



## El Foro Iberoamericana de Gobiernos Locales

Juan Ignacio Siles del Valle \*

### 1. Antecedentes

El Foro Iberoamericano de los Gobiernos Locales nació como una iniciativa paralela al sistema de la Conferencia Iberoamericana y no como una propuesta surgida de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. En efecto, son los municipios los que, tratando de dar respuesta a sus propias necesidades, deciden organizarse y proponerse como un espacio alternativo que proyecte la integración iberoamericana desde la cooperación y el desarrollo de políticas públicas en el ámbito estrictamente local. El universo iberoamericano, restringido a 22 Estados, se amplía de forma considerable a cientos de municipios o de regiones intermedias. La Iberoamérica de los compromisos nacionales de los gobiernos centrales se extiende y se concreta así en el nivel de los ciudadanos.

Aunque ya se habían realizado anteriormente encuentros locales en el ámbito latinoamericano, con el añadido de la participación española, en Arequipa, Perú (2003), y en San Salvador (2005), no fue sino hasta el año 2006,<sup>1</sup> cuando, por iniciativa de la Intendencia de Montevideo, asociada a la Diputación de Barcelona, y a la Alcaldía de Santa Tecla de El Salvador, hermanadas las tres por estrechos lazos de cooperación, que se tomó la determinación de convocar, en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se llevaría a cabo ese año en el Uruguay, a un Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales.

La recién creada Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) no participó inicialmente en la organización de este Foro, pues no contaba con un mandato específico para ello ni existía un acuerdo sobre las funciones que tendría en este evento. A pesar de ello, el Secretario General Enrique Iglesias, consciente de la importancia del encuentro y de su proyección en la Conferencia, estuvo presente en el I Foro, con el fin de estudiar la posible vinculación del nuevo organismo con estos encuentros.

En 2007, la Secretaría Pro Témpore de Chile optó por incluir, a pedido del Municipio de Valparaíso, el Foro de Gobiernos Locales entre los encuentros que formarían parte ese año, de la Conferencia Iberoamericana y, en vista de ello, la SEGIB, luego de haber participado activamente en el II Foro, realizado en el mes de octubre, propuso formalmente en la reuniones preparatorias de la Cumbre la incorporación del Foro en el sistema iberoamericano.

De este modo, durante la XVII Cumbre Iberoamericana se incluyó formalmente en la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno el Foro de los Gobiernos Locales como parte de la Conferencia Iberoamericana.

Es más, durante el encuentro de Valparaíso se hizo un esfuerzo por establecer un cierto marco interno de institucionalidad, discutiéndose la posibilidad de crear un sistema de participación que superara las observaciones que algunos gobiernos centrales habían hecho conocer antes de la realización del I Foro de Montevideo.

<sup>1</sup> | No puede olvidarse que existe, incluso desde antes de que se crearan las Cumbres Iberoamericanas en el año 1991, un significativo espacio de encuentro municipal iberoamericano, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, que funciona desde hace 25 años, y que se reúne en Asamblea cada dos años. Cuenta con una Secretaría General y cumple importantes labores de cooperación e información, pero su ámbito se reduce a las ciudades capitales iberoamericanas, a las que se ha sumado a las ciudades de La Paz, Barcelona y Río de Janeiro. Todavía no se ha producido la incorporación de Andorra la Vella.

\* | Director de la División de la Conferencia Iberoamericana, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).



Las diferencias provenían fundamentalmente de las distintas opciones de convocatoria a los municipios iberoamericanos para participar en el Foro, es decir hacerlo en forma directa a través de invitaciones o incorporar a las asociaciones o federaciones nacionales de gobiernos municipales, a fin de que sean ellas las que, en diálogo con los municipios, sean las que determinen los participantes de cada país.

El Foro de San Salvador dio respuesta a las divergencias sobre el modo de participación desde su misma postulación. Al término del Foro de Valparaíso se aprobó la designación de la ciudad de San Salvador como sede del III Foro, pero se determinó también que la capital salvadoreña compartiera la presidencia del evento con la Corporación de Municipios de la República de El Salvador (COMURES). La convocatoria se hizo pues desde el Municipio y también desde la Corporación.

Ello hizo posible aprobar en San Salvador un Estatuto que establece fundamentalmente las funciones del Foro y también los criterios que deberán utilizarse a la hora de organizar una participación que sea verdaderamente representativa de los municipios iberoamericanos.

