

Incidencia y Presión Política por una Asociación de Gobiernos Locales (AGL)

ESTE ES UN PRODUCTO DE VNG INTERNATIONAL

El objetivo del documento es ofrecer una guía sobre cómo hacer la incidencia y presión política desde la sede de una ALG. Además de ser una guía práctica, el documento sensibilizará al lector acerca de las tareas típicas de una Asociación de Gobiernos Locales y de su desempeño en el trabajo de incidencia, como plataforma y como organización que presta servicios a sus miembros. Esperamos que este documento los ayude a definir su enfoque, les brinde sugerencias útiles y concretas y, por último, pero no por ello menos importante: ¡los inspire para ponerse en marcha!



Incidencia y Presión Política por una Asociación de Gobiernos Locales (AGL)



Colofón

Publicación realizada en el marco del programa LOGO South 2003-2010 de la VNG para el Fortalecimiento de Asociaciones de Gobiernos Locales.

Colaborador principal

Peter Kramer (experto de VNG International)

Otros colaboradores

Jorge Calderón (experto de VNG International)

Tony du Sautoy (experto asociado de VNG International)

Arthur Wiggers (co-director de VNG International)

Anne-Lies Risseeuw (directora de proyectos de VNG International)

Diseño

Bertine Colsen

[©] 2008 VNG International

Esta publicación forma parte de una serie de documentos para las Asociaciones de Gobiernos Locales, todos disponibles en VNG Internacional. Esta serie se hizo posible mediante la colaboración financiera del Ministerio de Cooperación al Desarrollo de los Países Bajos y la VNG, la Asociación de Municipios de los Países Bajos.

VNG International

La Haya, Países Bajos

correo electrónico: vng-international@vng.nl

tel : +31 (0)70 373 8401

fax : +31 (0)70 373 8660

www.vng-international.nl

Contenido

Introducción 5

1 Incidencia y Presión Política por una Asociación de Gobiernos Locales 7

- 1 Propósito de la incidencia y de la presión política**
- 2 Incidencia y presión política: dos componentes de un proceso**
- 3 Participación de los miembros en el proceso**
- 4 Persuasión, comunicación y planificación estratégica**
- 5 Una Asociación de Gobiernos Locales tiene una sola cara**
- 6 ¿Distintas Asociaciones de Gobiernos Locales en un mismo país?**
- 7 Comprender la dinámica política y el ámbito de aplicación**
- 8 Desarrollo de la legitimidad**
- 9 Relación con el Gobierno Central**
- 10 Coaliciones de incidencia**

2 La Estrategia de Incidencia 20

- 1 Contenido de la estrategia**
- 2 Dimensiones de la observación interna y externa**
- 3 Monitoreo del proceso**
- 4 Investigación**
- 5 Análisis del entorno**
- 6 Programa de contactos estratégicos**
- 7 Contenido para hacer el contacto**
- 8 Escoger el momento justo para el trabajo de campo**
- 9 Responsabilidad**
- 10 Plantilla para la estrategia de incidencia**

Mensajes Clave 29

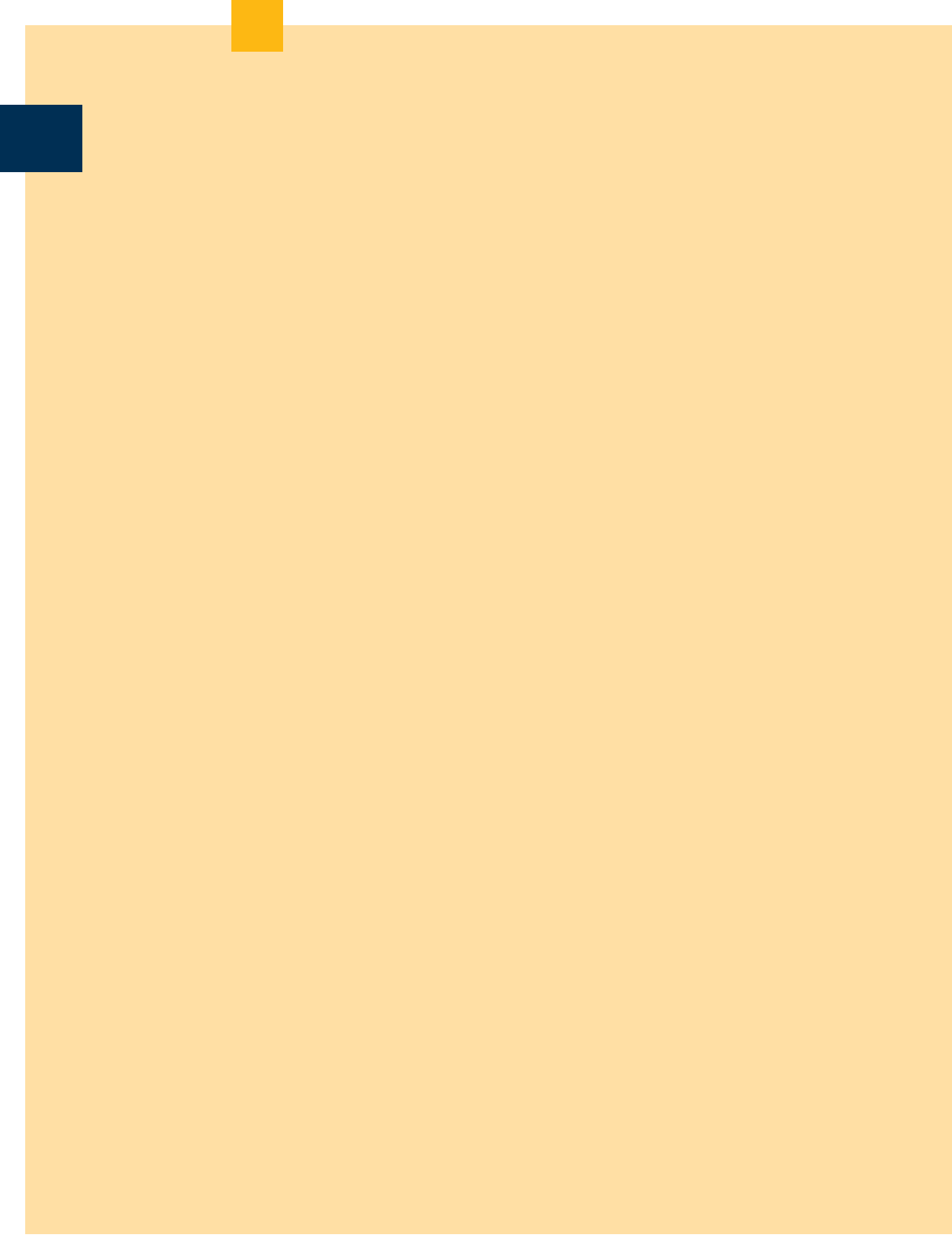
Las Reglas de Oro para la Incidencia y la Presión Política 30

Dificultades en la Incidencia y en la Presión Política/ Autoevaluación 31

Lista de Control y Plantilla 32

Objetivos estratégicos 33

VNG International 34



Introducción

La descentralización de las funciones públicas y de los recursos acerca los gobiernos a la población local. La descentralización les permite una mayor influencia sobre la forma en la que se ejerce el gobierno local.

¿Cuál es el punto de equilibrio entre la centralización y la descentralización? Eso depende de las circunstancias nacionales. Algunos países poseen una larga tradición en lo que se refiere al gobierno centralizado; otros tienen una tradición de más poder para los gobiernos locales. Sin embargo, generalmente se reconoce que cuanto mayor es el grado de descentralización, más probable es que el gobierno responda a las necesidades y expectativas locales.

El modelo europeo para la descentralización es especificado por el Consejo Europeo en la **Carta Europea de Autonomía Local**¹. La carta establece que, *'las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático' y el 'gobierno local debe ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo de su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes'*.

La descentralización no se produce de una sola vez. Tarda años. El gobierno central debe desear la descentralización de las funciones y de los recursos (descentralización fiscal). Debe confiar en que las autoridades locales puedan hacer un buen trabajo. Las autoridades locales deben demostrar que son competentes.

Por lo tanto, siempre existe tensión entre la disposición del gobierno central y las demandas del gobierno local. Ambas partes tienen sus propias percepciones y prioridades. Los gobiernos central y local deben negociar cómo descentralizar y cómo reforzar el gobierno local.

