y el Ministerio de Justicia.

Los talleres a los que fueron convocados empresarios, académicos, organizaciones de la sociedad civil, periodistas, miembros de medios de comunicación, consultoras y funcionarios que administran información del Estado, fueron realizados durante los meses de junio y julio de 2001. También fue consultado el Sr. Relator Especial de la Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión.

El documento consensuado con los sectores participantes fue presentado en el Congreso de la Nación, obteniendo media sanción en la Cámara de Diputados en mayo del 2003. Lamentablemente, en el Senado perdió estado parlamentario. Al día de la fecha la Argentina no cuenta con una ley nacional que regule el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo existe un proyecto con media sanción de Diputados, que podría ser tratada en los próximos meses por la Cámara de Diputados.

mecanismo, desde su Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, y ha sido reconocido y reglamentado mediante el Decreto 1172/03.

Este mecanismo es un sistema participativo que le permite al autor de un proyecto normativo acceder a información, puntos de vista alternativos y sugerencias de diferentes actores acerca del tema que se procura analizar, enriqueciendo la calidad de los proyectos y ampliando el consenso y legitimidad de los mismos. A su vez, este mecanismo otorga transparencia a un proceso que generalmente está reservado para los asesores y técnicos de los políticos.

El procedimiento consiste en someter al análisis y opinión de especialistas y sectores interesados la versión preliminar de un proyecto. Esto puede ser realizado a través de talleres, de internet, correo electrónico o dando a conocer el proyecto a través de los medios de comunicación. Las contribuciones no tienen carácter vinculante, pero todas las sugerencias, aportes y opiniones son consideradas y eventualmente incorporadas al proyecto.

Objetivos de incidencia: introducción de nuevos temas o modificación de temas en curso.

Para introducir nuevos temas que necesitan ser legislados la organización debe concentrarse en la etapa 1 del proceso legislativo.

Etapa 2: Giro del proyecto en una o más comisiones legislativas.

El legislador presenta el proyecto por la Mesa de Entradas de la cámara que conforma. Allí, se decide el giro que este proyecto tendrá para ser tratado en una o más comisiones legislativas.

La sola presentación del proyecto, sin embargo, no asegura que el mismo será discutido en las reuniones de la/s comisión/es en donde se presenta. Es generalmente el autor del proyecto quien tiene que convencer a los demás integrantes sobre la importancia de tratar ese tema en lugar de otros, con lo cual se abre aquí una instancia de negociación política.

Tabla: Cantidad de proyectos presentados en 2009 por comisión

Comisión	Cantidad de proyectos presentados en 2009 en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación	Proyectos que fueron presentados en 2009 y obtuvieron dictamen en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación	Porcentaje de dictamen de proyectos presentados en 2009
Comisión de Acción Social y Salud Pública	219	25	11%
Comisión de Discapacidad	49	4	8%

Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano	65	6	9%
Comisión de Familia, Mujer, Niñez y adolescencia	149	10	7%

Etapas 3: Debate del proyecto en comisiones

Una vez que el proyecto comienza a ser discutido hay que poner en conocimiento a los demás integrantes de la comisión -si es que no lo están- y la comisión puede invitar a personas ajenas a las cámaras para que expongan sus puntos de vista sobre el proyecto.

Objetivos de incidencia: introducción de nuevos temas o modificación de temas en curso.

Una vez que el proyecto ya ha sido elaborado, también existe la posibilidad de incidir cuando el mismo es tratado por las comisiones. En esta etapa es importante conocer quiénes son los legisladores que integran cada comisión e idealmente conocer cuál es la posición que sostiene cada uno con respecto al proyecto. Esta etapa es la instancia más abierta a la incidencia porque el debate en comisión es público, a diferencia de lo que ocurre en la primera etapa, donde el legislador trabaja individualmente en una iniciativa.

Las comisiones son grupos de legisladores, de distintos bloques, que forman un equipo en donde estudian proyectos relacionados con una misma temática. Las hay permanentes o especiales.

En las comisiones permanentes se realiza el debate primario de cada uno de los proyectos que ingresan a la Cámara de Diputados y Senadores. Por intermedio de sus presidentes, están facultadas para requerir informes y realizar todas aquellas diligencias que consideren necesarias para el estudio de los asuntos sometidos a su consideración. Además, pueden dictar su reglamento de funcionamiento interno y organizarse en no más de dos subcomisiones por razones de trabajo, por tiempo determinado y al sólo fin de profundizar el estudio de un asunto que así lo requiera.

Las comisiones comienzan su actividad en forma inmediata a la designación de sus miembros. Dictaminan los asuntos de su competencia durante todo el período de sesiones ordinarias. En caso de prorrogarse las sesiones ordinarias o convocarse a extraordinarias, las comisiones pueden seguir reuniéndose y dictaminar los asuntos sometidos a su consideración. Durante el receso pueden reunirse y estudiar los asuntos de su competencia, pero sólo dictaminar aquéllos que hagan a cuestiones internas de cada Cámara.

Los miembros de cada comisión nombran anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario, que pueden ser reelectos. El legislador que se desempeña como presidente de una comisión permanente no puede ser autoridad de otra comisión del mismo tipo. Por otro lado, cada comisión, tanto en Diputados como en el Senado, cuentan con un secretario administrativo, que depende de la Dirección de Comisiones y es personal de carrera permanente especializado en la temática.

Las comisiones cuentan con un presidente (máxima autoridad), dos vicepresidentes, secretarios, vocales y un secretario administrativo. El presidente es aquel que convoca y

conduce las reuniones, distribuye las funciones, determina la política que adopta la comisión según la prioridad asignada a los distintos temas o proyectos, concilia los diferentes proyectos que existan sobre una misma materia a legislar, etc. En general, los vicepresidentes de las comisiones de Diputados tienen un Vice 1° y un Vice 2°. Reemplazan al presidente, según el orden preestablecido, en caso de ausencia. Suelen distribuirse entre los bloques que siguen en importancia a la mayoría. Los secretarios, en Diputados suelen ser un total de tres. No cumplen una función determinada. Por otro lado, los Vocales son todos aquellos legisladores que perteneciendo a la Comisión no ejercen ninguno de los cargos anteriormente citados. Por último, el secretario administrativo de la Comisión, es un empleado de planta permanente que a lo largo de su carrera se fue especializando en los temas específicos de cada comisión. Asisten al presidente de la comisión en todos los quehaceres. Dirigen notificaciones, citaciones e invitaciones; llevan el registro de la asistencia de los diputados en las reuniones; preservan y actualizan el archivo legislativo y administrativo de la comisión; coordinan reuniones de asesores, entre otras tareas.

