



PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EXPERIENCIAS INSPIRADORAS EN ESPAÑA

CECILIA GÜEMES, JORGE RESINA
Y CÉSAR CRUZ-RUBIO (EDS.)

GIGAPP
|CENTRO DE|ESTUDIOS|POLÍTICOS Y|CONSTITUCIONALES|

CAPÍTULO 2

LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS
Y PROVINCIAS EN LA AGENDA 2030: LIDERAZGO LOCAL
Y GOBIERNO ABIERTO PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE

Juana López Pagán

I. INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 es el marco político internacional que los Estados miembros de Naciones Unidas han asumido como hoja de ruta para la gobernanza global y el desarrollo humano. Una Agenda que habla de no dejar a nadie atrás, y que por tanto habla de las personas. Esta cuestión que puede parecer obvia, no lo es tanto. No hace mucho centrábamos nuestra atención en el nivel de desarrollo de los Estados, las naciones, y todo ello en una dinámica de comparación, competición y *rankings* que nos ofrecían los organismos internacionales. No es que esta lógica haya quedado superada, quizá ni siquiera sea necesaria su total superación, pero sí era, es, imprescindible su corrección. ¿Cómo? Poniendo el énfasis en las personas.

Pues bien, de eso nos habla la Agenda 2030, de la sostenibilidad de la vida de las personas en nuestro planeta, en nuestros países, en nuestras ciudades, y de cómo debemos emprender esa tarea. Es importante recordar que con la palabra *civitas* los romanos designaban al conjunto de ciudadanos que constituían la ciudad. La *civitas*, la ciudad, eran los ciudadanos. Hoy esa aproximación conceptual vuelve a estar vigente. Las ciudades, entendidas como espacios de ciudadanía, hogar común de las personas han emergido como referentes globales en un mundo cada vez más transfronterizo. Resulta obvio para muchos, sobre todo para aquellos que conocen cómo es la política local, que ese valor por fin se haya visto reconocido por la comunidad internacional. Resulta sorprendente para otros que ese reconocimiento haya llegado tan tarde. Las ciudades llevan muchos años definiendo una narrativa común, más coherente, más humana y más comprensible que la que ofrecen otros niveles de gobierno. Seguramente, por otra obviedad, porque en las ciudades sucede la vida, confluyen las políticas y en ellas se juega la sostenibilidad humana.

Por ello, los gobiernos locales y las asociaciones que les representamos hemos participado activamente en el diseño de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo

lo Sostenible (ODS) y de la Nueva Agenda Urbana (NUA). Ambas agendas internacionales han reconocido que el desarrollo sostenible es imposible de lograr sin un liderazgo local, pues es éste el nivel de gobierno que está en la primera línea de la administración de los ciudadanos, y quienes, en consecuencia, nos encontramos más cerca de las personas y de sus necesidades. Nuestra acción ha estado orientada desde una lógica propia, consustancial a nuestra naturaleza constitutiva, la de la cercanía, la de la participación, la de la negociación y la de la rendición de cuentas a cada paso, en cada calle, con cada vecino/a. Una lógica que hoy llamamos Gobierno Abierto.

La Agenda 2030 es una agenda de desarrollo universal pero también una agenda de acción internacional para el desarrollo. Un proyecto de futuro que exige una mirada global, de políticas multinivel, de movilización de todos los recursos y de una alianza global. Es desde esta óptica que como Federación decidimos impulsar un proceso, cuyo fin era dar a conocer a nuestros miembros el contenido y principios de la Agenda, su carácter universal, explicar la relevancia y el impacto de la misma, modularla en clave nacional e identificar qué impacto tenía lo que ya se estaba haciendo a nivel local. En suma, poner en valor el propio proceso y dotarlo de institucionalidad para los próximos años.

Esa determinación, como representantes de los gobiernos locales españoles, y ese impulso a nivel nacional debía ser compartido con el resto de actores a los que convoca esta Agenda. Hoy cabe afirmar que la agenda política de los ODS a nivel nacional es el resultado de un esfuerzo colectivo de todos aquellos que, desde el primer momento, creímos que era el proyecto de país que debíamos defender e impulsar. Tres años después de la aprobación de los ODS, España cuenta con un Plan de Acción del que nos sentimos parte, y cuyo sentido queda resumido en las palabras del propio presidente del Gobierno, Pedro Sánchez: «Una España que haya alcanzado los ODS en 2030 será el país con el que todos y todas soñamos. Por eso, la Agenda 2030 está ya en el centro de nuestra visión de Estado y de la acción de gobierno. Representa una forma de actuar en el mundo. En definitiva, un proyecto de país. Ni más, ni menos» (Gobierno de España, 2018).