## 2. Los retos

El Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales se propuso desde su inicio, como un espacio de encuentro y de cooperación entre municipios y provincias, agrupados en asociaciones o federaciones estatales de gobiernos locales, de los países que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Su labor es promover y fortalecer las relaciones entre los ciudadanos que viven en los territorios que representan y fomentar acciones conjuntas en

ámbitos culturales, sociales y políticos para alcanzar un desarrollo sostenido y equilibrado de las ciudades iberoamericanas.

Sin embargo, desde el primer encuentro, pronto se vio que los municipios iberoamericanos no sólo buscaban un acercamiento horizontal entre ellos, sino también una mayor proximidad con otros espacios de la Conferencia Iberoamericana, para plantear desde el ámbito local la necesidad de que los gobiernos centrales y también las instancias parlamentarias tomen en cuenta las preocupaciones de los municipios e incorporen sus propuestas en la definición de políticas públicas, en la distribución de presupuestos estatales y en la descentralización administrativa.

Por ello, al igual que en Montevideo, en Valparaíso y en San Salvador se intentó dar una respuesta, desde los gobiernos locales, a la temática presentada por la Secretaría Pro Tempore como asunto central a ser tratado por la Conferencia, así como por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. En el primer Foro, se presentaron propuestas concretas sobre el tema de la migración; en el segundo se propusieron acciones de descentralización y de fortalecimiento de la gobernabilidad local como formas de contribuir a una mayor cohesión social y en el tercero, se planteó una mayor participación de los jóvenes en la toma de decisiones en el ámbito local. Las conclusiones y declaraciones de los tres foros fueron presentadas a las instancias preparatorias de la Cumbre y, dentro de lo posible, incorporadas a la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno.

En todo caso, las deliberaciones de los tres foros realizados hasta el momento no se han limitado a la temática propuesta para la Conferencia y la Cumbre anual de Jefes de Estado y de Gobierno. Los debates, de rico y amplio contenido político local, se han cen-

trado también sobre otros asuntos propiamente municipales, como definición de políticas públicas locales, gobernabilidad y autonomía local, territorialidad, administración de recursos, gestión social o participación de los ciudadanos y de los agentes sociales en la definición de políticas y estrategias y en la gestión de los recursos municipales.

Sin embargo, no ha podido establecerse aún un marco de diálogo en el que las autoridades locales puedan encontrarse con los gobernantes en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno para presentarles las conclusiones de las discusiones del Foro. Tal vez en la práctica ello no sea factible, pero los municipios quisieran ver reflejadas sus propuestas y las conclusiones de sus debates en los resultados finales de las Cumbres iberoamericanas. Ello podrá lograrse también en la medida en que las asociaciones nacionales de municipios se aproximen a sus propios gobiernos centrales, para que los mandatarios iberoamericanos hagan suyas las iniciativas locales en los plenarios de la Cumbre.

La discusión de la problemática local iberoamericana se ha ampliado asimismo a partir de la celebración del II Foro Iberoamericano de Seguridad Ciudadana, Violencia Social y Políticas Públicas, realizado en Barcelona en el mes de julio de 2008, y que fuera organizado por la SEGIB, la Diputación y el Ayuntamiento de Barcelona y la Federación Española de Municipios y Provincias. El propósito de este Foro fue dar a conocer, desde la perspectiva local, distintas estrategias para la aplicación de políticas públicas de seguridad ciudadana y cohesión social existentes en los países y las principales ciudades iberoamericanas y permitir el intercambio de información sobre experiencias que podrían ser vistas como exitosas e inclusivas, en cuanto a que han disminuido los niveles de inseguridad y de violencia y han mejorado las condiciones

de vida de todos los sectores de la población, generando mayor cohesión social y desarrollado una convivencia más equitativa.

Participaron en este Foro más de 70 delegaciones municipales, representantes gubernamentales y expertos en la materia y las conclusiones del Foro fueron elevadas a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

Pero posiblemente el objetivo más ambicioso desarrollado por el Foro de Gobiernos Locales es la Carta Iberoamericana de la Autonomía Local, presentada y aprobada como Proyecto en el III Foro de San Salvador y que tendrá que ser sometido a toda una fase de validación antes de que pueda ser convalidado por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. El documento fue evaluado positivamente por los participantes del Foro, pero se convino en que fuera considerado por el mayor número posible de municipios iberoamericanos y que ese proceso fuera conducido tanto por las redes regionales de gobiernos locales como por las asociaciones a fin de que el proyecto pudiera ser analizado e incluso enriquecido con los aportes de las autoridades locales. Al mismo tiempo se acordó realizar en el curso del año 2009 un encuentro especializado que recogiera las ideas e iniciativas formuladas a través de las redes y asociaciones que condujera a una redacción final del texto, para que fuera aprobada en forma definitiva por el IV Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales.

