

v. 18 n. 31 São Paulo Dic. 2021



revista internacional
de derechos humanos

edición **31**

PRESIONANDO PARA EL CAMBIO

Margarida Lunetta y Ilan Vuddamalay

- *La promoción de políticas y el papel de los financiadores filantrópicos* •

RESUMEN

La Nueva Ley de Migración de 2017 fue un triunfo histórico para Brasil. Esta victoria fue el resultado de años de promoción de políticas por parte de distintas partes interesadas de la sociedad civil brasileña. El camino no fue fácil, pero el objetivo mereció la pena. Como las filantropías buscan habitualmente construir un futuro mejor, la promoción de políticas aparece como un elemento fundamental obvio para lograr un cambio de larga duración. Este artículo comparte las lecciones aprendidas al apoyar a Missão Paz y Conectas en su participación para que la ley fuese aprobada. Describe el papel de los financiadores filantrópicos al ir más allá de las inversiones y desplegar realmente el potencial de la acción colaborativa.

PALABRAS CLAVE

Promoción de políticas | Filantropía | Ley de migración brasileña

En la historia moderna, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han demostrado que la promoción de políticas¹ es uno de los medios más efectivos para transformar los sistemas estructurales, las actitudes y los comportamientos vigentes. Esto se debe a que la promoción de políticas va dirigida al corazón de donde ocurren los cambios realmente significativos: a las políticas y leyes que determinan cómo vivimos, cómo trabajamos y cómo hacemos negocios.

Nunca antes ha sido tan importante o urgente este trabajo. En un mundo donde impera la polarización ideológica, las restricciones fiscales y la disfunción social, el papel de las OSC en la lucha por la justicia y la igualdad puede resultar más crucial que nunca. Los financiadores filantrópicos también deberán desempeñar su papel; proporcionando una financiación vital y apoyo al fortalecimiento de capacidades en un momento en que los gobiernos están apagando fuegos en varios frentes debido a la pandemia de la COVID-19.

Cuando intereses opuestos luchan por ser escuchados, los OSC pueden aprovechar este momento para fortalecer las democracias. Además de promover una mayor transparencia en las políticas públicas y toma de decisiones legislativas. Las OSC encabezan la expresión de las demandas sociales por la justicia e impregnan la acción estatal por la defensa y expresión de nuestros derechos. Y mucho más que solo dirigir cambios en la política pública, la promoción de políticas cambia el propio sistema democrático al ampliar la participación y representación de grupos que a menudo son excluidos del proceso político de toma de decisiones.

Durante la última década, muchas OSC han sentido la necesidad de afinar sus teorías de cambio y el modo en que operan, encontrando en la promoción de políticas una estrategia más efectiva para lograr cambiar el sistema; llegar a las causas fundamentales de los temas en lugar de limitarse a los síntomas. Las organizaciones de financiación filantrópica están percibiendo cada vez más el valor de apoyar la promoción de políticas y la oportunidad de convertir esto en acciones y fortalecer las voces de los grupos que más desesperadamente necesitan ver cambios en las medidas políticas, económicas y sociales.

1 • Las victorias difíciles en la promoción de políticas son un esfuerzo colaborativo

Las filantropías y las OSC a las que financian proporcionan un contrapunto crucial a los grupos de presión de las corporaciones. Por todo el mundo, los grupos de presión de las corporaciones son más numerosos y gastan más que las ONG para que sus temas se incluyan en las agendas políticas. Pese a este significativo desequilibrio de recursos, los esfuerzos en la promoción de políticas están dando frutos por todo el mundo. La Comisión Europea recientemente se comprometió a introducir leyes obligatorias de diligencia debida en derechos humanos y medio ambiente (mHRDD, por su sigla en inglés) tras años de presión de las OSC. En EUA se está viendo como ideas previamente vistas como radicales están llegando al escenario político con la introducción del propuesto Nuevo Acuerdo Verde.²

En Brasil, la nueva Ley de Migración (Ley 13,445/2017) aprobada en 2017 constituye un claro ejemplo de una promoción de políticas colectiva. Fuertes alianzas entre distintos sectores, junto con el poder movilizador de la sociedad civil, condujeron a una victoria histórica que finalmente da una oportunidad a las comunidades de migrantes marginadas de obtener una condición migratoria documentada en el país.