Estas páginas tienen el propósito de compartir cuál ha sido el papel que han jugado los gobiernos locales, y la red que los asocia, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a lo largo de esta articulación nacional. Para ello es imprescindible exponer el proceso, la metodología de trabajo y los principales resultados obtenidos hasta el momento: la formulación de una estrategia propia; las aportaciones locales incorporadas en el Plan de Acción y la participación en una gobernanza reforzada de la Agenda.

Las ciudades siempre han situado en el núcleo de su preocupación a las personas, y un número cada vez mayor trabaja en la planificación de un mejor desarrollo sostenible, haciendo suyo un compromiso internacional que, como se ha señalado, pone el acento en no dejar a nadie atrás. Ello requiere una nueva distribución de responsabilidades que a su vez exija gobernar de una forma diferente, abierta, que permita pensar, planificar y

gobernar entre todos. Una nueva manera en la que derechos y obligaciones sean un espacio común de construcción colectiva, innovadora y durable en el tiempo.

La Agenda 2030 habla de las personas. El Gobierno Abierto pone en el centro a las personas. Dos agendas políticas que encuentran un eje central común: la ciudadanía como protagonista de la acción política. Y un nivel de gobierno, el local, que sabe muy bien cómo articular los desafíos que ambas agendas marcan.

2. EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA AGENDA 2030

La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, se ha convertido en la agenda internacional más ambiciosa de la humanidad. Además de su carácter universal, que implica a todos los países, por primera vez la Agenda se asume desde una perspectiva holística: social, cultural, económica y medioambiental, donde la promoción de alianzas estratégicas con aquellos que abogan por los mismos objetivos se convierte en esencial y necesaria. Asimismo, la aprobación de la Nueva Agenda Urbana (NUA) en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible - HABITAT III (2016) constituye una guía para orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades de cara a los próximos 20 años. La NUA llegó un año después de la Agenda 2030 creando un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo. La inclusión del ODS 11 para «Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» es, en gran parte, el fruto de una intensa campaña de los gobiernos locales, sus asociaciones y la comunidad urbana. El ODS 11 representa un gran paso hacia adelante en el reconocimiento del poder transformador de la urbanización para el desarrollo, y en el papel de los líderes de las ciudades a la hora de impulsar el cambio global desde la base. Sin embargo, el papel de los gobiernos locales en la consecución de la Agenda va más allá del Objetivo 11, ya que todos los ODS tienen metas directa o indirectamente relacionadas con el trabajo diario de los gobiernos locales y regionales. Estos niveles de gobierno son responsables políticos, catalizadores del cambio y los mejor situados para vincular los objetivos globales con las comunidades locales (FEMP, 2018a).

Los gobiernos locales, regionales y las asociaciones que les representamos hemos participado activamente en el diseño de la Agenda 2030 y de la NUA. Ambas agendas internacionales reconocen la importancia que ostentan los gobiernos locales para garantizar una implementación efectiva de dichos objetivos. Gracias a la labor de la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) por medio del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales, una de las principales lecciones aprendidas es que los ODS deben ser alcanzados desde un nuevo enfoque de cooperación y coordinación institucional e intersectorial en el que es imprescindible

el diálogo y la complementariedad del nivel local, nacional e internacional, así como contar con la colaboración de los sectores público, privado, la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación, entre otros (FEMP, 2018a).

Derivado de ese reconocimiento ha aparecido un concepto nuevo con el que hay que familiarizarse: la localización de la agenda de desarrollo. Pero ¿qué significa localizar? Localizar es el proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho. La localización guarda relación sobre cómo los gobiernos locales y regionales pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción desde abajo, y cómo, a su vez, los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local (GTF, 2016). La localización se trata por tanto de un proceso de adaptación de la agenda global a las características y circunstancias de cada territorio, siendo consustancial con la necesidad de participación de los diferentes actores que componen una comunidad (CIDOB, 2015).

