

EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES LOCALES Y REGIONALES EN LA AGENDA PARA EL DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS POST-2015, preparando el camino para Hábitat III

Resumen del documento realizado por David Satterthwaite, Sheridan Bartlett, Yves Cabannes y Donald Brown. CGLU agradece especialmente el apoyo del "Grupo de trabajo de socios para el desarrollo sobre descentralización y gobernanza local" (DeLog) para la realización de este documento.

Contexto

Tras debates intensos sobre los resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y sobre la nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible (definida en Río +20), la comunidad internacional busca definir ahora la agenda general para el desarrollo de las próximas décadas, en lo que se conoce como "proceso post-2015".

Esta nueva agenda está estrechamente relacionada con el trabajo y las responsabilidades cotidianas de las autoridades locales y regionales, por lo que CGLU está siguiendo el tema de cerca e intentando influir en los debates políticos. Teniendo en cuenta las lecciones aprendidas con los ODM, los actores del desarrollo están estableciendo prioridades y trazando una hoja de ruta. Las autoridades locales y regionales deberán estar en el centro de esta agenda si queremos que se cumplan los ODM y los objetivos posteriores.

Este documento se ha elaborado como punto de partida para que los miembros de CGLU reflexionen sobre nuestra postura conjunta con respecto a la Agenda para el Desarrollo Post-2015. Un grupo de trabajo, formado por varios alcaldes y presidentes regionales, con el apoyo de un grupo de expertos y socios, recibirá un mandato del Consejo Mundial en Dakar para continuar desarrollando y precisando nuestra posición. Este grupo de trabajo recopilará el punto de vista de las autoridades locales y regionales y completará este documento con contribuciones adicionales sobre temas como el desarrollo urbano sostenible y los derechos humanos, con especial atención al derecho a la ciudad, el papel de las mujeres y la juventud, entre otros.

Le invitamos a participar en este proceso de reflexión conjunta.

Papel de las autoridades locales y regionales en la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Post-2015

Los gobiernos locales y regionales han desempeñado y siguen desempeñando un papel destacado –a menudo primordial– a la hora de alcanzar un alto nivel de vida, como demuestra la variedad de competencias que tienen en infraestructuras y servicios. También suelen desempeñar un papel clave en el acceso a la salud, en garantizar la seguridad en edificios y empresas, en la prevención y preparación para catástrofes y, más en general, en la promoción del desarrollo local y de sociedades más inclusivas, con la participación de la ciudadanía y la sociedad civil.

La importancia de los gobiernos locales y regionales para el desarrollo en los países de rentas bajas y medias está ampliamente reconocida, como se subrayó en la Cumbre del Milenio +5, la Cumbre de Río +20, en la Declaración de Busan sobre la eficacia de la ayuda en 2011 y en el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Post-2015. Sin embargo, los gobiernos nacionales y los organismos internacionales no suelen tener en cuenta la implicación clave de los gobiernos locales y regionales en la implementación y la “localización” de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los objetivos de desarrollo sostenible.

Necesidad de un enfoque más coherente a escala nacional y subnacional

Los debates sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 tienden a estar muy alejados de las realidades locales. Cuando se habla de “localizar” los ODM, se refieren al nivel nacional, no a los niveles regionales y locales. Cuando hablan de buena gobernanza, se refieren a las actividades de los gobiernos nacionales, no a las relaciones vitales entre los ciudadanos y sus administraciones locales. Cuando miden el progreso, usan información representativa a escala nacional y se basan en datos generales para demostrar los éxitos; pero esos datos no revelan quiénes se quedan al margen del proceso ni dónde viven. Para ir más lejos, es necesario prestar más atención al papel que desempeñan los gobiernos subnacionales y a la ayuda que necesitan para cumplir sus responsabilidades.

La mayoría de los ODM dependen directa o indirectamente de la prestación de servicios e infraestructuras; por ejemplo, en materia de salud, educación, agua, saneamiento, servicios de emergencia, gestión de residuos, protección del medio ambiente e igualdad de género. Y la mayoría de esas infraestructuras y servicios dependen en mayor o menor medida de los gobiernos locales y regionales. Todas las intervenciones para el desarrollo son locales en el sentido de que dependen de entidades locales: empresas de servicios públicos de recogida de residuos sólidos, escuelas, centros de atención sanitaria u hospitales, sistemas de transporte público, comisarías, sistemas de prevención de riesgos, políticas de reducción de consumo energético y de emisiones de gases de efecto invernadero, apoyo a pymes, etc. Para llegar a los más desfavorecidos hacen falta acciones e instituciones locales. Incluso en los casos en los que las intervenciones son competencia de los ministerios nacionales, o que las infraestructuras y los servicios los proporcionan empresas privadas u ONG internacionales, su eficacia suele depender del apoyo, de la coordinación y de la supervisión de los gobiernos locales y regionales.