El texto de la Carta sería posteriormente elevado, a través de las instancias políticas preparatorias de la Cumbre a los Jefes de Estado y de Gobierno, para que fuera adoptada por los gobiernos iberoamericanos.

La Carta de la Autonomía Local se convertiría así en una referencia para todos los países de la región y, aunque los Estados

iberoamericanos reconocen de forma muy diferenciada la autonomía municipal en su ordenamiento jurídico, establecería pautas de descentralización administrativa y financiera que conllevaran un traspaso de responsabilidades en materias que van desde la administración, el ordenamiento urbano, la infraestructura, la recaudación de algunos impuestos, la educación, la salud, la cooperación, el transporte o la seguridad ciudadana, pero también la asignación equitativa y pactada de recursos suficientes para que los gobiernos locales puedan cumplir con esas tareas de forma adecuada, en beneficio de los ciudadanos. Al mismo tiempo, la Carta supondría el reconocimiento por parte de los Estados centrales del significativo aporte que los gobiernos locales pueden prestar en la definición de políticas públicas estatales concertadas que atinjan a las ciudades y que contribuyan a crear una mayor cohesión social. Y finalmente, la Carta conllevaría la aceptación general de que los municipios deben contar con la necesaria autonomía para llevar adelante la gestión de sus competencias y recursos.

### 3. Cooperación

Otro de los espacios donde el Foro de Gobiernos Locales puede desarrollarse con mayor proyección es el de la cooperación. No se trata solamente del hecho de que la realización del encuentro municipal en una determinada época del año permita realizar gestiones bilaterales entre distintas ciudades, lo que de por sí ya es un hecho positivo, con el fin de concertar el apoyo en determinadas áreas de administración, de organización social o de desarrollo productivo. Sino también de crear programas multilaterales de cooperación municipal que permitan a ciudades que cuenten o no con mayores recursos, establecer vínculos con otros municipios, intercambiar conocimientos y experiencias, ampliar

su ámbito de acción y acceder a sistemas de financiamiento o a cooperación técnica. Las redes regionales de municipios realizan ya una importante tarea de asistencia vinculada a cooperación intermunicipal, pero también a través de la gestión de recursos económicos ante los Estados que conforman los principales sistemas de integración regional y a través de ellos ante organismos multilaterales de financiamiento.

Dado que no hay todavía una red iberoamericana de municipios, se trata de ampliar la cooperación más allá de lo bilateral y fortalecer los actuales puntos de encuentro entre los municipios españoles y portugueses y la cooperación en red que se ha ido estructurando desde la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), Mercociudades, la Red Andina de Municipios o la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).

El proyecto del Observatorio para la Cooperación Descentralizada Local entre la Unión Europea y América Latina, que va más allá del ámbito estrictamente iberoamericano, es coordinado por la Diputación de Barcelona en consorcio con la Intendencia de Montevideo y está dirigido fundamentalmente a la recopilación de información sobre los procesos de cooperación descentralizada entre América Latina y la Unión Europea, a la investigación, a la difusión y a la capacitación y es un buen ejemplo, junto con otros programas actualmente promovidos desde la Comisión Europea (Programa URB-AL), de lo que podría promoverse desde el Foro de Gobiernos Locales.

En el ámbito iberoamericano existe ya, incluso desde mucho antes de que se conformara el Foro de Gobiernos Locales, un Programa oficial de las Cumbres, el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico

Urbano (CIDEU), constituido por una red de más de 90 ciudades (entre las que hay ausencias significativas), cuya labor está vinculada con la planificación estratégica urbana. CIDEU representa el tipo de acciones concretas de cooperación que podrían estructurarse a través del Foro de Gobiernos locales y que pueden promocionarse si cuentan con apoyo solidario de los municipios iberoamericanos más representativos.<sup>2</sup>

El Foro debería pues en el futuro constituirse en una plataforma desde la que surgieran nuevos programas de cooperación en diversas áreas. Estos programas podrían contar con asistencia técnica y financiera de municipios que tengan recursos propios para la cooperación o bien, podrían formularse con el apoyo de tres países para convertirse en Iniciativa oficial de las Cumbres Iberoamericanas.

