

Ciudades sostenibles, inclusivas y resilientes: gobiernos locales y participación ciudadana en la implementación de las agendas globales para el desarrollo

Sustainable, inclusive and resilient cities: local governments and citizen participation in the implementation of global agendas for development

Javier Dávalos González
Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador

Andrea Romo Pérez
Universidad Internacional del Ecuador, Ecuador

Autor para correspondencia: jadavalosgo@internacional.edu.ec, andreromop@gmail.com
Fecha de recepción: 02 de Agosto de 2017 - Fecha de aceptación: 30 de Septiembre de 2017

Resumen

La Organización de las Naciones Unidas ha promovido la adopción de agendas globales para el desarrollo, como guía para el establecimiento de las políticas locales. La Agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana son el marco internacional de compromisos vigentes para la mayor parte de los Estados miembros de la ONU y deberán implementarse de simultáneamente en cada uno de los territorios, con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible local. Ambas coinciden en la necesidad de crear urbes más sostenibles, inclusivas y resilientes y en la condición de las ciudades como actores clave del desarrollo.

Palabras clave: ODS; Nueva Agenda Urbana; desarrollo sostenible; gobiernos locales; participación social

Abstract

The United Nations has promoted the adoption of global agendas for sustainable development as a guide for the establishment of local policies. The 2030 Agenda with its 17 Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda are the international framework for most of the UN Member States and should be implemented simultaneously in each of the territories, in order to achieve local sustainable development. Both agree on the need to create inclusive, sustainable and resilient cities and on the condition of cities as key players in development.

Key words: SDGs; New Urban Agenda; sustainable development; local governments; social participation

Introducción

Durante los últimos años, la Organización de las Naciones Unidas ha promovido la adopción de agendas globales para el desarrollo, que puedan servir como guía para el establecimiento de las políticas locales a través de su implementación.

Una vez finalizado el periodo de vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la ciudad de Nueva York se aprobó la Agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se aplicarán en todos los países del planeta, bajo el principio de no dejar a nadie atrás y atendiendo a los tres pilares del desarrollo sostenible: social, económico y ambiental. A diferencia de los ODM, esta no es una agenda dirigida a los países en desarrollo, sino que se establece para todos los Estados del planeta.

De forma concurrente, en el año 2016, en la ciudad de Quito, se aprobó la Nueva Agenda Urbana (NAU) en el marco de la conferencia Hábitat III. En este documento se estableció una agenda para las ciudades del mundo enfocada en “un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo.” (Naciones Unidas, 2016, p. iv)

Así, estas dos agendas son el marco internacional de compromisos vigentes para la mayor parte de los Estados miembros de la ONU y deberán implementarse de simultáneamente en cada uno de los territorios, con el fin de alcanzar el tan anhelado desarrollo sostenible. Ambas coinciden en la necesidad de crear urbes más sostenibles y en la condición de las ciudades como actores clave del desarrollo.

De esta manera, la Agenda 2030 y la NAU, sumadas al Acuerdo de París sobre cambio climático, han coincidido en la necesidad de crear ciudades sostenibles, resilientes e inclusivas. Como señala Cohen: “Los tres acuerdos mundiales que establecen la nueva agenda global (...) identifican claramente a las ciudades como los lugares donde las metas deberán ser implementadas si se quieren resolver problemas urgentes a nivel global, nacional y local. El logro de doce de los diecisiete de los SDG dependerá de una acción efectiva a nivel de ciudad.” (Barrera, Cohen, Emanuelli, Bonilla, Duhalde & Rossbach, 2017, p. 16)

Siguiendo esta lógica, el ODS número 11, cuya inclusión fue un esfuerzo del Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales, establece como principal cometido el “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Para lograr meta, busca para el año 2030 “aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.”

Por su parte, la Nueva Agenda Urbana define en el punto 9 su “compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, con la participación de todos los actores pertinentes.” (Naciones Unidas, 2016, p. 4)

De esta manera, en el contexto de una importante reconfiguración de las relaciones entre los actores de la cooperación internacional, los Estados nacionales dejan de ser los únicos protagonistas de la implementación de las agendas globales, ya que los gobiernos locales y la sociedad civil se convierten en sujetos con enorme trascendencia en este sentido.

Así, este artículo propone visitar la literatura científica relevante sobre la implementación o materialización local de las agendas globales, que buscan la creación de ciudades sostenibles, haciendo un énfasis en cuanto a los posibles aportes de la actuación de los gobiernos locales y movimientos ciudadanos para este efecto.

Se ha utilizado el análisis documental, normativo y del discurso como técnica de colecta y análisis de los datos recopilados en esta investigación. La metodología para los análisis de caso ha tenido un enfoque analítico y cualitativo, desarrollado mediante entrevistas semiestructuradas realizadas a informantes calificados (actores políticos y movimientos sociales locales). Adicionalmente, se utilizó el análisis de bibliografía y de los documentos oficiales internacionales que corresponden al tema de este artículo. Se ha realizado el análisis del discurso usando la perspectiva de “actor-oriented” de la sociología del desarrollo, que permite una aproximación/caracterización diferenciada al tema propuesto.

