



LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS



EDNA GUIDI GUTIERREZ

Doctora en Economía y Políticas Públicas. Especialista en Políticas de Desarrollo Local y Promoción Económica. Especialista en Cooperación Descentralizada Europa – América Latina. Coordinadora Oficinas Territoriales de la UIM en América Latina. Docente de la UIM. Subdirectora Especialización en Promoción Económica, Desarrollo Territorial y ODS.

Desde 2011 empieza a tomar cuerpo un consenso más o menos generalizado, desde Oriente Próximo a Occidente, de que los sistemas económicos y políticos han fracasado y de que ambos sistemas son injustos y han fomentado las desigualdades en sentido amplio¹. Baste simplemente destacar que el 1% de la población mundial tiene lo que el 99% necesita (Stiglitz 2012, OXFAM 2016). La desigualdad extrema en el mundo está alcanzado niveles inaceptables.

Si bien los países en desarrollo, principalmente en América Latina, han logrado avances contra la pobreza (50 millones de personas salieron de ella y 25

millones de la indigencia, CEPAL 2017), a pesar del importante crecimiento económico logrado en los últimos 12 años, la desigualdad se ha ido incrementando. América Latina es hoy la región del mundo con mayor desigualdad (CEPAL 2017), presenta bajos índices de desarrollo humano y de niveles de competitividad, lo que ha obstaculizado el crecimiento sostenible y la inclusión social al interior de las ciudades y en la región (BID 2015).

Sin embargo, la desigualdad ya no es hoy una preocupación solo de los países con menos recursos. La pobreza y la desigualdad han ido produciendo nuevos problemas sociales que afectan a los países más ricos del mundo. El 1% de las familias más ricas de EEUU obtuvo el 23,8% de ingresos totales de su país en 2016, una cifra récord, según un informe de la Reserva Federal, mientras tanto, el 90% de las familias con menos recursos ganó menos de la mitad de los ingresos del país.

La desigualdad ha ido produciendo nuevos problemas sociales tanto en países en desarrollo como en los más desarrollados, generándose nuevos conflictos de este tipo que están llevando a la aversión de la ciudadanía con la política, el sistema económico y la gobernanza global.

Parece ser que ha llegado el momento de construir un nuevo paradigma, en el que se instalen nuevos marcos internacionales y nuevos espacios de diálogo y consenso, que atiendan las nuevas necesidades de un mundo multipolar, que tenga en cuenta los distintos actores y los distintos niveles de gobierno, que permita compartir principios globales, con acciones territoriales para un fin común: Luchar contra las desigualdades y dotar a las personas de los recursos necesarios para que “nadie se quede atrás”².

El 25 de septiembre de 2015 todos los países llegaron a un acuerdo internacional sobre su visión del mundo para el año 2030, una visión renovada y adaptada a la realidad global y local, que se plasmó en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS) y 169 metas que son una guía para que todos los países trabajen de forma conjunta y luchen contra la pobreza, la desigualdad y defiendan el planeta.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), antecesores de éstos, son objetivos de desarrollo para todos los países en los que se de-

ben involucrar todos los estados, todos los agentes territoriales (gobiernos, academia, sector privado, empresas, sociedad civil, etc.) y todas las personas. Ponen el acento en las personas, en el carácter holístico, integrador e indivisible del desarrollo y deben ser implementados teniendo en cuenta la realidad, capacidad y nivel de desarrollo de cada país o territorio, respetando sus políticas y prioridades territoriales.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por el contrario, eran objetivos de desarrollo para los países en desarrollo, una agenda de lucha contra la pobreza, ejecutada por medio de la cooperación internacional. Se entendieron como objetivos de desarrollo no interrelacionados y no se tuvieron en cuenta la situación de partida de cada país, de cada territorio, ni sus capacidades, prioridades o recursos para alcanzar las metas propuestas. Esto dio como resultado que la mayoría de los países no alcanzaran dichas metas o que se encontraran avances muy desiguales entre el logro de un objetivo u otro y entre países y diferentes ámbitos territoriales al interior de cada país.