Al abordar las preocupaciones y problemas sobre la realización de los ODM, el grupo de trabajo de las Naciones Unidas no señala explícitamente que se ha ignorado el papel de los gobiernos locales. Sin embargo, la mayoría de las debilidades que describe están

relacionadas de forma muy específica con el gobierno local, su relevancia en el proceso y la falta de atención al papel que desempeña.

Reducir la brecha entre los niveles nacional y local

Es más probable que los ODM se cumplan allí donde los gobiernos locales y regionales cuentan con los medios y capacidades para asumir sus responsabilidades, y donde los ciudadanos pueden exigir rendición de cuentas y transparencia, especialmente aquellos ciudadanos cuyas necesidades, según los ODM, aún no han sido satisfechas. Muchos gobiernos locales y regionales han sido pioneros en la implementación de innovaciones en materia de desarrollo más inclusivo, como la elaboración de presupuestos participativos y de diversas iniciativas en cooperación con federaciones y organizaciones representativas de sectores urbanos pobres. Cuando se registran progresos notables en la realización de los ODM, en general se deben más al trabajo de los gobiernos locales y regionales que a políticas o campañas nacionales.

Sin embargo, en los países de rentas bajas y en la mayoría de los de rentas medias, las funciones y responsabilidades atribuidas a los gobiernos locales y regionales suelen estar muy lejos de sus capacidades, pues numerosos procesos de descentralización recientes se han implementado de forma parcial y están mal definidos. Esto permite explicar que muchos países no hayan logrado cumplir gran parte de los ODM. Sacar el máximo provecho de los gobiernos locales y regionales no solo es fundamental para los ODM sino también para la mayoría de los objetivos que se debaten para la Agenda Post-2015. Los gobiernos locales y regionales son específicamente mencionados en dos de las 20 documentos de reflexión preparadas por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, para sobre el proceso post-2015. Pero para reconocer la contribución de los gobiernos locales y, por ende, contribuir a apoyarlos, se necesita una comprensión más profunda del rol de las autoridades locales y regionales dentro del sistema de las UN, de las agencias oficiales que gestionan la ayuda y de los bancos de desarrollo. Los ODM enuncian tal vez de manera clara lo que pretenden conseguir, pero no dicen mucho acerca de **quién debe actuar** para cumplir esos objetivos ni **cómo deben conseguirse los recursos y los apoyos** necesarios. Los objetivos posteriores a los ODM deberán tomar en cuenta estos aspectos.

La urbanización de la pobreza, un reto clave para la nueva Agenda para el Desarrollo

La falta de atención a los gobiernos locales y regionales se refleja también en una falta de atención al desarrollo urbano. Mejorar el futuro de más de la mitad de la población mundial requiere de una buena gobernanza local y regional. Muchos de los objetivos e indicadores de los ODM están diseñados para contextos rurales, por lo que subestiman el nivel de privación en áreas urbanas; por ejemplo, en relación con la pobreza (el umbral de pobreza de 1,25 dólares al día es muy bajo y poco realista para la mayoría de las áreas urbanas). También son problemáticos los criterios utilizados para definir un “mejor” servicio de agua y saneamiento. En la mayoría de los países de bajos ingresos, la proporción de población urbana con acceso a agua y saneamiento ha disminuido desde 1990.

En general se presupone que la pobreza más agobiante se da en las zonas rurales, pues la media en zonas urbanas apunta, en conjunto, a poblaciones más sanas, con mejor nivel educativo y menos pobres. Sin embargo, existen pruebas patentes de que la pobreza, el hambre, las enfermedades, la falta de escolarización y la violencia están aumentando en muchas áreas urbanas. A medida que crece la población urbana, empeora la prestación de servicios básicos y aumentan las desigualdades, los problemas sociales y la vulnerabilidad

a las catástrofes. Es posible que el cumplimiento de los ODM sea más difícil en las áreas urbanas donde la falta de atención a las necesidades básicas y a los derechos de mil millones de habitantes de barrios de chabolas genera inseguridad e incertidumbre sobre el futuro.¹

Parte del fracaso a la hora de abordar las realidades urbanas está relacionado con la falta de atención general a la dinámica de la población. El único objetivo de los ODM que hace referencia específica a la situación urbana es el que propone mejorar de forma significativa la vida de al menos cien millones de personas que viven en barrios de chabolas (hacia 2020). Aparentemente, dicho objetivo se ha cumplido: según ONU-Hábitat, más de 200 millones de habitantes de barrios de chabolas abandonaron las condiciones de chabolismo entre 2000 y 2010, sobre todo gracias a la mejora de esos barrios.² Sin embargo, este supuesto éxito posiblemente se deba sobre todo a cambios en los criterios utilizados para definir “barrios de chabolas”.