Agendas globales en las ciudades: la cooperación y el reto de la implementación local

Como se ha señalado, la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Nueva Agenda Urbana son complementarias. Estas agendas se deben entender entonces como un conjunto, que al igual que el conjunto de derechos humanos que buscan materializar, es indivisible y debe ser abarcado de manera integral al momento de su implementación. Por esta razón, resulta clave el hecho de que “la Nueva Agenda Urbana esté vinculada directamente con los compromisos planteados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como que su contenido sea reconocido como la base para la implementación de políticas públicas en los distintos organismos de gobierno.” (Barrera et al., 2017, p. 34)

Cabe destacar que, en múltiples pronunciamientos, las agencias que conforman el sistema ONU, en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, han manifestado que estas agendas han sido construidas con la más amplia participación de los sectores interesados en la historia del sistema. Esto ha sido reconocido por investigadores en la materia como Michael Cohen, quien señala respecto de la NAU que “el principal logro de los procesos que condujeron a la adopción de esta agenda ha sido la reunión de diversas perspectivas, actores e intereses en el proceso, aunque hay algunos indicios de que son menos los participantes del gobierno local que antes.” (Barrera et al., 2017, p. 17)

Como es de esperar, estas agendas no han estado exentas de críticas. En efecto, más allá de los procesos participativos llevados adelante para su bosquejo preliminar, la NAU recibió críticas que apuntan a su concepción diseño y redacción final. Por ejemplo, en el marco de Hábitat III autores como Borja y Carrión calificaron a la NAU como “una agenda ya consensuada anteriormente, firmada por representantes de Estados Nación y no por autoridades

locales, con una ciudad presente como objeto pero con una representación política local y ciudadana ausente como sujeto”. (Casado, 2016, p. 18)

Otros autores han ratificado este criterio al indicar que “las decisiones sobre el futuro de las ciudades se tomaron a puertas cerradas, limitando la participación a un carácter predominantemente testimonial. Esto sucedió también en las fases previas en donde los espacios de participación fueron principalmente consultivos y la generación de reportes y propuestas nacionales fue débilmente apoyada a niveles gubernamentales.” (Barrera et al., 2017, p. 30)

A pesar de estas críticas, los autores antes citados reconocen que “la Nueva Agenda Urbana ha sido asumida por la comunidad internacional y su contenido plantea una serie de posibilidades para avanzar hacia la transformación de las ciudades y su entorno rural.” (Barrera et al., 2017, p. 31) Específicamente, para el caso de América Latina, señalan que los compromisos asumidos en Hábitat III permitirían vislumbrar oportunidades para impulsar reivindicaciones, iniciativas y visiones para enfrentar la desigualdad, la segregación y la exclusión que son los grandes desafíos de la región. De esta manera, más allá de los posibles vacíos de participación y legitimidad de las agendas NAU y ODS, estas son una realidad y más allá de conjeturas sobre las bondades o los problemas de las agendas para el desarrollo, estas ya se están empezando a implementar.

Desde las entidades responsables de Naciones Unidas y otras organizaciones se ha establecido guías con los pasos para implementar las agendas incluyen: i) un amplio proceso de generación de conciencia y conocimiento de la agenda; ii) una adaptación de los postulados de la agenda al contexto y capacidades locales; iii) un proceso de planificación que incluya el establecimiento objetivos, metas, recursos, alianzas y mecanismos de seguimiento, y; iv) un monitoreo de los avances¹.

Este proceso estaría en consonancia con las directrices de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo como de la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo de Addis Abeba, así como de otros foros internacionales realizados en materia de cooperación.

En este sentido, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005 recoge los compromisos de donantes y socios en torno a los principios de alineación, armonización, apropiación, gestión orientada a los resultados y responsabilidad mutua. Esto con el fin de que los resultados de la cooperación respondan a las prioridades de desarrollo del socio local y se reconozca tanto la responsabilidad del socio como del donante en los resultados de desarrollo.

Específicamente el Plan de Acción de Addis Abeba provee de un marco de recursos para la financiación del desarrollo y la implementación de la Agenda 2030. Este plan comprende “todas las posibles fuentes financieras y no financieras de financiación del desarrollo, previendo la cooperación en materias diversas como el comercio, la gobernanza del sistema, el incremento de la recaudación fiscal en los países en desarrollo, la lucha contra el fraude fiscal y los flujos

¹ Ver por ejemplo: Sustainable Development Solutions Network &GIZ, Getting Started with the SDGs in cities: A guide for Stakeholders; Global Taskforce of Local and Regional Governments, UNHabitat & UNDP, Roadmap for localizing the SDGs: implementation and monitoring at subnational level.

financieros ilícitos, la inversión privada, la ciencia, la innovación, o la transferencia de tecnología” (AECID, 2017, p. 5).

Entre los sectores que necesitan mayores inversiones locales como energía, transporte, agua y saneamiento, tecnología, entre otros, se han alcanzado acuerdos de cooperación internacional para movilizar recursos con mecanismos específicos como foros mundiales especializados por sectores (Foro Mundial de Infraestructuras, por ejemplo) y a través de la colaboración público-privada (AECID, 2017).

Finalmente, entre los puntos principales tratados en la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo de Addis Abeba están dar prioridad a los esfuerzos nacionales y al crecimiento económico sostenible; brindar prioridad al sector privado con incentivos públicos para intentar alinear su inversión con el desarrollo sostenible; enfocar la financiación pública internacional (incluida la Ayuda Oficial al Desarrollo) como movilizadora de la inversión privada y el comercio internacional como catalizador del desarrollo siempre que se alinee a la Agenda 2030 (Unceta, 2015).