El largo proceso para construir y lograr que se apruebe la nueva ley de migración brasileña es descrito en una publicación promovida por Conectas³ y Missão Paz,⁴ ambas ONG con sede en São Paulo, titulada *¡Extranjero, nunca más! Migrante como sujeto de derecho y la importancia de la promoción de políticas bajo la nueva ley de migración brasileña.*⁵ Apoyado por la Fundación Laudes, el artículo contiene una evaluación general de las estrategias de promoción política desarrolladas por las OSC brasileñas que busca servir como fuente de inspiración y aprendizaje para otras organizaciones de promoción de políticas trabajando en políticas migratorias y temas de derechos humanos en general.

Los descubrimientos compartidos en la publicación recién mencionada muestran sobre todo que los esfuerzos activos y estructurados tienen la capacidad de influenciar el desarrollo de leyes basadas en derechos humanos; y pueden lograr en última instancia la aprobación de leyes que aseguren estos derechos. Tales victorias son, por supuesto, difíciles de alcanzar. Como la promoción de políticas implica estar metido en complejos procesos legislativos, es una empresa que consume mucho tiempo y recursos. Construir fuertes relaciones y alianzas, desarrollar estrategias y enfoques específicos para las distintas partes interesadas, anticipar problemas y diseñar un buen plan de comunicación hace aumentar las posibilidades de un éxito final. Igual de importante es comprender las ‘reglas del juego’: cómo la burocracia estatal y los parlamentos funcionan, qué proceso siguen las leyes y las dinámicas de las oficinas y los líderes en las agencias gubernamentales.

Las OSC están en una buena posición para informar a los tomadores de decisiones y defender a las partes interesadas que puedan carecer de acceso al proceso de formulación de políticas. En muchos casos, las OSC involucran de modo activo o son guiadas por las comunidades directamente afectadas por las leyes que ellas están intentando cambiar. Y, a diferencia de burócratas o políticos, supervisan de cerca, analizan de modo crítico y trabajan en el mismo tema durante muchos años. De hecho, los responsables políticos a menudo se basan en la capacidad técnica y conocimiento académico de la sociedad civil para proyectos de enmienda, mejorar textos legislativos y desarrollar argumentos plausibles y viables para defender sus puntos de vista.

Tal conocimiento profundamente práctico e histórico del tema de la migración otorgó legitimidad y credibilidad a las negociaciones con los responsables políticos en Brasil. La participación de organizaciones comunitarias tales como Missão Paz, con su amplia experiencia en proporcionar asistencia directa a migrantes desde 1939, significó que podían influenciar las opiniones al compartir ejemplos convincentes y de la vida real de las dificultades a las que se enfrentan las comunidades de migrantes. Combinaron esto con la amplia experiencia

de Conectas en influenciar al congreso brasileño y su capacidad de movilización. Juntas, las organizaciones formaron una coalición formidable junto a otras en este espacio.

El desarrollo de un nuevo marco legal para migrantes es una prueba de que las mejores políticas públicas son creadas de un modo participativo que involucra a legisladores y representantes de la sociedad civil. Si no se valora el compromiso social, acabamos teniendo que vivir con políticas públicas ineficaces o incluso situaciones trágicas, dice Marcel Gomes, director de Reporter Brasil.⁶

La victoria en la ley de migración ofrece varias lecciones sobre una promoción de políticas exitosa:

I - Utiliza el poder de la comunicación

Un relato poderoso y pruebas claras y precisas posibilitan a las OSC generar presión popular sobre los temas, sobre todo a través de un uso eficaz de los medios de comunicación. Sin embargo, la máquina publicitaria necesita ser utilizada de un modo inteligente y con cuidado para que la presión pública no haga que las negociaciones con las principales partes interesadas se vuelvan inviables. Una buena estrategia de comunicación es fundamental para mantener este delicado equilibrio.

II - Negocie con flexibilidad

Identificar aliados (y oponentes) parlamentarios es otro paso crítico para que las OSC logren influenciar a otras organizaciones en momentos clave y desarrollar contraargumentos para defender sus posiciones. Aunque los puntos de vista diametralmente opuestos llaman más la atención, de hecho, debido a la complejidad del proceso legislativo, la promoción de políticas siempre es canalizada en la dirección del consenso y requiere que uno negocie con objetivos claros pero también con flexibilidad.

