

DOCUMENTO DE CONTEXTO Y MARCO CONCEPTUAL:

Redes internacionales para la promoción del desarrollo y la democracia participativa

Andrés Falck

1. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Desde los tratados que dieron origen a la Paz de Westfalia en 1648 hasta mediados del pasado siglo, las relaciones internacionales (en su contextualización actual referidas a relaciones entre territorios, no entre linajes) han estado monopolizadas por los estados nación. Desde entonces y de forma paulatina, los gobiernos locales y regionales han ido tomando relevancia en este campo.

La primera causa de esta irrupción de los gobiernos locales en la acción internacional la podemos encontrar en el proceso de urbanización que se acelera a partir de mediados del siglo XX. En la actualidad al 53% de la población mundial es urbana, con una previsión del 75% para el año 2040.

CAUSAS DE LA IRRUPCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES EN LA ACCIÓN INTERNACIONAL



A modo de ejemplo, Cantón y Tokio, las dos ciudades más pobladas del planeta, con más de 20 millones de habitantes, superan cada una los de los 130 países menos poblados. Resulta obvio que territorios de esta relevancia, aunque su estatus sea de gobierno local, tendrán voz propia en las esferas de negociación internacional, y que su peso diplomático tenderá a ser proporcional a las consecuencias globales de sus actuaciones locales.

El proceso de urbanización viene acompañado del fenómeno conocido como globalización y la era digital que hacen más rápidas y sencillas todo tipo de comunicación y relaciones. En el transcurso de este proceso de globalización y urbanización surgirá una agenda urbana global. Así lo reconocerá la ONU con la convocatoria de Habitat I, en 1976, que paradójicamente será una convención de naciones, sin representación directa de las ciudades.

La globalización lleva aparejado el debilitamiento de los estados nación, que transfieren competencias tanto a marcos supranacionales como a instancias inferiores. Con diferente grado y fecha de inicio, la descentralización administrativa y política se está desarrollando en todas las zonas del planeta. Un mundo urbanizado y con autonomía creciente de los gobiernos locales dará lugar, de manera natural, a una cooperación descentralizada que se convierte en otro elemento potenciador de la intervención relevante de ciudades y regiones en la esfera internacional.

Cooperación Descentralizada. Una Marca Europea

La cooperación descentralizada surge en Europa tras la Segunda Guerra Mundial a través de los hermanamientos de ciudades francesas y alemanas, como estrategia de reconciliación para la paz y la unidad europeas. A partir de los años setenta del pasado siglo, se desarrolla en su versión Norte-Sur, tras los procesos de descolonización. Desde el 2008, la UE equipara a las autoridades local (AL) a los Agentes No estatales (ANE) como actores de la cooperación europea para el desarrollo.

En España la cooperación descentralizada surge en los años ochenta de la mano del hermanamiento y cooperación de ciudades españolas con ciudades saharauis y centroamericanas. A mediados de los años noventa, en un impulso generado por la importante movilización social a favor del destino del 0,7% del PIB para ayuda al desarrollo, aparecen o se amplían considerablemente las convocatorias de subvenciones locales y regionales destinadas a ONGDs. Al mismo tiempo aparecen los fondos regionales de municipios para la solidaridad y la cooperación. El Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) nace en 1999.

El Reconocimiento De La Cooperación Descentralizada

Fruto de la labor realizada por los gobiernos locales y regionales, y también elemento para su mayor implementación, la cooperación descentralizada y el trabajo en red de los mismos ha tenido importantes reconocimientos:

- Desde la ONU a la Alianza contra la Pobreza (WACAP) y la Iniciativa ART (por PNUD), la red de Ciudades Amigas de la Infancia (por UNICEF), la Red de Ciudades Creativas (por la UNESCO)
- Desde la Unión Europea con el desarrollo de los programas de Vecindad, los URB-AL o las convocatorias ANE-AL de EuropeAID
- En España a través del reconocimiento por el Plan Director 2009-2012, el Programa Municipia (a partir de 2007)
- En Andalucía, en su inclusión en el Plan Andaluz de Cooperación al desarrollo (PACODE) o a través del convenio de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID) – Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)- FAMSI.