Por todo ello, la implementación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible se ha convertido en un compromiso político y ético que la Federación Española de Municipios y Provincias ha asumido, convirtiéndolo en una prioridad estratégica en este mandato de cara a favorecer un desarrollo sostenible y humano de nuestros pueblos y ciudades con la premisa ineludible de no dejar a nadie atrás. En el caso de España, la Agenda 2030 nos enfrenta, hoy más que nunca, al reto político pendiente que desde hace más de treinta años tiene el país: reordenar nuestro marco competencial poniendo en el centro a las personas. Tomando en cuenta las previsiones de los diferentes marcos internacionales es imprescindible avanzar en el reconocimiento institucional de los poderes locales como nivel de gobierno con autonomía política plena. De ahí que sea clave proceder a las reformas necesarias para mejorar el nivel de descentralización, definir mejor las competencias, asignar recursos y adaptar el gasto público y la inversión pública en el marco de una adecuada articulación multinivel: central, autonómica y local. El Plan de Acción de la Agenda 2030 para España se muestra como el presupuesto de partida óptimo para avanzar sobre dicho reto pendiente.

3. EL PAPEL DE LA FEMP COMO INSTITUCIÓN IMPULSORA DE LA AGENDA 2030

La FEMP, como la asociación nacional de gobiernos locales de mayor implantación en el territorio, sección española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), y miembro activo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), se constituye como un espacio privilegiado para la promoción de la acción local en el marco de la Agenda 2030.

La FEMP, es, en efecto, la instancia que tiene la representatividad y la legitimidad política en el ámbito local, la que cuenta con el acceso necesario a los recursos para la

puesta en marcha de una estrategia de empoderamiento local para la implementación de la Agenda en España y la que puede contribuir activamente al fortalecimiento de las redes locales existentes a nivel nacional e internacional para aportar su visión y avances tanto en el ámbito europeo como mundial. Desde esa responsabilidad debíamos encarar la elaboración de nuestra propia estrategia y debíamos decidir de qué manera queríamos abordarla.

1) *Un proceso basado en los principios de Gobierno Abierto*

La FEMP adquirió a principios del vigente mandato (2015-2019) un compromiso firme con el cumplimiento de la Agenda 2030, convencida de que debía ser la hoja de ruta a seguir en los próximos años para el desarrollo de una sociedad más justa, más libre y más igualitaria. Una Agenda en la que los gobiernos locales españoles tenían que jugar un rol esencial. Desde esa convicción, la Federación a lo largo de estos años ha defendido en diferentes instancias nacionales e internacionales, el papel que los gobiernos locales deben tener en la definición de la estrategia de desarrollo sostenible del país. Para ello, impulsamos un posicionamiento propio, el de lo local, amplio y concertado, con el que garantizar una alta legitimidad con respecto a nuestros miembros, nuestros socios y nuestros interlocutores.

Pero es importante señalar en este punto, que igual que la Agenda 2030 nos sitúa ante objetivos y metas específicas y medibles, también nos indica que para lograrlas debemos trabajar de una forma diferente, que debemos trabajar en alianza con otros actores. Por ello, desde la FEMP, fuimos conscientes de que teníamos que construir un proceso, una metodología propia para abordar el impulso de la Agenda 2030 entre nuestros miembros pero de una forma diferente e innovadora. Seguramente nuestras reflexiones en aquel momento sobre cómo acometer nuestro compromiso no diferían mucho a las de otros niveles de gobierno y organismos del tercer sector, pero nuestra condición de institución de carácter nacional representativa de gobiernos locales, y por ende, garante de la democracia local exigía un plus de responsabilidad. Si a ello se unía nuestra firme apuesta por las políticas de gobierno abierto, evidenciadas a través de la Red de Transparencia y Participación y de la Comunidad de Práctica de Gobierno Abierto¹, teníamos la respuesta al cómo debíamos afrontarlo: mediante un proceso abierto, más allá de nuestros miembros y nuestras lógicas internas. Debíamos poner en marcha un proceso basado en los principios de Gobierno Abierto, flexible, en permanente revisión, pero que nos permitiese obtener resultados tangibles.

¹ La Red de Transparencia y Participación de la FEMP y la Comunidad de Práctica de Gobierno Abierto de CGLU liderada por la FEMP son parte del III Plan de Gobierno Abierto del Gobierno de España.

La generación de dicho espacio abierto de diálogo y de construcción colectiva multinivel y multiactor nos ha conducido a ser innovadores, dentro y fuera de nuestras fronteras, a legitimar nuestra acción gracias a la participación de personas e instituciones que se han sumado a nuestra labor con generosidad, talento e ideas, a contar con diversas miradas que nos han ayudado a entender mucho mejor cómo podemos emprender la tarea de la sostenibilidad humana, a compartir el qué, el porqué y el cómo. Y sobre todo, a generar un entorno de complicidad y confianza tan necesario para el cumplimiento de los objetivos y metas que nos marca esta compleja hoja de ruta. En suma, la Federación ha sido pionera en la creación de un mecanismo de participación multinivel y multiactor, con agentes clave comprometidos con el cumplimiento de los ODS, basado en los principios de gobierno abierto, que nos ha permitido elaborar nuestra propia estrategia de acción y enriquecer las contribuciones que desde la óptica local fueron remitidas al Borrador 0 del Plan de Acción de la Agenda 2030².