La Cámara de Diputados tiene 45 comisiones permanentes. El número de integrantes de las comisiones es determinado por Reglamento entre un mínimo de 15 y un máximo de 49 diputados, dependiendo de la comisión. La comisión con más integrantes es la de Presupuesto y Hacienda, con 49 diputados. La designación de los Diputados que integran las comisiones permanentes se realizará, en lo posible, en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara. Una vez instaladas sólo pueden dictaminar sobre los asuntos sometidos a su estudio hasta el 20 de noviembre de cada año, salvo resolución de la Cámara tomada por las dos terceras partes de los votos emitidos. Para el caso de las sesiones extraordinarias o de prórroga esta limitación se fija diez días antes de la fecha prevista para la culminación de las mismas.

Los miembros de las comisiones permanentes duran dos años, de no ser relevados mediante resolución expresa de la Cámara.

Listado de comisiones permanentes en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación

1. Asuntos Constitucionales
2. Legislación General
3. Relaciones Exteriores Y Culto
4. Presupuesto Y Hacienda
5. Educación
6. Ciencia y Tecnología
7. Cultura
8. Justicia
9. Previsión y Seguridad Social
10. Acción Social y Salud Pública
11. Familia, Mujer, Niñez Y Adolescencia
12. Tercera Edad
13. Legislación Penal
14. Legislación Del Trabajo
15. Defensa Nacional
16. Obras Públicas
17. Agricultura y Ganadería
18. Finanzas
19. Industria
20. Comercio

21. Energía y Combustibles
22. Comunicaciones e Informática
23. Transportes
24. Economías y Desarrollo Regional
25. Asuntos Municipales
26. Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios
27. Vivienda y Ordenamiento Urbano
28. Peticiones, Poderes y Reglamento
29. Juicio Político
30. Recursos Naturales y Conservación Del Ambiente Humano
31. Turismo
32. Economía
33. Minería
34. Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico
35. Análisis y Seguimiento de Normas Tributarias y previsionales
36. Población Y Desarrollo Humano
37. Deportes
38. Derechos Humanos y Garantías
39. Asuntos Cooperativos, Mutuales y De Organizaciones No Gubernamentales
40. Mercosur
41. Pequeñas y Medianas Empresas
42. Defensa Del Consumidor, Del Usuario y de la Competencia
43. Seguridad Interior
44. Libertad De Expresión
45. Discapacidad

La Cámara de Senadores tiene 24 comisiones permanentes integradas por quince miembros cada una. La designación de los senadores que integran las comisiones permanentes se realiza, en lo posible, en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara. Cada senador puede integrar cinco comisiones permanentes. Los miembros de las comisiones permanentes duran en ellas hasta la próxima renovación del Senado, de no mediar su renuncia.

Con la reforma del Reglamento Interno de la Cámara de Senadores, aprobada el 28 de noviembre de 2002, se redujo el número de comisiones permanentes de 47 a 24. Esto ha generado una importante reestructuración en cuanto a autoridades y empleados de las comisiones.

Listado de comisiones permanentes en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación

1. Acuerdos
2. Agricultura, Ganadería y Pesca
3. Ambiente y Desarrollo Sustentable
4. Asuntos Administrativos y Municipales
5. Asuntos Constitucionales
6. Ciencia y Tecnología
7. Coparticipación Federal de Impuestos
8. Defensa Nacional
9. Derechos y Garantías
10. Economía Nacional e Inversión

11. Economías Regionales, Micro, Pequeña y Mediana Empresa
12. Educación y Cultura
13. Industria y Comercio
14. Infraestructura, Vivienda y Transporte
15. Justicia y Asuntos Penales
16. Legislación General
17. Minería, Energía y Combustibles
18. Población y Desarrollo Humano
19. Presupuesto y Hacienda
20. Relaciones Exteriores y Culto
21. Salud y Deporte
22. Seguridad Interior y Narcotráfico
23. Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión
24. Trabajo y Previsión Social
25. Turismo

También existen las comisiones especiales, que como su nombre lo indican, se abocan a una tarea puntual. Estas comisiones pueden ser de carácter permanente o no y bicamerales o unicamerales.

Las comisiones especiales son creadas generalmente por una ley nacional. Muchas veces ocurre que a pesar de sancionarse una ley que obliga a las Cámaras a confirmar comisiones especiales, esto no sucede.

Cada reunión de comisión tiene su agenda. Esta contiene los temas a tratar durante la reunión y es elaborada por el presidente. La agenda de temas debe ser enviada con anticipación a los legisladores. En determinados casos, ellos pueden incluir temas a tratar.

La convocatoria a reuniones de comisión se programa siempre para horas que no coincidan con las de sesión de la Cámara. Asimismo, en las citaciones se consignarán los asuntos a tratar.

A pedido de por lo menos tres diputados integrantes de una comisión, se deben incorporarse al temario a considerar por la misma los asuntos entrados que ellos indiquen.

En la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires hay 24 comisiones permanentes (según el Art. 110 del Reglamento de la Legislatura de la CABA).

Listado de comisiones permanentes en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires

1. Asuntos Constitucionales
2. Comunicación Social
3. Cultura
4. Defensa de Consumidores y Usuarios
5. Derechos Humanos, Garantías y Antidiscriminación
6. Desarrollo Económico, Mercosur y Políticas de Empleo
7. Descentralización y Participación Ciudadana
8. Ecología
9. Educación, Ciencia y Tecnología
10. Justicia ,
11. Legislación del Trabajo

12. Legislación General
13. Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud
14. Obras y Servicios Públicos
15. Planeamiento Urbano
16. Políticas de Promoción e Integración Social
17. Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria
18. Protección y Uso del Espacio Público
19. Relaciones Interjurisdiccionales
20. Salud
21. Seguridad
22. Tránsito y Transporte
23. Turismo y Deporte
24. Vivienda

En la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires hay 36 comisiones permanentes (según el Art. 46 de la Cámara de Diputados de la PBA).

Listado de comisiones permanentes de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires

1. Asociación, Federaciones y Colegios Profesionales
2. Asuntos Agrarios
3. Asuntos Constitucional y Justicia
4. Asuntos Cooperativos y Vivienda
5. Asuntos Culturales
6. Asuntos del Conurbano
7. Asuntos Municipales
8. Asuntos Regionales y del Interior
9. Capacidades Diferentes
10. Ciencia y Técnica
11. Comercio Exterior
12. Derechos del Usuario y Consumidor
13. Derechos Humanos
14. Ecología y Medio Ambiente
15. Educación
16. Igualdad Real de Oportunidades y Trato
17. Industria y Minería
18. Intereses Marítimos, Portuarios y Pesca
19. Juventud
20. Legislación General
21. Mercosur
22. Niñez, Adolescencia, Familia y Mujer
23. Obras y Servicios Públicos
24. Políticas Sociales
25. Presupuesto e Impuestos
26. Prevención de Adicciones
27. Previsión y Seguridad Social
28. Producción y Comercio
29. Reforma Política y del Estado
30. Relaciones Parlamentarias

31. Salud Pública
32. Seguridad y Asuntos Penitenciarios
33. Tierras y Organización Territorial
34. Trabajo
35. Transporte
36. Turismo y Deportes

En la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires hay 24 comisiones permanentes (según el Art. 153 de la Cámara de Senadores de la PBA).

