

El concepto de incidencia política. Explorando los elementos pre - dialógicos. Humberto Salazar

Si partimos del análisis del concepto enlazado a la imagen acústica –como plantea Saussure- lo primero que encontramos es que incidencia política es una expresión constituida por el encuentro de dos conceptos: “incidencia” y “política”

En cuanto al concepto incidencia, si nos remitimos a su definición, el término viene del verbo latino *incidere* (que significa caer en; dar con; ocurrir). Dicho verbo en su origen latino se compone del prefijo *in* (*en*) y *cadere* (*caer*). Con esa base, el término moderno adquiere varias acepciones: i) caer en falta o error; ii) recalcar o hacer hincapié; iii) lo que sucede en el curso de un asunto y tiene relación con ello¹.

Ante la duda de si esta definición es la adecuada para entender los fenómenos asociados a la incidencia política la respuesta que surge es que no. En efecto, cuando hablamos de incidencia nos referimos a otro tipo de concepto que está más cercano al verbo influir derivado del latín *influere*.

Así, la incidencia política, se entiende mejor, cuando se la caracteriza en la acepción de influencia política. Influencia que se expresa como un acto que está bien denotado en el origen latino de la palabra influir como: “*fluir hacia dentro, arrojarse dentro, desembocar, irrumpir, invadir, insinuar en, penetrar*”.

De hecho, buena parte de los estudios latinoamericanos que definen incidencia política en la línea de la proposición anglosajona de *Advocacy*, aquella acuñada por Craig Jenkins (1987) como “*intento de influir*” sobre las decisiones de elites institucionales encuentran pertinente esta forma de encarar, el concepto incidencia, convirtiéndolo en sinónimo de influencia, entendida esta como acción y efecto de influir, es decir, como un conjunto de acciones que “*producen*”, y por tanto, “*transforman, penetran, irrumpen, intervienen*”.

Si volvemos a remitirnos a la visión anglosajona de incidencia definida como *Advocacy*, pero esta vez, lo hacemos tomando la definición del *Advocacy Citizens Information Board*, este organismo lo define como un proceso de empoderamiento, como una vía para tener voz e involucrarse en los procesos de toma de decisión.

Como se ve, si en la variante anterior del concepto incidencia se afianzaba el carácter instrumental de esta, al concebirla como acción para transformar algo, en esta otra versión, la incidencia no es tanto un medio instrumental sino un proceso en sí mismo que decanta en la configuración de una actoría social.

Este punto es importante pues el hecho de que un actor tenga representado su punto de vista, significa, contar con un punto de apoyo al ejercicio de sus derechos².

La incidencia entendida en esta perspectiva, como proceso de *empoderamiento* de actores dirigido a tener voz para la toma de decisión incluye como elementos: por un lado, la existencia de intereses o puntos de vista –sean colectivos o de grupos subrepresentados como dirá Jenkins-; y por otra parte, el elemento participación. Estos dos factores son

¹ Diccionario de la lengua española 2005. Espasa-Calpe S.A., Madrid. Wikipedia.

² Nua Research Services The Information Process in Citizens Information Centre 2001, P13

determinantes en muchas de las vertientes de cómo se caracterizan y definen las estrategias de incidencia.

Esta línea de acepción tendrá correspondencia con una línea conceptual que enfatiza en el carácter sociocéntrico de los procesos de incidencia política. Es decir, se enfatiza en el rol que cumplen los actores. Esta mirada en muchos casos deja de lado el papel de las estructuras y los contextos.

A manera de ilustración, podemos citar la definición propuesta en el *Manual de Incidencia Política en VIH/SIDA* por la Asociación para la Salud Integral y Ciudadanía de América Latina (ASICAL)³.

Una tercera línea de aproximación prioriza respecto de la incidencia los elementos dialógicos. La incidencia, se concibe en ese marco, como el espacio en el que se gestan relaciones entre interlocutores, que para tener la calidad de tal, requieren ser considerados interlocutores legítimos. De esta manera la incidencia constituye un instrumento que favorece la participación de cara a obtener poder.