Para hacer esto bien, **los gobiernos locales necesitan de una Asociación de Gobiernos Locales (AGL) que sea fuerte**. Las AGL tienen un papel particularmente importante en los casos en que es necesario abogar por una (mayor) descentralización. Una AGL fuerte, hará la diferencia:

- El Gobierno debería ver a la AGL como un socio para hacer más fuerte la descentralización.
- Los gobiernos locales, miembros de la AGL, verán a su AGL como una fuente de servicios y de representación.
- Las organizaciones nacionales e internacionales verán a la AGL como una fuente de información y como una socia para patrocinar programas.

¹ El Estatuto del Gobierno autónomo local no es un acuerdo voluntario sino vinculante para los 47 estados miembro del Consejo Europeo. En casos de conflicto entre un gobierno nacional y uno local, el gobierno local puede apelar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo.

Un papel principal de la AGL es articular las necesidades y preocupaciones del gobierno local con el gobierno central. En los casos en que se han hecho relevamientos sobre las necesidades de los miembros, la incidencia y la presión política siempre parecen estar a la cabeza o dentro de las actividades más importantes de una AGL. Por lo tanto, la AGL tiene la responsabilidad de ejercer presión política en representación de los gobiernos locales. Debe salir en defensa de las políticas legítimas y de las posiciones que servirán a los intereses del gobierno local. Debe ser capaz de comunicarse y persuadir. Es necesario que la AGL utilice las mejores técnicas de incidencia y de presión y que presente sus principios y planes dentro de una Estrategia de Incidencia. Una AGL fuerte proporciona una incidencia fuerte y muestra la capacidad de desarrollar una gran presión.

Una AGL debe ser transparente. ¡Siempre! En una democracia, se espera que el gobierno, incluso el gobierno local, sea transparente y que dé publicidad de sus metas, métodos y acciones. Ignorar la transparencia obligatoria trae serias consecuencias. Por lo tanto, es obligación de toda AGL establecer lineamientos de comunicación y marcos de acción que sean claros.

Este manual está diseñado para ayudar a las AGL a desarrollar sus estrategias de incidencia y de presión, por eso ¡no duden en usarlo!

1 Incidencia y Presión Política por una Asociación de Gobiernos Locales

1 El propósito de la incidencia y de la presión política

El propósito de la incidencia y de la presión política es ayudar para que una AGL desarrolle su influencia en temas especiales con el propósito de mejorar el gobierno local. La incidencia y la presión política significa representar los intereses de los gobiernos locales ante las autoridades centrales y otros actores y significa proteger los derechos de las autoridades locales. Se trata de una función fundamental de las AGL.

Los objetivos que desea lograr la AGL se pueden alcanzar de forma más efectiva si la AGL ejerce presión política sobre las personas correctas y hace coaliciones de personas y organizaciones con intereses mutuos. Dichos intereses pueden ir desde un ataque conjunto al ausentismo escolar hasta la protección de una zona geográfica en especial.

Las AGL deben presentar sus argumentos sobre la base de conocimientos y comprensión: conocimientos de las necesidades reales, las capacidades y las limitaciones de las autoridades locales y la comprensión de las percepciones de las autoridades centrales y otros actores así como las razones detrás de estas percepciones.

En un proceso de descentralización, la incidencia y la presión política se deben desarrollar como la función principal. Las autoridades locales necesitan funciones y recursos para que su gobierno sea efectivo. Deben hacerse sentir y oír. Este es un proceso continuo. Las autoridades centrales no ceden fácilmente su poder ni sus competencias ni sus... presupuestos.

Es necesario convencer a las autoridades centrales; no hay que avasallarlas; los argumentos poco creíbles y las simples presunciones no resultan. La incidencia y la presión política tienen que ver con conocimientos y persuasión.

2 Incidencia y presión política: dos componentes de un proceso

Aunque la mayoría de las personas utiliza las palabras *incidencia* y *presión política* de manera indistinta, ambos son componentes de un proceso diseñado para lograr una meta. Es importante comprender que uno no puede ejercer presión a menos que tenga una posición de incidencia o una causa. Pero existe una distinción que nos sirve para entender.

La **incidencia** se puede definir como un acto o proceso para promover una causa. Es también una forma de abogar por una cruzada o movimiento en particular, apoyando a un movimiento de autonomía local o promoviendo la idea de responsabilidad política.

La **presión política** se puede definir como conducir actividades destinadas a influir en la legislación. Por el interés de las AGL, la presión política en este caso estará dirigida a los miembros de un cuerpo legislativo mediante la cual los legisladores y los funcionarios públicos se verán influidos para realizar ciertas acciones u obtener ciertos resultados. Influenciar en el proceso legislativo no significa solamente promover lo que la AGL quiere (*presión política activa*). A veces es necesario durante un proceso legislativo intentar cambiar el rumbo de ciertas acciones o hasta impedir las (*presión política reactiva*).

Generalmente se podría decir que la incidencia es **estratégica** mientras que la presión política es **táctica**.

La distinción entre la incidencia y presión política no es siempre fácil de explicar y en la mayoría de los casos no es importante. Pero lo que sí es importante, es tener presente las definiciones en aquellos países donde las leyes limitan las actividades de presión política de una AGL.

CASO GOBIERNO LOCAL Y UNA NUEVA CONSTITUCIÓN EN KENYA

Cuando el gobierno central de Kenya comenzó un proceso de revisión constitucional en 2002, ALGAK - la Asociación de Autoridades de Gobiernos Locales de Kenya - comenzó con una presión política muy bien preparada ya que había desarrollado antes su posición respecto al gobierno local, aprobada por sus miembros, junto con los estudios sobre el costo de devolución. ALGAK los presentó al Ministro de Gobierno Local y el Comité de Revisión de la Constitución. Hacia mediados del 2005, estaba lista una primera versión de la nueva Constitución, recopilada sobre la base de un proceso prolongado y participativo. Esta versión incluía la posición completa de ALGAK. Cuando esta versión llegó al Parlamento, pasó por una nueva redacción rápida a cargo de un asesor contratado y no quedó prácticamente nada de la posición de AAGLK. Más adelante ese mismo año, en un referendo nacional se rechazó la nueva Constitución de Kenya propuesta. Desde entonces, ALGAK ha continuado ejerciendo presión política para que se enmiende la Ley de Gobierno Local. Aunque en un principio el Ministerio de Gobierno Local no quiso usar los aportes de ALGAK, invitó a ALGAK a presentar sus sugerencias que permanecen idénticas a las presentadas para la nueva Constitución. Este Proyecto Preliminar de Ley del Gobierno Local muy probablemente será presentado al Parlamento antes de las elecciones de diciembre de 2007. El hecho de que ALGAK tuviera una posición bien fundada que incluía las consecuencias financieras de la devolución, fue suficiente para convencer a los políticos del gobierno central para que reconsideraran su posición.

3 Participación de los miembros en el proceso

La participación de los miembros de la AGL en el proceso de incidencia y de presión política, puede realzar la tarea que se debe realizar. La AGL se puede beneficiar con la participación de los miembros tanto en el posicionamiento interno como externamente en el trabajo con los actores.

Poner en funcionamiento las redes y las relaciones de confianza de los miembros puede multiplicar el impacto de las campañas de la AGL. Esto se puede lograr mediante el uso de una combinación de experiencia y pericia para agregar profundidad y ejemplos concretos al contenido y al posicionamiento de la AGL en el proceso de incidencia y de presión política.

En los casos en que la AGL ha iniciado propuestas para una nueva política o legislación, debería demostrar que han sido desarrolladas en cooperación con los miembros de la AGL. Esto reflejará con firmeza los intereses reales del gobierno local y aumentará la legitimidad de las propuestas. Para reunir las diferentes perspectivas de sus miembros, la AGL puede hacer uso de varios mecanismos. Ejemplos de ello son los Comités de Políticas, la investigación, los procesos consultivos y la participación de los miembros en los procesos formales.

¡Hay que prestar atención a las diferencias de opiniones dentro de la asociación! Es necesario solucionarlas, en lo posible, antes de que se conviertan en parte del diálogo con las autoridades centrales o con los demás. En los casos en que no sea posible el consenso, los líderes de la AGL deberán tomar sus propias decisiones en busca del interés público. A veces es aún mejor dejar dichos temas al gobierno.

Ventajas adicionales surgen de la coherencia y del alineamiento que trae consigo la participación de los miembros.