Aunque el objetivo de conseguir mejoras significativas en la vida de al menos cien millones de personas que viven en barrios de chabolas se haya superado, la población que habita en tugurios sigue aumentando. El incremento notable de pobres urbanos es un obstáculo para el cumplimiento de los ODM y seguirá impidiendo el progreso si no se ataca con firmeza. Lo anterior es particularmente válido para los gobiernos locales y regionales, cuyo papel y competencias han aumentado en las áreas urbanas de muchos países. Las autoridades locales urbanas se enfrentan a mayores responsabilidades, mientras que los recursos de que disponen para hacer frente a esos retos siguen siendo limitados. Cuando los principales donantes que trabajan en temas urbanos se reunieron en 2006, casi todos sus representantes afirmaron que la inversión en el desarrollo urbano estaba disminuyendo en el presupuesto de sus organismos a causa de otras necesidades en temas como el cambio climático y la ayuda alimentaria.³

Mayor apropiación y rendición de cuentas en la Agenda para el Desarrollo Post-2015

El éxito del proceso post-2015 solo podrá garantizarse si desarrolla un sentido de apropiación y de rendición de cuentas (*accountability*) a todos los niveles (internacional, nacional y también subnacional). Con ese fin pueden destacarse tres preocupaciones principales:

- Reconocimiento explícito de las autoridades locales y regionales como actores fundamentales para alcanzar gran parte de los ODM y de los objetivos de desarrollo sostenible.
- Mayor atención a la capacidad de los gobiernos locales y regionales para cumplir con las responsabilidades que se definen en sus competencias.
- Fortalecer la capacidad de los ciudadanos y de la sociedad civil para exigir mayor transparencia, rendición de cuentas y resultados por parte de los gobiernos locales.

i) Reconocimiento del papel de la gobernanza local: Significa conceptualizar explícitamente la “apropiación” y la “localización” como procesos ascendentes que incumben a los ciudadanos, los órganos administrativos más próximos a ellos y otros actores locales. Significa reconocer que:

- La planificación, el seguimiento y el apoyo a los gobiernos locales y regionales es fundamental si la Agenda para el Desarrollo Post-2015 pretende prestar más atención que hasta ahora al aumento de la desigualdad.
- Es preciso reforzar los procesos participativos a escala local para traducir y adaptar una agenda mundial y sus implicaciones nacionales a contextos locales. El informe sobre gobernanza del Grupo de trabajo de las Naciones Unidas reconoce esta necesidad para que la Agenda de Desarrollo Post-2015 sea más eficaz.⁴

ii) *Atención al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales y regionales:* Alcanzar los ODM (o las metas relacionadas) implica que los gobiernos locales tienen que estar equipados para realizar su trabajo. Estudios sobre descentralización y gobernanza local señalan repetidamente la distancia entre las responsabilidades y las capacidades fiscales y técnicas para asumirlas.⁵ Muchas veces, los políticos y funcionarios locales poco pueden hacer para abordar las grandes deficiencias en infraestructuras y prestación de servicios, porque carecen de competencias, de financiación y de poder fiscal. No existe un modelo ideal de acción para mejorar la eficacia de los gobiernos locales y regionales, pero:

- Es necesario centrar la atención sobre el modelo de financiación de los gobiernos locales, mejorando la descentralización fiscal y asegurando una transferencia nacional de recursos más acordes a la transferencia de competencias, así como mecanismos mejorados de apoyo al nivel local por parte de los organismos internacionales.
- Deben realizarse grandes esfuerzos para mejorar los recursos humanos, las capacidades técnicas y la gestión, así como para consolidar los medios para implicar a la ciudadanía en la planificación y la toma de decisiones, con especial atención a los más excluidos.
- Debe prestarse un apoyo específico a asociaciones de gobiernos locales para favorecer el desarrollo de políticas de cooperación y de intercambio de capacidades técnicas y de gestión.

iii) *Responsabilidad social:* Durante la última década los organismos internacionales consideraron que la prestación de servicios mejorará si los proveedores rinden cuentas directamente a sus "clientes".⁶ Si un gobierno no es eficiente, equitativo y transparente es porque los ciudadanos no cuentan con los medios necesarios para exigirle que rinda cuentas. Para lo cual se propone que:

- Los grupos pobres dispongan de mecanismos y de vías de expresión que, fuera de las elecciones, les permita obligar a los políticos y a los funcionarios a rendir cuentas. La organización colectiva es a menudo el medio más eficaz para aumentar su influencia.
- La cooperación entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil debe reforzarse, ir más allá de la prestación de servicios y abarcar los problemas estructurales fundamentales del desarrollo, a fin de superar las principales limitaciones que impiden que los pobres hagan oír su voz.⁷
- El interés del mundo de las agencias de desarrollo internacionales por la responsabilidad social debe ir acompañado de una mayor atención a las formas de apoyar esta cooperación en el contexto de las prioridades del desarrollo post-2015.

Ir aún más lejos para acabar con la pobreza y definir nuevos objetivos

Es preciso replantearse los objetivos existentes para incluir la gobernanza (nacional y local) con el propósito de garantizar que la erradicación de la pobreza esté vinculada a los objetivos de desarrollo sostenible. Los objetivos pueden ser universales, pero muchas metas y la mayoría de los indicadores deben tener en cuenta las diferencias entre los contextos nacionales y subnacionales, y entre las realidades rural y urbana.

A continuación se indican algunos puntos para la reflexión para elaborar recomendaciones concretas por parte de los gobiernos locales y regionales sobre los ámbitos que deberá abordar la Agenda para el Desarrollo Post-2015:

- ***Reducir desigualdades, desarrollar ciudades y territorios más inclusivos, minimizar los riesgos***

La reducción de desigualdades requiere un mayor esfuerzo para lograr una prestación de servicios básicos más inclusiva. Esto implicará una colaboración más estrecha entre los niveles nacional y local, así como mayores inversiones en infraestructuras para garantizar el acceso a: 1) agua potable suficiente, 2) saneamiento, 3) atención sanitaria, 4) educación primaria y 5) servicios de emergencia.

Para que nadie se quede al margen, se necesitarán indicadores específicos para áreas urbanas que tengan en cuenta los distintos contextos y las disparidades internas. En particular, se trata de garantizar una mejora continuada en la vida de los habitantes de barrios de chabolas, gracias al acceso a los servicios básicos mencionados anteriormente, a una tenencia segura, a un trabajo decente y a comunidades seguras.

Entre los objetivos también cabe mencionarse el desarrollo de ciudades y territorios más resilientes para reducir los riesgos de catástrofes y el impacto del cambio climático.

Además de las infraestructuras, una de las principales prioridades debe ser garantizar la seguridad alimentaria para todo el mundo.

- ***Incluir nuevos objetivos sobre gobernanza y metas para los gobiernos sub-nacionales***

Es preciso reforzar las estructuras de gobernanza, incluida la coordinación y la armonización intergubernamental.

La planificación del desarrollo local y regional deben contar con el respaldo de las estrategias de desarrollo nacionales e incluir metas específicas para abordar las desigualdades, además de acciones concretas para reducir los riesgos de catástrofes identificados y asegurar una adaptación al cambio climático. En las áreas urbanas es importante prestar especial atención a los grupos de rentas bajas, para asegurarse de que pueden acceder a una vivienda sin incrementar la población de los barrios de chabolas. También es necesario prestar más atención a las funciones y a las responsabilidades de los gobiernos locales a la hora de abordar los ODM y de los objetivos y metas post-ODM, con sistemas de seguimiento a nivel local.

Será esencial reforzar las capacidades de los gobiernos locales y regionales para garantizar que puedan trabajar con sus poblaciones y con las organizaciones de la sociedad civil para abordar los retos mencionados anteriormente e implementar planes de desarrollo locales.

Asimismo, se necesitarán mecanismos y financiamiento que ayuden a los gobiernos locales y regionales a cumplir con los objetivos y metas, y asegurar que se emprendan acciones concretas a escala local. Esto conducirá necesariamente a un debate más amplio sobre las instituciones financieras internacionales que pueden ayudar a los gobiernos (a todos los niveles) que tienen la responsabilidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y gestionar el desarrollo local.

- ***Indicadores de seguimiento***

Será preciso reformar los servicios de recopilación de datos oficiales para que también sirvan a los gobiernos subnacionales (por ejemplo, con datos que identifiquen dónde se concentran las necesidades en cada jurisdicción) y puedan dar seguimiento al progreso de los gobiernos locales y regionales.