Listado de comisiones permanentes de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires

1. Asuntos Agrarios y Pesca
2. Asuntos Constitucionales y Acuerdos
3. Asuntos Municipales, Descentralización y Fortalecimiento Institucional
4. Comercio Exterior, Mercosur y Política de Integración Regional
5. Comercio Interior, Pequeña y Mediana Empresa y Turismo
6. Derechos Humanos y Garantías
7. Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo Humano
8. Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Técnica
9. Hacienda
10. Igualdad Real de Trato y Oportunidades y de Discapacidad
11. Industria y Minería
12. Labor Parlamentaria
13. Legislación General
14. Niñez, Adolescencia y Familia
15. Obras y Servicios Públicos
16. Organización Territorial y Vivienda
17. Presupuesto e Impuestos
18. Prevención de las Adicciones
19. Reforma Política y Reforma del Estado
20. Salud Pública
21. Seguridad
22. Trabajo y Legislación Social
23. Transporte, Puertos e Intereses Marítimos
24. Usuarios y Consumidores

Etapas 4: Votación en Comisión

Los integrantes de la/s comisión/es en donde se discutió el proyecto se expiden sobre el mismo. Pueden hacerlo con o sin disidencias. Las probabilidades de que un proyecto llegue al recinto con muchas disidencias son bajas.

Los dictámenes son la decisión adoptada por una o varias comisiones sobre un proyecto sometido a su consideración. Los dictámenes se realizan por escrito y pueden ser de diversos tipos: por unanimidad; por unanimidad con modificaciones al proyecto original; por la mayoría o por minoría (con o sin disidencias parciales). El dictamen de mayoría es aquel suscripto por la mayor cantidad de integrantes de una o más comisiones, o aquel que, a

igual cantidad de firmas integrantes de una o más comisiones, cuenta con la firma del presidente de la comisión o de quien presida el plenario de las comisiones. Por su parte, el dictamen de minoría es aquel suscripto por una cantidad de integrantes, de una o más comisiones, menor respecto a la cantidad de firmas que tiene el dictamen de mayoría. Asimismo puede emitirse un dictamen en minoría sobre un tema en particular cuando hayan fracasado dos reuniones anteriores convocadas para tratar ese tema.

Por ejemplo, luego de la media sanción en Diputados del proyecto de ley de modificación del Código Civil que permitía el casamiento entre personas del mismo género en julio de 2010, la comisión de Legislación General emitió tres dictámenes sobre el tema: uno de mayoría contra el proyecto que viene de la Cámara de Diputados, otro de minoría que lo apoya, y un tercero de Unión Civil sin derecho a adopción. Sin embargo, el último fue impugnado por el presidente provisional del Senado de la Nación, José Pampuro, ante el pedido del jefe de bloque del Frente para la Victoria, Miguel Ángel Pichetto. En su resolución Pampuro señala: “el dictamen impugnado que aconsejaba la aprobación de un proyecto que regula la unión civil, fue declarado inválido por ser contrario a lo dispuesto por el art. 81 de la Constitución Nacional, en virtud del cual ningún proyecto de ley que sea desechado totalmente por una de las Cámaras puede repetirse en las sesiones de aquel año. Por lo tanto en la sesión del día de mañana son tratados únicamente el dictamen de mayoría que consiste en el rechazo del proyecto que viene con media sanción de Diputados, y un segundo dictamen de minoría con seis firmas que aconseja su aceptación”.

De este modo, una comisión o varias analizando un proyecto dado a su consideración, realizan, al concluir la votación, un despacho de comisión sobre el proyecto en cuestión, que puede contener uno o varios dictámenes de una comisión o plenario de comisiones.

Objetivos de incidencia: aceleración, demora u oposición a un proyecto de ley.

Para acelerar, demorar o evitar la aprobación de un proyecto que no refleja el interés público es necesario llegar a los presidentes de los bloques y de las comisiones (etapas 3, 4 y 5). Son ellos quienes tienen autoridad para modificar el rumbo de un proyecto. La confección de redes de voluntarios en estas etapas es muy importante ya que los legisladores pueden mostrar mayor interés cuando ven que se está construyendo un consenso en la sociedad civil sobre un tema de interés público.

En algunos casos también se llama a audiencias públicas, que son un mecanismo mediante el cual las comisiones pueden convocar a la ciudadanía en general con la finalidad de conocer su opinión sobre un proyecto en particular que esté siendo estudiado por la comisión o por un plenario de comisiones.

En la Cámara de Diputados de la Nación, las comisiones pueden realizar audiencias públicas y abrir foros y video-chat de debates virtuales con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas y de carácter público o privado y organizaciones de la comunidad, sobre materias de su competencia. La decisión de llevar a cabo dichas actividades puede ser adoptada por la comisión o comisiones intervinientes, siempre que cuenten con la adhesión de la mayoría de sus miembros. Las audiencias se regirán por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal. Las autoridades de la comisión o comisiones determinan los requisitos de acreditación y modalidad de intervención de los participantes a la audiencia, los que deben constar expresamente en el texto de la convocatoria. Asimismo, las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de estas actividades no sean vinculantes. Estas opiniones y conclusiones deben ser formalmente receptadas por la comisión o

comisiones, e incluidas como antecedentes en el orden del día correspondiente al expediente o expedientes relacionados con el asunto para el cual se ha convocado.

En el caso de la Cámara de Senadores de la Nación, las Comisiones pueden convocar a audiencia pública para el tratamiento de proyectos o asuntos sometidos a su consideración mediante dictamen adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros. Las opiniones recogidas durante la audiencia pública son de carácter consultivo y no vinculante. Si la comisión emite dictamen sobre el asunto o proyecto tratado en audiencia pública, debe fundamentar su decisión explicitando de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y/o de los expertos en la materia –si los hubiera– y, en su caso, por qué razones las rechaza. Además se convoca a audiencia pública para la designación de jueces y conjuces de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público.