Por otro lado, con el acuerdo de la Agenda de Acción de Accra de 2008 se reconoce la importancia de un diálogo amplio entre los diversos actores para una real apropiación de las políticas de desarrollo para que sea considerada el producto de una alianza integrada por países en desarrollo, países donantes, economías emergentes, entidades de la ONU e instituciones multilaterales, fondos mundiales y organizaciones de la sociedad civil (Global Health Learning, 2015).

En Accra se acordó que los donantes realizarían estimaciones sobre sus planes de ayuda y el compromiso de no imponer condiciones y levantar restricciones en la gestión de la ayuda y en la compra de bienes y servicios. Además, se haría énfasis en el fortalecimiento de gestión de fondos, transparencia y se daría prioridad al uso del sistema de gestión financiera de los países en desarrollo. Estos principios apuntan a fortalecer el rol del socio e incluso la capacidad de sus instituciones involucradas en la dinámica de la cooperación internacional.

Finalmente, el Cuarto Foro de Alto Nivel en Busán de 2011 planteó un nuevo paradigma en torno a la cooperación internacional que buscaba pasar de la eficacia de la ayuda hacia la eficacia del desarrollo. Delegados gubernamentales, representantes de la sociedad civil, representantes parlamentarios, autoridades de gobiernos locales y representantes del sector privado acordaron principios para la formación de una nueva “Asociación Global para una eficaz cooperación al desarrollo” que se encargaría de dar seguimiento y acompañamiento a los países durante el proceso de implementación de lo acordado en Busán para lograr una cooperación en la que exista apropiación de las prioridades del desarrollo por parte de los países en desarrollo, foco en los resultados, asociaciones para el desarrollo inclusivo y transparencia y rendición de cuentas mutua (AUCI, 2012).

De esta manera, se puede apreciar que en los diversos foros internacionales sobre cooperación se han planteado acciones complementarias para alcanzar objetivos comunes en la apropiación de las políticas de desarrollo por parte del socio y el rol del donante para eliminar las restricciones a la ayuda y de esta forma alcanzar una alineación entre ambas. Esto se suma a los

mencionados acuerdos del Plan de Acción de Addis Abeba que constituye la base para la implementación local de los ODS.

En síntesis, estas acciones se relacionan con aspectos como la participación de nuevos actores bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, fortalecimiento de instituciones y políticas de los países socios para promover el desarrollo, la promoción de un plan de acción global para aumentar las capacidades estadísticas para monitorear el progreso, la gestión pública orientada a resultados, rendición de cuentas mutua, la no condicionalidad de la ayuda y el uso de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas, equidad de género y el empoderamiento de la mujer, fortalecimiento del rol de las autoridades locales para ir más allá de la provisión de servicios, el rol de las organizaciones de la sociedad civil, reducción de la fragmentación de iniciativas de cooperación sin caer en reducción de la ayuda, contribución a los Estados en la promoción de políticas de prevención de desastres, rol del sector privado, alianzas público-privadas, lucha contra la corrupción por medio de compromisos internacionales, lucha contra el cambio climático como eje transversal de los planes nacionales de desarrollo, entre otros puntos (AUCI, 2012).

Todas estas acciones acordadas con miras a darle un carácter más integral al funcionamiento de la cooperación internacional al desarrollo, con el fin de maximizar sus beneficios, para que tanto actores nacionales como locales puedan encontrar en la misma una fuente efectiva para el financiamiento de sus proyectos y avances en el desarrollo local.

A pesar de su corta vigencia, algunos esfuerzos para la implementación a nivel local de las actuales agendas globales ya se han llevado adelante. Existe evidencia de avance en la implementación local de los ODS en países como Brasil, donde “en partenariat con la Confederación Nacional de los Municipios (CNM), se está llevando a cabo una iniciativa para capacitar a los nuevos electos locales y apoyarlos en la integración de los ODS en sus planes de desarrollo y en la selección de los indicadores más relevantes para la implementación de la Agenda 2030 a nivel local y los sistemas de monitoreo relacionados.” (FAMSI, 2017, p. 58) Otro ejemplo es el de Colombia, donde se ha producido una interesante colaboración nacional local exitosa en apoyo del proceso de localización. Con el apoyo del gobierno nacional, las autoridades locales en 32 departamentos y 31 capitales departamentales adoptaron planes de desarrollo local que incluyen los ODS. (National and subnational governments on the way towards the localization of the SDGs, 2017)

A criterio de Cohen (en Barrera et al., 2017, p. 18) la implementación de la NAU y los ODS debería tener un enfoque más multisectorial, que combine disciplinas e instituciones, desarrollando así nuevos procesos más inclusivos y democráticos, que se centren en los impactos. “Un aspecto importante de esta nueva práctica urbana sería la atención a los procesos, no solamente a lo que se hace, sino en realidad a cómo se lo hace.” Según Cohen, se puede agregar una nueva variable a esta reflexión. Además de lo que se hace y cómo se lo hace, se vislumbra la importancia de preguntar quién lo hace. Una constante en las publicaciones relativas a implementación a nivel urbano de las agendas para el desarrollo sostenible es la imperiosa necesidad de considerar procesos donde la participación de la sociedad civil y la agencia de los gobiernos locales sean fundamentales.