CASO ADKASI: REGULACIÓN DE LOS HONORARIOS DE LOS MIEMBROS DEL CONCEJO

ADKASI es la Asociación de Gobiernos Locales que representa los intereses de los miembros del concejo elegidos en Katupaten - distritos o zonas de condados que no son ciudades en Indonesia. Existen 351 de dichos concejos. ADKASI es una de las cinco Asociaciones de Gobiernos Locales de Indonesia, tres que representan a los funcionarios ejecutivos, (gobernadores de provincias, alcaldes de ciudades y bupati de Kabupaten) y dos compuestas por concejales elegidos. Los miembros del concejo recibieron honorarios y asignaciones en virtud de la regulación PP 2000/11. Esto fue considerado por algunos miembros del concejo como turbio y no suficiente y por otros como turbio y ¡más que suficiente!

Los miembros de ADKASI resolvieron tratar de clarificar la regulación y asegurar que representara una retribución justa para el trabajo de un concejal.

Las AGL organizaron un taller local conjunto para preparar un nuevo proyecto de regulación que fue seguido por declaraciones al Ministerio de Asuntos Internos (MOHA) que tiene responsabilidad en Indonesia para la regulación del gobierno local. MOHA preparó un nuevo borrador de decreto sobre la base de las declaraciones realizadas por las Asociaciones. Esto condujo a la regulación 37 del 2006 que otorgaba nuevas asignaciones ‘generosas’ para los miembros, con carácter retroactivo al comienzo de 2006. Esto fue un éxito para el trabajo de incidencia de ADKASI y sus socios.

La reacción del público, sin embargo, fue hostil y produjo acalorados debates en los medios, creando un riesgo para la aprobación de la regulación.

Este es el período en el que ADKASI aumentó su presión política activa. La Asociación logró presionar a los medios para que los informes fueran más equilibrados y que incluyeran las perspectivas de los miembros de ADKASI, mediante la organización de eventos, entre otros, invitaciones a oradores de la oposición y la publicación de opiniones de activistas en su boletín informativo, con el propósito de compartir diferentes puntos de vista. Organizó además presión política masiva en el parlamento de Indonesia (DPR) para expresar el punto de vista de los concejales, con mucha atención de los medios. Aunque trataba un tema que creaba hostilidades, logró mejorar su perfil y exponer sus argumentos.

El resultado final fue la anulación de la regulación y su reemplazo por una alternativa aceptable - regulación 21 de 2007. Creó varias categorías de asignaciones y quitó la retroactividad. Sin embargo, logró el objetivo original de clarificar y aumentar las asignaciones.

Las acciones principales involucradas fueron las siguientes:

- Cambiar de la incidencia a la presión política activa como resultado de los eventos;
- Persuasión y comunicación;
- Involucrar a diferentes Asociaciones de Gobiernos Locales;
- Comprender la dinámica política y el uso del escenario adecuado, y
- Usar las coaliciones de incidencia.

Para mayor información, póngase en contacto con: www.adkasi.org

4 Persuasión, planificación estratégica y comunicación

Como se dijo antes, es necesario convencer e influir en las autoridades centrales. Los argumentos débiles y las simples estipulaciones no resultan: *la incidencia y la presión política* tienen que ver con conocimientos y persuasión. La persuasión depende de la buena comunicación.

Una buena **Estrategia de Incidencia** identifica los temas relevantes para que la AGL realice su incidencia y las tácticas que se deberán utilizar. Una buena **Estrategia de Comunicación** aumentará la capacidad de la AGL de transmitir su incidencia. Como

la comunicación se reconoce actualmente como un elemento clave para la gestión de una AGL, es importante saber que la comunicación eficiente es más que la simple transferencia de información. Debe ser en dos direcciones y abierta a intercambios y retroalimentación. Las estrategias de incidencia y de comunicación juntas, aumentarán la capacidad de la AGL para ejercer su influencia nacional.²

Las estrategias de incidencia y de comunicación no solo están relacionadas entre sí sino que las dos son además herramientas de gestión relacionadas con la Planificación Estratégica general de la AGL. La **planificación estratégica** especifica las tareas y los objetivos que la organización busca lograr (la visión y la misión de la organización) y estas deben ser realizadas de manera paulatina. Generalmente hablando, una AGL solo puede funcionar de manera eficaz y eficiente siempre que exista un acuerdo claro sobre la planificación estratégica.³

Si una AGL es capaz de combinar de manera coherente estos tres aspectos de su alcance usando todos sus conocimientos y teniendo a su disposición la persuasión, los resultados serán mucho mejores. La coherencia y la cooperación son esenciales de acuerdo con lo descrito en las secciones siguientes.

5 Una Asociación de Gobiernos Locales tiene sólo una cara

La política de incidencia y la toma de decisiones quedan reservadas para la Junta Directiva de la AGL. Las responsabilidades operativas relacionadas con el logro de los objetivos y metas estratégicas deben ser asignadas al Director Ejecutivo y a su personal.

Por lo tanto, es de suma importancia que la AGL muestre una sola cara cuando se presenta al público. Es responsabilidad tanto de la Junta Directiva como del Director Ejecutivo asegurar que esto sea así.

Para la gente que se enfrenta con distintos representantes de una AGL y por varias razones de la propia AGL, debe quedar claro que 'la cara' es una sola. Por lo tanto es indispensable que exista una 'política de una sola cara'. Esta 'política de una sola cara' debe ser responsabilidad de los líderes de la AGL y de la gerencia ejecutiva.

6 ¿Distintas Asociaciones de Gobiernos Locales en un mismo país?

En los casos en que coexistan distintas AGL en un mismo país ejerciendo presión política con diferentes puntos de vista y sin coordinación, se disminuye considerablemente su efectividad. Las voces separadas pueden representar a distintos partidos políticos, diferentes personalidades, distintas zonas geográficas o

2 Ver la publicación de la VNG International: Desarrollar una Estrategia de Comunicación para una Asociación de Gobiernos Locales.

3 Ver la publicación de la VNG International: Planificación Estratégica en una Asociación de Gobiernos Locales.

diferentes magnitudes de localidades (por ejemplo, ciudades, pequeños pueblos). Dejar en manos de las autoridades centrales distinguir la diferencia entre las diferentes voces, es darle al gobierno central una excusa para no hacer nada.

En el caso de que existan varias AGL en un mismo país, es necesario considerar seriamente que se unan en una organización simple o en una federación, por el interés de un gobierno local unido. ¡El gobierno local debe hablar con una sola voz poderosa!

CASO CÓMO MEJORAR LAS RELACIONES EN MOLDAVIA

En lo que respecta a las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales en Moldavia, se presentaron varios obstáculos que causaron problemas de comunicación, malos entendidos. Esto también se vio reflejado en la legislación con respecto al gobierno local. Era necesario resolver una situación política compleja.

El **primer** objetivo fue mejorar la comunicación y la cooperación entre las seis Asociaciones de Gobiernos Locales de Moldavia para llegar al gobierno nacional y al parlamento con 'un solo mensaje claro'. Después del encuentro de los representantes de las asociaciones y dos comisiones parlamentarias, se formó un grupo coordinador de asociaciones. Se pudo comenzar así con un contacto regular entre el parlamento y el grupo directivo. El próximo paso (pero a la vez el más difícil) fue establecer una relación similar con el gobierno.

Un **segundo** objetivo para el grupo coordinador fue deliberar acerca del mejoramiento de la comunicación entre las Asociaciones de Gobiernos Locales y sus miembros. Esto requirió un enorme esfuerzo y una planificación a largo plazo porque las asociaciones no eran para nada organizaciones fuertes. No sólo la falta de medios económicos y de personal, sino también el hecho de que muchos alcaldes fueran miembros de más de una asociación por razones políticas y regionales, produjo una amplia duplicación de los esfuerzos hechos por las asociaciones.

7 Comprender la dinámica política y el ámbito de aplicación

Una comprensión profunda de la dinámica política, social y económica es esencial para diseñar una incidencia o presión política efectiva. Es esencial reconocer el cuadro completo de los procedimientos, los intereses, las responsabilidades y los canales de influencia y la forma en que estos se relacionan entre sí. Esto se aplica no solo al ámbito externo sino también a la propia AGL, donde pueden existir diferentes perspectivas de reconciliación que surjan de los intereses políticos o de otro tipo de intereses.

La comprensión de esta red permite que los esfuerzos de la AGL se concentren y que rindan al máximo los resultados. La forma moderna de hacer política no es más del tipo lineal. Para que sea realmente efectiva, es necesario que la AGL se relacione con los intereses de todos los actores y utilice múltiples puntos de entrada.