En 2009, a partir del tratamiento del proyecto de servicios audiovisuales, que ya contaba con sanción en la Cámara de Diputados, el Senado de la Nación convocó a audiencia pública para democratizar el debate. Debido a la gran cantidad de oradores inscriptos, tuvo que retrasarse el dictamen de comisión.

En 2010, la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires convocó a audiencia pública para debatir el nuevo régimen contravencional para la provincia.

En la Ciudad de Buenos Aires se realizan audiencias públicas con mucha asiduidad³, sobre todo para discutir modificaciones en el código de edificación urbano o por obras públicas. Por ejemplo, como se realizó en 2009, por la modificación de obras en el Arroyo Maldonado.

Etapas 5: Ingreso a la Comisión de Labor Parlamentaria

El proyecto entra en la cola de espera de la Comisión de Labor Parlamentaria. El objeto es que en esta comisión el proyecto sea incluido en el llamado “Plan de Labor”, la lista de proyectos que se tratarán en cada sesión. Esto depende de muchos factores: la relevancia de la comisión que le dio dictamen; la relevancia, en el partido al que pertenece, del autor del proyecto; y la relevancia del partido del autor dentro de la Cámara. Depende también del anclaje que exista en la sociedad civil y en los medios para que el proyecto sea tratado, entre otros.

La Comisión de Labor parlamentaria es aquella que pretende posibilitarle a la Cámara diversos medios para obtener una optimización de su labor, sistematizando sus tareas y acortando términos y plazos innecesarios. Por estos motivos, es su función preparar los planes de labor parlamentaria y canalizar determinadas mociones y pedidos de los legisladores, informarse acerca del estado de los asuntos en las comisiones, promover medidas prácticas para la agilización de los debates y proponer aquellas medidas que conduzcan a un mejor funcionamiento del cuerpo. Conforman estas comisiones, el presidente de la Cámara (y los vicepresidentes en el caso de la Cámara de Diputados) y los presidentes de los bloques –o quienes los reemplacen–, bajo la Presidencia del primero. Esta comisión se reúne por lo menos una vez por semana durante el período de sesiones y fuera

³ En la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires se publican las audiencias por mes: <http://www.legislatura.gov.ar/audiencias.php>

de él, cuando estime conveniente. Por lo general, se realiza horas antes de llevarse a cabo la sesión plenaria. La reunión es cerrada al público.

Etapas 6: Tratamiento en el Recinto Plenario

Los proyectos de ley son elaborados y presentados en una de las Cámaras. Esta Cámara es denominada “Cámara de origen”.

Incluido finalmente en el Plan de Labor, el cuerpo puede aprobar o rechazar el proyecto durante la sesión. Puede también introducirle modificaciones al texto original y disponer que retorne a la comisión, a los efectos de una reconsideración.

Las disidencias de los dictámenes de comisión se dirimen en la Cámara de origen, que sólo envía un proyecto a la cámara revisora.

Etapas 7: Cámara revisora

Aprobado por la Cámara de origen, es girado a la otra Cámara, que se denomina entonces “Cámara revisora”. En el caso de que la Cámara revisora apruebe sin modificaciones el proyecto, el mismo es girado al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Por el contrario, si el proyecto es aprobado con modificaciones en el recinto de la Cámara revisora, vuelve a la Cámara de origen.

Si ésta aprueba las modificaciones, la nueva ley es girada al Ejecutivo para su promulgación. Pero si la Cámara de origen no aprueba las modificaciones, el proyecto deberá volver a la Cámara revisora, que deberá reunir dos tercios de los votos para insistir en las modificaciones. De no ser así, prevalecerá la sanción de la Cámara de origen.

Dado el caso en que la Cámara revisora obtenga los dos tercios de los votos para insistir en las modificaciones, el proyecto regresa una vez más a la Cámara de origen, la que a su vez deberá reunir dos tercios de los votos para sostener su versión. De no ser así, prevalece la sanción de la Cámara revisora y la ley pasa al Ejecutivo para su promulgación.

Un proyecto de ley rechazado por una de las Cámaras no puede volver a tratarse en el mismo período legislativo en que se produjo el rechazo (ejemplo: [Ver cronología de la sanción de la Ley de Glaciares \(2007-2010\)](#))

Por otra parte, el Poder Ejecutivo tiene, según establece la Constitución, la facultad de vetar las leyes, aunque hayan sido aprobadas por ambas Cámaras. En ese caso el proyecto vuelve a la Cámara de origen, que puede determinar su nuevo tratamiento o bien pasarlo a archivo. El veto de promulgación parcial permite al Presidente de la Nación rechazar en parte un proyecto de ley sancionado por el Poder Legislativo, pudiendo promulgar el resto, siempre que no sean afectados la unidad y el espíritu de la Ley.

Momentos para la incidencia legislativa

Según vimos más arriba cada momento ofrece una oportunidad para que las organizaciones de la sociedad civil para incidir durante el proceso legislativo son las etapas: 3, 4 y 5

Cuadro IV: Cuadro Proceso Legislativo. Oportunidades para la incidencia

Elaboración del texto por el legislador	Es el momento en que un legislador está más abierto a escuchar sugerencias, porque se encuentra en la etapa de definición del texto y puede consultar a expertos en la materia.
Ingreso a la/s Comisión/es	Es la etapa en que el legislador busca consensos dentro de su partido, e incluso de aquéllos compañeros de comisión de otros partidos.
Discusión en Comisión/es	Es importante no perder tiempo en esta etapa. Las acciones de incidencia pueden requerir mucha celeridad. Ya sea para la difusión de alertas o para la organización de redes de apoyo. Conocer los juegos de poder, para llegar a los actores correctos a la hora de llevar el mensaje de nuestra causa. Una herramienta valiosa para las organizaciones de la sociedad civil es lograr presentarse como expositora ante el plenario de la Comisión.
Votación en Comisión/es	La votación es muy relevante porque las disidencias quedarán escritas en el Orden del Día y serán motivo de atraso del proyecto de ley en las sesiones plenarias. Durante este proceso se puede convocar a Audiencias Públicas para dar voz a las demandas y perspectivas ciudadanas.
Labor Parlamentaria	Las discusiones y la agenda de temas a tratar las conduce el partido mayoritario. Esta etapa sirve para dar a conocer puntos conflictivos de algunos proyectos o que necesiten de mayor discusión en comisiones. Es la última instancia para modificar el trayecto de un proyecto.

Recinto Plenario

Generalmente, los legisladores debaten los temas que van a sancionarse. Por ello, ésta es una etapa de poca acción colectiva, aunque es importante presenciar los debates en la sesión plenaria.