En la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, celebrada en la ciudad de Quito de forma previa a la inauguración de la Conferencia Hábitat III, el ex Secretario General de la ONU, Ban Ki Moon, señaló que el sistema de gobernanza global basado solamente en la actuación de los Estado nación ya no era el más adecuado para abordar los desafíos globales ya que la función catalizadora de los gobiernos locales entre todos los actores es fundamental para responder a las necesidades de las comunidades. En la misma reunión, un representante de los gobiernos locales presentes señalaba que “los grandes desafíos globales requieren coordinación entre lo global, lo nacional y lo local”. (Casado, 2016, p. 5)

En la misma línea, la participación de la sociedad civil ha demostrado ser un factor clave para el éxito de la aplicación local de políticas de desarrollo globales. En efecto, autores como David Harvey (2015) ha afirmado que toda política pública debe tener raíces en las circunstancias locales y que se deben comenzar a configurar vínculos firmes y activos entre las organizaciones locales y los distintos niveles de gobierno, en términos de su acción política.

Así, con el fin de analizar la implementación de los grandes objetivos que plantean las agendas globales se plantea que una perspectiva desde abajo en la localización o bottom-up, funcionaría mejor que una aproximación desde arriba o top-down. En este sentido una de las conclusiones más importantes del reporte de la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales, National and subnational governments on the way towards the localization of the SDGs señala que “los enfoques que giran con demasiada fuerza en torno a un proceso de toma de decisiones de arriba hacia abajo pueden alimentar en última instancia la idea errónea de que los ODS son una carga o imposición externa, obstaculizando la participación local y restringiendo la riqueza y la visión de las iniciativas locales.” (UCLG, 2017, p. 11)

Los gobiernos locales como protagonistas de la implementación

En una reciente declaración del Local and Regional Government Constituency, que aparece en el documento Local and regional governments report to the 2017 HLFP: National and subnational governments on the way towards the localization of the SDGs, se señalaba que la Agenda 2030 es considerada por gobiernos locales y regionales de todo el mundo como una oportunidad única para desencadenar una verdadera transformación universal. En este texto, se establecía un compromiso para contribuir al logro de los ODS a través de su trabajo cotidiano, al ser “el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos.” Se hizo, en este escrito, gran hincapié en la relevancia de los gobiernos locales como actores clave de la implementación de las agendas en este sentido:

The achievement of the Sustainable Development Goals will not be possible without their full ownership at local level and by civil society. With this conviction, city, local and regional government networks are developing global, regional and national systems of ‘localization’ to contribute to awareness raising, alignment of work plans, learning exchange and local monitoring and reporting. (UCLG, 2017, p. 8)

De la misma manera, el reporte uc, presentado ante el Foro Político de Alto Nivel de la ONU, que analiza anualmente los avances de la implementación de la Agenda 2030, estableció evidencia del actual y potencial rol de los gobiernos locales y regionales en la localización de los

ODS. Por ejemplo, se señaló que este reporte complementarí­a los Informes Nacionales Voluntarios presentados por 65 Estados miembros y organismos de las Naciones Unidas al Foro Político de Alto Nivel en 2016 y 2017, al contener información proporcionada directamente por los gobiernos locales y regionales de 30 paí­ses. (UCGL, 2017)

Como se puede ver, múltiples fotos internacionales afirman la importancia de la condición de nivel de gobierno más cercano y con mayor potencial de impacto en la población que poseen los gobiernos locales. Tal fue el caso de la décimo séptima Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa², llevada a cabo en Montreal, el 19 de junio de 2017, en cuya declaración final se señaló:

Los territorios son por definición los mejores espacios para la operacionalización de los programas de desarrollo y los gobiernos locales son un actor político indispensable en la resolución de los numerosos desafíos que enfrenta nuestro mundo. En efecto, al estar en contacto directo con el ciudadano, tienen un conocimiento inmediato del impacto que los grandes retos mundiales sociales, económicos o ambientales tienen en las poblaciones. (Décimo Séptima Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, 2017, p. 2)

Esta redefinición del papel de los gobiernos locales parte también de la crítica a su papel dentro de las políticas de desarrollo de las localidades, afectadas por el modelo neoliberal en los años 80 y 90. Tal como señala David Chávez:

En el marco del paradigma neoliberal, los gobiernos redefinen su identidad como ‘facilitadores’ y ya no como ‘proveedores’ de servicios. La idea subyacente es que los gobiernos locales pueden así concentrarse en la organización y la planificación, permitiendo que la gestión y administración cotidiana de los servicios pase a estar a cargo de quienes son más capaces de generar eficiencia y eficacia. Desde una perspectiva crítica se argumenta que este nuevo enfoque conduce a que los gobiernos dejen de ser responsables de la rendición de cuentas (accountability), aumentando así el déficit democrático. (2010, p.10)

La Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCLG) es una de las organizaciones más representativas de gobiernos locales y regionales a nivel mundial. Esta organización ha sido muy activa en los últimos años en destacar el rol que deberían tener los gobiernos locales, no solo en el momento de la implementación de las agendas globales, sino también en su diseño y posterior monitoreo. De este modo, uno de los objetivos que se plantea UCGL³ en su sitio web es precisamente “aumentar el rol y la influencia de los gobiernos locales y regionales y de las organizaciones que los representan en la gobernanza global.”

