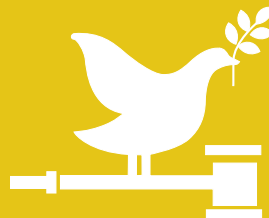


# DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE Y LA AGENDA 2030

REFLEXIONES DESDE LA GOBERNANZA  
Y LAS RELACIONES ENTRE ACTORES

Citlali Ayala Martínez y Gustavo Sosa Núñez  
(coordinadores)



# Desarrollo local sostenible y la Agenda 2030 Reflexiones desde la gobernanza y las relaciones entre actores

Citlali Ayala Martínez y Gustavo Sosa Núñez  
(coordinadores)

Ayala Martínez, C. y Sosa Núñez, G. (Coords.). (2024). *Desarrollo local sostenible y la Agenda 2030. Reflexiones desde la gobernanza y las relaciones entre actores*. Instituto Mora, El Colegio de la Frontera Norte.  
DOI: <https://doi.org/10.59950/IM.88>



Esta obra está bajo una licencia internacional  
[Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

# DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE Y LA AGENDA 2030

REFLEXIONES DESDE LA GOBERNANZA  
Y LAS RELACIONES ENTRE ACTORES

Citlali Ayala Martínez y Gustavo Sosa Núñez  
(coordinadores)

*contemporánea*  
cooperación internacional y desarrollo

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA  
CONSEJO NACIONAL DE HUMANIDADES, CIENCIAS Y TECNOLOGÍAS  
EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE

CIP INSTITUTO MORA. BIBLIOTECA ERNESTO DE LA TORRE VILLAR

NOMBRES: Ayala Martínez, Citlali | Gustavo Sosa Núñez

TÍTULO: Desarrollo local sostenible y la Agenda 2030 : reflexiones desde la gobernanza y las relaciones entre actores / Citlali Ayala Martínez y Gustavo Sosa Núñez (coordinadores).

DESCRIPCIÓN: Primera edición | Ciudad de México : Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2024 | Serie: Colección Contemporánea. Serie Cooperación internacional y desarrollo.

PALABRAS CLAVE: México | Agenda 2030 | Objetivos de Desarrollo Sostenible | Derechos humanos | Gobernanza | Políticas públicas | Sostenibilidad | Perspectiva local | Salud pública | Educación | Medio ambiente | Cooperación internacional.

CLASIFICACIÓN: DEWEY 323.6 DES.1 | LC:JC571 D

Imagen de portada: Natalia Rojas, composición realizada con una selección de la simbología de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible Post 2015. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment>

Este libro fue evaluado por el Consejo Editorial del Instituto Mora y se sometió al proceso de dictaminación en sistema doble ciego siendo aprobado para su publicación.

Primera edición, 2024

D. R. © Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora  
Calle Plaza Valentín Gómez Farías 12, San Juan Mixcoac,  
03730, Ciudad de México  
Conozca nuestro catálogo en <[www.mora.edu.mx](http://www.mora.edu.mx)>

ISBN 978-607-8953-43-1 Rústica  
ISBN 978-607-8953-42-4 PDF

D. R. © El Colegio de la Frontera Norte, A. C.  
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km. 18.5  
San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, Baja California, México  
<[www.colef.mx](http://www.colef.mx)>

ISBN 978-607-479-572-1 Rústica  
ISBN 978-607-479-571-4 PDF

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

## ÍNDICE

Siglas y acrónimos	9
Introducción	13
<b>I. IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 A NIVEL LOCAL</b>	
Colaboración con socios improbables: acercando socios para la implementación de la Agenda 2030 <i>Ulrich Müller y Carolina de la Lastra</i>	27
Desafíos en la implementación de la Agenda 2030: perspectiva de los actores en el estado de Puebla <i>Gabriela Sánchez Gutiérrez y Sonia J. Romero Huesca</i>	51
Experiencias de seguimiento y reporte de la Agenda 2030 en municipios de México: los casos de Guadalajara, Mérida y Ciudad Valles <i>Raquel Apodaca Rodríguez, Miriam Ordoñez Balanzario y Sergio Vázquez Meneley</i>	85
Territorialización sostenible del modelo uruguayo para la garantía de los derechos sexuales y reproductivos <i>Valeria Marina Valle y Michelle Ruiz Valdés</i>	111

## II. GOBERNANZA DE LA AGENDA 2030 A NIVEL LOCAL

Análisis del sistema de gobernanza para la implementación de la Agenda 2030 en México  
*Alejandro Navarro Arredondo* 139

Gobernanza local del patrimonio cultural y el desarrollo sostenible: evaluación del Proyecto Memoria Luminosa. Maqueta monumental del Huey Teocalli en la Ciudad de México en el año 2021  
*Rocío Arroyo Belmonte* 179

Mecanismos de gobernanza para la prevención del embarazo adolescente y la implementación de la Agenda 2030 en Baja California  
*Yair Candelario Hernández Peña* 208

## III. SOSTENIBILIDAD EN LA AGENDA 2030 A NIVEL LOCAL

Sostenibilidad urbana y el desarrollo local en México: contexto y retos para las ciudades de México ante la COVID-19 y avances en Mérida, Yucatán  
*Isela Orihuela* 233

Acción por el clima y desarrollo: la adaptación al cambio climático como elemento del desarrollo local en los pequeños estados insulares de “El Caribe”  
*Mireille Linares Valencia* 256

Las contribuciones de un campus universitario en la transición a la sostenibilidad. La experiencia de Basura Cero en la gestión de residuos sólidos urbanos  
*Nancy Merary Jiménez Martínez* 284

La Cooperación Descentralizada Española y su contribución al Derecho Humano al Agua y Saneamiento en Centroamérica: el caso del Proyecto Nexos Hídricos <i>María José Medina Serrano</i>	303
Epílogo	335
Sobre los autores	345





## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo.
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.
BM	Banco Mundial.
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CCG	Centro de Ciencias Genómicas.
CD	Cooperación Descentralizada.
CDMX	Ciudad de México.
CEA2030	Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CGLU	Red de Ciudad y Gobiernos Locales Unidos.
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo.
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
CND	Contribuciones Nacionalmente Determinadas.
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores.
CONAMM	Conferencia Nacional de Municipios de México.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo.

COPLADEMUN	Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal.
COPLADEP	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.
COPLEDEY	Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Yucatán.
CRIM	Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
DHAS	Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.
EBDH	Enfoque de Desarrollo Basado en los Derechos Humanos.
ECODES	Fundación Ecología y Desarrollo.
ECOPUMA	Estrategia para una Universidad Sustentable.
EIDS	Enfoque Integrado de Desarrollo Sostenible.
EMA	Entidades Federativas, Municipios y Alcaldías.
ENAPEA	Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo.
ENDIREH	Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares.
ENIA-2030	Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030.
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.
FOBAM	Fondo para el Bienestar y el Avance de las Mujeres.
FOCAR/APS	Fondo Centroamericano y República Dominicana de Agua potable y Saneamiento.
FPAN	Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible.
GEI	Gases de Efecto Invernadero.
GEPEA	Grupo Estatal para la Prevención del Embarazo.
GIPEA	Grupo Interinstitucional de Prevención del Embarazo Adolescente.
GIZ	Cooperación Alemana para el Desarrollo Sustentable.
GPOWA	Global Water Operators' Partnership Alliance.
GPR	Gestión para Resultados.
IBT	Instituto de Biotecnología.
ICF	Instituto de Ciencias Físicas.
ICFM	Índice de Capacidades Funcionales Municipales.
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
IER	Instituto de Energías Renovables.
ILV	Informes Locales Voluntarios.
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia.
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes.

INDAP	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario.
INE	Instituto Nacional Electoral.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INMUJER BC	Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California.
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres.
IPCC	Panel Intergubernamental del Cambio Climático.
IPPF/RHO	Federación Internacional de Planificación Familiar Región del Hemisferio Occidental.
ISV	Informe Subnacional Voluntario.
LEED	Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental.
MIR	Matrices de Indicadores de Resultados.
MIRSU-B0	Programa de Manejo Integral de residuos Sólidos Universitarios con Enfoque Basura Cero.
MSP	Ministerio de Salud Pública.
MTPP	Modelo Latinoamericano de Territorialización de Políticas Públicas Nacionales.
MYSU	Mujer y Salud en Uruguay.
OC	Objeción de Conciencia.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OHCHRH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OMM	Organización Meteorológica Mundial.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONG	Organización no gubernamental.
ONGD	Organización no gubernamental para el desarrollo.
ONU-HÁBITAT	El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
OCESA	Operadora de Centros de Espectáculos, S.A. DE C.V.
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
OPR	Oficina de la Presidencia de la República.
OPS	Organización Panamericana de la Salud.
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil.
OSI	Órgano de Seguimiento e Instrumentación.
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional.

PAT	Plan Anual de Trabajo.
PDTI	Programa de Desarrollo Territorial Indígena.
PEA	Población Económicamente Activa.
PED	Plan Estatal de Desarrollo.
PIB	Producto Interno Bruto.
PIMUS	Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable.
PMD	Planes Municipales de Desarrollo.
PMDYG	Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Guadalajara 500/ Visión 2042 (2018-2021).
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PP	Programa Presupuestario.
PUC	Planta Universitaria de Compostaje.
RIA	Evaluación Rápida Integrada.
Ruta NAME	Ruta para la Atención y Protección de Niñas Adolescentes Madres y/o Embarazadas Menores de 15 años.
SDSN	Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible.
SE	Secretaría de Economía.
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
SIGO	Sectorizado e Informe de Gobierno.
SIPINNA BC	Sistema para el Desarrollo Integral de la Niñas, Niños y Adolescentes.
SNDP	Sistema Nacional de Planeación Democrática.
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud.
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores.
STARS	Sustainability Tracking, Assessment and Rating System.
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
UCIM	Unidad Cuernavaca del Instituto de Matemáticas.
UCLG	United Cities and Local Governments.
UDELAR	Universidad de la República.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNSSC	United Nations System Staff College. Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas.

## INTRODUCCIÓN

Citlali Ayala Martínez y Gustavo Sosa Núñez

Los espacios para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se han diversificado desde su inicio en 2015. Ya no se trata únicamente de su ejecución por parte del gobierno federal, estados y municipios, sino que encontramos las alianzas de múltiples interesados, alianzas público-privadas para el desarrollo, así como universidades, comunidades epistémicas y ámbitos sociales vinculados de diferentes formas para contribuir al desarrollo desde su ser y su saber. Es indudable que esos diferentes espacios han tenido que crear los esquemas de gobernanza necesarios para realizar acciones e implementar estrategias que coadyuven al alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), además de crear, en paralelo, las capacidades en los tomadores de decisiones y responsables para la ejecución de dichas acciones.

En ese sentido, hay una serie de cuestionamientos que pueden derivarse de los ámbitos de actuación y que permiten analizar aquello con lo que los actores contribuyen y lo que entienden por desarrollo, generando procesos de aprendizaje en ese mismo camino. Los problemas del desarrollo llevan en su agenda la misión de la sostenibilidad trabajando en torno a la Agenda 2030, tarea nada sencilla cuando gobiernos nacionales y subnacionales requieren de presupuesto y gobernanza orientados a resultados de desarrollo que han sido poco priorizados durante los ocho años que lleva la Agenda de Desarrollo Sostenible. De este modo, desafíos globales como la desigualdad, los efectos del cambio climático, la violencia, entre otros, han encontrado en el ámbito local espacios de gran oportunidad para formular soluciones para el desarrollo desde la vocación local.

Esto ha sido observado, analizado y discutido en el marco del seminario institucional *La Agenda 2030: Desafíos y Perspectivas para México y el Mundo*, del Instituto Mora, en el que sus integrantes han presentado investigaciones que han sido analizadas y discutidas de manera colectiva. Con esto en mente, este libro tiene como objetivo analizar las experiencias locales que puedan ofrecer evidencia, tanto de las dificultades como de los logros de la Agenda 2030, considerando las complicaciones existentes en la construcción de alianzas entre actores, negociaciones, creación y uso de la gobernanza apropiada, explorar casos que han encontrado poco margen de planificación dentro de los esquemas de gobernanza, así como medir y reportar resultados de desarrollo sostenible desde los problemas específicos que se han identificado.

En publicaciones anteriores derivadas del mismo seminario se ha analizado el tema de las alianzas para la implementación del desarrollo sostenible, indicando dificultades al momento de llevarlas a la práctica, además de que se han señalado retos al momento de asociar políticas, normatividad y conductas institucionales de diferente procedencia. Aunque esta obra se centra en el desarrollo local para la sostenibilidad, es importante señalar que la conformación de las alianzas o partenariados en la cooperación para la materialización de la Agenda 2030 es y seguirá siendo una constante al profundizar las formas de trabajo en constante cambio en torno a la consecución de los ODS. Al llevar el tema de las alianzas de manera implícita, como ya se mencionó, esta publicación se orienta al análisis de diversas variables que giran en torno a las acciones locales y subnacionales para el cumplimiento de la Agenda.

Así, los once capítulos que componen esta obra buscan dar evidencia de lo que significa, por un lado, llevar a la práctica políticas públicas a escala local para la consecución de la Agenda 2030 y, por el otro, analizar posibles metodologías que ofrezcan resultados, enriquezcan la evaluación y mejoren la rendición de cuentas en torno a los ODS. Asimismo, a través de plasmar realidades locales en ámbitos de acción específicos, los autores visibilizan la conectividad de los 17 ODS en distintas formas y niveles, así como la manera en que el mismo desarrollo sostenible, desde sus esferas económica, social y de medioambiente, se entrelaza con las particularidades sociales de comunidades, instituciones, municipios y Estados.

Con esto en mente, y considerando las temáticas que los distintos participantes del seminario han trabajado a lo largo de los últimos dos

años, el presente libro comprende tres ejes temáticos referentes a la implementación de la Agenda 2030, la gobernanza y la sostenibilidad, mismos que son analizados desde la perspectiva local, con sus respectivas consideraciones finales y recomendaciones.

En primer lugar, a través de ocho años ha sido vastamente explorada la implementación de la Agenda 2030 y sus ODS, así como una hoja de ruta y un proceso de articulación entre actores de diferente índole que ha llevado a la identificación de dificultades locales para la obtención de resultados de desarrollo. También ha quedado demostrado que la adopción de una agenda global con líneas de acción específicas, ejecutadas en los niveles nacional y subnacional, no garantizan el cumplimiento de los objetivos y de las intenciones formuladas a escala global. En este sentido, se parte de que la implementación de la Agenda plasmó sus motivaciones en el desarrollo sostenible, la protección y promoción de los bienes públicos globales, así como en la ampliación de los derechos humanos universales.

Sin embargo, la transformación de una agenda global en la implementación de políticas previamente repensadas y formuladas en lo local presenta diferentes dilemas en lo político, normativo y operativo. Como se verá en los textos que conforman esta obra, la definición de los problemas locales, la formulación de políticas, su implementación y obtención de resultados evidencian la complejidad de las relaciones entre actores, a la vez que traen a la luz los esquemas de gobernanza global que han resultado exitosos.

En segundo lugar, analizada desde la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la gobernanza global sería por naturaleza la primera referencia al ser la forma en que destaca la dispersión del poder político entre los actores públicos y privados, enfatiza la coordinación entre ellos sin que haya una jerarquía centralizada, reconoce la dependencia de mecanismos no coercitivos de cumplimiento de normas, y propone aquellas que regulen el comportamiento de los actores en el sistema internacional (Velázquez y Domínguez, 2013). No obstante, al tomar el desarrollo local y los actores locales y municipales como objetos centrales para la implementación de los ODS, la gobernanza local y los esquemas que se construyen en torno a ella toman mayor relevancia y son referidos como ejes conductores de los capítulos que aquí se presentan.

Al ser resultado del seminario institucional *La Agenda 2030: Desafíos y Perspectivas para México y el Mundo*, las investigaciones pre-

senten parten de una serie de conceptos y visiones discutidas en sesiones académicas, respetando la libertad de investigación y los criterios elegidos por los autores, razón por la cual no es posible partir de un concepto único de gobernanza local. Con base en Hatton (2010), contamos con algunas aproximaciones de los elementos que unen la implementación con la gobernanza local, como son los procesos políticos, la calidad técnica y la capacidad de gestión, reflejados en procesos de decisión y articulación entre diferentes grupos (en el caso de los procesos políticos), los instrumentos, métodos y materiales para implementar políticas (en el caso de la calidad técnica), y los instrumentos de planificación, monitoreo, aprendizaje e innovación en condiciones jerárquicas (en el caso de la capacidad de gestión). Todo lo cual es reflejado en los capítulos que conforman esta publicación.

En tercer y último lugar, al ser la característica medular de la Agenda 2030, la sostenibilidad de los distintos aspectos que la conforman adquiere relevancia a partir de los esquemas de gobernanza que se desarrollan a nivel local, lo que a su vez incide en su implementación y en el alcance que los ODS pueden tener. Esto implica la consideración de los impactos al medioambiente y su incidencia en las modificaciones al clima del planeta. Este es un tema complejo, porque la Agenda 2030 presenta particularidades que parecen contradecir la consecución simultánea de los distintos ODS, pues puede cuestionarse la promoción del crecimiento económico incesante con la protección medioambiental y el combate al cambio climático, por citar un ejemplo. Sin embargo, la centralidad del desarrollo sostenible en las estrategias globales permite considerarles como causas o consecuencia del contexto que busca contrarrestar la Agenda 2030, lo cual complejiza su implementación. De hecho, se ha llegado a plantear como utópica la coherencia de los ODS cuando se examina su vínculo con la sostenibilidad (Lucatello y Vera, 2020). Si esto sucede desde el plano global, es lógico pensar en que el nivel local replica las inconsistencias entre ODS, pero es en este ámbito donde se puede observar la manera de abordar tales inconsistencias, ya que la interacción de actores locales, incluyendo la participación de actores globales, permite establecer modelos de gobernanza que consideran las características locales y, por ende, pueden resultar en un mejor abordaje de los problemas que se buscan solucionar. Esto es, además de darle relevancia al ámbito medioambiental y climático, la sostenibilidad también



debe reconocerse en los procesos de gobernanza que, a su vez, inciden en la implementación de la Agenda 2030.

La interacción de estos ejes temáticos (implementación, gobernanza y sostenibilidad) permite identificar capacidades de gestión y características de la gobernanza local y de la implementación de la Agenda 2030, evidenciando un cierto avance en la consecución de algunos ODS, siempre considerando el carácter sostenible de los enfoques estudiados. Ahora bien, es importante reconocer que existen déficits en las capacidades de acción e interacción de los gobiernos locales y los actores no gubernamentales, y se observa a la cooperación internacional como elemento clave para tener una mayor incidencia en el logro de los objetivos propuestos. Dicha cooperación tiene que acompañar la interacción de los actores en modelos de gobernanza que permitan un rápido accionar ante una agenda que lleva tiempo de existir y cuya importancia no necesariamente se ve reflejada en las distintas etapas del proceso de políticas públicas locales, pues se da prioridad a la inmediatez de las demandas sociales; dando la impresión de que la Agenda 2030 no es entendida y promovida de acuerdo con su importancia. Esto parece replicar las carencias de implementación y gobernanza que caracterizaron la vigencia de la Agenda 21 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En este sentido, la implementación, la gobernanza y la sostenibilidad sirven de guía para realizar valoraciones de distintos contextos locales para el seguimiento de la Agenda 2030.

En el primer capítulo de la sección Implementación de la Agenda 2030 a Nivel Local, “Colaboración con socios improbables: acercando socios para la implementación de la Agenda 2030”, Ulrich Müller y Carolina de la Lastra se adentran en el ODS 17, relativo a las asociaciones mundiales sólidas y a la cooperación, provocando a observar las alianzas más allá de la forma tradicional de asociarse, como es a través de los intereses de política exterior, las relaciones bilaterales tradicionales y la cercanía geopolítica de los países. Dicha provocación retoma referentes teóricos de las relaciones internacionales, las dicotomías de la cooperación cuya narrativa supuestamente está en extinción, a la vez que invita a poner atención en las formas actuales de asociación, como las redes y los métodos de gestión de la cooperación. Asimismo, factores como el intercambio de conocimientos y la “colaboración con los enemigos” invitan a reflexionar sobre fórmulas de trabajo en el escenario internacional, más allá de la visión este/oeste y norte/sur. Con ello, el diálogo puede

tomar diferentes formas, y las cualidades y capacidades humanas toman un lugar en las formas de comunicación. Así, información, debate, diálogo y experiencia presencial ocupan lugares específicos en procesos de desarrollo claramente visibles en el ámbito local. Además de hablar de gobernanza local, Müller y De la Lastra centran el debate en los retos y potenciales de grupos poblacionales que son y han sido tradicionalmente sujetos de cooperación para el desarrollo, los cuales, como receptores tradicionales, paradójicamente, son vistos ahora como socios improbables necesarios a tomar en cuenta. El contexto ofrece una serie de factores que han cambiado tanto los temas de la agenda de desarrollo como las formas de negociar y hacer cooperación, obligando al lector a abrir el espectro de análisis más allá de la política exterior y de los paradigmas ortodoxos del desarrollo. Factores como confianza, voluntad e interés son puestos sobre la mesa para pensar en posibles experimentos, con la finalidad de crear espacios de diálogo que resulten en cocreaciones para el desarrollo humano sostenible.

En el capítulo “Desafíos en la implementación de la Agenda 2030: perspectiva de los actores en el estado de Puebla”, Gabriela Sánchez y Sonia Romero toman como variables para el análisis de dicha implementación a los procesos de institucionalización y los mecanismos de gobernanza, incluyendo en ellos la coordinación, el monitoreo, el seguimiento y la evaluación. Asimismo, consideran que las capacidades instaladas de los actores en el ámbito subnacional juegan un papel clave, aunque con una dependencia ineludible de los recursos disponibles. Tras el cambio de gobierno registrado en 2018 en el estado de Puebla, Sánchez y Romero recuperan los procesos realizados para la consecución de los ODS, indicando la forma de participación de los comités de trabajo y la coordinación con la Conferencia Nacional de Municipios de México. Tanto la alineación de objetivos con el plan estatal de desarrollo como los planes municipales arrojan evidencia sobre los retos del estado para lograr los fines de desarrollo local sostenible. Así, el horizonte temporal de la investigación se centra de 2018 a 2022, y el horizonte espacial en el estado de Puebla, centrada en la coordinación interagencial, su capacidad de articulación, toma de decisiones y capacidad de incidencia desde un enfoque multiactor.

En un tenor similar al del primer capítulo, el texto de Sánchez y Romero señala el diálogo, la articulación de intereses y, sobre todo, la corresponsabilidad y la apropiación de las capacidades instaladas como

factores para un potencial éxito de las acciones en torno a la Agenda 2030, en esta ocasión, en el estado de Puebla. Una vez expuestos los parámetros con los que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) promueve la implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional, específicamente a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las autoras explican el proceso de gobernanza que lleva la ejecución de la Agenda en lo nacional, incluyendo los comités específicos, los procesos institucionales y algunas dificultades encontradas en los últimos años, con cambio de régimen y pandemia incluidos. A través del caso de Puebla se da a conocer el proceso de coordinación entre los niveles de gobierno, la priorización de enfoques de trabajo de la Agenda 2030 en lo estatal, así como las principales dificultades financieras e institucionales que impiden una adecuada ejecución de la estrategia a escala subnacional.

En el siguiente capítulo, “Experiencias de seguimiento y reporte de la Agenda 2030 en municipios de México: los casos de Guadalajara, Mérida y Ciudad Valles”, Raquel Apodaca, Miriam Ordoñez y Sergio Vázquez hacen referencia a las capacidades nacionales e institucionales para el seguimiento y la evaluación de los resultados de desarrollo, partiendo de la diversidad de los gobiernos locales de las ciudades seleccionadas. Por un lado, los autores señalan que el andamiaje institucional y la capacitación del funcionariado público es clave, por otro, argumentan que las capacidades para reportar y dar seguimiento a la implementación de la Agenda 2030 han marcado liderazgos subnacionales de forma exitosa. No obstante, consideran que existe una irrefutable dependencia entre dichas capacidades institucionales e individuales y la colaboración con actores no gubernamentales para que los procesos de implementación se traduzcan en experiencias exitosas replicables. Además de las ciudades analizadas, este capítulo proporciona un panorama de la situación de otros espacios subnacionales.

Asimismo, es posible identificar que, similar a las deducciones de Sánchez y Romero, los autores de este capítulo consideran que la instalación de las capacidades institucionales e individuales en los municipios son fundamentales para el éxito de la implementación a nivel local. Además, que el trabajo conjunto entre actores gubernamentales y de otra índole lleva nuevamente a indicar la relevancia de las alianzas multiactor, a partir de las vocaciones, capacidades de diálogo e incidencia social para el funcionamiento de los esquemas de gobernanza multinivel. Aunado a

ello, la voluntad política a escala subnacional es señalada como engrane indispensable para que estados y municipios se adecuen a los mecanismos de información, evaluación y rendición de cuentas de la Agenda 2030 (por ejemplo con la elaboración de los informes locales voluntarios). Además de dotar de un panorama estatal de la implementación de la Agenda para el desarrollo sostenible, los autores analizan el fenómeno de la descentralización en paralelo a la gobernanza local, frente al seguimiento de los foros de alto nivel que dan seguimiento a las acciones del desarrollo sostenible, fundamentalmente en el marco de las Naciones Unidas. Se hacen presentes los efectos de algunos mensajes de presión política de dichos mecanismos en la ejecución local de los ODS, frente a los cuales se ha dado un proceso de adaptación de la gobernanza multinivel, así como el fortalecimiento de los mecanismos de información estadística, monitoreo y evaluación. Por último, los casos presentados ofrecen evidencia de los factores de éxito que en el nivel municipal han generado buenas prácticas en ODS específicos, con la ejemplificación de programas que reiteran lo dicho sobre alianzas multiactor y de la necesidad de metodologías innovadoras y capacidades locales.

En el capítulo “Territorialización sostenible del modelo uruguayo para la garantía de los derechos sexuales y reproductivos”, Valeria Valle y Michelle Ruiz centran su investigación en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos y las acciones para el logro del ODS 5 sobre la mejora de la salud materna, sin desdeño de otros objetivos relevantes. Las autoras exploran departamentos específicos de Uruguay, partiendo desde la normatividad y los indicadores existentes, los faltantes en otros departamentos, hasta la evidencia de alianzas eurolatinoamericanas y la participación de organizaciones internacionales que coadyuvan a la apropiación de procesos de territorialización. La preocupación de las autoras por la operación de los compromisos a nivel territorial logra una convergencia con los principios de la Agenda 2030, enfatizando en la vulnerabilidad del concepto de *territorio* y reconociendo que los procesos de territorialización de agendas globales implican políticas públicas impulsadas por todos los niveles de gobierno.

Así, Valle y Ruiz parten de la selección de un problema de desarrollo humano muy concreto (la muerte materna) y variables específicas de los derechos sexuales y reproductivos para el análisis de los ODS que les competen en el territorio uruguayo. Problemas como la objeción de conciencia, información estadística local especializada desigual y brechas

territoriales ocasionan que la ejecución de programas locales reporte desigualdades en materia de capacidades, interlocución de actores y asignación de recursos. Otro elemento retomado en este capítulo es el de la coherencia de políticas para el desarrollo, el cual, con la gobernanza local, encuentra convergencia para la interpretación y la implementación de la Agenda 2030. No obstante, señalan, los compromisos en las jurisdicciones territoriales ocasionan que los ODS sean aplicados en los territorios más que en las personas.

Esta consideración multinivel para atender temas de desarrollo da pauta a la sección II de esta obra, *Gobernanza de la Agenda 2030 a Nivel Local*. En este sentido, en el capítulo “Análisis del sistema de gobernanza para la implementación de la Agenda 2030 en México”, Alejandro Navarro examina la manera en que el sistema de gobernanza para la implementación de la Agenda 2030 se ha forjado desde el liderazgo, la coordinación y la participación ciudadana como dimensiones de implementación, identificando las limitaciones y los potenciales de las acciones que llevan a dicho propósito. El autor señala la relevancia de la capacidad de maniobra de los gobiernos locales, la cooperación intergubernamental y la coordinación entre diferentes niveles de gobierno. Al centrarse en los elementos seleccionados para explorar la gobernanza en el Consejo Nacional de la Agenda, Navarro identifica las brechas para la implementación de la Agenda 2030 debido, en parte, a la falta de capacidades técnicas y financieras de las agencias locales.

Otro tema de estudio es la relación de la cultura con la Agenda 2030. Rocío Arroyo Belmonte da cuenta de ello en su contribución “Gobernanza local del patrimonio cultural y el desarrollo sostenible: evaluación del Proyecto Memoria Luminosa. Maqueta Monumental del Huey Teocalli en la Ciudad de México en el Año 2021”. Ella argumenta que la cultura puede considerarse como dimensión transversal a la Agenda 2030, apoyándose en políticas locales basadas en derechos humanos, gobernanza, economía, inclusión, sostenibilidad y desarrollo. Al respecto, Arroyo se pregunta el grado al que las políticas públicas urbanas sobre el patrimonio cultural pueden conciliarse con el desarrollo sostenible. Para contestarse, aborda como caso de estudio la reproducción a escala de un antiguo templo prehispánico y un espectáculo audiovisual que buscaban recordar el patrimonio cultural de la ciudad, promover la inclusión, cumplir con derechos culturales y abonar en el camino del desarrollo.

Por su parte, en “Mecanismos de gobernanza para la prevención del embarazo adolescente y la implementación de la Agenda 2030 en Baja California”, Yair Hernández ofrece un escenario general sobre los mecanismos de gobernanza para este importante tema, considerando la participación de la sociedad civil, a fin de sopesar los retos y alcances de la Agenda 2030 en torno a la prevención del embarazo adolescente, enfatizando en la capacidad institucional requerida para que los procesos de gobernanza sean eficaces. Hernández ofrece cifras que evidencian un problema local de atención primordial, el cual no puede escapar de los principios de la Agenda 2030. En este sentido, el desarrollo local requiere tanto de un andamiaje institucional sólido con capacidades internas, como de la asociación y ejecución de acciones hermanadas con la sociedad civil, considerando obligatoriamente el factor geopolítico de la vecindad geográfica con ciudades fronterizas estadounidenses.

En la sección III de este libro, Sostenibilidad en la Agenda 2030 a Nivel Local, se incluyen trabajos sobre ciudades, clima, gestión de residuos y agua. En el capítulo “Sostenibilidad urbana y el desarrollo local en México: contexto y retos para las ciudades de México ante la COVID-19 y avances en Mérida, Yucatán”, Isela Orihuela explica que las atribuciones municipales definen las ventajas y desventajas para el desarrollo local, ejemplificando la manera en la que la ciudad de Mérida trabaja para la consecución de la Agenda 2030. En este sentido, Orihuela identifica las principales afectaciones y los retos de la sostenibilidad en las ciudades, la situación del desarrollo local ante la pandemia de la COVID-19 en México y los avances que ha mostrado Mérida para alcanzar los ODS. Al respecto, comenta sobre la relación entre sostenibilidad urbana, desarrollo local y las afectaciones por la pandemia; además de que aborda la necesidad de adaptación de los ODS según contextos locales y explica el panorama de las ciudades en México.

Además de las problemáticas en las ciudades, otro ámbito importante a analizar corresponde al combate al cambio climático. En “Acción por el clima y desarrollo: la adaptación al cambio climático como elemento del desarrollo local en los pequeños estados insulares de El Caribe”, Mireille Linares explora la manera en la que se puede vincular el enfoque de adaptación al cambio climático con el desarrollo local de países caribeños. También se cuestiona sobre formas para promover la acción local climática a escala regional en esa zona geográfica, caracterizada por

su alta vulnerabilidad a los impactos del cambio climático. Específicamente, se enfoca en las islas que integran las Antillas Mayores y las Antillas Menores y en una isla del Archipiélago de las Lucayas.

El siguiente tema se refiere a la gestión de residuos. En el capítulo “Las contribuciones de un campus universitario en la transición a la sostenibilidad. La experiencia de Basura Cero en la gestión de residuos sólidos urbanos”, Nancy Merary Jiménez comenta que la gestión de residuos es un elemento importante de la sostenibilidad al que pueden contribuir los campus universitarios, mostrando la manera en la que se pueden manejar los residuos sólidos urbanos en una organización pública de gran tamaño, y así contribuir a la optimización del manejo de residuos en el ámbito local. Esto lo ejemplifica con el campus Morelos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que desde 2016 implementa el Programa de Manejo Integral de Residuos Sólidos Universitarios con Enfoque Basura Cero. Dicho programa es analizado para ofrecer soluciones que involucren la articulación de distintos actores locales en Cuernavaca.

El agua es otro tema crucial de la Agenda 2030 y la cooperación internacional debe contribuir al desarrollo local. Con esto en mente, María José Medina Serrano contribuye con el capítulo “La Cooperación Descentralizada Española y su contribución al Derecho Humano al Agua y Saneamiento en Centroamérica. El caso del proyecto Nexos Hídricos”. Medina examina el funcionamiento del modelo de cooperación descentralizada española, desde su normativa hasta su actuación en el sector del agua y saneamiento en Centroamérica. Para ello, observa que existen varios proyectos de las comunidades autónomas españolas, y analiza el proyecto Nexos Hídricos de la Ciudad de Zaragoza, así como su contribución a la temática del capítulo.

Es así que los distintos textos que conforman esta obra dan cuenta de la relevancia de enfocarse en el estudio de la implementación, la gobernanza y la sostenibilidad del desarrollo local para realmente asistir en la consecución de la Agenda 2030. Los casos presentados por los autores permiten observar que estos son temas complementarios que evidencian la diversidad de ámbitos en los que los gobiernos locales y actores no gubernamentales pueden y deben colaborar para no dejar a nadie atrás.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Hatton, N. (2010). Managing the unimaginable: the organizational challenge of development cooperation projects. En S. Frenken y U. Müller (eds.), *Ownership and political steering in developing countries: proceedings of international conferences in London and Berlin* (pp. 84-96). Baden-Baden: Nomos.
- Lucatello, S. y Vera Márquez, L. (2020). La coherencia de los ODS y su vinculación con la sustentabilidad. ¿Continuando con la utopía? En C. Ayala Martínez y G. Sosa Núñez (coords.), *La Agenda 2030: diagnóstico, avances y oportunidades en México* (pp. 40-74). México: Instituto Mora.
- Velázquez, F. R. y Domínguez, R. R. (2013). Gobernanza global y sistema internacional: actores, normas e instituciones. En M. López-Vallejo Olvera, A. B. Mungaray Moctezuma, F. Quintana Solórzano y R. Velázquez Flores (coords.), *Gobernanza global en un mundo interconectado* (pp. 29-34). México: Universidad Autónoma de Baja California/Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A. C./Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, A. C., 2013.



I. IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030  
A NIVEL LOCAL



## COLABORACIÓN CON SOCIOS IMPROBABLES: ACERCANDO SOCIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030

Ulrich Müller y Carolina de la Lastra\*

La implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se encuentra a mitad de camino. Entre las lecciones aprendidas de este proceso hasta la fecha se encuentra la inclusión de “alianzas para lograr los objetivos”, como el ODS 17, en el entendido de que el conjunto de objetivos y metas sólo podrá alcanzarse con asociaciones mundiales sólidas y cooperación. Las frecuentes crisis del siglo XXI demuestran crecientemente que los desafíos de desarrollo sólo pueden resolverse en colaboración entre varios países (Müller, De la Lastra y Kolsdorf, 2020, p. 183). Lo que también implica la necesidad de extender la cooperación más allá de las amistades y las formas de trabajo establecidas.

El desafío de establecer nuevas alianzas y formas de trabajo se presenta de igual manera, no sólo en el nivel global, sino también en el local. La implementación de los objetivos de desarrollo sostenible es una tarea eminentemente local, ya que es en ese ámbito donde se presentan obstáculos inesperados para poner en práctica lo acordado globalmente. Muchos de estos obstáculos se relacionan directamente con la falta de prácticas adecuadas de colaboración entre actores provenientes de distintos grupos de la población, mujeres y hombres, jóvenes y adultos, indígenas y no indígenas, gobierno, sociedad civil y sector privado, etc. Encontrar y establecer nuevas formas de trabajo en conjunto es una tarea inédita de gobernanza que muchas veces excede las capacidades de los gobiernos locales, ya sea por falta de recursos o por no contar con el personal con la experiencia necesaria.

\* Los autores agradecen a María Teresa Bravo por su apoyo en la edición del texto.

Este artículo se refiere a la generación de diálogos, al acercamiento entre socios improbables y a prácticas que pueden ser útiles para las necesarias “alianzas para lograr objetivos” como el ODS 17. Este texto lo iniciamos con la observación de que el trabajo en el marco de la Agenda 2030 necesariamente ocurre en condiciones de inestabilidad y precariedad que se articulan en varias dimensiones. En tales condiciones, la mera aplicación de enfoques de gestión eficaz y eficiente –aunque importante– es insuficiente para alcanzar los ODS. Esta conclusión es válida tanto a nivel de los debates globales como en las prácticas locales de implementación.

En este contexto, los socios improbables son variados y numerosos, y los requerimientos de abandonar las zonas de confort en la cooperación, notorios. La calificación de otros como sus propios socios improbables es prerrogativa de cada actor. Puede referirse a países que hayan salido del espacio de relacionamiento usual en la cooperación para el desarrollo, persiguiendo agendas propias en el contexto global, o también –como en el caso presentado más adelante– a actores dentro de una misma sociedad con quienes se mantiene escasa o nula relación, en parte por la existencia de prejuicios mutuos o conflictos heredados. Enseguida, hacemos referencia a prácticas que podrían facilitar la colaboración con socios improbables; revelamos especialmente los enfoques de Adam Kahane y de Allan Kaplan y Sue Davidoff. Finalmente, ilustramos su aplicación en un caso concreto del sur de Chile.

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN CONDICIONES DE INCERTIDUMBRE

Cuando en la segunda mitad del año 2015 una ola de movimientos migratorios sacudió los países europeos, la atención pública se distrajo muy rápidamente de la recién aprobada agenda de desarrollo más ambiciosa de toda la historia, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. No faltaron quienes la tacharon de excesivamente ambiciosa, difícil de implementar e inconsistente (Bali Swain, 2017). Diferentes crisis surgidas durante y después de su aprobación parecieron avalar estas críticas; sin embargo, se ha ido mostrando que las crisis ya no son una interrupción temporal de las condiciones normales de actuación, sino que pueden entenderse como la nueva normalidad. Efectivamente, el siglo XXI presenta una secuencia cada

vez más seguida de crisis que afectan, ya no solamente determinadas regiones, sino al mundo entero (véase cuadro 1).

Comenta Ana Lowenhaupt Tsing (2018):

cada día escuchamos noticias de situaciones precarias. La gente pierde su trabajo o se enoja por no tenerlo. Gorilas y delfines de río están al borde de la extinción. La subida del nivel del mar inunda islas completas del Pacífico. Generalmente consideramos tales precariedades como excepciones en el devenir del mundo, que “caen” fuera del sistema. Pero, ¿y si, como afirmo, la precariedad fuera la condición básica de nuestro tiempo? O, para decirlo en otras palabras, ¿y si fuera tiempo de sentir y reconocer esta precariedad? (p. 35).

En estas circunstancias, la crítica aparentemente “razonable” a la excesiva ambición de la Agenda 2030 se transforma en una negación no razonable de la realidad: se necesita una ambición mucho mayor para tomar acciones que protejan la vida en nuestro planeta, y en especial la de los grupos más vulnerables. Las crisis siempre se manifiestan y requieren soluciones –muchas veces inmediatas– en el ámbito local. Es en estos contextos donde la nueva normalidad de las crisis continuas muchas veces ya no sorprende, a pesar de que llevan a las instituciones a los límites de su poder de actuación.

Aparte de las crisis continuas arriba ejemplarizadas, la situación de precariedad que acompaña la implementación de los ODS se manifiesta en otras dimensiones. En el ámbito territorial, un “mundo múltiple” (Acharya, 2017)<sup>1</sup> sustituye las anteriores divisiones hemisféricas entre países del Norte y del Sur, y entre Este y Oeste. La incertidumbre que conlleva este cambio se refleja en las dificultades de definir el grupo de países llamados “emergentes” (Knodt y Piefer, 2012, p. 35) y en la per-

<sup>1</sup> Las características de un mundo multiplex son: ausencia de una sola hegemonía global, aunque persisten las desigualdades y las jerarquías de poder. Los actores no son sólo las grandes potencias, como en un sistema multipolar, sino también organismos regionales e internacionales, grupos no estatales, corporaciones y redes de personas. Persistencia de diversidades culturales, ideológicas y políticas pese a la globalización. Interdependencia global y regional cada vez mayor, que abarca no sólo el comercio, sino también los lazos económicos y ecológicos. Capas múltiples de gobernanza global, regional y local, incluidas las instituciones formales, redes y estructuras híbridas.

## Cuadro 1. El siglo XXI como siglo de crisis continua

<i>Fenómeno</i>	<i>Temporalidad y características</i>
Terrorismo internacional	A partir del 9 de septiembre de 2001
Crisis económica mundial	A partir de 2008
Crisis financiera y de deuda	Durante varios años
Crisis de migración	Desde muchos lugares y durante muchos años
Crisis climática	Con un aumento de frecuencia e intensidad de desastres ambientales
Pandemia de la COVID-19	Desde 2020
Guerras de Libia, Siria, Etiopía, Yemen, Ucrania	Durante varios años

Fuente: elaboración propia.

sistencia de referencias terminológicas a conceptos que anteriormente clasificaban el mundo (por ejemplo cooperación Sur-Sur y Norte-Sur).

En cuanto a conceptos y teorías de desarrollo (véase cuadro 2), el antagonismo inicial entre las teorías de modernización, que percibieron el desarrollo como un camino universal que tarde o temprano todos los países iban a emprender, y las teorías de dependencia, que explicaron el subdesarrollo como consecuencia de dependencia de los centros globales, se ha diluido ante las críticas posmodernistas. En el siglo XXI, la atención ha vuelto cada vez más a cuestiones de la gestión (*management*) del desarrollo, estableciendo sistemas globales de objetivos (tales como los ODS) y definiendo metas (medibles por indicadores). En paralelo, han reaparecido conceptos de civilización y *barbarie* que parecían haber quedado obsoletos después del siglo XIX.<sup>2</sup> Estos últimos vuelven a usarse por algunos actores para justificar egoísmos nacionales y la construcción de nuevos muros de protección (Huntington, 1996).

La incertidumbre surge también de la terminología usada para los socios en la cooperación para el desarrollo. A pesar de que muchos autores declaran obsoletas las clasificaciones “beneficiarios” y “donantes” (Kolsdorf y Müller, 2020, p. 133), el uso de estos términos persiste. Esto se explica al menos parcialmente por el hecho de que la clasificación dual en papeles desiguales otorga a los involucrados la seguridad de saber qué comportamiento se espera de ellos. En cambio, en una relación entre iguales se requiere aclarar previamente los papeles de los socios y el contexto respectivo. A su vez, esto hace necesario un proceso de negociación cuyo resultado es incierto, como se puede observar entre donantes tradicionales y países que se “gradúan” de la cooperación para el desarrollo por haber aumentado su ingreso per cápita por encima de unos topes establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Quienes han sido socios en la cooperación para el desarrollo bajo la clasificación compartida de los papeles de “donante” y “beneficiario” (o receptor) se convierten en ajenos o socios improbables cuya presencia crea inseguridad (Baumann, 1990).

Finalmente, una fuente permanente de incertidumbre resulta de desafíos en los cuales tanto los objetivos como los métodos y tecnolo-

<sup>2</sup> Por ejemplo en el título de la obra de Domingo Faustino Sarmiento, *Facundo o civilización y barbarie en las pampas argentinas*, del año 1845.

## Cuadro 2. Conceptos y teorías de desarrollo desde mediados del siglo XX

<i>Hasta 1980</i>	<p><i>Teoría de Modernización</i></p> <p>Validez universal            División del mundo en el centro y periferia            Objetivo: la periferia se asemeja al centro            Camino: catching-up-development</p>	<p><i>Teoría de la Dependencia</i></p> <p>Validez universal            División del mundo en centro y periferia            Objetivo: la periferia se asemeja al centro            Camino: desconectar, nuevo orden mundial</p>
<i>De 1980 a 2000</i>	<p><i>Ruptura de la modernidad/posmodernismo</i></p> <p>No existe validez universal de teorías            Variedad de realidades diferentes, contextualismo, fin de las posiciones privilegiadas (centro)            Objetivo: protección de lo especial, división funcional y especial            Camino: muchos caminos diferentes adaptados a cada caso</p>	
<i>Desde el año 2000</i>	<p><i>Enfoques gerenciales</i></p> <p>Validez basada en acuerdos conjuntos            Objetivos globales e implementación local            Objetivo: ODS            Camino: concentración de esfuerzos y aumento de los recursos, nuevas formas de cooperación</p>	<p><i>Civilización y barbarie</i></p> <p>Validez para el propio grupo            División del grupo en zonas culturales            Objetivo: protección de lo propio            Camino: levantar muros</p>

Fuente: elaboración propia con base en Müller (2003).



gías de respuesta son (y permanecen) inciertos y controvertidos. En el cuadro 3 se distinguen cuatro situaciones. En la primera los objetivos, métodos y tecnologías son claros y generalmente aceptados, y por eso se permite una implementación de actividades de forma masiva a base de cálculo, burocracia y jerarquía. En las otras tres situaciones falta la claridad en cuanto a los objetivos o en cuanto a métodos y tecnologías o en cuanto a ambos. Por eso hay que buscar otras formas de acción, tales como la negociación y la formación de redes. Existe así un peligro de persistir con enfoques conocidos y generalmente aceptados que no son aptos para problemas medulares de la Agenda 2030. En un contexto de incertidumbre y precariedad, no hay más remedio que tomar un camino arduo que implica discutir, formar redes y entrar en procesos y diálogos con resultado incierto.

## CAMINOS HACIA NUEVAS PRÁCTICAS DE ACERCAMIENTO ENTRE SOCIOS IMPROBABLES

Debido a capacidades y recursos limitados, muchos entes públicos, sobre todo en el ámbito local, difícilmente logran hacer más que reaccionar a urgencias. Bajo estas condiciones, la planificación por objetivos e indicadores, el monitoreo y la evaluación de su logro presentan un avance importante que permite trabajar de forma proactiva y emplear recursos de manera efectiva. Mientras que, en situaciones de incertidumbre como las que han sido descritas con anterioridad, la rigidez de las mismas prácticas de gestión puede convertirse en una camisa de fuerza.

Igualmente, cuando hay planificación, esta rara vez es resultado de una negociación realmente horizontal que represente igualitariamente las perspectivas de todos los socios o involucrados: quienes tienen mayor dominio de los mecanismos están en mejores condiciones para determinar sus contenidos. Debido a esto, la planificación estructurada puede convertirse no sólo en una instancia de repetición de propuestas ya conocidas, sino además en un mecanismo que otorga mayor control a aquellos actores con mayor capacidad de gestión. Desde una perspectiva del ámbito local y desde sus estructuras de gobernanza, los actores de afuera notoriamente tienen mayor dominio de dichos mecanismos y, por lo tanto, muchas veces sin siquiera tener la intención, se imponen frente a actores locales que a menudo se perciben como víctimas de circunstan-

### Cuadro 3. Acción y ambigüedad

	<i>Objetivos</i>	<i>Objetivos</i>
Método y tecnología: Claro y no controversial	Claros y no controversiales Cálculo Burocracia Jerarquía	Inciertos y controversiales Negociación Representación Pluralismo
Método y tecnología: Inciertos y controversiales	Juicio Cuerpo de expertos Profesionalismo	Discusión Redes Política

Fuente: Ayala y Müller (2014, p. 42).

cias que no saben controlar. De esta forma, desafíos apremiantes quedan sin ser explicitados ni atendidos, acumulándose cada vez más hacia el futuro. Son estas situaciones las que requieren ser abordadas mediante nuevas formas de cooperación involucrando a socios improbables.

Las nuevas formas de cooperación pueden basarse en una amplia gama de experiencias, tales como la cooperación triangular (Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation, 2019), la formación de redes y el intercambio de conocimientos (*knowledge sharing*) (Ayala y Müller, 2014; Müller, De la Lastra y Kolsdorf, 2020, p. 183), en parte ya reconocidos al definirse el ODS 17. Aún más explícitos en su orientación hacia socios improbables son los enfoques de “activismo delicado” (Kaplan y Davidoff, 2014) y de “colaboración con los enemigos” (Kahane, 2017). Estos últimos tienen en común fuertes elementos de observación, autorreflexión, aceptación y conexión que requieren valor personal y apertura de sus protagonistas para ir más allá de los caminos conocidos de la gestión.

El “activismo delicado”, practicado y conceptualizado por Kaplan y Davidoff (2014), se define como una práctica social reflexiva que busca huir de lo que ambos autores identifican como pensamiento tecnológico e instrumental actualmente predominante. Denuncian el activismo que hace hincapié en la acción en detrimento de la reflexión, que premia el efecto exterior e ignora la conciencia interior, que se centra en el otro, ocluyendo el yo, y que ensalza los resultados (casi como mercancías) sin tener suficientemente en cuenta el proceso para llegar a ellos. El activismo tradicional, opinan Kaplan y Davidoff, no es capaz de captar las complejidades reales del cambio social.

El enfoque de “colaboración con el enemigo”, por su parte, en palabras de Kahane (2017), parte por reconocer la existencia de problemas o desafíos cuya solución requiere de la colaboración de actores “a los que no se quiere o en los que no se confía”. Una vez tomada la decisión de aproximarse a estos actores, las personas involucradas deben soltar su necesidad de mantener el control y su convicción de que existen soluciones “correctas”. Kahane compara esta modalidad de acercamiento con un ejercicio físico de “estiramiento” que va más allá de lo que él denomina “colaboración convencional”.

Los enfoques de Kaplan y Davidoff y de Kahane se traducen en prácticas con elementos de fuerte potencial para la colaboración entre socios improbables. No se trata de recetas de actuación, sino de invita-

ciones para reflexionar y experimentar. En consistencia con las críticas al pensamiento técnico y la colaboración convencional, el objetivo no es conformar una nueva técnica social, sino extender la apertura y crear espacios de encuentro y diálogo.

Un primer elemento, que surge del enfoque de Allan Kaplan y Sue Davidoff, es resaltar la observación como una práctica esencial de colaboración. En sus palabras, “un activismo delicado es verdaderamente radical en la medida en que es consciente de sí mismo y entiende que su forma de ver es el cambio que quiere ver”. Cada fenómeno –todas las cosas que se ven ahí fuera– es de hecho la conversación. Desde el activismo delicado se postula que se crea el mundo –todo nuestro mundo, no sólo los aspectos supuestamente “subjetivos”– al vivir en él, sobre la marcha. “Como activistas, el punto de partida de todos nuestros emprendimientos reside en nuestra comprensión de la intersección entre quienes somos y cómo estamos en el mundo, y qué es lo que hacemos”. Se postula que la propia forma de ver y estar en el mundo, de percibirlo y de atribuirle un significado, crea nuestra relación con él. En la práctica del “activismo delicado”, la importancia que se le da a la observación y a la forma de ver el mundo no es un llamado para hacer estudios cada vez más profundos para buscar respuestas cada vez más perfectas, postergando el comienzo de la acción. La idea es más bien entender la observación como paso inicial de la acción que, de forma dialógica, permanentemente acompaña.

Un segundo elemento se deriva directamente del primero. Hace hincapié en la práctica de relacionarse de un modo muy amplio consigo mismo, con otras personas y grupos de personas, con todo el entorno con sus elementos variados y sus procesos de cambio. Invita, según dice Adam Kahane (2017), a acoger el conflicto y a la vez la conexión con el otro; alternar equilibradamente la aceptación del otro en su diversidad y al mismo tiempo la autoafirmación de los propios valores y límites. Niega la posibilidad de retirarse a una posición neutral. “Quien no es parte del problema, no puede ser parte de la solución” (Kahane, 2017). Allan Kaplan y Sue Davidoff van aún un paso más allá al cuestionar la separación entre sujeto y objeto, entre el perceptor y lo percibido, entre el actor y la acción o lo actuado. Con un fuerte llamado al compromiso personal, el activismo delicado se hace eco de la paradójica teoría del cambio, invitando a abandonar el papel de agente de cambio justamente para dar una oportunidad a que un cambio se produzca. Invita a actuar y al mismo tiempo a cuestionar la propia acción. Postulan que participamos en

el mundo que creamos, y al mantenernos abiertos, sensibles a lo que se percibe como relación recíproca entre el ser humano y lo que le rodea, estamos permanentemente presentes y aprendiendo. Invitan a mantener siempre la cualidad del nerviosismo en nuestro quehacer social, para seguir siendo conscientes, matizados y tentativos en todo momento. Y eso es lo que el activismo delicado llama “la magia ordinaria”, que no radica en metodología, sino “en una calidad de conversación que exige un profundo nivel de integridad y confianza [...] y que se cultiva en innumerables interacciones y actividades cotidianas ‘ordinarias’”. El verdadero cambio, dicen los autores, radica en la calidad de la conversación y en el abordaje. A partir de una pregunta, acercándose de manera exploratoria y con la necesidad de aprender con el proceso, los actores involucrados leen conjuntamente su realidad. Lidian con polaridades complejas entre sí y en la problemática misma a tratar, y son permanentemente conscientes de ellas, de su propia actuación y de su cocreación en el percibir. No hay un proceso ni un resultado preestablecidos. Cuando los socios improbables se juntan, desde prácticas muy simples navegan por aguas profundas. Asumiendo y prestando atención a los problemas e intereses reales, participando en conversaciones y escuchando profundamente, surge la conciencia y una transformación mucho más propia que si hubiera sido intencionada y planificada.

Un tercer elemento, propio tanto del activismo delicado como de la colaboración con los enemigos, invita a cambiar fundamentalmente la forma de actuar y buscar soluciones. Si observar y relacionarse ya forman parte integral de la acción, esta misma se hace más reflexiva. En vez de buscar el camino óptimo hacia la mejor solución –lo que representaría una respuesta inadecuada para atender desafíos complejos en condiciones de incertidumbre–, se experimenta conjuntamente el camino con la imagen de cruzar el río tanteando las piedras. De este modo, si bien no hay resultados predecibles, se generan contextos favorables para el encuentro y el diálogo, se perfilan opciones y escenarios, y se crean capacidades de sus ventajas y desventajas respectivas, con más posibilidades que certezas. Aunque en el encuentro se suelte el control, desde la actitud abierta y la legitimidad de las visiones es posible influirse mutuamente en la definición de los caminos a seguir.