Esta corriente es cercana a las tesis habermasianas relativas a la configuración de la esfera pública que es donde se resuelven los procesos de incidencia Sociedad – Estado. Aquí la incidencia parte de la identificación de una relación de fuerzas que se produce entre el “*poder administrativo*” y el “*poder comunicacional*” que busca romper los fundamentos normativos que dan legitimidad al sistema burocrático administrativo.

Con base a lo dicho hasta aquí se puede decir que para hablar de incidencia se requiere incluir según los casos, de una forma a veces selectiva, a veces integral; la complejidad de las aproximaciones descritas.

Esto porque en unos momentos la visión instrumental propia a la acepción de incidencia como medio es relevante de cara a entender los niveles de eficacia en la selección de medios respecto de fines. En otros momentos, sin embargo, acudir a una concepción de incidencia en términos de proceso de empoderamiento, o de territorio de interlocución, es más efectivo cuando miramos la incidencia como un campo en el que los actores ponen en juego una serie de recursos y fuerzas en un plano netamente político.

¿Pero, qué pasa cuando añadimos el concepto política para caracterizar la incidencia?

Al respecto de este hay que decir que el mismo define el territorio en el que opera la incidencia, es decir, adjetiviza el tipo de incidencia de la que hablamos para otorgarle cualidades distintivas.

Katsberg - citado por Martinotti (1987:22)- refiriéndose al pensamiento político griego resalta que la “*politike*” solo se entiende en el contexto de la “*polis*” (*ciudad*), y de la relación entre “*polites*”, es decir, entre ciudadanos, entre *hombres libres*. Esta condición no se consigue entre bárbaros, es decir, entre “*basileia*” o “*tyrranis*”.

³ La incidencia política es un instrumento de participación ciudadana en el poder. Permite actuar en los distintos niveles de decisión institucional, municipal, estatal, regional, internacional del sistema político formal y no formal. Al contribuir al fortalecimiento del ejercicio pleno de la ciudadanía, aporta a la revitalización de la democracia. Se trata de un acercamiento entre el Estado y la sociedad civil –en este caso las comunidades GBLTTs - que garantiza opciones de participación en las decisiones de orden político, económico, social y cultural del Estado.

Aquí una primera condición que el concepto política trae al concepto incidencia es que el territorio donde se juega es el de las relaciones entre ciudadanos. Relaciones que implican procesos de intercambio con base a situaciones diferenciadas de actores respecto de los niveles de acumulación de distintos tipos de capitales.

En ese marco de campos sociales que se encuentran, por un lado fragmentados y por otro segmentados, la política aparece, en el origen helénico del concepto, como un “arte para el gobierno del ciudadano”, pero ojo, esta acepción más que asentarse en una racionalidad instrumental, se asienta en una perspectiva ética.

En efecto, la política en la concepción griega es un elemento relativo a la armonía que las “polis”, en cuanto sumun de las perfecciones de la vida en común, requieren. Se alcanza a través de un ejercicio de *anabasis* (perfeccionamiento) de los “*polites*”. De esta manera la política se constituye en un tipo de “bien” de carácter público⁴ - en tanto atañe a todos-, que para ser útil para la vida, requiere de la aplicación en la cotidianidad del “buen conocimiento”⁵.

Resalta en la visión griega de la política⁶, el hecho de que esta da cuenta de un tipo de relación entre los hombres que está marcada por la búsqueda de un fin, de un orden trascendente común, el cual requiere de la virtud como instrumento que abre las puertas del camino hacia la justicia y la felicidad.

Como se observa, este tipo de conceptualización enfatiza en lo prescriptivo, es decir, no indica lo que la política “es” sino lo que “debe ser”⁷. Y esta dicotomía, entre el “ser” y el “deber ser” es precisamente uno de los focos de tensión más importantes respecto de los cuales operan los procesos de incidencia en su relación con los sistemas y procesos políticos.