2) *Estrategia FEMP para el cumplimiento de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*

El primer resultado de ese satisfactorio proceso cristalizó en junio de 2018 cuando la Junta de Gobierno de la FEMP aprobó la Estrategia de la Federación para el cumplimiento de la Agenda 2030. Un documento que es producto del trabajo técnico y político en el seno de la organización, pero que ha contado con el concurso de todos los actores relevantes que en el plano nacional están desarrollando una labor crucial para la puesta en marcha de los ODS.

A través de esta estrategia la FEMP se marca como finalidad contribuir a una mejor y más efectiva localización de los ODS en España, siendo especialmente conscientes de que la localización requiere una concurrencia de numerosos actores provenientes de la Administración local (municipios, provincias, mancomunidades, federaciones territoriales), pero también de la sociedad civil, del resto de Administraciones públicas, de las universidades o del sector privado, entre otros. Todos ellos articulados en un ecosistema plural y de liderazgos múltiples. De ahí la importancia de nuestro papel catalizador o de actor dinamizador enmarcado en un conjunto plural de liderazgos y de consensos básicos para una efectiva localización de la Agenda en el conjunto del Estado. Por todo esto los objetivos plasmados en nuestra estrategia son los siguientes (FEMP, 2018a):

1. Favorecer el fortalecimiento institucional y la sensibilización de los actores locales para mejorar el conocimiento sobre los ODS y su adecuada integración en las estrategias locales.

² Pueden consultarse ambos documentos a través del siguiente enlace www.localizandoods.es.

2. Fortalecer y legitimar el papel estratégico que juegan las autoridades locales en el desarrollo de la Agenda 2030 en los respectivos ámbitos nacionales de cara a la mejor incidencia política en la materia.
3. Mejorar y fortalecer las alianzas, así como la acción y cooperación internacional en términos de redes y organismos nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias, asistencia técnica y cooperación descentralizada para el cumplimiento de los ODS.

En la Tabla 1 se pueden comprobar algunas líneas de actuación y acciones definidas para el cumplimiento de los objetivos que la FEMP está desarrollando. Un marco que cualquier red de gobiernos locales puede tomar como referencia de cara a definir su propia estrategia e impulsar el proceso de implementación de la Agenda 2030 entre sus miembros.

Tabla 1. Estrategia de la FEMP para la implementación de los ODS

OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES
Fortalecimiento Institucional y Sensibilización	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecer el conocimiento técnico, metodológico y práctico para el desarrollo de planes de integración de la Agenda 2030 en los municipios • Valorizar la multiplicidad de actuaciones que las ciudades están desarrollando ya en términos del Desarrollo Humano Sostenible, y ofrecer una visión sistemática de las mismas alineándolas con la Agenda 2030 como marco de actuación • Promover la reflexión, el intercambio de experiencias y la cooperación municipal en el ámbito de la Agenda 2030 que genere un movimiento extensivo que logre llegar al mayor número de gobiernos locales • Fomentar procesos sustentados en modelos de gobierno abierto que permitan involucrar a la ciudadanía en la definición de las estrategias locales de desarrollo sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> • Incidencia política • Divulgación y sensibilización • Trabajo en partenariatado • Participación y organización en foros de debate • Programas de formación sobre los ODS y su integración en el ámbito local • Fomento de intercambios de experiencias, reflexión compartida y actuaciones de generación de conocimiento • Formación en políticas de gobierno abierto para la formulación e implementación de proyecto de ciudad sostenible