En estas propuestas se detona el cambio a través del involucramiento de todos quienes forman parte del proceso. Especialmente en el activismo delicado, existe la convicción de que, a través de ser vistos, ser

reconocidos y ser respetados, y al mismo tiempo cada una y cada uno haciéndose cargo de que forma parte y coconstruyendo desde la propia forma de percibir, se produce un cambio profundo y vivo que asume su permanente evolución. Este cambio es simultáneamente interior, de uno mismo, y exterior, del entorno, en los interlocutores y de la naturaleza que el activismo delicado tiene plenamente integrada en su percepción del mundo. Los actos, las interacciones y las relaciones son parte del escrutinio, y las personas que acompañan el proceso son plenos actores del mismo. Se conjugan la acción y la observación de la situación, con el activista como parte, y esta práctica activa y receptiva en sí misma gatilla transformaciones. La pregunta sostenida no es “por qué”, sino “qué” desde el enfoque fenomenológico, ya que “un activismo delicado [...] intenciona su propia apertura y receptividad tanto como su deseo de cambio. Busca cambiar el mundo a través de la apertura de ser cambiado por el mundo” (Kahane, 2017, p. 32).

En este proceso, otro paso hacia el encuentro es soltar la creencia de que uno está en lo correcto mientras los demás tienen que cambiar. En vez de intentar dirigir, se propone cocrear en conjunto con quienes por el camino van siendo menos “enemigos”, ya que las partes mutuamente se han empezado a reconocer en su legitimidad, a escuchar en su diversidad, a aceptar como socios con mayor probabilidad de colaboración. Kahane, quien proviene del mundo de la creación de escenarios, usa este mecanismo exploratorio para conversar alternativas y ponerse en el lugar del otro. No pretende forzar la solución, sino que confía en el proceso como modalidad de acercamiento que se conduce, de forma fluida, hacia encontrar soluciones conjuntas.

La aplicación de esta lógica requiere ampliar el repertorio de actuación. La cuestión no es sustituir un método por otro, sino entrenar lo que a cada persona le abre nuevas posibilidades. De la amplia gama de lo que puede ser útil aquí se comparten dos ejemplos derivados de Adam Kahane. El primero es aprender a manejar lo que él llama la polaridad entre amor y poder (Kahane, 2017, p. 61). La idea es que colaborar requiere de ambas habilidades, la del involucramiento con otros (amor) y la de la afirmación de la propia posición frente a ellos (poder). Encontrar un balance entre ambas capacidades implica que cada persona se adiestre en la habilidad que le sea más desafiante. Para quien sepa defender bien su propia posición, esto significa entrar más en experiencias compartidas con otros. Para quien esté acostumbrado siempre a tomar el camino co-

laborativo, implica fortalecer las capacidades de decir “no” y de defender los propios límites.

Es valioso también el empleo de diferentes formas de comunicación (Kahane, 2017, p. 83). Basado en un concepto de Otto Scharmer (2017), Kahane distingue entre la descarga de información (*downloading*); el debate (*discussion*), en que distintas perspectivas se ponen la(s) una(s) en contra de la(s) otra(s); el diálogo (*dialogue*), en el cual las partes se escuchan mutuamente con empatía, y la experiencia presencial (*presencing*), que incluye la expresión de lo que en un grupo se percibe por todas y todos de forma conjunta. Si bien estas cuatro modalidades de comunicación tienen su valor e importancia, las primeras dos se usan más a menudo. El diálogo, y especialmente la experiencia presencial con expresión de percepción conjunta, requieren mayor práctica en escuchar, observar y ponerse en sintonía con otros.

## HACIA UNA ASISTENCIA TÉCNICA MÁS REPRESENTATIVA: PROYECTO PILOTO DE DESARROLLO TERRITORIAL INDÍGENA, CHILE

Las modalidades de acercamiento arriba expuestas se pueden ilustrar en el proceso de “Diálogo entre los equipos técnicos y con usuarios del Programa de Desarrollo Territorial Indígena”, del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Chile.<sup>3</sup>

El trasfondo de esta iniciativa estatal es el conflicto en la región de la Araucanía. En esta y otras regiones del sur de Chile, algunos grupos de indígenas de la zona mapuche mantienen una lucha activa por la recuperación y el control del territorio. Ha aumentado la desconfianza en el Estado, sus instituciones y representantes, que a su vez se han distanciado de la población mapuche en las zonas de conflicto. Hay áreas en las que las instituciones del Estado no se atreven a entrar, por lo que suceden atentados incendiarios a casas y maquinarias, así como ataques y asesinatos de personas. El Estado chileno ha reforzado los recursos de

<sup>3</sup> Este proceso fue asesorado y facilitado por Carolina de la Lastra y Hernán Blanco de KALEIDO ([www.kaleido.cl](http://www.kaleido.cl)).

sus programas y esfuerzos para atender a la población, pero no ha podido solucionar este conflicto que va en aumento.

El señalado proceso de diálogo del INDAP se puede enmarcar en el ODS 16: *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas*, y en particular, en el 16.7: *Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades* (ONU, 2015).

El Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) del INDAP, que atiende a campesinos y productores agrícolas indígenas con medidas para el desarrollo agropecuario, es percibido por la población indígena rural como el mejor programa estatal que los beneficia, y sus equipos técnicos son los representantes del Estado que más recorren el territorio y mayor contacto directo tienen con los usuarios más aislados. A raíz del conflicto, la población mapuche se estaba convirtiendo para los funcionarios del INDAP en un socio cada vez más improbable.

En este contexto, en 2021, la Dirección Nacional del INDAP se propuso generar un programa de capacitación a sus funcionarios que fortaleciera sus capacidades para incrementar la confianza de los usuarios indígenas en la labor estatal. Así, como primer paso, lanzó una iniciativa piloto para el acercamiento y la generación de confianza con los equipos de las áreas geográficas de Freire, Pitrufquén y Puerto Saavedra, en la región de la Araucanía.

En el trabajo se observó prontamente que en el PDTI había otro socio improbable: los equipos de extensión. El INDAP, al igual que otras instituciones del Estado chileno, ha externalizado la prestación directa de sus servicios a la llamada “asesoría técnica”. Los y las extensionistas, quienes tienen el contacto directo en el campo con los agricultores y campesinos, pertenecen a empresas consultoras o son contratados por las municipalidades con base en un convenio de estas con el INDAP. El trabajo no se mide por su impacto en los usuarios o por la calidad de la gestión bajo otros criterios, sino por la documentación estándar de dos visitas anuales al predio de cada agricultor y la existencia de reportes con recomendaciones resultantes. La relación entre los funcionarios del INDAP y los extensionistas (siendo los primeros mucho menos en número y administrando desde sus oficinas), si bien puede variar dependiendo de las personas, en general se rige por la necesidad de control



de las prestaciones comprometidas; por la desconfianza más que por el acompañamiento.

En un entorno en el que el Estado ha procurado homogeneizar y asimilar a sus prestadores de servicios y usuarios, y en el que, teóricamente, los objetivos y los métodos están claros y no son controversiales, en la práctica se está ampliando la brecha cultural; los resultados son cada vez menos medibles, y la relación supuestamente estandarizada entre los funcionarios del INDAP, los extensionistas y sus usuarios indígenas se evidencia como cada vez más diferenciada, alejada y con necesidades de ser replanteada.

¿Qué prácticas permitieron desarrollar este diálogo como un encuentro improbable? Con el apoyo de un equipo consultor, se fue desarrollando la intervención. En el diseño, se fue dando mayor espacio a la incertidumbre que al control: En vez de “capacitar” transfiriendo conocimientos desde la experticia externa en un evento puntual, se invitó a un proceso de diálogo que resaltara la experiencia de cada participante. En vez de convocar a un grupo seleccionado de funcionarios, se impulsó un amplio proceso de escucha y diálogo con todos los colaboradores del PDTI en las áreas, y se trabajó con lo que surgió de cada una de partes. Se definió que el equipo consultor trabajaría con los equipos técnicos (el INDAP y extensionistas), quienes a su vez mantendrían el contacto directo con los agricultores. En vez de concentrarse sólo en estas tres áreas de trabajo del PDTI, se involucró activamente también al nivel directivo regional y nacional del INDAP en la escucha y en la búsqueda de soluciones. En vez de un programa de trabajo estructurado, se fue acompañando a los participantes en su evolución en torno a la temática planteada.

El encuentro entre estos socios improbables fue favorecido por una solicitud abierta que planteó como objetivo principal “generar confianza”. En sus inicios, se convivió con la incertidumbre y el desconcierto de los participantes: ante la invitación al diálogo con formato abierto, se preguntaban por qué estaban ahí; buscaban el consabido proyector y las diapositivas; no entendían el desarrollo del encuentro, y manifestaban que tenían mucho que hacer y que el estar juntos los “desviaba” de su trabajo particular. Venían emocionalmente muy cargados.

Después del desconcierto inicial, las personas acusaron los límites del PDTI, que percibían como deficiencias e injusticias que les afectaban en su trabajo. Dialogaron sobre su situación laboral y las dificultades con el programa y su ejecución con los agricultores, sobre conflictos en su

rol, y sobre el contraste entre, por una parte, la exigencia formal de hacer recomendaciones técnicas de cierto nivel para poder cobrar honorarios y, por otra, el requerimiento de contar con muchos usuarios agricultores calificados de “autoconsumidores”, quienes, según los equipos técnicos, no tenían interés en mejorar.

Al dar el espacio, al escuchar, al reflejar, al admitir sus perspectivas como legítimas, el ánimo de los grupos transitó desde el *downloading* hacia debatir y dialogar. Funcionarios y extensionistas se fueron entendiendo y visibilizaron un objetivo conjunto, así como la necesidad de colaborar. Transitaron hacia una mayor apertura, más hacia el *presencing*. Aceptaron la propuesta de que la confianza, aspecto central que se deseaba fortalecer con el diálogo, se incrementa dando respuesta real a las necesidades expresadas, en contraposición a invitar a participar y escuchar sin cambios en los resultados. Por lo tanto, había que profundizar el diálogo para llegar a soluciones concretas y factibles.<sup>4</sup>

Los participantes estuvieron dispuestos a cuestionarse a sí mismos y a sus propias prácticas con sus usuarios, a detenerse y conversar. Ellos mismos diseñaron el proceso de escucha activa y diálogo que querían tener con los agricultores indígenas (¿a quiénes queremos escuchar?, ¿con qué tipo de agricultores necesitamos conversar, de qué edades, productores de qué, de qué género?, ¿qué les queremos preguntar?). Acordaron relativizar la división del trabajo existente entre la oficina y el terreno, haciendo duplas entre funcionarios del INDAP y extensionistas, para visitar juntos a los agricultores, buscando además a quienes no atendían usualmente para contar con una mirada fresca, nueva y compartida.

Con esta apertura, de los diálogos con agricultores pudieron traer de vuelta sus hallazgos, sin necesidad de alabar éxitos ni de ocultar fracasos. Compartieron, discutieron, analizaron conjuntamente resultados, identificando lo que habían visto, lo que habían aprendido. Así como se habían legitimado entre sí, también legitimaron a los agricultores en su diversidad. Identificaron tipos de agricultores con necesidades específicas. Rompieron clichés y pusieron sobre la mesa observaciones que

<sup>4</sup> Aspectos técnicos: experiencia piloto de diálogo con usuarios del PDTI en las áreas de Freire, Pitrufquén y Puerto Saavedra, región de la Araucanía, Chile, talleres de trabajo, tareas y seguimiento entre septiembre de 2021 y febrero de 2022, 65 participantes de los equipos técnicos (funcionarios del INDAP y extensionistas), 64 agricultores indígenas usuarios del Programa de Desarrollo Territorial Indígena PDTI, 15 mesas de coordinación indígena de las zonas.

anteriormente habían sido sólo individuales. Por ejemplo, manifestaron que los propios agricultores no se perciben iguales entre sí y, por lo tanto, quieren diferenciación. Que las dos visitas anuales y el tipo de asistencia estándar no cumplen los objetivos de los más productivos, quienes necesitan más visitas y asistencias muy especializadas. Se encontraron con personas de edad muy avanzada que siguen innovando. Observaron que los agricultores de autoconsumo tampoco son todos similares, y muchos aprendieron a valorar la producción para el autoconsumo como una estrategia de vida y supervivencia. Dejaron atrás la interpretación de que la asistencia técnica está “perdida” con ellos, e identificaron lo que necesitan estos agricultores: apoyo en temas de semilla/intercambio, huerta, invernadero, riego simple..., entendiendo que son aspectos que tienen gran incidencia en la calidad de vida de las respectivas familias.

Identificaron también otros problemas expresados por los agricultores, entre ellos las capacitaciones inoportunas concentradas en fechas de siembra y cosecha, ineficientes en cuanto a sus temáticas y modalidades; la percepción de procesos y procedimientos engorrosos (por ejemplo tener que presentar un nuevo certificado de título de dominio vigente varias veces al año, lo que implica que el agricultor debe ir a la ciudad más cercana y hacer colas de hasta cuatro horas en oficinas públicas, gastando su escaso dinero y perdiendo el día de trabajo). Observaron que había comunidades que daban valor a visitas que cumplieran con pautas culturales indígenas, y otras comunidades que consideraban al PDTI como un programa netamente productivo y no deseaban que se vinculara a las prácticas culturales.

Compartiendo sus impresiones y aprendizajes sobre el diálogo con agricultores, los y las extensionistas manifestaron sentir dolor e impotencia cuando, como únicos representantes del Estado que visitan regularmente a los habitantes rurales, detectan casos de violencia intrafamiliar grave, abuso sexual y problemas de pensiones, de salud y de vivienda, sin tener a quién recurrir para apoyar a las personas afectadas. Plantearon vivir en esos casos un conflicto entre hacer ellos las denuncias –que no tienen destino si no son reforzadas por las personas afectadas– y romper irreparablemente sus relaciones de confianza con los agricultores, relaciones que, a su vez, a través de las visitas pagadas por el INDAP, son su propia fuente de ingresos como extensionistas.

## RESULTADOS OBTENIDOS

La apertura entre los equipos y hacia los agricultores permitió traer los hallazgos mencionados y muchos otros a la mesa (Müller, 2017, pp. 56-57).<sup>5</sup> Al compartirlos, con gran naturalidad se buscaron soluciones conjuntas.

El activo involucramiento de autoridades del INDAP de los niveles regional y nacional ayudó significativamente a posibilitar la gestión de los cambios. Por ejemplo, se acordó diferenciar visitas técnicas de acuerdo con las demandas de los agricultores y buscar formas de aprovechar fortalezas de conocimiento especializado al interior de los equipos, en vez de dividirse a la población de forma estándar. Se desarrolló una paleta de alternativas (“kit”) para agricultores de autoconsumo, aportando con soluciones apropiadas. Se definieron medidas para hacer más eficientes las capacitaciones. Se respondió con tratamientos diferenciados según los intereses de los agricultores (es importante aclarar que no se trata de segmentar *a priori*, ya que en el diseño del programa esto está prohibido por ley, y un cambio requeriría una consulta indígena a nivel nacional) y se resolvió aumentar las prestaciones en función de las solicitudes de cada agricultor. Con el apoyo del nivel central, se revisaron diversos procesos y procedimientos buscando simplificarlos. Se acordó también fortalecer convenios y lazos con otras instituciones (por ejemplo para el saneamiento de títulos de propiedad, cuya falta es un obstáculo para acceder a los servicios del programa).

Mirándose a sí mismos, los participantes acordaron fortalecer su trabajo colaborativamente e introducir instancias de encuentro para compartir, de planificación, de monitoreo y de evaluación conjunta, como equipos técnicos de cada área. Evaluaron la introducción de una encuesta de calidad de vida para aplicar a los usuarios del PDTI, para hacer un levantamiento e identificar necesidades que el Estado pudiera luego gestionar, pero decidieron postergar esta medida hasta dialogar con otros servicios públicos que, por sus competencias, deberían asumir tal gestión.

<sup>5</sup> Véase el enfoque de “Farmer first” (campesinos primero), desarrollado por Robert Chambers, junto con Lori Ann Thrupp y Arnold Pacey, en 1989.

Una vez procesados en conjunto los hallazgos de las visitas individuales a distintos agricultores representativos, los propios equipos técnicos volvieron a terreno a validar los resultados y las propuestas emanadas de su escucha, esta vez con los representantes de las organizaciones campesinas indígenas, quienes confirmaron sus interpretaciones, por lo que se acordó seguir avanzando en generar medidas concretas en las materias, las que se presentarían y discutirían de nuevo con las organizaciones.

Conforme a lo descrito, se obtuvieron resultados palpables. Pero también se lograron resultados impalpables, mismos que los participantes manifestaron en sus comentarios finales: todos sintieron ser parte de un mismo equipo, compartiendo dificultades y propósitos. Vieron que otras áreas geográficas tienen desafíos y fortalezas similares y que pueden colaborar entre sí. En el INDAP se modificó el acento desde la lógica de la externalización y el control hacia la lógica de la colaboración, y desde la lógica de la imposición a la lógica de la adopción de acuerdos gestados, vistos y reconocido por todos. Se logró mayor entendimiento entre funcionarios y extensionistas, aún manteniendo las diferencias y la conciencia de tener intereses a veces incluso contrapuestos. La dirección institucional se alejó de un enfoque de imponer, para dar espacio y comprometerse con lo que surgió a partir del diálogo. Posibilitada por la apertura del nivel nacional, la información importante gestada fluyó desde abajo hacia arriba. La escucha presente y abierta permitió resignificar la relación y construir una visión conjunta de la realidad, no sólo con los niveles nacional y regional, sino principalmente al interior de los propios equipos locales.

Trabajando desde la escucha activa y la apertura, los participantes despertaron su energía y, en consecuencia, movilizaron resultados que un proceso convencional de capacitación, previamente diseñado y dirigido, difícilmente hubiera activado. En resumen, se sintieron parte del problema y, por lo tanto, también de la solución. Interviniendo en el sistema, se convirtieron en agentes de cambio y ya no sólo en el espejo de la problemática (Westoby y Kaplan, 2013, p. 216).

Se deben constatar los límites del proceso. Por un lado, un cambio profundo en el relacionamiento entre los equipos y con los agricultores es un esfuerzo de largo aliento que requiere de tiempo y de acompañamiento, más allá de un acotado proceso de diálogo y de un periodo de gobierno. La experiencia es reciente, por lo que no se ha observado aún

el impacto en los agricultores y los equipos técnicos. Cabe también reconocer los límites de la acción del Estado, orientada a plasmar y homogeneizar prestaciones para asegurar eficiencia y equidad y extender las nuevas prácticas a otros que no han sido parte del proceso de diálogo. Al igual que el movimiento de sístole y diástole, expansión y constricción, tras la flexibilización temporal durante el proceso de diálogo, el Estado busca formas de apropiarse y así rigidizar lo nuevo, lo que implica actualizar instructivos, contenidos de convenios de contratación de extensionistas y modalidades estándar de planificación del trabajo con usuarios. A su vez, esto puede volver a desgastar en el tiempo las relaciones humanas y afectar la energía viva de los equipos.

Se ha dado un paso. Se cuenta con resultados concretos de mejora. Quienes han estado involucrados han tenido una vivencia de diálogo y de acercamiento entre socios que, sin esta experiencia, habría sido improbable. Se ha movilizadado una comunidad y una relación viva y de escucha activa de actores que se permean mutuamente. Y cada ajuste, como fruto del proceso de diálogo, aporta sostenibilidad y actualiza la labor de los equipos y de sus integrantes a requerimientos actuales y cambiantes, para la “adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (ODS 16.7 en ONU, 2015).

## CONCLUSIONES

Hay suficientes indicios para concluir que la situación de incertidumbre mundial no refleja una crisis temporal que aguantar para superar lo antes posible, sino que se trata de una nueva normalidad. Según el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022 (ONU, 2022, p. 3), “cada una de estas crisis y sus complejas interacciones repercuten en todos los ODS y generan graves consecuencias en la alimentación y la nutrición, la salud, la enseñanza, el medio ambiente, y la paz y la seguridad”. En este contexto, la implementación de la Agenda 2030 no permite simplemente continuar con la aplicación de los métodos de gestión –orientados sobre todo hacia la eficacia y la eficiencia– comúnmente utilizados en la cooperación para el desarrollo.

En consecuencia, se requiere ampliar la gama de formas de cooperación más allá de la tradicional ayuda para el desarrollo y extender

el grupo de socios en la cooperación también hacia actores con quienes no necesariamente se comparten las mismas perspectivas y los mismos valores, y entre los cuales, por lo tanto, no existen relaciones de confianza mutua. El ODS 17 reconoce estas necesidades e invita a usar más a menudo modalidades como la cooperación triangular y la colaboración multiactor.

Considerando la importancia del ámbito local, será una tarea primordial fortalecer sobre todo a los actores locales en el empleo de nuevas formas de cooperación, sobre todo en la colaboración con socios inesperados.

Los enfoques “activismo delicado” (Kaplan y Davidoff, 2014) y “colaboración con el enemigo” (Kahane, 2017) incluyen el enfoque multiactor del ODS 17 y van un paso más allá. Invitan a abandonar el foco estrecho en objetivos colectivos y acuerdos claros sobre el problema, la solución y el plan, así como la imposición de armonía en los equipos. Proponen aceptar el conflicto, estar conectados con pleno involucramiento personal y soltar el control de procesos y resultados. Con ello, no buscan crear una nueva técnica social, sino abrir el camino hacia prácticas compartidas que pueden traer perspectivas, logros y beneficios que no se hubieran esperado de antemano. Además, estos enfoques se hacen eco de la precariedad y la incertidumbre en las cuales (sobre)vive la gran mayoría de las personas en el mundo.

Entre los elementos en común de estos enfoques destaca la observación y la autorreflexión como puntos de partida y la apertura a relacionarse y generar espacios de encuentro, no sólo con los socios de siempre, sino también con posibles “enemigos”, incluyendo otros seres vivos y no-vivos con quienes interactuamos permanentemente, aunque muchas veces sin un lenguaje establecido para ello. Como resultado de esta observación y relacionamiento, se da forma a una práctica de experimentación sistemática con perspectivas y posibilidades diversas, abandonando los intentos de cambiar lo que hacen otros y entrando plenamente en acción con apertura a cambiarse a uno mismo.

El ejemplo de Chile demuestra que estos enfoques no son mera teoría, sino que tienen el potencial de aplicarse y cambiar relaciones que parecían cimentadas por prejuicios y experiencias negativas previas. Así, implementar la Agenda 2030 reconociendo la incertidumbre puede transformarse de dificultad en ventaja. Es una invitación a experimentar la cooperación y la colaboración de una forma nueva que tiene el poten-

cial de ejercer de contrapeso a los grandes bloques de poder y al renacimiento de egoísmos grupales.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Acharya, A. (2017). Europa en el “orden mundial multiplex” emergente. Barcelona Centre of International Affairs. Recuperado de [https://www.cidob.org/es/articulos/anuario\\_internacional\\_cidob/2016/europa\\_en\\_el\\_orden\\_mundial\\_multiplex\\_emergente](https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2016/europa_en_el_orden_mundial_multiplex_emergente)
- Asamblea General de Naciones Unidas (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Organización de las Naciones Unidas. A/RES/70/1
- Ayala Martínez, C. y Müller, U. (2014). Implementación, apropiación y cooperación como retos de la gobernanza global. En L. Lázaro Rüter, C. Ayala Martínez y U. Müller (eds.), *Fondos y redes globales. Reduciendo la brecha entre políticas globales y la implementación nacional*. México: Instituto Mora-CONACYT/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Bali Swain, R. (2017). A critical analysis of the Sustainable Development Goals. En W. Leal Filho et al. (eds.), *Handbook of sustainability science and research* (pp. 341-355). Springer International Publishing Switzerland.
- Baumann, Z. (1990). Modernity and ambivalence. *Theory, Culture & Society*, 7(2-3), 143-169.
- Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation (2019). Triangular Co-operation in the era of the 2030 Agenda. Sharing evidence from the field. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/triangular-co-operation/GPI-Report-Triangular-Co-op-in-the-Era-of-the-2030-Agenda.pdf>
- Huntington, S. (1996). *Clash of civilizations and the remaking of world order*. Nueva York: Simon & Schuster. Recuperado de [https://www.academia.edu/4610592/Samuel\\_P\\_Huntington\\_The\\_Clash\\_of\\_Civilizations\\_and\\_the\\_Remaking\\_of\\_World\\_Order\\_1996](https://www.academia.edu/4610592/Samuel_P_Huntington_The_Clash_of_Civilizations_and_the_Remaking_of_World_Order_1996)
- Kahane, A. (2017). *Collaborating with the enemy. How to work with people you don't agree with or like or trust*. Oakland, California: Berrett-Koehler.
- Kaplan, A. y Davidoff, S. (2014). Activismo delicado: una aproximación fenomenológica al cambio. Sudáfrica: The Proteus Initiative.
- Knodt, M. y Piefer, N. (2012). Why not cooperate in a triangle? Explaining different motivations in triangular cooperation. En Langendorf et al. (eds.),



- Triangular cooperation. A guideline for working in practice* (pp. 33-58). Baden-Baden: Nomos.
- Kolsdorf, J. y Müller, U. (eds.) (2020). *Transforming international cooperation. Thoughts and perspectives on moving beyond aid*. Baden-Baden: Nomos. Recuperado de <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748908388/transforming-international-cooperation?hitid=0&search-click> (05.05.2022)
- Lowenhaupt Tsing, A. (2018). *Der pilz am ende der welt. Über das leben in den ruinen des kapitalismus*. Berlin: Matthes & Seitz.
- Müller, U. (2003). Contradicciones cuasi existenciales como factores del desarrollo regional, el ejemplo de La Rioja, Argentina. En G. Mertins y M. Skoczek (eds.), *Desarrollo regional en América Latina bajo condiciones neoliberales: procesos-consecuencias-tendencias*. Varsovia: Actas Latinoamericanas de Varsovia, 26, 191-209.
- Müller, U. (2017). Making a difference: competences for knowledge sharing. En C. Ayala Martínez y U. Müller (eds.), *Towards horizontal cooperation and multi-partner collaboration. Knowledge sharing and development cooperation in Latin America and the Caribbean* (pp. 43-66). Baden-Baden: Nomos.
- Müller, U., De la Lastra, C. y Kolsdorf, J. (2020). Conclusions and outlook. En J. Kolsdorf y U. Müller (eds.). *Transforming international cooperation, thoughts and perspectives on moving beyond aid* (pp. 167-185). Baden-Baden: Nomos. Recuperado de <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748908388/transforming-international-cooperation?hitid=0&search-click> (05.05.2022)
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2015). Resolución de la Asamblea General # 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S)
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2022). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022. Recuperado de [https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022\\_Spanish.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022_Spanish.pdf)
- Scharmer, O. (2017). *Teoría U. Liderar desde el futuro a medida que emerge*. Barcelona: Eleftheria.
- Westoby, P. y Kaplan, A. (2014). Foregrounding practice-reaching for a responsive and ecological approach to community development: a conversational inquiry into the dialogical and developmental frameworks of community development. *Community Development Journal*, 49(2), 214-227, Oxford University Press.

## OTRAS FUENTES

- Acharya, A. (2017). Global governance in a multiplex world. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research. Paper no. RSCAS 2017/29. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2987838](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2987838)
- Beisser, A. (1970). The paradoxical theory of change. En J. Fagan y I. Shepherd (eds.), *Gestalt therapy now: theory, techniques, applications*. Palo Alto, CA: Science and Behavior Books.
- Kaplan, A. (2015). *Artistas de lo invisible: la práctica del profesional del desarrollo del proceso social* (283 pp.). Buenos Aires: Antroposófica.
- Wack, P. (septiembre, 1985). Szenarios: uncharted waters ahead. *Harvard Business Review*, 17 pp.
- Wack, P. (noviembre, 1985). Szenarios: Shooting the rapids. *Harvard Business Review*, 13 pp.

# DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030: PERSPECTIVA DE LOS ACTORES EN EL ESTADO DE PUEBLA

Gabriela Sánchez Gutiérrez y Sonia J. Romero Huesca

## INTRODUCCIÓN

El mundo está a sólo siete años de llegar al año 2030 y por ende a la culminación del plazo establecido para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Por tanto, resulta pertinente indagar sobre los desafíos que, en la actualidad, están enfrentando los países para la implementación de la Agenda. De particular relevancia es analizar la situación desde la perspectiva de los diversos actores en el ámbito subnacional.

La investigación que dio lugar a este capítulo tuvo como propósito analizar los procesos de institucionalización y los mecanismos de gobernanza que se han generado para la implementación de la Agenda 2030 en el estado de Puebla, así como los alcances y limitaciones que han surgido desde la perspectiva de los actores locales en dicha entidad. Si bien el estudio considera algunos antecedentes, se acota al periodo de gobierno de 2018 a 2022; para lo cual se realizó un análisis bibliográfico y documental, así como entrevistas semiestructuradas con diversos actores en Puebla.<sup>1</sup>

El objetivo de este trabajo es presentar un panorama general de cómo se está implementando la Agenda en la entidad, tanto desde la perspectiva oficial como desde la mirada de los actores locales. No pretende ser una evaluación de resultados en la implementación de la Agen-

<sup>1</sup> Véase en el Anexo 1 la lista de personas entrevistadas.

da o de los logros de los ODS. Se trata de analizar la realidad local tomando en consideración algunas categorías de análisis como las siguientes: los procesos de institucionalización y los mecanismos de gobernanza local, entendiendo por ello la creación de estructuras institucionales, dinámicas y mecanismos operativos, de coordinación, monitoreo, seguimiento y evaluación, para que, de manera coordinada, los diversos actores locales participen en la implementación de la Agenda 2030. Si bien el concepto de gobernanza es muy complejo, para efectos de este capítulo se acota a la capacidad de articulación, decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas, organizaciones de la sociedad civil, academia y otros actores como pueden ser los organismos financieros internacionales y de ayuda al desarrollo como las agencias internacionales, entre otros) tienen para incidir en los asuntos públicos, así como en el diseño de políticas públicas.

En este sentido, la gobernanza se vuelve una capacidad y herramienta estratégica que puede contribuir al reconocimiento de los diversos actores, de los territorios en donde están asentados, de las voluntades, intereses, acciones y compromisos que pueden coordinarse y complementarse, así como del importante papel que cada actor puede llevar a cabo para el logro y consecución de la Agenda y de los ODS. La gobernanza es pieza clave porque puede ayudar a generar procesos de corresponsabilidad entre todos los actores y a que no se perciba sólo como una Agenda que le compete al actor gubernamental. De ahí que la apropiación de la Agenda 2030 por parte de los diversos actores suponga el conocimiento, entendimiento, adopción, armonización y transversalización de la Agenda en las diversas políticas, planes y programas, tanto de gobierno como de aquellos impulsados por la sociedad civil, academia, sector privado, entre otros.

Las capacidades instaladas de los actores en el ámbito subnacional constituyen otra categoría de análisis en el estudio, que se refiere a las habilidades con las que cuentan las personas, los colectivos e instituciones, así como la sociedad en general para llevar a cabo una función determinada y desempeñar un papel, partiendo de las características propias y de los recursos disponibles (presupuestales, técnicos, tecnológicos, de infraestructura y de conocimientos).

En este sentido, los enfoques multinivel y multiactor se encuentran presentes permanentemente en el análisis. Estos enfoques reconocen los distintos ámbitos de gobierno, así como las capacidades para establecer

interconexiones y relaciones multidireccionales entre los diversos actores, donde la interacción, las relaciones de poder y la creación de mecanismos e instrumentos inciden en la posibilidad del diálogo, la construcción conjunta y la corresponsabilidad en cuanto a la implementación de la Agenda 2030.

Este capítulo aborda, en primer lugar, algunos referentes básicos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde las perspectivas global, nacional y local. El objetivo es dar cuenta de cómo han evolucionado en México las prioridades para la implementación de la agenda a lo largo de los años, dado el cambio de gobierno en 2018. En cada caso se describen los principios, los enfoques primordiales, así como la institucionalidad construida. En el ámbito de lo local se analiza la implementación de la Agenda en el estado de Puebla desde la perspectiva del Plan Estatal de Desarrollo. Finalmente, y en contraste con los planteamientos oficiales, se retoma la voz de los distintos actores en cuanto a los procesos de institucionalización, el grado de apropiación de la Agenda 2030 y las capacidades instaladas para su implementación.

## LA AGENDA 2030: EL ÁMBITO GLOBAL

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un instrumento que, en el ámbito global, ha definido un horizonte al cual todos los países deberían llegar en 2030. Ello ha implicado asumir el compromiso de trabajar por un desarrollo sostenible e incluyente que mejore las condiciones de vida de las personas sin comprometer los recursos disponibles para las generaciones futuras.

En términos generales, la Agenda 2030 destaca la importancia de generar resultados concretos mediante 17 ODS, 169 metas y 231 indicadores. Tomando esto como referencia, se enfatiza la importancia de adaptar la Agenda a los contextos específicos, tomando en cuenta sus características, prioridades y capacidades.

Otro de los aspectos fundamentales de la Agenda es su enfoque de integralidad, lo cual supone la incorporación de una perspectiva de interdependencia entre las causas multisectoriales y estructurales que han generado los grandes problemas y las brechas del desarrollo. El enfoque multidimensional de la Agenda 2030 supone armonizar la dimensión social, económica y ambiental en todos los niveles del diseño estratégi-

co, asegurando que el logro de los objetivos de una dimensión genere los menores impactos negativos sobre otras dimensiones del desarrollo.

La Agenda aplica para todos los países que la adoptaron y para todos los actores de la sociedad. Es decir, la Agenda no es sólo para los gobiernos, pues se hace especial énfasis en el trabajo conjunto por parte de los gobiernos nacionales, la sociedad civil, la academia, el sector privado y el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias para movilizar el máximo de recursos disponibles. Entre otros, el enfoque de derechos humanos y de igualdad de género son aspectos fundamentales que se reflejan en los distintos ODS.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el “enfoque de la Agenda 2030” pretende cubrir desde el diagnóstico, el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de planes y programas públicos para asegurar el cumplimiento de criterios normativos, teóricos y metodológicos en cada una de las etapas que completan el ciclo de las políticas públicas (PNUD México, 2019). Algunos principios clave en el ciclo de vida de los planes y programas públicos señalados por el PNUD son: sensibilización de la población; construcción de diálogos participativos e incluyentes; adaptación de los ODS a contextos nacionales, subnacionales y locales; coherencia horizontal (intersectorialidad) y vertical (“glocalizar”) en las políticas públicas; movilización de recursos financieros y transparencia y rendición de cuentas (PNUD México, 2019).

Con base en estos principios, cada país ha adaptado la Agenda a sus contextos nacionales y locales, identificando los ODS prioritarios, así como sus propias metas e indicadores.

## LA AGENDA 2030: EL ÁMBITO NACIONAL

Para adaptar la Agenda global a la realidad nacional, el gobierno mexicano se dio a la tarea de formular la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030. La primera versión de la estrategia se publicó en 2018, tras un amplio proceso de consulta con los diversos actores de

la sociedad,<sup>2</sup> y, posteriormente, se modificó y publicó una nueva versión en 2019, durante la administración del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. En esta versión se señalan los siguientes principios fundamentales: *no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera; universalidad, alianzas multiactor* y, finalmente, los principios de *integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los ODS* (Gobierno de México, 2019).

Asimismo, se establecen temas y enfoques prioritarios entre los que se encuentran la inclusión social y económica; el enfoque multidimensional de la pobreza; la igualdad de género; los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos como sujetos de derecho; los derechos de los migrantes y su contribución positiva al desarrollo de los países de origen y destino; la conservación de la biodiversidad y el patrimonio biocultural, y la protección de los conocimientos y saberes tradicionales; los compromisos nacionales para enfrentar el cambio climático y la protección y fortalecimiento del Estado de derecho como requisito indispensable para el desarrollo (Gobierno de México, 2019).

Para el seguimiento de la Agenda 2030 a nivel nacional, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto decretó la creación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de abril de 2017. Se estableció como Secretariado Técnico del Consejo a la Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República. El Consejo Nacional es una instancia de vinculación del ejecutivo federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia, y está integrado por 19 secretarías de Estado. En términos generales, “el Consejo coordinará las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la referida Agenda 2030, e informará sobre el seguimiento de sus objetivos, metas e indicadores” (SEGOB, 2017, p. 2).

El 20 de julio de 2021, bajo la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, se publicó una reforma al decreto de creación del Consejo Nacional. Uno de los cambios principales fue que el Secretariado Ejecutivo del Consejo dejaría de estar a cargo de la Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República para ser asumido por la Se-

<sup>2</sup> Para un análisis del proceso de elaboración de la Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la agenda 2030, véase Sánchez (2020).

cretaría de Economía. Asimismo, dicha reforma enfatiza la participación de entidades federativas y municipios con el fin de garantizar la inclusión de la diversidad de contextos que existen en el país (SEGOB, 2021).

De igual forma se reestructuraron los comités permanentes creados con anterioridad, planteando como propósitos fundamentales:

a) Analizar acciones públicas, privadas y sociales vinculadas con la Agenda 2030 de México para dar seguimiento a su avance e identificar áreas de oportunidad.

b) Elaborar propuestas de políticas y acciones para impulsar el avance y seguimiento, y para consideración del Consejo.

c) Fomentar el diálogo, la participación y la colaboración plural e inclusiva de las diversas actoras involucradas en el avance de la Agenda 2030 de México (Gobierno de México et al., 2022).

Actualmente existen cuatro comités de trabajo que atienden las esferas social, ambiental y económica del desarrollo sostenible (véase cuadro 1).

Los comités pueden integrar grupos de trabajo para atender los asuntos que consideren pertinentes, así como propiciar la mayor pluralidad de perspectivas posible, a fin de ser inclusivos (Gobierno de México et al., 2022).

¿A qué responden estos cambios en la institucionalidad nacional? Conviene retomar aquí las reflexiones del que hasta hace unas semanas fue el secretario Técnico del Consejo Nacional, maestro Alfredo González Reyes,<sup>3</sup> quien señala la relevancia de tener una mirada compleja que evite una aproximación mecanicista o positivista sobre el desarrollo. Desde su perspectiva, es fundamental tomar en cuenta los procesos políticos nacionales, marcados por dinámicas sociales y económicas que tienen su propio lenguaje. En este sentido, señala la importancia de entender que la Agenda es un horizonte al que se desea llegar, no es, en sus palabras, una *checklist*.

El cambio del Secretariado Técnico del Consejo a la Secretaría de Economía se da en plena pandemia y en el marco de la crisis climática en el mundo. En la perspectiva de Alfredo González, este cambio respondió a una oportunidad crucial. Se trata de insertar la mirada de la sostenibi-

<sup>3</sup> Entrevista a Alfredo González Reyes, exsecretario técnico del Consejo Nacional, 6 de junio de 2022.



Cuadro 1. Comités de trabajo para la implementación, seguimiento y evaluación de la Agenda 2030 en México

<i>Comités</i>	<i>ODS prioritarios</i>
Comité de bienestar	1: Fin de la pobreza 2: Hambre cero 3: Salud y bienestar 4: Educación de calidad 5: Igualdad de género 10: Reducción de las desigualdades 6: Paz, justicia e instituciones sólidas 17: Alianzas para lograr los objetivos
Comité de medioambiente	5: Igualdad de género 6: Agua limpia y saneamiento 7: Energía asequible y no contaminante 10: Reducción de las desigualdades 11: Ciudades y comunidades sostenibles 13: Acción por el clima 14: Vida submarina 15: Vida de ecosistemas terrestres 17: Alianzas para lograr los objetivos
Comité de economía	5: Igualdad de género 8: Trabajo decente y crecimiento económico 9: Industria, innovación e infraestructura 10: Reducción de las desigualdades 12: Producción y consumo responsables 17: Alianzas para lograr los objetivos
Comité de seguimiento y estrategia	Todos los ODS Incorpora información, insumos y comentarios de todos los demás comités para el cumplimiento de sus propósitos

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de México et al. (2022), lineamientos de operación de comités.

alidad del desarrollo, en el sentido amplio, al interior de la Secretaría de Economía, a fin de pensar la reactivación de la economía en México desde una perspectiva multidimensional e intersectorial. Otro de los cambios que él destaca es que se refuerza la posibilidad de que los comités de trabajo hagan propuestas al Consejo, fortaleciendo la idea de que se trata de espacios de deliberación política sobre el tipo de desarrollo que queremos en México. Aunque estos comités vinculan actores y coordinan acciones, González considera que es necesario ampliar la participación a organizaciones y movimientos sociales, obreros y campesinos, indígenas y sindicatos que representan a las mayorías que más sufren las consecuencias del tipo de desarrollo que ha prevalecido desde hace décadas.<sup>4</sup>

Desde estos espacios se está trabajando en la preparación de aportes sobre temas estratégicos para México, como son la economía circular, la transición energética y el sistema nacional de cuidados. Hasta aquí hemos aportado algunos rasgos relevantes de la Agenda 2030 desde la perspectiva nacional. A continuación, analizaremos el ámbito de lo local y, particularmente, desde su implementación en el estado de Puebla.

## AGENDA 2030: EL ÁMBITO DE LO LOCAL

En el marco del Consejo Nacional de la Agenda 2030, los representantes de los estados subnacionales participan en los Comités de Trabajo y en el Comité de la Estrategia Nacional, donde cinco son representantes de entidades federativas y otros cinco de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), la cual agrupa a los gobiernos municipales y a todas las asociaciones municipalistas del país.

En el Plan de Trabajo del Consejo Nacional se establecen seis ejes de acción, algunos de ellos con el propósito de trabajar en la alineación y articulación con los gobiernos subnacionales: 1) incrementar la inversión para el desarrollo sostenible; 2) diseñar programas sectoriales derivados con base en la visión de la Agenda 2030; 3) orientar el trabajo de los Consejos Estatales de la Agenda 2030; 4) acompañar a las legislaturas para la creación de leyes sostenibles; 5) Comités de Trabajo del Consejo

<sup>4</sup> Alfredo González Reyes, entrevista citada.

Nacional de la Agenda, y 6) mantener un enfoque territorial e implementarlo en los municipios (Gobierno de México et al., 2021, p. 18).

En el eje 3 se establece la creación de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación (OSI) de la Agenda 2030, tanto en las entidades federativas como en los municipios, los cuales tienen la función de realizar diagnósticos y coordinar las acciones para el diseño, la ejecución y evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la Agenda 2030 y sirven para vincular a los diferentes actores en el ámbito subnacional.

Otro actor importante en el Consejo Nacional es la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la cual, en 2017, instaló de manera oficial la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030. Esta Comisión tiene el propósito de ser un espacio de organización en el que los gobiernos subnacionales intercambien experiencias, coordinen acciones y desarrollen mecanismos de monitoreo y seguimiento para la consecución de los ODS.

En el ámbito legislativo, y con el fin de transversalizar el enfoque de sostenibilidad en los gobiernos subnacionales, se vincularon los principios de la Agenda 2030 con las leyes de planeación estatal.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) creado por el gobierno de López Obrador, los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE) se consideran las instancias ideales para ser los OSI en cada entidad. Asimismo, los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) son instancias que pueden funcionar como OSI en los municipios. En ambos casos se trata de espacios multiactor para la planeación del desarrollo.

Como se puede observar, en teoría existe la institucionalidad necesaria para la planeación, implementación y seguimiento de la Agenda 2030 en las entidades federativas y municipios. Sin embargo, no es posible negar algunas problemáticas de carácter estructural, que juegan un papel fundamental en la implementación de la agenda en el ámbito local. Una de ellas es el factor financiero, dada la desigual disponibilidad de recursos económicos tanto en los estados como en los municipios. Los municipios dependen en última instancia de la bolsa federal, tienen baja inversión, baja recaudación fiscal y limitado acceso al crédito.

Otra problemática son las capacidades instaladas tanto en el personal de la administración pública estatal como en la municipal sobre el conocimiento y manejo de la Agenda y de los ODS, de metodologías, he-

ramientas e instrumentos para su implementación que pueden afectar directamente su desempeño, profesionalización e incidencia, así como en la generación de resultados e impactos. Por otro lado, está la consabida rotación de personal que se presenta ante los cambios de gobierno (cada tres años), lo que implica una inevitable curva de aprendizaje, así como la pérdida de experiencia acumulada y continuidad. Todas estas problemáticas generan efectos diversos en la consecución de la Agenda y de los ODS.

Los estados cuyos municipios sobresalen por tener mayor proporción de servidores públicos sin estabilidad en el empleo son: Tlaxcala, Oaxaca, Tamaulipas, Puebla, Chiapas, Yucatán e Hidalgo (INEGI, 2020c citado en Gobierno de México et al., 2021, p. 38). Este dato es relevante para la localización de los ODS, ya que significa que cada vez que cambian administraciones municipales, dos terceras partes de sus empleados se van y con ellos la experiencia y conocimiento adquiridos (Gobierno de México et al., 2021, p. 38).

### *Implementación de la Agenda 2030 en el estado de Puebla*

El gobierno de Puebla está en el periodo constitucional 2019-2024. El Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2019-2024 establece como prioridad cumplir con los compromisos ante la ciudadanía poblana y es en ese marco que se contribuye al cumplimiento de los ODS (Gobierno de Puebla, 2019).

El PED incorpora objetivos, estrategias y líneas de acción, así como indicadores estratégicos y esquemas de regionalización; considera indicadores de igualdad de género y atención a los pueblos indígenas, y parte de un enfoque de derechos que coincide con los planteamientos de la Agenda 2030 (Gobierno de Puebla, 2019).

La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla manda en su artículo 35 que los documentos rectores y derivados del PED deberán “estar alineados con el Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Estatal de Desarrollo y contribuir al cumplimiento de los objetivos globales de los acuerdos y tratados que a nivel internacional haya suscrito México” (Gobierno de Puebla, 2020, p. 21). El proceso de planeación

estatal combina tres niveles: el estratégico, el táctico y el operativo, y ha establecido un esquema de planeación con cuatro ejes de gobierno, cuatro enfoques transversales y un eje especial, como se muestra en la figura 1. El PED se alineó con la Agenda 2030 y los ODS, como se muestra en la figura 2.

El gobierno del estado de Puebla identifica su contribución con 110 metas de las 159 que integran los 16 ODS aplicables en Puebla,<sup>5</sup> con 792 acciones que contribuyen de forma complementaria o indirecta a dichas metas. Se tienen 1 220 indicadores alineados<sup>6</sup> a los 16 ODS y 129 indicadores desagregados a nivel municipal para 74 metas de 16 ODS (entrevistas realizadas en la Subsecretaría de Planeación, llevadas a cabo el 27 de abril y 9 de mayo de 2022). A manera de ejemplo, en la figura 3 se ilustra la forma en la que se han alineado los ODS en el eje 1, que se refiere a la seguridad pública, justicia y Estado de derecho del PED.

Como puede observarse, el gobierno de Puebla ha trabajado bajo un esquema de incorporación, seguimiento y contribución a la Agenda 2030, el cual es coordinado desde la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado, mismo que se traduce en 100 programas derivados, con sus respectivos indicadores, entre los que se encuentran los sectoriales, especiales, institucionales y regionales.

Paralelamente, se consideran 32 regiones en la entidad en las que se implementan proyectos regionales, considerando los contextos de cada una, incorporando la información estadística y geográfica e identificando interrelaciones entre los municipios, así como sus fortalezas y áreas de oportunidad a fin de impulsar el crecimiento equilibrado y el fortalecimiento de los municipios de la entidad.

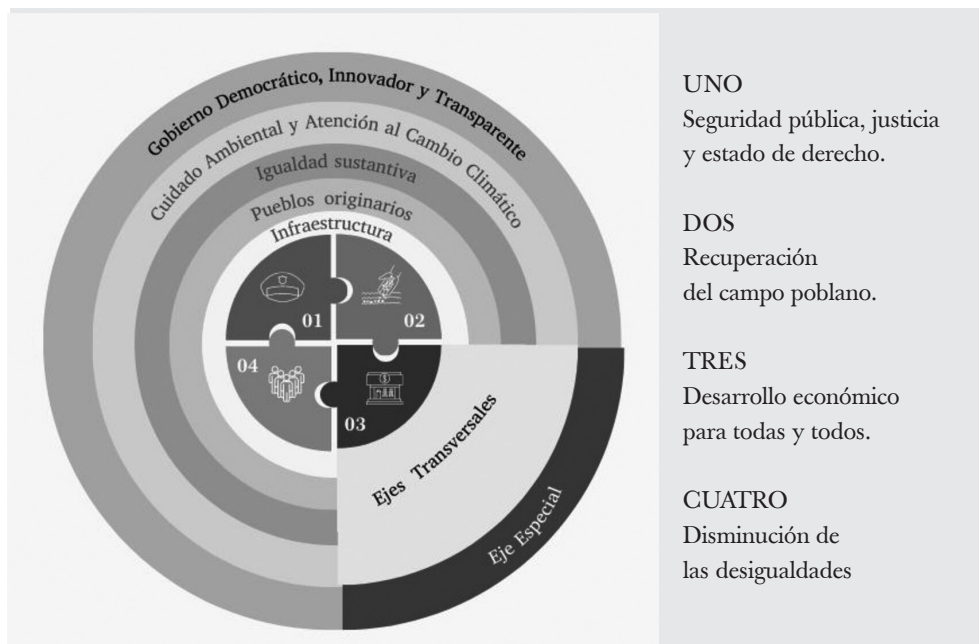
El gobierno estatal promueve la incorporación de los ODS en los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) mediante el enfoque de desarrollo sostenible y de igualdad sustantiva, teniendo como prioridades el bienestar social, el crecimiento económico y el cuidado ambiental en beneficio de la población de los municipios (Gobierno de Puebla, 2021). Para tal efecto, el gobierno estatal formuló la Guía para la Elaboración

<sup>5</sup> Puebla no considera el ODS 14: vida submarina.

<sup>6</sup> Los criterios utilizados para la selección de indicadores fueron: homologación, periodicidad, accesibilidad, comparabilidad, estandarización, relevancia, pertinencia, y sustitución y unificación. Secretaría de Planeación y Finanzas-Subsecretaría de Planeación (2022a).

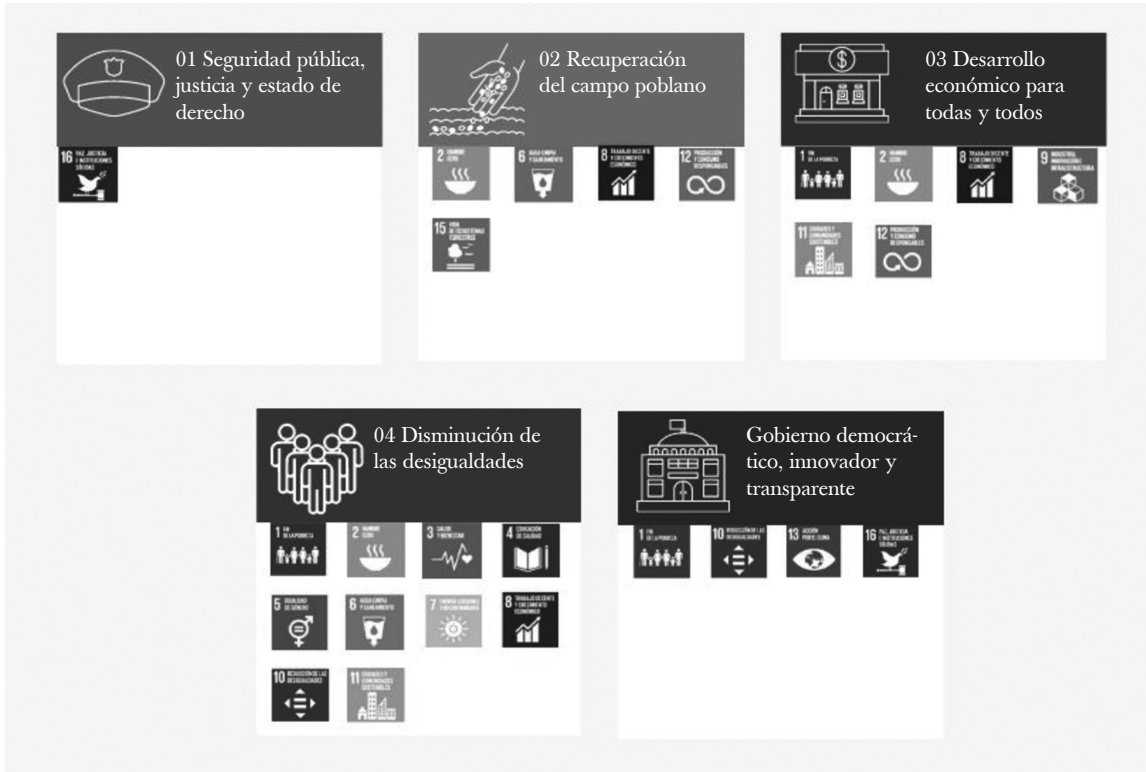
Figura 1. Proceso de Planeación estatal

Ejes de gobierno  
Desarrollo estratégico regional



Fuente: Gobierno de Puebla (2019).

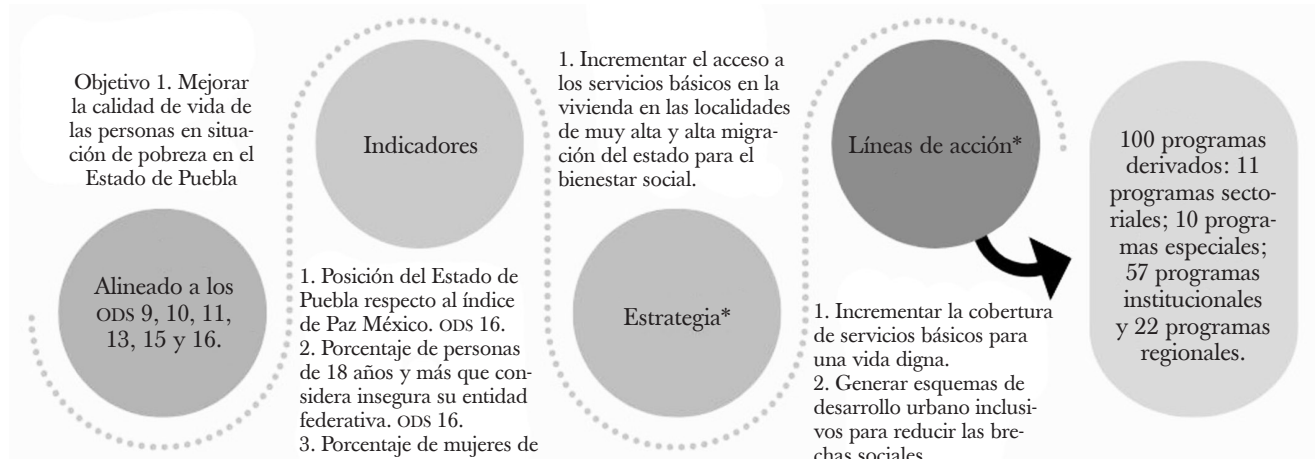
Figura 2. Vinculación del PED con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas (s. a.).

Figura 3. Alineación de los ODS al PED

Eje 1. Seguridad pública, justicia y estado de derecho.



\* Sólo se mencionan algunas para ejemplificar.