III - Crea redes de confianza colaborativas

En la lucha por una ley de migración más justa en Brasil, las OSC optimizaron las oportunidades de promoción en espacios de diálogo público. Utilizaron foros existentes como consejos, comités, encuentros y audiencias, creando asimismo los suyos propios por medio de seminarios, eventos, debates y conferencias.

Con tantos potenciales puntos de interacción entre el Estado y la sociedad, la promoción de políticas debe ser un esfuerzo colaborativo. La llamada al cambio debe de ser clara, convincente y venir de todas partes. La victoria de la ley brasileña de migración fue luchada por un grupo de organizaciones que estableció un vínculo de confianza y una red de apoyo basada en conocimientos y áreas de actividad complementarios. Tales alianzas son cruciales para poder sostener la energía durante largos periodos de tiempo.

Lo que aprendimos del caso de estudio brasileño es un proceso multifacético que es ‘hecho haciendo’; es decir, en la práctica, probando, aprendiendo y adaptando. Es importante tener principios y objetivos claros, saber dónde se quiere ir, negociar sin descanso y trabajar en varios frentes al mismo tiempo. También es necesario estar preparado para elementos que puedan emerger de modos sorprendentes; como la apropiación de temas por opuestos grupos de interés;⁷ y comprender cómo interpretar y ‘jugar’ al ajedrez político utilizando los elementos institucionales y personales. Todo esto tiene que hacerse en colaboración con otras organizaciones y partes interesadas comprometidas.

2 • Mejorando el papel de las filantropías financiadoras

La sociedad civil ha acumulado mucho aprendizaje, lo que hace de las OSC, movimientos sociales, organizaciones de trabajadores/as y académicos/as, entre otros, aliados poderosos en la formulación de leyes y políticas públicas. Las organizaciones filantrópicas, tales como Humanity United, la Fundación Laudes, la Fundación Ford y la Fundación Rockefeller, son una parte importante de este escenario y están aprendiendo todo el tiempo. Apoyar la promoción de políticas en diferentes partes del mundo y distintos sectores como la moda, finanzas y el entorno construido ofrece oportunidades valiosas para la Fundación Laudes y sus socios de observar, medir y reflexionar acerca del papel de las filantropías en el proceso de promoción de políticas.

¿Qué nos dicen estas experiencias sobre cómo las filantropías pueden cumplir mejor su papel de apoyo?

En primer lugar, es crucial aceptar que la promoción de políticas no es un camino llano y fácil para conseguir cambios. Comprender el paisaje de las políticas y cómo y por qué la promoción de políticas puede ayudar a una organización filantrópica a cumplir su misión debería ser un aspecto fundacional de cualquier estrategia de financiación. Escoger la manera de abordar la promoción de políticas también es importante. Una cuestión fundamental a plantearse es: ¿la estrategia se basa en reunir a las principales partes interesadas, facilitar a otras, producir investigación, dirigir directamente una promoción de políticas o es una combinación de distintas tácticas? Alinear la organización a los objetivos y a la estrategia es clave para navegar complejos cambios de sistemas y procesos de promoción de políticas.

Pero incluso con una estrategia clara y pragmática para lograr un objetivo deseado, los hitos y mediciones del éxito necesitan ser flexibles. Los objetivos de la promoción de políticas son a largo plazo, y el progreso es creciente, gradual y desigual. Los contratiempos son una parte previsible de la jornada ya que el contexto político, social y económico es imposible de controlar. Los procesos de formulación de políticas también son complejos, con puntos variables de impacto potencial por el camino. Todas las estrategias de financiación deberían ser adaptables. Las filantropías necesitan demostrar su confianza en las organizaciones asociadas, pues las tácticas e incluso los objetivos pueden ir cambiando dependiendo de las oportunidades y desafíos que surjan.