Tabla 1. Estrategia de la FEMP para la implementación de los ODS

OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES
Fortalecimiento del papel de los gobiernos locales en las Estrategias Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> Participación en las instancias de reflexión y coordinación nacional en materia de la Agenda 2030 Constitución de un Grupo de Trabajo Permanente que ayude a configurar la contribución de la Asociación/Red de cara a los Informes de Progreso del Plan de Acción Nacional Visibilizar la aportación de las entidades locales al cumplimiento de la agenda 	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la participación de la Asociación/Red en el marco de trabajo del Plan de Acción Nacional Garantizar la participación de las entidades locales en la elaboración de los documentos de seguimiento, revisiones voluntarias o estrategias
Fomento de Alianzas a nivel nacional e internacional	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de las alianzas y participación en redes internacionales de autoridades locales Fomento de la Integración de la Agenda de Desarrollo Sostenible en las políticas de cooperación descentralizada de las entidades locales Consolidación de las alianzas existentes con diferentes instituciones y organismos tanto a nivel nacional como internacional Promoción de nuevas alianzas con diferentes instituciones y organismos tanto a nivel nacional como internacional Fortalecimiento de las labores de cabildeo e incidencia política Fortalecimiento de relaciones con la sociedad civil y el tercer sector 	<ul style="list-style-type: none"> Participación proactiva y estratégica en el marco de las redes internacionales de autoridades locales Participación en proyectos internacionales Refuerzo del debate y las alianzas con las organizaciones y programas internacionales Diálogo abierto en materia de trabajo compartido con actores pioneros

Fuente: Elaboración propia.

Además del papel como vector de empoderamiento local, la FEMP juega un rol específico como entidad representativa de los intereses y demandas de las Administraciones públicas locales respecto del Estado en relación a la definición de la estrategia país. En un entorno de influencia multiactor para una implementación eficaz de la Agenda 2030, la FEMP se ha convertido en una de las palancas de cambio para que las políticas públicas locales y los planes locales de desarrollo se alineen a los objetivos de desarrollo sostenible. Lo que estos tres años de vida de la Agenda 2030 ha puesto de manifiesto es que ningún actor, sea cual sea su espacio de actuación y de competencia,

podrá actuar por sí solo. Por ello, en el ámbito de la Agenda 2030, el objetivo de la Federación también ha sido ubicar la voz de lo local en los espacios de incidencia política nacional para que nuestras demandas y aportaciones encontrasen acogida en el Plan de Acción y en la futura Estrategia de Desarrollo Sostenible del país.

4. EL PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030: GOBIERNOS LOCALES, GOBIERNO ABIERTO Y GOBERNANZA

Un elemento esencial de la Agenda 2030 es el mecanismo de seguimiento y revisión a través de los exámenes nacionales voluntarios que deben presentar los países ante el Foro Político de Alto Nivel que se celebra anualmente en Naciones Unidas. España presentó el 18 de julio de 2018 su Informe de Revisión Voluntario y su Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018 (AECID, 2018).

El Plan de Acción constituye un documento programático orientado a la acción pero de carácter transitorio que debe servir de base para la formulación de una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo. Un Plan que se autodenomina de transición pues un gobierno saliente inició y desarrolló su planteamiento, y un gobierno entrante ha revisado en profundidad el mismo y ha puesto en el centro de su acción de gobierno a los ODS. El Plan es también un documento que recoge las actuaciones realizadas por parte de todos los actores y además compromete acciones inmediatas por parte de la Administración General del Estado (AGE), establece una estructura de gobernanza coral y reforzada, al más alto nivel del gobierno, y se compromete a crear una estrategia ambiciosa de desarrollo sostenible participada y consensuada entre todos los actores y niveles de gobierno de España (Gobierno de España, 2018).

Numerosas cuestiones del Plan son susceptibles de ser analizadas, pero en lo que concierne al objeto de estas páginas deseo destacar tres cuestiones sumamente relevantes para la labor que los gobiernos locales y la propia Federación tendremos que llevar a cabo en los próximos años: en primer lugar, el expreso reconocimiento que realiza el Plan al papel esencial de los gobiernos locales para el cumplimiento de los ODS; en segundo lugar, la incorporación del gobierno abierto como política transversal para la implementación de la agenda; y en tercer lugar, el diseño de una gobernanza nacional que responde fielmente a los presupuestos que marca la Agenda.

1) Reconocimiento y compromiso del ámbito local en el Plan de Acción

En España, por su propia naturaleza política y administrativa, los gobiernos locales se configuran en un sujeto clave, con peso específico, para el desarrollo de la Agenda 2030. La distribución de competencias administrativas, así como la proximidad a

la ciudadanía, el fomento de estrategias de desarrollo local sostenible y participativo, o la implementación de las condiciones de la nueva agenda urbana, señalan un papel protagonista para los gobiernos locales, que deben estar en primera línea en todo el ciclo de las políticas públicas (formulación, implementación, seguimiento y evaluación).