Otras entidades que agrupan o trabajan alrededor de las redes mundiales de ciudades han levantado su voz respecto a la importancia de estas en la implementación de los ODS y la NAU, tales como la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de UCGL, el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa; el Global Observatory on

² El Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), es una red de más de 500 ciudades, organizaciones y centros de investigación que permiten intercambiar y abordar planteamientos de democracia participativa y de participación ciudadana.

³ [tps://www.uclg.org/es/organizacion/sobre-nosotros](https://www.uclg.org/es/organizacion/sobre-nosotros)

Local Democracy and Decentralization (GOLD); el Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales y el Proyecto ALLAS (Alianza euroamericana de cooperación entre ciudades). Como muestra de ello, la reciente publicación “Un lugar en la mesa global: Los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial”, elaborada por varios de los actores antes mencionados.

La localización de las agendas y la participación ciudadana

Al igual que el involucramiento de los gobiernos locales, la participación ciudadana es un tema central al tratar el tema de la implementación de las agendas globales para el desarrollo. La anteriormente mencionada Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa tuvo como lema “Participación sin exclusión” y reunió a varios cientos de participantes de más de 30 países, con actores de diversos ámbitos, incluyendo por supuesto a autoridades locales, pero también a centros de investigación universitarios y a varios otros miembros de la sociedad civil.

Entre los principales resultados de la conferencia se puede mencionar el apoyo manifestado hacia los compromisos asumidos por la Comunidad internacional en varios programas internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana de “promover el establecimiento de mecanismos institucionales, políticos, jurídicos y financieros con el fin de implantar plataformas inclusivas que permitan la participación efectiva en los mecanismos de toma de decisión, planificación y seguimiento así como una participación ciudadana fortalecida”. (Décimo Séptima Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, 2017, p. 1).

Esta especie de “alianza” entre los gobiernos locales y la participación ciudadana se ve favorecida por el sentido de involucramiento que los ciudadanos tienen de manera cada vez más fuerte con sus gobiernos locales y la experiencias exitosas en marcha, como los presupuestos participativos. En palabras de la declaración final de la citada Conferencia:

The municipal level lends itself well to participation, as citizens feel a greater sense of involvement in the actions of local authorities, which directly affect their daily lives. That is how interventions like participatory budgets, which are widespread in several African and Latin American countries, were developed. (Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, 2017).

Un gran aporte que hace la Nueva Agenda Urbana es la inclusión de la idea del derecho a la ciudad, en su punto número 11:

Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos

nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como ‘el derecho a la ciudad’, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas. (NAU, punto 11)

Este derecho, entendido desde la corresponsabilidad de los ciudadanos/as sobre la construcción social del hábitat, por medio de las iniciativas de participación local transformadoras, puede dar mayor fortaleza a la idea de la implementación de las agendas globales con participación de la ciudadanía. Como han señalado algunas reflexiones posteriores a Hábitat III, “Es prioritario que la ciudadanía participe del diseño de las políticas territoriales, en base al paradigma colectivo del derecho a la ciudad, teniendo un rol activo y permanente en la ejecución y evaluación de todas las iniciativas que se quieran desarrollar en las ciudades: vivienda, servicios básicos, espacios públicos, por nombrar algunos fundamentales.” (Barrera et al., 2017, p. 34-35)

Las reflexiones relativas a la construcción social del territorio se multiplican en la literatura especializada. En este sentido, para Barrera (2016) la cuestión de los sujetos de la transformación urbana es central. A decir del autor, “se requiere en cualquier caso una masa crítica que impulse y materialice las tesis de la transformación urbana y pueda permear todas las esferas de la acción social. Sin acción colectiva articulada, la nueva agenda urbana será una declaración más.” (Barrera et al., 2017, p. 34-35) Esta nueva forma de concebir a la ciudad como un espacio en disputa donde los ciudadanos y las colectividades buscan lograr el ejercicio real de sus derechos se ve reflejada en declaraciones como esta:

“Sin la participación real de la ciudadanía no existe una agenda de hábitat, sólo compromisos de gobiernos nacionales sin representación de quienes viven día a día las problemáticas de las ciudades. Sin participación no se construye una ciudad, el hábitat es construcción de la ciudadanía y los distintos actores como los gobiernos nacionales, regionales, locales, movimientos populares, academia, organizaciones sociales, quienes tienen que buscar encauzar las prioridades colectivas para la transformación del territorio y la vida en las ciudades.” (Barrera et al., 2017, p. 34-35)

De igual manera, varios documentos preparatorios de la Nueva Agenda Urbana, como la Declaración de Toluca, emanada de la Reunión Regional de América Latina y el Caribe previa a Hábitat III, señala el rol fundamental de la cooperación sur-sur, norte-sur, triangular y descentralizada “basada en la participación activa de actores de gobierno, sociales, académicos, sector privado en procesos de intercambio y diseminación de conocimiento y experiencias”. (Barrera et al., 2017, p. 39)

De igual manera, el documento que presentaba los compromisos del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) resaltaba:

“la urgencia de evitar el crecimiento de la deuda social, avanzando en la equidad y el acceso universal a vivienda a partir de una perspectiva holística e integrada del hábitat, con la integración efectiva de las zonas marginalizadas y de alta vulnerabilidad, a partir del fortalecimiento del capital social de las comunidades y su efectiva participación en modelos de

gobernanza democrática, mirando la urbanización como un factor clave del desarrollo sostenible.” (MINURVI cit. por Barrera et al., 2017, 39)