En efecto, la incidencia política es un proceso que requiere una exploración de los fines que se persiguen, que se construyen, en el marco de unas determinadas convenciones sobre lo que debe hacerse o debe evitarse para conseguir determinados resultados. El punto es que la brecha entre lo que se aspira de la política, y lo que verdaderamente es, o genera ésta, aparece como el campo sobre el cual la incidencia política actúa para acortar las distancias.

⁴ Esta afirmación, si bien supera la concepción griega aunque no le es totalmente ajena, recoge lo propuesto por Hanna Arendt en el sentido de que lo público indica, al mismo tiempo, mundo común, entendido como comunidad de cosas, que nos une, agrupa y separa, a través de relaciones que no supongan la fusión.

⁵ El llamado a la armonía y al orden exige, como dirá Platón, atender a la constitución de una estructura adecuada del orden interior del hombre, que consiste en una subordinación de la parte afectiva o irritable, a la racional.

⁶ En el relato de Platón sobre Protágoras, en el marco de una reflexión sobre el mito de Prometeo, el filósofo griego resalta que dado que este Dios del Olimpo no había tenido tiempo de robar la política, los hombres no podían vivir asociados y se despedazaban mutuamente. La política, en tanto don de los dioses, era de propiedad de Zeus, y sin ella, la armonía no era posible.

Pero los Dioses –para Platón- eran compasivos. Al continuar su relato rescata:

Zeus se compadeció entonces de la raza humana y encargó a Hermes que le proporcionara el pudor y la justicia. Pero debía hacerlo, además, no según la división del trabajo, como las demás artes, sino “a todos y cada uno”, ya que “si solamente las tuvieran algunos, las ciudades no podrían subsistir, pues aquí no ocurre como en las demás artes”. Y añadió Zeus: “Además, establecerá en mi nombre esta ley: que todo hombre incapaz de participar del pudor y de la justicia debe ser condenado a muerte como una plaga de la ciudad”.

⁷ Norberto Bobbio en relación a la definición de Política destaca que toda la historia de la filosofía política desborda de definiciones prescriptivas, comenzando por aquella aristotélica que afirma que el fin de la política no es el vivir sino el vivir bien (Bobbio 1976: 1246).

Este carácter teleológico – prescriptivo propio de los procesos de incidencia política. Es distinguido por Aristóteles en “*Ética a Nicómano*” cuando caracteriza la política como una ciencia que prescribe en nombre de la ley, lo que debe hacerse y lo que debe evitarse, en función “*del verdadero bien; el bien supremo del hombre*”.

Al respecto de la conceptualización clásica y de su aporte a la comprensión de las formas de entender la incidencia política se requiere relevar que la acepción griega de “*arte de gobernar al ciudadano*” parte de una correspondencia que existe –en la perspectiva helénica- entre la forma o estructura de la subjetividad de los individuos y la forma exterior de la Polis, del Estado (ver recuadro deconstrucción concepto de origen política).

Cuando la incidencia política se mira en el campo de las relaciones entre individuos, ocurren dos cosas. Por un lado, el fenómeno político se asocia a la actuación de determinados líderes sin los cuales no es posible entender un determinado proceso de cambio político. Segundo, la ética y la moral aparecen, como aspectos relevantes de la comprensión de lo político⁸.

La legitimidad aparece entonces, como un factor expreso de los procesos de incidencia, y las tesis sobre lo justo e injusto, adquieren centralidad.

Si miramos aquellos procesos de incidencia que centran sus estrategias y proposiciones en temas vinculados a la legitimidad, aparece un tipo de racionalidad donde lo ético, es central. En esta figura, el poder de una comunidad política, régimen, gobierno, e incluso el mismo Estado, se ve afectado por su necesidad de sustento normativo.

Vale la pena destacar que, la legitimación consiste en un punto de referencia para los actores, desde el que se mide el fundamento y los fines del poder, determinándose, si estos son compatibles o están en armonía con el propio sistema de creencias⁹. En esta vertiente las aproximaciones socio céntricas imperan.