La aprobación de la ley de racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales, por el contrario, ha querido abrir el debate acerca de la cooperación como competencia impropia de los gobiernos locales.

Del ostracismo al lobby. El acceso a los grandes foros de los gobiernos locales

El cambio del papel de las autoridades locales en el escenario internacional se puede ejemplificar en tres acontecimientos de gran relevancia: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Habitat III y la Cumbre del Clima en París de 2015.

Los ODS

Durante los años de negociación de la Agenda 2030, se conformó una alianza global, la *Global Taskforce* que agrupaba a 23 redes de gobiernos locales y regionales y que logrará ver como se incorpora el *Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles* así como metas transversales en buena parte del resto del texto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La *Global Taskforce* elaboró un documento de aportaciones al debate *Post 2015*, con el que hizo un ejercicio de lobby ante instituciones nacionales y multilaterales, y que entre las más relevantes incluía las siguientes:

- Gobernabilidad autónoma, democrática, participativa, eficaz, transparente, dotada de recursos y coordinada con otras instancias gubernamentales.
- Seguridad alimentaria
- Acceso universal y de la calidad a los servicios básicos.
- Fomentar sociedades inclusivas
- Desarrollo económico local en los contextos tanto de economía verde urbana como de consumo y producción sostenible.
- Urbanización sostenible como fuente de desarrollo. Cohesión territorial con especial atención al cambio climático.
- La cultura como motor y agente de desarrollo y de sociedades centradas en las personas.
- La protección y gestión sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales.
- La cooperación descentralizada como instrumento de promoción de la solidaridad y el aprendizaje entre pares.

Habitat III: la nueva agenda urbana

Habitat I se celebró en 1976 en Vancouver sin voz propia de las autoridades locales. Durante Habitat II (1996, Estambul) se organizó en programa paralelo: la 1ª Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales. En la tercera edición, la más reciente, en Quito 2016, la 2ª Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales pasa a ser reconocida como sesión consultiva oficial de Habitat. Las aportaciones, organizadas asimismo a través de la *Global Taskforce* podemos resumirlas en:

- Gobiernos locales fuertes y transparentes para un desarrollo inclusivo y sostenible.
- Empleo de la planificación estratégica para fortalecer el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos.
- Renovación del Contrato Social situando el Derecho a la Ciudad en el centro de la Nueva Agenda Urbana.
- Liberar el potencial de los territorios para promover políticas locales sostenibles en materia económica y ambiental con el fin de proteger el planeta.
- Repensar los sistemas de financiamiento local para permitir ciudades sostenibles.



Financia:



Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES

- Mejorar las capacidades de gobiernos locales y regionales en gestión de riesgo de desastres.
- Impulsar la solidaridad promoviendo la cooperación descentralizada.

Las autoridades locales en la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Cambios Climáticos

En la Cumbre del Clima se dio también un avance significativo en el protagonismo de las autoridades locales. Se celebró una cumbre paralela de gobiernos locales y regionales al objeto de aprobar una declaración común. En esta cumbre participó un enviado especial de la ONU con el cometido de tomar nota y trasladar las propuestas de las autoridades locales.

Entre las propuestas de la Cumbre Climática de las Autoridades Locales se señalan los siguientes compromisos:

- Adelantar y sobrepasar las metas del COP21.
- Implementar estrategias de resiliencia participativa y planes de acción para afrontar los retos planteados para 2020.
- Metas del 100% de energías renovables y 80% de reducción de emisiones para 2050.
- Construir alianzas para generar capacidades y financiación para estos objetivos (cooperación descentralizada).