Esta toma de conciencia ha dado lugar a una especial atención a la dimensión territorial en la nueva Agenda 2030, a la que falta dar un nuevo impulso con una Agenda Territorial para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³. El rol que los municipios y territorios desempeñan es vital ya que son éstos los que pueden coordinar los esfuerzos para modificar el tejido productivo local de tal manera que se ajuste a los enfoques de sostenibilidad, igualdad y equidad planteados en la Agenda. Para Albuquerque (2010), el Desarrollo Económico Territorial (DET) es aquel “capaz de extender en la mayor medida posible el progreso técnico y las innovaciones gerenciales en la totalidad del tejido productivo y empresarial de los diferentes territorios, a fin de contribuir con ello a una mayor generación de empleo productivo e ingreso, y a un tipo de crecimiento económico más equitativo en términos sociales y territoriales, y más sostenible ambientalmente”. Por eso esta Agenda global, multiactor, multinivel, institucional y social, debe ser fundamentalmente local.

Asimismo, la experiencia ha demostrado que no será posible alcanzar las metas planteadas a nivel global, si no se implica a la ciudadanía en su ejecución, eso ha llevado a que haya un gran consenso internacional sobre la necesidad de que los Gobiernos Locales trabajen en el proceso de acercar la Agenda a la ciu-

dadanía, desarrollando de manera participativa una agenda local y territorializada de los ODS, que lleve a construir una ciudadanía global con actitudes y conductas basadas en el respeto a las personas, la no discriminación, la igualdad y la responsabilidad medioambiental.

Si bien es cierto que la falta de recursos económicos y competencias de los Gobiernos Locales es una realidad incuestionable, no es menos cierta la capacidad que tienen éstos para territorializar la Agenda y convertirse en motores del desarrollo sostenible. Los municipios podrían circunscribirse al cumplimiento del ODS 11 “Hacer que las ciudades y los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, sin embargo todos los ODS tienen metas directa o indirectamente relacionadas con el trabajo diario de los Gobiernos Locales (salud, educación, servicios básicos, vivienda, empleo digno, patrimonio cultural, impacto ambiental, mitigación de riesgos, promoción de la igualdad, innovación, etc.) Además, por su trabajo en primera línea, cerca de la ciudadanía y las comunidades, hacen que si queremos verdaderamente transformar la sociedad sea necesario trabajar para que los municipios se apropien de los ODS.

Esta apropiación de la Agenda 2030 por los municipios parte de una primera gran desventaja: tener que intentar combinar la inmediatez o respuesta a las necesidades locales del día a día con un proyecto de transformación que conlleva objetivos de largo plazo. Pero este reto debe ser afrontado como una oportunidad para repensar las políticas públicas locales y construir nuevos instrumentos que atiendan tanto las necesidades perentorias de los ciudadanos como los grandes retos del desarrollo sostenible.

Los municipios tienen un rol clave para la consecución de los ODS, como primer escalón de gobierno más cercano a la ciudadanía, tienen capacidad de acción directa sobre la prosperidad de las personas y también sobre las causas que afectan al mantenimiento del planeta y, por tanto, su papel es insustituible para lograr que se concreten.

Si bien los Gobiernos Locales y los municipios afrontan grandes desafíos para abordar la Agenda 2030, también es cierto que esta Agenda ofrece a todos los territorios un potencial de transformación que puede favorecer el desarrollo no solo de su territorio sino de todas y cada una de las ciudades y municipios del mundo.

Desde la UIM, como organismo internacional para el Desarrollo (Programa adscrito a la Secretaría General Iberoamericana), trabajamos desde hace más de 25 años en pro del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales de Iberoamérica. Desde nuestro quehacer nos hemos propuesto promover la generación de agendas y políticas públicas locales que tengan como referencia las metas fijadas en los ODS, de forma aterrizada y vinculada a los principales problemas de desarrollo de los territorios (UIM, 2017).