La participación ciudadana y sus mecanismos han sido estudiados por diversos campos de las Ciencias Sociales desde hace mucho tiempo. La complejidad de este concepto se demuestra en la definición que hace David Chávez: “la participación ciudadana es un proceso político que implica necesariamente la aplicación de profundas reformas institucionales y, como se podría esperar, es un proceso que genera diferentes tipos y grados de oposición y apoyo de muy distintos sectores sociales, políticos y económico.” (2010, p. 20) Por el contrario, la publicación Conocimiento popular e investigación acción participativa la define como un “término amplio que se refiere al hecho de que aquellas personas con poder o experticia establecen una comunicación con la sociedad en general” (2016, p. 164)

Uno de los hitos en cuanto al análisis de la participación representa la “escalera de la participación” de Arnstein (1969) donde se puede distinguir los diferentes niveles de participación en relación con los niveles de acceso al poder que tendrían los ciudadanos. Este análisis, que surgió de su trabajo en el planeamiento urbano en los Estados Unidos en los años 60, tiene un gran atractivo para una amplia gama de audiencias al explicar la participación como un movimiento graduado hacia arriba a través de ocho pasos, que van desde la manipulación directa, la terapia y la información hacia los ciudadanos, pasando por los procesos de consulta y aplacamiento, hasta llegar al partenariado, la delegación de poder y el control ciudadano en la toma de decisiones. Arnstein define así a la participación ciudadana como “una lucha de poder entre los ciudadanos que tratan de subir la escalera y el control que ejercen las organizaciones e instituciones (intencionalmente o no) que limitan su ascenso a la "cima", impidiendo así a los ciudadanos la capacidad de reclamar control o poder para sí mismos” (Collins & Ison, 2009, p. 361).

Esta visión se pone en diálogo con la propuesta que los expertos han realizado sobre la necesidad de procesos de participación en la implementación de las agendas. Por ejemplo, Michael Cohen habla de la necesidad de “Desarrollar conversaciones comunitarias, locales y académicas sobre la práctica urbana. Debemos tratar de cambiar el proceso de participación en un proceso donde, explícitamente, estamos tratando de estimular y alentar que diversas perspectivas de la comunidad sean articuladas, legitimadas e incorporadas en la reforma de políticas y en el diseño de soluciones para la solución de problemas.” (Barrera et al., 2017, p. 21)

Un apartado especial para el uso de las nuevas tecnologías como herramientas para promover y realizar la participación ciudadana. Ya desde el año 70 la tecnología ha cambiado la sociedad con nuevos mecanismos que permiten que diferentes voces sean escuchadas, entre ellos por supuesto el internet y las redes sociales, aunque en estos se vislumbra de igual manera posibles espacios de exclusión. Así se señaló en el reporte National and subnational governments on the way towards the localization of the SDGs antes citado:

The new digital tools have considerably broadened the range of public participation. Sometimes, participants believe that using such tools may also lead to certain people being excluded. We must therefore strive to identify means of minimizing or avoiding digital fracture.

In more general terms, we need to imagine a more effective connection between virtual and real-time participation. (2017, p. 23)

Dos ejemplos interesantes de participación mediante las nuevas tecnologías son sin duda las plataformas que los gobiernos locales ponen a disposición de los ciudadanos para debatir planes, programas y proyectos de desarrollo. Tal es el caso de Decidim Barcelona⁴, cuyo sitio señala: “Bienvenido/a a la plataforma de participación de Barcelona. Construyamos una ciudad más abierta, transparente y colaborativa. Entra, participa y decide.” Otro ejemplo es Decide Madrid⁵ que ha servido como herramienta para la construcción de la propuesta “Madrid 100% Sostenible” o del Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid (2017-2019), que se analiza con detalle a continuación.

Se ha señalado que en América Latina y Caribe los desafíos planteados para el proceso de implementación de la Nueva Agenda Urbana son grandes y “solo es posible a partir de una acción colectiva fuerte con la participación de varios segmentos de gobierno y actores de los sectores no gubernamentales en el proceso de construcción de nuevos conocimientos, incidencia política, comprensión y diseminación de experiencias y lecciones aprendidas; y finalmente en el seguimiento y monitoreo de su implementación sinérgica a los marcos y agendas globales de sostenibilidad. (Barrera et al., 2017, p. 42)

En el horizonte: experiencias locales de participación ciudadana

El momento de la planificación es vital para la elaboración de agendas de desarrollo y la inclusión de la guía o las directrices provenientes de las agendas internacionales para el desarrollo. Para esta investigación, hemos enfocado el análisis en dos casos donde la participación de la ciudadanía y la acción del gobierno local han sido clave en la elaboración de planes. El primero de ellos se refiere al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Tungurahua (GADT) y el segundo al Plan Estratégico de Derechos Humanos elaborado por el Ayuntamiento de Madrid.

Si bien estos casos no hacen referencia a la implementación de las agendas globales, pueden marcar una muestra de cómo los gobiernos locales y los procesos de participación social se pueden convertir en un mecanismo para la territorialización de los procesos de cooperación internacional.

El Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Tungurahua ha desarrollado un sistema de participación ciudadana que promueve el involucramiento de diversos grupos y organizaciones de la sociedad civil en tres grandes ejes: agua, gente y trabajo para la elaboración de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En este sentido, la Agenda de Desarrollo de Tungurahua es un instrumento construido desde los lineamientos de participación ciudadana y planificación de la Junta de Gobierno de Tungurahua (Consejo de Planificación de la Provincia).

En Tungurahua, la normativa sobre participación ciudadana se establece en la Ordenanza de Creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial

⁴ www.decidim.barcelona

⁵ www.decidim.madrid.es

de Tungurahua. Esta ordenanza determina que la Cámara de Representación Provincial debe “establecer acuerdos sociales de los ejes (agua, gente y trabajo) que guían la planificación y las acciones de los diversos gobiernos autónomos descentralizados” (GAD Tungurahua, 2011).

La estrategia de participación está diseñada para contribuir a la visión de desarrollo de largo plazo de la Agenda Tungurahua (GAD Tungurahua, 2011). En primer lugar se constituye un espacio de planificación técnica compuesto por técnicos de los nueve municipios que conforman la provincia y representantes de instancias de gobierno central y local. Esto con el objetivo de recoger insumos para socializar en las mesas de trabajo de los Parlamentos agua, gente y trabajo respectivamente, en donde participan los grupos de interés, posterior a esto se definen los resultados esperados por parte de la sociedad civil que forman parte del Modelo Territorial Deseado de la provincia (GAD Tungurahua, 2011). Es decir, la sociedad civil establece su propuesta de hacia dónde deben ir los programas y proyectos de desarrollo en función de su área de interés, lo que queda finalmente sistematizado en el Modelo de Gestión.

Esto quiere decir que los procesos de planificación deben contemplar los acuerdos sociales alcanzados en los procesos de participación ciudadana, además de una articulación de acciones con los diferentes niveles de gobierno y las autoridades respectivas. Para el efecto, se realizan mesas de diálogo por temas y una Asamblea Provincial por cada eje, donde la ciudadanía participa de manera activa para construir los objetivos a donde deben apuntar los programas y proyectos (GAD Tungurahua, 2011).

Tanto en las mesas como en las Asambleas se involucran diferentes grupos de la sociedad civil, entre los que se encuentran movimientos indígenas, organizaciones campesinas, organizaciones de segundo grado, miembros del foro agropecuario, juntas de riego, grupos prioritarios de atención social, actores culturales, entre otros (GAD Tungurahua, 2011).

Estos participantes se distribuyen dentro de las mesas agua, gente y trabajo, de acuerdo al ámbito de sus competencias y conjuntamente con el GADT generan propuestas para el desarrollo de las estrategias provinciales, esta información se sistematiza dando paso a un documento de resultados esperados por tema dentro de cada eje que debe ser armonizado con las competencias del gobierno local. Esto, además de constituir uno de los insumos que determina la ruta de la planificación de los objetivos de desarrollo provinciales, se incluye dentro del Plan para evidenciar cuáles son los acuerdos sociales alcanzados desde los diferentes sectores de sociedad civil (entrevista a Jorge Sánchez , realizada el 4 de agosto de 2016).

Se puede afirmar que la provincia de Tungurahua presenta un modelo de participación ciudadana para la construcción de su plan de desarrollo que se encuentra vigente y que ha dado resultados, lo que va estrechamente relacionado con los nuevos paradigmas de desarrollo y principios de la cooperación, que resaltan la importancia de la participación de la sociedad civil para construir modelos de desarrollo desde el territorio, que respondan a las necesidades reales de los ciudadanos.

La construcción de una agenda de desarrollo local con la participación de los actores en el territorio permite un acercamiento más veraz hacia las necesidades reales de desarrollo y de esta forma aumenta también la capacidad de la ciudadanía de ejercer un control sobre el modelo de

desarrollo en el que ha participado para su elaboración (entrevista a Jorge Sánchez, realizada el 4 de agosto de 2016).

En otras latitudes, un ejemplo interesante es el relativo a la construcción del Plan Estratégico de Derechos Humanos de Madrid. El plan fue elaborado gracias a “un enorme esfuerzo de participación, en el que han intervenido un gran número de personas y de colectivos, cuya primera tarea ha sido la de establecer un diagnóstico acerca de cuáles eran los principales problemas de derechos humanos en la Ciudad de Madrid (Ayuntamiento de Madrid, 2017).

Esta iniciativa, surge de la tercera Tenencia de la Alcaldía gracias a la decisión política de articular un plan de derechos humanos que pudiera aportar un enfoque transversal a todas las políticas públicas del Ayuntamiento. Se buscó una fórmula multi actoral, donde se firmó un convenio con la Universidad Autónoma que establece un equipo motor que elaboró un primer borrador de líneas generales del plan. Se buscó que durante todo el proceso haya un proceso científico-técnico y de movimientos sociales. (Entrevista a Rafael Escudero Alday y Enrique López Cáceres, realizada el 26 de julio de 2017)

El proceso participativo tuvo dos vías, una interna y otra externa. La primera parte del proceso, dentro de la corporación municipal, sirvió para obtener los primeros aportes al borrador. Al mismo tiempo, se abrió un proceso de participación con movimientos sociales agrupados por bloques de derechos en torno a los tratados internacionales. La convocatoria fue lo más abierta posible teniendo como base los movimientos sociales en Madrid, en cada sector: por ejemplo, en materia de discriminaciones SOS Racismo. En materia de seguridad fue Jueces por la Democracia. Fue un abanico de movimientos sociales y también de instituciones. Es importante también abrir ese espacio de participación a los institutos universitarios e instituciones como los colegios de abogados. (Entrevista a Rafael Escudero Alday y Enrique López Cáceres, realizada el 26 de julio de 2017)