Obstáculos de la incidencia legislativa

Veamos ahora cuáles son los siguientes elementos que pueden afectar la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil sobre el proceso legislativo:

1) Acceso a la información: la condición básica para la incidencia efectiva en el proceso de elaboración, discusión y sanción de normas es el libre acceso a la información sobre el proceso mismo. De lo contrario, se frustra toda capacidad de monitoreo y control, no sólo por parte de las organizaciones de la sociedad civil sino también de ciudadanos en general, al tiempo que se alimenta un clima de hermetismo y oscuridad, y se empobrece sustancialmente el debate público. Es clave, además, tener en cuenta lo que establece cada cuerpo legislativo en su reglamento interno: en particular, la publicidad de las sesiones plenarias y las reuniones de comisiones, la forma de votación de los proyectos de ley en las sesiones plenarias (si el voto es nominal, es decir, que queda registrado el nombre del legislador y cómo votó, mecánico o por signos, es decir, que se consignan los votos negativos o positivos, pero no queda registrado cómo votó cada legislador), y la existencia o no del mecanismo de audiencias públicas (y si su convocatoria es obligatoria frente a determinados temas de interés público, o depende de la “buena voluntad” de los legisladores).

A través de la Constitución Nacional, se garantiza el derecho al acceso a la información pública. Sin embargo, aún no se cuenta con una ley nacional que lo garantice.

Del mismo modo, el Art. 75 Inc. 22 les otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales. Por ejemplo, tanto al Convención Americana sobre Derechos Humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, afirman claramente el derecho de libre acceso a la información.

En 2003, el entonces presidente Néstor Kirchner firmó un decreto que regula el acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo Nacional (Decreto 1172/2003). Además, el Congreso de la Nación está debatiendo un proyecto impulsado por diversas organizaciones que debe ser tratado en la comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados (Cámara Revisora en este caso). Luego, deberá ser tratado en el recinto. Todo esto debe ocurrir antes del 30 de noviembre de 2011, sino el proyecto perderá estado parlamentario.

2) Conocimientos sobre el proceso legislativo: la incidencia sin un conocimiento profundo de los procesos, los actores, sus competencias y responsabilidades en el Poder Legislativo, pierde fuerza y legitimidad. Los tiempos en el Poder Legislativo son largos e impredecibles. Esto influye de manera negativa en el armado de redes de voluntarios. No siempre es sencillo delinear una estrategia, y mucho menos si los procesos son largos y lentos (como suele suceder en el Poder Legislativo). Evitar la pérdida de tiempo y mantener el entusiasmo

de las personas involucradas son pilares fundamentales para cualquier campaña de incidencia.

El eje esencial de la tarea legislativa es el trabajo de las Comisiones. Por lo tanto, resulta imprescindible conocer los tiempos, las instancias, y todo aquello que esté relacionado con la producción de leyes. Afortunadamente existen hoy algunas herramientas que nos permiten acceder a esta información.

3) Conocimientos del tema de interés público en cuestión: un dato importante del proceso legislativo es que no todos los legisladores son expertos en los temas que tratan las comisiones a las que pertenecen. Esto es así por muchas razones y no necesariamente negativas. El porcentaje de reelección de los legisladores argentinos no es alto. Así, cada dos años entran al Congreso nuevos legisladores con poca experiencia en la tarea parlamentaria.

Esto abre la posibilidad a que grupos de interés relacionados con la temática a tratar trabajen junto a los legisladores. La tarea, sin embargo, debe ser pública para evitar conductas *lobbistas* que sólo respondan a intereses privados.

Cronología de los momentos más adecuados para la incidencia

Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sept	Oct	Nov	Dic
								A		
	B									
			C							
									D	

A: Periodo más apropiado para la aceleración/ demora de proyectos.

B: Periodo más apropiado para influir sobre los proyectos iniciales u originales.

C.: Periodo más apropiado para influir sobre los debates acerca de los proyectos.

D: No es un buen momento para ninguna de las iniciativas. Acaba de terminar el año legislativo. El presidente de la Nación puede llamar a sesiones extraordinarias pero él establece los temas a tratar. En general se trata de cuestiones de envergadura nacional, como la sanción del presupuesto nacional o de normas que implican emergencias.

SECCIÓN 4. LEGISLACION POR TEMA

Ambiente: Legislación sobre residuos sólidos

- A nivel nacional:

Ley 25.916 de 2004: Gestión de residuos domiciliarios [\(Ver norma completa\)](#)

Esta Ley determina los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas.

Define a los residuos domiciliarios como aquellos elementos, objetos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas.

La norma utiliza el término residuo domiciliario en consonancia con la amplia gama de residuos integrados en el concepto residuos sólidos urbanos, ya que comprende residuos de origen no sólo residencial, que es lo que *prima facie* se puede interpretar por “domiciliario”, sino también a los provenientes del aseo urbano y los de demás orígenes asimilables a aquellos (o sea, los que pueden ser gestionados en forma conjunta).

En cuanto al manejo de los residuos, establece su gestión integrada considerando la valorización y disposición final adecuada. Define la gestión integral como el conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí que conforman un proceso de acciones para el manejo de los residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. Esta gestión comprende las etapas de generación y disposición inicial, recolección y transporte, tratamiento, transferencia y disposición final de estos residuos. Fija a los siguientes como objetivos de la Ley:

- Lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población;
- Promover la valorización de los residuos domiciliarios a través de la implementación de métodos y procesos adecuados;
- Minimizar los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente;
- Lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final.

La norma establece, asimismo, la coordinación interjurisdiccional a cargo del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) y la Autoridad de Aplicación, actualmente a cargo de la SAsyDS. En su art. 23 establece que el organismo de coordinación tendrá los siguientes objetivos:

- Consensuar políticas de gestión integral de los residuos domiciliarios;

- Acordar criterios técnicos y ambientales a emplear en las distintas etapas de la gestión integral;
- Consensuar, junto a la Autoridad de Aplicación, las metas de valorización de residuos domiciliarios.

Establece las infracciones y sanciones, como así también las disposiciones complementarias. Dispone la obligación de efectuar una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) previa a la habilitación de los sitios de disposición final.

- Provincia de Buenos Aires:

Ley 13.592 de 2006: Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos ([Ver normativa](#))

La presente Ley tiene como objeto fijar los procedimientos de gestión de los residuos sólidos urbanos, de acuerdo con las normas establecidas en la Ley Nacional N° 25.916 de “presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios”.

Constituyen objetivos de política ambiental en materia de residuos sólidos urbanos: 1) Incorporar paulatinamente en la disposición inicial la separación en origen, la valorización, la reutilización y el reciclaje en la gestión integral por parte de todos los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. 2) Minimizar la generación de residuos, de acuerdo con las metas que se establezcan en la presente Ley y en su reglamentación. 3) Diseñar e instrumentar campañas de educación ambiental y divulgación a fin de sensibilizar a la población respecto de las conductas positivas para el ambiente y las posibles soluciones para los residuos sólidos urbanos, garantizando una amplia y efectiva participación social que finalmente será obligatoria. 4) Incorporar tecnologías y procesos ambientalmente aptos y adecuados a la realidad local y regional.