### 4. Las dificultades

El tema de la participación deberá analizarse cuidadosamente en el futuro, no sólo en el contexto interno del Foro, sino también en el marco de la Conferencia, pues, debe reconocerse que la asistencia ha ido disminuyendo a lo largo de los tres Foros realizados hasta el momento, no sólo en cuanto al número de municipios representados y el nivel de representación (cada vez es menor el número de alcaldes presentes), sino también en cuanto al número de ciudades de alta población participantes.

Esta dificultad aumenta si además se verifica que no ha habido continuidad en la participación, lo que complica enormemen-

te la asunción de programas conjuntos que puedan tener cierta proyección sobre el desarrollo de políticas públicas tanto nacionales como locales e incluso debilita la posibilidad de establecer acuerdos bilaterales y triangulares de cooperación entre ciudades iberoamericanas.

El desafío de realizar el Foro en el año 2009 cuenta con el añadido, además, de que ninguna ciudad portuguesa ha asistido a ninguno de los tres eventos anteriores, por lo que resultará difícil para los anfitriones de la XIX Cumbre Iberoamericana, que se llevará a cabo en Portugal, acordar con la Asociación Portuguesa de Municipios o con alguna ciudad portuguesa la sede para el Foro de Gobiernos Locales.

Esta situación contrasta con el alto nivel alcanzado en las discusiones generadas durante las sesiones de la asamblea del foro, así como con las propuestas y compromisos alcanzados.

Conviene, entonces, hacer una reflexión sobre algunas de las dificultades que debe enfrentar el Foro para su futuro desarrollo y, que si son debidamente solucionadas, podrían ayudar a su consolidación.

1) El mundo local iberoamericano es, en cierta medida, inabarcable en su número, puesto que no cuenta con un sistema propio del que los municipios sean o se sientan parte. El supuesto de que todos los municipios iberoamericanos pueden participar en el Foro es irreal y dificulta su concreción.

2) Las asociaciones y federaciones nacionales no siempre representan a todos los municipios del país y muchas veces están

<sup>2</sup> | Aunque es una organización no gubernamental y no está constituida por una red de municipios, la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) cuenta con el apoyo de la Agencia Española para la Cooperación al Desarrollo (AECID) realiza trabajos de formación e investigación y presta ayuda a un número importante de municipios iberoamericanos.



fragmentadas o divididas por razones político - partidarias e incluso responden más a directrices de los gobiernos centrales que a los postulados de sus miembros.

3) La mayoría de las autoridades locales no pueden ausentarse frecuentemente de sus labores para participar en eventos internacionales, por mucha importancia que ellos puedan tener.

4) Los gobiernos locales pequeños no cuentan con recursos propios para participar en encuentros internacionales.

5) Existen varios eventos internacionales de ámbito local que se superponen en el calendario.

6) Las Declaraciones de los foros suelen ser abstractas y no muestran resultados concretos que puedan ser transformados en políticas públicas de ámbito local, ni establecen formas de evaluación o de seguimiento de las propuestas y los compromisos realizados.

7) No hay un atractivo especial para la participación de las grandes ciudades ibero-

americanas, porque existe ya otra instancia de encuentro y de cooperación a través de la Asamblea bienal de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas.

El Foro debería apuntar, por lo tanto, a su consolidación, para lo que se hace imperativo establecer algo así como una membresía permanente (abierta y flexible), que institucionalice sus actividades. Ello daría continuidad a los proyectos y deliberaciones del Foro y a sus deliberaciones, permitiría desarrollar metas y objetivos, facilitaría su auto regulación y su organización, aseguraría una asistencia más representativa y calificada de los municipios, y crearía sentido de pertenencia.

Cabría finalmente preguntarse también, para el futuro, sobre la conveniencia o no de que el Foro pudiera contar con una Secretaría Técnica que dinamizara las actividades de la Asamblea y que gestionara los proyectos del Foro durante los periodos que van de una a otra reunión, que coordinara la puesta en marcha de una red iberoamericana de municipios y que contribuyera a organizar las asambleas anuales.