CASO LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS DEL CONTEXTO POLÍTICO: EL PACTO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DE DESARROLLO LOCAL EN PANAMÁ

ESTUDIO DE UN CASO DE UNA ALIANZA EXITOSA CON LA SOCIEDAD CIVIL

Una herramienta útil en las negociaciones políticas y una que aumenta la influencia de una Asociación de Gobiernos Locales, es la creación de alianzas estratégicas con otros actores que tienen credibilidad y los mismos objetivos. Sin embargo, para que esto ocurra, es esencial que la Asociación de Gobiernos Locales tenga la capacidad de analizar continuamente la arena política, de utilizar herramientas como ‘mapas de actores’ y preparar las estrategias y los planes políticos y de la presión política.

La descentralización en Panamá comenzó alrededor de 1997. En ese año, la Asamblea de la Sociedad Civil, junto con los representantes del PNUD en Panamá, acordaron preparar una ‘Visión de Nación’ a largo plazo. Los partidos políticos se unieron a esta iniciativa. El proceso produjo un plan denominado ‘Visión Nacional 2020’ que planteó una visión consensual sobre muchos temas, incluso la descentralización. Lo interesante del pacto es que permitió que la sociedad civil hiciera de ese tema el suyo y junto con los políticos firmara el acuerdo nacional que cimentó la base para comenzar con el proceso de descentralización.

Sin embargo en junio de 2001, un Congreso Nacional de Alcaldes y Concejales resaltaron el limitado progreso logrado respecto a los compromisos realizados en la implementación de la agenda de Visión Nacional 2020. Pero en el 2004 la presión por parte de la Asociación de Gobiernos Locales y de la sociedad civil, dieron como resultado el borrador de una reforma constitucional que fue introducida posteriormente. Incorporó la descentralización como parte del programa de gobierno. Combinada con otros cambios en la estructura del gobierno local y el desarrollo y la implementación del Programa para la Capacitación y Descentralización Municipal, implementado por el Ministerio de Economía y Finanzas, esta reforma demostró claramente que el país ha encontrado finalmente un camino hacia adelante en el campo de la descentralización política.

La Asociación de Gobiernos Locales AMUPA y la Coordinación Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local, continúan jugando un papel importante para facilitar la descentralización política. Estas organizaciones actúan como mediadores entre el gobierno central y el gobierno local en el tema de la descentralización.

8 Desarrollo de la legitimidad

En los casos en que una AGL ha iniciado propuestas para una nueva política o legislación, debería ser capaz de demostrar cómo se han desarrollado esas propuestas para reflejar los intereses reales del gobierno local. Esto le dará mayor legitimidad a estas propuestas. ¡La legitimidad trae consigo autoridad!

La función de investigación de una AGL puede ser de particular importancia para que la legitimidad no se vea menoscabada por argumentos en los que la investigación deja mucho que desear. La legitimidad también aumenta con el sentido de responsabilidad con el cual se negocian dichos temas. En los casos en que la AGL logra sus objetivos negociados, debe hacerse responsable por los resultados obtenidos. Las negociaciones efectivas requieren de la buena fe de ambas partes. No hay nada peor que ganar un argumento y después no hacer nada con ello.

CASO PARTICIPACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE ZAMBIA (AGLZ) EN EL 10º FONDO PARA EL DESARROLLO EUROPEO.

El texto revisado del Acuerdo de Cotonou (ACP) firmado entre los estados de África, el Caribe y el Pacífico y la Unión Europea en 2005, claramente reconoce a los gobiernos locales como los agentes clave para el desarrollo que deberían participar en todos los aspectos de la cooperación al desarrollo, es decir, la programación, formulación, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo de ACP-UE.

El caso de la Asociación de Gobiernos Locales de Zambia (LGAZ) comenzó en los orígenes del 2006 a comienzos del 10º Fondo para el Desarrollo Europeo (EDF). En ese punto, la Plataforma de Gobiernos Locales ACP le aconsejó a las AGL que se pusieran en contacto con el Funcionario Nacional Autorizante (NAO) y la Delegación de la Comisión Europea de su país para participar en el diálogo que tenía lugar en cada país ACP, una discusión de las estrategias y programas de la cooperación ACP-UE en el marco del décimo EDF (2008-2013). La LGAZ envió una primera carta a la NAO explicando su deseo de participar el proceso de programación. Recibieron una respuesta negativa explicando que aunque los gobiernos locales eran reconocidos como importantes agentes para el desarrollo, no se prevén estipulaciones para los mismos en el futuro EDF. Con esta información, la plataforma ACP se puso en contacto con las oficinas centrales de la UE y la Secretaría ACP y se quejó de que si bien en la teoría se alienta a los gobiernos locales a participar en los procesos de cooperación, en la práctica siguen siendo excluidos del proceso. La Plataforma solicitó entonces que los partidos oficiales informaran a las Delegaciones de las NAO/UE de la nueva estipulación prevista para el gobierno local y que enviara una fuerte señal política a esta última para que cambiara su actitud. Al mismo tiempo la LGAZ envió una carta formal a la delegación de la CE. No pasó mucho tiempo antes de que la LGAZ fuera formalmente invitada por la Delegación de la CE para realizar

un primer encuentro. Se acordaron varios puntos durante la reunión, que incluyeron los siguientes: la LGAZ participará de todas las reuniones futuras de la programación del Décimo EDF, se tendrá en consideración la posibilidad de extender el apoyo del EDF al gobierno local mediante las áreas clave relacionadas con la infraestructura del distrito y los sectores no clave de la agricultura y la seguridad alimenticia; se tendrá también consideración para apoyar a ciertos gobiernos locales urbanos con respecto a la planificación y mejora de la infraestructuras de caminos; la CE apoyará además la buena gobernanza y en especial, la descentralización. Por último, ambas partes acordaron que la LGAZ recibirá apoyo para ejercer presión política para aumentar la asignación de recursos del presupuesto para los gobiernos locales financiados con el presupuesto directo de la UE.

Como resultado, la LGAZ se encuentra ahora participando de todas las reuniones relacionadas con el Décimo EDF. Sus comentarios acerca de la estrategia de la UE para Zambia han sido tomados en cuenta en la finalización del documento. Muy pronto, la LGAZ será invitada a otro encuentro con la Delegación para discutir posibles áreas específicas de asistencia con las cuales se podrían beneficiar en el proceso de implementación de la descentralización.

El caso de la LGAZ ha servido de estímulo a otras asociaciones nacionales que se pusieron en contacto con la Plataforma ACP para asegurar un apoyo similar. Algunas de ellas han comenzado el proceso y están en el camino correcto para lograr resultados similares.

9 Relación con el Gobierno Central

Una AGL debe desarrollar su política y propuestas legislativas y buscar influir en el gobierno central. Esto podría incluir lo siguiente:

- Próximos pasos en la descentralización de competencias y recursos;
- Propuestas para una nueva legislación;
- Empleo de funcionarios del gobierno local;
- Mejora de los estándares en la prestación de servicios;
- Acción conjunta (por ejemplo, pobreza).

Una AGL debe comprender las perspectivas de las autoridades centrales para dialogar de la forma más constructiva posible. La mayoría de los gobiernos le darían la bienvenida a la idea de trabajar en conjunto con la AGL para mejorar el gobierno local. En la asociación con una buena AGL, el gobierno lograría más que lo que podría haber hecho solo.

Existe un interés mutuo en la introducción de nuevas políticas y una legislación más efectiva que sirvan a los intereses del gobierno local. Mientras que las autoridades centrales y la AGL tendrán agendas separadas, es importante encontrar temas en común.

Por ejemplo, una nueva política o ley pueden estar precedidas de la capacitación específica para aquellas personas dentro de las autoridades locales que son responsables de su implementación. Esto se puede lograr mejor donde existe un buen diálogo entre las partes.

La consulta temprana sobre borradores de propuestas para una nueva política o ley hecha por cualquiera de las partes, es una muestra del diálogo efectivo. En algunos países, este tipo de asociaciones funciona bien y muchas veces queda ratificado por un Acuerdo de Cooperación.

Dichas asociaciones pueden funcionar, por ejemplo, realizando reuniones bimensuales, participando la AGL en comisiones de descentralización y comités parlamentarios y participando el gobierno en la Asamblea General de la AGL y los comités relevantes.

La asociación entre las autoridades locales y centrales por el interés de un mejor gobierno local debe ser bienvenida.