Créase el Registro de Tecnologías encargado de inscribir los proyectos presentados por las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, aplicables al tratamiento o la disposición final de residuos sólidos urbanos que no comprometan la salud de la población, los trabajadores y el ambiente (art.15)

- Ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA):

Ley 1.854 de 2005: Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos ([Ver normativa](#))

Se entiende como concepto de "Basura Cero", en el marco de esta norma, el principio de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado.

Art. 6º - A los efectos del debido cumplimiento del art. 2º de la presente ley, la autoridad de aplicación fija un cronograma de reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos que conllevará a una disminución de la cantidad de desechos a ser depositados en rellenos sanitarios. Estas metas a cumplir serán de un 30% para el 2010, de un 50% para el 2012 y un 75% para el 2017, tomando como base los niveles enviados al CEAMSE durante el año 2004. Se prohíbe para el año 2020 la disposición final de materiales tanto reciclables como aprovechables.

- A nivel nacional:

Ley 26.529 de 2009: Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud ([Ver normativa](#))

Contiene las siguientes definiciones:

a) Asistencia. El paciente, prioritariamente los niños, niñas y adolescentes, tiene derecho a ser asistido por los profesionales de la salud, sin menoscabo y distinción alguna, producto de sus ideas, creencias religiosas, políticas, condición socioeconómica, raza, sexo, orientación sexual o cualquier otra condición. El profesional actuante sólo podrá eximirse del deber de asistencia, cuando se hubiere hecho cargo efectivamente del paciente otro profesional competente;

b) Trato digno y respetuoso. El paciente tiene el derecho a que los agentes del sistema de salud intervinientes, le otorguen un trato digno, con respeto a sus convicciones personales y morales, principalmente las relacionadas con sus condiciones socioculturales, de género, de pudor y a su intimidad, cualquiera sea el padecimiento que presente, y se haga extensivo a los familiares o acompañantes;

c) Intimidad. Toda actividad médico - asistencial tendiente a obtener, clasificar, utilizar, administrar, custodiar y transmitir información y documentación clínica del paciente debe observar el estricto respeto por la dignidad humana y la autonomía de la voluntad, así como el debido resguardo de la intimidad del mismo y la confidencialidad de sus datos sensibles, sin perjuicio de las previsiones contenidas en la Ley Nº 25.326;

d) Confidencialidad. El paciente tiene derecho a que toda persona que participe en la elaboración o manipulación de la documentación clínica, o bien tenga acceso al contenido de la misma, guarde la debida reserva, salvo expresa disposición en contrario emanada de autoridad judicial competente o autorización del propio paciente;

e) Autonomía de la Voluntad. El paciente tiene derecho a aceptar o rechazar determinadas terapias o procedimientos médicos o biológicos, con o sin expresión de causa, como así también a revocar posteriormente su manifestación de la voluntad. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a intervenir en los términos de la Ley Nº 26.061 a los fines de la toma de decisión sobre terapias o procedimientos médicos o biológicos que involucren su vida o salud;

f) Información Sanitaria. El paciente tiene derecho a recibir la información sanitaria necesaria, vinculada a su salud. El derecho a la información sanitaria incluye el de no recibir la mencionada información.

g) Interconsulta Médica. El paciente tiene derecho a recibir la información sanitaria por escrito, a fin de obtener una segunda opinión sobre el diagnóstico, pronóstico o tratamiento relacionados con su estado de salud.

- Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA):

Ley 153 de 1999: Ley básica de salud de la Ciudad de Buenos Aires ([Ver normativa](#))

Contiene las siguientes definiciones:

- El respeto a la personalidad, dignidad e identidad individual y cultural;
- La inexistencia de discriminación de orden económico, cultural, social, religioso, racial, de sexo, ideológico, político, sindical, moral, de enfermedad, de género o de cualquier otro orden;
- La intimidad, privacidad y confidencialidad de la información relacionada con su proceso salud-enfermedad;
- El acceso a su historia clínica y a recibir información completa y comprensible sobre su proceso de salud y a la recepción de la información por escrito al ser dado de alta o a su egreso;
- Inexistencia de interferencias o condicionamientos ajenos a la relación entre el profesional y el paciente, en la atención e información que reciba;
- Libre elección de profesional y de efector en la medida en que exista la posibilidad;
- Un profesional que sea el principal comunicador con la persona, cuando intervenga un equipo de salud;
- Solicitud por el profesional actuante de su consentimiento informado, previo a la realización de estudios y tratamientos;
- Simplicidad y rapidez en turnos y trámites y respeto de turnos y prácticas.
- Solicitud por el profesional actuante de consentimiento previo y fehaciente para ser parte de actividades docentes o de investigación;
- Internación conjunta madre-niño;
- En el caso de enfermedades terminales, atención que preserve la mejor calidad de vida hasta su fallecimiento;
- Acceso a vías de reclamo, quejas, sugerencias y propuestas habilitadas en el servicio en que se asiste y en instancias superiores;
- Ejercicio de los derechos reproductivos, incluyendo el acceso a la información, educación, métodos y prestaciones que los garanticen;
- En caso de urgencia, a recibir los primeros auxilios en el efector más cercano, perteneciente a cualquiera de los subsectores;

Provincia de Buenos Aires:

Ley Nº11.620 de 1999: Ley de los Derechos de los pacientes con diabetes de Buenos Aires (con modificaciones introducidas por Ley 13977). ([Ver normativa](#))

Los habitantes de la Provincia de Buenos Aires que padezcan de Diabetes, gozarán de los siguientes beneficios:

- a) Provisión gratuita de insulina e hipoglucemiantes orales según se trate de diabéticos insulino dependientes o no insulino dependientes.
- b) Provisión gratuita de tiras reactivas para el control glucémico y glucosúrico o practica gratuita de análisis bioquímicos que correspondan según se les prescriba.
- c) Provisión gratuita de material descartable para la administración de insulina.

- A nivel nacional:

Ley 26.364 de 2008: Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas ([Ver normativa](#))

La ley penaliza la trata de personas para fines de explotación tanto sexual, laboral, extracción de órganos o de sumisión a la servidumbre. Y establece penas que oscilan entre tres a quince años de prisión.

Contiene las siguientes definiciones:

Trata de mayores de dieciocho años. Se entiende por trata de mayores la captación, el transporte y/o traslado —ya sea dentro del país, desde o hacia el exterior—, la acogida o la recepción de personas mayores de dieciocho años de edad, con fines de explotación, cuando mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima, aun cuando existiere asentimiento de ésta.