“EL ROL QUE LOS MUNICIPIOS Y TERRITORIOS DESEMPEÑAN ES VITAL YA QUE SON ÉSTOS LOS QUE PUEDEN COORDINAR LOS ESFUERZOS PARA MODIFICAR EL TEJIDO PRODUCTIVO LOCAL DE TAL MANERA QUE SE AJUSTE A LOS ENFOQUES DE SOSTENIBILIDAD, IGUALDAD Y EQUIDAD PLANTEADOS EN LA AGENDA.”

¿QUÉ ENTENDEMOS POR TERRITORIALIZACIÓN DE LOS ODS?: RETOS Y DESAFÍOS

A priori puede verse complicado que los municipios vean una oportunidad en la implementación de la Agenda 2030 y puede llegar a considerarse un reto inasumible, ajeno a su gestión diaria. Sin embargo en un mundo globalizado e interconectado como el que vivimos,

el desarrollo solo puede ser abordado desde una visión holística. El viejo paradigma “Pensar Global y Actuar Local” (Bower, 1914) ya no explica, por sí solo, la realidad de los municipios y ciudades. Los problemas locales requieren soluciones globales, al igual que los problemas globales necesitan de soluciones locales.

La implementación de la Agenda no podrá ser posible sin la aportación de los municipios, pero tampoco es posible alcanzar los ODS solo desde lo local, así como tampoco se lograrán solo desde lo nacional o regional. Es necesaria una articulación global multinivel mucho más eficaz y eficiente. La territorialización de los ODS y su consecución exigen una mejor articulación de la gobernanza multinivel (UIM, DECLARACIÓN DE CALDAS 2017).

Si bien la Agenda 2030 es global e integral, también es cierto que no todos los objetivos son asumibles, ni todas las 169 metas aplicables a todos los territorios, ya que cada ciudad o municipio se encuentra en un nivel diferente de desarrollo. Por eso es necesario realizar una reflexión inicial sobre cómo abordar la Agenda 2030, teniendo en cuenta las capacidades, necesidades y prioridades de cada territorio y definir cómo, a través de las políticas de desarrollo del territorio, se puede por un lado contribuir al cumplimiento de los ODS y por otro a la apropiación de la agenda a nivel local.

La tarea de territorializar la Agenda 2030 implica, por tanto, poner en marcha todos los mecanismos y recursos necesarios para su implementación en el espacio local, así como el logro de las distintas metas que plantea. En ese sentido, según Buyolo (2017)⁴ el rol que han de ejercer los Gobiernos Locales ha de tener dos vertientes, por un lado identificar desde la propia acción municipal los instrumentos que pueden contribuir al cumplimiento de la Agenda y desde ahí plantear los retos a los que podemos comprometernos como municipio y, por otro lado, establecer los canales de participación y diálogo que permitan que todos los actores participen en la territorialización de la Agenda 2030 en el ámbito local.

“EL VIEJO PARADIGMA “PENSAR GLOBAL Y ACTUAR LOCAL” (BOWER, 1914) YA NO EXPLICA, POR SÍ SOLO, LA REALIDAD DE LOS MUNICIPIOS Y CIUDADES. LOS PROBLEMAS LOCALES REQUIEREN SOLUCIONES GLOBALES, AL IGUAL QUE LOS PROBLEMAS GLOBALES NECESITAN DE SOLUCIONES LOCALES.”

Aunque las metas de los ODS están muy relacionadas con las competencias de los Gobiernos Locales, algunas sobrepasan su campo de acción, por lo cual este trabajo debe ser desarrollado de manera participativa, contando con el conjunto de agentes presentes en un territorio (gobierno, academia, sector privado, empresas, sociedad civil, etc.), lo cual también permite ampliar los compromisos que están dispuestos a asumirse como territorio.

Por lo tanto, la implementación de los ODS no debe ser solamente una agenda pública, si bien los Gobiernos Locales tienen la mayor responsabilidad, debe ser una agenda de ciudad, de municipio, un proyecto integral que involucre a todos y que además, a través de esa alianza reforzada, permita movilizar los recursos necesarios para territorializar la Agenda 2030 en cada espacio local.