La Federación como principal interlocutor con el Gobierno de España en la defensa de los intereses locales ha realizado una intensa labor de incidencia política que ha dado como resultado la incorporación de todas las propuestas realizadas al Plan de Acción y que se sintetizan a continuación (FEMP, 2018b). Así, el Plan de Acción se compromete a (Gobierno de España, 2018):

- Avanzar en el reconocimiento institucional de los poderes locales como nivel de gobierno con autonomía política plena que permita proceder a las reformas necesarias para mejorar el nivel de descentralización del país.
- Impulsar una política de cohesión a nivel nacional para la acción de la Agenda 2030 como un elemento inspirador y palanca de transformación que permita avanzar a las regiones y territorios del país en el cumplimiento efectivo de los ODS.
- Fomentar planes de acción para la prevención de las violencias urbanas. Esto significa aumentar la colaboración y el intercambio de información entre las distintas Administraciones, fomentando la supervisión y el cumplimiento de los tratados internacionales, las leyes y otros mecanismos para proteger los derechos humanos que ayuden a prevenir las violencias urbanas.
- Elaborar un mapa de desarrollo que contemple variables como las infraestructuras viarias, ferroviarias, eléctricas, tecnológicas, industriales, midiendo con ello la verdadera situación de los distintos territorios para que sirva de base a una necesaria estrategia de ordenación territorial.
- Reconocer a la FEMP como institución palanca en el impulso de la Agenda 2030 poniendo en valor el papel de liderazgo que está ejerciendo tanto a nivel nacional como en las redes y organismos a las que pertenece tanto en el ámbito europeo como mundial.
- Crear y fortalecer mecanismos de gobernanza abierta para concitar el diálogo y la coordinación entre los diferentes actores, tanto en términos estratégicos como de movilización de los recursos políticos, sociales y económicos.
- Promocionar la dimensión local de las políticas palanca previstas en el plan, tanto en su diseño como en su ejecución y seguimiento.
- Favorecer la recogida de información local sobre el desarrollo de la Agenda, así como la promoción de la integración de los ODS en las estrategias de desarrollo local y municipal, tales como planes estratégicos municipales.
- Reconocer la importancia del papel de la FEMP en la consecución de los logros en el ámbito local español, para lo que se buscarán los acuerdos y recursos

adecuados para desarrollar acciones de fortalecimiento institucional, de sensibilización y capacitación, de promoción de un sistema estadístico armonizado de indicadores, de fomento del intercambio de experiencias y de promoción de estrategias de desarrollo local 2030.

2) *Gobierno Abierto como política palanca para la Agenda 2030: una propuesta desde lo local*

La transparencia, la participación y la rendición de cuentas deben convertirse en el eje básico de toda acción política. Así lo reconoce el propio Plan de Acción. La aprobación de la Agenda 2030 fue formulada mediante un inédito proceso abierto y participativo liderado por Naciones Unidas, que involucró a diferentes niveles de gobierno, a la sociedad civil y al sector privado. Al implementarse en un contexto de mayor apertura, transparencia y acceso a la información por parte de la ciudadanía, la Agenda 2030 señala la importancia de fortalecer marcos de seguimiento y rendición de cuentas a nivel global, regional, nacional y local (Gobierno de España, 2018).

Asimismo, el Plan de Acción define las políticas palanca como aquellos programas o políticas con capacidad de acelerar la implementación de los ODS, impulsar un desarrollo sostenible coherente y alcanzar un impacto más rápido y sostenido sobre aspectos clave para el progreso en el conjunto de la Agenda 2030. Las políticas palanca han de entenderse como instrumentos transversales para romper silos o compartimentos sectoriales rígidos y atender a un desarrollo sostenible que conecte diferentes actores, sectores y políticas en una visión común integrada (Gobierno de España, 2018).

El Plan cuenta con un total de nueve políticas palanca, la del III Plan de Gobierno Abierto fue incorporada a propuesta de la FEMP. Dicha propuesta ha sido causa de nuestra visión y trabajo desarrollado en este ámbito: la participación de la ciudadanía en la Agenda necesita de nuevos modelos de gobierno abierto, que generen un nuevo marco de relación honesto, de respeto y actualizado entre la sociedad y aquellos que ostentan la representación de la misma. Por ello, trasladamos que era fundamental incorporar los principios de gobierno abierto, reflejados en los ODS 16 y 17, para el desarrollo, implementación y gobernanza de la Agenda 2030 y propusimos que el III Plan de Gobierno Abierto debía ser una de las políticas clave y palanca del Plan de Acción.