Aunque es fácil contar el valor que aportan las filantropías al proceso de promoción de políticas solo en dólares, hay muchas más cosas además del apoyo financiero directo que pueden aportar para crear capacidad. Ofrecer formación y asistencia técnica relacionada a la promoción de políticas y presentar a los beneficiarios de la promoción de políticas a través de comunicaciones son siempre valores añadidos. Las filantropías también tienen acceso al conocimiento y recursos que pueden apoyar servicios concretos, tales como el análisis de políticas, reunión de pruebas, servicios jurídicos y ayudando a construir narrativas públicas que favorezcan las posiciones de los asociados en las discusiones sobre políticas.⁸

Las filantropías pueden desempeñar un papel en la construcción de redes, cultivar alianzas y reunir a las principales partes interesadas. Tal exposición puede ayudar a los beneficiarios a construir coaliciones y credibilidad con líderes en los sectores público y privado, que, a su vez, incrementan su influencia, la eficacia de sus esfuerzos de promoción de políticas y sus oportunidades de captación de fondos. Cuando varias organizaciones de distintos movimientos buscan juntas un objetivo común puede ser mucho más eficaz que cuando hay objetivos divergentes u opuestos estirando en distintas direcciones. También puede aportar un debate sano y tácticas diversas a la estrategia de promoción de políticas. Los financiadores filantrópicos pueden impulsar diálogos y colaboraciones constructivas entre las organizaciones y grupos de apoyo de promoción de políticas para minimizar la competencia por recursos. Tales esfuerzos tienden a ser más eficaces cuando son fomentados con la formación de vínculos y redes, en lugar de encomendados a través de la otorgación de subvenciones.

Por último, es crucial expandir la capacidad de las organizaciones trabajando en la promoción de políticas y confiar que son las mejor posicionadas para saber dónde hay que asignar recursos para aumentar la eficacia. Modelos de financiación sin restricciones, de varios años, permiten a las OSC ampliar su conocimiento y construir su capacidad de promoción de políticas en pasos graduales adaptándose al mismo tiempo a los cambios que van surgiendo. Por supuesto, en ciertas situaciones, puede ser preferible apoyar la promoción de políticas mediante subvenciones para una actividad específica, como la producción de un informe sobre un tema específico de políticas. En tales casos, tanto los asociados como los financiadores deben ser transparentes sobre el compromiso; y tener preparado un plan de salida.

A fin de cuentas, apoyar la promoción de políticas puede involucrar muchos elementos dependiendo del horizonte de tiempo, geografía y contexto social y político. Y la complejidad de cambiar políticas significa que no es fácil atribuir las victorias a una alianza específica, acción estratégica o momento concreto.

Entonces, ¿cómo medimos el éxito? ¿Únicamente en el cambio de una política o ley o incluye una esfera de influencia más amplia como cambios en el discurso, utilización de estudios concretos por parte de los responsables políticos y búsqueda conjunta de objetivos en políticas por parte de distintas partes interesadas? ¿Y qué ocurre cuando una ley o política cambia? Estamos aprendiendo más sobre esto de nuestros asociados

al ir avanzando. Lo que ya está claro es que los financiadores necesitan quedarse con las OSC a largo plazo para apoyar la supervisión, implementación y el uso eficaz de la legislación para provocar cambios en escenarios del mundo real.

3 • Conclusión

La promoción de políticas, y el proceso de apoyarla, es complejo, y no hay un manual sobre cómo debería hacerse. Sin embargo, hay lecciones y puntos de atención que pueden ayudar a las OSC y filantropías a avanzar en sus objetivos conjuntos de promoción de políticas.

La experiencia de muchas filantropías, incluyendo la de la Fundación Laudes, muestra que mantener relaciones continuas, abiertas y basadas en la confianza, con los asociados puede ayudar a alinear las expectativas desde del comienzo y fomenta que los socios desarrollen ambiciones realistas en un modo que refleje el entorno en el que operan. En la Fundación Laudes, continuamos mejorando y desarrollando nuestro enfoque por medio de conversaciones periódicas con nuestros asociados individualmente y en grupos durante todo el ciclo de vida de las subvenciones. También contactamos y consultamos con los asociados en momentos clave del desarrollo de la fundación, sobre todo cuando estamos desarrollando estrategias y afinando los procesos de otorgación de subvenciones que impactan directamente en las asociaciones (como la supervisión, evaluación y pautas para el aprendizaje). Por ejemplo, en la Fundación Laudes, hemos desarrollado una metodología basada en la rúbrica para ayudarnos a construir conjuntamente con nuestros asociados una comprensión de nuestra contribución al cambio de sistemas en entornos complejos.⁹ El sistema de rúbrica nos ha ayudado a equilibrar las dinámicas de poder desigual de los procesos de supervisión y evaluación, aportando más autenticidad, transparencia y aprendizaje real entre Laudes y los socios.