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas realizadas en la Subsecretaría de Planeación, llevadas a cabo el 27 de abril y 9 de mayo de 2022; Gobierno de Puebla/Secretaría de Planeación y Finanzas (s. a.) y Secretaría de Planeación y Finanzas-Subsecretaría de Planeación (2022b).



de Planes Municipales de Desarrollo 2021, cuyos componentes se describen en la figura 4. En dicha Guía se plantea que:

la planeación debe partir del reconocimiento del contexto local, así como de las prioridades y capacidades del propio municipio. El proceso de localización de la Agenda 2030 es piedra angular del desarrollo sostenible [...] la Agenda 2030 de trasfondo tiene una vinculación transversal entre ODS, por lo que las acciones que lleve a cabo el ayuntamiento pueden tener contribución directa e indirecta a más de una meta y posiblemente a más de un ODS, en ese sentido será conveniente hacer un análisis del impacto que se busca generar con cada línea de acción (Gobierno de Puebla, 2021, p. 41).

También se creó el Plan de acción 2020-2030 para la implementación de la Agenda 2030 a través de las acciones que instrumentan las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.<sup>7</sup>

En lo que respecta específicamente a la institucionalización de la Agenda 2030 en Puebla, el OSI se encuentra instalado en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP), que es el órgano máximo en materia de planeación en el estado. Se trata de un órgano público, colegiado e interinstitucional en materia de planeación, cuyos objetivos fundamentales son promover y coadyuvar a la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas sectoriales, especiales y regionales, mediante la participación del sector público, social y privado, en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática. El COPLADEP cuenta con cuatro subcomités sectoriales y nueve especiales, entre estos últimos se encuentra el Subcomité Especial de Atención a la Agenda 2030, como se muestra en la figura 5.

El COPLADEP ha desarrollado la página web Planeader,<sup>8</sup> desde la cual se concentra la información relacionada con la estructura, mecanismos y documentos que dan cuenta del trabajo llevado a cabo desde el gobierno estatal en materia de planeación para el desarrollo.

<sup>7</sup> Véase el portal “Agenda 2030” en <http://agenda2030.puebla.gob.mx/>

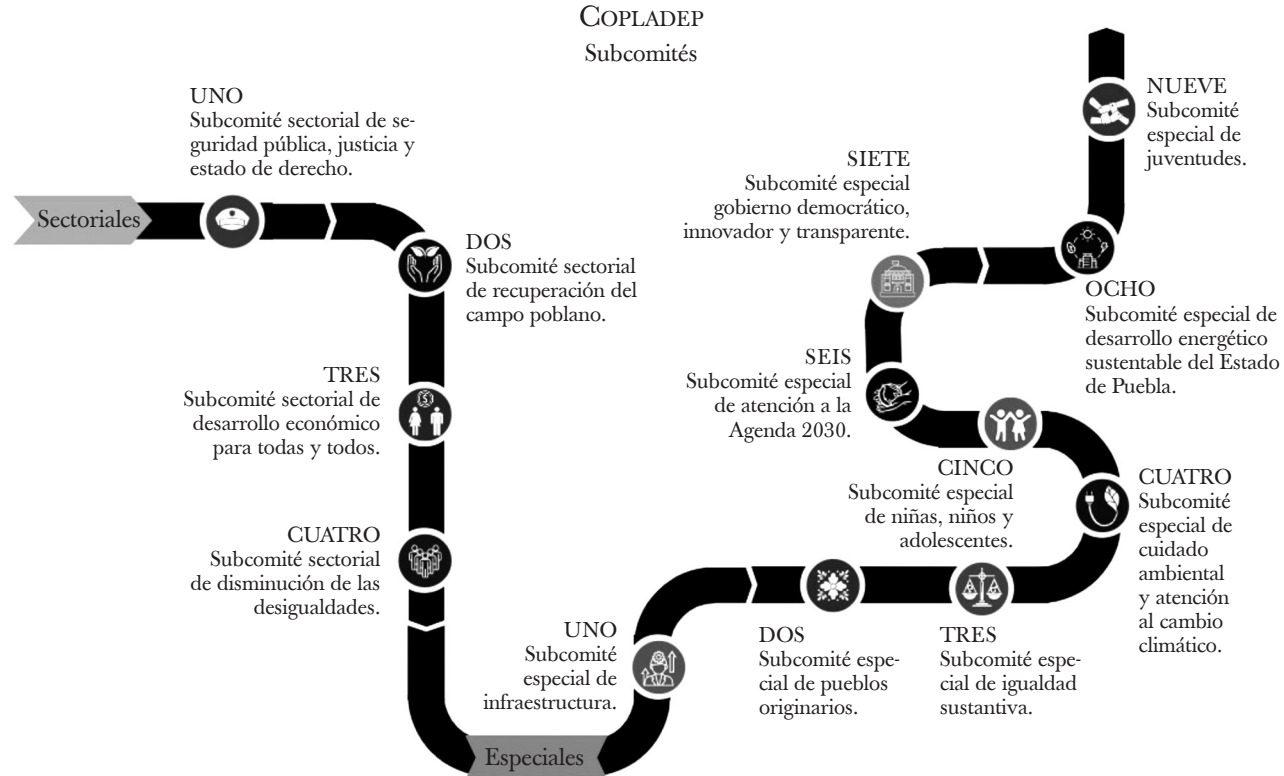
<sup>8</sup> Véase Planeader en <https://planeader.puebla.gob.mx>

Figura 4. Componentes para el diseño de los PMD



Fuente: Gobierno de Puebla (2021).

Figura 5. Subcomités del COPLADEP



Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas (s. a.).

Como puede observarse, el Subcomité Especial de Atención a la Agenda 2030 forma parte del COPLADEP y tiene como objetivo fortalecer las acciones de seguimiento y evaluación para la atención de la agenda 2030 en Puebla, con la participación de los sectores público, social y privado. Algunas de las acciones que se llevan a cabo en este subcomité son: fortalecer la vinculación y la articulación con actores estratégicos; impulsar esquemas de vinculación con instituciones, organismos nacionales e internacionales, sectores académico y privado, para la instrumentación de acciones bajo un enfoque de desarrollo sostenible; la Semana del Desarrollo Sostenible 2022, donde se pretende proveer espacios de difusión de las acciones, programas y proyectos más representativos que contribuyen al Desarrollo Sostenible del Estado y el seguimiento a la incorporación al enfoque de Desarrollo Sostenible en los PMD, a través de esquemas de identificación y de seguimiento de estos instrumentos de planeación. También se cuenta con un “Esquema de Seguimiento a la atención de la Agenda 2030 en Puebla” (Gobierno de Puebla. Secretaría de Planeación y Finanzas, 2021).

En el ámbito municipal existen los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), los cuales tienen la función de ser espacios participativos para la elaboración de los PMD. Cabe señalar que, en ocasiones, no se tienen instalados o no se reporta en lo inmediato su instalación al gobierno estatal, o bien, aunque estén instalados, no siempre entran en funcionamiento. En el caso de Puebla se calcula que en 2022 están instalados aproximadamente 27 COPLADEMUN de los 217 municipios.

Por otro lado, desde la Secretaría de Planeación y Finanzas se creó el Sistema de Información para el Seguimiento a la Planeación y Evaluación del Desarrollo (SPED),<sup>9</sup> que es una herramienta con la que se siguen los avances de los indicadores (estratégicos, sectoriales, especiales, institucionales y regionales), de acuerdo con el PED y con los programas gubernamentales vigentes.

Es así como han ido evolucionando la institucionalidad y la normatividad para la implementación de la Agenda 2030 en el estado de Puebla. Veamos a continuación la percepción que tienen diversos actores al respecto.

<sup>9</sup> Véase SPED en: <http://sped.puebla.gob.mx/agenda.php>

## DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA: LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES EN EL ESTADO DE PUEBLA

Hemos visto, en un análisis que va de lo general a lo particular, que en el ámbito de la institucionalización para la implementación de la Agenda 2030, se han dado pasos importantes en términos de la creación del andamiaje institucional y de la normatividad para propiciar la incorporación del enfoque de la Agenda en los procesos de planeación del desarrollo en los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, las entrevistas realizadas en Puebla nos muestran que, más allá de los lineamientos para la alineación de los planes de desarrollo a los ODS, en términos prácticos, la implementación en el ámbito local enfrenta algunas dificultades y desafíos.

Tal y como señala el subsecretario de planeación de la Secretaría de Planeación y Finanzas: “El reto de la implementación de la Agenda 2030 se complica en la medida que avanza en el nivel local.”<sup>10</sup> Y, ciertamente, la Secretaría de Planeación y Finanzas desempeña un papel central, no sólo en cuanto a garantizar la alineación del PED a la Agenda 2030, sino también en cuanto al seguimiento, monitoreo y evaluación. “Nosotros somos una instancia técnica, es por eso que aquí recae el Subcomité de Atención a la Agenda 2030 y nosotros, al ser la instancia máxima de planeación a nivel estatal, también coordinamos el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, que es el COPLADEP.”<sup>11</sup>

nosotros como gobierno estamos atendiendo los derechos de la población, en consecuencia, estamos contribuyendo a cumplir con los ODS de la Agenda 2030 [...] Por ejemplo, el programa sectorial de desarrollo rural tiene “X” línea de acción, en esa línea de acción intervienen diversas instituciones, y cada institución tiene un esquema de contribución a metas específicas de la agenda 2030. A lo que voy es que nuestro PED es el referente estratégico a través del cual llegamos a las metas de los ODS y no al revés.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Entrevista al subsecretario de planeación de la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado de Puebla, Alejandro González Roldán, 9 de mayo de 2022.

<sup>11</sup> Alejandro González Roldán, entrevista citada.

<sup>12</sup> Alejandro González Roldán, entrevista citada.

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar los efectos de la pandemia por la COVID-19 en la implementación de la Agenda 2030 en este estado. El balance que hace el gobierno estatal, específicamente desde la Subsecretaría de Planeación,<sup>13</sup> es que impactó en el alcance del conjunto de indicadores vinculados a los ODS. Algunos de los efectos de dicha pandemia son el incremento de la pobreza en 4.4%, pasando de 54% en 2018 a 62.4% en 2022, aumentando así la población en línea de pobreza extrema, al no contar con ingresos suficientes para adquirir la canasta básica alimentaria. En lo que respecta a la alimentación, también se detectó que en 2018 había una carencia en el acceso a la alimentación nutritiva y de calidad de 24.5%, pero en 2020 pasó a 30.8%, incrementando sobre todo la inseguridad alimentaria moderada. Como consecuencia de la pandemia, destacan también las modificaciones al sistema de salud federal que generaron afectaciones sobre todo en las personas sin empleo, al no tener acceso a servicios de salud. Por último, se identifica otra afectación en el ámbito educativo, ya que el porcentaje de población de tres a 21 años que no asistió a la escuela pasó de 14.7% en 2018 a 17.2% en 2020, tanto por abandono escolar como por rezago educativo; además de que disminuyó la matrícula escolar. Asimismo, se identificó que prevalece un rezago tecnológico significativo con sólo tres hogares de cada diez con un equipo de cómputo. Sin duda el sector económico también tuvo afectaciones significativas, dado que en 2019 la tasa de desocupación pasó de 2.5% a 6% en 2020.

No obstante, y ante este contexto adverso generado por la pandemia por la COVID-19, las secretarías del estado de Puebla han trabajado de acuerdo con sus competencias en el cumplimiento de la Agenda 2030. Desde la perspectiva de la Secretaría del Bienestar y, particularmente, de la Subsecretaría de Opciones Productivas, hay una clara contribución a los ODS a través de programas como el de Coinversión y el Programa Integral Alimentario. En el primero “trabajamos a través de detonar proyectos sostenibles con Asociaciones Civiles, por ejemplo, producción de maguey, bisutería y otros temas, a fin de generar empleo e ingresos”. En cuanto al programa alimentario, operan en las 32 regiones de la entidad, a través del suministro de producto lácteo y de la instalación de módulos

<sup>13</sup> Entrevista al subsecretario de planeación de la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado de Puebla, Alejandro González Roldán, 6 de enero de 2022, en línea.

productivos en los que se cultivan hortalizas, peces, conejos y gallinas ponedoras, con asesoría técnica.

Muchos de estos programas vienen implementándose desde hace tiempo en Puebla y otras entidades. Cuando preguntamos sobre qué era diferente, respondieron: “Lo que ha marcado la diferencia es que hemos involucrado a la población desde el principio. No se trata de llegar, instalar y cumplir como Secretaría. La gente participa, se enamora del programa, lo adopta como suyo [...] ya hay 166 módulos instalados y funcionando en diversas regiones. ¿Qué es diferente? La calidad del acompañamiento que ofrecemos.”

Entre los obstáculos señalan la falta de polígonos de atención prioritaria, la prevalencia de un enfoque federal más que local en cuanto a las estrategias de atención a la pobreza y la dispersión poblacional, “en el estado de Puebla hay 6 223 localidades con menos de 2 500 habitantes; 4 323 localidades tienen menos de 249 habitantes”.<sup>14</sup>

Sin embargo, las personas entrevistadas de las cuatro subsecretarías coincidieron claramente en que uno de los principales problemas es la falta de información. “Los ayuntamientos no tienen idea de qué es la Agenda 2030, mucho menos van a tener idea de cómo vincular sus acciones con los indicadores.”<sup>15</sup>

Una de las estrategias exitosas implementadas por la Subsecretaría de Desarrollo Rural es la de diagnósticos participativos. “Convocábamos a la gente de los municipios a un punto de encuentro de alguna de las regiones. Pedíamos que estuvieran los responsables de desarrollo rural de cada municipio, los regidores relacionados con agricultura y ganadería, algunos empresarios y productores, entre otros.”<sup>16</sup> A través de los diagnósticos pudieron constatar que la gente identificaba los problemas, pero también las soluciones. A partir de ello han podido sentar las bases para el diseño de una política pública para el eje 2 del PED, que consiste en la recuperación del campo poblano.

Con base en los resultados de los diagnósticos, la Secretaría de Desarrollo Rural trabaja en diez programas. Al respecto, el subsecretaria-

<sup>14</sup> Entrevista con la subsecretaria de opciones productivas de la Secretaría del Bienestar, Elsa María Ruiz Betanzos, 10 de mayo de 2022.

<sup>15</sup> Alejandro González Roldán, entrevista citada.

<sup>16</sup> Entrevista al subsecretario de Desarrollo Rural, Óscar Hernández Fernández, 10 de mayo de 2022.

rio Óscar Hernández Fernández mencionó que el director del Colegio de Postgraduados de Montecillo, doctor Juan Antonio Villanueva Jiménez, les dijo lo siguiente: “nos interesa trabajar con Puebla, porque es el único estado en el que hemos identificado que hay una política real para la recuperación del campo, sin estar esperando a ver qué llega de la federación”.

El subsecretario afirmó que la Secretaría de Desarrollo Rural contribuye a cumplir catorce de los 16 ODS adoptados por el gobierno estatal. Las escuelas de campo han sido claves en la estrategia, pues contribuyen a ofrecer asesoría técnica a los productores respecto a diversos cultivos, además de que generan conocimiento en convenio con investigadores del Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla.

Por su parte, el subsecretario de Gestión Ambiental y Sustentabilidad Energética de la Secretaría de Medio Ambiente, Santiago Creuheras Díaz, considera que uno de los principales avances tiene que ver con la transversalidad, sobre todo en materia de cambio climático, de adaptación y de todo lo que refiere a la gestión ambiental. Ello, en su perspectiva, contribuye sustantivamente al cumplimiento de distintos ODS. Destaca que, en cuanto a la gestión de residuos e impacto ambiental, “estamos estableciendo una política pública diferente de lo que había antes, sabemos que todos los rellenos sanitarios no solamente del estado sino del resto del país se encuentran desbordados y estamos trabajando en ello, con nuevas propuestas”.<sup>17</sup> Uno de los aspectos que destaca es la capacitación a los municipios en materia de gestión ambiental y sustentabilidad energética. Al respecto, han elaborado manuales y organizan sesiones de capacitación con el apoyo de la cooperación internacional.

Yo creo que uno de los grandes vacíos que hay en los gobiernos subnacionales es la ausencia de plataformas de política pública para desarrollar muchas de las cosas que se proponen, entonces nosotros nos hemos dado a la tarea de tratar de construir ese andamiaje de política pública desde la estrategia estatal. Bueno, primero desde el Plan Estatal de Desarrollo, luego desde el Programa de Eficiencia Energética y del de Energía en Transición. Esto lo hicimos con apoyo de la GIZ.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Entrevista al subsecretario de Gestión Ambiental y Sustentabilidad Energética de la Secretaría de Medio Ambiente, Santiago Creuheras Díaz, 10 de mayo de 2022.

<sup>18</sup> Santiago Creuheras, entrevista citada.



En suma, podríamos afirmar que, desde la perspectiva del gobierno estatal, hay claridad en cuanto a cómo se está contribuyendo a la implementación y seguimiento de la Agenda 2030, y aunque de inicio los avances y las acciones no están necesariamente expresadas “en clave de Agenda 2030”, se cuenta con un andamiaje institucional e instrumentos que permiten a este gobierno estatal hacer la vinculación de sus acciones con los ODS y, en algunos casos, reportar la medición correspondiente. Asimismo, este andamiaje institucional ha apuntalado la alineación de la Agenda mediante objetivos, estrategias y líneas de acción, así como indicadores estratégicos y esquemas de regionalización; cuenta con un marco legislativo a través de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla; se ha creado el COPLADEP y un subcomité específico de la Agenda 2030; se han identificado partidas del presupuesto público vinculadas al cumplimiento de la Agenda y creado un instrumento de seguimiento y evaluación (como el SPED) para identificar avances y resultados.

En lo que refiere específicamente a los gobiernos municipales, se constató, a partir de las entrevistas realizadas a servidores públicos de los municipios de Puebla, Tehuacán y Zacatlán,<sup>19</sup> que se está impulsando dicha alineación y apropiación de la Agenda en este nivel de gobierno y que, en el discurso, existe el compromiso institucional de contribuir al cumplimiento de los ODS desde estos actores subnacionales.

El gobierno municipal de Puebla opera a través de grupos o consejos técnicos, con apoyo del Cabildo y, conjuntamente, desarrollan una ruta de seguimiento a la Agenda 2030. “Todas las dependencias están obligadas a hacerlo, eso también es algo muy importante. Hay gran voluntad, no solamente de dientes para afuera. El gobierno municipal quiere ser un actor preponderante en la consecución de los objetivos.”<sup>20</sup>

El municipio ha impulsado una acción importante para la alineación a la Agenda que consiste en etiquetar las líneas de acción de su PMD, pero en un nivel específico con un distintivo llamado “Etiqueta ODS”, la cual indica que cierta línea de acción está alineada con una meta de los

<sup>19</sup> Entrevistas realizadas al maestro Daniel Tapia y la maestra Marcela García, del Instituto de Planeación del municipio de Puebla; al licenciado Jesús Munguía Villeda, del municipio de Tehuacán y al arquitecto Juan Morales Hernández y al licenciado Juan Manuel López Arroyo, del municipio de Zacatlán, los días 9 y 11 de mayo de 2022, ciudad de Puebla.

<sup>20</sup> Entrevista al maestro Daniel Tapia, coordinador general y a la maestra Marcela García, analista consultivo del gobierno municipal, 11 de mayo de 2022.

ODS, y se puede identificar de forma clara en su PMD 2021-2024,<sup>21</sup> donde se alinean tanto los ejes de gobierno como las líneas de acción de los enfoques transversales y las estrategias, indicándolos entre paréntesis (por ejemplo los ODS 5.2, 8.3, 11.2). Con ello “llegamos al nivel de especificidad necesario para poder rastrear, en la ejecución de las acciones, cuáles pueden o no tener una relación directa con algún ODS”.<sup>22</sup> Esta práctica permite visibilizar la alineación de planes de desarrollo, desde lo local, con la Agenda 2030.

Por su parte, el gobierno municipal de Tehuacán enuncia la importancia de contar con algunas herramientas como la Guía para la Elaboración de los Planes Municipales, que hizo la Subsecretaría de Planeación para alinear los Planes Municipales de Desarrollo al PED. Asimismo, reconoce la obligación que tienen los gobiernos municipales de cumplir con la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla y la Ley Orgánica Municipal de este estado, ya que valora que todo ello es un “primer cimiento para institucionalizar los ODS”.

Otro aspecto interesante es la reestructuración operativo-jurídica que se ha llevado a cabo en el gobierno municipal de Tehuacán. Para funcionar de manera eficiente, crearon una Coordinación Municipal de la Agenda 2030, lo cual contribuye a la alineación, así como a la apropiación e institucionalización en el ámbito local.

En el caso del municipio de Zacatlán, “pueblo mágico”, mencionaron un ejemplo que ilustra cómo consideran estar contribuyendo al ODS 11, ciudades y comunidades sostenibles, y es a través de la mejora de infraestructura peatonal en las banquetas para que las personas puedan transitarlas de mejor manera y así propiciar la inclusión.

Otro actor que ha contribuido de manera importante en el trabajo para la alineación y apropiación de la Agenda 2030 es la Cooperación Internacional (GIZ): “hemos visto que los gobiernos locales están interesados en tener visibilidad y proyección a nivel estatal, nacional ODS a través de la integración económica, y concretamente la lucha contra la desigualdad”.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Véase en [https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/Municipales2021/Puebla\\_PMD\\_2021-2024.pdf](https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/Municipales2021/Puebla_PMD_2021-2024.pdf)

<sup>22</sup> Daniel Tapia y Marcela García, entrevista citada.

<sup>23</sup> Entrevista al asesor técnico del proyecto PROFIL de GIZ-Puebla, Jesús Vega Macip, 9 de mayo de 2022.

Sin embargo, una agencia internacional como la GIZ tiene claro que su trabajo es contribuir, coadyuvar, fortalecer y complementar iniciativas y acciones, pero siempre enmarcadas en las necesidades, intereses y prioridades de los actores nacionales y subnacionales, y que no les es posible llevar a cabo acciones sin el aval, la aprobación y la adecuada coordinación con estos: “donde el gobierno mexicano siente que necesita meterle más fuerza, solicita el apoyo al gobierno alemán [...] lo que no queremos es que se les haga a un lado y se cierren las puertas. [...] nos interesa mucho trabajar de manera conjunta”.<sup>24</sup>

Por ejemplo, la GIZ trabaja sobre el tema migratorio en el estado de Puebla en coordinación con la Secretaría de Gobernación, concretamente con el Instituto Poblano de Asistencia al Migrante (IPAM), con quien comparte oficinas. Otro actor que juega un papel importante es la academia. “El TEC siempre ha trabajado en el marco de la Agenda 2030. Sobre todo, el modelo TEC 21 está muy ligado a los ODS a través de estudiantes que formulan proyectos específicos que den solución a una problemática concreta [...] por ejemplo, la de mujeres emprendedoras de zonas rurales [...] En el modelo TEC 21 los proyectos están involucrados, sí o sí, con los ODS.”<sup>25</sup>

A lo largo de las entrevistas identificamos tres desafíos, considerando la autonomía de los gobiernos municipales: la voluntad política del presidente municipal en turno; el presupuesto disponible y en qué acciones se decide invertirlo, y el periodo de gobierno de tres años, lo que los coloca en la imperante necesidad de mostrar resultados de impacto en el corto plazo.

no sabemos en muchas ocasiones qué *chip* traiga el Presidente Municipal entrante, o si entiende la importancia de cumplir con los compromisos internacionales. Porque un presidente municipal que dura tres años tiene que hacer acciones inmediatas [...] necesitamos que ellos nos hagan un poco de caso a nosotros, al personal técnico de planeación, para alinear el tema operativo con el presupuestal y con la toma de decisiones, porque en

<sup>24</sup> Jesús Vega Macip, entrevista citada.

<sup>25</sup> Entrevista a la profesora del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Puebla (ITESM), María Fernanda Lapuente Méndivil, 9 de mayo de 2022.

cada informe de gobierno tenemos que decir cómo estamos cumpliendo con la Agenda 2030.<sup>26</sup>

Otro aspecto importante, y que fue identificado por los gobiernos municipales, se refiere a las capacidades instaladas (profesionales y técnicas), así como a la experiencia de las personas que forman parte de la administración pública en este nivel de gobierno, ya que, de lo contrario, puede ser una limitante significativa que desfavorece el logro de los objetivos. De particular relevancia es el conocimiento del ámbito internacional.

lo que hemos estado subrayando con los organismos internacionales es que unidos podemos generar muchos más cambios que si estamos separados [...] por eso es importante que se pueda trabajar un federalismo fundamentado en una perspectiva metropolitana donde la cooperación internacional tendría que ser un tema transversal. También se requiere la capacitación de funcionarios medios y operativos acerca de la relevancia de la Agenda 2030.<sup>27</sup>

De igual manera, la GIZ en Puebla reconoce que, en México, y concretamente en Puebla, existen capacidades instaladas en los actores sociales, tanto públicos como privados, para la consecución de los ODS. Sin embargo, la autonomía de los municipios es un asunto muy sensible, pues si las autoridades perciben que sus intereses y prioridades no son tomados en cuenta, o que ciertas decisiones están siendo impuestas, se pueden suspender las negociaciones o la continuidad de las acciones, aunque ello implique la interrupción del financiamiento por parte de la Agencia.

ellos (refiriéndose a los gobiernos) tienen la idea de que algunas agencias internacionales tratan de imponer agendas, entonces eso lo hemos tratado de ir cambiando, pero ya hay como una especie de herida; hay casos en

<sup>26</sup> Entrevista al arquitecto Juan Morales Hernández, director de Planeación e Inversión y al licenciado Juan Manuel López Arroyo, extitular de la Unidad de Planeación y Relaciones y ex-presidente municipal interino del gobierno municipal de Zacatlán, Zacatlán, 9 de mayo de 2022.

<sup>27</sup> Entrevista a Daniel Tapia y Marcela García, del Instituto de Planeación del municipio de Puebla.

los que proponemos algo y genera rechazo [...] entonces hemos tratado de ser muy cuidadosos en decir no, no queremos imponer agendas. A veces nos dicen: es que ustedes ya se están adelantando sin avisarnos.<sup>28</sup>

De modo que complementar, armonizar y trabajar, partiendo de las necesidades, intereses, prioridades y de las capacidades instaladas en los actores nacionales y subnacionales por parte del o los actores externos que trabajan la ayuda al desarrollo, como es el caso de la GIZ, son aspectos fundamentales que incluso son también buenas prácticas para lograr avances favorables en la toma de decisiones, coordinación, implementación, evaluación e identificación de lecciones aprendidas para adoptar e implementar acuerdos internacionales como la Agenda 2030 y los ODS.

Los gobiernos municipales coincidieron en la necesidad de trabajar en la generación de esquemas de gobernanza e inclusión multiactor para la implementación de la Agenda 2030.

En Puebla hay un gran desconocimiento acerca de la Agenda 2030 y los ODS por parte de medios de comunicación, cámaras empresariales y sociedad civil [...] el tema no está en la agenda pública [...] es un área de oportunidad para las instancias internacionales el que se pueda focalizar más en la Agenda [...] al final nosotros ya vamos y venimos, pero la ciudadanía se queda, y es la que tendría que adoptar estas instancias y llevarlas a la práctica para incidir.<sup>29</sup>

Esta valoración coincide con la de la organización de la sociedad civil denominada Puente Ciudadano A. C. que considera que en Puebla existe un escaso tejido social y poca participación e incidencia ciudadana, lo que no contribuye a hacer contrapesos ante los gobiernos y tampoco a la exigibilidad de derechos ni a la rendición de cuentas, menos aún a la apropiación e implementación de la Agenda. Incluso opina que la Agenda es vista, más bien, como un asunto del gobierno y que es su compromiso y responsabilidad cumplir con ella.

<sup>28</sup> Jesús Vega Macip, entrevista citada.

<sup>29</sup> Daniel Tapia y Marcela García, entrevista citada.

tenemos el mandato de nuestro gobierno porque nuestro gobierno adoptó la Agenda [...] pero ¿en qué medida mis acciones (como organizaciones de la sociedad civil) realmente están siendo atravesadas por esa perspectiva integral, multinivel, multiactor y la gobernanza? [...] quizá hay temor en que la Agenda se convierta en una plataforma de exigencia para el gobierno y por eso se evita la participación de las organizaciones civiles y no las involucran.<sup>30</sup>

Algunas organizaciones proponen que se difunda la Agenda 2030 con las y los “influencers”, quienes ya tienen conexión con las juventudes, para que ayuden a posicionar ciertos temas como el medioambiente y les exhorten a asumir un papel más activo para su incidencia. Para actores como el ITESM-Puebla, la gobernanza es un tema importante en la escuela de ciencias sociales y gobierno, en donde se trabaja en iniciativas en torno a comunidades y ciudades sostenibles. Para esta institución de educación superior, concientizar en las problemáticas que plantean los 17 ODS es una tarea prioritaria.

En cuanto a la apropiación de la Agenda 2030, lo cierto es que la población en general está alejada, muy pocos saben de qué se está hablando cuando mencionamos los ODS. Se trata de aterrizar los objetivos en la vida diaria, en las escuelas primarias y secundarias, para familiarizarnos con ellos. La misma población percibe los ODS como lejanos cuando en la realidad no lo son, ya que finalmente son problemáticas que vivimos en México en nuestro día a día. La concientización sobre la Agenda, no solo por parte del gobierno, sino también de los diferentes actores no gubernamentales, es fundamental. Hay que hablarlo de una manera sencilla para que la población se apropie de los ODS.<sup>31</sup>

En suma, las voces de los distintos actores aquí expuestas dan cuenta de una diversidad de percepciones en cuanto a lo que es la Agenda 2030 y lo que ella implica. Queda claro que hay un camino largo por recorrer para que la población la conozca y se apropie de ella, cuánto

<sup>30</sup> Entrevista al director de Puente Ciudadano A. C., Arturo Villaseñor García, 10 de mayo de 2022.

<sup>31</sup> María Fernanda Lapuente Mendivil, entrevista citada.

más, para que se entienda como un instrumento que permite reflexionar sobre el tipo de desarrollo que se desea en la entidad.

## CONCLUSIONES

A partir del estudio realizado se pudo constatar que los actores subnacionales enfrentan desafíos importantes para la implementación de la Agenda 2030 y la consecución de los ODS. Es claro que el gobierno estatal de Puebla ha creado la institucionalidad necesaria y cuenta con estrategias de planeación pertinentes para lograr la alineación y apropiación de la Agenda 2030 bajo la premisa de que, en primera instancia, la prioridad es atender las demandas de la ciudadanía poblana y así, como consecuencia, se contribuye al cumplimiento de los ODS. En las secretarías de la administración pública estatal y sus respectivos equipos de trabajo existe una apropiación discursiva que se refleja en sus respectivas políticas y programas de trabajo, acordes con el PED y con la disponibilidad de recursos humanos, presupuestarios, técnicos, tecnológicos, materiales y de infraestructura. En este sentido, Puebla tiene capacidades instaladas para implementar la Agenda 2030, aunque de manera desigual en sus distintas regiones y municipios. Y es un ejemplo relevante en lo que respecta a la apropiación de la Agenda basada en una política de gobierno que busca contribuir al cumplimiento de los ODS, pero partiendo de los compromisos adquiridos con la ciudadanía poblana.

En el ámbito de los gobiernos municipales se puede concluir que la situación es más complicada. Aunque discursivamente las personas entrevistadas dan cuenta de la importancia de la Agenda 2030, aspectos como la autonomía municipal, la voluntad política de las y los presidentes municipales en turno, el periodo de gobierno de tres años, la disponibilidad de recursos y la necesidad de generar resultados con alto y pronto impacto, son factores que inciden en la pérdida de la perspectiva integral de la Agenda 2030, aspecto esencial de la misma. Es decir, sin duda alguna, las múltiples acciones que se realizan en los municipios atienden directamente problemáticas económicas, sociales y ambientales de la ciudadanía; sin embargo, por las dinámicas señaladas, resultan inconexas. Los principios de integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los ODS corren el riesgo de perderse y convertirse en lo que el secretario técnico del Consejo Nacional de la Agenda 2030 denominaba

un *checklist*. La lógica de planeación “en silos” prevalece y la transversalidad de la Agenda es un asunto de muy difícil y compleja concreción.

Desde esta perspectiva queda claro que, más allá de traducir las acciones puntuales en “clave de Agenda 2030”, de lo que se trata es de lograr una comprensión profunda de lo que la Agenda implica en términos de un concepto de desarrollo multidimensional, basado en el enfoque de derechos humanos, en donde sólo a través de la interconexión en la práctica del conjunto de temas de los ODS será posible lograr el bienestar de la población. Esto se dice fácil, pero tiene implicaciones importantes en los procesos de planeación municipal, seguimiento y monitoreo de los alcances logrados.

En este sentido, el componente pedagógico que puede detonar la Agenda 2030 resulta fundamental. La información, sensibilización y formación sobre el tipo de desarrollo que se quiere para Puebla, tanto hacia las y los servidores públicos como hacia la población en general, cobra gran relevancia. El panorama que encontramos en Puebla nos permite afirmar que, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo, la Agenda 2030 no ha permeado del todo en otros actores de la sociedad como son la academia, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, y menos aún con la población en general. Es un hecho que los gobiernos estatales y municipales reconocen que es necesario fortalecer los esquemas de gobernanza en torno a la Agenda 2030 en la entidad.

Estando a medio camino de la culminación del plazo para el cumplimiento de los ODS es pertinente y necesario promover e intensificar espacios y ejercicios de reflexión, análisis, sistematización y evaluación (cualitativa y cuantitativa), no sólo desde la academia, sino desde la multiplicidad de actores sociales, a fin de identificar las lecciones aprendidas, las prácticas exitosas, los múltiples conocimientos y saberes que, como observamos en Puebla, dan cuenta de aprendizajes, experiencias, conocimientos y metodologías que la Agenda 2030, como instrumento pedagógico y de exigibilidad de derechos, puede generar en el ámbito de lo local.

## LISTA DE REFERENCIAS

Gobierno de México (2019). *Estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México*. Recuperado de <https://www.gob.mx/agenda2030/docu->



- mentos/estrategia-nacional-de-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible-en-mexico
- Gobierno de México et al. (2021). *Informe subnacional voluntario de México 2021*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654379/VF\\_ISV\\_2\\_julio\\_2021-comprimido.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654379/VF_ISV_2_julio_2021-comprimido.pdf)
- Gobierno de México et al. (2022). *Lineamientos de operación de comités*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/779922/Lineamientos\\_de\\_operacion\\_Comites\\_CNA2030.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/779922/Lineamientos_de_operacion_Comites_CNA2030.pdf)
- Gobierno de Puebla (2019). *Plan estatal de desarrollo, Puebla 2019-2024*. Recuperado de <http://giep.puebla.gob.mx/Documentos/2018/trtrrt/PlanEstataldeDesarrollo2019-2024.pdf> [Consulta: 19 de abril de 2022.]
- Gobierno de Puebla (2021). *Guía para la elaboración de planes municipales de desarrollo 2021*. Recuperado de <https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/GuiaMunicipal/Guia%20PMD.pdf>
- Gobierno de Puebla/Secretaría de Planeación y Finanzas (s. a.). *Contenido. QR 12. Agenda 2030 Puebla*. Recuperado de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/HerramientasMunicipales1.html#modal6>
- Gobierno de Puebla/Secretaría de Planeación y Finanzas (s. a.). *Herramientas Guía Municipal*. Recuperado de <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/HerramientasMunicipales1.html>
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] México (2019). *El enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México*. Recuperado de [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques\\_transversales/PNUD\\_1.pdf](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/PNUD_1.pdf) [Consulta: 14 de mayo de 2022.]
- Sánchez, G. (2020). El andamiaje institucional para la implementación de la Agenda 2030 en México: retos para la participación de la Sociedad Civil. En G. Sosa y C. Ayala (coords.), *Alianzas para el desarrollo y la instrumentación de la Agenda 2030*. México: Instituto Mora, 2020.
- SEGOB [Secretaría de Gobernación] (26 de abril, 2017). *Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017#gsc.tab=0)
- SEGOB [Secretaría de Gobernación] (20 de julio, 2021). *DECRETO por el que se reforma el diverso por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5624321&fecha=20/07/2021#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624321&fecha=20/07/2021#gsc.tab=0)

- Secretaría de Planeación y Finanzas (s. a). *Historial de Subcomités*. Recuperado de <https://planeader.puebla.gob.mx/Subcomites.HTML>
- Secretaría de Planeación y Finanzas (s. a). *Metodología para la elaboración del plan estatal de desarrollo 2019-2024*. Recuperado de <https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/metodologiaped/METODOLOG%C3%8DA%20PED%202019-2024.pdf>
- Secretaría de Planeación y Finanzas (s. a). *Planeader*. Recuperado de <https://planeader.puebla.gob.mx/>
- Secretaría de Planeación y Finanzas-Subsecretaría de Planeación (2022a). *Contribución a la Agenda 2030*. Sistema de Información para el Seguimiento a la Planeación y Evaluación del Desarrollo. Recuperado de <http://sped.puebla.gob.mx/agenda.php>
- Secretaría de Planeación y Finanzas-Subsecretaría de Planeación (2022b). *Eje 1. Seguridad Pública, Justicia y Estado de Derecho*. Recuperado de [http://www.sped.puebla.gob.mx/secciones\\_ped/eje1.php](http://www.sped.puebla.gob.mx/secciones_ped/eje1.php)

## OTRAS FUENTES

- Gobierno de Puebla (2020). *Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla*. Recuperado de <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/161-ley-de-planeacion-para-el-desarrollo-del-estado-de-puebla>
- Gobierno de Puebla. Secretaría de Planeación y Finanzas (2021). *Subcomité especial de atención a la Agenda. Primera sesión ordinaria 2021*. Recuperado de <https://planeader.puebla.gob.mx/subcomites/EspecialAgenda2030/Presentaci%C3%B3n%20Primera%20Sesi%C3%B3n%202021.pdf>
- Gobierno municipal de Puebla (s. a). *Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024*. Recuperado de [https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/Municipales2021/Puebla\\_PMD\\_2021-2024.pdf](https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/Municipales2021/Puebla_PMD_2021-2024.pdf)
- Secretaría de Planeación y Finanzas-Subsecretaría de Planeación (2021). *Agenda 2030*. Recuperado de <http://agenda2030.puebla.gob.mx/>

## ANEXO 1. PERSONAS ENTREVISTADAS

<i>Institución</i>	<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>
Secretaría de Planeación y Finanzas	Maestro Alejandro González Roldán	Subsecretario
	Maestro Enrique Altamirano	Director de Planeación y Desarrollo
Secretaría del Bienestar	Maestra Lizeth Sánchez García	Secretaria
	Licenciada Elsa María Ruiz Betanzos	Subsecretaria de Opciones Productivas
Secretaría de Desarrollo Rural	Doctor Óscar Hernández Fernández	Subsecretario de Desarrollo Rural
Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial	Maestro Santiago Creuheras Díaz	Subsecretario de Gestión Ambiental y Sustentabilidad Energética
	Maestro Jorge Luis Zenil Alva	Director de gestión de Cambio Climático, Ciudades Inteligentes y Transición Energética
Municipio de Tehuacán	Licenciado Jesús Munguía Villeda	Director de Planeación y evaluación de proyectos
Municipio de Zacatlán	Arquitecto Juan Morales Hernández	Director de Planeación e Inversión
	Licenciado Juan Manuel López Arroyo	Ex titular de la Unidad de Planeación y Relaciones y ex presidente municipal interino.
Instituto de Planeación del Municipio de Puebla	Maestro Daniel Tapia Quintana	Coordinador General
	Maestra Marcela García	Analista Consultivo
Cooperación Alemana, GIZ (Puebla)	Maestro Jesús Vega Macip	Asesor Técnico del Proyecto PROFIL
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)- Puebla	Maestra María Fernanda Lapuente Mendivil	Profesora del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

*Institución*

*Nombre*

*Cargo*

Puente Ciudadano A. C.

Maestro Arturo Villaseñor García

Director

Fundación Majocca y Centro

Licenciada Ángeles Conde Acevedo

Directora

Mexicano para la Filantropía (Puebla)

Secretaría de Economía del

Maestro Alfredo González Reyes

Secretariado Ejecutivo de la Agenda 2030

Gobierno de México

# EXPERIENCIAS DE SEGUIMIENTO Y REPORTE DE LA AGENDA 2030 EN MUNICIPIOS DE MÉXICO: LOS CASOS DE GUADALAJARA, MÉRIDA Y CIUDAD VALLES

Raquel Apodaca, Miriam Ordoñez  
y Sergio Vázquez Meneley

## INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 es un plan de acción global a favor de las personas, el planeta y la prosperidad aprobado en 2015 por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por lo que constituye el más reciente proyecto de gobernanza y cooperación acordado en la esfera internacional. La ONU (2015, p. 5) define a esta agenda como “un compromiso de responsabilidades comunes pero diferenciadas”, el cual regirá los programas mundiales hasta el año 2030, basándose en los principios de integralidad e indivisibilidad, ya que sus 17 objetivos y 169 metas inciden en las esferas económica, ambiental y social.

Frente a la complejidad del desarrollo sostenible, la articulación de acciones realizadas en todos los niveles de gobierno es clave, no obstante, es claro que el desarrollo acontece fundamentalmente en el territorio; es por ello que, al adoptar la Agenda 2030, los países se comprometieron a “trabajar con las autoridades y las comunidades locales para renovar y planificar nuestras ciudades y asentamientos humanos con miras a fortalecer la cohesión comunitaria y la seguridad de las personas y estimular la innovación y el empleo” (ONU, 2015, p. 10).

Estos esfuerzos, desde el enfoque teórico de la gobernanza multinivel, buscan enmarcarse en los procesos de política pública de cada país para resolver las diversas preocupaciones en torno al desarrollo, atendiendo a las necesidades existentes en los diferentes contextos, escalas o niveles. Como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(2022) sugiere, los objetivos y metas asociados a la Agenda 2030 deben responder a las características y necesidades del espacio donde se implementan; por tanto, cada territorio debe servirse únicamente de lo que le resulte conveniente y viable de realizar. Ello, para los gobiernos locales (estados y municipios), representa efectuar una localización adecuada de la Agenda 2030 en sus planes y programas públicos, con la finalidad de orientar su planeación estratégica, así como su implementación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas hacia la consecución prioritaria de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Aunado a lo anterior, las acciones que los gobiernos locales decidan poner en marcha deben responder a los principios de eficacia, efectividad y calidad acordados en el marco de la Declaración de París de 2005 y sus acuerdos derivados. En este sentido, desde el diseño de la Agenda 2030 los gobiernos firmantes se comprometieron a realizar el examen y seguimiento de sus progresos, así como reportarlos voluntariamente y de manera colaborativa con todos los actores implicados en la implementación de la Agenda 2030. De esta forma, con la finalidad de conocer sus avances y rezagos, es importante que los gobiernos locales cuenten con mecanismos de monitoreo y evaluación que les permitan medir, generar evidencias, así como transparentar y rendir cuentas sobre su desempeño y resultados.

Las capacidades instaladas de cada actor en materia de seguimiento y evaluación resultan fundamentales para cumplir con el cometido de valorar progresivamente los avances obtenidos. En casos como el de México, el desarrollo normativo y de capacidades institucionales se ha fortalecido a nivel del gobierno federal prácticamente desde la firma de la Agenda 2030; no obstante, las circunstancias en el ámbito local pueden ser diametralmente distintas, dependiendo en gran medida de los recursos, características y capacidades individuales e institucionales con las que cada gobierno cuente, pero también de la voluntad política de sus autoridades.

En 2021, pese a los estragos ocasionados por la pandemia causada por la COVID-19, los estados de Durango, Tabasco, Estado de México y Ciudad de México, así como los municipios de Mérida, Yucatán; Guadalajara, Jalisco, y Ciudad Valles, San Luis Potosí, elaboraron y presen-

taron sus respectivos Informes Locales Voluntarios (ILV).<sup>1</sup> La mayoría de estos reportes presentan las acciones que han efectuado dichos gobiernos locales para dar cumplimiento a los ODS, así como las experiencias de seguimiento, reporte e incluso evaluación que han llevado a cabo.

Allende los hallazgos integrados, los ILV también evidencian la calidad con la que los gobiernos locales realizan sus procesos de planeación estratégica, seguimiento y evaluación de políticas y programas públicos. En este sentido, el presente artículo tiene el objetivo de explorar y comprender con mayor detalle las experiencias municipales en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para el seguimiento y reporte de sus avances relacionados con la Agenda 2030. Para ello, se analizarán los casos de Guadalajara, Mérida y Ciudad Valles, los cuales fueron elegidos por ser pioneros en la elaboración de sus respectivos ILV. El análisis parte del argumento de que el seguimiento y examen de la Agenda 2030 a nivel local depende tanto de las capacidades individuales e institucionales de los gobiernos locales como de las relaciones de colaboración que establecen con otros actores no gubernamentales, es decir de las condiciones de gobernanza que logran generar para este propósito.

## LA LOCALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

Desde los orígenes de la Agenda 2030, México ha sido un actor dinámico del desarrollo sostenible, lo que se evidencia en: 1) su adhesión a la Declaración de esta agenda; 2) la elaboración de los INV de 2016, 2018 y 2021 y del Informe Subnacional Voluntario de 2021 (ISV), el cual da cuenta de la realidad de las 32 entidades federativas en esta materia; 3) la conformación de una estructura de coordinación nacional, y 4) la reforma a la Ley de Planeación de 2018 para incorporar los principios y objetivos de la Agenda 2030 y lo que podría denominarse un Enfoque Integrado de Desarrollo Sostenible (EIDS) (ONU, 2015).

<sup>1</sup> El término de Informes Locales Voluntarios se utiliza de manera genérica para referirse a los reportes que los gobiernos estatales o municipales elaboran con la intención de rendir cuentas sobre la implementación de la Agenda 2030 a este nivel. No obstante, de manera oficial, cada gobierno local decide nombrar a estos documentos de maneras diversas. Es así que, cuando se trate de un informe en particular se utilizará la forma como se le ha intitulado.

La implementación de esta Agenda 2030, así como su seguimiento y reporte, puede considerarse un esfuerzo de gobernanza multinivel debido a los varios procesos de integración y articulación de actores que se dan en distintos niveles y contextos de actuación: internacional, regional, nacional, local, territorial, comunitario, entre muchos otros. Tal como plantea Krahmman (2003), la gobernanza en principio implica fragmentación, por lo que no se refiere a un fenómeno unívoco, sino a varios que se dan a diferente escala. En línea con lo anterior, la gobernanza multinivel se despliega “en dos direcciones complementarias: una vertical y otra horizontal; es decir entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de cada uno de ellos” (CEPAL, 2017, p. 54).

Por ende, sus retos oscilan entre tres factores, el primero se refiere a la descentralización, la cual puede entenderse, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019, p. 17), como “la reconfiguración de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales hacia un rol más cooperativo y estratégico de los gobiernos nacionales/federales”. El segundo radica en la coordinación de dichas relaciones, y el tercero en las capacidades de los gobiernos subnacionales para, a su vez, articularse a estos procesos multinivel de gestión y desarrollo.

La ONU se ha hecho cargo particularmente de la coordinación entre niveles. De esta forma, para el seguimiento y examen de la Agenda 2030, se creó el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) como una “red de procesos de seguimiento y revisión” para monitorear las acciones orientadas al desarrollo sostenible (ONU, 2015; Mahn, 2017). No obstante, dentro de la Agenda 2030 no se cuenta como tal con un mecanismo de monitoreo y evaluación de naturaleza obligatoria, sino que alude a la voluntad política de los gobiernos, lo cual puede generar que algunos de ellos le den una importancia secundaria en comparación a la relevancia que tienen estos procesos al interior de los Estados (Mahn, 2017).

Incluso, desde las negociaciones de la Agenda 2030, el término “examen” resultó polémico, por lo que se optó por sustituirlo por “seguimiento y revisión” y concentrarlo en la elaboración de los informes o reportes, los cuales se supervisan en las reuniones que organiza anualmente el FPAN para ello (Bissio, 2015). Bajo esta lógica, se concibió un sistema propio de revisión liderado por este foro, y dirigido no solamente a los gobiernos centrales y locales, sino también a todos los actores participantes de las acciones del desarrollo sostenible.



En México se han diseñado dos estrategias nacionales de implementación de los ODS, la vigente es de 2019 y está en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. En ambas se ha incluido como actores fundamentales a los gobiernos locales y, por tanto, se planteó la necesidad de crear los Órganos de Seguimiento e Instrumentación (OSI) en las 32 entidades federativas como mecanismos de coordinación y vinculación multiactor para la planeación, seguimiento y revisión de avances, en línea con lo estipulado a nivel internacional (Gobierno de México, 2019, 2021).

Los municipios son actores clave para la localización de la Agenda 2030, al ser la unidad territorial de organización política y administrativa que está en contacto directo con la población, así como con la provisión de servicios en áreas prioritarias para el desarrollo sostenible, como el acceso a agua potable y saneamiento, transporte público, vivienda, alumbrado público, regulación del uso del suelo y protección de los ecosistemas en el territorio, el trabajo y el crecimiento económico local (Gobierno de México, INAFED, GIZ México, 2020). Estas áreas son facultades reconocidas constitucionalmente en el artículo 115, dentro del cual también se prevé que los municipios puedan “coordinarse y asociarse” con otros actores dentro y fuera del municipio para alcanzar una eficaz prestación de servicios a favor del cumplimiento de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), los cuales deberían estar en línea con una visión integral y multiactor del desarrollo sostenible.

En el INV que México presentó en 2021 se denomina a los gobiernos locales como Entidades Federativas, Municipios y Alcaldías (EMA) y menciona que seis gobiernos estatales (Ciudad de México, Durango, Estado de México, Oaxaca, Tabasco y Yucatán) y dos municipales (Guadalajara y Mérida) presentaron sus ILV. De esta forma, se reconocieron los esfuerzos de los actores locales, pero también se puso en evidencia la heterogeneidad de sus avances y desafíos derivados de las asimetrías existentes entre los EMA, teniendo en cuenta que existen 2 471 municipios y alcaldías en el país (Gobierno de México, 2021).

Varios municipios mexicanos han incorporado la Agenda 2030 en el diseño de sus planes y programas, e incluso hay estados como Coahuila, Chiapas, Durango y Estado de México que mandatan a sus municipios incluir el enfoque del desarrollo sostenible a través de sus PMD. Sin embargo, su implementación no ha sido fácil, ya que las administraciones municipales duran tres años y, en muchos casos, esto impide cla-

borar estrategias de largo plazo. A pesar de ello, se cuenta con algunas experiencias como la del Plan de Desarrollo Urbano de Aguascalientes para 2040 o el PMD de Ayotlán, Jalisco 2015-2030 (Gobierno de México, FLACMA, CGLU y GIZ México, 2021).

En cuanto a la construcción de los OSI municipales, su conformación ha sido compleja, tanto por las endebles capacidades institucionales como por los cambios de gobierno que dificultan la continuidad de los avances. En el ISV, que nutrió la realización del INV 2021 de México, se menciona que los OSI municipales aún no están articulados con los OSI estatales, ni con otros órganos de gobernanza de la Agenda 2030, por lo que es evidente una dinámica centralista y vertical; además de que refleja una endeble coordinación intergubernamental que es necesaria para la implementación de los ODS, sobre todo en materias como la fiscal, la cual representa uno de los mayores obstáculos para la continuidad en los avances y logros de estos objetivos en el desarrollo local.

En cuanto a las capacidades institucionales, en el ISV 2021 también se enfatiza que los conocimientos, habilidades y experiencias, tanto de los servidores públicos como de las instituciones municipales, son fundamentales para localizar la Agenda 2030, a través de la planeación, implementación, seguimiento y evaluación de las distintas acciones que ejecutan en estos niveles (Gobierno de México et al., 2021). Por consiguiente, se hace hincapié en la importancia de fortalecer estas capacidades por parte de diferentes actores como los propios órganos de gobierno, centros de investigación y universidades, organismos internacionales, entre otros.

México cuenta con experiencias de capacitación desde el ámbito gubernamental como las desplegadas por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), así como por diferentes actores de la cooperación internacional como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cooperación Alemana para el Desarrollo Sustentable (GIZ), y la iniciativa *Partners for Review*, que cuenta con una plataforma de conocimiento (*knowledge hub*) de los ILV, con recursos para la elaboración de estos informes, donde se presentan casos como los de las ciudades de Guadalajara y Mérida.

De estas alianzas, y bajo el liderazgo del gobierno mexicano, se han ejecutado diversas acciones con el propósito de acompañar a los gobiernos locales en sus procesos de implementación, así como de seguimiento y examen de la Agenda 2030. Un ejemplo claro es la elaboración de manuales o guías, como es el caso de la *Guía para la elaboración de revisiones*

*subnacionales voluntarias*, por parte del Gobierno de México, GIZ, y el Instituto Tecnológico de Monterrey de 2020.

De igual manera, se cuenta con otras experiencias lideradas por gobiernos municipales, como es el caso de Ciudad Valles, San Luis Potosí, que han implementado la Agenda 2030 y elaborado sus propios ILV, atendiendo lineamientos derivados de otras redes o plataformas, como la de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), lo que aporta riqueza a las estrategias de localización de esta agenda en los gobiernos locales mexicanos.

## EXPERIENCIAS EN MÉXICO: LOS CASOS DE GUADALAJARA, MÉRIDA Y CIUDAD VALLES

En el siguiente apartado se revisarán las experiencias de seguimiento y revisión de la Agenda 2030 en tres municipios mexicanos: Guadalajara, Jalisco; Mérida, Yucatán, y Ciudad Valles, San Luis Potosí. Estos casos se seleccionaron ya que sus ILV son considerados experiencias pioneras y relevantes en diferentes informes nacionales e internacionales. Los municipios de Guadalajara y Mérida son ciudades capitales de entidades federativas que han sido muy activas en la implementación de la Agenda 2030 y que, por sus características geográficas y demográficas, conforman áreas metropolitanas que los mantienen en constante coordinación con municipios vecinos.

Otro factor de selección es el hecho de que, en la elaboración de sus ILV, estos gobiernos han procurado el acompañamiento multiactor y seguir las guías y plataformas nacionales mencionadas en el apartado previo. Para contrastar lo anterior, se eligió como tercer caso a Ciudad Valles, que sobresale por ser un municipio líder en la elaboración de sus ILV aun cuando no es municipio capital; además de que, en este caso, se siguieron lineamientos distintos a los de otros casos.

La revisión de los casos se llevó a cabo de forma exploratoria para identificar sus principales características y definir los principales atributos que permitieran distinguir las similitudes y diferencias en los procesos de elaboración de los ILV. En principio, se revisaron fuentes primarias como los propios ILV, PMD, así como documentos oficiales y videos con las presentaciones de los informes; en un segundo momento, se consultaron fuentes secundarias como artículos, noticias u opiniones sobre estos procesos.

## EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Como explicamos con antelación, gobiernos locales como el de Guadalajara, Jalisco, han iniciado un recorrido que ha buscado la apropiación del marco programático de la Agenda 2030, por lo que han implementado iniciativas acordes con sus planeaciones estratégicas y abocadas a favorecer el cumplimiento de los ODS. De ahí la presentación en 2021 del informe *Revisión local voluntaria sobre la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, es decir el ILV de la ciudad, para presentar los retos y avances que enfrenta en materia de desarrollo desde una perspectiva multidimensional. Es importante considerar que este informe fue preparado y presentado durante un contexto particular de crisis derivado de la irrupción de la COVID-19, por tanto, representa un importante esfuerzo debido al enorme desafío y trabajo que esta coyuntura conllevó.<sup>2</sup>

Fue a través de este informe que el gobierno de Guadalajara concretó su compromiso de contribuir con los ODS, al establecer un horizonte al año 2030 y dar cuenta sobre sus avances en la materia, desde una perspectiva que estimule la cooperación y el aprendizaje continuo entre ciudades. En este sentido, la búsqueda de la vinculación del PMD de Guadalajara con la Agenda 2030 fue favorecida a través de dos principales acciones: 1) la firma de un memorándum de entendimiento con ONU-HÁBITAT gracias al apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y 2) la participación tanto en el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (FPAN) como en la red de CGLU.

Desde entonces, la experiencia del gobierno de Guadalajara se caracterizó por buscar una alineación casi total del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Guadalajara 500/Visión 2042 (2018-2021) (PMDyG) con la Agenda 2030, pues sus seis ejes de desarrollo contemplan el avance en materia de 16 de los 17 ODS. En este sentido, el PMDyG plantea que tiene como objetivo proyectar para el futuro una Guadalajara más próspera e incluyente (ODS 1, 2, 8, 9, 10 y 12), en comunidad (ODS 3, 4,

<sup>2</sup> Durante este periodo, el gobierno de Guadalajara, en colaboración con el resto de los gobiernos municipales de la zona metropolitana, echó a andar la estrategia “Guadalajara te Cuida” como mecanismo de respuesta a la crisis sanitaria. Esta estrategia se compuso de tres principales ejes: 1) cuidar la vida y la salud; 2) reactivar la economía local, y 3) cuidar la seguridad (Gobierno de Guadalajara, 2021).

10 y 11) con servicios públicos de calidad (ODS 9, 11, 12 y 15), ordenada y sustentable (ODS 6, 7, 9, 11, 12, 13 y 15), honesta y bien administrada (ODS 9, 11 y 17), así como segura, justa y en paz (ODS 11 y 16), procurando el despliegue de acciones a favor de un desarrollo de corte multi-dimensional para el municipio (Gobierno de Guadalajara, 2021).

De igual forma, este documento contempla el seguimiento del ODS 5 sobre igualdad de género, ya que en sus ejes transversales se encuentra la igualdad entre hombres y mujeres. Por tanto, el único ODS que parece quedar fuera de esta agenda local es el ODS 14, relacionado con la vida submarina, lo que resulta congruente con la ubicación geográfica del municipio, así como con su estrategia de focalizar todos sus esfuerzos en las personas. Dado que, además de observar entre sus ejes a la igualdad de género, el PMDYG también aborda otros dos aspectos con enfoque directo a las personas: los derechos humanos y la participación ciudadana.

Por otro lado, para contar con un mecanismo adecuado para el seguimiento de las acciones encaminadas a contribuir con el cumplimiento de los ODS anteriormente mencionados, durante la administración 2015-2018 se instauraron tanto la política Tú y la Ciudad como su Índice de Seguridad Ciudadana,<sup>3</sup> como resultado de un proceso de colaboración multiactor, al contar con la participación de actores de la sociedad civil, la academia, así como el sector privado,<sup>4</sup> y su objetivo fue ofrecer una alternativa institucional e instrumental para posibilitar el seguimiento y la medición progresiva en el avance de este gobierno en materia de la Agenda 2030 y sus 17 ODS. Un claro ejemplo de esto se refleja en el hecho de que, a través de Tú y la Ciudad fue posible realizar un diagnóstico<sup>5</sup> para conocer la vulnerabilidad y el riesgo que experimentan los distintos barrios y colonias pertenecientes al municipio de Guadalajara. Dicho diagnóstico, además de favorecer la implementación del PMDYG, contribuiría de manera importante a la *Guía en Seguridad y Prevención Ba-*

<sup>3</sup> Determinado por los objetivos prioritarios del municipio: 1) Participación ciudadana para la eficacia colectiva; 2) Mejoramiento del entorno para la convivencia y la prevención situacional, y 3) Prevención y atención de la vulnerabilidad y el riesgo mediante inteligencia cívica, policial y gubernamental (Gobierno de Guadalajara, 2021).

<sup>4</sup> Con el establecimiento de la iniciativa "Jalisco, cómo vamos".

<sup>5</sup> A través de la aplicación de una encuesta de factores de riesgo que incluyó: levantamiento de la percepción, mapas colaborativos, entrevistas grupales, así como el diseño del Índice de Seguridad Ciudadana (Gobierno de Guadalajara, 2021).

*rrios: Implementando los lineamientos del Sistema de Naciones Unidas de Ciudades más seguras* (Gobierno de Guadalajara, 2021).

Por lo anterior, es posible inferir que el proceso de localización de la Agenda 2030 en Guadalajara se llevó a cabo a través de dos principales acciones: 1) la implementación del PMDyG, y 2) el despliegue e instalación del programa Tú y la Ciudad, derivado del hecho de que estas acciones han sido las que más han contribuido con dicho objetivo. No obstante, estos no son los únicos esfuerzos implementados, ya que la cartera de programas estratégicos del municipio se compone de un total de 22 elementos, y todos ellos contribuyen a alguno de los ODS.

Siendo una ciudad capital y formando parte de un área metropolitana compuesta por otros nueve municipios y con una población estimada de 5.2 millones de habitantes, los retos en materia de desarrollo que Guadalajara enfrenta son especialmente complejos, particularmente los relacionados al ordenamiento territorial, medioambiente y desigualdades socioeconómicas.<sup>6</sup>

En este sentido, es claro que el seguimiento del avance de los ODS y la Agenda 2030 en Guadalajara implicó importantes desafíos, como el hecho de compartir la responsabilidad de una gestión integral del área metropolitana con el resto de los municipios antes mencionados. Sin embargo, gracias al acompañamiento de socios como la SRE, la Secretaría de Economía (SE), la GIZ, ONU-HÁBITAT y CGLU, este proceso ha sido posible. Ya que, en el marco de esta colaboración, la intención del gobierno de Guadalajara de dar cumplimiento a la Declaración de Revisión Local Voluntaria de las Naciones Unidas (2019) se concretaría a través del mencionado ILV.

Para la elaboración de este informe, se consideraron ámbitos de competencia de los tres niveles de gobierno y los diferentes sectores en México a fin de integrar la visión de actores del desarrollo involucrados, como es el caso de las organizaciones de la sociedad civil y académicas: “Jalisco, cómo vamos”, la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible (SDSN) y el Comité Académico de Tú y la Ciudad, entre otros. Aunque enfrentó los retos de la coordinación intersectorial, este proceso favore-

<sup>6</sup> Gobierno del Estado de Jalisco (2020). Recuperado de <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/guadalajara#:~:text=El%20%C3%81rea%20Metropolitana%20de%20Guadalajara,conjunto%20comparten%20una%20constante%20conurbaci%C3%B3n>.

ció el acceso a datos empíricos que permitieron dar puntual seguimiento a las metas e indicadores de los ODS.

Respecto al abordaje metodológico diseñado para interpretar estos datos y dar vida al ILV, se tomó como principal referente la *Guía para el desarrollo de revisiones locales voluntarias* antes mencionada. Asimismo, durante el proceso de elaboración del documento, se contó con el apoyo de diversos actores como 1) la Dirección de Relaciones Internacionales y Atención al Migrante; 2) el equipo técnico de Tú y la Ciudad y su Comité Académico; 3) la Dirección General de Planeación y Evaluación; 4) la Coordinación General de la Agenda 2030 de la Oficina de Presidencia, y 5) la organización “Jalisco, cómo vamos”.

Por lo anterior, ante la colaboración multiactor que conllevó su construcción, el ILV se derivó de un proceso de reflexión y revisión sobre los avances y desafíos del desarrollo local y su vinculación con el marco del examen de la Agenda 2030. Este ejercicio ofrece una oportunidad para “presentar a Guadalajara ante el mundo como una ciudad diversa y compleja que demanda soluciones creativas e innovadoras” (Gobierno de Guadalajara, 2021, p. 7), al igual que permite reflexionar desde lo global sobre las acciones que implementa en lo local, pues representa un instrumento para el intercambio de experiencias con otras municipalidades.

Por otro lado, respecto al componente institucional, con la aprobación del acuerdo municipal del 1 de marzo de 2021 se inició el proceso de conformación del OSI para dar certeza legal y de gestión a los esfuerzos locales en materia de seguimiento de los ODS (Gobierno de Guadalajara, 2021). Adicionalmente, a través de la instrumentalización de Matrices de Indicadores de Resultados (MIR), se han logrado articular las acciones abocadas al cumplimiento del PMDyG y, por tanto, al avance en materia de los ODS.

En suma, de acuerdo con lo planteado a través del ILV, el gobierno de Guadalajara actualmente cuenta con un marco programático (cartera de proyectos y programas estratégicos), político (el PMDyG), institucional (el OSI), así como instrumental (la MIR) que está favoreciendo tanto el seguimiento en el avance de los ODS como a su proceso de incursión en el marco del examen correspondiente.

Las principales lecciones aprendidas durante este proceso parecen girar en torno a: 1) la importancia de servirse de las alianzas multiactor para complementar capacidades y recursos; 2) la implementación de acciones exclusivamente relacionadas con el contexto y las condicio-



nes particulares del territorio; 3) la búsqueda de la instrumentalización de metodologías innovadoras *ad hoc*, y 4) la necesidad de brindar certeza legal a todos los esfuerzos desplegados para blindarse ante posibles cambios de orientación política y administrativa. Estas lecciones vienen acompañadas de la necesidad de tener presente que iniciativas multiactor como esta requieren de un alto nivel de interlocución entre las partes involucradas basado en la confianza, así como de un importante esfuerzo de socialización entre la ciudadanía para velar por su legitimidad.

## EL CASO DE MÉRIDA

La experiencia de Mérida en el examen y seguimiento de la Agenda 2030 no puede comprenderse sin tomar en cuenta el papel proactivo que ha tenido Yucatán en la implementación de este compromiso internacional. En 2020, este estado presentó su primer ILV, que da cuenta de las acciones emprendidas desde 2018 tanto para sentar las bases institucionales, normativas y técnicas como para sumar la contribución de múltiples actores públicos, privados y sociales para este propósito.

La voluntad política del estado ha sido fundamental para avanzar en el cumplimiento de esta encomienda global. Sin embargo, un factor aún más relevante para lograr este propósito se refiere al fortalecimiento de las capacidades para mejorar los sistemas y buenas prácticas de monitoreo y evaluación a nivel estatal, lo cual se ha trasladado al plano municipal.

El establecimiento de las bases normativas e instrumentales para dar paso a una gestión para resultados es relativamente reciente, sus orígenes se remontan apenas a una década y pueden encontrarse en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán publicada en 2013, la cual se define como: “la estrategia de planeación, centrada en el alcance de objetivos, que orienta la actividad pública a la generación del mayor valor público posible, mediante la implementación de una cultura organizacional y de dirección para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas”.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, “Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán”, martes 5 de febrero de 2013, p. 12. Recuperado de: [https://seplan.yucatan.gob.mx/archivos/1\\_ley\\_de\\_planeacion\\_para\\_el\\_desarrollo\\_del\\_estado\\_de\\_yucatan.pdf](https://seplan.yucatan.gob.mx/archivos/1_ley_de_planeacion_para_el_desarrollo_del_estado_de_yucatan.pdf)



Aunado a lo anterior, esta ley da paso a la arquitectura institucional que posibilita la realización de procesos de planeación, monitoreo y evaluación más consensuados y participativos entre los diferentes actores públicos, sociales y privados involucrados en el desarrollo del estado. Por lo tanto, se incentiva una cultura de gestión pública más inclusiva y transparente. Por ejemplo, se crea el Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Yucatán (COPLEDEY), órgano permanente de colaboración interinstitucional, consultivo y deliberativo que hilvana la participación de los gobiernos locales, la ciudadanía, la sociedad civil organizada, la academia, el sector privado y otros grupos de interés.<sup>8</sup>

El COPLEDEY ha sido un mecanismo muy relevante para el proceso de localización de la Agenda 2030, tanto en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) de Yucatán como para los planes municipales, los cuales, de acuerdo con esta misma ley, deben alinearse estratégicamente al PED. Derivado de su instalación en 2019, el ejecutivo estatal celebró junto con el PNUD una carta de intención que posibilitó la participación del organismo como observador en el proceso de elaboración del PED 2018-2024, para constatar la incorporación de los ODS y la representatividad de los diferentes actores que constituyen este proceso.<sup>9</sup>

La cooperación técnica con organismos internacionales ha sido, por ende, otro factor relevante para sentar bases institucionales, detonar voluntades políticas y construir capacidades para lograr una adecuada implementación, monitoreo y evaluación de la Agenda 2030 a nivel local. Antes hemos mencionado los proyectos *Knowledge Hub* y *Partners for Review* en los cuales ha participado proactivamente Mérida.

El involucramiento y colaboración de Yucatán con estos organismos internacionales ha sido sustancial para generar un ambiente habilitador para la transparencia y rendición de cuentas e incentivar un papel más proactivo de sus municipios en el cumplimiento de la Agenda 2030 y, en específico, de Mérida. Por ejemplo, a la instalación del Consejo Estatal le siguió la instauración del OSI de Mérida en 2020, aunque por la pandemia por la COVID-19, el OSI debió instalarse por vez primera en modalidad virtual y, en gran medida, se conformó por el ya existente

<sup>8</sup> COPLEDEY. Recuperado de <https://seplan.yucatan.gob.mx/copledey>

<sup>9</sup> Redacción, “Encabeza Vila Dosal instalación del Copledey en Mérida”, *La Jornada Maya*, jueves 7 de febrero de 2019. Recuperado de <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/133453/encabeza-vila-dosal-instalacion-del-copledey-en-merida> [Consulta: 5 de junio de 2022.]

Consejo Consultivo para la Sustentabilidad en el Municipio de Mérida, que previamente se relacionaba con los temas de sustentabilidad.

Asimismo, derivado del proceso de localización de la Agenda 2030 en el PED, Mérida alineó su PMD 2018-2021 con los ODS, acción que resultó cardinal para que en 2021 presentara su propio ILV titulado *Primera revisión local voluntaria: alcances y retos de la Agenda 2030 en el Municipio de Mérida*, elaborado por el OSI municipal en conjunto con GIZ.

Dos aspectos que han sido transversales en la elaboración de la planeación, seguimiento y evaluación estatal y municipal son la promoción de la gobernanza democrática y de la gestión participativa de las políticas públicas. Lo cual se ve reflejado en algunas acciones puestas en marcha por el gobierno municipal de Mérida. Por ejemplo, el proceso de planeación del PMD se llevó a cabo mediante la estrategia de gobierno digital *Decide Mérida*,<sup>10</sup> basada en la plataforma de código abierto *Decidim* del Ayuntamiento de Barcelona, España.

Esta plataforma permite configurar diversos espacios de participación para la consulta y el encuentro ciudadano, así como el seguimiento de estos procesos. Además del PMD, Mérida ha recurrido a esta estrategia para la elaboración y monitoreo de otros instrumentos de planeación que también están alineados con la Agenda 2030, entre ellos el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida.

De 2019 a 2021 se desarrolló la fase de seguimiento y evaluación del PMD 2018-2021 y otros programas derivados, y la plataforma fungió como espacio para comunicar a la ciudadanía los documentos de avance por cada uno de los seis ejes<sup>11</sup> que lo conforman, así como de sus respectivas líneas de acción, las cuales se redujeron en 2020, derivado de un ajuste por la pandemia, al pasar de 373 a 358 líneas de acción vinculadas con la Agenda 2030 (Ayuntamiento de Mérida 2018-2021, 2021, p. 35).

En observancia a la normatividad de instrumentos para la planeación y gestión estatal, Mérida también ha constituido su propio modelo

<sup>10</sup> La plataforma puede consultarse a través del siguiente hipervínculo: <https://decide2018.merida.gob.mx:444/> [Consulta: 5 de junio de 2022.]

<sup>11</sup> Los ejes del PMD se refieren al Eje 1. Mérida con futuro próspero; Eje 2. Mérida con futuro sostenible; Eje 3. Mérida con futuro incluyente; Eje 4. Mérida con futuro seguro; Eje 5. Mérida con futuro funcional, y Eje 6. Mérida con futuro innovador. Los cinco ámbitos rectores de la Agenda 2030 están reflejados en cada uno de estos ejes: personas, prosperidad, planeta, paz y alianzas.

de GPR con enfoque de Agenda 2030. De esta forma, la localización municipal de los ODS se traduce en el plano operativo en la alineación estratégica de los programas presupuestarios con los programas derivados del PMD, con los correspondientes ejes prioritarios y transversales del PMD, entre estos últimos el Eje Transversal Desarrollo Sostenible y, a su vez, todos los instrumentos anteriores con los ODS.

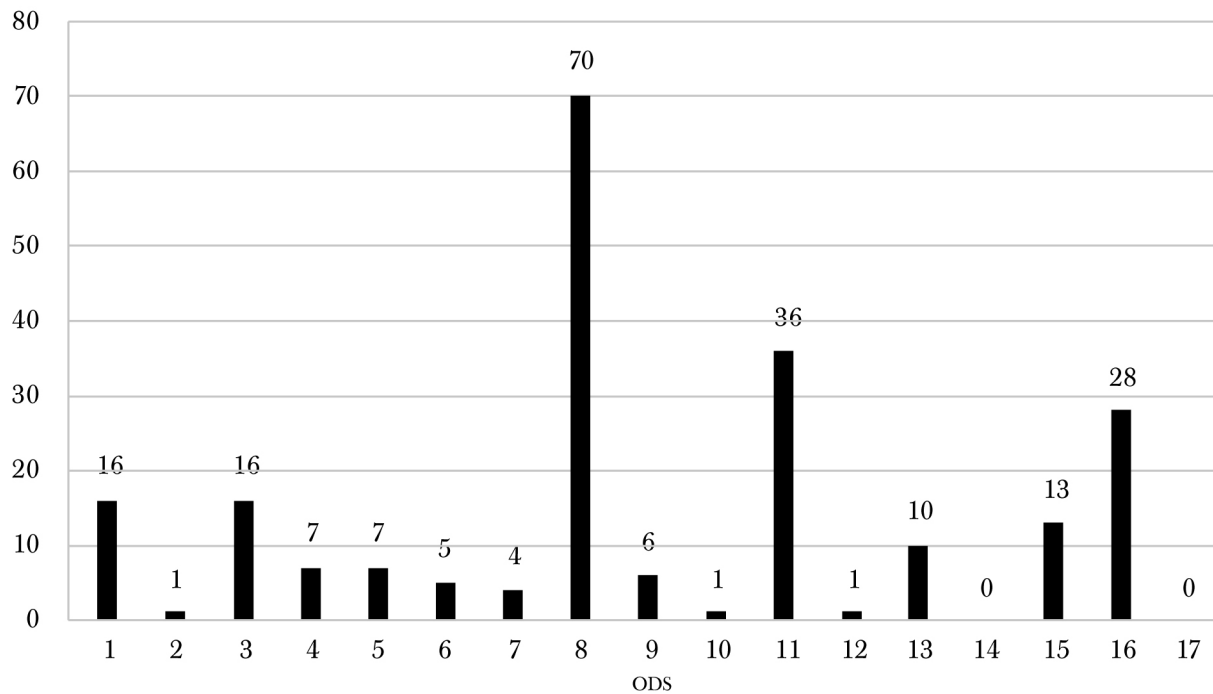
Tal como ocurre con todos los programas y políticas públicas en México, allende la alineación estratégica a nivel de objetivos, estrategias y líneas de acción, las MIR son los instrumentos más sustantivos para el establecimiento de metas cuantitativas que permitan la medición progresiva de los objetivos. A su vez, sintetizan la vinculación más operativa de las prioridades municipales con los ODS y la compatibilidad a nivel de objetivo, meta e indicador de la Agenda 2030 con la estructura programática del PMD, primordialmente a nivel de programa presupuestario (PP).

Como se plantea en la gráfica 1, del ejercicio de alineación del programa presupuestario con las metas de la Agenda 2030 se integraron 221 programas municipales de Mérida al marco de acciones que contribuyen con los ODS. Por el volumen de acciones y recursos presupuestarios municipales, los ODS de mayor relevancia para Mérida, de acuerdo con el PMD, son el ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico (70 PP), el ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles (36 PP), y el ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas (28 PP). Se resalta que el ODS 14. Vida submarina y el ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos, no cuentan con ningún programa presupuestario alineado a nivel municipal; sin embargo, este último ODS se implementa como un enfoque transversal de la gestión pública municipal, aunque no cuente con recursos públicos etiquetados para este propósito específico.

Como parte de sus atribuciones, el OSI de Mérida da seguimiento a las actividades registradas en el Sistema de Seguimiento al Gabinete Sectorizado e Informe de Gobierno (SIGO), “el cual consiste en un sistema informático por medio del cual se registra y da seguimiento a los planes anuales de trabajo de las dependencias y entidades, y se captura la información relevante para la integración del Informe de Gobierno”.<sup>12</sup> Cabe señalar que Mérida es uno de los únicos diez municipios que cuentan con “sistemas de seguimiento para los ODS” en México (Secretaría

<sup>12</sup> Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación de Yucatán. Recuperado de [https://seplan.yucatan.gob.mx/nuestros\\_sistemas](https://seplan.yucatan.gob.mx/nuestros_sistemas)

Gráfica 1. Número de PP municipales alineados a los ODS



Fuente: elaboración propia con base en Ayuntamiento de Mérida, 2018-2021 (2021).

de Economía, 2021, p. 61). En el ILV se menciona que el SIGO funciona, en el marco de su propósito general, para el monitoreo y evaluación de las acciones de la Agenda 2030 del estado, y se considera como uno de los tres instrumentos de planeación y evaluación a partir de los cuales se genera información y datos relevantes para llevar a cabo estos procesos (Ayuntamiento de Mérida, 2021, p. 26).

El propio proceso de sentar las bases para el seguimiento y evaluación de la Agenda 2030 a nivel municipal le ha permitido a Mérida generar lecciones aprendidas de la experiencia y acumular mayor conocimiento y confianza en este proceso, así se evidencia en el marco de las conclusiones del ILV. Algunas de ellas, relacionadas directamente con los temas de seguimiento y evaluación, se sintetizan a continuación:

[El] establecimiento de indicadores más claros para mejorar el seguimiento y la evaluación, preferentemente con datos desagregados, [la creación de] un banco de información estadística oficial a nivel local, adoptar como buena práctica la elaboración de la ILV, por lo menos una en el tercer año de administración, [así como] fortalecer el OSI Mérida con la suma de esfuerzos de expertos en la Agenda e involucrar a más direcciones municipales y actores de la sociedad civil (Ayuntamiento de Mérida, 2018-2021, 2021, p. 99).

Así, se resume que el seguimiento y examen de la Agenda 2030 en Mérida ha sido resultado de, por una parte, la evidente voluntad política e involucramiento proactivo del gobierno a nivel estatal que ha sentado las bases para la creación de mecanismos e instrumentos *ad hoc*, en los cuales el gobierno municipal ha encontrado un referente para la creación de los propios a nivel municipal y, por la otra, los recursos y capacidades municipales preexistentes que han facilitado la localización e integración de la Agenda 2030 en las políticas públicas de Mérida.

## EL CASO DE CIUDAD VALLES

Ciudad Valles es un municipio de San Luis Potosí ubicado en la región conocida como la Huasteca, compartida con otros cuatro estados de la república mexicana. Con datos reportados por *My World México* (2021), el municipio tiene aproximadamente 180 000 habitantes con aproximada-

mente 10% de población indígena y afrodescendiente. Desde el Ayuntamiento municipal se cuenta con varias direcciones políticas y administrativas, así como una Secretaría Técnica encargada de la implementación del Programa Agenda 2030 en la localidad; instancia desde la cual se diseñó, elaboró y dio seguimiento a los tres ILV que Ciudad Valles publicó entre los años 2019 y 2021, coincidiendo con la administración municipal de este periodo.

Este municipio publicó su primer ILV en 2019, destacándose como uno de los primeros gobiernos locales mexicanos en rendir cuentas acerca de la implementación de la Agenda 2030 y los ODS, junto con otros 60 gobiernos locales de diferentes países, según el informe publicado por el CGLU y ONU-HÁBITAT en 2021. Así, los ILV vallenses se convirtieron en buenas prácticas internacionales, al ser uno de los primeros municipios en reportar sin ser una ciudad capital de un estado mexicano (Ayuntamiento de Ciudad Valles, 2021; CGLU y ONU-HÁBITAT, 2021).

Este caso es innovador, en gran parte por la localización de la Agenda 2030 a través de sus procesos de planificación municipal, principalmente con la incorporación de los ODS en su PMD 2018-2021,<sup>13</sup> lo que contribuyó a la rendición de cuentas a nivel municipal de esta agenda. Dicho proceso se concretó al transformar sus reportes anuales de gestión municipal –a los que se encuentra obligado el municipio– en ILV, con lo que también buscó informar y reportar acerca de los avances y rezagos en cuanto al desarrollo sostenible. De manera que estos informes se elaboraron anualmente entre 2019 y 2021, acumulando tres en total (Ayuntamiento de Ciudad Valles, 2018).

Para concretar esta vinculación entre los reportes de gestión y los ILV, la administración municipal 2018-2021 modificó el Bando de Policía y Gobierno de Ciudad Valles con el fin de incorporar el enfoque de desarrollo sostenible en las funciones de planeación, rendición de cuentas, seguimiento y evaluación municipales. El Bando es el reglamento más importante de un municipio, una especie de constitución local en la cual se definen las principales directrices que seguirán las administraciones. En el caso de Ciudad Valles, en esta reforma todos los artículos del Bando se

<sup>13</sup> Elaborado con base en la Ley de Planeación del Estado y sus municipios (artículo 6, fracción IV), la Ley Orgánica del Municipio Libre (artículo 70, fracción XVII), y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 78), todas ellas del estado de San Luis Potosí.

vincularon con los 17 ODS, posicionándose como el único municipio en San Luis Potosí que ha realizado esta alineación (*My World México*, 2021).

De acuerdo con el ILV de 2021, los informes precedentes de 2019 y 2020 cambiaron el paradigma tradicional de la rendición de cuentas de un gobierno municipal, al vincular los reportes anuales de rendición de cuentas con los ODS y, en general, con la Agenda 2030 (Ayuntamiento de Ciudad Valles, 2021). Por consiguiente, en este caso se observa un proceso de hibridación entre los compromisos legales que tiene un gobierno local y las responsabilidades globales en materia de desarrollo sostenible a los que también está convocado a atender, a través de los ILV.

De acuerdo con testimonios recabados en el video de *My World México* (2021), la idea de vincular la rendición de cuentas con el reporte de la Agenda 2030 surgió de la necesidad del municipio de elaborar los informes anuales de gestión y, en paralelo, ver cómo informar por primera vez sobre la implementación de esta agenda internacional, incluyendo los principales desafíos para alcanzar sus objetivos. Este proceso refleja el interés en la generación de evidencia, pero también de conocer cuáles eran las brechas en materia de desarrollo sostenible, razón que ameritaba transformar la forma de reportar.

Como marco de elaboración de los ILV en Ciudad Valles, es importante tener en cuenta que, de acuerdo con el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) del PNUD, este municipio se encuentra en los primeros lugares de San Luis Potosí en cuanto a los cinco indicadores del índice, los cuales miden las capacidades existentes para involucrar actores relevantes; realizar diagnósticos sobre diferentes temas; formular políticas y estrategias; presupuestar, gestionar e implementar proyectos, así como darles seguimiento y evaluar (*My World México*, 2021).

Entre los cinco indicadores destaca el primero de ellos, referente a las capacidades que se han construido en Ciudad Valles para involucrar a los diferentes actores al interior del municipio, y el principal ejemplo de ello es el PMD 2018-2021, en cuya elaboración se realizó una consulta pública que contó con la participación de más de 5 000 ciudadanos a través de diversas estrategias como foros temáticos, encuestas en línea, buzones ciudadanos y propuestas directas de la ciudadanía. Toda esta información se sistematizó e integró en el primer PMD con la inclusión de la Agenda 2030.

Alguna de esta información, así como la aplicación de otras herramientas *ad hoc*, sirvieron para elaborar los ILV, incorporando estrategias

orientadas al seguimiento y reporte de la Agenda 2030. Por ejemplo, destaca que el PMD cuenta con ejes rectores, vertientes y estrategias a los cuales se alinearon los 17 PP del municipio de Ciudad Valles, mientras que cada uno de ellos se alineó con alguno o algunos de los 17 ODS a los que hacían referencia por medio de la MIR a nivel de componente, propósito y fin, lo que permitió que se pudieran medir los impactos directos en cuanto al desarrollo sostenible, así como con las metas estatales y federales que se tenían en los diferentes planes (Ayuntamiento de Ciudad Valles, 2021).

Los PP de Ciudad Valles para el periodo 2018-2021 no se diseñaron partiendo de cero, sino que se tomaron en cuenta las prácticas y capacidades con las que ya contaba el municipio en administraciones anteriores, para recuperar las que habían tenido buenos resultados y buscar cómo potenciar sus efectos en los ODS. De esta forma, la vinculación de estos programas resultaría más coherente con los esfuerzos previos que ya estaban en curso y se complementarían con nuevas estrategias.

En el nivel estatal, el gobierno de Ciudad Valles 2018-2021 construyó alianzas estratégicas con actores locales, así, en 2019 se le incluyó en el Subcomité Técnico de Seguimiento de la Alianza 2030 de San Luis Potosí, mientras que a nivel nacional se le invitó a participar en diferentes eventos de capacitación ofertados por la extinta Dirección General de la Agenda 2030, que dependía de la Presidencia de la República, plataforma en la que la administración de Ciudad Valles dio a conocer su primer ILV, difundió su metodología e incorporó el avance técnico de seguimiento de los indicadores municipales del PMD (*My World México*, 2021).

A partir de estas alianzas y esfuerzos, el caso de Ciudad Valles cobró relevancia y atrajo la atención de otros actores e investigadores interesados en el proceso de elaboración de los ILV, por lo que el municipio ingresó al Programa Aceleradores de *My World México*, que es una organización internacional cuyo capítulo nacional busca fortalecer capacidades de diferentes actores y sensibilizar sobre la Agenda 2030. Ello revela la importancia que en los procesos locales tiene el acompañamiento de otros niveles de gobierno, así como actores internacionales, nacionales y locales, para alcanzar los ODS desde el ámbito local (CGLU, 2021).

Es importante destacar que los ILV de Ciudad Valles han sido reconocidos e incluso premiados por diferentes actores. Desde el primer año obtuvieron mención honorífica en el Premio San Luis Potosí de Gobierno Abierto 2019 por su trabajo en línea con la Agenda 2030, así como la



consulta ciudadana realizada para el PMD. En el mismo fue reconocido como mejor práctica del estado por integrar la sostenibilidad en el ciclo de políticas públicas, presupuestación y rendición de cuentas. El segundo ILV recibió el premio de CGLU y ONU-HÁBITAT como referente de alianzas multiactor y por la inclusión de herramientas de medición de avances, incluyendo este documento en el Observatorio de gobiernos locales y Agenda 2030.

Por último, aunque este caso es reconocido como una experiencia relevante a nivel nacional e incluso internacional, los funcionarios públicos que participaron en la administración de Ciudad Valles 2018-2021 reconocen importantes retos, como el darle continuidad a los ILV de la manera como se han venido realizando con el fin de institucionalizar estas prácticas; lo que se vincula con la necesidad de establecer una OSI municipal, a través de la cual sea posible dar seguimiento a la Agenda 2030 y continuar innovando con los procesos de seguimiento y reporte realizados hasta ahora.

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este artículo se revisaron tres casos sobre la implementación de la Agenda 2030 en municipios mexicanos, pero, sobre todo, en lo referente a los diferentes mecanismos de seguimiento y reporte que han diseñado estos actores para generar información y rendir cuentas en torno a la localización de esta agenda, los cuales se convierten en valiosos insumos para contar con evidencia sobre los avances y brechas existentes en materia de desarrollo sostenible, desde y por los propios actores locales.

Derivado de esta revisión, es posible concluir que los procesos de localización en México son un objeto de estudio reciente y en constante movimiento, y si bien se cuenta con experiencias relevantes que merecen observarse con mayor profundidad, es importante tener en cuenta la diversidad de gobiernos locales mexicanos, lo que dificulta que se registren acciones en aquellos municipios con menores o endebles capacidades para la localización, y cuyo fortalecimiento debería ser prioritario para las estrategias nacionales e internacionales, en línea con el principio de desarrollo sostenible de “no dejar a nadie atrás”.

Estas asimetrías se evidenciaron en los casos revisados, por un lado, Guadalajara y Mérida, que al ser ciudades capitales y metropolitanas, cuentan con mayores recursos financieros y capacidades para la localización, además de albergar al grueso de la población de sus estados, lo que las posiciona como referentes internacionales; ello contrasta con el caso de Ciudad Valles que, al no ser capital, no dispone de amplios recursos ni capacidades; sin embargo, publicó tres ILV consecutivamente. En el ámbito institucional, destaca que en los dos primeros casos sí se han conformado OSI con las cuales se contribuye a la institucionalización de los procesos de localización, mientras que en el caso vallense aún continúa pendiente la confirmación de una institución que dé seguimiento. No obstante, hay que tener en cuenta que las ciudades capitales y metropolitanas también enfrentan enormes retos en materia de coordinación interinstitucional o de mayor autonomía respecto al gobierno central y, por tanto, sus procesos de gobernanza local suelen ser más complejos que los de las ciudades más pequeñas.

Respecto al contexto de los casos analizados, es importante retomar cómo el seguimiento y reporte de Guadalajara tiene una visión más metropolitana, debido a que forma parte de una zona amplia conformada por otros diez municipios con los que tiene que coordinarse para atender distintas problemáticas. Mientras que, en el caso de Mérida, una de sus fortalezas es la solidez y buena coordinación del COPLEDEY, lo cual favorece la gobernanza interna estatal para el seguimiento de los ODS, así como el liderazgo del municipio entre las distintas redes de gobiernos locales de los cuales forma parte, muestra de compromiso con el desarrollo sostenible. De igual manera, en este caso es importante resaltar la puesta en marcha de estrategias digitales de transparencia para la implementación de la Agenda 2030, posibilitando con ello el acceso de información y datos a diferentes actores, sobre todo a la ciudadanía.

El caso de Ciudad Valles destaca por haber surgido de una necesidad local de vincular informes de rendición de cuentas con la Agenda 2030, lo que se convierte en una buena práctica de gestión municipal para coordinar las atribuciones legales con los compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible. El caso vallense llama la atención debido a que la administración en turno decidió diferenciarse de otros procesos de localización, al adherirse a una plataforma como *My World México*, lo cual representa uno de los múltiples esfuerzos por parte de redes y plataformas que también buscan fortalecer capacidades.

En estos tres casos también se observan similitudes, las cuales son variables analíticas que permiten seguir observando los factores que impulsan la localización de los ODS en el ámbito municipal mexicano. La primera de ellas tiene que ver con la necesidad de que exista voluntad política en los actores locales para sumarse proactivamente a la implementación de la Agenda 2030 con acciones concretas y articuladas que progresivamente han permitido construir el andamiaje normativo, institucional y participativo necesario para llevar a cabo esta labor.

Otra similitud es la importancia de que, en los tres casos, los gobiernos locales en turno se sirvieron de mecanismos y estrategias *ad hoc* a sus contextos y capacidades para favorecer la pertinencia del proceso de alineación a los ODS; en cada proceso de alineación se observa la consideración de factores geográficos, culturales y de capacidad institucional que permitieron identificar estrategias y socios acordes con sus condiciones y expectativas.

Vinculado a ello, es imprescindible destacar que en los tres casos se identificaron y retomaron las capacidades institucionales previas para planificar, dar seguimiento y reportar, por lo que estas funciones se encauzaron y alinearon con la Agenda 2030, así como lo que legalmente se mandata a los municipios mexicanos en materia de planeación y rendición de cuentas en los diferentes niveles de gobierno.

Otra de las similitudes es el acompañamiento por parte de actores nacionales e internacionales, lo que es un factor clave debido a que, en diferentes momentos y modalidades, se recibió este asesoramiento por parte de organismos internacionales, redes, plataformas, etc., interesados en contribuir en fortalecer capacidades para localizar la Agenda 2030. El acompañamiento de estos actores a través de la cooperación técnica ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como a la construcción de nuevos mecanismos e instrumentos que permiten el seguimiento y reporte de todas las acciones, en línea con la construcción de alianzas multiactor, las cuales son un elemento indispensable para que se puedan alcanzar los objetivos y marcos de desarrollo sostenible.

Los retos y déficits en materia de seguimiento y reporte en los tres casos se observan en dos sentidos. El primero se refiere a que mientras a nivel municipal se identifica un avance sustantivo en la localización y la creación de mecanismos de seguimiento de los avances en la implementación de la Agenda 2030, estos parecen no articularse de manera

relevante con el nivel federal y en absoluto con las revisiones que se realizan anualmente en las reuniones del FPAN. Por lo tanto, se cumple con el factor de la descentralización que promueve la gobernanza multinivel, pero la coordinación entre el nivel municipal e internacional es casi inexistente. Lo segundo está relacionado con la fuerte inclinación que el marco de seguimiento y examen de la Agenda 2030 tiene hacia el reporte, pero no hacia la evaluación. Por lo tanto, las evidencias sobre el alcance cuantitativo de las metas de los ODS en el nivel local son ambiguas y no parecen ser consideradas para la medición del sistema de indicadores en el nivel federal.

Por último, el factor de la crisis sanitaria de la COVID-19, aunque con estrategias diferenciadas de adaptación a la coyuntura, representó un reto compartido por las tres ciudades durante el proceso de seguimiento y reporte de la Agenda 2030, el cual conllevó sobre todo dificultades para la coordinación interinstitucional y multiactor. Asimismo, habrá que profundizar en un futuro en cómo el fortalecimiento de las capacidades individuales e institucionales para el seguimiento y evaluación de estos gobiernos locales ha tenido impactos en la consecución de los ODS.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Ayuntamiento de Ciudad Valles (2018). *Plan municipal de desarrollo de Ciudad Valles, 2018-2021*. Recuperado de <https://slp.gob.mx/cefim/Documentos%20compartidos/PMD/2018-2021/PMD%202018-2021%20Ciudad%20Valles.pdf>
- Ayuntamiento de Ciudad Valles (2021). *Tercer informe local voluntario-Ciudad Valles, 2018-2021*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/670810/Informe\\_de\\_labores\\_CD\\_Valles.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/670810/Informe_de_labores_CD_Valles.pdf)
- Ayuntamiento de Mérida (2021). *Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024*. Recuperado de [https://www.merida.gob.mx/municipio/portal/gobierno/doc/PMD/PMD\\_2021\\_2024.pdf](https://www.merida.gob.mx/municipio/portal/gobierno/doc/PMD/PMD_2021_2024.pdf)
- Ayuntamiento de Mérida, 2018-2021 (2021). *Primera revisión local voluntaria. Alcances y retos de la Agenda 2030 en el Municipio de Mérida*. Recuperado de [https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-08/Mexico\\_Merida.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-08/Mexico_Merida.pdf)
- Bissio, R. (2015). *The “A” word: monitoring the SDGs* (briefing paper 26). Nueva York: Future United Nations Development System.

- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf)
- CGLU (2021). *Towards the localization of the SDGs. Sustainable and resilient recovery driven by cities and territories*. Recuperado de [https://gold.uclg.org/sites/default/files/hlpf\\_2021.pdf](https://gold.uclg.org/sites/default/files/hlpf_2021.pdf)
- CGLU y ONU-HÁBITAT (2021). *Guidelines for voluntary local reviews, towards a new generation of VLRs: Exploring the local-national link*. Vol. 2. Recuperado de [https://www.uclg.org/sites/default/files/210718\\_vlrguidelines\\_vol2.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/210718_vlrguidelines_vol2.pdf)
- Gobierno de Guadalajara (2021). *Guadalajara 2030: Revisión local voluntaria sobre la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/670806/VF\\_Guadalajara.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/670806/VF_Guadalajara.pdf)
- Gobierno de México (2019). *Estrategia nacional de implementación de la Agenda 2030 en México*. Ciudad de México: Presidencia de la República.
- Gobierno de México (2021). *Informe nacional voluntario 2021, Agenda 2030 en México*. Recuperado de <https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/informe-nacional-voluntario-2021-agenda-2030-en-mexico>
- Gobierno de México, INAFED y GIZ México (2020). *Guía para la elaboración de planes municipales de desarrollo con el enfoque de la Agenda 2030*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590381/Gu\\_a\\_Planes\\_Municipales\\_Sostenibles\\_VF.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590381/Gu_a_Planes_Municipales_Sostenibles_VF.pdf)
- Gobierno de México, FLACMA, CGLU y GIZ México (2021). *Informe subnacional voluntario 2021*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654379/VF\\_ISV\\_2\\_julio\\_2021-comprimido.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654379/VF_ISV_2_julio_2021-comprimido.pdf)
- Krahmann, E. (julio-septiembre, 2003). National, regional, and global governance: one phenomenon or many? *Global Governance*, 9(3), 323-346.
- Mahn, T. (2017). Accountability for development cooperation under the 2030 Agenda. Discussion Paper, DIE, recuperado de <https://www.die-gdi.de/en/discussion-paper/article/accountability-for-development-cooperation-under-the-2030-agenda/>
- My World México (2021). *Herramientas para la acción local de los ODS*. Video, recuperado de [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=380786593595510](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=380786593595510)
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (2019). *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*. París: OECD Publishing.

- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (25 de septiembre, 2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1.
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] (2022). *Implementación de Agenda 2030 a nivel subnacional*. Recuperado de: <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/projects/difusion-ods.html#:~:text=El%20proyecto%20%20E2%80%9CImplementaci%C3%B3n%20de%20Agenda,el%20cumplimiento%20de%20los%20ODS>
- Secretaría de Economía (2021). Informe nacional voluntario 2021, Agenda 2030 en México. Recuperado de <https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/informe-nacional-voluntario-2021-agenda-2030-en-mexico>

## OTRAS FUENTES

- Ayuntamiento de Mérida, 2018-2021 (2018). *Plan municipal de desarrollo 2018-2021*. Recuperado de [https://www.merida.gob.mx/municipio/portal/gobierno/doc/PMD/PMD\\_18-21.pdf](https://www.merida.gob.mx/municipio/portal/gobierno/doc/PMD/PMD_18-21.pdf)
- CGLU [Ciudades y Gobiernos Locales Unidos] (2015). *The Sustainable Development Goals: what local governments need to know*. Global Task Force of Local and Regional Governments.
- CGLU [Ciudades y Gobiernos Locales Unidos] (2021). *Towards the localization of the SDGs, sustainable and resilient recovery driven by cities and territories*. Recuperado de [https://gold.uclg.org/sites/default/files/hlpf\\_2021.pdf](https://gold.uclg.org/sites/default/files/hlpf_2021.pdf)
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] (2019). *Localización de la Agenda 2030, sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030*. México: Autor.

## TERRITORIALIZACIÓN SOSTENIBLE DEL MODELO URUGUAYO PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

Valeria Marina Valle y Michelle Ruiz Valdés

Los países de América Latina y el Caribe avanzan en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos (DSR) en la región a través de la aprobación de leyes o decretos que favorecen la interrupción voluntaria del embarazo (IVE). Al respecto, se destacan los casos de Argentina (2020), nueve estados de México (entre ellos, Ciudad de México en 2007; Oaxaca, en 2019 y Baja California Sur, en 2022) y Uruguay (2012) (Chiapparrone, 2018).

Para el caso particular de Uruguay, se identifica que este tipo de acciones han disminuido la razón de muerte materna (RMM) y han convertido al país en el primero de la región en lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio 5 (ODM-5) enfocado en la mejora de la salud materna. Igualmente, ha sido catalogado como un país pionero en la despenalización del aborto (Presidencia del Uruguay, 2021).

Si bien el aborto es una práctica generalizada en Uruguay, existen localidades que enfrentan retos relacionados con la objeción de conciencia (OC)<sup>1</sup> (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía [CELADE], 2019). El uso no regulado de este recurso afecta de manera desproporcionada a las mujeres de bajos ingresos que viven en zonas rurales (Muñoz, 2018). Cabe precisar que la presente contribución se concentra en la IVE, ya que este tipo de servicios, reconocidos en el marco de los DSR, son los “que registran mayores disparidades en el territorio” (Mujer y Salud en Uruguay [MYSU], 2017, p. 23).

<sup>1</sup> En Uruguay se han detectado las siguientes categorías de objeción de conciencia: colectivas, por conveniencia y por obediencia (Muñoz, 2018).

De acuerdo con la organización no gubernamental (ONG) Mujer y Salud en Uruguay (MYSU), una de las problemáticas que se enfrentan a nivel nacional es la insuficiencia de datos actualizados respecto al uso de la OC. Mientras que en los departamentos de Salto, Paysandú, Soriano y Rivera se detectan niveles altos de OC, en Florida, Montevideo, Maldonado y Rocha se detectan niveles bajos. Los casos de Artigas, Colonia, San José, Flores, Durazno, Tacuarembó, Treinta y Tres, Lavalleja y Canelones no han sido monitoreados (MYSU, 2020).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los departamentos de Uruguay se encuentran entre las categorías de Alto y Muy Alto, de acuerdo con los datos más actualizados –al 2018– del Observatorio Territorio Uruguay de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, 2018).<sup>2</sup> Los que se encuentran por debajo del IDH nacional (0.818) y que cuentan con datos de OC son: Rivera, Salto y Soriano. Para el caso de Soriano se aprecia, además, que en la localidad de Mercedes se ha detectado 100% de OC. Por su parte, Montevideo se destaca por un IDH superior al nacional con 0.854 (OPP, 2020).

El IDH de Uruguay ha sido resultado de políticas equitativas y con una “visión territorial”,<sup>3</sup> lo cual lo posiciona como “un país dinámico con altos niveles de seguridad, eficiencia, transparencia y bienestar”,<sup>4</sup> así como en la aspiración de “convertirse en un modelo universal de desarrollo sostenible”.<sup>5</sup> Como se aprecia, el enfoque territorial es un factor que influye en los procesos de desarrollo nacional. Este enfoque, además, ha cobrado importancia en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en adelante, Agenda 2030), aprobada en septiembre de 2015.

En el marco de la Agenda 2030, la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional ha discutido la necesidad de contar con parámetros que orienten la territorialización al nivel nacional. Así, creó, con el apoyo de EUROSOCIAL+, el Modelo Latinoamericano de

<sup>2</sup> Para mayor información del IDH por departamento en Uruguay, consúltese [https://otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados\\_datos\\_formato&id=2679&cant=19&deptos=1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19&fecha=2018-01-01](https://otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados_datos_formato&id=2679&cant=19&deptos=1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19&fecha=2018-01-01)

<sup>3</sup> P. Ruiz (noviembre, 2021). *Unidos más fuertes: Uruguay como modelo de desarrollo sostenible*. Recuperado de <https://unsdg.un.org/es/latest/blog/unidos-somos-mas-fuertes-uruguay-como-modelo-de-desarrollo-sostenible>

<sup>4</sup> P. Ruiz, documento en línea citado.

<sup>5</sup> P. Ruiz, documento en línea citado.



Territorialización de Políticas Públicas Nacionales (MTPP).<sup>6</sup> Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha contribuido al desarrollo conceptual al definirla como el “proceso mediante el cual los actores territoriales se apropian de los compromisos globales adoptados en la Agenda 2030, lo cual se visibiliza en la implementación de estrategias y acciones para avanzar en el cumplimiento de los [17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)]” (CEPAL, s. a., p. 2).

Con base en lo anteriormente expuesto, el objetivo de la presente investigación es analizar los procesos de territorialización de la Agenda 2030 en Uruguay para la garantía de los DSR en el periodo 2015-2021. Particularmente, el estudio se centra en Montevideo y Soriano como dos casos contrastantes, ya que en el primero se cuenta con niveles bajos de OC y en el segundo se caracterizan por ser altos. Esta diferenciación se relaciona con las brechas territoriales, ya que “no son lo mismo los municipios de Montevideo que los municipios de un departamento del interior” (Falero, 2020, p. 25). Con base en estas brechas, se puede afirmar la inexistencia de un único modelo de actuación, ya que los territorios tienen sus propias particularidades en términos de actores, recursos y capacidades.

Si bien la investigación se concentra en los departamentos de Montevideo y Soriano, es importante mencionar que en los procesos de territorialización intervienen variables que se desprenden de lineamientos nacionales; por ello, es de fundamental relevancia contextualizar algunos de los avances y retos en la instrumentación de la Agenda 2030 a nivel nacional. Esta perspectiva desde lo nacional se vincula con el hecho de que los procesos de territorialización de agendas globales implican políticas públicas impulsadas desde y por todos los niveles de gobierno (Fernández, 2020).

La pregunta de investigación que se desprende del objetivo es: ¿cómo se ha territorializado la Agenda 2030 en Uruguay para la garantía de los DSR en los departamentos de Montevideo y Soriano? Para dar respuesta a este planteamiento, la presente contribución se estructura en tres apartados. El primero aborda el enfoque de territorialización como un marco para implementar la agenda en lo local. Cabe señalar que en

<sup>6</sup> EUROSOCIAL+ (s. a.). *Diseño e implementación del Modelo Regional de Territorialización de Políticas Públicas*. Recuperado de [https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/07/AE169\\_Ficha-MdR\\_Regional.pdf](https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/07/AE169_Ficha-MdR_Regional.pdf)

la primera sección se establecen vínculos entre los procesos de territorialización y la gobernanza multinivel; no obstante, no se profundiza ni se discute el concepto de gobernanza local, ya que escapa a los objetivos de esta investigación.

El segundo presenta algunos avances y retos en Uruguay en la institucionalización de la Agenda 2030. Por último, se analizan los departamentos de Montevideo y Soriano a partir de la territorialización. Para la recolección de información se revisó información previamente recopilada de parte de la literatura académica y producida por organismos internacionales, regionales, el gobierno uruguayo, ONG, entre otras fuentes secundarias. Igualmente, se recopilaron fuentes primarias a través de un cuestionario que se envió a informantes clave, con su debido consentimiento informado. De los actores contactados, sólo se recibió la respuesta de Santiago Puyol, integrante de MYSU.

## LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030: UN MARCO OPERATIVO PARA NO DEJAR A NADIE ATRÁS

El marco de resultados de la Agenda 2030, es decir los 17 ODS y las 169 metas, se fundamenta en instrumentos internacionales de derechos humanos; por lo tanto, es posible afirmar que dicho plan de acción es ante todo una agenda de derechos humanos para “no dejar a nadie atrás” en los territorios, mediante estrategias que integren las cinco dimensiones del desarrollo sostenible: planeta, personas, prosperidad, paz y alianzas.

Al considerar la Agenda 2030 como un marco de derechos humanos, se identifica que los servicios de IVE forman parte de los DSR, los cuales son considerados en el ODS 3 “Salud y bienestar” y en el ODS 5 “Igualdad de género”. En dichos objetivos se plantea, entre otras cuestiones, “Reducir la mortalidad materna” (meta 3.1), “Garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva (SSR)” (meta 3.7) y “Asegurar el acceso universal a la [SSR] y los derechos reproductivos” (meta 5.6) (Asamblea General de la ONU [AG-ONU], 2015).

En este contexto de derechos, la IVE, también conocida como interrupción legal del embarazo (ILE), es un derecho humano y una práctica voluntaria “que debe realizarse bajo condiciones legales y médicas específicas que resguarden la integridad de la mujer; es decir, contar con las condiciones higiénicas necesarias, la tecnología y los métodos adecuados,

así como realizarse por personal médico y de enfermería capacitado” (Secretaría de las Mujeres, s. f., p. 2).

Si bien los DSR se enuncian explícitamente en los ODS 3 y 5, se destaca que estos derechos también forman parte de los ODS 10 “Reducción de las desigualdades”, 11 “Ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” y 17 “Alianzas para lograr los objetivos”, debido a que es en las ciudades en donde se proveen soluciones entre una diversidad de actores para “no dejar a nadie atrás” (Grotiuz, 2020), mediante acciones que busquen:

a) “potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas” (meta 10.2);

b) “garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas” (meta 10.3) (AG-ONU, 2015);

c) “aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión” (meta 11.b), y

d) “aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados” (meta 17.18) (AG-ONU, 2015).

Estas metas evidencian la necesidad de contar con asentamientos humanos inclusivos, datos que incidan en la toma de decisiones al nivel territorial y alianzas entre múltiples interesados para reducir las desigualdades. Conceptualmente, el ODS 17 puede analizarse a la luz del enfoque de la gobernanza multinivel, ya que dicho objetivo supone que la instrumentación de la Agenda 2030 en los territorios no atañe exclusivamente al gobierno central, sino que también involucra al sector privado, las organizaciones de base, centros de pensamiento, universidades y grupos de personas voluntarias en diferentes jurisdicciones territoriales: internacional, regional, subregional, nacional y subnacional o local.

No es tarea sencilla discutir conceptualmente a la gobernanza, ya que puede ser considerada un término paraguas. Al no existir un consenso sobre su significado ofrece refugio a diversas perspectivas (Porrás, 2016). Considerando esta complejidad, la gobernanza multinivel es un instrumento que permite reconocer la diversidad de actores que influyen en lo que se ha denominado territorialización de la Agenda 2030, la cual se refiere al “proceso mediante el cual los actores territoriales se apropian de los compromisos globales adoptados en la Agenda 2030, lo cual

se visibiliza en la implementación de estrategias y acciones para avanzar en el cumplimiento de los [17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)]” (CEPAL, s. f., p. 2).

Las estrategias y acciones pueden formar parte de determinadas políticas públicas, las cuales pueden ser definidas como todas aquellas acciones que el Estado u otro grupo de actores implementan con el fin de dar atención a problemáticas de desarrollo en la esfera política, económica, social y ambiental. Desde una lógica de planificación, “una política (o estrategia) se va concretando en planes, estos en programas y estos a su vez en proyectos” (Gómez y Sainz, 2008, p. 38).

Retomando los trabajos de Simona Piattoni (2010), se aprecia que la utilidad de la gobernanza multinivel radica en “la transformación del Estado nacional tanto en lo tocante a su articulación territorial como a sus acuerdos para la toma de decisiones autorizadas” (p. 3). Lo anterior implica analizar cómo la movilización política (la política), los acuerdos de elaboración de políticas (las políticas) y las estructuras estatales (el régimen político) “se entrecruzan y deciden cómo relacionarse entre sí. También implica abordar [...] las consecuencias teóricas, empíricas y normativas [en jurisdicciones territoriales, que] son cada vez más relevantes” (p. 9). Al establecer vínculos entre una lógica de planeación y la gobernanza multinivel, la coherencia se posiciona como uno de los factores clave para la implementación de la Agenda 2030, sobre todo, cuando en dicha agenda se hace referencia a las cuestiones sistémicas en el ODS 17: “Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible” (meta 17.14).