CASO LA IMPORTANCIA DEL USO DE LAS ELECCIONES PARA PROMOVER UNA CAUSA: EL PACTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO LOCAL EN GUATEMALA

El uso de las elecciones para promover una causa, es una forma verdadera de arte y el siguiente ejemplo muestra cómo un plan para la negociación estratégica cuidadosamente preparado, puede sacar ventaja de la ventana de oportunidades proporcionada por las elecciones.

En 2006, La Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM) comenzó a ejercer presión política para la introducción de un **Pacto Nacional para el Desarrollo Local**. En febrero de 2007, VNG International formó junto con ANAM una alianza estratégica ya que ambas buscaban promover condiciones políticas favorables para obtener el apoyo de un partido político para el gobierno local y la descentralización. Con este fin, elaboraron el borrador de un Plan Estratégico de Negociación Política. La VNG/ANAM comenzaron a ponerse en contacto con las estructuras medias y los activistas de todos los partidos políticos para ampliar su alcance para realizar propuestas durante el período electoral. Al final, esto se vio reflejado en la cantidad de programas de gobierno con visión municipal presentada en las elecciones (11 de los 15 partidos). Esta presión política y la creación de foros de negociación, condujeron además a llamar la atención sobre el tema de la descentralización en foros específicos interpartidarios.

En noviembre de 2007, la VNG/ANAM lograron persuadir a los dos candidatos restantes para que firmaran una **Carta por el Desarrollo Local y Municipal** dirigida a los representantes del gobierno local elegidos en la primera ronda de las elecciones.

En el contexto de los compromisos estipulados en la Carta, la victoria de Álvaro Colóm en las elecciones presidenciales fue seguida por una intensa presión política sobre el equipo del nuevo presidente para persuadirlo de que anunciara públicamente un Pacto de Desarrollo Local de Guatemala como una iniciativa conjunta del gobierno central y de ANAM.

La **Declaración de Compromisos por el Desarrollo Local** fue la expresión histórica que será exhibida por las principales fuerzas políticas del país, el gobierno y los representantes de los gobiernos municipales que tienen un papel fundamental en la gobernanza política de Guatemala.

Podemos aprender varias cosas de la experiencia Guatemalteca:

- a Las elecciones presentan una ventana incomparable de oportunidades para ejercer presión pública sobre los candidatos para que firmen acuerdos que promuevan la descentralización y el desarrollo municipal (la importancia de elegir el momento político correcto).
- b Los partidos políticos deben verse a sí mismos como actores esenciales. En la medida de lo posible, debemos encontrar caminos para lograr un diálogo permanente con ellos.
- c El logro de un objetivo político no puede ser alcanzado a corto plazo y no es una cuestión de 'todo o nada'. Por el contrario, el pacto de Guatemala hizo necesaria una constante inversión de tiempo a lo largo de más de 18 meses trabajando primero con los partidos políticos y después con los candidatos, los finalistas en la segunda vuelta y finalmente con el presidente elegido. Es importante continuar ejerciendo presión y mantener una fuerte presencia durante el período en cuestión.
- d Es imposible seguir un camino 'individual' dentro de la política. El pacto en Guatemala se logró porque ANAM finalmente aceptó promoverlo como un esfuerzo conjunto con el gobierno central 'compartiendo ambos la gloria'. Antes de 2008, todos los esfuerzos de ANAM para lograr la firma del pacto como una acción exclusivamente municipal habían fracasado.
- e Es importante tener en cuenta que los temas que se negocian cambian constantemente de acuerdo con el desarrollo político. Durante la campaña, no hubo negociaciones con el candidato presidencial, pero una vez que fue elegido, se hicieron negociaciones con los asesores más influyentes de su equipo. Sería difícil que el presidente se involucrara directamente en estas negociaciones, no porque no estuviera interesado sino simplemente por una cuestión política práctica.
- f Es importante depender de la asistencia de un 'tercer actor objetivo' que pueda agregar un elemento de 'imparcialidad' al proceso. Al final del día, el pacto en Guatemala fue firmado gracias a los esfuerzos, la mediación y la asistencia continua de la VNG. Tuvo cierto grado de 'neutralidad' lo que ganó la confianza de los actores y los alentó a sentarse a la mesa para negociar y finalmente firmar.

10 Coaliciones de incidencia

Las coaliciones con otras organizaciones pueden ser valiosas para apoyar objetivos particulares dentro de la Estrategia de Incidencia. Para influir sobre los legisladores, una coalición puede ser una contribución útil para encontrar el acuerdo y elevar la voz de la AGL. Las coaliciones se pueden formar para un proceso corto o más prolongado.

Una cuestión importante que se plantea una coalición al comienzo es esta: ¿el poder de la coalición es significativamente más fuerte que la suma de los poderes individuales de los socios de la coalición que se intentan incluir?

Es muy fácil que se produzcan tensiones en una coalición ya que cada miembro de una coalición tiene sus propios intereses y prioridades. Las tensiones deben ser manejadas en vez de ignoradas, los temas deben ser abordados de manera constructiva para evitar el conflicto o por lo menos para que no comience a dominar.

Las coaliciones pueden operar en niveles más o menos formales; generalmente se logra mayor efectividad con las estructuras menos formales:

- Redes – las organizaciones no se reúnen pero comparten información;
- Estructura ad hoc – donde una organización toma el liderazgo pero sin una estructura formal.

Una estructura más formal es aquella con criterios para los asociados, reuniones y hasta personal como parte de la coalición.

Las coaliciones también pueden crear una imagen pública más fuerte, reunir ideas y recursos, evitar la duplicación y ahorrar energía. Pueden unir grupos a nivel de la comunidad, regional y nacional. Pueden traer nuevas personas junto con las más experimentadas de manera que se pueda compartir la pericia y el compromiso.

CASO INCIDENCIA PARA MEJORAR LA PROPIEDAD DE LOS BIENES MUNICIPALES EN SERBIA

En Serbia la mayoría de los bienes municipales sigue siendo propiedad del Estado de acuerdo con la Ley de Activos. Esto reduce la capacidad de las municipalidades de promover el desarrollo económico local.

La Conferencia Permanente de Pueblos y Municipalidades (SCTM) trabajó con el sector privado local para lanzar una campaña de investigación e incidencia práctica e innovadora. La investigación reveló la extensión de la consecuente pérdida económica: unos 1.300 millones de Euros en todo el país durante un período de 10 años. La investigación predijo además pérdidas continuas de 100 millones de Euros por cada año en el futuro a menos que se enmiende la ley.

Era difícil ignorar esas cifras. Los actores locales y los medios estaban interesados. En la siguiente Conferencia Anual de SCTM, un enorme contador en el salón agregaba 4 Euros a los 1.300 millones de Euros cada segundo para mostrar la magnitud de la pérdida continua. Este cartel atrapó las miradas y varios oradores dirigieron la atención a este problema olvidado durante mucho tiempo.

Mientras que la SCTM esperaba las enmiendas a la Ley, la Conferencia ya sabía que había entrado en un nuevo terreno. El tema no se diluyó y se intensificó la presión para que se tomaran acciones. Se hicieron reformas y se aprobaron en el Parlamento al año siguiente.

2 La Estrategia de Incidencia

1 Contenido de la estrategia

Una Estrategia de Incidencia para una Asociación de Gobiernos Locales, involucra los siguientes elementos:

- 1 Propósitos y objetivos
- 2 Iniciativas para lanzar
- 3 A quienes están dirigidas
- 4 Recursos existentes, experiencia y conexiones de la Asociación de Gobiernos Locales
- 5 ¿Qué mensajes para quiénes?
- 6 ¿Quién transmite estos mensajes y de qué manera?
- 7 Tiempo de transmisión de estos mensajes
- 8 Cómo lanzar la estrategia
- 9 Monitoreo permanente del progreso
- 10 Evaluación permanente de los resultados del monitoreo
- 11 (Si es necesario) cambiar de enfoque

2 Dimensiones de la observación interna y externa

Una estrategia de Incidencia tiene una dimensión de observación externa y una interna:

- **La dimensión de observación externa** especifica los propósitos y objetivos que la AGL busca lograr mediante la incidencia y la presión política y cómo lograrlos. ¿Cuáles son los temas por los que debe abogar principalmente la AGL?