Modificación de la actual Ley de Trata. Tratamiento Legislativo

En la Cámara de Diputados de la Nación, en reunión conjunta, la Comisión de Familia y de Legislación Penal, lograron sacar un dictamen unificado para modificar la Ley de trata vigente, pero como la nueva norma no dejó conformes a opositores y oficialistas, no fue tratada en el recinto aún.

La iniciativa tiene como objetivo mejorar la ley que, desde 2008, tipifica como delito federal la trata de personas. Dicho delito incluye la captación de personas, ya sea para la explotación sexual, las prácticas de esclavitud o los trabajos forzados y la extracción ilegal de órganos y tejidos.

Uno de los principales fines de la nueva norma es aumentar las penas para estos delitos. En especial las mínimas que, por ser tan bajas, resultan excarcelables. Además, el proyecto contempla crear el “Programa Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas para la Protección y Asistencia de las Víctimas”.

Además, desde la Cámara de Senadores de la Nación, la ley de trata de personas es uno de los principales temas que está siendo abordado por la Comisión de Justicias y Asuntos Penales. Al respecto, están siendo analizados cuatro proyectos. Estos son el Expte. Nº 706-S-2010, de la senadora Beatriz Rojkés de Alperovich (FPV-PJ-Tucumán); el Expte. Nº 2447-S-2010, del senador Roy Nikisch (UCR-Chaco); el Expte. Nº 2711-S-2010, de la senadora Adriana Bortolozzi (Esperanza Fed.-Formosa) y la media sanción de la Cámara de Diputados.

El proyecto de la senadora Rojkés de Alperovich (FPV-PJ-Tucumán) crea la unidad de enlace para el seguimiento y tratamiento de temas vinculados a la trata y tráfico de personas, que

tendrá entre otros objetivos concentrar toda la información proveniente de las diferentes áreas que intervienen en todo lo relativo con la trata y el tráfico de personas.

El siguiente proyecto es el del senador Roy Nikisch (UCR-Chaco), por el cual se modifica la Ley de Prevención y Sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (Nº 26364). El principal punto que modifica el proyecto es sobre el consentimiento dado por la víctima, estableciendo que el mismo no constituirá causal de eximición de la responsabilidad penal.

En esta misma línea se encuentra el proyecto de la senadora Adriana Bortolozzi (Esperanza Fed.-Formosa) por la cual se excluye el consentimiento de la víctima como causa eximente de responsabilidad penal, civil o administrativa para el que cometiere el delito.

La modificación a la ley de trata gira en torno a dos cuestiones: 1) El consentimiento dado por la víctima no constituirá causal de eximición de la responsabilidad penal (reforma del Código Penal) y; 2) Los mecanismos de prevención.

Los puntos de acuerdo alcanzados fueron los siguientes:

- 1) Definición de trata: Se adoptará el concepto establecido en el proyecto de ley en revisión de la Cámara de Diputados. La trata es definida como “el ofrecimiento, la captación, el transporte, el traslado, la recepción o acogida de personas con fiDef de explotación, tanto si son realizadas dentro del país, en una o varias jurisdicciones; o desde o hacia otros países. El consentimiento dado por la víctima no constituirá en ningún caso causal de eximición de responsabilidad penal, civil o administrativa”.
- 2) Se deroga el art. 3 de la actual Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Nº 26.364) que distingue la trata para las personas menores a 18 años.
- 3) La sustitución del art. 145 (bis) del Código Penal que establece el dictamen de la Cámara de Diputados, que será reprimido con prisión de tres (3) a diez (10) años, el que ofreciere, captare, transportare, trasladare, recibiere o acogiere personas con fiLa de explotación, ya sea dentro del país, en una o varias jurisdicciones; o desde o hacia otros países.
- 4) La incorporación del art. 145 (quater) al Código Penal, que establece que será reprimido con prisión de tres (3) a ocho (8) años, el que con fi de explotación sustrajere, retuviere o destruyere documentos destinados a la acreditación de la identidad de la persona o su estado migratorio.
- 5) La sustitución del art. 140 del Código Penal: Se tipifica la figura de la explotación y de la reducción a la servidumbre.

A partir de estos consensos, se elaborará un borrador de dictamen, que será elevado a la reunión de senadores en las próximas semanas. Éstos tendrán que decidir si el consentimiento dado por la víctima constituirá o no caso causal de eximición de responsabilidad penal, civil o administrativa, dado que constituye ya una decisión política de los senadores.

En paralelo con la modificación de la actual ley de trata, se analizarán dos propuestas que trascienden la reforma del Código Penal y están vinculados con la creación de mecanismos y programas de prevención y coordinación.

Al respecto, el dictamen unificado de la Cámara de Diputados crea el Programa Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, con el objeto de constituir un ámbito permanente de acción y coordinación interinstitucional e interdisciplinario para el seguimiento de todos los temas vinculados a esta ley, la formulación sostenida de políticas de prevención y de protección de las víctimas y la prevención y sanción de los delitos de trata y explotación.

La segunda propuesta es la de la senadora Beatriz Rojkés de Alperovich (FPV-PJ-Tucumán) que crea la unidad de enlace para el seguimiento y tratamiento de temas vinculados a la trata y tráfico de personas, que tendrá entre otros objetivos concentrar toda la información proveniente de las diferentes áreas que intervienen en todo lo relativo con la trata y el tráfico de personas.

En la última reunión de asesores se decidió que incorporar la unidad de enlace para el seguimiento y tratamiento de temas vinculados a la trata y tráfico de personas al Consejo Federal, que fue establecido en el texto de dictamen de la Cámara de Diputados.

También en el capítulo de prevención y protección a la víctima se incorporó un proyecto de la senadora Liliana Negre de Alonso (Peronismo Fed.-San Luis) que capacita a pilotos y trabajadores del transporte aéreo y terrestre a detectar a víctimas de trata.

- Ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA):

Ley 2781 de 2008: asistencia integral a las víctimas de trata de personas ([Ver normativa](#))

La Ley garantiza la asistencia integral a las víctimas de trata de personas a efectos de contener la situación de emergencia social que las afecta, en el marco de lo establecido por la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su protocolo para "Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños"

- Provincia de Buenos Aires:

Decreto 978/10: Creación de la “Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación de la Trata de Personas”

Crear en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, la “Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación de la Trata de Personas”, con el objeto de participar en el diseño y proponer la articulación e implementación de políticas públicas destinadas a la prevención del delito de trata de personas, la asistencia de sus víctimas y la persecución de sus autores

Discapacidad

- A nivel nacional:

Ley Nº 26.378.de 2008: Ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ver Normativa)

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006, fue ratificada por el Congreso de la Nación Argentina el 21 de mayo de 2008 y promulgada en junio de ese mismo año.