El desarrollo del III Plan de Gobierno Abierto de España en el marco del Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 puede favorecer el cumplimiento de todos los ODS, pues a través de este modelo de gobernanza se podrán diseñar, implementar y evaluar mejor las políticas públicas a las que responde la totalidad de la Agenda. Las políticas de gobierno abierto constituyen una política pública en sí misma, pero a su vez constituye un medio, un proceso, un mecanismo de mejora de

la forma en la que hacer política y hacer políticas. Y esa premisa es la que inspira el cambio de paradigma que ofrece la Agenda 2030.

3) *La Gobernanza reforzada de la Agenda 2030 en España*

Directamente relacionado con la propuesta del gobierno abierto como política palanca se encuentra la necesaria definición de un nuevo modelo de gobernanza que implique a los actores responsables y comprometidos con su cumplimiento. El cambio de paradigma ante el que nos sitúa la Agenda 2030 tiene que ver con el qué, pero explicando el porqué, el dónde, el cómo, el cuándo y el cuánto. La gobernanza de la Agenda en España, como en la mayoría de los países, ha sido objeto de especial atención por parte de la sociedad civil, las regiones, los gobiernos locales y otros actores, que han puesto el énfasis en la necesidad de reforzar los mecanismos institucionales y de adaptar los marcos existentes a la nueva realidad de la Agenda, formulando propuestas concretas para ello (Gobierno de España, 2018).

El diseño del mecanismo de gobernanza es seguramente uno de los grandes éxitos del Plan de Acción pues el mismo reconoce expresamente que la gobernanza de la Agenda debe ser multinivel (de todos los niveles de la Administración y todos los espacios sociales y políticos), multiactor (asegurando la participación de todos los actores involucrados en la definición de las políticas, su seguimiento y evaluación), integrada (que aborde el conjunto de los ODS de forma indivisible, tal como son definidos en la Agenda) e integrante (que aglutine y asegure un abordaje orientado a superar los tradicionales silos en las disciplinas, competencias y divisiones sectoriales), (Gobierno de España, 2018).

Los mecanismos de esta gobernanza reforzada comprenden un Grupo de Alto Nivel renovado (GAN), con representación de todos los niveles de gobierno, adscrito a la Presidencia del Gobierno; un Alto Comisionado y Oficina para la Agenda 2030; la creación de un Consejo de Desarrollo Sostenible; la articulación en las Conferencias Sectoriales; y el diseño de una Plataforma *online* para la participación, transparencia, difusión y movilización. De entre los mecanismos cabe destacar dos que suponen realmente la apuesta por un cambio de paradigma: un GAN renovado y un Consejo de Desarrollo Sostenible. Ambos suponen la prueba escrita de la necesidad de articular las políticas públicas que se derivan de la Agenda 2030 en clave multinivel y multiactor. Ahora es el momento de su puesta en marcha y de que los hechos demuestren que sus debates, decisiones y acciones orientarán la acción de gobierno.

Finalmente, por lo que a los gobiernos locales se refiere cabe destacar que el Plan reconoce expresamente que «los poderes locales deben tener un ámbito de representación diferenciado o reforzado en los órganos decisores y de articulación institucional en los que se oriente la acción del país para el cumplimiento de la Agenda 2030. Por ello, ha de garantizarse la representación de los gobiernos locales en los espacios insti-

tucionales adecuados, de pleno derecho, para lo que se llevarán a cabo las reformas institucionales oportunas, incluyendo la participación de la FEMP como miembro nato en los órganos de gobernanza que se determinen para la Agenda 2030. Se adaptará el mandato y la composición del GAN para adecuarlo a las prioridades y estructura del nuevo gobierno, así como para reconocer como miembros permanentes a los representantes de las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales. Se recogerá esta reforma a través del real decreto correspondiente». Asimismo, «las Conferencias Sectoriales continuarán abordando en su seno los aspectos referidos a ODS concretos, que también se encauzarán mediante fórmulas diversas de coordinación, reforzando la representación de la FEMP en cuestiones clave» (Gobierno de España, 2018).

5. APRENDIZAJE Y PRÓXIMOS PASOS: LA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Desde el año 2015, momento en que se aprueba la Agenda 2030, España contaba con un contexto en el que el impulso de los ODS como proyecto de país no encontraba su encaje político e institucional. En lo discursivo parecía asumido, en lo orgánico y en la acción de gobierno no se percibía ninguna señal de que eso fuese así. Mientras tanto, otros actores gubernamentales, gobiernos locales y comunidades autónomas, y no gubernamentales, universidades, academia, sector privado y sociedad civil, pasaban del discurso a la acción, y lo hacían conectando con el resto de actores, compartiendo dudas sobre cómo cumplir la Agenda, pero también contagiando ilusión para poner todos los esfuerzos en hacerlo. Había un Plan para la sostenibilidad de nuestro planeta que nos decía que no podemos dejar a nadie atrás. Así que muchos de nosotros decidimos no mirar hacia otro lado.