Existe un marco doctrinal académico e institucional que ha venido desarrollándose desde los años noventa del siglo pasado para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) (Millán, 2014). Sin embargo, no existe un consenso sobre su significado; así, se le puede entender como “la identificación de los intercambios y sinergias entre los ámbitos de la política hacia la consecución de los objetivos de desarrollo” (Picciotto, 2004, citado en Millán, 2014, p. 679). En esta definición se identifican dos de los componentes de la Agenda 2030. Por un lado, los intercambios remiten a los medios de implementación (acciones, recursos y capacidades que los actores y territorios poseen) y, por el otro, la consecución de objetivos de desarrollo se vincula con el marco de resultados de la agenda.

Para que los propósitos de la Agenda 2030 no se queden en un ámbito discursivo, es fundamental que los actores operativicen sus com-

promisos en las jurisdicciones territoriales. Así, el enfoque territorial constituye una herramienta que brinda insumos para que los actores implementen coherentemente la Agenda 2030. Dicho enfoque ha sido uno de los ejes del MTPP, el cual cuenta con principios alineados a la Agenda 2030 (integralidad, inclusividad, asociación y rendición de cuentas) y a la dimensión territorial (proximidad, equilibrio territorial, solidaridad, igualdad, legalidad, suficiencia de recursos, resiliencia y orientación a resultados) (Fernández, 2021). Dentro de este modelo, la vulnerabilidad es un fenómeno que no se delimita a grupos sociales, sino que se extiende también a los territorios; así, los “territorios vulnerables” pueden ser periferias, zonas fronterizas, espacios degradados o sujetos a riesgos climáticos (Fernández, 2021).

Otro actor que ha contribuido a la definición de criterios para la implementación de la territorialización de la Agenda 2030 es la CEPAL. A diferencia de los aportes del MTPP, esta comisión regional de la ONU propone estudiar esta dinámica a partir de dimensiones de análisis, los cuales se enfocan, entre otros aspectos, en documentos y lineamientos generales.<sup>7</sup>

En los procesos de desarrollo sostenible es indispensable, tanto para la CEPAL como para EUROSOCIAL+ y la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional, contar con instrumentos que reduzcan las vulnerabilidades de los territorios y de las personas. Dentro de estos instrumentos, se destacan los documentos de planificación, tales como los planes nacionales de desarrollo (PND) o bien, en función de la división administrativa, los planes estatales de desarrollo, los planes departamentales de desarrollo, entre otros.

A lo largo de esta sección se distinguieron esfuerzos por parte de diferentes actores para guiar el análisis de los procesos de territorialización, los cuales no implican dinámicas homogéneas, sino que, de acuerdo con la misma naturaleza de la Agenda 2030, dependen de las características de los territorios en términos de capacidades, recursos, vulnerabilidades y actores. Con base en la información aquí expuesta, en los apartados siguientes se exploran aquellos elementos de territorialización identificados para el caso particular de Uruguay.

<sup>7</sup> Para mayor información de las dimensiones, consúltese [https://docs.google.com/document/d/1bd\\_2ocHNEWQs4qurek1pIRzeggb6QRZa/edit?usp=sharing&ouid=111347873656595034668&rtfpof=true&sd=true](https://docs.google.com/document/d/1bd_2ocHNEWQs4qurek1pIRzeggb6QRZa/edit?usp=sharing&ouid=111347873656595034668&rtfpof=true&sd=true)

## URUGUAY FRENTE AL DESARROLLO SOSTENIBLE: RETOS Y AVANCES EN LA CONSTRUCCIÓN DE SOCIEDADES INCLUSIVAS

En Uruguay no se creó un mecanismo institucional nuevo para la gobernanza de la Agenda 2030 (Surasky, 2019). De acuerdo con la Resolución 988-2016 de Uruguay, de diciembre de 2016, se designó a la OPP como la instancia encargada de las acciones de monitoreo, la articulación de políticas públicas y la elaboración de informes de seguimiento; a la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) se le encomendó el seguimiento de actividades de cooperación alineadas a los ODS y al Instituto Nacional de Estadística (INE) se le designó la responsabilidad de elaborar indicadores.<sup>8</sup>

En el marco de estas responsabilidades, el Consejo Directivo de la AUCI delimitó estrategias para orientar las relaciones de cooperación desde un rol dual con la Política de Cooperación Internacional de Uruguay al 2030. Dicha política constituye un instrumento para el logro de la Agenda 2030 a nivel nacional. Otro lineamiento que ha contribuido a delinear la ruta hacia el desarrollo sostenible desde una mirada a largo plazo es la Estrategia Nacional de Desarrollo al 2050.

Para dar seguimiento a los procesos de territorialización de la Agenda 2030, Uruguay cuenta con la plataforma #El Futuro nos Convoca en la cual se presenta información desagregada por ODS y territorios. Asimismo, se difunden herramientas metodológicas para orientar el actuar a nivel subnacional, como la *Guía para la localización de los ODS: implementación y monitoreo subnacional* y *Cómo implementar los ODS en las ciudades. Un manual introductorio para quienes trabajan en el ámbito del desarrollo urbano sostenible*. De igual manera, la OPP cuenta con el mecanismo llamado Mirador Ciudadano para visualizar los proyectos relacionados con los ODS a nivel departamental y municipal.

Respecto a la presentación de información territorial, la plataforma #El Futuro Nos Convoca cuenta con un listado de informes subnacionales, los cuales se basan en la herramienta de diagnóstico llamada Evaluación Rápida Integrada (RIA, por sus siglas en inglés). Dicha herramienta

<sup>8</sup> Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (s. a.). *Resolución 988-2016 de Uruguay*. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/resolucion-988-2016-de-uruguay>

tiene la utilidad de mapear la coherencia de los instrumentos de planeación con las metas y los ODS. Más allá del ámbito nacional, existen otras plataformas orientadas a monitorear los avances y las brechas de cumplimiento de los compromisos asumidos en América Latina y el Caribe en materia de salud y DSR, por ejemplo *Mira Que Te Miro*. Uruguay se encuentra entre los primeros cinco países respecto a los compromisos del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, adoptado en la I Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe en 2013.

En el ámbito de los DSR se han diseñado metodologías de evaluación gracias a la colaboración entre el Programa de Género, Salud Reproductiva y Sexualidades del Instituto de Psicología de la Salud, el Departamento de Medicina Preventiva y Social de la Universidad de la República (UDELAR), personas expertas de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (Proyectos I + D, 2017-2019) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), tal es el caso de estudio titulado *Diseño y validación de un modelo para evaluar la calidad de atención en SSR en el sistema Nacional Integrado de Salud en Uruguay* (UDELAR, 2019).

En el proceso de fortalecer las capacidades institucionales para la gestión de la Agenda 2030, uno de los retos que Uruguay enfrenta desde 2018 es el desarrollo en transición,<sup>9</sup> ya que en ese año fue considerado, junto con Chile y Seychelles, un país graduado de la lista para recibir ayuda oficial al desarrollo (AOD) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta situación dificulta el logro de los ODS, ya que, por un lado, los donantes por lo general no implementan estrategias paulatinas de salida con los socios receptores y, por el otro, se reducen las fuentes de financiamiento, lo cual posiciona a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en una situación de competencia por los recursos provenientes del Estado (Vignolo y Van Rompaey, 2020). Asimismo, la graduación entra en contradicción con el lema de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”, ya que “presupone que el país ya alcanzó un estatus de país ‘desarrollado’ por haber alcanzado un umbral de renta per cápita arbitrario” (AUCI, 2018, p. 27).

<sup>9</sup> Término que hace referencia a los países recientemente graduados o, bien, a los países que transitan de una categoría de desarrollo a otra (AUCI, 2018).



Así, la transición desconoce los desafíos que aún se enfrentan al interior del país, los cuales están vinculados con la reproducción intergeneracional de la pobreza y la proporción de niños, niñas, jóvenes y mujeres que sufren violencia. Respecto a la reproducción intergeneracional de la pobreza, se distingue que los nacimientos se presentan sobre todo en los quintiles de más bajos ingresos, y que en el país hay una “mayor diferencia relativa en las tasas de fecundidad entre población afro (2.5%) y no afro (1.9), con una brecha étnica racial de 1.34%, seguido por Brasil (1.27) y Bolivia (1.26)” (Ministerio de Desarrollo Social [MIDES], 2019, p. 30).

De acuerdo con el documento *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*, “[las personas] afrodescendientes tienen alrededor del doble de probabilidad de vivir en barrios pobres o favelas que los no afrodescendientes en países como Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay” (Banco Mundial [BM], 2018, p. 18). Es evidente que la población afrodescendiente es uno de los grupos que no se deben dejar atrás en el marco del desarrollo sostenible en Uruguay. Esta comunidad es prioritaria para el Consenso de Montevideo, el cual se creó durante la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, que se realizó en 2013 en Uruguay, específicamente para el tema número 8, el cual se enfoca en la garantía de derechos y en combatir el racismo y la discriminación (Gobierno de México, 2022).

Respecto a la tasa de mortalidad materna, se aprecia que la de Uruguay es de las más bajas en la región, gracias a la “implementación en 2004 de la Ordenanza del [Ministerio de Salud Pública (MSP)] 369/04 como estrategia de reducción de daño en abortos en condiciones de riesgo; la Ley N° 18.426 sobre la defensa de la salud reproductiva; y la Ley N° 18.987, la cual habilita la interrupción del embarazo antes de las 12 semanas por la sola voluntad de la mujer” (Presidencia del Uruguay, 2017a, p. 101).

De acuerdo con la literatura revisada “hay fuerte evidencia de que, al legalizar el aborto y hacerlo accesible a la población de bajos ingresos en los servicios públicos de salud, se consigue reducir drásticamente la mortalidad por aborto inseguro” (Faundes, 2015, p. 427). En el caso uruguayo se identifica que la mortalidad materna por aborto inseguro se logra consolidar en cifras bajas (en torno a 0), debido a que la IVE “ha estabilizado su valor en una tasa ligeramente por encima de 11/1000 mujeres de 15 a 49 años, luego de un ascenso desde su implementación en el año



2013 (8,6/1000)” (Presidencia del Uruguay, 2017a, p. 101). Si bien estos datos evidencian un impacto positivo en la problemática, es importante recalcar que se han llevado a cabo ejercicios de evaluación que indican la presencia de obstáculos para afirmar que el problema ha mejorado o empeorado al nivel nacional, debido a que no se cuenta con estimaciones de abortos clandestinos (Presidencia del Uruguay, 2017b).

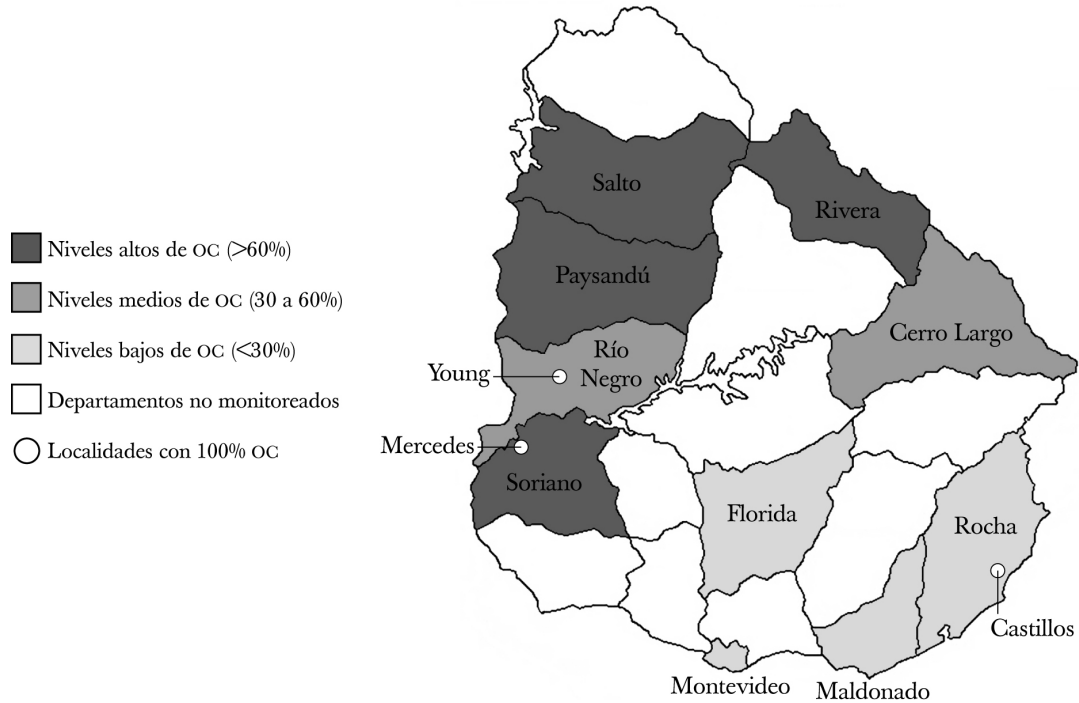
A estos obstáculos relacionados con la insuficiencia de datos, se agregan otros que se relacionan con el personal médico y su capacidad de decisión. A pesar de que la Ley IVE se caracteriza por incluir tanto a las ciudadanas uruguayas como a extranjeras residentes en el país al menos por un año (condicionante que las pone en riesgo) (MSP, 2019; Puyol, 2022), introduce al término de OC, entendida como la negativa de un profesional a realizar ordenamientos por la ley debido a cuestiones éticas o religiosas. Esta objeción ha sido reconocida como uno de los factores que incide en “la desigualdad en el acceso de las mujeres a la IVE” (MSP, 2019, p. 29), lo cual pone en riesgo el cumplimiento del ODS 10, ya que la OC no contribuye a reducir desigualdades. Al llevarse a cabo prácticas discriminatorias que se encuentren sustentadas en creencias racistas, se vulneran derechos. Esta práctica, además, podría incidir en que no se atienda a mujeres afrodescendientes o indígenas (Feibuschereuz, 2016) o se les niegue el acceso a sus DSR.

En Uruguay, “los servicios para la realización del aborto están implementados en todo el país, pero existen localidades donde es alta la adhesión de los profesionales de la salud al recurso de OC” (CELADE, 2019, p. 124), tal y como se muestra en el mapa 1.

De acuerdo con el mapa 1, el uso no regulado de la OC genera brechas territoriales, lo cual afecta de manera desproporcionada a las mujeres de “bajos ingresos, que viven en zonas rurales” (Muñoz, 2018). En dicho mapa es posible apreciar que Soriano se encuentra en niveles mayores a 60%, mientras que Montevideo presenta los niveles más bajos. Para algunos departamentos incluso no se cuenta con información que permita monitorear el uso de esta práctica. Durante el periodo de estudio de esta investigación no “se subsanó la barrera que supone la OC en prestadores/localidades específicas” (Puyol, 2022, p. 3). Asimismo, vale la pena subrayar que la atención de esta problemática es incierta en tiempos de pandemia, más aún si se consideran los intereses políticos, tal y como lo ha destacado MYSU mediante respuesta a cuestionario:

# Mapa 1. Brechas territoriales de la OC en Uruguay

## Objeción de conciencia en el territorio



Fuente: MYSU (2020).

Aunque el gobierno declaró como servicios esenciales a los servicios de SSR e IVE, lo cierto es que el foco estuvo puesto exclusivamente en la situación de embarazo, parto y puerperio [durante la pandemia], con profundas limitaciones aun en este campo. No se conocen las prioridades de la actual administración de gobierno en este campo (o en otras dimensiones de la salud, ya que hasta inicios de 2022 la agenda se encontró completamente dominada por el combate a la COVID-19). Resulta incierto el contexto, en especial tras declaraciones del presidente de la República de que su gobierno es “pro-vida y defensor de los no nacidos” (Puyol, 2022, p. 7).

Este tipo de declaraciones puede suponer un “[retroceso] en el campo de los DSR” (Puyol, 2022, p. 7), ya que las alternancias en el poder son uno de los retos que se enfrentan en la continuidad “de las llamadas leyes de la ‘nueva agenda de derechos’, [promovidas particularmente] durante los 15 años de gobiernos del Frente Amplio (partido de izquierda, el cual gobernó a nivel nacional desde marzo de 2005 hasta marzo de 2020” (Puyol, 2022, p. 8). A nivel departamental, también se observan retos, dado que “los gobiernos [...] tienen escaso margen, más allá de la difusión y la implementación de algunas políticas en concreto, para impulsar acciones en el campo de la salud, ya que es competencia del nivel nacional (a través del Ministerio de Salud Pública –MSP–) regular las políticas de salud del país para todas las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)” (Puyol, 2022, p. 4). Lo anterior no sólo constituye una limitante institucional, sino también financiera, ya que el “seguimiento a los recursos presupuestarios en el campo de SSR es complejo, porque no se asignan partidas debidamente etiquetadas para este rubro al momento de definir la distribución de recursos, tanto en la discusión parlamentaria [...] como del MSP” (Puyol, 2022, p. 4).

En este contexto, la población adolescente constituye un grupo vulnerable. En la sociedad uruguaya, uno de los problemas que se han identificado es el embarazo adolescente, el cual se vincula con la desigualdad social y de género. Por ejemplo, en “2014 la fecundidad de adolescentes era muy alta y resistente al descenso, con una tasa de casi 60% mujeres de 15 a 19 años, por encima del promedio del mundo (45%) y próximo al promedio de América Latina y el Caribe (65%)” (MSP, 2020, p. 17). Para atender esta problemática se implementó la “Estrategia nacional e intersectorial para la prevención de embarazo en adolescentes”.

Tras la implementación de la estrategia nacional se hizo un balance de sus logros y obstáculos. Así, se identificó que esta acción “ha contribuido al descenso de la tasa de fecundidad adolescente, que alcanzó su mínimo histórico en 2018 con 36% adolescentes de 15 a 19 años, lo cual aleja a Uruguay del resto de los países en Latinoamérica (67%) y pone fin a diez años de estancamiento del indicador [a] nivel nacional” (MSP, 2020, p. 41). A pesar de este logro, se distinguió como uno de los obstáculos al “estigma del aborto, lo que dificulta la toma de decisiones oportunas y el acceso a los servicios” (López-Gómez, Graña, Ramos y Benedet, 2021, p. 3).

Como se ha destacado a lo largo de esta sección, en Uruguay existen retos y avances en cuanto a la atención de grupos en situación de vulnerabilidad. Si bien se detectan logros en materia de DSR, se identifica que hay grupos que quedan atrás en los procesos de desarrollo, en particular adolescentes y comunidad afrodescendiente. En el apartado siguiente se ofrecerá información del modelo uruguayo para la garantía de los DSR a nivel nacional y, en particular, en los departamentos de Montevideo y Soriano.

## LOS CASOS DE MONTEVIDEO Y SORIANO EN LA GARANTÍA DE DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

Antes de abordar el contexto de los departamentos de estudio, es importante recalcar que el modelo uruguayo para la garantía de los DSR no se construyó a partir de la Agenda 2030 ni del año 2012, cuando la Ley 18.987 fue adoptada, sino que ha sido resultado de un proceso que tiene sus orígenes a finales del siglo pasado, ya que desde la década de los años ochenta se presentaron proyectos de ley que incluían la despenalización del aborto. Para el periodo de estudio de esta investigación, Puyol indica que “en el periodo 2015-2021 no se tomaron lineamientos específicos para la reducción de la muerte materna que no se encontraran ya vigentes en forma previa” (Puyol, 2022, p. 3).

De acuerdo con Leonel Briozzo (2016), a la aprobación de la Ley 18.987 (en 2012) le antecede un periodo en el cual se desarrolló el modelo de reducción de riesgos y daños del aborto, de 2001 a 2012. Durante ese

periodo no sólo el sector político contribuyó a un ambiente de justicia y equidad, sino que también se organizaron movimientos sociales de mujeres y profesionistas del área de la salud que influyeron, en gran medida, en la construcción de una agenda no restrictiva de DSR en el país (IS y Safe Abortion Action Fund, 2010). A nivel institucional, por ejemplo, se creó la Comisión Nacional para el Monitoreo y Reducción de Muertes de Mujeres por causa del Embarazo, Parto, Cesárea y Aborto, y en materia de políticas públicas se impulsó el Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género (ONU, 2010). De igual manera, se establecieron las funciones de la Comisión Nacional Asesora en SSR.

En términos normativos, se aprobó la Ley de Defensa a la SSR en 2008, la cual estableció que el personal de salud deberá brindar los servicios de anticoncepción, control del embarazo, asesoramiento y consejería en casos de embarazo no intencional, entre otros. Dicha ley se reglamentó en 2010 con el fin de señalar la necesidad de que los servicios fueran brindados por equipos de referencia multidisciplinarios, los cuales estarían integrados como mínimo por un(a) profesional de ginecología, uno(a) de psicología y otro(a) del área de obstetricia/parttería (MYSU, 2017). Si bien la formación de equipos multidisciplinarios puede ser considerada como una ventaja en el proceso de IVE, se detecta que en la práctica constituye una limitante para garantizar el acceso a servicios, como se verá más adelante.

El interés por reducir los riesgos se fundamentó en el elevado número de casos de muertes maternas que se presenciaron en el bienio 2001-2002, años en los cuales “se alcanzó el pico de 35 muertes maternas por 100 000 nacidos vivos, tasa similar a la que se había registrado a inicios de los años noventa” (ONU, 2010, p. 11), que había sido de 38. El modelo de reducción de riesgos y daños fue desarrollado por Iniciativas Sanitarias (IS), una asociación multi e interdisciplinaria de Uruguay, “como una respuesta al aborto inseguro, ya que esta era una de las principales causas de la muerte materna” (IS e IPPF, 2011, p. 5). Las acciones implementadas por IS deja ver que la atención de problemáticas está vinculada con la gobernanza multinivel, ya que en los procesos de desarrollo se requiere de la movilización de diversos actores (los cuales poseen recursos y capacidades) en diferentes niveles y sectores, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

El modelo de reducción de riesgos, a nivel conceptual, busca generar cambios en las prácticas de las instituciones de salud y en las conductas del personal por medio de la difusión de información y la autonomía para la toma de decisiones sin una valoración moral que vele por los DSR de las mujeres más pobres en situación de aborto. En relación con las alianzas, esta iniciativa ha trascendido fronteras gracias al trabajo conjunto con la Red de Asociaciones Miembros de la Federación Internacional de Planificación Familiar Región del Hemisferio Occidental (IPPF/RHO) (IS e IPPF, 2011).

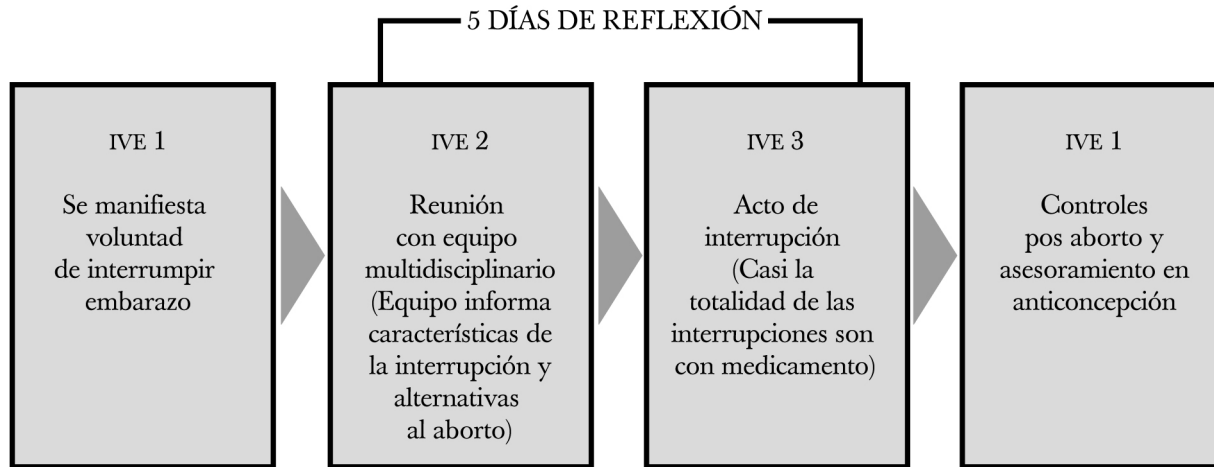
De acuerdo con la literatura consultada, se evidencia un descenso paulatino de la mortalidad materna en Uruguay a partir del año 2001, “por todas las causas y fundamentalmente por aborto provocado en condiciones de riesgo” (MSP, 2019, p. 15). Para la reducción de riesgos a nivel nacional se cuenta con un Plan Integral de Atención Sexual y Salud Reproductiva, que contempla los servicios de IVE, fertilización asistida y anticoncepción universal de calidad, gratuita o a bajo costo.

Cabe mencionar que, para el caso de Uruguay, la IVE no es un proceso inmediato, sino que está constituida por una ruta de cuatro fases, tal y como se distingue en la figura 1.

Esta ruta de cuatro fases marca diferencias en la variable territorial y en la dimensión de “personas” del desarrollo sostenible. De acuerdo con MYSU, no todos los departamentos cuentan con las capacidades humanas necesarias para completar los equipos multidisciplinarios en la IVE 2. Al respecto, se aprecia que “hay una desigual distribución de profesionales en el territorio, con una mayor concentración en Montevideo y el sur del país” (MYSU, 2017, p. 38). Asimismo, esta organización indica que existen diferencias respecto a la cantidad de días que los equipos interdisciplinarios están disponibles semanalmente, y se detecta una mayor frecuencia en Montevideo (MYSU, 2017).

Tanto las capacidades humanas como la frecuencia de atención del personal no son situaciones aisladas, sino que mantienen una relación con el hecho de que en Montevideo se “concentra el 40% de la población y es sede de las principales instituciones de salud” (MYSU, 2017, p. 15). Al ser un punto de referencia institucional atiende tanto a su población como a las personas que son derivadas de otros departamentos. Estas derivaciones no sólo responden a la insuficiencia de equipos interdisciplinarios, sino también a la OC. En la localidad de Mercedes (en el departamento de Soriano) 100% de los(as) ginecólogos(as) han declarado OC,

Figura 1. Ruta de la IVE



Fuente: MYSU, 2017, p. 41.

ocasionando así que las mujeres se trasladen a otros lugares “más [pequeños] en Dolores y Cardona o a departamentos vecinos (Río Negro) e incluso a la propia capital del país” (Puyol, 2022, p. 8).

El traslado a otras localidades “constituye una barrera [...] para el acceso, ya que implica agregar obstáculos (materiales y simbólicos)” (MYSU, 2017, p. 39). Así, MYSU ha reconocido que las mujeres más perjudicadas “son las usuarias del interior del país y quienes viven en el medio rural o en las ciudades en las que los equipos no están conformados. Suelen ser, además, las mujeres de menores recursos” (MYSU, 2017, p. 51). Este tipo de dificultades no se ven reflejadas en el *Informe Descriptivo Diagnóstico RIA Soriano*, ya que sólo detecta la alineación de los instrumentos de planeación local en el marco de resultados de la Agenda 2030. En dicho informe se indica que el ODS 3 es uno de los objetivos “medianamente reflejados” en iniciativas departamentales, mientras que los ODS 5, 10 y 17 son algunos de los que están escasamente reflejados (OPP y PNUD, s. f.).

Tomando en cuenta la definición de CPD, se detectan acciones coherentes con el objetivo de salud y bienestar en Soriano, tales son los casos de los Programas Salud Rural, la Policlínica Municipal y la descentralización de servicios médicos ginecológicos; esta última asociada con la meta 3.7 del ODS 3. En lo que respecta al ODS 5 se identifican acciones puntuales a través de mecanismos de participación, tales como las comisiones departamentales de género, así como las movilizaciones de personal médico para acercar los servicios de salud a la población (meta 5.6). Por su parte, en el ODS 10 se detectan los programas “Distintos e iguales” y al “Revés” orientados a la meta 10.2. En lo que respecta a las alianzas no se reportan iniciativas en materia de salud (OPP y PNUD, s. f.).

Para el caso del departamento de Montevideo no se detecta un informe subnacional con la herramienta RIA. No obstante, la intendencia de Montevideo presentó su *Primera Revisión Voluntaria* en 2020, en la cual se precisa que en dicho departamento no comenzó un proyecto de desarrollo inclusivo en 2015 con la Agenda 2030, sino que ha sido un proceso iniciado desde hace más de treinta años con políticas participativas e inclusivas.

Si bien los procesos de desarrollo inclusivo no empezaron en 2015 en el departamento de Montevideo, se afirma que, en el marco del compromiso internacional de la Agenda 2030, se asumió una visión de futuro en la cual el departamento se considera un espacio de cohesión socio-territorial con el Plan Estratégico Montevideo 2030. De igual manera, se



distingue la promoción de alianzas entre múltiples interesados para catalizar dinámicas equitativas y ambientalmente sustentables.

Así, en el marco del ODS 17 se ha trabajado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ayuntamiento de Madrid para impulsar proyectos de ciudadanía inclusiva y de paz en Iberoamérica a través de marcos estratégicos de localización de la Agenda 2030, acciones de sensibilización y socialización, diagnósticos y diseño de plataformas que involucren a la ciudadanía en la implementación de los ODS. Un ejemplo de estas plataformas es *Montevideo Decide*.<sup>10</sup> De igual manera, se detecta que los servicios de SSR se fortalecieron gracias a los lazos que la intendencia ha establecido con la Red de Acompañamiento Feminista Las Lilas, la cual fue impulsada por MYSU (Puyol, 2022). Esta red pretende “ser una forma de amparar a todas las mujeres y personas gestantes en busca de acceder a un aborto, pero en particular para acompañar y asesorar en este proceso a quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad” (Puyol, 2022, p. 6). Como se observa en el contexto de la Agenda 2030, las alianzas son de fundamental relevancia para el logro de objetivos, y un espacio de incidencia para que los actores no gubernamentales evidencien irregularidades e impulsen agendas de derechos (Puyol, 2022).

Además de promover el trabajo en red, MYSU se caracteriza por difundir información en materia de SSR, así como por generar conciencia en torno a la OC. Un ejemplo de ello es que a nivel institucional la organización ha generado jornadas nacionales de salud y espacios de diálogo “como el Seminario Internacional Objeción de Conciencia y Aborto – Estrategias para Afrontar sus Efectos, coconvocado con la International Women’s Health Coalition, en 2017” (Puyol, 2022, p. 5).

Cabe señalar que en el departamento de Montevideo se cuenta con acciones que son coherentes con los ODS 5 y 10, entre otros. En materia de género, por ejemplo, se incorporó la División Asesoría para la Igualdad de Género en 2016, la cual “responde a una política que jerarquiza la igualdad de género en toda la estructura institucional” (Intendencia de Montevideo, 2020, p. 30) y se encarga de coordinar políticas cuyo objetivo sea transformar las relaciones de poder. También se contó para el

<sup>10</sup> PNUD (s. a.). El PNUD en el marco del Proyecto URU/20/008 - llama a un/a Comunicador/a. *Proyecto Segregación Urbana*. Recuperado de [https://jobs.undp.org/cj\\_view\\_job.cfm?cur\\_job\\_id=101463](https://jobs.undp.org/cj_view_job.cfm?cur_job_id=101463)

último quinquenio con el tercer Plan de Igualdad de Género de Montevideo (2014-2020), como un instrumento de planeación de acciones en la materia. Si bien estos aspectos son considerados un acierto, en el informe subnacional también se identifican desafíos presupuestales y de información. Este último hace referencia a la necesidad de contar con un sistema de monitoreo.

En relación con el ODS 10, se aprecia la implementación de espacios interinstitucionales de diálogo y de acción entre los tres niveles de gobierno. Debido a estos diálogos se profundizó “el proceso de transformación del modelo de gestión de los servicios de salud, en acuerdo y complementariedad con las políticas nacionales” (Intendencia de Montevideo, 2020, p. 38). Así, se ha logrado avanzar en el “acceso a cobertura en salud a diversos perfiles de la población con perspectiva de género y no discriminación” (Intendencia de Montevideo, 2020, p. 39). No obstante, uno de los retos es “reducir la segregación socio-territorial” (Intendencia de Montevideo, 2020, p. 39).

En el contexto de la segregación socio-territorial, las mujeres afrodescendientes son uno de los grupos que experimenta discriminación. Montevideo se encuentra entre los seis primeros departamentos con población afrouuguayaya. De acuerdo con la organización Somos Afro “los departamentos que cuentan con mayor población afrodescendiente son los departamentos nortños que limitan con Brasil: Rivera (17.3%), Artigas (17.1%) y Cerro Largo (10.9%), y, por otro lado, los departamentos de Salto y Tacuarembó (ambos con 9.9%) y Montevideo (9.0%)”.<sup>11</sup>

Para el caso de Soriano se aprecia que la “población afrodescendiente representa el 1.8% de sus residentes y la población indígena el 2.6%; [siendo así] el único departamento en el [cual] la proporción de población indígena supera [a] la afro”.<sup>12</sup> Si bien para la población indígena no fue posible encontrar información sobre los DSR en Uruguay en lo general, y en Soriano en lo particular, se identifica que la vulnerabilidad en salud de estas poblaciones aumentó en el marco de la pandemia, ya que “suelen estar ubicadas en regiones remotas, y por lo general cuentan con un acce-

<sup>11</sup> Somos Afro Uruguay (s. a.). *¿Qué entendemos por “afrouuguayo”?* Recuperado de <https://www.somosafro.org/gobiernos/uruguay/#scfcd20>

<sup>12</sup> Mirador Ciudadano (s. a.). *Soriano*. Recuperado de <https://otu.opp.gub.uy/perfiles/soriano>

so limitado o nulo a la atención de la salud y el apoyo médico” (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2020, p. 1).

La lejanía es un factor de exposición a la COVID-19, particularmente para las mujeres indígenas cuando se tienen que trasladar a otras localidades para acceder a los servicios de SSR. A lo anterior se agrega que en ocasiones los servicios no son lingüísticamente accesibles (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2020).

En general, los efectos de la pandemia por la COVID-19 en los DSR son diferenciados para cada uno de los servicios que los integran. De acuerdo con Briozzo et al. (2020) se registra un aumento de embarazos no deseados y una disminución de la IVE. Los primeros aumentan, entre otros motivos, por la dificultad para acceder a los servicios de anticoncepción, y los segundos pueden disminuir debido a los retrasos para garantizar las consultas, lo cual aumenta los riesgos de abortos voluntarios y muerte materna. Para Puyol “la mortalidad materna se duplicó en 2020 en comparación a 2018 y 2019” (Puyol, 2022, p. 3). En el marco de la pandemia se evidenció que la telemedicina no es una vía adecuada para garantizar este tipo de derechos, ya que estos derechos sí requieren de un contacto directo con las personas usuarias (Briozzo et al., 2020).

Por su parte, para atender las necesidades de la población afrouru-guaya, en “febrero de 2018 fue inaugurado en la Policlínica Barrio Sur de Montevideo el primer piloto a nivel nacional del programa para mejorar la accesibilidad en salud de la ciudadanía afrodescendiente [...] con enfoque étnico-racial, intercultural e inclusivo”.<sup>13</sup> El programa Espacio Afrosalud es parte del SNIS. Esta acción no es la primera que fomenta el concepto de “salud intercultural”, también se distingue que en 2016 se llevaron a cabo talleres vivenciales en el marco de la iniciativa Mujeres Afrodescendientes: Promotoras de Salud Étnica.

Como se destacó anteriormente, otro de los grupos en vulnerabilidad está constituido por la población adolescente. Una de las acciones para atender sus necesidades es el programa Servicios de Salud para Adolescentes. De acuerdo con el documento *Cartilla de recursos sociales relevamiento de organismos nacionales* (2019), el programa opera en los departamentos de Montevideo, Soriano y otros, con el fin de realizar “controles

<sup>13</sup> Somos Afro Uruguay (s. a.). *Afro Salud*. Recuperado de <https://www.somosafo.org/afro-salud/>

anuales de salud de las/os jóvenes por parte de equipos técnicos de diferentes especialidades, atendiendo [...] aspectos significativos para esta etapa vital como lo es la salud sexual reproductiva” (Repertorio de Políticas Sociales Observatorio Social de Programas e Indicadores, 2019, p. 360). El programa es implementado por las intendencias departamentales, la UDELAR y el personal de Salud.

En suma, se puede concluir que en el departamento de Montevideo se tiene una información más precisa de cómo la Agenda 2030 se ha territorializado a través de instrumentos de planeación y de plataformas que fomentan la participación ciudadana. Si bien en el departamento de Soriano se detectan iniciativas, se aprecia que la información disponible en sitios de internet no es clara al momento de distinguir la visión que se plantea a nivel territorial para 2030.

## CONCLUSIONES

Si bien se han notado avances en Uruguay en lo que respecta a los DSR, particularmente en la reducción de la muerte materna, se identifican desafíos en relación con la alternancia de poder y la generación de datos oportunos (meta 17.18) para el monitoreo de abortos clandestinos. Cabe destacar que en Uruguay existen actores no gubernamentales que se han enfocado en generar conciencia y en generar datos relacionados con los DSR, como es el caso de MYSU. En este capítulo se han evidenciado las aportaciones de este tipo de actores en el marco del desarrollo sostenible, sobre todo para registrar buenas prácticas e informar sobre las brechas socio-territoriales al interior del país.

Al evidenciar las brechas en el marco del MTPP, cobra importancia la vulnerabilidad que experimentan ciertos grupos sociales, como las mujeres afrodescendientes y adolescentes. Los contrastes entre Montevideo y Soriano permiten afirmar que los territorios vulnerables pueden ser aquellos que se encuentran en la periferia, debido a las capacidades humanas, creencias profesionales e institucionales diferenciadas, tal y como se evidenció a lo largo de esta investigación. En esta contribución se abordó que la OC es una práctica discriminatoria que limita la reducción de desigualdades (ODS 10) e incide negativamente en el logro de asentamientos humanos inclusivos (ODS 11).

Por lo expuesto en este trabajo de investigación es posible afirmar que la ley IVE constituye un elemento importante de los DSR. No obstante, se distingue que no es el único instrumento, ya que a la par se han diseñado diversos mecanismos anteriores a 2015, cuando fue lanzada la Agenda 2030, tales como la Comisión Nacional para el Monitoreo y Reducción de Muertes de Mujeres por causa del Embarazo, Parto, Cesárea y Aborto, el Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género y la Comisión Nacional Asesora en SSR.

Como se precisó en este trabajo, la institucionalidad de los DSR no nace con la Agenda 2030 en Uruguay, sino que ha sido resultado de un proceso histórico a nivel nacional que ha involucrado a una diversidad de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales para la implementación de acciones concretas, las cuales se desprenden de una lógica de planeación, y se han materializado en programas e incluso en plataformas, como ha quedado evidenciado para el caso de Uruguay en lo nacional, y en lo subnacional con los departamentos analizados.

Lo que sí es un hecho es que, en el marco del compromiso asumido por Uruguay a nivel internacional, las alianzas cobran importancia para garantizar derechos e implementar plataformas participativas. Si bien el país se encuentra a la vanguardia en la materia, se observan desigualdades sociales y brechas en cuanto a la territorialización de los ODS 3, 5, 10 y 17 en los departamentos de Montevideo y Soriano. Este trabajo ha tenido como objetivo implícito dar voz (desde la academia) a aquellas poblaciones que se están quedando atrás de los modelos de desarrollo inclusivos, como lo son las poblaciones afrodescendientes, indígenas y adolescentes en los departamentos de estudio. Poblaciones que experimentan rezagos debido a factores como la distancia o a cuestiones lingüísticas.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Asamblea General de la ONU [AG-ONU] (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)
- AUCI (2018). *Política de Cooperación Internacional de Uruguay al 2030*. Uruguay: Autor.
- Banco Mundial [BM] (2018). *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*. Washington: Autor.

- Briozzo, L. (2016). De la reducción de riesgos a la despenalización del aborto, el modelo uruguayo por los derechos de la mujer. *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, 134(1), pp. 3-6.
- Briozzo, L., Nozar, F., Fiol, V., Stapf, C., Ben, S., Citrin, E., Greif, D. y Gallino, V. (2020). Análisis del impacto de la pandemia COVID-19 sobre la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva. *Revista Médica Uruguay*, 36(4), pp. 436-444.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía [CELADE] (2019). *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Santiago: CEPAL.
- Chiapparrone, N. G. (2018). El derecho al aborto en América Latina y el Caribe. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 3(1), pp. 192-223.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (s. f.). *Territorialización de la Agenda 2030*. Recuperado de <https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2019-11/TERRITORIALIZACION%20C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2018). *Guía metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*. Santiago: Autor.
- Faundes, A. (2015). Malentendidos sobre el efecto de la legalización del aborto. *Anales de la Facultad de Medicina*, 76(4), pp. 425-429.
- Falero, J. L. (2020). Comentarios. En A. Fernández, *Territorialización de políticas públicas y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: experiencias en América Latina y Europa* (pp. 24-29). Montevideo: UCLAEH, ANDE.
- Feibuscheurez, F. (2016). *Objeción de conciencia en la Ley de IVE: argumentos de un debate*. Uruguay: Universidad de la República.
- Fernández, A. (2020). *Territorialización de políticas públicas y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: experiencias en América Latina y Europa*. Montevideo: UCLAEH, ANDE.
- Fernández, A. (2021). *Modelos para la territorialización de políticas públicas nacionales en América Latina. Guía para la implementación*. Madrid: FIIAPP, Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional.
- Gobierno de México (2022). *Conoce los ocho temas prioritarios del Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo: #PoblaciónALC*. Recuperado de <https://www.gob.mx/segob/articulos/conoce-los-ocho-temas-prioritarios-del-consenso-de-montevideo-sobre-poblacion-y-desarrollo-poblacionalc>
- Gómez, M. y Sainz, H. (2008). *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo*. Madrid: CIDEAL.

- Grotiuz, I. (2020). Intercambio final. En A. Fernández, *Territorialización de políticas públicas y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: experiencias en América Latina y Europa* (pp. 36-37). Montevideo: UCLAEH, ANDE.
- Intendencia de Montevideo (2020). *Montevideo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Autor.
- IS e IPPF (2011). *Guía para difundir el modelo de reducción de riesgos y daños frente al aborto provocado en condiciones de riesgo*. Ciudad de México: Autor.
- IS y Safe Abortion Action Fund (2010). *Ser parte de la solución. La experiencia de Iniciativas Sanitarias, Uruguay*. Montevideo: Autor.
- López-Gómez, A., Graña, S., Ramos, V. y Benedet, L. (2021). Desarrollo de una política pública integral de prevención del embarazo en adolescentes en Uruguay. *Revista Pan American Journal of Public Health*, 45, 1- 5.
- Millán, N. (2014). Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo. *Política y Sociedad*, 51(3), pp. 673-693.
- Ministerio de Desarrollo Social [MIDES] (2019). *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia*. Montevideo: Consejo de Equidad Racial y Afrodescendencia.
- MSP (2020). *Estrategia nacional e intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes (2016-2020)*. Montevideo: MSP-AUCIUNFPA.
- MSP (2019). *El proceso de despenalización del aborto en Uruguay*. Montevideo: UNFPA, MSP.
- Mujer y Salud en Uruguay [MYSU] (2017). *Los servicios de salud sexual y reproductiva y aborto legal*. Montevideo: Autor.
- Muñoz, A. (2018, mayo). A cinco años de la aplicación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/salud/articulo/2018/5/a-cinco-anos-de-la-aplicacion-de-la-ley-de-interrupcion-voluntaria-del-embarazo/>
- MYSU (2020). Aborto en cifras. Datos de Uruguay al 2020. Recuperado de <https://www.mysu.org.uy/wp-content/uploads/2020/12/ABORTO-EN-CIFRAS.pdf>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP] y PNUD (s. f.). *Informe Descriptivo Diagnóstico RIA Soriano*. Recuperado de <https://ods.gub.uy/index.php/avance-pais/territorio/100-informes-en-territorio/137-informes-en-territorio/avance-pais/territorio>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP] (2018). *Indicador: Índice de Desarrollo Humano por departamento*. Recuperado de [https://otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados\\_datos\\_formato&id=2679&cant=19&deptos=1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19&fecha=2018-01-01](https://otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados_datos_formato&id=2679&cant=19&deptos=1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19&fecha=2018-01-01)



- Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP] (2020). *Indicador: Tasa bruta de mortalidad (cada 1000 habitantes)*. Recuperado de [https://otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados\\_datos\\_formato&id=969&deptos=1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19&regiones=&municipios=&loc=&fecha=2014-01-01](https://otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados_datos_formato&id=969&deptos=1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19&regiones=&municipios=&loc=&fecha=2014-01-01)
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2020). *Guía: COVID-19 y los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/OHCHRGuidance\\_COVID19\\_IndigenouspeoplesRights\\_ES.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/OHCHRGuidance_COVID19_IndigenouspeoplesRights_ES.pdf)
- ONU (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Desafíos y oportunidades para Uruguay*. Uruguay: Autor.
- Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical and normative challenges*. Nueva York: Oxford University Press.
- Porrás, F. (2016). *Gobernanza: Propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Presidencia del Uruguay (2021). *Informe Nacional Voluntario Uruguay 2021*. Uruguay: Gobierno de Uruguay.
- Presidencia del Uruguay (2017b). *Evaluación DID: Interrupción Voluntaria del Embarazo*. Uruguay: OPP.
- Presidencia del Uruguay (2017a). *Informe Nacional Voluntario – Uruguay 2017*. Uruguay: República Oriental de Uruguay.
- Puyol, S. (2022). Cuestionario respondido por Observatorio Nacional en Género y SSR, MYSU.
- Repertorio de Políticas Sociales-Observatorio Social de Programas e Indicadores (2019). *Cartilla de recursos sociales. Relevamiento de organismos nacionales*. Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)/Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)/Observatorio Social. Recuperado de [http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/28180/1/cartilla2019\\_07\\_11.pdf](http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/28180/1/cartilla2019_07_11.pdf)
- Secretaría de las Mujeres (s. f.). *Interrupción Legal del Embarazo (ILE)*. México: Gobierno de la Ciudad de México.
- Surasky, J. (2019). *¿De qué hablan los países de ALC cuando informan sobre sus procesos de implementación de los ODS?* Colombia: CEPEI.
- Universidad de la República [UDELAR] (2019). *Diseño y validación de un modelo para evaluar la calidad de atención en salud sexual y reproductiva en el sistema Nacional Integrado de Salud en Uruguay*. Uruguay: Autor.
- Vignolo, A. y Van Rompaey, K. (2020). *Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030*. Fundación Carolina, documentos de trabajo núm. 27.



## II. GOBERNANZA DE LA AGENDA 2030 A NIVEL LOCAL



# ANÁLISIS DEL SISTEMA DE GOBERNANZA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN MÉXICO

Alejandro Navarro Arredondo

## INTRODUCCIÓN

La ONU ha propuesto, dentro de las prioridades estratégicas de la Agenda 2030, la *localización* de los ODS, teniendo en cuenta la participación de los gobiernos subnacionales en su ejecución. Así, localizar significa dar margen de maniobra a los gobiernos locales en el cumplimiento de los ODS. Además, desde el inicio de esta Agenda, quedó clara la necesidad de diseñar mecanismos de cooperación intergubernamental (Oosterhof, 2018). En ese sentido, el establecimiento de un *sistema de gobernanza* para la Agenda 2030 fue una de las primeras acciones tomadas en todos los países participantes. Aunque la participación de los gobiernos subnacionales en la implementación de la Agenda 2030 ha ido mejorando, en algunos países no se han incluido formalmente en el sistema de gobernanza (Masuda et al., 2022). De hecho, la ONU (2015) ha sugerido que los países deben crear sistemas de gobernanza eficaces y eficientes. Así, algunos desafíos en el cumplimiento de los ODS están relacionados con la participación de los gobiernos locales y la coordinación efectiva de estos con el gobierno nacional (Oosterhof, 2018; Fenton y Gustafsson, 2017; Monkellaan, 2019). En virtud de lo anterior, surgen interrogantes sobre algunas dimensiones de la implementación de la Agenda 2030 en México:

a) Liderazgo: ¿qué instancia lidera el proceso de coordinación de la Agenda 2030?, ¿qué relación (de jerarquía o cooperación) guarda esa instancia con los gobiernos locales?

b) Integración: ¿cuántos y qué órganos locales están representados en la instancia coordinadora de los ODS?, ¿cuáles son los mecanismos

más utilizados para la coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales?

c) Participación ciudadana: ¿la sociedad civil está representada formalmente en la instancia coordinadora de la Agenda 2030?, ¿qué actores de la sociedad civil están representados?

Con la intención de responder a estas preguntas, en este capítulo se analizará la estructura del sistema de gobernanza diseñado en México para la implementación de la Agenda 2030. Por ello, el capítulo se divide en tres secciones. En la primera se provee una revisión sobre los marcos evaluativos para analizar los sistemas de gobernanza. La segunda describe a la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 (ENIA-2030). La tercera presenta los resultados de una evaluación de los mecanismos de coordinación de la ENIA-2030. Por último, se ofrecen las conclusiones de este análisis.

## LITERATURA EMERGENTE SOBRE MARCOS EVALUATIVOS PARA ANALIZAR LOS SISTEMAS DE GOBERNANZA

Gobernanza, coherencia, políticas públicas y desarrollo sostenible son conceptos interrelacionados. Por ejemplo, la ausencia de desarrollo sostenible se considera un “problema perverso”, es decir, un problema particularmente desafiante, que trasciende las áreas tradicionales de formulación de políticas (silos) e involucra una amplia variedad de actores, públicos y privados (Head y Alford, 2015). Así, cuanto más “perverso” sea el problema, más coherencia se necesita en términos de transversalidad de políticas y coordinación de actores. Todos estos elementos están integrados en la noción de *gobernanza*.

Sin embargo, a pesar de años de discusiones académicas, la gobernanza sigue siendo un concepto controvertido. Una definición muy conocida de gobernanza es aquella que rechaza al gobierno como el único actor responsable de la formulación e implementación de políticas públicas (Kooiman, 1999; Hill y Hupe, 2002; Pierre y Peters, 2020). La gobernanza involucra una pluralidad de actores públicos y privados y se considera multi-jurisdiccional, abarca diferentes instituciones, sectores y niveles de gobierno (Gjaltema, Biesbroek y Termeer, 2020). En consecuencia, se entiende a la gobernanza como “un cambio en el significado

de gobierno, que refiere nuevos procesos, actores e instituciones involucradas en la toma e implementación de decisiones políticas” (Levi-Faur, 2012, p. 7).

Incluso, la literatura de políticas públicas enfatiza la naturaleza relacional de la gobernanza al definirla como “la totalidad de interacciones, en las que participan el gobierno, otros organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil, con el objetivo de resolver problemas sociales” (Meuleman y Niestroy, 2015, p. 12198). En este sentido, la implementación de políticas de desarrollo sostenible tradicionalmente se ha apoyado en procesos de planificación estratégica como la Agenda 2030, que fomentan, tanto la coherencia de las políticas como la participación de las partes interesadas.

En ese sentido, la gobernanza se considera una herramienta de dirección esencial para lograr el *desarrollo sostenible* (Jordan, 2008). De acuerdo con Meadowcroft (2007), la gobernanza para la sostenibilidad ocurre cuando la formulación de políticas involucra interacciones entre el Estado y la sociedad para lograr un futuro más sostenible. No obstante, no queda claro qué dimensiones específicas o modos de gobernanza son más conducentes para el desarrollo sostenible. A menudo se analiza un aspecto particular, como la participación (Blühdorn y Deflorian, 2019), pues la gobernanza se basa en la participación de una pluralidad de actores. Por ejemplo, en la redacción de propuestas de políticas, esta participación produce resultados más efectivos sobre la base del aprendizaje mutuo (Newig, Günther y Pahl-Wostl, 2010) o una mayor legitimidad y adhesión de recursos (Newig et al., 2018).

Asimismo, para garantizar una gobernanza sostenible y eficaz, así como para aprovechar las potenciales sinergias intergubernamentales, parece fundamental coordinar las acciones de los diferentes niveles de gobierno, por ello algunos se concentran en la coherencia de políticas (Righettini y Lizzi, 2022), la cual contribuye a la reducción de los *trade-offs* entre diferentes políticas sectoriales y, por lo tanto, conduce a una implementación más efectiva (Monkelbaan, 2019). Además, la implementación de la Agenda 2030 requiere coordinación entre diferentes niveles de gobierno (ONU, 2015; Fenton y Gustafsson, 2017). Por lo tanto, las acciones intergubernamentales deben evaluarse periódicamente en términos de su eficacia y, si es necesario, adaptarse. Esta adaptabilidad requiere de un fuerte liderazgo, una característica de gobernanza que a menudo parece soslayarse (Ivanova, 2010; Koch y Dixon, 2007).

Hablando de liderazgo, dado el carácter intergubernamental de la Agenda 2030, con frecuencia se postula que la implementación de los ODS debe estar a cargo de algún órgano intergubernamental, pues estaría mejor preparado para identificar cuestiones transversales y abordar los vínculos e interdependencias entre los diferentes niveles de gobierno (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2017; LeBlanc, 2019). Además, estos hallazgos también sugieren que los organismos de carácter intersectorial son los únicos capaces de equilibrar las interdependencias entre las dimensiones social, económica y ambiental de la Agenda 2030, pues normalmente, poseen la capacidad para producir una coordinación efectiva (Allen, Metternicht y Wiedmann, 2018).

Aparte de analizar la participación, la coordinación y el liderazgo, la literatura también ofrece una serie de marcos evaluativos para estudiar los sistemas de gobernanza<sup>1</sup> (Hill y Hupe, 2006; Potts et al., 2016; Bennett y Satterfield, 2018; Haarich, 2018; Allen et al., 2018; Breuer, Leininger y Tosun, 2019). Algunos de estos marcos evaluativos se usan para explorar asuntos a escala de políticas, planes o programas (Hill y Hupe, 2006; Haarich, 2018), mientras que otros examinan los sistemas de gobernanza de manera integral (Potts et al., 2016; Bennett y Satterfield, 2018; Allen et al., 2018; Breuer et al., 2019).

A continuación, se describen algunos de esos estudios. Por ejemplo, Allen et al. (2018) identificaron diversas brechas o déficits en la implementación de los ODS, los cuales se explican, principalmente, por la falta de capacidades técnicas y financieras de las agencias locales. Sin embargo, las brechas de implementación también se pueden generar por otros factores: falta de incentivos para lograr la cooperación, conflictos intergubernamentales y fallas de comunicación (Pretorius, 2003; Eales y Sheate, 2011). Estos factores se refuerzan mutuamente y conducen a déficits en el cumplimiento de los ODS. Esto significa que las estrategias de coordinación deben mejorar para evitarlos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> En este documento, un sistema de gobernanza se define como un sistema complejo que contempla la interacción de instituciones y actores destinados a abordar objetivos de amplio alcance, transversales e interinstitucionales, por ejemplo, los ODS de la Agenda 2030 (Monkelbaan, 2019, pp. 12-14).