Si por otra parte, nos remitimos a la definición moderna de política, sus acepciones nos traen nuevos elementos y formas de aproximación que delimitan el concepto incidencia.

En primer lugar, salta a la vista, que la definición moderna recoge de la dimensión clásica la noción de “*arte de gobierno*” pero reemplaza al ciudadano por el Estado. La ciudad – estado de la Grecia Antigua, esa cuyo número posibilitaba una participación del *Polite*, y que fue la raíz que sirvió para pensar y acuñar la voz *politike*, es reemplazada por el Estado Nacional, y con esto, el Estado se erige en el objeto de la política¹⁰.

⁸ En efecto, depende de la virtud política propia a los ciudadanos el alcanzar el bien supremo. Como diría Platón “*de la virtud política participan todos, y por lo mismo, pueden opinar sobre lo justo y lo injusto. Porque sin virtud política no se es hombre*” Para complementar lo dicho es necesario destacar que la virtud, es un elemento esencial de la concepción griega. El ser virtuoso implica un ejercicio ético que tiene connotaciones respecto de la armonía y la solidaridad necesaria para la vida en la *ciudad - estado*. Aristóteles en la famosa definición del hombre como *zoon politikon* (animal político), hace un llamado a la distinción del hombre respecto de otros seres vivos dado su don de hablar y su poder moral de juzgar, de tener juicio. Es ese juicio el que lleva al hombre al propósito del bien, a la solidaridad.

⁹ Por tal motivo, la legitimación actúa en pro de la conservación de los aspectos básicos de la vida política (Bobbio; 1976). Si el poder, por ejemplo del Estado, se lo considera, sea en su estructura u objetivos, contradictorio al sistema de creencias, este juicio negativo provocará un tipo de acción o comportamiento, caracterizada por Bobbio, como impugnación a la legitimidad.

¹⁰ Este cambio de sujeto es caracterizado por Hobbes como el pasaje del estado de naturaleza al estado civil, es decir de la anarquía a la arquia, del Estado apolítico al político, como resultado de que los individuos renuncian al derecho de usar cada uno su propia fuerza -que los iguala en el estado de naturaleza- para colocarlo en manos de una sola persona o cuerpo.

En relación a como se entienden los procesos de incidencia esto tiene consecuencias. Si el sujeto de la política es el Estado, el proceso político, por consiguiente, se desarrolla en el marco de un juego de relaciones donde las estructuras y las visiones estadocéntricas predominan.

En este esquema el Estado no tiene como interlocutores directos a los ciudadanos. Sus interlocutores serán otros sectores, básicamente el mercado y la sociedad civil. Y entre estos actores se definirán jurisdicciones, límites, los cuales por cierto serán móviles, y en muchos casos difusos.

En el juego del diseño de jurisdicciones que se establecen entre los sectores descritos una dimensión clave es aquella referida a “lo público”. En efecto, en los momentos en los que el Estado requiere consolidar su rol en relación a los otros sectores “lo público” se “estatiza”. De otro lado, en los momentos de crisis del Estado, “lo público” pasa a ser objeto de atención creciente de la Sociedad Civil, provocándose el fortalecimiento de una esfera pública no Estatal.

Si seguimos con la línea de argumentación, en el análisis del concepto moderno de política de cara a entender el campo que delimita el concepto incidencia, una dimensión que no puede dejar de ser atendida es la de poder. Especialmente, aquella que se refiere al poder político.

Una primera aproximación conceptual nos lleva a las definiciones clásicas. En principio, el término poder proviene del latín “Potere” cuya acepción es la de tener expedita la potencia de hacer una cosa. El término así da cuenta de la facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o hacer algo, y su significado en la antigüedad, era sinónimo de influencia, autoridad, gestión, fuerza, imperio¹¹.

Surge entonces como pregunta la siguiente: ¿de qué depende el poder político?