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS CONSENSOS INTERNACIONALES SOBRE DESARROLLO

La importancia de la participación de la ciudadanía en la definición de las estrategias de desarrollo de los territorios ha sido objeto de un reconocimiento creciente en los acuerdos internacionales. Estos acuerdos se fundamentan en un consenso cultural significativo que apuesta por gobiernos abiertos, repensando la relación entre administración y ciudadanía y permite imaginar escenarios que interrumpan el círculo vicioso de la desafección y la desconfianza entre ambas categorías.

Nos encontramos al inicio de un período de nuevos compromisos globales en relación a la conceptualización del desarrollo y el papel que en él juegan las personas de a pie. El lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible define como metas de la agenda global para el año 2030 la existencia de “instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” así como “la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”.

El ámbito local ha sido el marco preferente de nuevas prácticas en materia de ciudadanía, democracia y desarrollo, con la puesta en marcha de mecanismos institucionales que hacen más permeable la administración pública a las demandas vecinales. Es la escala con mayor potencial para el gobierno abierto, al ser el espacio cotidiano en el que las personas habitan y se relacionan y en el que la administración es más próxima. No es casualidad que iniciativas innovadoras, con el denominador común de democracia participativa, se hayan experimentado preferentemente a escala local.

De los ODM a los ODS y la incorporación de la participación en los consensos centrales

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2000-2015 recogían 8 objetivos y 18 metas. La Agenda post 2015 que marca los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) recoge las metas pendientes de los ODM y se plantea nuevos retos: 17 objetivos y 169 metas. Según UNICEF, **cambios sustanciales** que se introducen en los ODS respecto a los ODM son:

- **Sostenibilidad:** La nueva hoja de ruta pone en el centro una cuestión que había permanecido en un segundo plano en los 15 años anteriores: el modelo actual es insostenible.
- **Equidad:** Los ODM se basaban en promedios nacionales y no contaban con la realidad de las comunidades más vulnerables y alejadas. Los ODS incluyen un enfoque en el que se tienen en cuenta más parámetros que reflejan mejor la realidad para poder trabajar con ella.
- **Universalidad:** Mientras los ODM trabajaban las metas solo en los países en desarrollo, los ODS establecen que no se puede hablar de agenda de desarrollo si no se asume que todos los problemas están interconectados y hay que abordarlos desde todos los países.
- **Compromiso.** A diferencia de los ODM, los ODS comprometen por primera vez a todos los países del mundo. Esto significa, por ejemplo, que gobiernos nacionales, autonómicos y locales deben aplicar la Agenda 2030 en sus políticas.
- **Alcance:** Frente a los 8 ODM, ahora tenemos 17 ODS con 169 metas a alcanzar. Aunque pueda parecer ambiciosa, la nueva Agenda no ha querido dejar de lado cuestiones que considera fundamentales como el empleo digno o el cambio climático.

Si bien la participación de la ciudadanía en la promoción de desarrollo ha sido objeto de reconocimientos en sucesivos consensos internacionales, el proceso de configuración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pone, por primera vez, las metodologías participativas como centro referencial. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron extraídos de la Declaración del Milenio y de las conferencias de la ONU de la década anterior, pero con poca participación popular. Algunos grupos han criticado estos objetivos por reflejar una visión reducida y simplista del desarrollo: una que ignora los vínculos entre los problemas y también las causas fundamentales de la pobreza, la desigualdad y la discriminación.

La Agenda 2030 es el resultado de un amplio proceso participativo, una consulta mundial sin precedentes liderada por las Naciones Unidas que involucró a más de un millón de personas de todos los países y sectores a través de 88 consultas nacionales, 11 telemáticas y la Encuesta “Mi mundo” con 821.823 votos recogidos.

Dentro de este proceso, la iniciativa Participa, convocada conjuntamente por el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la campaña Beyond 2015, ha recopilado investigaciones participativas de un grupo de expertos de 18 organizaciones en más de 30 países.