El propósito de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Los principios de la presente Convención serán:

- a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- b) La no discriminación;
- c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- e) La igualdad de oportunidades;
- f) La accesibilidad;
- g) La igualdad entre el hombre y la mujer;
- h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

- a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
- b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;
- c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;
- d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;
- e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;
- f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño, universal en la elaboración de normas y directrices;
- g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;
- h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;
- i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

4. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y

las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

Ley N° 22.431 de 1981: Sistema de protección integral de los discapacitados ([Ver normativa](#))

Contiene las siguientes definiciones:

El Estado nacional —entendiéndose por tal los tres poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos— están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas.

Ley N° 24.308 de 1994- Concesiones Otorgadas a Discapacitados Para Explotar Pequeños Negocios ([Ver normativa](#))

La Ley obliga a otorgar en concesión, a personas con discapacidad, espacios para pequeños comercios en toda sede administrativa.

Ley N° 10592 de 1987 - Régimen jurídico básico e integral para discapacitados ([Ver normativa](#))

Contiene las siguientes definiciones:

- Sistemas de préstamos, subsidios, subvenciones y becas destinados a facilitar la actividad laboral y el desenvolvimiento social de las personas discapacitadas.
- Apoyar la creación de toda instancia protegida de producción y, en particular, los Talleres Protegidos de Producción, teniendo a su cargo la habilitación, supervisión y la puesta en funcionamiento del Registro de Talleres Protegidos de Producción, donde se asentarán los bienes que estén en condiciones de ofrecer los mismos.
- Promover la creación de Centros de Día, prestando asistencia técnica y financiera, así como normalizar la habilitación, registro y supervisión de los mismos, dentro del marco reglamentario dispuesto por dicho Ministerio.
- Promover el desarrollo de otros programas que brinden asistencia social a la persona discapacitada y su núcleo familiar, concientizando a la comunidad para lograr su integración y participación en la misma, a través de acciones que tiendan a la orientación y promoción individual, familiar y social del discapacitado.
- Ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA):

Ley N° 1502 de 2004 - Incorporación de personas con necesidades especiales al Sector Público de la Ciudad ([Ver normativa](#))

La Ley tiene por objeto regular la incorporación, en una proporción no inferior al 5 por ciento, de personas con necesidades especiales al Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 43 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

FUENTES DE LA COMPILACIÓN

- [1] [Fundación Cambio Democrático. Manual Construcción De Consenso: Los Procesos Colaborativos \(Edición Digital\)](#). FCD, Buenos Aires, 2011.
- [2] [Fundación Cambio Democrático. Manual Conflicto y desarrollo \(Edición Digital\)](#). FCD, Buenos Aires, 2006.
- [3] Jones, Mercedes. Informe de Relatoría del Programa de Fortalecimiento de las OSC. Sociedad Civil y Procesos de Incidencia. Foro del Sector Social. Buenos Aires, 2003
- [4] Foro del Sector Social. Manual de Participación e Incidencia para organizaciones de la sociedad civil. Buenos Aires, Temas, 2004.
- [5] Manual Género, Conflicto y Construcción de Paz (Documento de circulación interno)
- [6] PNUD. Programa Desarrollo De Capacidades De Facilitación De Procesos De Dialogo Democrático (Documento de circulación interno).
- [7] [Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia. Manual Básico para la Incidencia Política](#) (edición digital). WOLA. Washington, junio 2002
- [8] [Lumerman, Pablo. Transformación democrática- Una propuesta para el abordaje de los conflictos sociales](#) (Edición Digital). PrevCon-PCM. Lima, 2010
- [9] [Pruitt, B. y Thomas, P. Diálogo Democrático - Un Manual para Practicantes](#). PNUD, OEA, IDEA, ACDI, 2008.
- [10] [Partners for Democratic Change. Catalizadores Para El Cambio Democrático En Las Americas](#). Buenos Aires, Julio, 2010.

CITAS

- ⁱ Jones, Mercedes. Exposición en Programa De Capacitación Para Asociaciones De Pacientes. Encuentro De Intercambio Para Organizaciones De La Sociedad Civil. Buenos Aires, 2008.
- ⁱⁱ Elizalde Hevia, Antonio. Desarrollo a Escala Humana: conceptos y experiencias. Universidad Bolivariana. Texto para curso Agosto de 2000.
- ⁱⁱⁱ Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio (1989) Sociedad civil y cultura democrática: mensajes y paradojas. Santiago de Chile, CEPUR.
- ^{iv} Carmona, Rodrigo R. Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo. Citado en *Fundación Cambio Democrático, 2006*.
- ^v Róvere, Mario citado en Jones, Mercedes, 2003.
- ^{vi} Eyben R., 2004b, Relationships matter for supporting change in favour of poor people, Lessons for Change Nº8. Brighton: Institute of Development Studies. Citado en PNUD. *Programa Desarrollo Capacidades*.
- ^{vii} Citado en *PNUD, Programa Desarrollo Capacidades*.
- ^{viii} VeneKlasen, Lisa y Valerie Miller, "A New Weave of Power, People & Politics. The Action Guide for Advocacy and Citizen participation". Página 17. World Neighbors y The Asia Foundation, Oklahoma City, OK, 2002. Citado en Jones, Mercedes, 2003.
- ^{ix} Fundación Directorio Legislativo
- ^x Lederach (1996). Citado en *Lumerman, 2010*.
- ^{xi} Por ejemplo, Berger, G; Jones, M; Browne, M (2008) Relevamiento de Modelos de Colaboración entre Organizaciones Sociales. Bs. As. Centro de Innovación Social- Universidad de San Andrés. En: www.gestionsocial.org y Giddens, Anthony (2001) Las nuevas reglas del método sociológico: Crítica positiva de las sociologías comprensivas. Buenos Aires. Amorrortu.
- ^{xii} Lederach, John Paul. 1996. *Preparing for Peace. Conflict Transformation Across Cultures*. Syracuse University Press.
- ^{xiii} Herramientas de análisis de problemas (en algunos casos denominados análisis de conflicto) disponibles en *Manual de Conflicto y Desarrollo, Manual Diálogo Democrático*.
- ^{xiv} Arons, David. Citado en Jones Mercedes, 2003.
- ^{xv} Lederach, John Paul. Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas. Bilbao, Spain: Bakeaz y Gernika Gogoratuz, 1997 (2a edición – 2007).
- ^{xvi} Amidei, Nancy. Citado en Jones, Mercedes, 2003.