Establecido este como medio, el mismo nos remite a tres campos de recursos asociados. El económico, donde el poder se expresa en el uso de bienes dirigidos a inducir en los poseedores determinadas conductas. El ideológico, que se sustenta en la capacidad de influencia sobre los imaginarios, las ideas, asegurando reacciones y conductas adecuadas a los intereses en juego. Y el político propiamente dicho, que se basa en la posesión de instrumentos a través de los cuales se ejerce una fuerza coactiva cuya exclusividad se reserva a un grupo que ostenta el monopolio de la coacción y que es avalado como el único con la potestad de tenerla.

El Estado, el gran Leviatán imaginado por Hobbes, será el instrumento del poder político. Constituyéndose como diría Weber, citado por Bobbio, en una empresa institucional en la cual –y en la medida de la cual- el aparato administrativo tiene con éxito una pretensión

¹¹ A lo largo de la historia este concepto varía. Hobbes por ejemplo, define poder como *los medios para obtener alguna ventaja*. Russell, lo presenta como *los medios que permiten conseguir los efectos deseados*. Sin embargo, como elemento común a las definiciones, es observable que la dimensión de poder político reconoce como campo el dominio de unos hombres sobre otros hombres, o en su formulación estadocéntrica, de unas unidades sociales con respecto a otras.

de monopolio de la coerción física legítima, en vista de la actuación de los ordenamientos¹² (Bobbio; 1976: 1244).

En este marco, el Estado, -como instrumento para ejercer el poder- se constituye en un aparato de dominación, y su control, es el “key issue” de la política en términos modernos, pues a través de este, se pueden hacer efectivas las ventajas y conseguir los efectos deseados.

Hasta el momento hemos hablado del Estado, ¿pero qué se puede decir del gobierno?

En relación a las concepciones modernas de política, el gobierno viene a ser una expresión del ejercicio concreto del poder político. La facultad de gobernar, no lo ejercen todos, esto, pese a que definiciones como la de democracia¹³ aluden a un tipo de régimen de gobierno donde el pueblo en sentido general es el que ostenta el poder.

Por el contrario, el ejercicio de gobierno es un acto exclusivo reservado para personas o grupos que a través de diferentes medios alcanzan el poder político legítimo, y con esto acceden a la capacidad de discernir y elegir, de entre el conjunto de acciones para responder a las expectativas o intereses de la sociedad -cuyo cumplimiento está mediatizado por la acción del Estado-, aquellas que más sirvan a los intereses de un determinado proyecto.

Este es otro de los elementos claves para entender el terreno que impone la política a los procesos de incidencia.

En la política moderna propia a los sistemas democráticos actuales los intereses de los ciudadanos son “representados”, es decir, las decisiones son tomadas por representantes electos e implementadas por funcionarios designados en quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobierno.

Esto, en términos del análisis político, abre como dirá Przeworski un dilema que dicho autor expresa así: la cuestión de la representación radica en saber por qué los gobernantes, equipados con tales poderes, habrían de actuar en beneficio del interés de otros, de los ciudadanos, o al menos de cierta mayoría de ellos (Przeworski; 1998).

El tema es que el diseño mismo del Estado en el sistema democrático actual plantea como uno de sus problemas, que los políticos electos y la burocracia puede, y de hecho tiene, un conjunto de intereses propios que convierten al Estado en un blanco para la satisfacción de intereses particulares.

Lo cierto es que los ciudadanos pretenden que el ejercicio de gobierno se lo realice en función del interés del público, lo que significa, que el mandato que se otorga a los gobernantes y burocracia es para que estos se remitan a los intereses de la sociedad, y no a los suyos propios, ni los de minorías vinculadas a ellos. Como se puede ver, lo difícil, en esta relación *principal - agente* es que el agente actúe función del interés del principal.

¹² Con la burocracia y el ejército nacional se objetivizan las instituciones que han de llevar a términos concretos el poder político.

¹³ En este párrafo se está considerando la definición clásica de Democracia como Gobierno del Pueblo. Sin embargo, es claro que las definiciones modernas de democracia superan ampliamente la definición de origen del término.