Extraído de “Un millón de voces. El mundo que queremos”:

“Las consultas han revelado que las personas tienen enormes ganas de participar y exigen influir no solo en el diseño de la agenda del desarrollo, sino también en su futura implementación. Un millón de voces son una señal clara de que la gente, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil quieren ser parte de soluciones creativas para el desarrollo, pero al mismo tiempo exigen transparencia y responsabilidad en su ejecución a los gobiernos y a la comunidad internacional. Personas de diversos ámbitos de la vida están demandando transformaciones, no solo en el “qué” sino también en el “cómo” se lleva adelante el desarrollo. Y más que de una consulta esporádica, reivindican ser parte de un diálogo permanente y de oportunidades concretas de acción y compromiso. No solo quieren articular los problemas, sino ayudar a encontrar soluciones y participar en su implementación”

De estas aportaciones surge un objetivo y dos metas específicas que se relacionan con la apuesta por la participación de la ciudadanía en las tomas de decisiones colectivas y el papel específico de las ciudades. El *Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles* y el *Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles* que tiene las siguientes metas:

- Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles
- Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles.

3. LA ARTICULACIÓN EN RED DE LAS AGENDAS LOCALES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Desde comienzos de los años noventa, el nacimiento y expansión de las experiencias de presupuestos participativos introducen en numerosas agendas locales la centralidad de la democracia participativa y van generando redes de gobiernos participativos que incorporan el desarrollo local y la cooperación internacional.

El presupuesto participativo es una de las políticas públicas locales de innovación democrática que más se ha extendido, replicado y reconocido en las últimas décadas. Distinguido como una de las “42 mejores prácticas de gobierno urbano” en la conferencia de 1996 de UN-Habitat, ha sido promovido gobiernos locales, movimientos sociales e instituciones globales de muy diversas sensibilidades. Instituciones multilaterales de primera línea, como el PNUD, el Banco Mundial, la Unión Europea o el Banco Interamericano de Desarrollo llevan más de una década apostando por el presupuesto participativo como mecanismo eficaz de implicación corresponsable de la ciudadanía en la gestión pública.

El presupuesto participativo y otros procesos enmarcados en la denominación común de democracia participativa, han sido identificados como una herramientas que favorecen el *empowerment* de la ciudadanía en su conjunto e impulsan el buen gobierno mejorando los niveles de transparencia, diálogo, justicia distributiva, confianza y sostenibilidad, así como frenos eficaces a la corrupción en la administración local. El ciclo anual del presupuesto participativo (propuestas > deliberación ciudadana > viabilidad técnica > priorización > implementación > evaluación) supone un enriquecimiento de los procesos estratégicos de desarrollo local con protagonismo del territorio, donde los agentes sociales e institucionales han de definir las prioridades.

Nelson Días marca cinco fases por los que han transitado los presupuestos participativos en su desarrollo:

- 1.- 1989-1997 > Experimentación. Diversas ciudades Brasileñas, las más significativas Belem do Pará y Porto Alegre comienzan procesos
- 2.- 1997-2000 > Expansión en Brasil.
- 3.- A partir del 2.000 > Internacionalización. El Foro Social Mundial que se celebra por primera vez en Porto Alegre 2001 sirve de escaparate para la expansión internacional de los presupuestos participativos
- 4.- A partir del 2007 > Articulación en Red. Se activa el proceso de constitución de redes específicas estatales, internacionales, programas de cooperación (URBAL)
- 5.- A partir del 2010 > Sistemas de participación.

Redes nacionales y globales sobre democracia y presupuestos participativo

Entre las redes nacionales y globales de democracia participativa podemos señalar:

- **OIDP** (Observatorio Internacional de la Democracia Participativa). Nace en 2002 en Porto Alegre, iniciativa de Barcelona, durante el II Foro Social Mundial.
- **RED FAL** (Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia participativa). Red de municipios vinculada al Foro Social Mundial, responsable de la “Declaración de Málaga” (2008) que sirve de modelo referencial a múltiples redes e investigadores.