La Estrategia debería demostrar de qué manera la AGL lanzará sus iniciativas, reunirá la gente y sostendrá el esfuerzo en el tiempo. Es necesario identificar claramente a quiénes está dirigida y se debe resolver cuáles son las tácticas para persuadirlos. ¿Qué mensajes necesitan escuchar? ¿Quién será el mejor para transmitir los mensajes? ¿Cuáles serán los mejores medios para transmitirlos?

- **La dimensión de observación interna** de la Estrategia de Incidencia deberá considerar los recursos existentes de la AGL, la experiencia y las conexiones sobre las cuales construir. No comenzar desde cero sino a partir de lo que se tiene. ¿Cómo se debe lanzar la Estrategia? ¿Cómo definir el consenso? ¿Cómo monitorear los avances? La evaluación es importante. Quizá sea necesario realizar cambios en el enfoque si la Estrategia no está funcionando como corresponde.

3 Monitoreo del proceso

Es indispensable que se haga un seguimiento de cerca de los procedimientos políticos y el público fuera del ámbito político inmediato.

Monitoreo

- Brinda la oportunidad de obtener información para crear políticas;
- Permite reaccionar a declaraciones hechas acerca de la AGL que puedan tener un impacto en la reputación de la AGL;
- Los mantiene actualizados respecto a eventos relevantes para su estrategia y
- Proporciona un registro de las decisiones tomadas por el parlamento, el gobierno y otros actores.

Es de suma importancia que se establezcan sistemas de alerta temprana. A través de un sistema general de monitoreo, la AGL podrá identificar políticas o legislaciones que afectarán al gobierno local. Cuanto antes se determine esto, más rápido se podrá determinar su impacto y más rápidamente se podrá hacer algo al respecto.

El monitoreo, los ojos y oídos de la organización, deberían incluir sitios web, medios, comunicados de prensa, discursos, etc. y así proporcionar materia prima sobre la cual se podrán basar las actividades exitosas de incidencia y de presión.

CASO LA IMPORTANCIA DEL MONITOREO POLÍTICO PERMANENTE: EL CASO DE VISIÓN COLOMBIA 2019

Una Asociación de Gobiernos Locales debe estar preparada para sacar ventaja de las oportunidades que surjan para promover su agenda política.

En Colombia, un proceso de descentralización ha promovido desde la década del 60 un cambio de un estado centralizado a un estado descentralizado y se ha producido un progreso significativo en la descentralización. A pesar de este progreso, las unidades subterritoriales tienen capacidades muy diferentes para sacar el mayor provecho de sus poderes. Existen muchos obstáculos que impiden que saquen ventaja de las economías de gran escala y por lo tanto interfieren con los procesos de desarrollo local.

Exactamente por este motivo, el gobierno del Presidente Álvaro Uribe cimentó las bases para el lanzamiento de un ambicioso plan de desarrollo nacional llamado 'Visión Colombia 2019: El Centenario'. Este plan apuntaba a establecer el marco para la negociación política y el consenso que le permitiría al país lograr un modelo político profundamente democrático y un modelo económico social incluyente.

Pero a pesar de la voluntad política del gobierno de extender el proceso de descentralización y los importantes avances políticos y operativos, se quedó atrás en el campo de la descentralización económica, que es la intención principal del plan.

La Federación Colombiana de Municipios aprovechó esa oportunidad para proponer enmiendas al plan y participó de lleno en las negociaciones políticas que tuvieron lugar durante el período de consulta. Fue reconocida como una interlocutora válida aunque este era una iniciativa del gobierno central y no una iniciativa municipal. De esta forma, la acción municipal promovió la inclusión de un foco principal en el gobierno local dentro de las propuestas gubernamentales para un plan de desarrollo nacional.

Este caso muestra que las políticas a menudo presentan oportunidades para promover las agendas básicas del sector municipal en el nivel político más alto, pero que es muy difícil para una Asociación de Gobiernos Locales estar en una posición para negociar con éxito.

4 Investigación

La Estrategia de Incidencia y las actividades deben construirse sobre la base de una buena investigación. Los argumentos que apoyan las distintas posiciones deben ser objetivos, amplios y fuertes. La AGL debe saber de qué está hablando y debe ser capaz de lograr sus metas en los niveles más altos y en circunstancias desafiantes.

La AGL debería ser capaz de preparar y revisar los proyectos de ley. Podría, por ejemplo, analizar el impacto de las autoridades locales en el flujo de recursos públicos o determinar las repercusiones de la legislación futura. Esto requiere la capacidad de la AGL para analizar los temas, evaluar las opciones y preparar recomendaciones.

La investigación agrega la legitimidad necesaria a la política y a las propuestas legislativas. Una buena AGL aprovechará su propia capacidad de investigación para hacer lo siguiente:

- Identificar y comprender las mejores prácticas;
- Consultar a las autoridades locales a través de encuestas y entrevistas localizadas para desarrollar hallazgos cuantitativos y cualitativos;
- Usar los comités formales de la AGL para considerar los temas políticos y hacer recomendaciones;
- Consultar a las ONG y otros actores de manera sistemática.

La AGL debería desarrollar su propia capacidad de investigación para suministrar el apoyo intelectual en toda la organización. Debería buscar además construir conexiones con otras instituciones de investigación tales como universidades y centros de política para expandir su capacidad de investigación y para reunir socios que puedan apoyarlos para resolver los desafíos de la descentralización.

CASO INICIATIVA PARA UNA PROYECTO DE LEY SOBRE LAS FINANZAS DE GOBIERNOS LOCALES EN SERBIA

La Conferencia Permanente de Ciudades y Municipalidades (SCTM), tomó la iniciativa de preparar y proponer un proyecto de ley para las Finanzas de Gobiernos Locales y para negociar con el Ministerio de Finanzas para presentarlo junto con otros proyectos de ley. Esto fue adoptado por el gobierno central.

La SCTM comenzó llevando a cabo una serie de estudios detallados en temas tales como impuestos, honorarios y cargos. Esto proporcionó la base para la ley propuesta; se consultó a la SCTM a cada paso y actuó de enlace con el gobierno central y sus miembros, especialmente los miembros de su Comité de Presupuesto y Finanzas.

La ley marca un cambio significativo en el sistema de relaciones financieras intergubernamentales. Aumenta en gran medida la predecibilidad, la transparencia y la equidad de las finanzas de los gobiernos locales. La innovación más significativa ha sido la de transformar el impuesto de propiedades en una importante fuente de ingresos para las autoridades locales y transferir las funciones de cobro del mismo al nivel local. El impuesto se convertirá en un arma efectiva para el desarrollo económico local.

La lección es que la SCTM no esperó para comentar sobre el borrador de legislación del Ministerio de Finanzas sino que primero presentó un borrador al Ministerio como plataforma para las futuras negociaciones. Esto demuestra que una Asociación de Gobiernos Locales muy activa puede tener un impacto decisivo en la legislación que afecta al gobierno local.

5 Análisis del entorno

Una comprensión profunda de la dinámica política, social y económica es esencial para diseñar una incidencia o presión efectiva. Es esencial reconocer el cuadro completo de los procedimientos, los intereses, las responsabilidades y los canales de influencia y la forma en que estos se relacionan entre sí.

La comprensión de esta red permite que los esfuerzos se concentren y que rindan al máximo los resultados. Para que sea realmente efectiva, es necesario que la política de la AGL tenga en cuenta todos los intereses de los participantes y utilice múltiples puntos de ingreso.

Para cada propósito de incidencia y para el proceso de presión política, la AGL debe identificar cuales son los actores clave antes de comenzar con su acción. Se debe hacer un inventario completo de la propia organización, de los funcionarios de gobierno, los parlamentarios, las otras organizaciones, los grupos de interés, etc. La

lista no debe estar inclinada solo hacia los amigos o enemigos o solamente hacia entidades formales.

Consideren una lista de control de los actores importantes y las acciones necesarias. Se agrega un modelo sugerido, junto con una posible plantilla de planificación.

Los actores identificados deben ser clasificados de acuerdo con su relevancia, o sea, de “que se espera que participen de forma activa y que posean suficiente capacidad de influencia para que las cosas se hagan efectivas”. Los actores son colocados en dos grupos: uno que va de los que se espera que sean activos a los pasivos y el otro de los fuertes a los débiles en lo que se refiere a su capacidad para actuar. Descubrir mediante qué interés se mueve cada actor y qué posición posiblemente tomará.

El análisis pondrá de manifiesto la fuerza (o debilidad) de la posición de la AGL y demostrará también quien podría ser un socio o enemigo potencial.