Hay una tercera vía que es complementaria con las otras dos que es la consulta abierta que se hace a la ciudadanía a través del portal Decide Madrid, que es el cauce de participación que ha elaborado el área de Gobierno de participación ciudadana, transparencia y gobierno abierto, que es el que desarrolla todos los procesos participativos de la ciudad de Madrid. (Entrevista a Rafael Escudero Alday y Enrique López Cáceres, realizada el 26 de julio de 2017)

Al final del proceso, el Ayuntamiento de Madrid cuenta con Plan de Derechos Humanos que subraya el fundamento esencial de su política municipal, la dignidad humana y los derechos que le son inherentes; establece una metodología muy concreta para extender ese enfoque en la práctica de todas las áreas de gobierno; y, establece una serie de acciones y actividades muy específicas para mejorar la calidad de sus actividades y políticas públicas desde esta perspectiva. (Ayuntamiento de Madrid, 2017).

A manera de conclusión

Estamos en el inicio de un largo proceso de implementación de las agendas NAU y ODS que nos permitirá aclarar las respuestas a grandes desafíos en materia de cooperación internacional. ¿En qué grado las agendas globales impulsan la construcción participativa de

ciudades inclusivas y sostenibles? ¿Son estas oportunidades para aplicar mecanismos como los estudiados en Tungurahua o Madrid? ¿Pueden las agendas globales acabar como instrumentos para la imposición y/o legitimación de políticas impuestas desde arriba por los gobiernos (locales o nacionales) sin la participación de las comunidades?

Nos asomamos ante una coyuntura donde podremos observar cuáles son los roles que desempeñarán los gobiernos locales y los movimientos sociales en los procesos de implementación de las agendas globales. Por ahora las pistas son un mayor involucramiento de los gobiernos locales con mayor participación de las comunidades. El ejemplo de Tungurahua con su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial o el de Madrid con su Plan Estratégico de Derechos Humanos de Madrid nos da una visión de qué tipo de procesos pueden dar cabida a estos dos cometidos.

La democracia participativa es esencial para involucrar a las personas y comunidades en el desarrollo local y construir las ciudades sostenibles, inclusivas y resilientes de las que hablan las agendas globales.

Bibliografía

- AECID. (2017). Acuerdo en la III Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Addis Abeba. Obtenido de http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2015/2015_07/17-addisabeba.aspx
- AUCI. (2012). De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan. Obtenido de http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/AUCI_2012_Analisis_de_Busan.pdf
- Ayuntamiento de Madrid, Plan Estratégico de Derechos Humanos de Madrid, 2017-2019.
- Barrera, A, Cohen, M, Emanuelli, M.S, Bonilla, L, Duhalde, J.P & Rossbach, A. Reflexiones Post Hábitat III, Medio Ambiente y Urbanización, Volumen 86, Número 1, Mayo 2017, IIED-América Latina
- Casado, F. (2016): La revancha de los alcaldes: Divergencias entre el Compromiso de Bogotá y la Declaración de Quito construyendo ciudades para el futuro, en diario El País. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2016/11/25/seres_urbanos/1480063121_099807.html
- Chávez D., (2010) Polis y Demos: El marco conceptual de la democracia local participativa. Parlocal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos. (LC/FDS.1/4). Santiago.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III (2016). Nueva Agenda Urbana.

Décimo Séptima Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2017). Declaración final.

Collins K. y R. Ison. (2009) Jumping off Arnstein's Ladder: Social Learning as a New Policy Paradigm for Climate Change Adaptation. Environmental Policy and Governance. Iley InterScience

Declaración final, Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Montreal, 9 de junio de 2017. Disponible en <https://www.oidp.net/docs/repo/doc193.pdf>

FAMSI. (2017). Localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible: gobiernos y actores locales en la implementación de las Agenda 2010, una mirada desde Andalucía.

GAD Tungurahua. (2011). Agenda de Desarrollo de Tungurahua. Ambato.

Global Health Learning. (2015). Los principios de París/Accra, actores y cambios. Obtenido de <https://www.globalhealthlearning.org/sites/default/files/Liderazgo-gesti%C3%B3n%20del%20proceso%20de%20cambio.pdf> 78

Halle T. (2016). Conocimiento popular e investigación acción participativa. People's Knowledge Editorial Collective.

Harvey D. (2013): Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution, Verso.

Naciones Unidas. (2016). Nueva Agenda Urbana. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Sánchez, J. (4 de agosto de 2016). La cooperación internacional en el GAD de Tungurahua. (A. Romo, Entrevistador)

UCLG. (2017). Local and regional governments report to the 2017 HLFP: National and subnational governments on the way towards the localization of the SDGs. Disponible en: http://www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/Report%20LRGs%20and%20the%20localisation%20of%20the%20SDGs%20low_0.pdf

Unceta, K. (19 de octubre de 2015). De los ODM a los ODS: Análisis y valoración crítica de la nueva agenda 2030. Seminarios Hegoa.