<sup>2</sup> Lo anterior sin considerar que la pandemia de la COVID-19 ha afectado y limitado el progreso en el cumplimiento de los ODS. De acuerdo con un reporte de la ONU (2020), la pandemia ha provocado un repunte de la pobreza a nivel mundial (ODS 1). Entre 119 000 000 y 124 000 000 de personas cayeron en situación de pobreza extrema. Asimismo, el impacto de la COVID-19 en la salud y el bienestar de la población, junto con la interrupción de los servicios médicos,

Al respecto, Allen et al. (2018) describen las características de diversas estructuras de coordinación para la implementación de la Agenda 2030. Al hacerlo, intentan identificar las principales fortalezas y desafíos de dichas estructuras. Con la evidencia de los *voluntary national reviews* (VNR) presentados en 2016 y 2017, estos autores identifican que la mayoría de los países habían adaptado una estructura de coordinación preexistente para la implementación de la Agenda 2030. En algunos casos, dichas estructuras se basaban en un enfoque sectorial tradicional, lo que ha resultado contraproducente, pues ha socavado el enfoque integral que se requiere para lograr el desarrollo sostenible.

Relacionado con la agencia que coordina la Agenda 2030, Breuer et al. (2019) identifican que los países han elegido un enfoque de liderazgo basado en su cultura política y sistema de gobierno. Así, estos autores han identificado dos enfoques de liderazgo:

a) El liderazgo de la oficina del primer ministro/presidencia de la república. Según Breuer et al. (2019), ubicar el liderazgo de la coordinación de la Agenda 2030 al más alto nivel tiene ventajas: implementar acciones a través de órdenes ejecutivas, una toma de decisiones más rápida y una coordinación más fluida. Así, las estructuras de coordinación lideradas por el primer ministro o la presidencia, como en el caso de México, Finlandia, Jordania y Uganda, tienen poder de convocatoria para reunir a diversos actores. Sin embargo, dado que el líder del sistema de gobernanza es también el jefe de gobierno, las discusiones tienden a priorizar temas a corto plazo por encima de los característicos aspectos de largo plazo de la Agenda 2030.

b) El liderazgo de un ministerio, como el Relaciones Exteriores, Medio Ambiente o Economía, tiende a ofrecer una estructura más estable e implica altos niveles de conocimiento técnico. Otras ventajas también dependen de qué ministerio lidere la estructura. Por ejemplo, tener el Ministerio de Planificación o el Ministerio de Finanzas en ese rol puede facilitar la vinculación de la planificación y el presupuesto. Sin embargo, este tipo de liderazgo sólo funciona si otros ministerios están

---

pudo haber revertido décadas de progreso en el ODS 3. Además, en 2020, más de 1 520 millones de estudiantes se vieron afectados por el cierre de las escuelas, lo cual redujo años de avances en materia educativa (ODS 4). Durante la pandemia, el mundo enfrentó la peor recesión económica desde la Gran Depresión, lo que generó la pérdida de 255 000 000 de puestos de trabajo (ODS 8). Finalmente, las interrupciones de las cadenas de suministro paralizaron la industria manufacturera y se estimó que el PIB per cápita cayó 4.2% a nivel mundial en 2020.

dispuestos a participar y si existe una preocupación compartida por el cumplimiento de los ODS. En ausencia de compromiso colectivo, el liderazgo ministerial no es viable. Otro problema asociado con este enfoque de liderazgo es la parcialidad. El ministerio a cargo favorece sólo aquellos proyectos relacionados con su sector de política.

Otras dimensiones de los sistemas de gobernanza analizadas por Breuer et al. (2019) son la integración vertical y societal. Ambas pueden reflejarse en la estructura formal de los organismos creados para la implementación de los ODS. La primera se refiere a la posibilidad de otorgar a los gobiernos subnacionales un asiento permanente en la mesa de coordinación. La segunda asume que para construir estrategias integrales se requiere consenso social, el cual sólo puede lograrse a través de la inclusión de empresas, sindicatos, académicos y organizaciones de la sociedad civil. En otras palabras, involucrar actores no gubernamentales en la formulación e implementación de la Agenda. Lo anterior resulta relevante, pues el logro de los ODS podría verse afectado por una implementación tecnocrática, con un enfoque “de arriba hacia abajo”, en el que la ejecución de la Agenda se coordina de forma centralizada. Lo anterior conduce a una falta de participación genuina de la comunidad. El resultado es una representación desequilibrada entre funcionarios de gobierno y miembros de la comunidad, así como una participación ciudadana muy limitada durante todo el proceso de implementación.

En ese sentido, la implementación de los ODS debería ser participativa y basada en las comunidades. Un enfoque de “abajo hacia arriba” podría asegurar la inclusión de las prioridades locales. Así, la incorporación explícita de conocimientos y aportes locales sería clave para el diseño de los proyectos asociados a los ODS. La participación de la comunidad implicaría identificar, priorizar y traducir las prioridades globales (o nacionales) en un conjunto de objetivos y metas localmente relevantes. Como se puede observar a lo largo de esta sección, los sistemas de gobernanza abarcan prácticamente todos los aspectos de la gestión pública, desde la priorización de los objetivos hasta la ejecución de las acciones. Además, involucran a múltiples actores y son intrínsecamente intersectoriales. Por lo anterior, en la siguiente sección se describirá el sistema de gobernanza para la implementación de los ODS en México.



## LA ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030

México, al igual que otros 192 países, ha emprendido acciones para poner en marcha la Agenda 2030. En ese sentido, y por la experiencia previa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), pocos de los ODS planteaban asuntos de política completamente nuevos para México. Así, para la formulación de la Agenda, la Secretaría de Relaciones Exteriores lideró el trabajo preparatorio, con el apoyo de las agencias de la ONU (Chanona, 2017). Sin embargo, era necesario que la presidencia de la república mantuviera la responsabilidad principal durante la implementación, pues se tenía que asegurar la autoridad y poder de convocatoria necesarios para tomar medidas decisivas (Chanona, 2017).

Simultáneamente, el cumplimiento de los ODS requería de nuevas estructuras y mecanismos organizativos (o de una adaptación de los existentes). De esta forma y con el objetivo de contar con una arquitectura institucional que garantizara la coordinación intergubernamental, en 2017, se creó el Consejo Nacional de la Agenda 2030 (CNA-2030), un órgano multisectorial encargado “de identificar y proponer soluciones para el cumplimiento de los ODS y garantizar la coherencia y coordinación de los distintos esfuerzos” (Oficina de la Presidencia de la República [OPR], 2019, p. 16).<sup>3</sup> Además, el gobierno mexicano elaboró, tras un proceso de consultas con la ciudadanía, el sector privado y autoridades locales, la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 (ENIA-2030). Concebida como una estrategia horizontal y de largo plazo, la ENIA-2030 contempla que para lograr para el desarrollo sostenible se requiere de mecanismos de gobernanza. Al respecto, el CNA-2030, en su plan de trabajo 2019-2020, identificó seis ejes prioritarios para el desarrollo sostenible en México. En el cuadro 1 se presenta un resumen de los ejes y objetivos estratégicos de ese plan de trabajo.

Por otro lado, la amplitud de los ODS y la naturaleza interconectada de sus metas exigen la participación de los gobiernos locales. Por esa razón, una prioridad de la Agenda 2030 fue su adopción a nivel local.

<sup>3</sup> El CNA-2030 está integrado por 19 secretarías, siete instituciones no sectorizadas y dos órganos autónomos. Es dirigido por el presidente de la república, su coordinación recae en la Oficina de la Presidencia y contempla la participación de estados, municipios, organizaciones internacionales, sector privado y sociedad civil.

## Cuadro 1. Ejes y objetivos estratégicos del plan de trabajo del CNA-2030

### *Ejes del plan de trabajo del CNA-2030*

### *Objetivos estratégicos*

- |  |  |
|--|--|
| 1) Incrementar la inversión para el desarrollo sostenible                | Elaborar un plan de trabajo/colaboración con el Consejo Nacional para el Fomento a la Inversión, el Empleo y el Crecimiento Económico (COFINECE).<br>Desarrollar un <i>pipeline</i> para articular fondos nacionales e internacionales con proyectos para el desarrollo sostenible.<br>Realizar un mapeo de potenciales industrias receptoras de inversión sostenible.<br>Elaborar un análisis de impacto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). |
| 2) Diseñar programas sectoriales con base en la visión de la Agenda 2030 | Iniciar un ciclo de capacitaciones para la APF.<br>Promover el plan de trabajo del Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTE ODS).<br>Revisar, validar y publicar las metas nacionales de la Agenda 2030.  |
| 3) Orientar el trabajo de los Consejos Estatales de la Agenda 2030       | Brindar acompañamiento en la operacionalización de los OSI.<br>Establecer mecanismos de seguimiento al trabajo de los OSI.<br>Fortalecer el vínculo de la CONAGO con el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.  |

- |   |   |
|---|---|
| 4) Acompañar a las legislaturas en la creación de leyes sostenibles       | Capacitar al poder legislativo respecto a la Agenda 2030.<br>Instalar el Grupo de Trabajo de la Agenda 2030 en la Cámara de Diputados.<br>Brindar asesoría para la elaboración de un plan de trabajo en el Grupo de Trabajo de la Cámara de Diputados y el Senado referente a la Agenda 2030.   |
| 5) Afianzar los Comités de Trabajo del Consejo Nacional de la Agenda 2030 | Institucionalizar los Comités de Trabajo del Consejo Nacional de la Agenda 2030.<br>Presentar la Estrategia Nacional de la Agenda 2030.<br>Crear foros multisectoriales sobre la Agenda 2030.<br>Desarrollar y dar seguimiento al Informe Nacional Voluntario por medio de los Comités de Trabajo del Consejo Nacional de la Agenda 2030. |
| 6) Mantener un enfoque territorial e implementar en los municipios        | Desarrollar protocolos y modelos de intervención del Laboratorio de Pobreza.<br>Vincular actores y fondos a nivel local.<br>Identificar y promover casos emblemáticos de colaboración a nivel local.  |

Fuente: elaboración propia con base en OPR, 2019, pp. 17-21.

Además, varias de las metas de la agenda recaen dentro de las atribuciones y competencias de los municipios y estados. En ese sentido, el CNA-2030 contempló la creación de mecanismos de implementación subnacional de la Agenda. Por ejemplo, en 2016, durante una reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), se creó la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030, para intercambiar experiencias y coordinar acciones para el cumplimiento de los ODS. Uno de los compromisos adoptados en esa comisión fue la instalación de un Órgano de Seguimiento e Instrumentación (OSI) en cada entidad federativa (PNUD, 2019).

Los OSI son órganos de planeación y vinculación del gobierno estatal con los poderes legislativo y judicial, los ayuntamientos, el sector privado y la sociedad civil. Dentro de sus funciones principales se encuentran: proponer iniciativas de ley o reformas al orden jurídico local; definir mecanismos para el cumplimiento de los ODS; constituirse como un foro permanente de coordinación multisectorial y como espacio de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil. En ese sentido, “el rol fundamental de los OSI es la articulación de esfuerzos en torno a la implementación de la Agenda 2030 en cada entidad federativa, así como el acompañamiento en la transversalización de esta Agenda en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas a nivel estatal y municipal” (OPR, 2019, p. 21).

Además, para fortalecer la apropiación de la Agenda 2030 por la ciudadanía, el CNA-2030 ha organizado diferentes capacitaciones y talleres para su adopción en el ámbito local. Su propósito ha sido familiarizar a organizaciones de la sociedad civil con la Agenda 2030, sus principios rectores y su aplicación en el ámbito subnacional. Justo en esta vinculación gobierno-sociedad radica otra característica relevante de los OSI: son los encargados de coordinar las acciones para el diseño, ejecución y evaluación de las acciones para el cumplimiento de los ODS en el ámbito local, pues tienen la virtud de servir como instancia de vinculación entre los diferentes actores. De acuerdo con el PNUD (2019, p. 15), “las 32 entidades federativas han instalado formalmente su OSI, [algunas] optaron por crear nuevos órganos para dar seguimiento a la Agenda 2030 [pero otras] decidieron establecer su OSI en el marco de una institución existente, como el Comité de Planeación Estatal (COPLADE)”. Al respecto, el cuadro 2 presenta la vinculación formal entre los OSI y otros órganos estatales.

## Cuadro 2. Vinculación entre los OSI y otras instituciones estatales

*Entidades cuyo OSI no tiene un vínculo formal con otra institución u órgano estatal*

Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán

*Entidades cuyo OSI tiene un vínculo formal con otra institución u órgano estatal*

Baja California Sur	Creado dentro del COPLADE
Campeche	Creado dentro del COPLADE
Chiapas	Creado dentro del COPLADE
Chihuahua	Creado dentro del COPLADE
Coahuila	Vinculado con la Comisión Estatal para el Desarrollo Social
Colima	Creado dentro del COPLADE
Guanajuato	Vinculado con el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del estado de Guanajuato
Guerrero	Vinculado con el COPLADE vía su Comité Técnico Especializado
Michoacán	El Consejo Consultivo de Planeación del Instituto de Planeación atiende el tema de la Agenda 2030
Nayarit	El Comité Técnico del OSI se creó dentro de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría General de Gobierno
Nuevo León	El Consejo Nuevo León atiende el tema de la Agenda 2030
Puebla	El Comité Técnico del OSI se creó dentro de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración
Quintana Roo	Creado dentro del COPLADE
San Luis Potosí	Creado dentro del COPLADE
Zacatecas	El OSI tiene una presencia permanente en el Comité Técnico del COPLADE

Fuente: tomado de PNUD, 2019, p. 16.

Como se puede observar en el cuadro 2, las 32 entidades federativas han creado sus OSI. Sin embargo, el reto actual para una implementación subnacional de la Agenda 2030 es lograr que estos órganos funcionen de forma idónea, pues la literatura revisada reconoce el papel clave de los gobiernos locales en el cumplimiento de los ODS. Por ello, requieren un entorno propicio para desempeñarse de manera adecuada. Justamente, con la intención de examinar dicho entorno, la siguiente sección presenta los resultados de una evaluación del sistema de gobernanza y los mecanismos de implementación local de la Agenda 2030 en México.

## UNA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA AGENDA 2030 EN MÉXICO

Esta sección se basa en el análisis de los resultados de una consulta a actores clave en la implementación de la Agenda 2030 en México. La información fue recopilada a través de un cuestionario enviado por correo electrónico.<sup>4</sup> Un total de 64 representantes de 16 entidades federativas y de 43 municipios mexicanos evaluaron el sistema de gobernanza de la Agenda 2030 (véase cuadro 3).

Las respuestas a esta consulta brindan una visión panorámica de cómo priorizan los gobiernos locales a los ODS y qué conocimientos o experiencias pueden ofrecer para apoyar la implementación de la Agenda 2030 en México. Esa implementación no es responsabilidad exclusiva de una persona o institución, más bien, intervienen muchas. Al respecto, el tamaño de los equipos encargados de la Agenda 2030 varía en cada gobierno local. Por ejemplo, en municipios como Apaseo el Alto, Ocuilan y Soyaló sólo hay un par de personas. No obstante, en otros como Monterrey, Guadalajara y Tula hay equipos integrados hasta por 50 personas.

<sup>4</sup> Las preguntas que se incluyen en esta consulta se formularon entre septiembre y noviembre de 2021. Dichas preguntas se basan en los temas y conceptos identificados durante la revisión de la literatura sobre gobernanza para el desarrollo sostenible, así como en estudios previos sobre la implementación de los ODS. El cuestionario (que se encuentra en el anexo 1 de este documento) se envió a funcionarios de los estados y municipios mexicanos con la responsabilidad principal de implementar la Agenda 2030 en sus respectivos territorios, todos ellos con experiencia y conocimiento de las políticas de sostenibilidad en su contexto local. El cuestionario se envió por correo electrónico a 100 funcionarios en enero de 2022, y las respuestas se recopilaron de febrero a abril de 2022. De los 100 cuestionarios que se enviaron, se respondieron 64, los cuales proporcionan una visión de la implementación subnacional de la Agenda 2030.

### Cuadro 3. Estados y municipios que participaron en la consulta

<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>
Baja California	Mexicali
Baja California Sur	La Paz, Loreto
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez, Soyaló, Pijijiapan, Tapilula, Villa Corzo
Chihuahua	Chihuahua, Cuauhtémoc, Valle de Allende
Ciudad de México	Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztacalco, Miguel Hidalgo
Colima	Colima
Estado de México	Chimalhuacán, Huehuetoca, Nezahualcóyotl, Ocuilan, Otumba, Tecalitlán
Guanajuato	Abasolo, Apaseo el Alto, Celaya, Manuel Doblado, Guanajuato
Guerrero	Acapulco de Juárez
Hidalgo	Mineral del Monte, Pachuca de Soto, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo
Jalisco	Guadalajara, Tuxpan, Cihuatlán, Valle de Juárez
Nuevo León	Monterrey
Querétaro	Querétaro
Quintana Roo	Chetumal
Sonora	Hermosillo
Yucatán	Mérida

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la consulta, 77% de esos equipos están conformados por mandos medios o superiores, 14% por personal de base y 9% por personal contratado por honorarios. Al respecto, 82% de los consultados considera que el número de personas para dar seguimiento a la Agenda 2030 es suficiente.

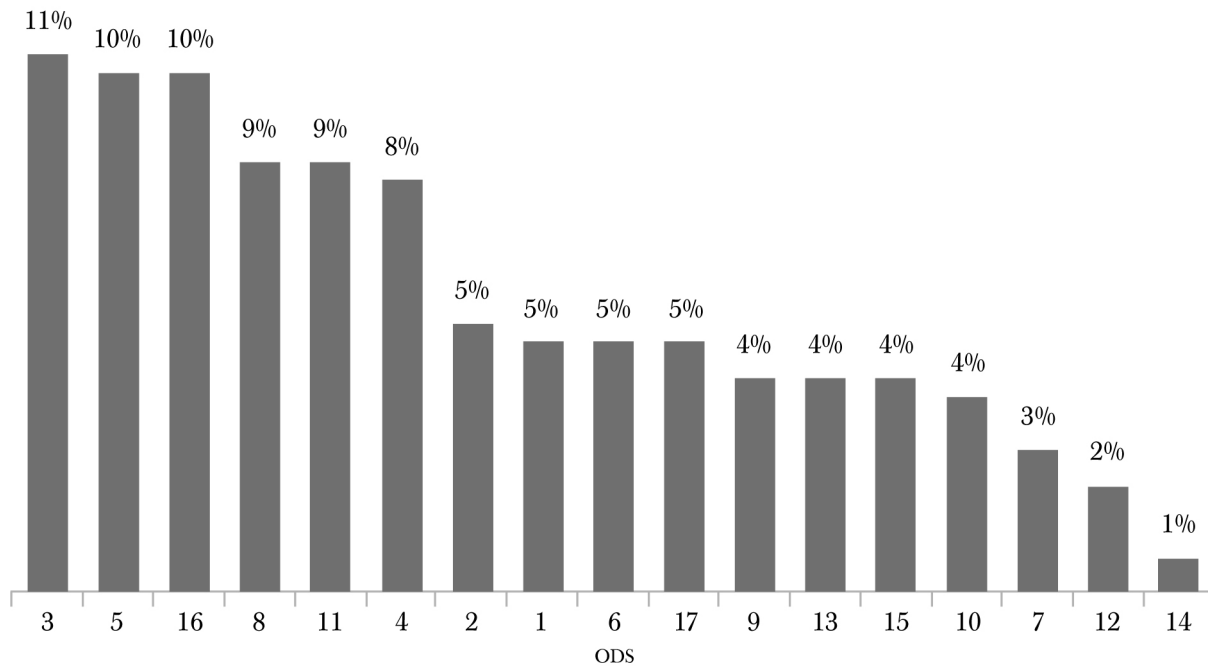
Por otra parte, la gráfica 1 sintetiza la percepción de los funcionarios locales sobre la importancia de cada uno de los 17 ODS. Los tres más importantes son el ODS 3 (salud y bienestar), el ODS 5 (igualdad de género) y el ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas). En tanto, los menos importantes, según su percepción, son el ODS 14 (vida submarina), el ODS 12 (producción y consumo responsables) y el ODS 7 (energía asequible y no contaminante). Lo anterior es un reflejo de las preocupaciones más latentes entre los funcionarios de algunos estados y municipios de México.

En otro orden de ideas, para el desarrollo e implementación de la Agenda 2030 a nivel local, los gobiernos subnacionales requieren de la participación ciudadana. Al respecto, existen múltiples formas de consultar a la sociedad, que representan diferentes niveles de involucramiento en la toma de decisiones. Por ello, dentro del cuestionario enviado por correo electrónico se evaluó el estado actual del uso de mecanismos de participación ciudadana para implementar esta estrategia de desarrollo sostenible. Los resultados muestran que 50% de los gobiernos subnacionales consultados realizan acciones de difusión de la Agenda 2030 y 64% involucra a la ciudadanía en el cumplimiento de los ODS (véanse gráficas 2 y 3).

Dentro de las acciones para difundir la Agenda 2030, los funcionarios consultados mencionaron, entre otras, las siguientes: *a*) redes sociales y tecnologías de la información; *b*) mediante reuniones de trabajo y la realización de foros; *c*) con información en el sitio web del Ayuntamiento, periódicos informativos y carteles; *d*) en un conversatorio donde se presentaron los objetivos de la Agenda 2030; *e*) con mantas y pinta de bardas, con trípticos y volantes, en pláticas, reuniones, cursos y mediante los grupos de WhatsApp; *f*) con Consejos Consultivos, constituidos por representantes de los diferentes sectores –academia, OSC, cámaras, colegios y dependencias de los tres órdenes de gobierno, entre otros–, consejos vecinales; una plataforma digital para consultas ciudadanas y con programas de atención ciudadana.



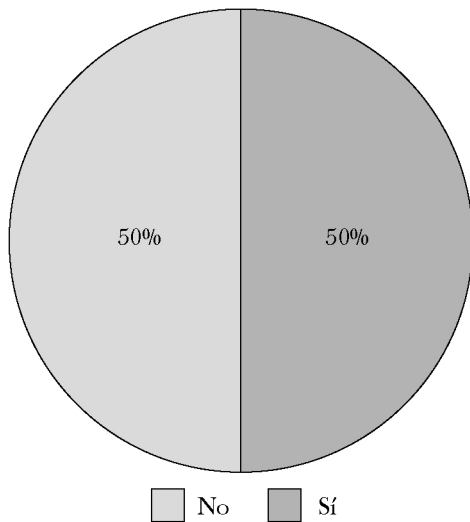
Gráfica 1. De los siguientes objetivos de la Agenda 2030, señale los cinco que considera más importantes



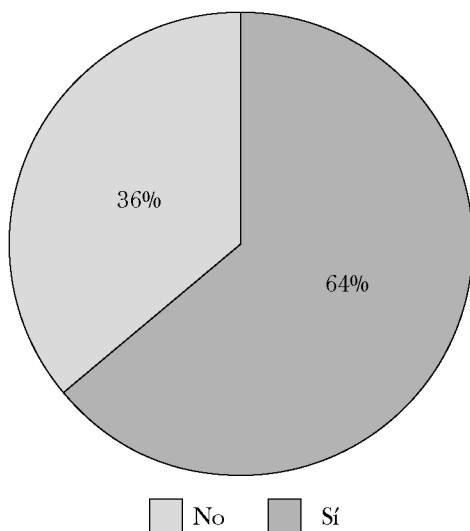
Fuente: elaboración propia.

## Gráficas 2 y 3. Participación ciudadana en la Agenda 2030

¿En su ciudad se realizan acciones de difusión de la Agenda 2030?



¿Se involucra a la comunidad en la consecución de objetivos de la Agenda 2030?



Fuente: elaboración propia.

En el mismo tenor, se consultó a los funcionarios locales si se involucra a la comunidad en el cumplimiento de la Agenda 2030. Al respecto, mencionaron algunos ejemplos, principalmente para la fase de implementación y, en menor medida, para el diseño de la agenda: *a)* el programa de Cosecha de Lluvia, realizando un levantamiento en diversas colonias para que los ciudadanos puedan aprovechar el agua de lluvia; *b)* acciones para protección de zonas ambientales; *c)* combate a la pobreza, mediante acciones de fortalecimiento al ingreso, infraestructura social y mejoramiento de los servicios de salud; *d)* fortalecimiento de e-government, trámites personales digitalizados, así como mejoramiento de registro público; *e)* acciones para fortalecer el tejido social y con ello el combate a las adicciones, el delito y el crimen organizado; *f)* jornadas ambientales diarias, que incluyen talleres de huertos urbanos, lombricomposta, bici-escuela y para la concientización de consumo de cárnicos, y *g)* en operativos de seguridad y vigilancia.

Algunos de los funcionarios consultados fueron más explícitos en su respuesta y explicaron con mayor detalle los mecanismos de participación ciudadana utilizados para involucrar a la comunidad en el cumplimiento de la Agenda 2030. El siguiente testimonio es un ejemplo de ello:

A través de diversas instituciones que conforman el OSI se han recibido solicitudes de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la Agenda 2030, que han expresado su interés en participar en él. Actualmente, se encuentra en proceso de revisión el acuerdo que formaliza la creación del Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a efecto de reformarlo para hacer posible la integración plena de representantes de los diversos sectores de la entidad. También estamos trabajando con una sociedad cooperativa productora de valor público a nivel mundial, la cual se forma por asambleas vecinales capacitadas en economía circular y diseño participativo, para lograr los Objetivos del Desarrollo Sostenible a nivel local. Y se trabaja en un mecanismo híbrido de gobernanza ciudadana, para resolver las problemáticas comunes y urgentes de la ciudad, de manera ágil, inclusiva, empática, transparente, sostenible, creativa y solidaria. Por supuesto que involucramos a la comunidad en el conocimiento de los 17 ODS, también trabajamos con los sectores sociales, privados, cámaras y sector educativo.

Además, se invitó a los funcionarios locales a que indicaran la categoría que mejor describiera la fase actual de implementación de la Agenda 2030 en su ciudad. Al respecto, 39% mencionó que se está preparando un convenio de coordinación para la obtención de recursos; 12% indicó que el convenio se ha aprobado y se encuentran en la fase de diseño de los proyectos para el cumplimiento de los ODS; 47% dijo que se ejecutan las obras asociadas a dichos proyectos, y sólo 2% comentó que las obras asociadas a esos proyectos han concluido.

En la segunda sección del cuestionario se solicitó a los funcionarios locales que expresaran su opinión sobre algunos aspectos relacionados con la ENIA-2030. Para ello, se diseñó una escala de Likert de 5 puntos que mide el grado de acuerdo/desacuerdo con cada declaración seleccionada.<sup>5</sup> Al respecto, 44% de los consultados considera deficiente la asesoría sobre la implementación de la Agenda que recibió por parte de la Oficina de la Presidencia de la República (OPR). Por el contrario, 40% de los consultados opina que la asesoría recibida por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es conveniente. Para reforzar esta pregunta, se les consultó a los funcionarios locales, de manera explícita, si consideraban que ha sido suficiente la capacitación recibida: 66% opinó que No y 34% que Sí. Las razones por las cuales piensan que no han recibido una adecuada capacitación son muy variadas, por ejemplo: *a)* no ha habido ninguna capacitación, por cuenta propia investigué más sobre el tema para incluirla en mi planeación; *b)* porque no hubo una capacitación formal, se fue trabajando sobre la marcha; *c)* porque es un tema bastante amplio y considero que no hay alguien capacitado para compartir esa información con los demás servidores públicos (véase cuadro 4).

Asimismo, en el cuadro 4 se puede observar que el tiempo para la planeación (44%) y ejecución (41%) de proyectos es conveniente para los consultados. Por su parte, en la capacitación otorgada a los equipos operativos hay opiniones divididas: 40% la juzga deficiente, mientras que 42% la considera conveniente. Otro rubro donde hay controversia es en el apoyo de la OPR que reciben los gobiernos locales. Por un lado, 45% de los consultados califican deficientemente dicho apoyo para la gestión de los proyectos. Sin embargo, 48% opina que la OPR tiene capacidad suficiente para coordinar las acciones de la Agenda 2030. Incluso, 50% de

<sup>5</sup> La escala de evaluación varía entre 1 = “muy deficiente” y 5 = “excelente”.

Cuadro 4. Opinión de los consultados sobre algunos aspectos de la ENIA-2030 (porcentajes)

	<i>Muy deficiente/ deficiente</i>	<i>Regular</i>	<i>Conveniente/ excelente</i>
Asesoría sobre la implementación de la Agenda 2030 por parte de la Oficina de la Presidencia de la República (OPR)	44	19	37
Asesoría sobre la implementación de la Agenda 2030 por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	34	26	40
Tiempo para planeación de proyectos asociados a la Agenda 2030	33	23	44
Tiempo para ejecución de proyectos asociados a la Agenda 2030	30	30	41
Capacitación otorgada a su equipo operativo	40	18	42
Apoyo en las gestiones de los proyectos por parte de la OPR	45	20	35
La OPR tiene capacidad suficiente para coordinar las acciones de la Agenda 2030	40	12	48

Fuente: elaboración propia.

los consultados aprecia que la información sobre la implementación de la Agenda 2030 es facilitada de manera oportuna, aunque 60% considera que dicha información no es suficiente (véanse gráficas 4 y 5).

En virtud de lo anterior, también se consultó a los funcionarios locales si la ENIA-2030 contempla mecanismos de coordinación intergubernamental. Al respecto, 75% de los consultados respondió que la ENIA-2030 sí tiene previstos varios mecanismos de coordinación y 77% señaló que estos son adecuados y pertinentes. Según los funcionarios consultados, los mecanismos más utilizados son la celebración de acuerdos formales de cooperación intergubernamental (33%) y el seguimiento de reglas o lineamientos específicos de operación (33%) (véase gráfica 6).

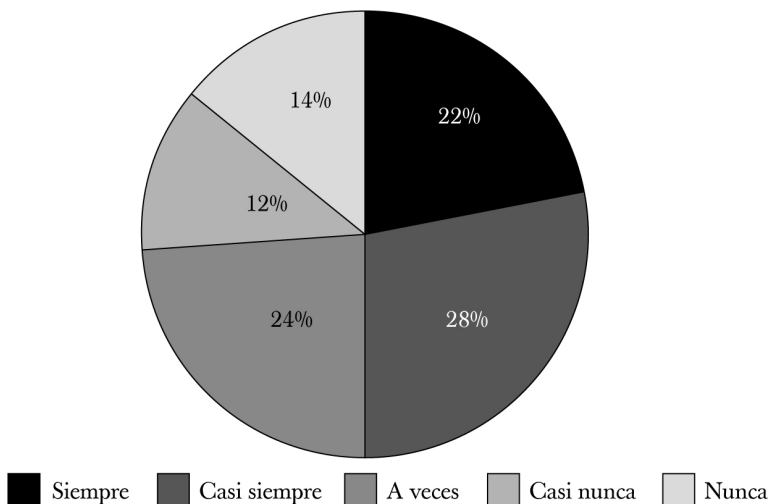
Dentro del 23% de los funcionarios consultados que señaló como inadecuados a los mecanismos de coordinación intergubernamental contemplados en la ENIA-2030, uno de ellos, en particular, opinó lo siguiente:

Porque no consideran la participación de los congresos locales. De acuerdo con el documento denominado *Resumen de la Implementación de la Agenda 2030*, publicado el pasado 15 de mayo de 2020, se advierte en el numeral 4. Acompañar a las legislaturas para la creación de leyes sostenibles. Asimismo, en el numeral 5. Afianzar los comités de trabajo del Consejo Nacional de la Agenda 2030, también se propone la constitución de consejos de trabajo para la socialización de la estrategia nacional. Sin embargo, en la estrategia no se considera la coordinación con los congresos locales. Como lo comenté, más allá de requerir un apoyo, considero necesaria la realización de mesas de trabajo interparlamentarias (Congreso de la Unión y legislaturas locales) para coordinar los esfuerzos que puedan realizarse desde el ámbito local, así como conocer aquellos que realizará el Congreso de la Unión para armonizar dichas materias en el ámbito de la legislación local.

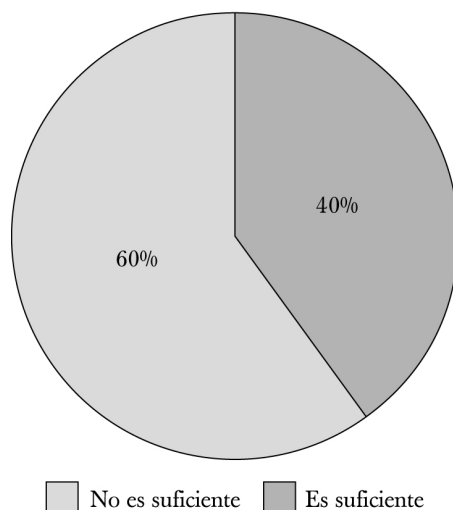
La afirmación anterior podría ser un indicativo de que hay problemas de coordinación y de homologación de propuestas en los poderes legislativos, un tema que requiere un análisis de mayor profundidad, el cual puede ser abordado en futuras líneas de investigación. Sin embargo, regresando al ámbito de los poderes ejecutivos, se les consultó a los funcionarios locales, en caso de que consideraran inadecuados los meca-

### Gráficas 4 y 5. Información sobre la implementación de la Agenda 2030

¿La información de la implementación de la Agenda 2030 es facilitada por las instituciones coordinadoras de manera oportuna?

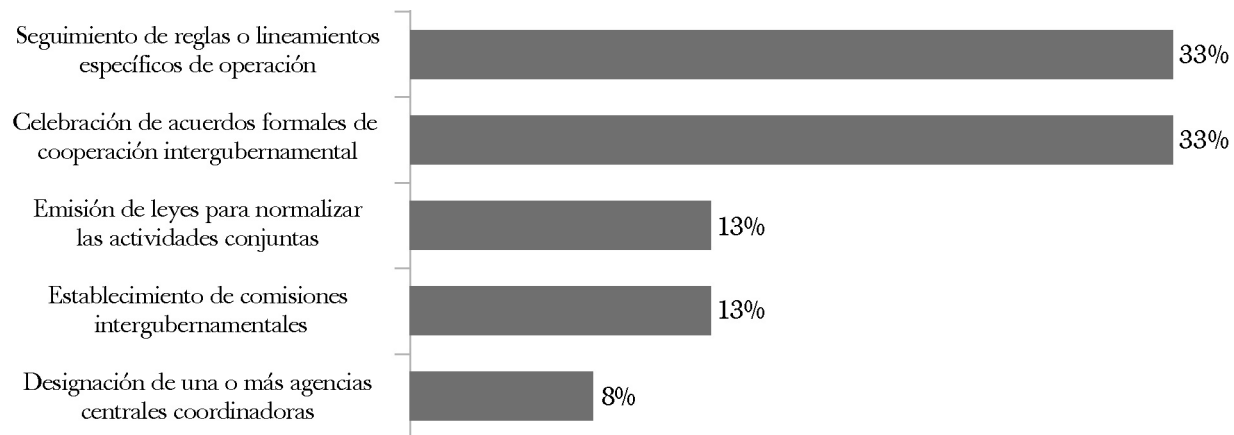


A su juicio, ¿la información que se facilita es suficiente?



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 6. Mecanismos de coordinación intergubernamental contemplados en la ENIA-2030



Fuente: elaboración propia.



nismos de coordinación, qué alternativas utilizan, en sustitución de un marco normativo, para trabajar en conjunto. Al respecto, 54% de los funcionarios consultados respondió que convocan a reuniones de funcionarios operativos y 46% al intercambio de información entre oficinas. Uno de los funcionarios consultados señaló que dentro de la información que se comparte se encuentra lo siguiente: 1) material didáctico para difusión y apropiación de la agenda; 2) documentos de reporte y seguimiento (*Sustainable Development Reports* 2019 y 2020, así como sus principales hallazgos); 3) invitaciones para webinars o sesiones presenciales de capacitación; 4) buenas prácticas de otras partes del mundo para acelerar el cumplimiento de la Agenda 2030 en las entidades federativas, y 5) fechas informativas sobre eventos importantes.

No obstante, dentro de los resultados de la consulta es posible identificar que 47% de las personas consultadas Nunca o Casi Nunca informó a las oficinas coordinadoras de la Agenda 2030 sobre la gestión de los proyectos a su cargo. Asimismo, 62% de los funcionarios locales Nunca o Casi Nunca recibió información de las oficinas coordinadoras de la Agenda 2030 sobre las actividades que éstas desarrollan para la gestión de los proyectos (véase cuadro 5).

Para ampliar más la información sobre el proceso de coordinación de la Agenda 2030, se utilizó, de nuevo, una escala de Likert de 5 puntos para medir el grado de acuerdo que los funcionarios locales tienen sobre dicho tema. Al respecto, los consultados tienen una buena opinión del perfil y capacidades de las instancias coordinadoras (67%), así como su liderazgo (61%). Pero, en los siguientes dos rubros, hay opiniones divididas: 36% de los funcionarios señala que todos los participantes contribuyen con recursos el proceso de coordinación, mientras que 39% opina lo contrario. Algo similar ocurre en cuanto a la inclusión en el proceso de toma de decisiones, 32% opina que Sí se incluye a todas las oficinas en este proceso, pero 41% indica que No. Finalmente, la mayoría de los consultados reconoce que no hay un sistema formal de premios y castigos para los que no cumplen con los compromisos pactados en la Agenda 2030 (véase cuadro 6).

Sobre el sistema formal de premios y castigos, es necesario señalar que, sin los incentivos adecuados, es difícil lograr la coordinación en una estrategia de desarrollo sostenible tan compleja como la Agenda 2030.

Cuadro 5. Opinión de los consultados sobre información para la gestión de los proyectos (porcentajes)

	<i>Nunca/ Casi Nunca</i>	<i>A veces</i>	<i>Siempre/ Casi Siempre</i>
¿Usted informa a las oficinas coordinadoras de la Agenda 2030 sobre la gestión de proyectos?	47	16	37
¿Usted recibe información de las oficinas coordinadoras de la Agenda 2030 sobre las actividades que éstas desarrollan para la gestión de los proyectos?	62	9	29

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 6. Opinión de los consultados sobre el proceso de coordinación de la ENIA-2030 (porcentajes)

	<i>Muy Deficiente/ Deficiente</i>	<i>Regular</i>	<i>Conveniente/ Excelente</i>
Las instancias coordinadoras de la Agenda 2030 tienen el perfil profesional necesario y las capacidades para el proceso de coordinación	24	9	67
Las instancias coordinadoras ejercen un liderazgo eficaz	24	15	61
Todos los participantes contribuyen con recursos (dinero, trabajo, equipo o material)	36	25	39
Las oficinas de los diferentes ámbitos de gobierno son incluidas en el proceso de toma de decisiones	32	27	41
Hay un sistema formal de premios y castigos para los que no cumplen con los compromisos pactados	58	17	25

Fuente: elaboración propia.

Pese a ello, 59% de los consultados considera que el proceso de coordinación de la Agenda 2030 ha sido exitoso. Como parte de los factores que han contribuido al éxito de este proceso de coordinación, una de las personas consultadas mencionó los siguientes:

*a)* Contar con una estructura a nivel subnacional como la CONAGO, la cual ha provocado que los estados impulsen la agenda en sus territorios.

*b)* La coordinación de la CONAGO, desde su creación, ha brindado seguimiento y asesoría personalizada a cada entidad, así como una coordinación directa con organismos clave para la implementación de la Agenda 2030, tales como la GIZ (Agencia de Cooperación Alemana) y el PNUD.

*c)* Cada estado, en su particular forma de organizarse, ha alineado los ODS con sus planes estatales de desarrollo.

*d)* El INEGI, con la GIZ y el PNUD están por definir el Set Mínimo de Indicadores para el seguimiento de la Agenda.

*e)* Ya existen acciones en todas las entidades federativas que pueden considerarse buenas prácticas para la implementación de los ODS.

*f)* Todos los enlaces estatales han recibido capacitación en lo que a la Agenda concierne, cómo aplicarla, así como las herramientas técnicas y de financiamiento para impulsar proyectos de orden legislativo.

*g)* Ya se cuenta con comisiones de seguimiento de la Agenda en el Congreso de la Unión y el pasado 7 de julio se instaló la respectiva en el Senado de la República.

Por otro lado, en relación con las medidas que se pueden tomar para una mejor coordinación, algunos de los consultados señalaron las siguientes: *a)* contar con más personal capacitado para poder ofrecer una mayor atención a cada uno de los estados; *b)* mantener un seguimiento sobre una estrategia bien establecida; *c)* hacer evaluaciones periódicas con la finalidad de reforzar las acciones en los estados; *d)* tener un panorama amplio de los trabajos que se realizarán en el ámbito de competencia de cada Poder de la Unión, para coordinar los esfuerzos y tener mejores resultados; *e)* asistencia individualizada y acciones de comunicación y capacitación permanente, y *f)* nombrar enlaces permanentes que cuenten con la facultad de recabar información en las áreas operativas y, del mismo modo, hacerla llegar a los coordinadores de la estrategia.

Asimismo, durante la consulta, se solicitó a los funcionarios locales que indicaran el grado de satisfacción con los resultados del proceso de coordinación intergubernamental y con los beneficios que se generaron a

partir de la implementación de la Agenda 2030. En ese sentido, 51% de los consultados no está muy satisfecho con la obtención de nuevos recursos financieros, aunque, en parte, sí lo están con la adquisición de nuevos conocimientos (40%) y con la solución de algunos problemas sociales en su ciudad (51%). Donde las opiniones están muy divididas es con los resultados del proceso de coordinación intergubernamental en sí mismos: 39% señala que no están satisfechos mientras que 36% señala que sí lo están. Nuevamente, hay mayor grado de insatisfacción con los recursos económicos y tiempo requerido para la implementación de la Agenda 2030 (40%) aunque se sienten satisfechos con los beneficios producidos por la Agenda 2030 en la población objetivo (44%) (véase cuadro 7).

Finalmente, se solicitó a los funcionarios locales consultados si querían brindar más opiniones o información adicional para mejorar el sistema de gobernanza para la implementación de la Agenda 2030 en México. Al respecto, comentaron, entre otras cosas, lo siguiente:

Sería bueno que todo lo mencionado en la encuesta se visibilice, ya que hace falta mucha información y trabajo coordinado en los tres niveles de gobierno para dar a conocer la Agenda 2030 en los estados y municipios, además de que se debería tener una coordinación capacitadora en el tema, capaz de generar grupos de trabajo que implementen acciones con enfoque a cada uno de los ODS, así como un organismo que apoye a bajar recursos y generar cambios en la políticas, ya que no existe, y quienes trabajamos con la agenda, lo hacemos de manera individual, con presupuestos, información y conocimientos limitados a las experiencias personales.

## CONCLUSIONES

La Agenda 2030 está conformada por una gran cantidad de objetivos y metas que se relacionan con las atribuciones de los gobiernos locales. Por lo anterior, los estados y municipios en México tienen un papel muy importante en la implementación de dicha agenda. Así, un número cada vez más creciente de investigaciones se dedican a analizar el sistema de gobernanza creado para impulsar esta agenda, apoyándose en diferentes metodologías y enfoques. Teniendo en cuenta estos antecedentes, este artículo ha proporcionado, en primer lugar, una visión crítica de la actual literatura académica sobre los enfoques evaluativos de los sistemas

Cuadro 7. Opinión de los consultados sobre los resultados de coordinación de la ENIA-2030 (porcentajes)

	<i>Muy Insatisfecho/ Insatisfecho</i>	<i>Ni Satisfecho/Ni Insatisfecho</i>	<i>Muy Satisfecho/ Satisfecho</i>
Gracias a la coordinación con otras dependencias su oficina consiguió nuevos recursos financieros	51	19	30
Gracias a la coordinación intergubernamental su oficina consiguió nuevos conocimientos (información, tecnología)	36	24	40
Gracias a la participación en la Agenda 2030 se han solucionado algunos de los problemas sociales en su ciudad	36	13	51
Con el proceso de coordinación intergubernamental	39	25	36
Con los recursos económicos y tiempo requerido para la implementación de la Agenda 2030	40	37	23
Con los beneficios producidos por la Agenda 2030 en la población objetivo	34	22	44

Fuente: elaboración propia.

de gobernanza, algunos de ellos diseñados para implementar estrategias de desarrollo sostenible. Si bien se reconoce que el análisis integral de cada uno de esos enfoques evaluativos es una tarea poco realista, resultaba crucial conocer algunas de sus ventajas y limitaciones para avanzar en nuestra comprensión de la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 (ENIA-2030).

En segundo lugar, y con miras a abonar a la literatura existente, este artículo ha propuesto una posible hoja de ruta para la generación de información sobre la implementación de la Agenda 2030 en México, sobre todo, teniendo en cuenta la opinión y comentarios de los responsables de ejecutar esta agenda en los gobiernos locales de nuestro país. Al respecto, se ha identificado que la ENIA-2030 propone mecanismos de coordinación intergubernamental que facilitan la implementación de la Agenda 2030 en nuestro país. Sin embargo, aún quedan muchas áreas de oportunidad por resolver para mejorar estos mecanismos de coordinación. Finalmente, este artículo se ha escrito, precisamente, con la intención de obtener un mapeo de los avances en la implementación de la Agenda 2030 en los gobiernos locales mexicanos e identificar los arreglos institucionales y marcos de gobernanza necesarios para apoyar la implementación de los ODS en México, en función de los contextos, necesidades y recursos de nuestros gobiernos locales.

## ANEXO 1. CUESTIONARIO SOBRE LA ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN MÉXICO

A. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN	
LEER:	<p>Antes de empezar, deseo informarle acerca del estudio que estoy realizando. Como parte de un proyecto de investigación, he diseñado este cuestionario para recopilar información de los mecanismos de coordinación de la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030. Estoy enviando este cuestionario a funcionarios estatales y municipales de diferentes partes del país con el propósito de obtener una panorámica más o menos general de estos mecanismos de coordinación. En esta ocasión le haré algunas</p>

	preguntas acerca de su conocimiento sobre ellos. La información que proporcione será de carácter confidencial, los reportes que elaboraré servirán sólo para sistematizar todos los datos recolectados y para obtener descripciones genéricas de los hallazgos. Su participación es completamente voluntaria y puede no responder el cuestionario sin ningún tipo de consecuencia. Agradecemos mucho su colaboración y esperamos que los resultados de este cuestionario sean de su utilidad en el futuro inmediato.
--	--

B. FUNCIONES DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
---

LEER:	Las siguientes preguntas se refieren a sus actividades y a las características del marco institucional de la Agenda 2030. Estas preguntas nos ayudarán a entender quién es usted y qué tipo de trabajo realiza, así como su percepción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
-------	---

1. ¿En qué entidad federativa radica? \_\_\_\_\_
2. ¿Cuál es su municipio o ciudad? \_\_\_\_\_
3. ¿Para qué oficina o dependencia de gobierno trabaja?  
\_\_\_\_\_
4. ¿Quién es el coordinador operativo de la Agenda 2030 en su ciudad y qué cargo tiene? \_\_\_\_\_
5. ¿Cuántas personas, además de usted, participan en el equipo encargado de dar seguimiento a la Agenda 2030?
6. ¿Cuántas de esas personas son?  
Mandos medios/superiores \_\_\_\_\_  
Personal de base o sindicalizado \_\_\_\_\_  
Personal por honorarios \_\_\_\_\_



7. ¿Ha servido esta plantilla de personal dar seguimiento a la Agenda 2030?

Sí ( ) No ( )

¿Por qué?

8. De los siguientes objetivos de la Agenda 2030, señale los cinco que considere más importantes (puede subrayarlos o ponerlos en negritas).

1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.	3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades.
4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.	5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.	6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.	8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.	9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.	11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenible.

13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.	15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.		17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

9. ¿En su ciudad, se realizan acciones de difusión de la Agenda 2030? Sí ( ) No ( ). En caso afirmativo, describa brevemente cómo se realizan.

10. ¿Se involucra a la comunidad en la consecución de objetivos de la Agenda 2030? Sí ( ) No ( ). En caso afirmativo, describa brevemente cómo se involucra.

11. ¿Desde hace cuánto tiempo se ejecutan proyectos de la Agenda 2030 en su ciudad?

12. Indique la categoría que mejor describa la fase actual de implementación de la Agenda 2030 en su ciudad (puede subrayar o poner en negritas).

- a. Se está preparando un convenio de coordinación para la obtención de recursos. \_\_\_\_\_
- b. El convenio se ha aprobado y estamos en la fase de diseño de los proyectos. \_\_\_\_\_
- c. Se ejecutan las obras asociadas a los proyectos. \_\_\_\_\_
- d. Las obras asociadas a los proyectos se han terminado. \_\_\_\_\_

C. ASPECTOS NORMATIVOS Y OPERATIVOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030	
LEER:	Las siguientes preguntas se refieren a aspectos normativos y operativos de la implementación de la Agenda 2030

13. A continuación, le solicitamos exprese su opinión sobre algunos aspectos relacionados con la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030. Le pedimos jerarquice su opinión en una escala de 1 a 5, en donde 1 significaría “muy deficiente” y 5 equivale a “excelente” (puede subrayarlos o ponerlos en negritas).

Asesoría sobre la implementación de la Agenda 2030 por parte de la Oficina de la Presidencia de la República (OPR)	1	2	3	4	5
Asesoría sobre la implementación de la Agenda 2030 por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	1	2	3	4	5
Tiempo para planeación de proyectos asociados a la Agenda 2030	1	2	3	4	5
Tiempo para ejecución de proyectos asociados a la Agenda 2030	1	2	3	4	5
Capacitación otorgada a su equipo operativo	1	2	3	4	5
Apoyo en las gestiones de los proyectos por parte de la OPR	1	2	3	4	5
La OPR tiene capacidad suficiente para coordinar las acciones de la Agenda 2030	1	2	3	4	5

14. ¿Considera que ha sido suficiente la capacitación que ha recibido en relación con la implementación de la Agenda 2030? Sí ( ) No ( ) ¿Por qué?

En caso negativo, ¿qué apoyos adicionales se requieren en este rubro?

15. ¿La información de la implementación de la Agenda 2030 es facilitada por las instancias coordinadoras de manera oportuna? (puede subrayar o poner en negritas).

- Siempre
- Casi siempre
- Casi nunca
- Nunca

16. A su juicio, ¿la información que se facilita es suficiente? (puede subrayar o poner en negritas).

- Es suficiente
- No es suficiente

#### D. ATRIBUTOS Y RESULTADOS DEL PROCESO DE COORDINACIÓN

LEER:	Las siguientes preguntas se refieren a los atributos y la evaluación de los resultados del proceso de coordinación intergubernamental de la Agenda 2030
-------	---

17. ¿Prevé la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 un sistema de coordinación intergubernamental entre la Federación, los Estados y los Municipios? Sí ( ) No ( ). En caso afirmativo, ¿a través de qué mecanismos? (puede subrayar o poner en negritas).

- Celebración de acuerdos formales de cooperación intergubernamental
- Seguimiento de reglas o lineamientos específicos de operación
- Establecimiento de comisiones intergubernamentales
- Designación de una o más agencias centrales coordinadoras
- Emisión de leyes para normalizar las actividades conjuntas

18. Los mecanismos de coordinación intergubernamental que usted señaló, ¿son adecuados y pertinentes? Sí ( ) No ( ) ¿Por qué?

19. En caso negativo, ¿cuáles de las siguientes técnicas o herramientas se utilizan, en sustitución de un marco normativo, para lograr la coordinación intergubernamental?

- Intercambio de información y de comunicaciones entre oficinas
- Reuniones conjuntas de funcionarios operativos
- Otro, especifique

20. ¿Usted informa a las oficinas coordinadoras de la Agenda 2030 sobre la gestión de proyectos? (puede subrayar o poner en negritas).

- Siempre
- Casi siempre
- Casi nunca
- Nunca

21. ¿Usted recibe información de las oficinas coordinadoras de la Agenda 2030 sobre las actividades que éstas desarrollan para la gestión de los proyectos?

- Siempre
- Casi siempre
- Casi nunca
- Nunca

22. ¿Qué tipo de información comparten?

23. Indique la categoría que mejor describa la posición de los participantes en el proceso de coordinación intergubernamental dentro de sus respectivas oficinas.

- a.* No participa ningún miembro del personal.
- b.* Los participantes son predominantemente personal operativo.
- c.* Los participantes son predominantemente miembros del staff técnico o supervisores.
- d.* Los participantes son predominantemente supervisores o funcionarios ejecutivos.
- e.* Los participantes son predominantemente funcionarios ejecutivos del más alto nivel.

24. Indique el grado en el que cada uno de los siguientes aspectos describe este proceso de coordinación intergubernamental (Utilice la siguiente escala: 1 “muy deficiente” y 5 equivale a “excelente”).

Las instancias coordinadoras de la Agenda 2030 tienen el perfil profesional necesario y las capacidades para el proceso de coordinación	1	2	3	4	5
Las instancias coordinadores ejercen un liderazgo eficaz	1	2	3	4	5
Todos los participantes contribuyen con recursos (dinero, trabajo, equipo o material)	1	2	3	4	5
Las oficinas de los diferentes ámbitos de gobierno son incluidas en el proceso de toma de decisiones	1	2	3	4	5
Hay un sistema formal de premios y castigos para los que no cumplen con los compromisos pactados	1	2	3	4	5

25. ¿Considera usted que el proceso de coordinación de la Agenda 2030 ha sido exitoso? Sí ( ) No ( ) Si responde no, pase a la pregunta 27.

26. En caso afirmativo, ¿cuáles han sido los factores que han contribuido al éxito de este proceso de coordinación?

27. En caso negativo ¿cuáles son algunas de las medidas principales que se pueden tomar para alcanzar una mejor coordinación?

28. Indique el grado en el que cada una de las siguientes declaraciones describe los resultados del proceso de coordinación intergubernamental (Utilice la siguiente escala: 1 “muy deficiente” y 5 equivale a “excelente”).

Gracias a la coordinación con otras dependencias su oficina consiguió nuevos recursos financieros	1	2	3	4	5
Gracias a la coordinación intergubernamental su oficina consiguió nuevos conocimientos (información, tecnología)	1	2	3	4	5
Gracias a la participación en la Agenda 2030 se han solucionado algunos de los problemas sociales en su ciudad	1	2	3	4	5

29. Indique qué tan satisfecho está usted con el proceso de coordinación y con los beneficios que se generaron a partir de la implementación de la Agenda 2030 (Utilice la siguiente escala: 1 equivale a “muy insatisfecho” y 5 equivale a “muy satisfecho”).