(Ver además el párrafo 10 sobre coaliciones para la incidencia en el Capítulo 1.)

6 Programa de contactos estratégicos

La AGL deberá preparar un programa de contactos para ingresar al ámbito y para ponerse en contacto con el resto de los actores. Con un análisis profundo de los jugadores en el ámbito de la incidencia y de la presión política, se obtendrán indicaciones para el programa de contactos.

Si las circunstancias parecen positivas, la AGL podrá confinarse a mantener a bordo a los actores que den su apoyo y si es posible, darles “un paseo gratis”. Si, por el contrario, las circunstancias son negativas, entonces será mejor abordar a los oponentes más importantes para dividir, si es posible, a la oposición y también a algunos de los indecisos para hacerlos subir a bordo.

Si el ámbito no está tan delimitado, entonces es racional acercarse a los actores relevantes como personas indecisas o indiferentes (o simplemente que dan esa impresión). Un poco de argumentación y negociación puede asegurar el apoyo a sus fines.

7 Contenido para el contacto

En esencia, se trata de ponerse en contacto con aquellos que están haciendo o que pueden influir para obtener un resultado o una decisión. Antes de entrar al campo de juego, es necesario preparar respuestas a las siguientes preguntas esenciales:

- ¿Cuál es exactamente el cambio que propone la AGL respecto a las políticas actuales?
- ¿En qué punto del proceso de toma de decisiones se encuentra el lineamiento de política relevante? Saber dónde está, ayudará a decidir con quién es necesario unirse.

- ¿Cuál es el objetivo de la AGL?
- ¿Qué resultado se pretende?
- ¿Cómo convencer de que es necesario un cambio?
- ¿Qué se necesita para poder probar los argumentos de la AGL?
- ¿Cuál es su mensaje?

¡Prepárense para una posible consecuencia de sus esfuerzos!

CASO MEJORA DE LA PRESIÓN POLÍTICA DE LA VNG EN EL PARLAMENTO HOLANDÉS

Hasta 2006, la Asociación de Municipios Holandeses (VNG) se comunicaba con el parlamento holandés principalmente por correspondencia. En 2006, la VNG llegó a la conclusión de que esto era insuficiente y una forma de comunicación demasiado anónima. Utilizando este método, el nombre de la organización pasó a ser muy conocido entre los diputados pero las capacidades y las actividades de la VNG seguían siendo desconocidas. En consecuencia, la VNG dejó pasar oportunidades porque carecía de contactos adecuados con diputados, el escalón político, que eran necesarios para mejorar la posición de la VNG en las negociaciones con los funcionarios de gobierno, el escalón ejecutivo, de los Departamentos Ministeriales. Entonces la VNG debería comprometerse más en ejercer presión sobre el Parlamento y escribir menos informes. Ejercer presión política es la clave para lograr un mayor éxito.

Al mismo tiempo, los funcionarios de la VNG necesitan darse cuenta de que acercarse a un diputado es importante para ejercer presión. Estos contactos se logran y se mantienen mucho más fácilmente que lo que creemos. Es importante conocer a las personas y hacerles saber con quién se pueden comunicar en la VNG para ciertos temas relacionados con el gobierno local. Es también importante saber qué temas se encuentran dentro del ámbito de cada diputado, de manera que se pueda combinar un archivo en particular con el diputado correcto. Cuando se comienza una actividad de presión sobre un tema determinado, la mejor forma de acercarse a un diputado es a través de su asistente personal. Durante un primer contacto, es necesario obtener la siguiente información por parte del diputado: ¿con qué tema quiere que se lo identifique? Después de haber hecho este primer contacto inicial, el personal de la VNG no dudará en ponerse en contacto con un diputado cuando se produzca algo que es relevante para la VNG. La VNG ofrece además a los diputados un desayuno de trabajo anual el día después de la presentación del presupuesto anual por parte del gobierno, otra excelente oportunidad informal para que los funcionarios de la VNG ejerzan presión política.

8 Escoger el momento justo para el trabajo de campo

Hay que entrar al ámbito lo antes posible para arreglar por adelantado cual es el campo de juego y tomar la delantera, es un viejo adagio que muy a menudo es muy útil. Pero el jugador que madruga también es aquel visible en el comienzo y que los que comienzan más tarde pasen por encima.

La buena medición del tiempo es siempre un equilibrio entre no llegar ni demasiado temprano ni demasiado tarde. El momento justo depende de la situación y debe ser considerada antes de cada acción. Las fechas y horarios de los procedimientos pueden cambiar a causa de políticas o ir más despacio por cuestiones prácticas.

Siempre sean flexibles y prepárense para ajustar su planificación.

CASO MUAN: INCIDENCIA Y PRESIÓN POLÍTICA PARA LA REESTRUCTURACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN EL CONTEXTO DE LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO

La Asociación Municipal de Nepal (MuAN) es una de tres Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL) en Nepal. Representa los intereses de sus cincuenta y ocho miembros que comprenden las municipalidades urbanas de Nepal. Las otras dos AGL son NAVIN que representa a los pueblos rurales y ADDCN que representa a los distritos rurales.

Después de un período de conflictos armados, hubo elecciones para establecer una Asamblea Constituyente cuya función era la de revisar y crear una nueva constitución para la República de Nepal. A causa de la naturaleza de largo alcance de su propósito, parecía improbable que la Asamblea Constituyente tornara su atención al tema del gobierno local durante un tiempo considerable después de haber comenzado a reunirse. Sin embargo, dado el prolongado período de tiempo de gobierno local sin la legitimidad de las elecciones locales y la necesidad de proteger los intereses del gobierno local durante el paréntesis, las tres asociaciones de autoridades locales abogaron por una ley de gobierno autárquico local provisorio para proporcionar seguridad para el gobierno local en el ínterin.

Los mecanismos adoptados incluyeron los siguientes:

- Un taller de consulta nacional, presidido por MuAN, con la inclusión de representantes de los partidos políticos, el gobierno, las tres AGL y los actores involucrados en el campo de la acción de gobierno. Se examinaron los logros y debilidades hasta el día de hoy y se realizó el borrador de propuestas con respecto a la provisión de gobierno local en una constitución provisorio y la futura estructura de la gobernanza local.

- Un taller sobre la Asamblea Constituyente y la reestructuración del estado organizado por NAVIN pero que incluía a ADDCN y a MuAN, con el objetivo de preparar las propuesta comunes sobre el papel de la Asamblea y la reestructuración del estado.

Este trabajo compartido condujo a un Documento conjunto de las tres AGL que fue enviado al comité de redacción del borrador de la constitución provisoria, un grupo parlamentario, y sus recomendaciones fueron incluidas en la Parte 17 de la constitución provisoria de Nepal de 2007.

Este ejemplo muestra la importancia de lo siguiente:

- Comprometer a los miembros de la AGL en el proceso.
- Crear una coalición de todas las AGL en un mismo país.
- Trabajar en asociación con el gobierno central.
- La importancia de las coaliciones de incidencia.

Para mayor información, póngase en contacto con: muan@ntc.net.np

9 Responsabilidad

La responsabilidad para el desarrollo y la entrega de la estrategia de incidencia debe ser clara. El director ejecutivo tendrá un papel clave ya que los objetivos de la Estrategia reflejarán los temas considerados como importantes por la Junta Directiva de la AGL. Los mensajes deben ser vistos como que provienen del corazón del gobierno local mismo y deben apelar también al propio interés del público.

No deberían existir dudas dentro de la AGL en lo que se refiere a quienes son los voceros autorizados que pueden hablar o negociar en nombre de la AGL. Es esencial identificarlos para asegurar la unidad de propósitos y aclarar el mensaje. Generalmente, esto incluiría a los miembros más antiguos junto con los funcionarios relevantes que deberían ser nombrados al comienzo.

Es responsabilidad del Director Ejecutivo basar la Estrategia de Incidencia en la Planificación Estratégica de la AGL y conectar dicha Estrategia con la Estrategia de Comunicación de la AGL.

10 Plantilla para la Estrategia de Incidencia

OBSERVACIÓN HACIA AFUERA

Objetivos

Distinguir los objetivos a corto y a largo plazo.

¿Qué cambios políticos se intentan lograr?

¿Cómo construir consenso alrededor de las iniciativas?

Público

- ¿Quién tiene la autoridad para decidir los cambios?
- ¿Quién puede influir en ellos con autoridad?