Esta territorialización de la Agenda 2030 no significa una agenda nueva, sino más bien su vinculación a las políticas de desarrollo del territorio. Esto demanda un funcionamiento institucional democrático, plena participación de la ciudadanía y que se refleje la voz de los que más necesitan. Será necesaria si de verdad queremos realizar una implementación que tenga un verdadero impacto, si o si, una acción coordinada de los diferentes agentes del territorio: gobierno, sociedad civil, academia, empresas y sector privado. La territorialización de la Agenda 2030 demanda una gobernanza local democrática, competente y transparente. Los Gobiernos Locales deberán avanzar o mejorar sus mecanismos de participación y transparencia para lograr una plena territorialización de la Agenda (UIM DECLARACIÓN DE CALDAS 2017).

En suma, territorializar los ODS plantea retos que van más allá de la definición de una agenda o de la implementación de políticas públicas más o menos acertadas. Implica ante todo concertación con los agentes territoriales, económicos, sociales y medioambientales para definir desde la participación la implementación de los ODS de forma aterrizada y vinculada a los principales problemas del desarrollo sostenible de los territorios.

LA UIM Y SU APUESTA POR LA TERRITORIALIZACIÓN DE LOS ODS EN EL ESPACIO LOCAL IBEROAMERICANO

Nuestra acción con el conjunto de ciudades y municipios de nuestras redes ha de ir encaminada a contribuir en la territorialización de los ODS en el espacio local iberoamericano y generar alianzas para el desarrollo sostenible, entre diferentes actores territoriales (academia, sector privado, empresas, sociedad civil, etc.), agencias de cooperación, gobiernos locales de América Latina y España, y otros gobiernos subnacionales. En ese sentido, existen desafíos claves y emergentes para la acción desde lo local, que estamos abordando desde distintos ángulos, a saber⁵:

1. Intercambio de conocimientos y construcción colaborativa de soluciones

El espacio Iberoamericano se está consolidando en un entramado de vínculos que unen y reúnen a América Latina y el Caribe con la Península Ibérica y que a su vez conectan con Europa. Es un ámbito estratégico de intercambio de conocimientos y de construcción colaborativa de soluciones, que actualmente tiene varias vías de interacción que queremos poner en valor, por medio -por ejemplo- de encuentros internacionales, seminarios y congresos como el XII Congreso Iberoamericano de Municipalistas “Una agenda territorial para los ODS” realizado en Caldas Colombia, en septiembre de 2017. También se prevén misiones técnicas de intercambio de experiencias, buenas prácticas y conocimientos vinculados a la territorialización de los ODS, destinadas a autoridades y técnicos de gobiernos locales y regionales, empresarios, representantes de la sociedad civil, etc. Así como también se trabajará en asesoría y acompañamiento para la formulación de agendas de Desarrollo Territorial armonizadas con los ODS.

2. Pactos Iberoamericanos y fortalecimiento del tejido interinstitucional y la cooperación descentralizada

El desarrollo es esencialmente un asunto político que requiere pactos regionales para lograr resultados reales. Las políticas de desarrollo no se aplican sobre una hoja en blanco, ni en contextos económicos y sociales de tranquilidad. Estas se dirigen a realidades sociales e intereses políticos que deben ser revertidos. En este sentido, nuestros esfuerzos se dirigen a crear espacios de encuentro y diálogo que permitan tender puentes de colaboración y sinergias inter y multiactorales, buscando generar mecanismos para lograr una adecuada armonización de la cooperación internacional y descentralizada, mejorando su eficacia y la pertinencia de la misma.

Uno de los principales aportes de la UIM en la materia ha sido la redacción y suscripción de la Declaración de Caldas: Una agenda territorial para los objetivos de desarrollo sostenible. El rol insustituible de los Gobiernos Locales que, fruto de amplios debates y reflexiones, recoge los principales acuerdos y compromisos de los y las municipalistas de Iberoamérica en torno a la implementación de los ODS en el ámbito local, la cual ha sido elevada a la Secretaría General Iberoamericana – SEGIB- para su consideración en la próxima Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno.