Con el proceso de coordinación intergubernamental	1	2	3	4	5
Con los recursos económicos y tiempo requerido para la implementación de la Agenda 2030	1	2	3	4	5
Con los beneficios producidos por la Agenda 2030 en la población objetivo	1	2	3	4	5

La anterior fue la última pregunta, si usted quisiera proporcionar opiniones o información adicional, por favor utilice este espacio.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Allen, C., Metternicht, G. y Wiedmann, T. (2018). Initial progress in implementing the Sustainable Development Goals (SDGs): A review of evidence from countries. *Sustainability Science*, 13(5), 1453-1467.
- Beisheim, M. y Simon, N. (2016). *Multi-stakeholder partnerships for implementing the 2030 Agenda. Improving accountability and transparency*. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Bennett, N. y Satterfield, T. (2018). Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis. *Conservation Letters*, 11(6), e12600.
- Blühdorn, I. y Deflorian, M. (2019). The collaborative management of sustained unsustainability: On the performance of participatory forms of environmental governance. *Sustainability*, 11(4), 1189.
- Breuer, A., Leininger, J. y Tosun, J. (2019). *Integrated policymaking: Choosing an institutional design for implementing the Sustainable Development Goals (SDGs)*. Discussion paper 14/2019. Bonn: German Development Institute.
- Chanona, A. (coord.) (2017). *De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Nuevos enfoques*. México: UNAM.
- Collste, D., Pedercini, M. y Cornell, S. (2017). Policy coherence to achieve the SDGs: using integrated simulation models to assess effective policies. *Sustain Sci*, 12, 921-931.
- Eales, R. y Sheate, W. (2011). Effectiveness of policy level environmental and sustainability assessment: challenges and lessons from recent practice. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 13(1), 39-65.
- Fenton, P. y Gustafsson, S. (2017). Moving from high-level words to local action –governance for urban sustainability in municipalities. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, (26-27), 129-133.
- Gjaltema, J., Biesbroek, R. y Termeer, K. (2020). From government to governance to meta-governance: a systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), 1760-1780.
- Haarich, S. (2018). Building a new tool to evaluate networks and multi-stakeholder governance systems. *Evaluation*, 24(2), 202-219.
- Head, B. y Alford J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Hill, M. y Hupe, P. (2006). Analysing policy processes as multiple governance: accountability in social policy. *Policy & Politics*, 34(3), 557-573.



- Hill, M. y Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. Thousand Oaks: Sage.
- Ivanova, M. (2010). UNEP in global environmental governance: design, leadership, location. *Global Environmental Politics*, 10(1), 30-59.
- Jordan, A. (2008). The governance of sustainable development: taking stock and looking forwards. *Environment and planning C: Government and policy*, 26(1), 17-33.
- Kemp, R., Parto, S. y Gibson, R. (2005). Governance for sustainable development: moving from theory to practice. *International Journal of Sustainable Development*, 8(1-2), 12-30.
- Kooiman, J. (1999). Social-political governance: overview, reflections and design. *Public Management and International Journal of Research and Theory*, 1(1), 67-92.
- Koch, D. y Dixon, J. (2007). *Public governance and leadership*. Frankfurt: Deutscher Universitäts-Verlag.
- LeBlanc, D. (2019). Compendium of National Institutional Arrangements for implementing the 2030 Agenda. Recuperado de <https://policycommons.net/artifacts/1737144/compendium-of-national-institutional-arrangements-for-implementing-the-2030-agenda/2468793/>
- Levi-Faur, D. (2012). From “Big Government” to “Big Governance”? En D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 3-18). Oxford: Oxford University Press.
- Masuda, H., Shun, K., Mahesti O. y Kanako, M. (2022). Exploring the role of local governments as intermediaries to facilitate partnerships for the Sustainable Development Goals. *Sustainable Cities and Society*, 82 (103883).
- Meadowcroft, J. (2007). Who is in charge here? Governance for sustainable development in a complex world. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9(3-4), 299-314.
- Meuleman, L. y Niestroy, I. (2015). Common but differentiated governance: A metagovernance approach to make the SDGs work. *Sustainability*, 7(9), 12295-12321.
- Monkelbaan J. (2019). *Governance for the sustainable development goals: exploring an integrative framework of theories, tools, and competencies*. Berlín: Springer
- Newig, J., Challies, E., Jager, N., Kochskaemper, E. y Adzersen, A. (2018). The environmental performance of participatory and collaborative governance: a framework of causal mechanisms. *Policy Studies Journal*, 46(2), 269-297.

- Newig, J., Günther, D. y Pahl-Wostl, C. (2010). Synapses in the network: learning in governance networks in the context of environmental management. *Ecology and Society*, 15(4), 24.
- Oficina de la Presidencia de la República [OPR] (2019). Estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México. Recuperado de <https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/estrategia-nacional-de-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible-en-mexico>
- Oosterhof, P. (2018). Localizing the sustainable development goals to accelerate implementation of the 2030 Agenda for sustainable development. *The Governance Brief*, 33, 1-14.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for sustainable development*. Nueva York: Autor.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2020). *The Sustainable Development Goals Report 2020*. Nueva York: Autor.
- Pierre, J. y Peters, G. (2020). *Governance, politics and the State*. Londres: Bloomsbury Publishing.
- Potts, R., Vella, K., Dale, A. y Sipe, N. (2016). Exploring the usefulness of structural-functional approaches to analyse governance of planning systems. *Planning theory*, 15(2), 162-189.
- Pretorius, L. (2003). Six contributions to understanding gaps between policy and implementation: An overview and comments. *Pbliteia*, 22(1), 6-21.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2017). *Institutional and coordination mechanisms. Guidance note on facilitating integration and coherence for SDG implementation*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/institutionaland-coordination-mechanisms---guidance-note.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2019). *Localización de la Agenda 2030 en México. Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030*. México: Autor.
- Righettini, M. y Lizzi, R. (2022). How scholars break down “policy coherence”: The impact of sustainable development global agendas on academic literature. *Environmental Policy and Governance*, 32(2), 98-109.
- Tosun, J. y Leininger, J. (2017). Governing the interlinkages between the Sustainable Development Goals: Approaches to attain policy integration. *Global Challenges*, 1(9), 1-12.

# GOBERNANZA LOCAL DEL PATRIMONIO CULTURAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE: EVALUACIÓN DEL PROYECTO MEMORIA LUMINOSA. MAQUETA MONUMENTAL DEL HUEY TEOCALLI EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL AÑO 2021

Rocío Arroyo Belmonte

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo sostenible y la cultura son inseparables, pero el reconocimiento de este vínculo a través de acuerdos internacionales es mucho más reciente. Uno de los principales organismos que reconoció abiertamente esta articulación fue la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a través de sus convenciones, informes y declaratorias.

Sin embargo, muchos de estos instrumentos se han quedado en iniciativas discursivas no vinculantes que restan prioridad a la dimensión cultural dentro de las políticas públicas. Inclusive, dentro del muy largo camino que se recorrió para llegar a objetivos y metas comunes del desarrollo sostenible a través de la Agenda 2030, firmada en el año 2015, la cultura fue abordada como una dimensión transversal, sin conformar un objetivo del desarrollo sostenible (ODS) en particular (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2015).

Si se considera que la Agenda 2030 se volvió un referente mundial en el ejercicio de la gobernanza y en la generación de políticas públicas, la falta de un ODS específico en materia cultural ahondó una laguna conceptual que repercute en la falta de orientación en el diseño, implementación y evaluación de programas culturales.

Afortunadamente en los últimos años continúan argumentaciones que reconocen a la cultura como el cuarto pilar del desarrollo (Hawkes,

2001), sobre todo en ámbitos urbanos y locales, pues es en esta escala territorial donde se presentan mayores impactos y manifestaciones de las actividades culturales que deben ser negociadas entre múltiples interesados (United Cities and Local Governmentes [UCLG], 2004). Surgió así, por ejemplo, la *Agenda 21 de la Cultura*, como un documento orientador de políticas culturales locales basada en los derechos humanos, la gobernanza, la economía, la inclusión y, por supuesto, la sostenibilidad y el desarrollo.

Un punto donde convergen la Agenda 21 de la Cultura y la meta cuatro del ODS 11 de la Agenda 2030 es en la importancia de proteger y salvaguardar el patrimonio cultural como parte del desarrollo sostenible en ciudades para que sean asequibles, accesibles, incluyentes, planeadas, resilientes y seguras. Si teóricamente prevalece esta asociación, ¿en la práctica, hasta qué grado realmente las políticas públicas urbanas en torno al patrimonio cultural pueden conciliarse con el desarrollo sostenible? Esta pregunta es la guía que sigue el presente estudio.

Para adentrarse en esta problemática se recurre a los postulados teóricos de la gobernanza. Proponemos que, en la gobernanza de la cultura, la delimitación del universo de lo cultural y la circunscripción de la espacialidad son necesarias, por lo que se debe teorizar más sobre una gobernanza local del patrimonio cultural. Se argumenta así retomar en forma central algunos elementos de los modelos de gobernanza colaborativa de Ansell y Gash (2008), de la gobernanza cultural local de Gugu y Dal Molin (2016) y de la gobernanza del patrimonio cultural (Allkja y Dhrami, 2021; Li et al., 2020; Barile y Saviano, 2015; Shipley y Kovacs, 2008) para conformar el marco teórico en este trabajo.

Se abordará como estudio de caso el proyecto Memoria Luminosa. Maqueta Monumental del Huey Teocalli, llevado a cabo en la Ciudad de México (CDMX) en el año 2021. Este proyecto oficialmente se alineó con los objetivos del Programa de Gobierno 2019-2024 de la ciudad que incluyó como uno de sus ejes del desarrollo sostenible convertir a la Ciudad de México en la “capital cultural de América”.<sup>1</sup> De manera simultánea, el proyecto coincidió con la celebración de los 200 años de la consu-

<sup>1</sup> Programa de Gobierno, 2019-2024. Gobierno de la CDMX, Ciudad de México, México. Recuperado de [https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan\\_Gob\\_2019-2024.pdf](https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan_Gob_2019-2024.pdf)

mación de la lucha por la independencia de México y la conmemoración de los 500 años de la caída de México-Tenochtitlán en la capital del país.

Se evaluarán entonces los alcances y límites de este controvertido proyecto consistente en la reproducción a escala de un antiguo templo prehispánico con una “maqueta monumental” y un espectáculo audiovisual que buscaban rememorar el patrimonio cultural de la ciudad, promover la inclusión, cumplir con derechos culturales y abonar en el camino del desarrollo. Esto, pese al complejo contexto de la pandemia global que prevaleció en ese momento.

Se trata de un análisis deductivo, basado en técnicas cualitativas que analiza la información de los reportes institucionales y los artículos periodísticos, utilizando como complemento un análisis de *big data* sobre las opiniones del evento en redes sociales, particularmente a través de la técnica análisis de los sentimientos (*opinion mining*).

## HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO TEÓRICO DE GOBERNANZA DEL PATRIMONIO CULTURAL EN ÁMBITOS LOCALES

Desde los inicios del siglo XXI, Hawkes (2001) comenzó a hablar de la cultura como un cuarto pilar del desarrollo, al considerarla un complemento de la equidad social, la responsabilidad ambiental y la viabilidad económica para alcanzar el desarrollo desde la administración pública. Esta idea tomaría mayor fuerza en los ámbitos locales con el lanzamiento de la *Agenda 21 de la Cultura* por parte del organismo internacional Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Dicho documento, que sigue estando en vigencia, apuesta por alcanzar un compromiso por parte de gobiernos locales para el desarrollo cimentado en los derechos humanos, la diversidad cultural, la sostenibilidad, la democracia participativa y la gobernanza.<sup>2</sup>

Sobre este último punto, teóricamente la gobernanza ha incursionado en el arenoso terreno de la cultura en forma muy reciente. Si bien en el ámbito cultural desde hace siglos han existido las figuras del me-

<sup>2</sup> United Cities and Local Governementes [UCLG] (2004). *Agenda 21 de la Cultura*. Recuperado de [http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21\\_es\\_ok.pdf](http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21_es_ok.pdf)

cenazgo y el patrocinio, en realidad la gobernanza cultural surgió en la década de 1980 a raíz de la aplicación de políticas neoliberales, cuando en muchos países la cultura dejó de ser financiada totalmente por los Estados, obligando a buscar otras formas de financiamiento a través de los actores privados.

La gobernanza cultural puede ser muy compleja, debido a la heterogeneidad de actores participantes que interactúan en múltiples formas de organización y que, además, tienen una relación cada vez más estrecha con el mercado para solventar las actividades en el rubro cultural. Se evidencia así en este tipo de gobernanza un intrincado vínculo de actividades entre lo formal y lo informal, lo lucrativo y la beneficencia, lo estatal y lo comercial, así como entre la producción y el consumo (Pratt, 2012).

En términos generales, una gobernanza cultural abarca los marcos normativos, las políticas públicas, las infraestructuras, la capacidad institucional y los procesos destinados a fomentar el desarrollo cultural inclusivo, la estructuración de sectores culturales dinámicos y la promoción de la diversidad.<sup>3</sup> Sin embargo, puesto que el estudio de la gobernanza puede realizarse desde diferentes enfoques (de los actores, la perspectiva institucionalista, las capacidades del Estado, el estudio de redes, el análisis multinivel, etc.), la gobernanza cultural de igual manera puede analizarse desde distintas posiciones.

Consideramos que el enfoque de la organización colaborativa en la gobernanza es uno de los más afinados al tomar en cuenta no solamente los actores, sino las interrelaciones y formas de organización entre los mismos. Uno de los trabajos con mayor consolidación sobre este enfoque organizativo de la gobernanza es el de Ansell y Gash (2008), dado que realizaron una revisión teórica de toda la literatura sobre gobernanza colaborativa considerando más de 100 casos empíricos en diferentes partes del mundo. Su estudio enlista una serie de variables a considerar en la gobernanza desde esta perspectiva: historia previa de cooperación y conflicto; incentivos de las partes interesadas para participar; desbalances en recursos y poder; liderato y diseño institucional. A estas variables centrales se suman otros factores de incidencia como diálogo cara a cara;

<sup>3</sup> United Cities and Local Governments [UCLG] (2004). *Agenda 21 de la Cultura*. Recuperado de [http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21\\_es\\_ok.pdf](http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21_es_ok.pdf)

construcción de confianza; desarrollo del compromiso compartido y la comprensión mutua.

Estos planteamientos bien podrían ser retomados para el ámbito particular de la gobernanza cultural. Por ejemplo, Gugu y Dal Molin (2016) aplicaron el modelo de la organización colaborativa a la gobernanza cultural en ámbitos locales. En su estudio aplicado al caso italiano, concluyen que las alianzas dentro de la gobernanza cultural son susceptibles frente a la inestabilidad política, los liderazgos debilitados y la prevalencia de las jerarquías de poder y los desbalances de recursos. Ellos reconocen que este tipo de gobernanza es compleja por la naturaleza intersectorial de las políticas culturales, por lo cual también proponen añadir las variables de diversidad intrasectorial y diversidad intersectorial dentro del análisis del proceso colaborativo.

Argumentamos que uno de los principales problemas con el análisis de una gobernanza “cultural” es la ambigüedad inherente a la noción multifacética, cambiante y multidisciplinaria de cultura (Echeverría, 2010). En la gobernanza de la cultura dos aspectos son clave: la circunscripción de la espacialidad donde el proceso se suscita y la delimitación del universo de lo cultural.

Debe considerarse que la mayoría de los estudios de este tipo de gobernanza han apostado por el enfoque de la cooperación que debe existir entre organismos internacionales gubernamentales en el campo cultural pero dentro del ámbito global (Vlassis, 2021), por lo cual hacen falta más estudios para comprender las implicaciones de una gobernanza cultural local.

Una de las primeras definiciones de gobernanza cultural local establecía que esta estaba caracterizada por la participación directa o indirecta del gobierno en la promoción y administración de programas de organizaciones culturales existentes en límites geográficos específicos, con condiciones financieras únicas y arreglos administrativos con otros actores (Moon, 2001).

A pesar de estos avances en la definición de la gobernanza cultural local, gestionar las manifestaciones culturales considerando sus singularidades, debe convertirse en un eje de orientación para una adecuada administración pública. Por ejemplo, las gestiones de un museo, un festival, los espectáculos escénicos o la protección de monumentos históricos pueden llevar a estilos de gobernanza ampliamente diferenciados, aun dentro de una misma administración territorial.

En este trabajo, dentro de todo el sector cultural, llama la atención lo referente a la gobernanza del patrimonio cultural según lo marcado en el ODS 11 de la Agenda 2030, vinculado con las paradojas entre conservación, desarrollo sostenible y puesta en valor del patrimonio cultural en un ámbito urbano. Por tanto, se propone trabajar más concretamente alrededor de una gobernanza del patrimonio cultural.

Para la UNESCO (2015), la gobernanza del patrimonio cultural en los planos locales debiera basarse en el marco normativo, el marco político e institucional y la repartición de las infraestructuras culturales en el seno de unidades político-administrativas inmediatamente inferiores al nivel estatal y la participación de la sociedad civil.

Si bien existen estos lineamientos generales, pocos estudios hay específicamente para el campo de la gobernanza del patrimonio cultural (Allkja y Dhrami, 2021; Li et al., 2020; Barile y Saviano, 2015; Shipley y Kovacs, 2008). De estos trabajos, la propuesta más completa que compila todo lo trabajado en el área y que desagrega una serie de criterios de buena gobernanza del patrimonio cultural es la de Shipley y Kovacs (2008). Ellos señalan la relevancia de un grado apropiado de descentralización y colaboración de toma de decisiones donde debe ser incorporada la participación ciudadana en todos los niveles, pero también grupos de la sociedad civil y medios de comunicación independientes. Es decir, debe haber una “participación comunitaria” (Li et al., 2020), donde deben prevalecer altos niveles de confianza entre los actores.

Al tratarse de un tema asociado con la conservación del patrimonio cultural, esta gobernanza debe apostar por el reconocimiento de las tradiciones de todas las personas de la localidad, promoviendo siempre una consistencia con directrices internacionales y con el contexto judicial particular, al igual que debe haber una coordinación inter e intrainstitucional plasmada en una adecuada planeación territorial general, y en planes de manejo de los bienes patrimoniales en particular (Allkja y Dhrami, 2021; Shipley y Kovacs, 2008).

Por supuesto que un punto nodal en la gobernanza del patrimonio cultural será la rentabilidad, medida en términos de capacidad, coherencia y amplitud de políticas que estén en un sano equilibrio con el cumplimiento justo, imparcial y efectivo de las normas de conservación (Barile y Saviano, 2015). Y, para la evaluación de resultados, será importante el monitoreo, la claridad y la transparencia por parte de todos los actores involucrados y de las instituciones públicas de rendición de cuentas.



La necesaria continuidad y monitoreo que exigen las políticas de protección del patrimonio cultural, incita a que este proceso se convierta en un constante ciclo en donde la evaluación final de resultados es, en realidad, el inicio de una nueva etapa. Esto es, el ciclo de la gestión del patrimonio cultural debe ser considerado como un sistema abierto y dinámico (Barile y Saviano, 2015).

Con todo lo hasta ahora esbozado, se propone así retomar en forma central algunos elementos de los modelos de gobernanza colaborativa, de la gobernanza cultural local y de la gobernanza del patrimonio cultural para conformar el marco teórico en este trabajo, lo cual se sintetiza visualmente en la figura 1.

## CONTEXTO DEL PROYECTO MEMORIA LUMINOSA. MAQUETA MONUMENTAL DEL HUEY TEOCALLI EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL AÑO 2021

El análisis de la gobernanza del patrimonio cultural vinculado con los objetivos de desarrollo en espacios locales urbanos, puede ser ejemplificado con la revisión de un proyecto cultural que se dio en la CDMX en el año 2021: la reproducción de un relevante templo prehispánico a través de una maqueta monumental y un espectáculo audiovisual en el corazón mismo de la capital mexicana. Esta propuesta se justificó como parte del compromiso internacional de cumplir con el ODS 11 de la Agenda 2030, aunque los logros y tropiezos de este proyecto evidencian la operación real de los mecanismos de gobernanza en torno al patrimonio cultural.

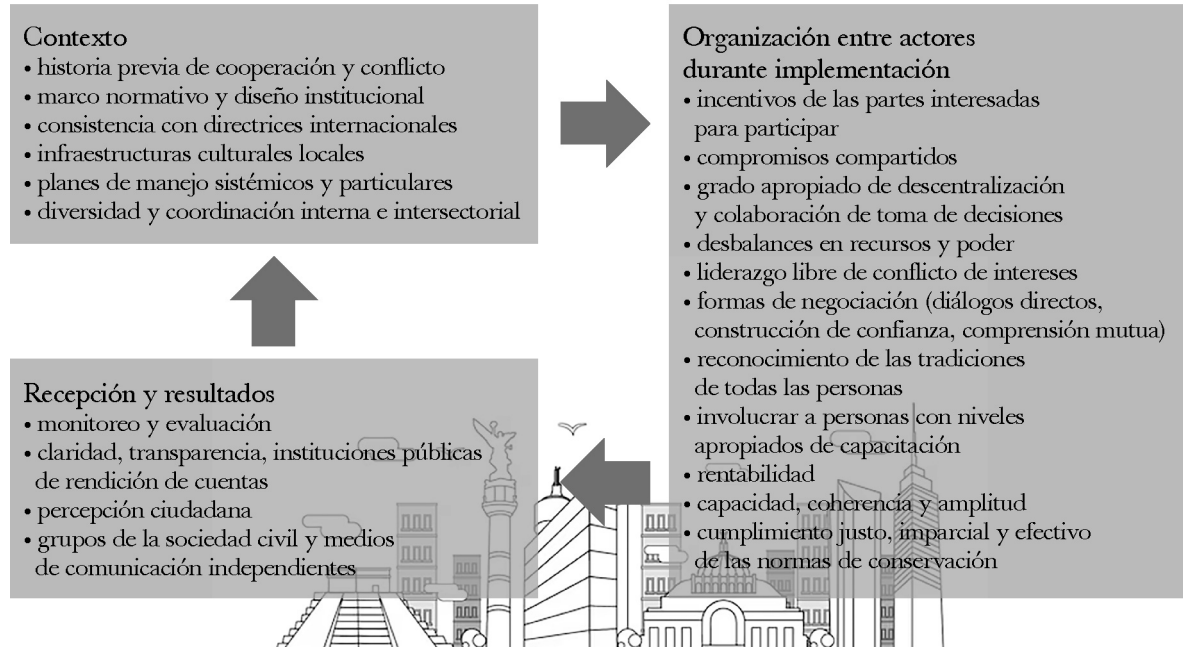
Los objetivos y lineamientos del desarrollo para el caso de la Ciudad de México se plasman actualmente en el Programa de Gobierno 2019-2024 del Gobierno de la CDMX. El programa local se articula alrededor de seis ejes estratégicos: igualdad de derechos; ciudad sustentable; más y mejor movilidad; Ciudad de México: capital cultural de América; ciencia, innovación y transparencia, y cero agresiones y más seguridad.<sup>4</sup>

Cada uno de los ejes está alineado con los objetivos de las principales agendas globales de desarrollo: la Agenda 2030, la Nueva Agenda

<sup>4</sup> Gobierno de la CDMX (2019). *Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024, una propuesta para el Desarrollo Sostenible* [Primer informe]. Ciudad de México, México. Recuperado de [https://gold.uclg.org/sites/default/files/mexico\\_city\\_2019.pdf](https://gold.uclg.org/sites/default/files/mexico_city_2019.pdf)

Figura 1. Criterios de la gobernanza del patrimonio cultural local

### Criterios gobernanza local patrimonio cultural



Fuente: elaboración propia con base en Ansell y Gash (2008), Shipley y Kovacs (2008), Barile y Saviano (2015), Gugu y Dal Molin (2016), Li et al. (2020), Allkja y Dhrami (2021).

Urbana, el Acuerdo de París, el Pacto de Milán, la Agenda 21 para la Cultura, la Declaración y Plataforma de Beijing, entre otras.<sup>5</sup>

Dentro de estos ejes interesa particularmente el eje de Ciudad de México: capital cultural de América. Este ámbito del programa urbano propone acciones concretas en torno a las políticas culturales, como son la promoción de la cultura comunitaria; la recuperación y conservación de la memoria y el patrimonio cultural de la mano de los pueblos originarios; la educación y formación artística y cultural; la realización de festivales y fiestas, con prioridad en las zonas de mayor exclusión en el acceso a los derechos culturales; y las acciones de vinculación y cooperación para construir un sistema de fomento y desarrollo cultural para la ciudad.<sup>6</sup>

En el año 2021 estos ejes sustentados en objetivos globales, coincidieron con un momento muy representativo para las políticas culturales mexicanas: la celebración de los 200 años de la consumación de la lucha por la independencia de México y la conmemoración de los 500 años de la caída de México-Tenochtitlán en la capital del país.

Particularmente, el gobierno de la CDMX anunció la creación del programa 500 Años de Resistencia Indígena México-Tenochtitlán que incluía un amplio abanico de actividades. Por ejemplo, se programaron mesas de debates, la exhibición de descubrimientos arqueológicos en el centro histórico, la inauguración del museo Chinampaxóhchitl, la instalación de una iluminación conmemorativa en edificios históricos, el estreno de la serie *La batalla por Tenochtitlán*, la presentación del libro *500 años de la batalla por México-Tenochtitlán*, la puesta en escena de la ópera *Cantata Épica Cuiclahuatzin* e incluso el cambio de nombre de calles y espacios del centro de la ciudad.<sup>7</sup>

Aunque, sin duda, uno de los proyectos conmemorativos que desde sus inicios causó más revuelo fue el denominado Memoria Luminosa. Maqueta Monumental del Huey Teocalli. El proyecto consistió en

<sup>5</sup> Gobierno de la CDMX (2019). *Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024, una propuesta para el Desarrollo Sostenible* [Primer informe]. Ciudad de México, México. Recuperado de [https://gold.uclg.org/sites/default/files/mexico\\_city\\_2019.pdf](https://gold.uclg.org/sites/default/files/mexico_city_2019.pdf)

<sup>6</sup> Gobierno de la CDMX (2019). *Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024, una propuesta para el Desarrollo Sostenible* [Primer informe]. Ciudad de México, México. Recuperado de [https://gold.uclg.org/sites/default/files/mexico\\_city\\_2019.pdf](https://gold.uclg.org/sites/default/files/mexico_city_2019.pdf)

<sup>7</sup> Jefatura de Gobierno de la CDMX (2021). "Anuncia Gobierno capitalino programa 500 años de Resistencia Indígena México-Tenochtitlán", *Síntesis informativa*, 13 de julio de 2021.

construir una maqueta de triplay del “Huey Teocalli”, es decir, del recinto sagrado de los mexicas mejor conocido como Templo Mayor, el cual fue edificado en la antigua ciudad de Tenochtitlán en distintas etapas constructivas antes de la llegada de los españoles a la Ciudad de México, aproximadamente desde el año 1325 hasta el 1502 (López Austin y López Luján, 2009). Actualmente, las ruinas arqueológicas de aquel gran centro ceremonial se ubican a un costado del zócalo capitalino y se pensó que recrear artificialmente el monumento, con una maqueta a escala de 35% del tamaño original, sería una buena idea.

Se planeó que el proyecto Memoria Luminosa tuviera dos componentes principales: una maqueta monumental y un video *mapping*.<sup>8</sup> La maqueta estaría conformada por 9 300 piezas consistentes en una estructura tubular, hojas de triplay, materiales plásticos reciclados y detalles de fibra de vidrio para formar una estructura de 16 metros de altura. La estructura final tendría cuatro niveles: la plataforma conocida como Tzompantitlán, lugar de las calaveras y que era la primera base, seguido de Coaxalpan o lugar arenoso de las serpientes, el tercer nivel o plataforma Apetlac, el petate del agua, y finalmente dos escalinatas, una de cada lado, hacia la cima donde se ubicarían dos capillas, una dedicada a la deidad Tláloc en color azul y otra para Huitzilopochtli en color rojo.<sup>9</sup>

Por su parte, el *mapping* sería una proyección de imágenes y una narración alusiva a la historia de Tenochtitlán. El espectáculo audiovisual de nueve capítulos tendría una duración de quince minutos en total. Las cuatro caras de la maqueta funcionarían como megapantallas que se apreciaran desde diez metros de distancia. Las funciones serían del 13 al 29 de agosto de 2021 en los horarios de las 20:30, 21:00 y 21:30 horas, y estarían dirigidas al público general con una entrada gratuita.<sup>10</sup>

Ahora bien, respecto al contexto y antecedentes del ejercicio de gobernanza en este proyecto, debe considerarse que históricamente en

<sup>8</sup> *Mapping* es una técnica audiovisual basada en la proyección de imágenes sobre cualquier superficie material, para conseguir efectos de movimiento o tercera dimensión (3D), en este caso un edificio. Considerada una forma de expresión artística para transmitir un mensaje, suele ir acompañada de efectos sonoros y ópticos para volver más realista la proyección. El video *mapping* se viene utilizando desde hace tiempo, pero ha tomado un mayor repunte en los últimos años enfocado en la publicidad y en los espectáculos.

<sup>9</sup> Secretaría de Cultura de la CDMX (2021). Proyecto gobierno capitalino “Memoria Luminosa” en la maqueta monumental del Huey Teocalli en el Zócalo”. *Notas*, 13 de agosto de 2021.

<sup>10</sup> Secretaría de Cultura de la CDMX (2021). Proyecto gobierno capitalino “Memoria Luminosa” en la maqueta monumental del Huey Teocalli en el Zócalo”. *Notas*, 13 de agosto de 2021.

México la gestión de las políticas culturales ha estado concentrada en el gobierno federal, limitando la participación de los gobiernos locales. Situación derivada del centralismo en la administración pública que legalmente definió al patrimonio cultural como monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas conformando una sola “propiedad de la nación”.<sup>11</sup> Así, el proyecto nacionalista mexicano posrevolucionario del siglo XX, se sustentó en la protección del patrimonio cultural frente a intervenciones extranjeras, los riesgos de separatismos y la desconfianza hacia los cacicazgos locales (Cottom, 2008).

A diferencia de lo que sucede con otros modelos de gobernanza cultural, como el estadounidense o británico, donde las alianzas público-privadas son extremadamente comunes, en México legal e institucionalmente la participación empresarial o de actores privados en las políticas culturales de conservación patrimonial, ha sido históricamente vetada (especialmente por los saqueos de bienes culturales por parte de extranjeros y coleccionistas privados).

Los órganos de gobierno mexicanos encargados de las políticas culturales son de carácter federal y dependen enteramente del presupuesto estatal, como el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de las Bellas Artes (INBA) y la recién creada Secretaría de Cultura (antes Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, CONACULTA). En pocas palabras, en términos legales e institucionales los antecedentes de una gobernanza colaborativa entre múltiples interesados en la gestión de la cultura son débiles en México, dominando un esquema vertical centrado en el Estado desde un nivel federal.

También es relevante recalcar en este marco previo que la Ciudad de México ha concentrado la infraestructura cultural en el país, por lo cual ser elegida como sede de la conmemoración fue consecuente. Al ser capital y sede de los poderes federales, es uno de los núcleos urbanos más grandes del mundo y el referente de las manifestaciones culturales nacionales. Cuenta con cuatro sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, 310 sitios arqueológicos, 7 000 monumentos históricos, 6 979 monumentos de los siglos XX y XXI catalogados con valor artístico, 222 inmuebles religiosos y 23 áreas naturales protegidas.

<sup>11</sup> Cámara de Diputados (1972). Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. *Diario Oficial de la Federación*. México, 6 de mayo de 1972. Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131\\_160218.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_160218.pdf)

Es además una de las ciudades en el mundo con un elevado número de teatros y la segunda ciudad con más museos en el mundo.<sup>12</sup>

Otro aspecto a considerar como parte del contexto es que el proyecto se implementó en el año 2021, mientras el mundo y el país enfrentaban los embates derivados de la pandemia SARS-CoV-2/COVID-19. Según datos del Semáforo Epidemiológico por la COVID-19 instaurado por el gobierno federal, para el 12 de agosto de 2021 (un día antes de la inauguración del espectáculo) existían 133 780 casos activos en el país, siendo la capital mexicana la entidad con mayor número, con 34 365 personas.<sup>13</sup>

Por si eso fuera poco, otra situación anómala ensombreció el contexto general para el éxito del espectáculo: el 28 de abril de 2021, cuatro meses antes de inaugurada la exhibición de la maqueta, una tormenta con granizo provocó la caída de una estructura que protegía la zona arqueológica original del Templo Mayor. Afortunadamente no hubo daños a los bienes arqueológicos, pero sí a la techumbre de resguardo y a la barda perimetral, lo cual provocó que la zona fuese cerrada al público para realizar los respectivos trabajos de restauración.<sup>14</sup> En suma, el contexto general implicó importantes retos a la buena gobernanza que serían clave para el curso de la puesta en marcha del proyecto conmemorativo.

## IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO CULTURAL Y ¿ORGANIZACIÓN COLABORATIVA ENTRE ACTORES?

A pesar del difícil contexto, el espectáculo “Memoria Luminosa. Maqueta Monumental del Huey Teocalli” se llevó a cabo. Diferentes actores y sus intereses se desplegaron al concretar el proyecto, prevaleciendo la conciliación entre algunos grupos, pero también levantándose fuertes in-crepaciones por las formas operativas que se utilizaron.

<sup>12</sup> Agenda 21 de la Cultura, *Política Cultural de la Ciudad de México* [Good Practices] (s. f.). Recuperado de <https://obs.agenda21culture.net/es/good-practices/politica-cultural-de-la-ciudad-de-mexico>

<sup>13</sup> Informe Técnico Diario COVID-19 México [Comunicado Técnico Diario COVID-19] (12 de agosto de 2021). Secretaría de Salud, México. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/661630/Comunicado\\_Tecnico\\_Diario\\_covid19\\_2021.08.12.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/661630/Comunicado_Tecnico_Diario_covid19_2021.08.12.pdf)

<sup>14</sup> Ruiz, O. (2021). Templo Mayor de la CDMX permanecerá cerrado tras caída de techo por granizo. *Debate*, 29 de abril de 2021.

La primera función se inauguró el 13 de agosto del 2021, generando gran interés, al grado de que se alargó su fecha de exhibición dos semanas más de las originalmente planeadas, siendo desmantelado hasta el 11 de septiembre del mismo año. En total se presentaron alrededor de 87 funciones con el reporte de un aforo total de 420 000 asistentes.<sup>15</sup>

El acto protocolario de inauguración de todas las actividades conmemorativas se realizó en la “Ceremonia de los 500 años de Resistencia” en el zócalo capitalino. Al evento general asistieron el presidente de la república y su esposa, la secretaria de Gobernación, la jefa de gobierno de la CDMX, la secretaria de Cultura de la CDMX, el secretario de la Defensa Nacional, el secretario de Marina, el secretario de Relaciones Exteriores, el embajador de México en Estados Unidos y representantes de comunidades indígenas de Canadá, Estados Unidos y la CDMX. También estuvieron presentes embajadores de países como Argelia, Australia, Canadá, Haití, Honduras, Japón, Palestina y Tailandia.<sup>16</sup>

Frente a la aparente inclusión de múltiples interesados, en todo momento se mantuvo realmente un liderato de la jefatura del gobierno de la CDMX en la toma de decisiones. En la implementación del proyecto conmemorativo hubo una importante participación de José Alfonso Suárez del Real. Este funcionario inicialmente fue coordinador de campaña de la ahora ex jefa de gobierno de la ciudad, Claudia Sheinbaum. Una vez que ella ganó las elecciones locales, Suárez del Real fue nombrado titular de la Secretaría de Cultura de la CDMX, desde el año 2018 hasta julio del 2020, periodo que aprovechó para firmar algunos contratos con empresarios para proyectos en la materia, y posteriormente ocuparía el cargo de vocero oficial del gobierno de la ciudad. De hecho, desde este último puesto fue él quien anunció públicamente Memoria Luminosa, el 28 de julio de 2021.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Oficio SC/UT/166/2021 que da respuesta a petición de información a través del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública. Secretaría de Cultura de la CDMX [Dirección General de Grandes Festivales Comunitarios] (25 de abril de 2022). Ciudad de México, México.

<sup>16</sup> Gobierno de la CDMX (2021, agosto). Conmemoran Presidente de México y Jefa de Gobierno ‘500 años de Resistencia Indígena 1521 México-Tenochtitlan’ en Zócalo capitalino. *Notas*, 13 de agosto de 2021.

<sup>17</sup> Gobierno de la CDMX (2021, julio). Mensaje del jefe de oficina de la Jefatura de Gobierno, José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, durante videoconferencia de prensa. *Notas*, 28 de julio de 2021.

Para el periodista Gerardo Ochoa,<sup>18</sup> inclusive la propia Secretaría de Cultura de la CDMX fue marginada y desplazada de la iniciativa, al tomar el liderato Suárez del Real y la entonces jefa de gobierno (quien es una de las candidatas para ocupar la presidencia de México en las elecciones de 2024). Se observa, por tanto, un claro usufructo político local de la iniciativa, rompiendo el ideal de un liderazgo libre de conflicto de intereses que entorpece el ejercicio de la gobernanza.

Aunque existió un compromiso compartido entre los actores involucrados para realizar las conmemoraciones, en el caso de Memoria Luminosa prácticamente no hubo una descentralización ni colaboración negociada en la toma de decisiones. En términos muy generales, el gobierno de la ciudad reportó la participación de un equipo de aproximadamente 50 personas que colaboraron en la maqueta y más de quince artistas gráficos, animadores y diseñadores para el contenido digital.<sup>19</sup>

Lo que llamó la atención y motivó dudas en la transparencia del proceso fue que miembros del INAH, órgano federal considerado el máximo capacitado en los temas del patrimonio cultural en México, lanzaron algunas críticas al proyecto. Por ejemplo, el internacionalmente reconocido arqueólogo que ha liderado los trabajos en el Templo Mayor, Eduardo Matos Moctezuma, calificó al proyecto como un “show”, un gasto “efímero” en “cosas efectistas”.<sup>20</sup> Por su parte, el investigador emérito del INAH, Antonio García León, acusó de una posible manipulación en la elección de la fecha de la inauguración para hacerla coincidir con el resto de la oferta de actividades conmemorativas, puesto que no existe un documento que confirme la fecha exacta de la caída de Tenochtitlán.<sup>21</sup>

Curiosamente, el gobierno de la CDMX siempre argumentó tener “asesoría” de los estudios arqueológicos ofrecidos por dicho instituto especializado.<sup>22</sup> La única verdad que se devela en la controvertida situación

<sup>18</sup> Ochoa, G. (2022). La Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, otro accesorio. *Letras Libres*, 2 de marzo de 2022.

<sup>19</sup> Secretaría de Cultura de la CDMX (2021). Proyecta gobierno capitalino “Memoria Luminosa” en la maqueta monumental del Huey Teocalli en el Zócalo”. *Notas*, 13 de agosto de 2021.

<sup>20</sup> Alejo, J. (2021). Parte del pasado prehispánico, mitificado: Matos Moctezuma. *Milenio*, 9 de agosto de 2021.

<sup>21</sup> Ruiz, E. (2021). La maqueta del Templo Mayor se levanta entre polémica. *Téc Review*, 12 de agosto de 2021.

<sup>22</sup> Rivera, N. (2021). Autoridades aseguran que maqueta del Huei Teocalli en el Zócalo tiene asesoría del INAH. *Proceso*, 12 de agosto de 2021.



es la falta de coordinación interinstitucional y un dudoso involucramiento del personal oficialmente capacitado en la materia.

En este punto debe destacarse que las autoridades locales tampoco sometieron a consulta pública la pertinencia del proyecto. Una ausencia muy significativa es que no se tiene registro de la participación de organismos de la sociedad civil, colectivos u otras agrupaciones de la ciudadanía en la implementación del evento. Dicha situación es un reflejo de lo que Borjas y Haro (2021) detectan como un problema de la gobernanza cultural mexicana: una invitación para la participación ciudadana en la toma de decisiones en las políticas culturales que sólo es discursiva, puesto que no logra concretarse porque esta se mantiene cooptada por una elite y una minoría poseedora de privilegios de recursos y poder.

Tal situación explicaría igualmente lo sucedido durante la primera función del espectáculo, pues “En la plancha [del zócalo], los asistentes corrían y se empujaban para obtener un buen lugar, pero en el Antiguo Palacio del Ayuntamiento, sede de la Jefatura de Gobierno, el panorama fue distinto: ahí se colocaron sillas en los balcones para los invitados especiales, como empresarios y diplomáticos que contaron con servicio de cafetería.”<sup>23</sup>

Pasando por otra parte al delicado punto de la rentabilidad de Memoria Luminosa, desde su anuncio oficial la mayor crítica al proyecto fue el dispendioso gasto que implicaría. No fue sino hasta un día antes de la inauguración que el gobierno local aclaró, durante una conferencia de prensa, que una empresa privada cubriría los costos sin daños al erario público. Fue así que, rompiendo con la tendencia histórica en las políticas culturales mexicanas, la administración local controvertidamente incorporó la participación de la empresa Operadora de Centros de Espectáculos, S. A. de C. V. (OCESA).<sup>24</sup>

Lo que no se dijo oficialmente, pero sí se descubrió a través de análisis periodísticos, es que la empresa cubrió los costos gracias a un

<sup>23</sup> Santiago, D. (2021). Pese a COVID y polémica, miles van a la apertura de la maqueta de Templo Mayor. *Expansión Política*, 14 de agosto de 2021.

<sup>24</sup> OCESA es una de las principales operadoras de espectáculos en vivo en México y otros países latinoamericanos. Inició siendo una subsidiaria del poderoso grupo transnacional Corporación Interamericana de Entretenimiento (CIE), pero ha sufrido diferentes cambios de propiedad a lo largo del tiempo. Actualmente es una copropiedad entre el CIE y el grupo estadounidense *Live Nation* (quien desplazó como accionista al Grupo Televisa). Frecuentemente OCESA ha sido acusada de prácticas monopólicas en el ramo.

convenio firmado desde el 4 de marzo de 2019, entre el ya mencionado José Alfonso Suárez del Real y George González (director de OCESA). El convenio contemplaba que la empresa cubriría los costos de los eventos diseñados por la Dirección de Grandes Festivales Comunitarios, dependiente de la Secretaría de Cultura de la CDMX, sin que mediara un contrato de prestación de servicios u honorarios. Según la cláusula tercera del documento, los costos serían absorbidos y podrían ser considerados para el cumplimiento de las obligaciones fiscales de la empresa o de sus subsidiarias. Es decir, el monto sería susceptible de condonación de impuestos.<sup>25</sup>

Aunque la empresa estaba comprometida a informar el costo total del proyecto, su calidad de entidad privada no le obligó a desglosar los gastos. Por peticiones al portal de transparencia del gobierno de la ciudad, se pudo conocer que el evento tuvo un costo total de 17 928 790 de pesos, más IVA, de los cuales la maqueta del Huey Teocalli costó 16 132 030 pesos más IVA, mientras que el espectáculo de *mapping* tuvo un costo de 1 796 760.<sup>26</sup> Considerando que el IVA en México es del 16%, en realidad el monto total ascendió a 20 797 396 pesos que OCESA ciertamente costó, pero a costa de beneficios fiscales.

Se perfilaron así puntos de incoherencia en la implementación del proyecto que no fueron pasados por alto. Una de las grandes críticas fue que, a pesar de los daños a la zona arqueológica original del Templo Mayor debidos a las lluvias unos meses antes, el presupuesto asignado por el gobierno federal a este sitio fue de apenas 530 000 pesos en el año 2021, esto es 2.5% del gasto que representó la maqueta momentánea.<sup>27</sup>

Desgraciadamente el asunto no es tan simple, si se consideran las restricciones que la ley federal pone a los actores privados en la gestión del patrimonio cultural, OCESA está imposibilitado para asistir en forma directa en trabajos arqueológicos en México. Sin embargo, la falta de transparencia y aclaración oportuna en el manejo de los recursos por parte del gobierno local, ensombrecieron las alternativas en los mecanismos de colaboración.

<sup>25</sup> Canedo, A. (2021). 17.9 millones de pesos costó maqueta del Templo Mayor y espectáculo de luces, confirma Secretaría de Cultura de la CDMX. *Corriente Alterna*, 7 de noviembre de 2021.

<sup>26</sup> Canedo, A. (2021). 17.9 millones de pesos costó maqueta del Templo Mayor y espectáculo de luces, confirma Secretaría de Cultura de la CDMX. *Corriente Alterna*, 7 de noviembre de 2021.

<sup>27</sup> Canedo, A. (2021). 17.9 millones de pesos costó maqueta del Templo Mayor y espectáculo de luces, confirma Secretaría de Cultura de la CDMX. *Corriente Alterna*, 7 de noviembre de 2021.

Los aspectos vinculados con la capacidad y amplitud del proyecto también generaron oposiciones causadas por el contexto sanitario: programar un evento masivo en plena pandemia no fue bien visto. Las autoridades locales argumentaron que se trataba de un espacio abierto y que el acceso sería controlado para evitar aglomeraciones, pero la realidad es que en determinado momento se salió de control. La propia jefa de gobierno de la CDMX reconoció, dos días después de la inauguración, que la afluencia se había desbordado porque muchísima gente fue a ver el espectáculo.<sup>28</sup>

Considero que hubo aquí un importante fallo de planeación y, sobre todo, de presentación. Bien podría haberse anunciado al público que el evento sería a distancia a través de canales oficiales y redes sociales, dejando la presencialidad como una opción alterna y no como la principal.

Otro punto medular en la implementación de Memoria Luminosa es lo relativo al cumplimiento justo, imparcial y efectivo de las normas de conservación del patrimonio cultural. En este aspecto hay un gran debate, las perspectivas más tradicionales arguyen la necesidad de preservar los vestigios arqueológicos *per se* y por eso la increpación a reconstruir una maqueta. Como contraparte hay tendencias más reformistas que buscan atraer al público en el ejercicio de la rememoración con métodos novedosos y atractivos. La posición del gobierno local se evidenció cuando la secretaria de Cultura local justificó la pertinencia del proyecto:

Respetamos la divergencia y opinión que forma parte de la democracia, respetamos el derecho a disentir, no obstante consideramos que al derecho a la memoria le asiste el uso de cualquier instrumento que le permita generar la reflexión sobre hechos históricos que otrora se consideraban desde ópticas distintas a nuestra realidad [...] y en función a esa nueva concepción tenemos que hacer una profunda reflexión en torno a lo que ocurrió hace 500 años, es momento de dar voz a esa resistencia indígena.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Memoria Luminosa. Maqueta Monumental del Huey Teocalli. 500 años de resistencia indígena. Zócalo de la Ciudad de México. Encuesta a personas asistentes. Reporte de resultados [Centro de diagnóstico y acompañamiento comunitario] (2021). Secretaría de Cultura de la CDMX, México.

<sup>29</sup> Rivera, N. (2021). Autoridades aseguran que maqueta del Huei Teocalli en el Zócalo tiene asesoría del INAH. *Proceso*, 12 de agosto de 2021.

Se afirmó incluso que el proyecto fue llamado “Memoria Luminosa” con el fin de traer a la memoria recuerdos que hemos escuchado de los antepasados y que ahora debemos replantear.<sup>30</sup> Un aspecto interesante en esta relectura del pasado es el cambio de paradigma de periodos anteriores, cuando se hablaba de la conmemoración de la “caída del imperio mexica” para pasar ahora a la celebración de la “resistencia indígena”. Este viraje tiene mucho que ver con las corrientes críticas del patrimonio cultural (Harrison, 2012) que abogan por el reconocimiento de la diversidad cultural, la inclusión, la relevancia de las manifestaciones inmateriales del patrimonio y la necesidad de una visión decolonial en la memoria histórica.

El discurso final del *mapping* resume la versión histórica gubernamental que se intentó plasmar en el espectáculo:

La caída de México-Tenochtitlán se consuma, este templo mayor es destruido, al igual que los recintos sagrados de los mexicas; pero continuó la resistencia al dominio colonial, al saqueo de las riquezas y al sometimiento cultural. Esta es la historia de la fundación y caída de Tenochtitlán, durante estos 500 años que hoy conmemoramos, perseveran y resisten las culturas de los indígenas de estas tierras; son memoria y presente, son rostro y corazón de México.<sup>31</sup>

Entonces debe reconocerse que el espectáculo del Huey Teocalli logró el objetivo de generar debates sobre las múltiples lecturas de la historia, pues confrontó a intelectuales, gobernantes y público en general sobre sus distintas versiones del pasado, pero sin llegar a un cabal consenso. En términos globales, el proyecto causó mucho interés, aunque también reflejó la participación descoordinada entre actores que obstaculizó que se cumplieran los factores teóricos detectados para una buena gobernanza del patrimonio cultural, poniendo también en duda los resultados en el cumplimiento del ODS 11.

<sup>30</sup> Rivera, N. (2021). Autoridades aseguran que maqueta del Huei Teocalli en el Zócalo tiene asesoría del INAH. *Proceso*, 12 de agosto de 2021.

<sup>31</sup> Transcripción del discurso emitido durante el espectáculo Memoria Luminosa. Huey Teocalli. 13 de agosto de 2021, Ciudad de México.

## POLARIZACIÓN EN LA PERCEPCIÓN PÚBLICA DE LOS RESULTADOS DEL PROYECTO LOCAL

En México, tradicionalmente, la forma de medición de resultados en la administración de la cultura sigue siendo muy cuantitativa. Como resalta Villaseñor (2016) el éxito de la política cultural no está dado por el impacto que haya podido tener en la modificación de un problema social diagnosticado, sino que tiene que ver con el número de acciones que el gobierno en turno es capaz de realizar durante su administración.

Para el caso de Memoria Luminosa, la Secretaría de Cultura de la CDMX accedió a una petición de transparencia que realizamos donde se le solicitó el esquema de seguimiento y medición de resultados. Reportaron haber realizado una encuesta de asistentes para “saber si se logró el objetivo de resignificar la historia de los pueblos originarios”.<sup>32</sup> Levantaron 407 encuestas a asistentes entre el 27 y 28 de agosto de 2021 y presentaron datos estadísticos que midieron variables como alcaldía de residencia, sexo, grupo de edad, grado de estudios, ocupación, pertenencia a comunidad prioritaria, opinión sobre el evento y forma de difusión.

Algunos datos representativos del reporte indican que ocho de cada diez asistentes fueron residentes de la Ciudad de México (principalmente de las alcaldías de Iztapalapa y Cuauhtémoc); hubo mayor participación de mujeres (57.2%) y personas adultas (59.2%); la mayoría contaba con educación superior (42%) y educación media superior (38%), mientras que el resto con educación básica o sin educación; 91% de las personas encuestadas no se identificó con ninguna comunidad o grupo de atención prioritaria. Los asistentes consideraron como buena o muy buena la seguridad del evento (83.5%), su organización (80.8%) y su calidad (89.3%). Al final de cuentas, nueve de cada diez personas encuestadas consideraron que el evento permitió revalorar el legado cultural de los pueblos indígenas de México, y tres de cada cuatro personas encuestadas dijo que el espectáculo le permitió conocer aspectos de la historia de México que desconocía hasta el momento.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Memoria Luminosa. Maqueta Monumental del Huey Teocalli. 500 años de resistencia indígena. Zócalo de la Ciudad de México. Encuesta a personas asistentes. Reporte de resultados [Centro de diagnóstico y acompañamiento comunitario] (2021). Secretaría de Cultura de la CDMX, México.

<sup>33</sup> Memoria Luminosa. Maqueta Monumental del Huey Teocalli. 500 años de resistencia indígena. Zócalo de la Ciudad de México. Encuesta a personas asistentes. Reporte de resulta-

Aunque se implementó este instrumento de medición de resultados por parte de las instituciones, no hay claridad de cómo esto puede iniciar un nuevo ciclo en materia de conservación del patrimonio cultural vinculado con el desarrollo local.

Además, consideramos que estos datos dan una lectura parcial de los resultados del proyecto, pues no reflejan la opinión del resto de la ciudadanía involucrada. Para tratar de cubrir este vacío es que aplicamos un análisis de minería de datos de alrededor de 4 000 comentarios en redes sociales. Por el método de análisis de los sentimientos (*opinion mining*), se detectaron las connotaciones positivas, negativas y neutras del lenguaje ocupado por las personas para referirse al evento en Twitter y YouTube, en especial los expresados el día de la inauguración, cuando el tema se volvió *trending topic*. Se procedió a la filtración de datos, la extracción del contenido, el análisis manual de contenido, la limpieza del contenido y categorización. El resultado final se presenta para mejor visualización a través de la técnica nube de palabras, que marca en mayor tamaño las expresiones más utilizadas por los usuarios.

En términos generales se observó una polarización en la percepción sobre el evento. Los detractores principalmente argumentaron el enorme riesgo por el contexto de pandemia prevaleciente, seguido por la crítica al gasto innecesario que esto representó. Dominó también el cuestionamiento sobre el “mal gusto” de la gente que sigue este tipo de eventos “populistas”. Otra de las pugnas recurrentes fue la “incongruencia” entre la reivindicación indígena frente a la marginación y discriminación que ellos sufren en el país. Al parecer hubo una curiosa asociación entre el evento y las críticas al gobierno federal o el local en turno, predominando críticas personales a los líderes políticos más que al evento en sí.

Por su parte, los usuarios que mostraron su apoyo al proyecto expresaron esencialmente un sentimiento de “orgullo” asociado con México. Se habló de la importancia de la “historia” y la “cultura” para el “pueblo”. Paradójicamente se agradece y felicita al gobierno, especialmente al presidente Andrés Manuel López Obrador y no al gobierno de la CDMX. Se admite lo “impresionante”, “bello”, “maravilloso” del espectáculo. Y, pese a ser el objetivo central del proyecto, sí hay algunas referencias fa-

---

dos [Centro de diagnóstico y acompañamiento comunitario] (2021). Secretaría de Cultura de la CDMX, México.

Figura 2. Nube de palabras del análisis de los sentimientos negativos sobre el evento en redes sociales



Fuente: elaboración propia con base en comentarios en Twitter y YouTube sobre el evento.

vorables sobre la ciudad y los grupos indígenas, pero no resultó ser el sentimiento más mencionado.

En general, las redes sociales facilitaron la cobertura del evento, no sólo entre ciudadanos sino a nivel nacional e incluso internacional, pero la gente prefirió ver las transmisiones de *influencers* u otros usuarios, en lugar de los canales oficiales de las instituciones. La jefatura de gobierno de la CDMX se limitó a transmitir la primera función a través de su canal de YouTube, pero sin darle mayor publicidad. Por su parte, ni la Secretaría de Cultura de la CDMX, ni otros órganos federales usaron sus canales para cubrir el evento en vivo, lo cual refuerza el dominio que trató de ejercer la jefatura de la ciudad.

La marcada división en la sociedad mexicana se reflejó en la percepción controvertida del evento, lo cual pone en duda el reconocimiento a la diversidad cultural y la verdadera inclusión. Las descalificaciones mutuas entre los que apoyaron y criticaron al espectáculo fue ampliamente evidente en redes sociales, donde más que diálogo predominaron los ataques. Tenemos entonces una percepción ciudadana agrídulce sobre los resultados del proyecto, más favorable entre los asistentes directos y los que apoyan al gobierno federal, pero susceptible al desprestigio entre quien sólo se enteró de las críticas por los medios.