- **Plataforma Mundial de Redes de Presupuestos Participativos**, en desarrollo de la Declaración de Málaga se constituye en 2008 en Belo Horizonte durante la celebración de 15 Años de Presupuestos participativos, celebra cuatro asambleas.
- **CISDP CGLU** (Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos). Con la unificación de las dos redes mundiales de gobiernos locales esta es una de las comisiones activadas por las redes FAL y FALPeriferias.
- Red por los presupuestos participativos, la democracia participativa y la planificación democrática. (España).
- **OP Portugal**. Red de autarquías participativas.
- **Red Brasileña de Presupuesto Participativo**
- **Unidad Nacional de Presupuestos Participativos de FEDOMU** (Federación Dominicana de Municipios)
- **Red Nacional de Planeación local y Presupuesto Participativo** (Colombia)
- **PARLOCAL** (Redes para la Comunicación y el Fortalecimiento de Capacidades en la gestión de presupuestos participativos y otros instrumentos de las políticas públicas de participación) España – Uruguay – República Dominicana, ampliado a otros países.
- **Encuentros Ibéricos de Democracia y Presupuestos Participativos.**

El Papel De Andalucía

Los primeros presupuestos participativos en Europa se ponen en marcha a finales de los 90 en Andalucía. En el 2008, recogiendo la Declaración de Málaga de la Red FAL de 2007, se celebra en Antequera la Asamblea Constituyente de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos (actual Red de Ciudades Participativas). Se ponen en marcha las primeras financiaciones e iniciativas supramunicipales de cooperación y democracia participativa.

Entre los principales impactos globales de las actuaciones desarrollados hay que señalar los siguientes:

- 2001 – 2011 > Jornadas internacionales de presupuestos participativos en Sevilla, Córdoba y Málaga.
- 2002 y 2004 > Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social de Porto Alegre en Sevilla y Málaga
- 2007 – 2011 > Secretaría Técnica de la Red FAL y coordinación de la Plataforma Mundial por los Presupuestos Participativos
- 2014 > IIº Encuentro Ibérico de Democracia y Presupuestos Participativos.
- La participación del Ayuntamiento de Córdoba en el URBAL 9
- La cooperación descentralizada con diversos actores desarrollada por el Ayuntamiento de Córdoba y la Diputación de Málaga.
- Proyectos europeos: PARLOCAL, COMPORTE, PPs RMM.
- Proyecto MPD

La democracia participativa como conocimiento para la cooperación en red

En el análisis de Jesús Delgado reflejado en el estudio De Sur a Sur (Bastante, Gutiérrez y Falck, 2013), se define la aptitud de la metodología del presupuesto participativo para ser *exportado*. Los presupuestos participativos son identificados como una herramienta potente para respaldar modelos de desarrollo endógenos, ligados al territorio y a los actores que operan en él. En este sentido, los presupuestos participativos tienen un buen encaje en la agenda marcada tanto en París como Accra, incidiendo en los puntos principales como apropiación y

armonización y dando protagonismo a lo local. Desde esta afirmación se abren tres ideas que son, simultáneamente, conclusiones y nuevo material de análisis planteado por este estudio:

- El **intercambio de experiencias, herramientas y metodologías entre territorios**. Las metodologías del presupuesto participativo ya tienen larga trayectoria viajera, desde su definición inicial en Porto Alegre han viajado de país en país en procesos de ida y vuelta (Allegretti y Herzberg, 2004). La cooperación debe facilitar los canales para compartir conocimiento entre los municipios, las comunidades locales y las autoridades locales, para extender y avanzar esta práctica que definimos como democratizadora, fortalecedora y vehículo para la transformación social.
- La **alineación de prioridades** de la cooperación internacional puede y debe enraizar con aquellas definidas en procesos participativos locales, expresión de la voluntad de desarrollo endógeno. Las observaciones realizadas en apartados anteriores del estudio hacen recomendable optar por procesos que reúnan las características de los casos estudiados (universales, autorreglamentados, vinculantes, deliberativos y con órganos de seguimiento y control).