Además, para que la experiencia de otorgación de subvenciones sea un proceso de aprendizaje, las filantropías necesitan crear un entorno seguro donde los beneficiarios se sientan cómodos comunicando los desafíos a los que se enfrentan y donde las filantropías puedan adaptar y compartir lecciones con sus pares. En otras palabras, el apoyo a la promoción de políticas tiene que ser mucho más profundo que los bolsillos de las filantropías financiadoras.

NOTAS

1 • La promoción de políticas o “advocacy” puede ser definida como el acto de alzar la voz públicamente en nombre de un individuo, grupo o causa para que se lleve a cabo un cambio en las políticas o prácticas que les beneficie. Fuente: Reforma Laboral para Todos, Página principal, s.d., visitado el 1 de septiembre de 2021, <https://reformalaboralparatodos.mx/>.

2 • Para más información sobre el voto del Parlamento Europeo en marzo de 2021 que aprobó, por gran mayoría, nuevas leyes de la Unión Europea exigiendo a las empresas llevar a cabo diligencia debida en medioambiente y derechos humanos, ver: “MEPs: Companies must no longer cause harm to people and planet with impunity,” European Parliament, March 10, 2021, visitado el 1 de septiembre de 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210304IPR99216/meps-companies-must-no-longer-cause-harm-to-people-and-planet-with-impunity>. El compromiso inicial de adoptar la legislación fue realizado en 2020 por el Comisario europeo de justicia. “European Commission promises mandatory due diligence legislation in 2021”, Business & Human Rights Resource Centre, April 30, 2020, visitado el 1 de septiembre de 2021, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/european-commission-promises-mandatory-due-diligence-legislation-in-2021/>.

3 • Conectas Human Rights, Página principal, s.d., visitado el 1 de septiembre de 2021, <https://www.conectas.org/>.

4 • Missão Paz, Página principal, s.d., visitado el 1 de septiembre de 2021, <http://www.missaonspaz.org/home>.

5 • Ebenézer Marcelo Marques de Oliveira y Cyntia Sampaio, “Estrangeiro, nunca mais! Migrantes como sujeito de direito e a importância do advocacy pela nova lei de migração brasileira.” Conectas, 2020, visitado el 1 de septiembre de 2021, https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/03/Estrangeiro-Nunca-Mais_Livro-Lei-de-Migracao1.pdf.

6 • Una entrevista de la Fundación Laudes llevada a cabo por correo electrónico el 5 de mayo de 2021.

7 • Un ejemplo relacionado a la nueva ley brasileña de migración es la apropiación simplista de temas relacionados a la migración por grupos políticos xenófobos opuestos a la comunidad de derechos humanos.

8 • Fundación William y Hewlett y Fundación Ford son ejemplos que han invertido en la creación de redes para posibilitar la coordinación entre organizaciones, proporcionando consultores expertos y espacios de encuentro. Loren McArthur, “Four Promising Practices for Philanthropies to Advance Advocacy and Policy Change.” The Center for Effective Philanthropy, 30 de mayo de 2019, visitado el 1 de septiembre de 2021, <https://cep.org/four-promising-practices-for-philanthropies-to-advance-advocacy-and-policy-change/>.

9 • “Measurement and Learning Approach,” Fundación Laudes, s.d., visitado el 1 de septiembre de 2021, <https://www.laudesfoundation.org/grants/rubrics>.

**MARGARIDA LUNETTA** – *Brasil*

Margarida Curti Lunetta ha trabajado para distintos programas en el campo de la filantropía corporativa en temas que van desde el desarrollo de las comunidades rurales hasta la economía circular y los derechos laborales. Antes de unirse a la Fundación Laudes, trabajó para el Instituto Ethos durante ocho años apoyando a empresas de diversos sectores en el desarrollo de sus estrategias y objetivos de sostenibilidad.

contacto: m.lunetta@laudesfoundation.org

**ILAN VUDDAMALAY** – *Suiza*

Ilan Vuddamalay es la directora senior de programas del equipo de derechos laborales en la Fundación Laudes, donde trabaja para apoyar a asociaciones en la promoción de políticas en la Unión Europea dirigidas a fomentar incentivos para la responsabilidad corporativa. Ha trabajado previamente en el campo de la filantropía y la economía circular, la ayuda humanitaria, el compromiso del empleado y el desarrollo de la pequeña empresa.

contacto: i.vuddamalay@laudesfoundation.org

Recibido en mayo de 2021.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa.



“Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”