En cuanto a las metas de desarrollo en sí, será importante determinar distintos indicadores que tengan en cuenta la variedad de contextos de los territorios, reflejando tanto comunidades rurales como urbanas. Tal vez sea necesario establecer diferentes datos de y valores de referencia para medir el progreso con el fin de reflejar de manera más precisa el bienestar de la población y dar una imagen más detallada del progreso subnacional.

- **Crear una nueva cooperación global**

Bajo el liderazgo del sistema de las Naciones Unidas, será primordial identificar, coordinar y potenciar un amplio espectro de actores (organismos internacionales y gobiernos nacionales, pero también gobiernos locales y regionales, organizaciones de la sociedad civil y grupos comunitarios) a diferentes niveles para avanzar hacia los objetivos de desarrollo post-2015.

El éxito de estrategias de desarrollo alternativas depende de la revisión fundamental de esta alianza global, así como del marco institucional y financiero que debe respaldar los nuevos objetivos y metas. El nuevo marco debe apoyarse en una estructura de gobernanza internacional más fuerte y más democrática que incluya a nuevos actores, y abarque temas y reglamentaciones no cubiertos en la actualidad.

PRÓXIMOS PASOS

Calendario hacia la Agenda de Desarrollo Post-2015y Habitat III

junio 2012 – mayo 2013	Consultas temáticas globales y nacionales
diciembre 4- 6, 2012	Consejo mundial & Africiudades – Dakar, Senegal Constitución del grupo de trabajo Post-2015 de CGLU
enero 20, 2013 (a confirmar)	3^{era} reunión del Panel de alto nivel Post-2015 - Monrovia, Liberia
febrero - marzo, 2013 (a confirmar)	2 ^{nda} reunión de la grupo de trabajo de CGLU para el desarrollo de la posición Post-2015 de los gobiernos locales y regionales - Nueva York, Estados Unidos
marzo, 2013	IV reunión del Panel alto nivel Post-2015– Indonesia
mayo 13-17, 2013 (a confirmar)	Bureau Ejecutivo de CGLU – Lyon, Francia 3 ^{era} reunión de la grupo de trabajo de CGLU para el desarrollo de la posición Post-2015 de los gobiernos locales y regionales
mayo 31, 2013	Informe de HLP al Secretario General – Nueva York, Estados Unidos
septiembre 2013	Cumbre de Revisión de los objetivos de desarrollo del Milenio
1-4 octubre 2013	2013 Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales – 4^o Congreso Mundial de CGLU - Rabat, Marruecos "Imaginar la sociedad, construir la democracia" Organizado por CGLU anfitrión ciudad de Rabat, y el gobierno de Marruecos
segundo semestre 2014	VII Foro Urbano Mundial (Medellín, Colombia)
septiembre 2015	Cumbre de alto nivel del ONU sobre los Objetivos del Milenio
2016	Conferencia de Habitat III – 2^{ndo} Asamblea Mundial de Gobiernos locales y regionales

-
- ¹ Programa de Gestión Urbana (2004), *Urban Millennium Partnership: Localizing MDGs*, PGU, ONU-Hábitat.
- ² ONU-Hábitat (2010), *State of the World's Cities 2010/11: Cities for All: Bridging the Urban Divide*, Earthscan Publications, Londres, 240 p.
- ³ Stren, Richard (2012), *Donor Assistance and Urban Service Delivery in Africa*, Documento de trabajo n.º 2012/49, UNU-WIDER.
- ⁴ ONU-DAES, PNUD, UNESCO (2012), *Governance and development: Thematic think piece*, Grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015, p. 3.
- ⁵ CGLU (2008), I Informe Global sobre la Descentralización y la Democracia Local, Banco Mundial, Washington D. C.; CGLU (2011), II Informe Global sobre la Descentralización y la Democracia Local, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham (Reino Unido) y Northampton (Estados Unidos); Shah, Anwar (ed.) (2006), *Local Governance in Developing Countries*, Serie: Public Sector Governance and Accountability, Banco Mundial, Washington D. C.; Grupo de trabajo de socios para el desarrollo sobre descentralización y gobernanza local – DeLoG (2011), *Busan and Beyond: Localizing Paris Principles for More Effective Support to Decentralization and Local Government Reforms*, Secretariado de DeLoG, Bonn; Stren (2012).
- ⁶ Véase, por ejemplo: *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Banco Mundial y Oxford University Press, Washington D. C.; PNUD (2010), *Fostering Social Accountability: From Principle to Practice*, Nota orientativa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Gobernanza Democrática.
- ⁷ Satterthwaite, David; Patel, Sheela; Mitlin, Diana (2011), *Engaging with the urban poor and their organizations for poverty reduction and urban governance*, Documento temático para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.