Mensajes

- ¿Cómo diseñar los mensajes para que sean persuasivos?
- ¿Están los mensajes arraigados en la misma verdad básica?
- ¿Están los mensajes hechos para públicos diferentes?

Mensajeros

- Un mensaje puede tener un impacto diferente de acuerdo con el mensajero.
- ¿Quiénes son los mensajeros más creíbles para los diferentes públicos?
- ¿Qué mensajes requieren pericia técnica o experiencia personal?
- ¿Qué información o capacitación necesitan los mensajeros?

Entrega

- ¿Cuál sería la mejor mezcla de métodos para entregar el mensaje en una situación específica?
- Las tácticas pueden llegar desde la simple presión política a la acción directa.
- ¿Cuál sería la mejor mezcla de métodos para una situación determinada?

OBSERVACIÓN HACIA EL INTERIOR**Recursos**

- ¿Qué está disponible del trabajo de incidencia anterior, las alianzas, la capacidad del personal y de otras personas, la información y la inteligencia política?
- ¿El presupuesto se adecua a la demanda?

Carencia

- Hacer un stock de los recursos actuales.
- Identificar los recursos adicionales que se puedan necesitar – alianzas por hacer, capacidades por desarrollar, como por ejemplo lazos con los medios o investigaciones por realizar.

Primeros esfuerzos

- Determinar los objetivos que unirían a las personas adecuadas.
- Intentar tener éxito pronto: algo alcanzable que cimiente el suelo para el próximo paso.

Monitoreo

- ¿Los mensajes llegan al destinatario? ¿Es necesario corregir los mensajes?
- ¿Cada alianza contribuye con algo?
- ¿Los medios escuchan?

Evaluación

- ¿Hay que hacer correcciones? Descartar lo que no funciona.

- La AGL debe desarrollar por igual su información, sus redes y funciones de servicio para generar una amplia comprensión y apoyo para el gobierno local y para construir capacidades entre las autoridades locales.
- La incidencia tienen que ver con conocimientos y persuasiones; hay que persuadir a las autoridades centrales, no hay que rogarles.
- La incidencia no es en un solo sentido, se trata de una negociación. Las negociaciones conducen a futuras obligaciones de ambas partes; la AGL también debe hacerse responsable por el resultado de las negociaciones.
- La incidencia más fuerte proviene de las coaliciones que construye la AGL en apoyo del gobierno local.
- La incidencia adecuada requiere de una buena comunicación. Por lo tanto, la Estrategia de Incidencia debería ser sostenida por la Estrategia de Comunicación. Ambas estrategias tienen que estar relacionadas con la Planificación Estratégica general de la AGL.
- Hablar con las autoridades centrales con una sola voz es más poderoso que farfullar, la AGL necesita de mecanismos transparentes para crear su voz legítima.
- La Estrategia de Incidencia debe ser construida sobre una buena investigación y el análisis de la política.
- La AGL debería comprender bien los puntos de vista de las autoridades centrales.
- La AGL debería ser lo suficientemente respetada como para trabajar en conjunto con las autoridades centrales para proporcionar un buen gobierno local
- Una buena AGL tendrá sus propios mecanismos para reunir las diferentes perspectivas de sus miembros.

Las Reglas de Oro para la Incidencia y la Presión Política

- Saber cómo se hace una política y cómo se toman las decisiones.
- Considerar sus alianzas y coaliciones.
- Tener un sistema permanente de monitoreo para saber lo que está ocurriendo.
- Involucrarse en el proceso desde el comienzo.
- Explorar el ámbito y asegurarse de conocer quienes son las personas clave.
- Ser claro en lo que se pide.
- Prevenir cómo pueden discutir su posición y preparar una defensa.
- Adaptar los mensajes al destinatario.
- Ser flexible en la planificación.

Dificultades en la Incidencia y en la Presión Política

Autoevaluación

Considerar cuánto sufre su AGL a causa de las siguientes dificultades.
Ante cualquier dificultad, considerar qué acción se puede tomar para reducirla.

20 dificultades para una AGL en cuanto a la incidencia y la presión política	Es una dificultad común (S/N)	Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de definición clara de un tema de política • Falta de identificación del público específico • Dominación de la formulación de una política por miembros muy extrovertidos • Politización divisoria de temas políticos • Actitud agresiva hacia las autoridades centrales • Posiciones políticas que son solo reactivas y que no introducen nuevas ideas • Aislamiento de la AGL por falta de consulta con los actores • Participación insuficiente de las autoridades locales afiliadas • Falta de interés por parte de la Junta Directiva y la gerencia para las actividades de Estrategia de Incidencia y de Presión Política • Falta de determinación de estrategias de incidencia y comunicación • Dejar que la política pase a ser caduca • Dejar la política 'en el cajón' y no implementarla • Falta de coordinación de contactos externos por parte del personal de la AGL • Esforzarse por hacer todo a la vez y perder el foco • Carecer de canales permanentes de comunicación con el Ministerio de Gobierno Local y con el parlamento • Pensar demasiado desde la perspectiva propia sin el propósito de obtener resultados duplamente vencedores (win-win) • Usar un enfoque basado en una lista de deseos sin tener la confianza de ser un socio fuerte del gobierno • No trabajar con aliados estratégicos • Pasar demasiado tiempo discutiendo en vez de actuando • Permitir a ciertos miembros usar la AGL para promover sus propios intereses 		

Lista de Control

- ¿Cuál es el tema?
- ¿Cuál es el objetivo de la Asociación?
- ¿Cuál es el resultado deseado?
- ¿Cuál es un resultado aceptable?
- ¿Qué Comisión?
- ¿Qué expertos?
- Datos e investigación necesaria
- ¿Quiénes son los socios potenciales?
- ¿Qué recursos se necesitan?
- Objetivos de la presión política
 - ¿Primarios?
 - ¿Secundarios?
- ¿Contactos parlamentarios?
- ¿Contactos en los medios?
- ¿Retroalimentación de los miembros?
- ¿Voceros?

Objetivos estratégicos

Plantilla para el Plan de Acción

Temas para la presión política

Propósito

Resultado deseado

Resultado aceptable

Requerimientos	Detalles	Fecha límite	Responsable	Resultado
Nombrar a la persona que tomará las decisiones	Nombre	Fechas	Nombre	Registro de resultados
Selección de expertos	Nombres	Fechas	Nombre	Registro de resultados
Identificación de datos necesarios	Lista	Fechas	Nombre	Registro de resultados
Socios	Nombres	Fechas	Nombre	Registro de resultados
Recursos necesarios	Presupuest o Tiempo	Fechas	Nombre	Registro de resultados
Objetivos primarios	Lista	Fechas	Nombre	Registro de resultados
Objetivos secundarios	Lista	Fechas	Nombre	Registro de resultados
Contactos parlamentarios	Nombres	Fechas	Nombre	Registro de resultados
Contactos con los medios	Lista	Fechas	Nombre	Registro de resultados
Retroalimentación de los miembros	Especificar	Fechas	Nombre	Registro de resultados
Voceros	Nombres	Fechas	Nombre	Registro de resultados

VNG International

Agencia de cooperación internacional de la Asociación de Municipalidades de los Países Bajos

Por un compromiso con el fortalecimiento del gobierno local democrático en todo el mundo.

La principal labor de VNG International es el fortalecimiento del gobierno local democrático. Se trata de una pequeña empresa dinámica que gestiona unos 60 proyectos y programas anuales, y que presta una especial atención a la descentralización y la capacitación. VNG International presta apoyo a los gobiernos locales, a sus asociaciones y a instituciones de formación en países en vías de desarrollo y países en transición.

Enfoque de VNG International

Para VNG International, fortalecer el gobierno local democrático significa trabajar en tres niveles interrelacionados:

- El nivel individual: formar y motivar al personal municipal y los representantes elegidos.
- El nivel de la organización: asesorar a las autoridades locales sobre las estructuras de su organización y sus métodos de trabajo.
- El nivel institucional: adaptar las relaciones financieras, las leyes y los acuerdos institucionales.

El enfoque de VNG International se basa en:

- Cooperación entre colegas.
- Relaciones institucionales.

Este documento, *'Incidencia y Presión Política por una Asociación de Gobiernos Locales'* puede ser utilizado como manual práctico y fácil de consultar para la incidencia y presión política por una AGL. Está destinado primeramente a los líderes ejecutivos y políticos de una asociación. Sin embargo, el documento no es un anteproyecto. El contexto de cada país y las condiciones de cada iniciativa de presión política por una AGL serán diferentes.



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