Esto es lo que Kingdom denomina «consenso emergente», esto es, cuando los actores relevantes capaces de modular la agenda política están de acuerdo en que existe una solución para resolver un problema. En este caso el problema es la sostenibilidad humana, y la respuesta, la Agenda 2030. Traigo esta reflexión a este último apartado porque desde que hubo el cambio de gobierno a nivel nacional, se ha afirmado en múltiples ocasiones, por diferentes actores de distintos ámbitos, que ese cambio era la ventana de oportunidad para la Agenda 2030. Seguramente sí lo sea. Pero analicemos brevemente qué es una ventana de oportunidad.

La ventana de oportunidad o *policy window* (en su expresión anglosajona) es el resultado de una de la teorías que en Ciencia Política nos hablan de cómo un asunto se inserta en la agenda política, la conocida teoría de las corrientes múltiples de Kingdom. En su obra *Agenda, Alternatives and Public Policies* (1984) nos habla de tres corrientes: el problema, las políticas y la política. Cuando las tres corrientes convergen se abre una ventana de oportunidad para que un determinado asunto se inserte de manera prioritaria en la agenda gubernamental. Pero una vez abierta no dura mucho

tiempo y hay que aprovecharla. Así, el principal riesgo es que aunque un asunto entre en la agenda política es posible que no se consolide.

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible podemos observar uno de los ejemplos paradigmáticos de esta teoría. Tenemos el problema: la sostenibilidad humana y del planeta, tenemos las políticas: la Agenda 2030, con sus 17 objetivos que se traducen en más de doscientas políticas públicas sobre las que, además, existe un consenso emergente, y tenemos la política: referida al momento político, en este caso, un cambio de gobierno. Así que efectivamente, existe una ventana de oportunidad para la Agenda 2030 en España. Ahora toca ver si estamos preparados como país para aprovechar esta gran oportunidad.

El Plan de Acción recientemente aprobado, y presentado ante Naciones Unidas, debe cumplir con su propio nombre y generar hechos ciertos que permitan insertar la lógica de los ODS en la acción de gobierno de todas las Administraciones, sumando los esfuerzos de cada uno de los actores y generando las sinergias necesarias que permitan que la acción desagregada se convierta verdaderamente en una actuación de conjunto que nos conduzca a la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020-2030.

En esa tarea nos encontrarán a los gobiernos locales y a la propia FEMP. Lo haremos promoviendo una gobernanza abierta basada en un nuevo contrato social que ponga a la ciudadanía en el centro de la toma de decisiones, fomente la transparencia y la rendición de cuentas y permita avanzar en procesos de co-creación de las estrategias locales para la consecución de la agenda de desarrollo sostenible a nivel país.

BIBLIOGRAFÍA

- AECID (2018). «España presenta ante la ONU su Examen Nacional Voluntario sobre la aplicación de la Agenda 2030», en <http://www.cooperacionspanola.es/es/prensa/noticias/espana-presenta-ante-la-onu-su-examen-nacional-voluntario-sobre-la-aplicacion-de-la-24/9/2018>.
- CIDOB (2015). «La localización de los ODS», Dossier, en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_ods_2015_2030/objetivos_de_desarrollo_sostenible_la_agenda_2030_del_compromiso_a_la_practica/la_localizacion_de_los_ods 24/9/2018.
- FEMP (2018a). «Estrategia de la FEMP para la implementación de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», 26 de junio 2018, Madrid, en: www.localizandoods.es.
- FEMP (2018b). «Aportaciones al Borrador 0 del Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030», mayo de 2018, Madrid, en: www.localizandoods.com.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2018). «Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible», 29 de junio, Madrid, en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.

- GTF, UNDP & UN Habitat (2016). «Roadmap for localising the SDGs: implementation and monitoring at subnational level», en: https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf.
- KINGDOM, J. W. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Harper Collins.
- LÓPEZ PAGÁN, J. (2018). «La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local», CEMCI, Granada.

JUANA LÓPEZ PAGÁN. Licenciada en Derecho (Universidad de Murcia) y Doctora en Ciencias Políticas (Universidad Complutense de Madrid). Abogada desde el año 2000, con experiencia en Derecho Internacional Público, Derecho Administrativo y Derecho de la Unión Europea. Actualmente es Jefa de Área de Internacional de la FEMP y Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación sobre Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Web: www.localizandoods.es.