Como dirá Przeworski, nada garantiza, que la intervención estatal de hecho será beneficiosa. Operando en un contexto de información limitada y sujetos a presiones por parte de intereses particulares, los funcionarios públicos pueden no saber cómo –o pueden no querer- comprometerse en acciones que promuevan el bienestar general, más que el de sus aliados privados, o el suyo propio (Przeworski; 1998).

El Estado entonces, en relación al ejercicio del poder administrativo se constituye en un campo que no es monolítico. Entender cómo se desarrolla la incidencia requiere entonces, ir hacia relaciones más específicas de actores y mirar el escenario de incentivos y restricciones; recursos; información; es decir, mirar cuales son los distintos capitales que se ponen en juego en la relación que se establece entre funcionarios, representantes y sociedad.

En esta línea, un factor adicional es que la “delegación” de responsabilidades que la sociedad hace a un determinado grupo para conducir –gobernar- el proceso social tiene efectos distributivos en relación al acceso a recursos y al poder político, que afectan a unos en detrimentos de otros. En ese marco, la incidencia política se constituirá en un proceso que participa en dicho juego de distribución.

Hay que aclarar, sin embargo, que el juego descrito es reservado a ciertos actores. Para que un determinado actor pueda participar de él, éste requiere, como ya se mencionó arriba, tener el atributo de ser reconocido como un *interlocutor legítimo* para los otros actores en juego. Así, la participación política se constituye para muchos no solo en un medio sino en un fin.

En correspondencia, con lo descrito, surgen concepciones de incidencia política que al enfatizar en el factor de actoría social terminan definiendo a la incidencia casi como sinónimo de participación política.

Por otra parte, si retomamos la idea de la incidencia como proceso que actúa sobre el escenario de distribución, es necesario recalcar que en la curva de posibilidades entre ninguna incidencia y total incidencia; el máximo nivel de afectación estará determinado por aquellos niveles de incidencia política que alcanzan a transformar las dinámicas del Estado –o también definidas como transformaciones de estructura-, y no solo, las acciones propias a estrategias gubernamentales específicas.

Otro elemento a anotar con respecto a los procesos de incidencia política es que respecto de ellos existen una serie de intangibles que se constituyen en factores decisivos. En efecto, una buena parte de los procesos políticos actuales, tiene como variables las interrelaciones que se producen entre sistemas de creencias o valoraciones que acuerdan o entran en disputa.

La opinión pública, la voluntad política, son aspectos relevantes de estas interrelaciones actuando sobre todo el sistema político, al poner o quitar sustentos a los fundamentos normativos del sistema¹⁴.

Habermas destaca que la única manera de influir sobre el “poder administrativo” es aportar con fundamentos normativos que puedan desvalorizar aquellos que son alegados por

¹⁴ En este esquema, los sujetos, entendidos como grupos o individuos, reclaman un espacio en el escenario de análisis. Esto se remite a visiones sociocéntricas que se enfrenta a visiones estado céntricas en las que los sujetos y su posibilidad de acción se encuentran claramente desplazados.

dicho poder como el sustento de racionalización a decisiones anteriormente inducidas. Esto hace que se erija un nuevo poder. El "poder comunicativo".

En palabras de Habermas: dado que el poder político permanece dependiente de fundamentos normativos (por su carácter jurídico), estos constituyen la calificación sobre la cual el poder comunicativo se hace valer (Habermas; 1990: 109).

Finalmente y para cerrar el tema, se puede identificar que entre el concepto clásico y el moderno, otro de los cambios que se operan, se produce a nivel del posicionamiento de un tipo de racionalidad de corte instrumental –que enfatiza en los medios- y que reclama espacios frente a aquella racionalidad más normativa –que enfatiza en los fines- que en los orígenes del concepto política era la predominante.

A partir de Maquiavelo se activa una serie de corrientes de pensamiento que enfrentan fines y medios. En efecto, el racionalismo moderno pone énfasis en la racionalidad instrumental erigiéndose esta como un factor que impulsa una progresiva neutralización del elemento valorativo o moral.