3. Fortalecimiento de la institucionalidad municipal para consolidar el espacio local

Apostamos por fortalecer capacidades que queden instaladas en los espacios de poder y toma de decisión, como así también en las propias comunidades, como una estrategia que afiance el desarrollo sostenible de los pueblos y naciones. Entendemos que el fortalecimiento de las capacidades e idoneidad de las administraciones locales se sustenta en gran medida en su talento humano, por lo que continuaremos apostando por la capacitación y el perfeccionamiento de los servidores públicos y representantes municipales

4. Generación y gestión del conocimiento sobre los ODS desde la mirada local

Resulta necesario y estratégico desgranar los ODS a nivel territorial, para comprender cómo se manifiestan los distintos problemas globales a escala local y el impacto que tienen dado el contexto y enclave territorial. Desde la UIM seguiremos apostando por generar innovación y mejorar la comprensión de enfoques, estrategias, conocimientos e intercambio de buenas prácticas y herramientas para la implementación de la Agenda 2030 en el espacio local.

En este campo y de manera concreta estamos realizando una “Especialización en promoción económica, desarrollo territorial y ODS (Octubre 2017 a Abril 2018) <http://www.pga.uimunicipalistas.org/catalogo/320> y estamos apoyando la sistematización de experiencias en localización de la Agenda 2030: “Caja de Herramientas para localizar los ODS”, iniciativa de PNUD-ART; ONU-Habitat y el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales (GTF) www.localizingthesdgs.org.

De manera general, trabajamos en cinco ejes de acción que representan la fortaleza de la UIM en ciertos ámbitos temáticos, esto es, ejes entrelazados con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y desde los cuales tratamos de dar coherencia a cada línea estratégica proyectada.

Por tanto, sin intentar abarcar utopías, nuestro compromiso está orientado a desplegar nuestra experiencia en algunos de los ámbitos más álgidos de la Agenda 2030, a potenciar los recursos que hemos desarrollado y las redes que hemos promovido, y sobre todo, nos comprometemos a contribuir a instalar agendas de desarrollo sostenibles en el espacio local iberoamericano.



NOTAS

1. En este artículo la noción de igualdad está referida no solo a la igualdad de ingresos o en el acceso a los principales medios o activos productivos, también implica igualdad en el ejercicio de los derechos, en el desarrollo de capacidades y autonomías y la igualdad de género, ética, racial y territorial, entre otras.
2. La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible presta especial atención a las personas y grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad. Propone centrar los esfuerzos en que “nadie se quede atrás”.
3. Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM (2017). Declaración de Caldas: Una Agenda Territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El rol insustituible de los Gobiernos Locales. Manizales, Colombia.
4. Buyolo, Federico (2017). Conferencia plenaria: Alianza de Ciudades por el Desarrollo Sostenible. Hoja de Ruta para Ciudades y Pueblos de la Comunidad Valenciana. XII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Manizales, Colombia.
5. Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM (2017) Plan Operativo Anual 2017. Fortaleciendo el espacio local iberoamericano.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (2010). Curso sobre desarrollo local. Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas: Madrid.
- Albuquerque, Francisco (1997e). Metodología para el desarrollo económico local. Serie Ensayos. ILPES-CEPAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012). Liderando el Desarrollo Sostenible de las Ciudades, Unidad temática Gestión del desarrollo productivo y competitividad.
- Buyolo, Federico (2017). Conferencia plenaria: Alianza de

Ciudades por el Desarrollo Sostenible. Hoja de Ruta para Ciudades y Pueblos de la Comunidad Valenciana. XII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Manizales, Colombia.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010). Desarrollo Sostenible: Perspectivas de América Latina y el Caribe. Series Seminarios y Conferencias (11): Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). Panorama Social de América Latina 2016. La desigualdad en América Latina: un desafío estructural para el desarrollo sostenible.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.
- OXFAM Intermon (2016). 210 Informe de OXFAM: Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema
- Stiglitz, Joseph (2012). El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita.
- Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM (2017). Declaración de Caldas: Una Agenda Territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El rol insustituible de los Gobiernos Locales. Manizales, Colombia.
- Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM (2017). Plan Operativo Anual 2017. Fortaleciendo el espacio local iberoamericano.