También debe mencionarse que la cobertura del evento por otros medios de comunicación fue descoordinada. A pesar de que habría podido ser el principal canal de difusión masiva desde el principio, el gobierno local aceptó que el evento fuera transmitido por el canal de televisión de la CDMX, Capital 21, hasta días después de la inauguración.

Y por desgracia, la prensa escrita se dedicó más a desprestigiar el evento con encabezados como “Show y desfiguro”, “Pese a la COVID y polémica”, “Templo Mayor resurge entre polémica”, “Un show y gasto inútil”, “Sin sana distancia inauguran espectáculo”, lo cual tampoco fue favorable para el cumplimiento del objetivo original del proyecto.

Finalmente debe aceptarse que en todo el proceso se evidenció la necesaria mejora en los mecanismos de transparencia para dar mejor claridad acerca de los objetivos, los participantes, las formas de colaboración y los costos de Memoria Luminosa.



Figura 3. Nube de palabras del análisis de los sentimientos positivos sobre el evento en redes sociales



Fuente: elaboración propia con base en comentarios en Twitter y YouTube sobre el evento.

## CONCLUSIONES

El proyecto Memoria Luminosa. Maqueta Monumental del Huey Teocalli es un claro ejemplo de los logros y las vicisitudes en la gobernanza dentro del difícil campo de las políticas culturales. Nos demuestra también el delicado balance que debe alcanzarse para el óptimo aprovechamiento del patrimonio cultural, como un posible detonador de desarrollo sustentable en espacios urbanos.

Un notable beneficio de esta iniciativa local fue que asumió y reconoció las agendas globales sobre la cultura ligada con el desarrollo. En ese sentido, intentó hacer del patrimonio cultural un proceso que incluyera la realización de festivales para recuperar y conservar la memoria histórica, contemplando la reivindicación de los pueblos comunitarios y promoviendo un acceso a los derechos culturales de los habitantes de la CDMX.

Fue un gran reto buscar una relectura del pasado a través de novedosos mecanismos de rememoración con una maqueta monumental y un espectáculo de luz y sonido, para que resultaran más atractivos para el público en general. La apuesta por una nueva narrativa histórica no derrotista (caída de Tenochtitlán) por una reivindicativa (resistencia indígena), son también logros donde los gobiernos federal y local pudieron favorablemente incidir.

Otra mención especial merece el levantamiento de entrevistas realizadas por el gobierno local durante el evento, como un ejercicio de monitoreo y evaluación de resultados muy necesario para dar posible continuidad a las políticas implementadas. Las puntuales respuestas de las oficinas de gobierno a las peticiones realizadas por ventanilla de transparencia, son una muestra de avances en dicho rubro.

Igualmente debe resaltarse la intención del gobierno local de encuadrar este espectáculo dentro de un proyecto más integrativo para dar cumplimiento en particular al ODS 11, con la búsqueda de fomentar el desarrollo sostenible en la Ciudad de México y volverla la “Capital cultural de América”, es decir, posicionar a la metrópoli como destino turístico cultural para atraer visitantes nacionales e internacionales.

Pese al genuino interés que despertó Memoria Luminosa en gran parte de la población, desgraciadamente se suscitaron algunos factores que no favorecieron el éxito rotundo. Destaca por supuesto el contexto

de pandemia no apto para un evento público masivo que denotó la falta de proyección del gobierno para medir la capacidad, coherencia y amplitud de la iniciativa. De manera simultánea, otro de los aspectos más criticados fue la falta del cumplimiento de las normas de conservación, al preferir este tipo de réplicas del patrimonio, en lugar de dar prioridad a la conservación del sitio arqueológico del Templo Mayor.

Cada vez más se asume la necesaria participación de la iniciativa privada en las políticas culturales, pero uno de los más fuertes inconvenientes en este caso se relacionó con el oscurantismo sobre las negociaciones, los costos y los beneficios fiscales alrededor de OCESA como financiador. Se sumó el notable centralismo en la toma de decisiones que asumió la Jefatura del Gobierno de la CDMX, lo cual en conjunto hizo evidente un liderazgo mezclado con intereses políticos que dificultó un trabajo interinstitucional e intersectorial.

Todo esto se reflejó en una percepción ciudadana totalmente dividida que desvirtuó el objetivo de la inclusión social y la rememoración histórica comunitaria. Si bien en general la población aprobó el ejercicio de conmemoración (especialmente entre los asistentes presenciales), los medios de comunicación desempeñaron un papel significativo, pues se dieron grandes debates públicos sobre el evento a través de redes sociales, dando pie a descalificaciones, descréditos, críticas al gobierno e inconformidades orientadas más a otros temas de la agenda pública, que al proyecto cultural y a sus objetivos en sí.

Aunque los medios digitales hubieran podido ser una excelente oportunidad para llegar a un público más amplio por parte de las autoridades, los encargados de la política pública poco hicieron para hacer transmisiones oficiales vía *streaming*, hospedar una página web exclusiva para el evento o implementar sondeos previos y posteriores al espectáculo. La gestión de la cultura requiere cada vez más elementos de *e-governance*, como trató de argumentar esta investigación.

Queda demostrado que en la gobernanza local del patrimonio cultural convergen múltiples actores con intereses, capacidades y objetivos difíciles de conciliar, tenemos desde las organizaciones gubernamentales, los intelectuales, los artistas, la opinión pública, los empresarios, los representantes de minorías, los medios de comunicación, entre otros. Desgraciadamente este proyecto urbano de la CDMX obedeció más a un esquema vertical donde hubo poca o nula participación ciudadana en la

toma de decisiones y una inclusión controvertida con la iniciativa privada, que en general bloquearon los factores marcados por la teoría de una buena gobernanza local.

El desarrollo sostenible debe estar sustentado en una gobernanza sólida y de largo plazo, si las alianzas entre los actores son coyunturales y obedecen a momentáneos intereses de gobierno o de grupo, el cumplimiento del objetivo del desarrollo se ve disminuido, tal cual pasó con Memoria Luminosa.

Todo lo anterior demuestra que el objetivo de proteger y salvaguardar el patrimonio cultural como parte del desarrollo sostenible en ciudades, como lo enuncia el ODS 11 de la Agenda 2030, requiere de instrumentos más específicos que contemplen las particularidades de una gobernanza cultural local, para que sea diferenciada y no absorbida dentro de una agenda general de gobernanza urbana. Se debe seguir abogando por la emergencia de objetivos de desarrollo específicos que consideren la dimensión de la cultura.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Agenda 21 de la Cultura, *Política Cultural de la Ciudad de México* [Good Practices] (s. f.). Recuperado de <https://obs.agenda21culture.net/es/good-practices/politica-cultural-de-la-ciudad-de-mexico>
- Alejo, J. (2021). Parte del pasado prehispánico, mitificado: Matos Moctezuma. *Milenio*, 9 de agosto de 2021.
- Allkja, L. y Dhrami, K. (2021). Territorial governance of cultural heritage through spatial planning in Albania and Kosovo. *European Spatial Research and Policy*, 28(2), 43-62.
- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Barile, S. y Saviano, M. (2015). From the management of cultural heritage to the governance of the cultural heritage system. En G. Golinelli (ed.), *Cultural heritage and value creation* (pp. 71-103). Suiza: Springer International Publishing.
- Cámara de Diputados (1972). Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. *Diario Oficial de la Federación*. México, 6 de mayo de 1972. Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131\\_160218.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_160218.pdf)

- Canedo, A. (2021). “17.9 millones de pesos costó maqueta del Templo Mayor y espectáculo de luces, confirma Secretaría de Cultura de la CDMX”, *Corriente Alterna*, 7 de noviembre de 2021.
- Cottom, B. (2008). *Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX*. México: Porrúa.
- Echeverría, B. (2010). *Definición de la cultura*. México: Itaca/FCE/UNAM.
- Editorial. “‘Memoria Luminosa’ genera dos días de aglomeraciones en el zócalo”, *Política Expansión*, 15 de agosto de 2021.
- Gobierno de la CDMX (2019). *Programa de Gobierno, 2019-2024. Ciudad de México, México*. Recuperado de [https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan\\_Gob\\_2019-2024.pdf](https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan_Gob_2019-2024.pdf)
- Gobierno de la CDMX (2019). *Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024, una propuesta para el Desarrollo Sostenible* [Primer informe]. Ciudad de México, México. Recuperado de [https://gold.uclg.org/sites/default/files/mexico\\_city\\_2019.pdf](https://gold.uclg.org/sites/default/files/mexico_city_2019.pdf)
- Gobierno de la CDMX (2021, julio). Mensaje del jefe de oficina de la Jefatura de Gobierno, José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, durante videoconferencia de prensa. *Notas*, 28 de julio de 2021.
- Gobierno de la CDMX (2021, agosto). Conmemoran Presidente de México y Jefa de Gobierno “500 años de Resistencia Indígena 1521 México-Tenochtitlan” en Zócalo capitalino. *Notas*, 13 de agosto de 2021.
- Gugu, S. y Dal Molin, M. (2016). Collaborative local cultural governance. *Administration & Society*, 48(2), 237-262.
- Haro Pérez, A. I. y Borjas García, H. A. (2021). Gobernanza cultural en México ¿un mito? *Periférica*, 22, 118-131.
- Harrison, R. (2012). *Heritage: Critical approaches*. Abingdon: Routledge.
- Hawkes, J. (2001). *The fourth pillar of sustainability. Culture’s essential role in public planning*. Melbourne: Common Ground Publishing.
- Informe Técnico Diario COVID-19 México [Comunicado Técnico Diario COVID-19] (12 de agosto de 2021). Secretaría de Salud, México. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/661630/Comunicado\\_Tecnico\\_Diario\\_COVID19\\_2021.08.12.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/661630/Comunicado_Tecnico_Diario_COVID19_2021.08.12.pdf)
- Jefatura de Gobierno de la CDMX (2021). “Anuncia Gobierno capitalino programa 500 años de Resistencia Indígena México-Tenochtitlan”, *Síntesis informativa*, 13 de julio de 2021.
- Li, J., Krishnamurthy, S., Pereira Roders, A. y Van Wesemael, P. (2020). Community participation in cultural heritage management: A systematic lite-

- ature review comparing Chinese and international practices. *Cities*, 96, 102476, s. p.
- López Austin, A. y López Luján, L. (2009). *Monte Sagrado-Templo Mayor*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia/Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM.
- Memoria Luminosa. Maqueta Monumental del Huey Teocalli. 500 años de resistencia indígena. Zócalo de la Ciudad de México. Encuesta a personas asistentes. Reporte de resultados [Centro de diagnóstico y acompañamiento comunitario] (2021). Secretaría de Cultura de la CDMX, México.
- Moon, M.J. (2001). Cultural governance: A comparative study of three cultural districts. *Administration & Society*, 33(4), 432-454.
- Ochoa, G. (2022). La Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, otro accesorio. *Letras Libres*, 2 de marzo de 2022.
- Oficio SC/UT/166/2021 que da respuesta a petición de información a través del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública. Secretaría de Cultura de la CDMX [Dirección General de Grandes Festivales Comunitarios] (25 de abril de 2022). Ciudad de México, México.
- Pratt, A. C. (2012). The cultural and creative industries: Organizational and spatial challenges to their governance. *DIE ERDE*, 143(4), 317-334.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Autor. Recuperado de [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)
- Rivera, N. (2021). Autoridades aseguran que maqueta del Huei Teocalli en el Zócalo tiene asesoría del INAH. *Proceso*, 12 de agosto de 2021.
- Ruiz, E. (2021). La maqueta del Templo Mayor se levanta entre polémica. *Téc Review*, 12 de agosto de 2021.
- Ruiz, O. (2021). Templo Mayor de la CDMX permanecerá cerrado tras caída de techo por granizo. *Debate*, 29 de abril de 2021.
- Santiago, D. (2021). Pese a COVID y polémica, miles van a la apertura de la maqueta de Templo Mayor. *Expansión Política*, 14 de agosto de 2021.
- Secretaría de Cultura de la CDMX (2021). Proyecto gobierno capitalino “Memoria Luminosa” en la maqueta monumental del Huey Teocalli en el Zócalo”. *Notas*, 13 de agosto de 2021.
- Shipley, R. y Kovacs, J. F. (2008). Good governance principles for the cultural heritage sector: Lessons from international experience. *Corporate Governance*, 8(2), 214-228.

- United Cities and Local Governmentes [UCLG] (2004). *Agenda 21 de la Cultura*. Recuperado de [http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21\\_es\\_ok.pdf](http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21_es_ok.pdf)
- UNESCO (2015). *Indicadores UNESCO de Cultura para el Desarrollo. Gobernanza*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París, Francia. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>
- Villaseñor, C.J. (2016). Aproximaciones sobre asociatividad cultural en México. *Periférica*, 17, 241-249.
- Vlassis, A. (2021). Cooperation among intergovernmental organizations in global cultural governance: Towards an actor-centered constructivist approach. *International Journal of Cultural Policy*, 28(2), 1-16.

# MECANISMOS DE GOBERNANZA PARA LA PREVENCIÓN DEL EMBARAZO ADOLESCENTE Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN BAJA CALIFORNIA

Yair Candelario Hernández Peña

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es reflexionar sobre los mecanismos de gobernanza para el desarrollo sostenible identificados a nivel local –Baja California– sobre la prevención del embarazo adolescente y la implementación de la Agenda 2030.

En particular interesa revisar los avances sobre los mecanismos de gobernanza en torno a la prevención del embarazo adolescente y la implementación de la Agenda 2030 (u Objetivos de Desarrollo Sostenible) para el periodo 2015-2022. Entonces, la pregunta central de la que se parte es, ¿cuáles son los mecanismos de gobernanza para la prevención y atención del embarazo adolescente y la implementación de la Agenda 2030 con los que cuenta el gobierno de Baja California?

La gobernanza se entiende como una nueva forma de gobierno y de gobernar, donde este en alianza con otros sectores de la sociedad, conjuntan recursos, intereses y voluntades para gestionar un tema/asunto público en común, dando como resultado un entramado de relaciones de tipo horizontal (Aguilar, 2013). Para Miriam Alfie (2016) de manera general, la gobernanza “se inscribe dentro de la edificación de canales de interlocución entre el gobierno y la sociedad civil para el diálogo y la acción conjunta bajo acuerdo, ejercida de manera autónoma y distinta a los mecanismos tradicionales de agregación, corporativismo y participación dentro de los partidos políticos y del estado en general” (pp. 42-43).

Entonces, en la gestión del orden y la gestión de los asuntos públicos, el gobierno se apoya e involucra a otros actores de la sociedad civil



con experiencia y conocedores del asunto a desarrollar (Requena, 2014). Dentro de la sociedad civil se integra la academia, la iniciativa privada, las organizaciones sociales y colectivos, entre otros grupos que se forman en torno a un asunto en común y de interés.

Por lo antes dicho, para identificar los mecanismos de gobernanza local promovidos por el gobierno de Baja California en dos asuntos de interés para el autor, la prevención y atención del embarazo adolescente, así como la adopción y seguimiento de la Agenda 2030 se utilizó la investigación documental; se revisaron documentos oficiales de gobierno y textos especializados sobre los temas en cuestión.

Este capítulo se compone de cuatro apartados; en los primeros dos se describe un panorama de la situación y se exponen los mecanismos de gobernanza impulsados por el gobierno para incorporar la participación de la sociedad civil; el tercer apartado analiza los avances y retos que se vislumbran sobre los mecanismos, y en el último apartado se comparte una reflexión final a manera de conclusión, con propuestas para mejorar la capacidad institucional que permita el fortalecimiento de los procesos de gobernanza impulsados por el gobierno.

## PANORAMA DEL EMBARAZO ADOLESCENTE Y DE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES DE GOBERNANZA PARA SU PREVENCIÓN

Baja California es una entidad fronteriza integrada por siete municipios: Ensenada, Mexicali, Tecate, Tijuana, Playas de Rosarito, San Felipe y San Quintín. Colinda con el estado de California, uno de los estados más prósperos de Estados Unidos. La población que vive en la entidad es de 3 769 020 personas, 49.57% mujeres y 50.42% hombres. Asimismo, el municipio que concentra mayor población es Tijuana con 51% de la población total (1 922 053 personas), frente al municipio con menos habitantes, Playas de Rosarito, con 3.36% de la población total de la entidad. Respecto al total de la población, el segmento que las adolescencias (10-19 años de edad) representan, es de 16.66% (627 987 personas, 51.05% hombres y 48.95% mujeres) (INEGI, 2021).

El segmento de esta población, como se observa, es de gran trascendencia para la entidad, que está expuesta a diversos factores de riesgo (individuales, relacionales, comunitarios y sociales) en una entidad don-

de se presentan fenómenos complejos como la migración, la violencia y la delincuencia, el trasiego de drogas hacia Estados Unidos, la precarización laboral de la industria maquiladora, la trata de personas, entre otros. En este sentido, las infancias y adolescencias del estado se han visto involucradas en dichos fenómenos, lo que los coloca en posición de desigualdad e inequidad, ya que limita su desarrollo integral. Claro ejemplo de esto es el embarazo infantil y en las adolescentes, entendido este último como “aquel que se produce en una mujer entre el comienzo de la edad fértil y el final de la etapa adolescente. La Organización Mundial de la Salud (OMS) establece la adolescencia entre los 10 y los 19 años” (Menéndez, Navas, Hidalgo y Espert, 2012, p. 334).

Por lo antes dicho, existen algunos indicadores que permiten conocer la gravedad del fenómeno a nivel estatal y municipal. En el cuadro 1 se comparten los indicadores sobre este fenómeno.

Como se observa en el cuadro, la tasa específica de fecundidad en niñas de 12 a 14 años (por cada 1 000) para Baja California es de 1.93, misma que está por debajo de la media nacional que es de 2.70, sin embargo, ninguna niña debería estar embarazada, puesto que constituye una violación a sus derechos humanos. Respecto a la tasa específica de fecundidad en mujeres de 15 a 19 años es de 62.51, por debajo de la media nacional: 68.53; en este sentido, hay mucho que trabajar debido a que las adolescentes no deberían ser madres a esta edad, puesto que se limita su desarrollo.

Asimismo, el porcentaje de niñas y adolescentes de 12 a 19 años que alguna vez han estado embarazadas en la entidad es de 5.70%, por debajo de la media nacional, la cual es de 8.70. Es importante señalar la relevancia de trabajar con estas niñas y adolescentes para prevenir la reincidencia del embarazo (o un segundo nacimiento). El porcentaje de nacimientos de las mujeres de entre 15 a 19 años de edad es de 16.52%, por debajo de la media nacional, de 17.37% (Instituto Nacional de Salud Pública, 2018).

Al revisar los datos reales para esta entidad, se observa que en 2020 se registraron 208 572 nacimientos, de los cuales 10 578 corresponden a adolescentes de entre 12 y 19 años, es decir 5.07% de los nacimientos los concentran las niñas y las jóvenes de la entidad. A nivel municipal el panorama es desalentador, ya que seguimos con embarazo infantil en todos los municipios. Tijuana y Mexicali son los municipios que concentran el mayor número de nacimientos en adolescentes de 12 a 14 años

Cuadro 1. Tasas e indicadores sobre embarazo adolescente en Baja California de 2022

<i>Tasa/indicador</i>	<i>Resultado Baja California</i>
Tasa específica de fecundidad en niñas de 12-14 años (por cada 1 000)	2.70
Tasa específica de fecundidad en mujeres de 15 a 19 años	62.51
Porcentaje de niñas y adolescentes de 12 a 19 años que alguna vez han estado embarazadas	5.70
Porcentaje de nacimientos de mujeres de 15 a 19 años de edad	16.52

Fuente: adaptado del “Sistema de Indicadores para el Monitoreo y Seguimiento de la ENAPEA”, del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2022).

(Tijuana 80 y Mexicali 38). Ensenada tuvo 9; Playas de Rosarito 7; San Quintín 7; Tecate 1 (INEGI, 2021).

Cuando se revisa a nivel municipal los datos de la tasa de fecundidad en adolescentes, nos arroja lo siguiente: el municipio con las tasas más altas es Tecate, con 79.91 embarazos por cada 1 000 adolescentes de entre 15 y 19 años; en segundo lugar se encuentra Ensenada, con 78 embarazos en adolescentes por cada 1 000. Mientras que el municipio que presenta la menor tasa es Mexicali, con una tasa de 66.23 por cada 1 000 adolescentes. Aunque Tecate es el municipio con la mayor tasa de fecundidad en adolescentes, Ensenada es el que ha presentado menos avances, ya que su indicador sólo ha disminuido 4.87 puntos porcentuales en los últimos cinco años. Mientras que el de mayor avance ha sido Tijuana, pasando de una tasa de 64.21 en 2015 a 57.46 en 2020.

Por otro lado, el fenómeno de la migración involucra a las adolescentes en contexto de movilidad con un embarazo durante el primer trimestre de 2021. La Dirección de Atención al Migrante de Tijuana, a través de un proceso administrativo, expide una carta de identidad (ya

que no pueden acceder a una credencial del Instituto Nacional Electoral por ser menores de edad). En ese año expidieron 126 cartas a mujeres adolescentes para ser atendidas en los centros de salud públicos para revisar su gestación y parir. Las solicitudes de estas cartas de identidad fueron: una para una niña de trece años; cuatro para niñas de catorce años; trece para adolescentes de quince años; 29 para adolescentes de 16 años; 29 para adolescentes de 17 años y 45 para adolescentes migrantes de 18 años (Dirección de Atención al Migrante, 2021).

Si bien el fenómeno del embarazo infantil y adolescente es un grave problema de salud pública derivado de múltiples causas, entre estas la violencia contra las mujeres y niñas, en este sentido, la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2016) arrojó que, en Baja California, 66.2% de las mujeres había sufrido algún tipo de violencia comparado con 66.1% de la media nacional, es decir, estamos por encima de esta cifra. Respecto a la violencia que han sufrido las mujeres bajacalifornianas mayores de quince años, tenemos que 42.6% fueron violencia emocional, 30.3% económica, 40.2% violencia sexual y 30.5% violencia física. En torno al ámbito donde se violenta a las mujeres, vemos que es con la pareja donde prevalece con 35 por ciento.

Asimismo, el grupo etario de mujeres de entre 15 y 24 años es el que más ha sufrido violencia sexual con 49.2%. Además, las y los adolescentes de entre 14 y 17 años de edad mencionaron en 2018 haber sufrido violencia (Instituto Nacional Electoral, 2018). En el año 2021 se registraron 1 080 denuncias por maltrato infantil.

En cuanto al número y distribución de presuntos delitos contra las mujeres registrados en las Averiguaciones Previas Iniciadas y Carpetas de Investigación Abiertas para la entidad, 92% tiene que ver con abuso sexual y violación. Asimismo, el feminicidio es el grado máximo de violencia contra las mujeres, en 2018 se registraron 27 feminicidios (1% del total de delitos) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021).

Asimismo, otra causa del embarazo adolescente son los roles y estereotipos de género fomentados por las personas cuidadoras de las niñas, niños y adolescentes. En este sentido, los resultados de la Consulta Infantil y Juvenil de 2018 para Baja California evidencia que siguen persistiendo estos patrones socioculturales en las adolescencias, ya que las adolescencias de entre 14 y 17 años respondieron a la pregunta ¿en quiénes son más aceptadas las siguientes conductas? Salir de noche: 46.5%

dijo que los hombres frente a 3.2% de mujeres. Tener relaciones sexuales: 33.2% los hombres frente a 1.5% de mujeres. Realizar tareas del hogar: 32.2% en mujeres frente a 2.3% en hombres. Mostrar afecto, en mujeres 17.9% frente a 6.8% de hombres (Instituto Nacional Electoral, 2018).

Aunado a lo anterior, las infancias y adolescencias de Baja California comentaron que las y los compañeros de la escuela abandonan sus estudios por los siguientes motivos: falta de recursos, 59.6% mujeres y hombres por igual; por embarazo, 49.3% de las mujeres; cuidado de las y los hijos, 25.0% las mujeres frente a 1.6% los hombres; matrimonio, 8.8% las mujeres frente a 3% los hombres; violencia o maltrato en la escuela, 7% las mujeres frente a 4.1% los hombres (Instituto Nacional Electoral, 2018).

Cabe mencionar que la entidad ha tenido un entorno habilitante en materia legal antiderechos, al menos hasta el 2021, ya que el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo era penalizado y castigado con la cárcel para las mujeres que decidían abortar. Ante ello, la nueva legislatura del XXIV Congreso del estado de Baja California despenalizó el aborto hasta las doce semanas, sin embargo, ocasionó la objeción de conciencia por parte de las y los prestadores de servicios de salud. Claro ejemplo es el Hospital Materno Infantil ubicado en el municipio de Mexicali (Galarza, 2022). Aunado a la Educación Integral en Sexualidad ausente en los centros escolares públicos durante 30 años de gobiernos panistas antiderechos.

Respecto a los efectos de la pandemia causada por la COVID-19, así como a la cobertura de los servicios de salud sexual y reproductiva, proporcionados a las y los adolescentes para prevenir infecciones de transmisión sexual (ITS) y, desde luego, embarazo a temprana edad, estos según el GEPEA Baja California (2021) fueron limitados debido a que los recursos humanos del personal de las instituciones de salud pública estatales se concentraron en atender a personas contagiadas por el virus, lo que disminuyó los servicios de salud sexual y reproductiva hacia adolescentes.

Para revertir el contexto antes planteado, desde 2015 el gobierno federal establece la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA 2015-2030), misma que tiene como finalidad “contribuir a la equidad social potenciando las capacidades de las personas entre 10 y 19 años para alcanzar el desarrollo humano y el acceso a una vida digna mediante la reducción de los embarazos en niñas y ado-

lescentes” (Gobierno de México, 2015), asimismo, su principal cometido es reducir los embarazos de esta población con absoluto respeto a los derechos humanos, en particular a los derechos sexuales y reproductivos.

La ENAPEA 2015-2030 es una respuesta multisectorial integrada por cinco objetivos particulares: 1) contribuir al desarrollo humano y ampliar las oportunidades laborales y educativas de las y los adolescentes; 2) propiciar un entorno habilitante que favorezca las decisiones libres, responsables e informadas de las y los adolescentes sobre el ejercicio de su sexualidad y la prevención del embarazo; 3) asegurar el acceso efectivo a una gama completa de métodos anticonceptivos, incluyendo los reversibles de acción prolongada (ARAP, por sus siglas en inglés), para garantizar una elección libre e informada y la corresponsabilidad del varón en el ejercicio de la sexualidad; 4) incrementar la demanda y calidad de la atención de los servicios de salud sexual y reproductiva para adolescentes, y 5) garantizar el derecho de las niñas, los niños y la población adolescente a recibir educación integral en sexualidad en todos los niveles educativos de gestión pública y privada.

En la actualidad, el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador establece la Segunda Fase de la ENAPEA 2021-2024, lo cual no es más que una reorientación a la estrategia para concentrarse en cuatro componentes prioritarios: 1) Educación integral en sexualidad y psicosocial, 2) Marco normativo, cultural y estructural, 3) Servicios de salud amigables, y 4) Identificación y atención oportuna e integral de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes (Gobierno de México, 2021).

Para atender la ENAPEA 2015-2030 y desde luego su segunda fase (2021-2024), Baja California por decreto del poder ejecutivo constituye el Grupo Estatal para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GEPEA) en el año 2016, con el objetivo principal de atender la estrategia nacional (Periódico Oficial del Estado de Baja California, 2016). En este documento de creación, la Secretaría General de Gobierno es la dependencia encargada de invitar y coordinar al Grupo, junto con el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). A su vez, la Secretaría Técnica está a cargo del Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California (INMUJER BC).

Las dependencias que fungen como vocales son: la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, la Secretaría del Bienestar (antes Desarrollo Social), el Instituto de la Juventud y Sistema para el Desarrollo

Integral de la Familia (DIF). También se establece que podrán integrar a la sociedad civil organizada, organismos internacionales, academia y representantes de la comunidad y/o jóvenes líderes, en calidad de invitados (Gobierno del Estado de Baja California, 2016).<sup>1</sup>

Es de destacar que el Acuerdo de creación sufrió reformas en 2021, ya que se hicieron cambios de nombre de algunas dependencias del gobierno central, también se incluyen dos instituciones más: el Sistema para el Desarrollo Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA BC) y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Baja California. También da la oportunidad al grupo tomar decisiones en consenso para proponer nuevos integrantes y deja la responsabilidad de coordinación en manos de la COPLADE, ya no en coadyuvancia con la Secretaría General de Gobierno, sino que esta designa a la COPLADE. El INMUJER BC sigue con la responsabilidad de la Secretaría Técnica.<sup>2</sup>

Este mecanismo sesiona de manera trimestral, lo que da un total de cuatro sesiones ordinarias al año, aunado a todas las reuniones extraordinarias que se soliciten para revisar y tomar decisiones sobre temas centrales. De manera interinstitucional diseña e implementa un Plan Anual de Trabajo (PAT) alineado con la ENAPEA.

Desde 2020, el grupo ha recibido fortalecimiento técnico por parte del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) a través del Fondo para el Bienestar y el Avance de las Mujeres (FOBAM) y el INMUJER BC. A partir de este fortalecimiento, el GEPEA ha diseñado una Estrategia Estatal para la Prevención del Embarazo Adolescente y Erradicación del Embarazo Infantil coherente con la ENAPEA, misma que fue incorporada en el Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2022-2027 en su línea de política 1.6.3 (Gobierno del Estado de Baja California, 2022, p. 246). Esto es un avance colectivo del GEPEA, ya que desde su instalación no se había institucionalizado una estrategia de prevención como la antes mencionada. Además, el Plan Anual de Trabajo 2022 del grupo está alineado a dicha estrategia y a la ENAPEA.

Otro mecanismo de participación ciudadana vinculado con la construcción de gobernanza local para la prevención del embarazo es el Co-

<sup>1</sup> Gobierno del Estado de Baja California (2016). Acuerdo que constituye al Grupo Estatal para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GEPEA) y lineamientos para su organización y funcionamiento interno.

<sup>2</sup> *Ibid.*

mité de Vigilancia, el cual debe instalarse una vez que se hayan recibido los recursos federales del INMUJERES/FOBAM para la implementación del proyecto que propone el INMUJER. Los propósitos de dicho mecanismo son: fomentar la transparencia y rendición de cuentas, supervisar y vigilar desde la ciudadanía el cumplimiento de las acciones y metas comprometidas en el proyecto beneficiado, promover la participación ciudadana, incorporar un mecanismo de mejora continua, entre otros (Instituto Nacional de las Mujeres, 2022).

El mecanismo debe integrarse por: una persona del Consejo Social o Consultivo del INMUJERES, dos o tres personas beneficiarias de las acciones del proyecto financiado para el año fiscal en turno, y de una a tres personas de academia y/u organizaciones de la sociedad civil (OSC) con experiencia y conocimiento sobre los derechos sexuales y reproductivos de Baja California.

Una vez instalado el comité, debe de sesionar según lo acordado por sus integrantes; además de monitorear y supervisar las acciones realizadas en terreno, también pueden entrevistar a los participantes en las actividades y, sobre todo, trabajar mediante un plan de acción establecido al inicio de la instalación. El mecanismo es convocado y facilitado por personal del INMUJER BC diferente al personal contratado (personas físicas o morales, organizaciones de la sociedad civil) para la implementación del proyecto. Este ejercicio viene realizándose desde 2020, y desde luego abona a la gobernanza local, y a que el gobierno de la mano con la academia y OSC hacen comentarios y recomendaciones para que se mejore la ejecución del proyecto y se cumplan con las metas e indicadores propuestos.

En suma, la prevención del embarazo adolescente en Baja California tiene dos mecanismos de gobernanza, uno que involucra en general a instituciones gubernamentales y no gubernamentales a nivel estatal (GEPEA), y otro que promueve la participación de las personas que se benefician con las acciones que implementa el gobierno con apoyo de la federación (comité de vigilancia). Sin embargo, sólo uno está normado legalmente y funciona de forma permanente (el GEPEA), y otro que funciona de manera esporádica y a expensas de que el INMUJER presente y reciba aprobación anual del proyecto que presenta para ser acreedora de los recursos del FOBAM.



Y aunque el GEPEA se encuentre institucionalizado con un acuerdo de creación por parte del poder ejecutivo de Baja California, este al interior tiene algunas debilidades en capacidades institucionales y de incidencia para crear valor público, estas son: falta de compromiso de algunas instituciones integrantes, duplicidad de actividades, se requiere de personal de alto nivel para ser enlace ante el grupo y la saturación de las actividades de las instituciones (Arvizu et al., 2022).

Ejemplo particular es la capacidad de acción y de compromiso limitada por parte del “enlace de educación en Baja California, lo que ha dificultado que se articulen esfuerzos para hacer llegar educación sexual a las escuelas de nivel básico” (Arvizu et al., 2022, p. 47).

Finalmente, planear, implementar y evaluar acciones encaminadas a la prevención del embarazo adolescente con enfoque en salud sexual y reproductiva, abona al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, en particular, en la meta 3.7. Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales (Naciones Unidas, s. a.).

Para el cumplimiento del ODS 3, Baja California incluye las siguientes políticas públicas para su implementación en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) Baja California 2022-2027 de la siguiente manera: Está presente en su política pública para resultados, 7.1. Bienestar para todas y todos, en particular en su componente 7.1.6. Bienestar de las Niñas, Niños y Adolescentes, en su línea de política, 1.6.3. Estrategia para la Prevención del Embarazo Adolescente y Erradicación del Embarazo Infantil (EEPEA) (Gobierno del Estado de Baja California, 2022).

Es menester mencionar que las acciones de política pública antes presentadas para atender el complejo fenómeno del embarazo adolescente e infantil se encuentran alineados con la Agenda 2030. Ello garantiza al menos en la teoría y el discurso político un compromiso gubernamental y de agenda pública para atender el fenómeno, pero ello *per se* no garantiza una disminución/erradicación del fenómeno, sino que habrá que estar constantemente monitoreando y evaluando que lo que se implemente funcione para lograr tales resultados esperados.

Respecto a la EEPEA, dentro de esta se diseña el resultado 1.6.3.3 “el Grupo Estatal para la Prevención del Embarazo Adolescente (GEPEA)

mejora sus capacidades y conocimientos técnicos sobre prevención del embarazo infantil y adolescente, para que las instituciones participantes del grupo contribuyan al objetivo de la ENAPEA, la erradicación y disminución de esta problemática en Baja California” (Gobierno de Baja California, 2022, p. 274). Ello, es otra muestra del compromiso de mejorar la capacidad de articulación e incidencia del grupo de gobernanza a las acciones gubernamentales encaminadas a prevenir y paliar tal fenómeno.

A continuación, se describen y analizan los mecanismos de gobernanza identificados para la implementación de la Agenda 2030 en Baja California.

## LA AGENDA 2030 Y LOS MECANISMOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron acordados desde 2015 por los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre ellos México, como la Agenda para el desarrollo hacia 2030. Dicha Agenda está compuesta por 17 objetivos y 169 metas, las cuales sirven de guía para que los países orienten sus políticas públicas (Villanueva, 2016; Naciones Unidas, s. a.).

En México, los primeros avances del gobierno federal para institucionalizar e incorporar la participación de otros sectores y niveles de gobierno en la implementación de los ODS, fue la creación (en 2017) por decreto presidencial del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Secretaría de Gobernación, 2017). A partir de este acontecimiento, Baja California, al igual que las demás entidades federativas, promueven diferentes mecanismos para atender la Agenda a nivel subnacional y desde luego municipal, a través del Comité Estatal para el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable, liderado por el COPLADE sin un decreto de creación, al menos hasta el 2017.

Enseguida se instala el Consejo Estatal de la Agenda 2030 (CEA 2030) para el Desarrollo Sostenible confirmando de nuevo al COPLADE como la institución encargada de velar y articular a otras dependencias del gobierno estatal para la implementación de los ODS. El Consejo se integra de una institución que funge como presidencia, en este caso el CO-

PLADE Baja California y una secretaria técnica, la Secretaría de Bienestar (antes Secretaría de Integración y Bienestar Social) y de otras dependencias de la administración estatal, así como de la academia, organizaciones de la sociedad civil, municipios, iniciativa privada y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) como instancias invitadas.

Como primera acción, el CEA 2030 elaboró el Programa Anual de Trabajo (PAT) 2021, mismo que tenía por objetivo: “Contar con un instrumento programático anual, que integre y articule las actividades para 2021 de las instituciones participantes en el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Baja California, que permita su seguimiento y evaluación de resultados” (Comité de Planeación para el Desarrollo, 2021, p. 7).

Dicho programa concentra una serie de actividades de varias dependencias del gobierno central de Baja California alineadas con los ODS. Hasta el momento no se han publicado los resultados obtenidos por dicho Plan. Asimismo, a partir del cambio de gobierno (noviembre de 2021), la gobernadora electa para el periodo noviembre 2021 a agosto 2027, Marina del Pilar Ávila Olmeda, firmó en diciembre un acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para que el gobierno bajacaliforniano cuente con seguimiento y asesoría que permita incorporar al nuevo PED (2022-2027) los ODS (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021).

Al revisar el PED 2022-2027, se identifica que hay una alineación clara del instrumento de planeación con los ODS, ya que cada una de las políticas públicas enuncia la coherencia con los diferentes ODS y con sus metas. Por ejemplo, en la línea de política pública pobreza y vulnerabilidad social, el resultado esperado es que las personas que se encuentren en un contexto de vulnerabilidad social y económica son beneficiadas con algún apoyo para salud y gastos médicos, de energía eléctrica, gas, gastos fúnebres, insumos para el autoempleo, entre otros. Este resultado esperado contribuye al ODS 1, Meta 1.4; ODS 3, Meta 3.8; y al ODS 10, Meta 10.2 (Gobierno de Baja California, 2022).

Incluso, se afirma dentro del PED 2022-2027 lo siguiente, “la elaboración del PED de Baja California implicó un proceso de participación ciudadana para identificar y recolectar las problemáticas locales con la finalidad de que represente una iniciativa multisectorial, a la que se sumó la participación de representantes de los sectores civil y académico que se

encuentran vinculados a la Agenda 2030, y funcionarios integrantes del OSI para el seguimiento de los ODS en el territorio de la Entidad” (Gobierno de Baja California, 2022, p. 528).

También, para el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030, el actual gobierno de Baja California incluye la siguiente línea de política 4.1. Desarrollo de los ODS en Baja California (Gobierno de Baja California, 2022).

El poder legislativo, por su parte, promovió también durante diciembre de 2021 un “Proyecto de Agenda Legislativa 2030” en el Plan de Desarrollo Legislativo de la XXIV Legislatura del Congreso, con la finalidad de crear mecanismos que permitan el trabajo coordinado del gobierno estatal con el federal y desde luego con los municipales, así como el diseño e implementación de políticas públicas enfocadas en los ODS. Cabe mencionar que aún no se aprueba dicha propuesta de iniciativa (Azcarate, 2021).

Los mecanismos y acontecimientos antes expuestos revelan el actuar e interés de los poderes ejecutivo y legislativo en torno a la institucionalización e implementación de la Agenda 2030, pero no está clara la participación de los sectores social, académico y de la iniciativa privada en la gobernanza del diseño e implementación. Asimismo, se puede apreciar un lento avance en la institucionalización de los ODS a nivel local. En el siguiente apartado se analizan con mayor detenimiento los avances y retos de los mecanismos de gobernanza aquí identificados.

## ANÁLISIS SOBRE LOS AVANCES Y RETOS DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA

Los mecanismos identificados en la entidad para prevenir el embarazo adolescente tienen fortalezas y áreas de oportunidad; entre las fortalezas están que el GEPEA está institucionalizado por acuerdo de creación desde el poder ejecutivo y, sobre todo, está publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California; involucra a una serie de dependencias del gobierno central y paraestatales; trabaja con un plan anual alineado a la ENAPEA, a la nueva estrategia estatal y supervisado por el Grupo Interinstitucional de Prevención del Embarazo Adolescente (GIPEA) del ámbito federal; asimismo, se ha instalado un Grupo Municipal para la Prevención del Embarazo Adolescente en San Quintín, promovido por

el Consejo Municipal Fundacional 2020-2024<sup>3</sup> y apoyado técnicamente por el INMUJER con recursos del FOBAM 2021. Esto último contribuye a la gobernanza multinivel, es decir, se tiene participación activa del Grupo Municipal instalado en el Grupo Estatal, aunque aún no esté claro el peso en la toma de decisiones del GEPEA.

Además, dicho grupo es el primero en institucionalizarse de los siete municipios de la entidad, entonces se puede decir que se está construyendo gobernanza multinivel (Hernández, Reyes y Pérez, 2018), ya que se identifica claramente la participación de actores de diferentes niveles gubernamentales realizando acciones para fortalecer a los actores con funciones y responsabilidad para prevenir el embarazo adolescente en la entidad.

Incluso, en 2021, el INMUJER BC firmó un memorándum de entendimiento con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México con el objetivo de “fortalecer y coordinar esfuerzos comunes hacia el desarrollo de proyectos y actividades que contribuyan a fortalecer y coordinar la ejecución de estrategias y actividades de cooperación, para incentivar la promoción y el ejercicio de los derechos de las niñas adolescentes” (p. 1) (INMUJER Baja California y UNICEF México, 2021). En particular, estos esfuerzos de cooperación internacional para el desarrollo local en su modalidad bilateral, además, se identifica que este tipo de esfuerzos es cooperación descentralizada directa, ya que es el gobierno local, en este caso el de Baja California, a través de INMUJER en alianza con UNICEF México y su socia *Girl Up*, implementan la Escuela de Fortalecimiento de Liderazgo Adolescente.

Esta acción fue parte de la Meta 2 del proyecto financiado por FOBAM 2021 denominado “Impulsar espacios de participación y fortalecimiento de liderazgos de niñas y adolescentes en derechos sexuales y reproductivos” (INMUJERES, 2021). En este sentido, es claro que hay indicios de gobernanza multinivel porque UNICEF México y *Girl Up* son dos instituciones del ámbito internacional (una intergubernamental y la otra OSC).

En cuanto a las áreas de oportunidad (debilidades) que se detectan en el GEPEA, es que no se ha convocado a organizaciones sociales,

<sup>3</sup> Consejo Municipal Fundacional de San Quintín 2020-2024 (17 de agosto de 2021). Acuerdo del consejo por el que se aprueban los Lineamientos del Grupo Municipal para la Prevención del Embarazo Adolescente en San Quintín.

academia y personas jóvenes y adolescentes a ser parte del proyecto, por lo que sólo es un mecanismo hasta el momento de coordinación interinstitucional, a pesar de que en el documento de creación se estipula la incorporación de otros actores. Si no hay involucramiento en la praxis de otros sectores sociales, difícilmente este mecanismo será de “gobernanza”.

Además, cuenta con dos subgrupos institucionalizados sin un verdadero funcionamiento, este colectivo es el subgrupo Ruta NAME (Ruta para la Atención y Protección de Niñas Adolescentes Madres y/o Embarazadas Menores de 15 años) (INMUJERES, FOBAM e INMUJER Baja California, 2021), hasta ahora tan sólo con recursos del FOBAM 2021 bajo el liderazgo de INMUJER Baja California se ha diseñado la Ruta en documento, no se ha institucionalizado y tampoco hay indicios de su operación en la realidad. El otro se llama “Aplicación No Te Adelantes”, una aplicación para celulares inteligentes desarrollada en la gestión de los gobiernos panistas, que claramente no tiene perspectiva de adolescencias y juventudes; hasta el momento no funciona el subgrupo y la aplicación ya no se promueve, es decir, fue recurso público no aprovechado.

Como se observa en el diagnóstico, en la entidad para el año 2021 se registran niñas teniendo niñas y niños, por lo que es urgente promover la instalación de dicho mecanismo de prevención terciaria del embarazo, ya que busca evitar la reincidencia de un segundo embarazo, así como la restitución de los derechos humanos de las niñas y adolescentes.

Respecto a las fortalezas del mecanismo del Comité de Vigilancia, estas son: que promueve la participación ciudadana de personas que se benefician de las acciones de los proyectos financiados por el FOBAM, asimismo, involucra a la academia y a OSC, así como a funcionariado de gobierno. Las personas que integran de manera anual el Comité participan de forma activa y emiten opiniones y recomendaciones para la mejora de la implementación de futuros proyectos financiados por el Fondo del INMUJERES.

Este mecanismo dentro de sus áreas de oportunidad detecta las siguientes: 1) que se instala de manera esporádica una vez que se canalizan los recursos federales al estado a través de la Secretaría de Hacienda y luego se traspasan al INMUJER Baja California, por lo cual se desaprovechan las sinergias generadas y vinculación con academia, OSC y ciudadanía una vez que termina el proyecto; 2) el mecanismo no está institucio-

nalizado a nivel local, además es una obligación que emite el INMUJERES hacia el gobierno estatal.

Sobre los mecanismos para la implementación de la Agenda 2030, también tienen fortalezas y áreas de oportunidad; en particular se identifican el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEA 2030) y el PED 2022-2027. Las fortalezas que se identifican son:

a) Existe un nuevo PED 2022-2027 con alineación a la Agenda 2030, al menos en el diseño, sin embargo, en su implementación el gobierno de Baja California debe tener presente que “Los ODS y la Agenda ilustran con claridad meridiana el reto que tienen los gobiernos del mundo, especialmente los de América Latina y el Caribe, respecto de la necesidad de contar con modelos de gestión pública adecuados, que garanticen eficacia y eficiencia, enfocados en el bienestar de la ciudadanía y fundados en valores y en principios éticos y de integridad que orienten el ejercicio de los cargos públicos con transparencia y honestidad” (Montero, 2019, p. 2).

b) La entidad cuenta con un Consejo Estatal para dar seguimiento a la Agenda 2030, este Consejo cuenta con un plan anual de trabajo, sin embargo, este plan está enfocado en realizar acciones vinculadas con los ODS, lo cual sería una duplicidad de acciones si se continúa realizando, por lo que se sugiere que se oriente en acciones de monitoreo y seguimiento del avance en la implementación del PED 2022-2027 y su contribución a los indicadores nacionales propuestos por México para el cumplimiento de los ODS.

c) Se está trabajando en una propuesta de modificación del Acuerdo de Creación del Consejo Estatal, Órgano de Seguimiento e Instrumentación (OSI), para permitir la participación de otros actores, los cuales son de relevancia y contrapeso a las decisiones gubernamentales, y desde luego que abonaría a la gobernanza del mecanismo (Hernández, 2022).

Por el contrario, se observan las siguientes áreas de oportunidad; primero se observa que el Comité Estatal para el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable que se instala en 2017, no contempla la participación de la iniciativa privada, ni de la sociedad civil, ni del sector académico. Asimismo, para el 2016 y 2018, los avances para la implementación de los ODS eran tan sólo la alineación de los objetivos principales del PED con la Agenda 2030 (González, 2018). Evidencia de esto se menciona en el PED 2014-2019 (actualizado), este dice: “el Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019 incluyen en sus planteamientos



los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la encomienda de contribuir a combatir la pobreza y velar para que se respeten la dignidad y los derechos humanos de las personas” (Gobierno del Estado de Baja California, 2016, p. 27).

En el Primer Informe de Gobierno de Baja California se detectan sólo eventos antes expuestos como avance de vinculación global y de la Agenda 2030, y ningún dato número que dé muestra de la contribución en cifras de la implementación de la Agenda a los indicadores para cada uno de los ODS, lo cual constituye un reto pendiente importante.

Tampoco se identifica la conformación de comités o grupos a nivel municipal para el cumplimiento de la Agenda 2030 a nivel municipal, ni siquiera se contempla en el OSI, y ello no abona a fortalecer la gobernanza local y, desde luego, el desarrollo local no tiene perspectiva de Agenda 2030.

Al hacer investigación documental no se localizan minutas, fotos ni ningún vestigio que dé muestra de las reuniones del Consejo Estatal, lo cual indica que se carece de transparencia en el actuar público del Consejo. Aunado a que no existen documentos de recomendación por parte de tal mecanismo. Incluso, no se sabe si existe participación de otros sectores sociales que se contemplan en el mecanismo, por lo cual al menos no se puede argumentar que exista gobernanza.

## REFLEXIÓN FINAL

A manera de cierre y, derivado de la revisión de los mecanismos de gobernanza local sobre la prevención del embarazo adolescente y la implementación de la Agenda 2030 en Baja California, hay indicios de gobernanza, ya que al menos se instalan e institucionalizan mecanismos como el GEPEA Baja California y el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Baja California. En ambos mecanismos se promueve la incorporación y participación de otros sectores de la sociedad –academia, iniciativa privada y organizaciones de la sociedad civil–, sin embargo, no va más allá de las reuniones obligatorias de sesiones para informar, es decir, que no se involucra de lleno a estos sectores en la realización de acciones conjuntas en torno a temas de la agenda pública que afectan el desarrollo local.



Esto puede ser coherente con lo que menciona Javier González (2018) en su artículo sobre el tema en cuestión en el apartado “Desafíos para los mecanismos de coordinación”, donde dice que “sólo para la foto”, “al ser un tema colocado en el ojo público internacional, existe un incentivo para que las autoridades nacionales y locales aprovechen esta coyuntura para posicionarse como campeones en el cumplimiento de la Agenda 2030” (p. 14).

Es conveniente recordar que el resultado de la acción pública, a decir de Manuel Arenilla (2019), “se debe a la interacción entre el gobierno y la sociedad civil, a la consideración del comportamiento y las emociones, al esfuerzo de una multiplicidad de actores comprometidos con el bien común que desempeñan distintos papeles dependiendo de la red y de los intereses en juego, incluidos el Estado y sus admiraciones públicas” (p. 3).

Por lo que fácilmente se puede observar que los mecanismos revisados sólo se quedan en un primer nivel de instalación y sesiones sin tener verdaderos esfuerzos en pro del bien común, pero no sucede así con la cooperación internacional, ya que se identifican dos actores del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, entre estos UNICEF México y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) México, que tienen relaciones subnacionales con el gobierno de Baja California para la adaptación del PED 2022-2027 con enfoque en la Agenda 2030, y para cooperar en torno a la prevención del embarazo adolescente a través del fortalecimiento de habilidades en las adolescentes de la entidad. Entonces se puede decir que hay cooperación internacional para el desarrollo local vía cooperación descentralizada directa (Ponce, 2016). Para el fortalecimiento institucional se recomienda:

a) Visibilizar las acciones del Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, si bien, se cuenta con un portal *web* por parte del COPLADE, no se comparten fotos, minutas, ni ninguna evidencia que den muestra de las reuniones de dicho mecanismo, por lo que es importante difundirlos constantemente y rendir cuentas del actuar del gobierno en alianza con otros sectores.

b) Orientar el Plan Anual de Trabajo del Consejo Estatal hacia acciones relacionadas con el monitoreo y seguimiento en el cumplimiento del PED 2022-2027 en cuanto al avance de los ODS y metas señaladas en dicho documento de planificación.

c) Seguir impulsando vínculos de cooperación internacional para el desarrollo local con organismos internacionales que permitan redoblar el fortalecimiento institucional para la implementación de la Agenda 2030.

d) Respecto al GEPEA, es conveniente involucrar a las OSC, academia, iniciativa privada y, desde luego, a personas adolescentes al mecanismo, ya que se estipula en el acuerdo de creación del grupo.

e) Destinar presupuesto público para la prevención del embarazo adolescente más allá de la contribución federal del INMUJERES, ya que, de lo contrario, no habrá avances significativos en la reducción de los nacimientos por parte de niñas y adolescentes.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2013). Gobernanza transfronteriza: una observación conceptual. En M. Barajas Escamilla y L. F. Aguilar (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas* (pp. 103-115). México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Alfie, M. (2016). Una moneda al aire. NAPECA: ¿Cooperación y gobernanza ambiental en América del Norte? En G. Sosa Núñez y S. Lucatello (coords.), *La eficacia de la cooperación internacional para el medioambiente. Dimensiones y alcances en México* (pp. 35-65). México: Instituto Mora.
- Arenilla, S. M. (2019). La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 75, 1-23. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/3575/357565037001/>
- Arvizu, V., Flamand, L., González, M. y Olmeda, J. C. (2022). *Embarazo temprano en México. Un análisis de la implementación descentralizada de la ENAPEA*. México: El Colegio de México y Pfizer.
- Azcarate, V. A. (2021). Propone Agenda 2030 en Plan de Desarrollo Legislativo, la Diputada Alejandra Ang Hernández. *The Baja Post*. Recuperado de [https://thebajapost.com/2021/12/14/propone-agenda-2030-en-plan-de-desarrollo-legislativo-la-diputada-alejandra-ang-hernandez/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=propone-agenda-2030-en-plan-de-desarrollo-legislativo-la-diputada-alejandra-ang-hernandez](https://thebajapost.com/2021/12/14/propone-agenda-2030-en-plan-de-desarrollo-legislativo-la-diputada-alejandra-ang-hernandez/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=propone-agenda-2030-en-plan-de-desarrollo-legislativo-la-diputada-alejandra-ang-hernandez)
- CONAPO [Consejo Nacional de Población] (2022). *Sistema de Indicadores para el Monitoreo y Seguimiento de la ENAPEA*. Recuperado de <http://indicadores.conapo.gob.mx/ENAPEA.html>

- COPLADE [Comité de Planeación para el Desarrollo] (2021). *Programa Anual de Trabajo 2021*. Recuperado de <http://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/coplade/poblacion/agenda2030/Programa%20Anual%20de%20Trabajo%202021%20CEA2030.pdf>
- Dirección de Atención al Migrante (2021). Estadísticas de entrega de la carta de residencia a adolescentes en Tijuana (documento de trabajo).
- ENDIREH [Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares] (2016). Principales resultados para Baja California. Recuperado de <https://copladem.ensenada.gob.mx/estudiosdemograficos/docs/encuesta-nacional-sobre-la-dinamica-de-las-relaciones-en-los-hogares-ENDIREH-2016.pdf>
- GEPEA [Grupo Estatal para la Prevención del Embarazo Adolescente] Baja California (2021). Plan de Trabajo. Recuperado de <https://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/coplade/poblacion/gepea/PAT%202021%20GEPEA%20BAJA%20CALIFORNIA.pdf>
- Galarza, C. (2022). Impacto de la despenalización del aborto en Baja California. En *Periodismo Negro*. Recuperado de <https://www.periodismonegro.mx/2022/02/16/impacto-de-la-despenalizacion-del-aborto-en-baja-california>
- Gobierno del Estado de Baja California (2016). *Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019*. Recuperado de [http://www1.bajacalifornia.gob.mx/shfp/MARCO/Plan\\_Desarrollo\\_2014-2019.pdf](http://www1.bajacalifornia.gob.mx/shfp/MARCO/Plan_Desarrollo_2014-2019.pdf)
- Gobierno del Estado de Baja California (abril, 2022). *Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027*. Recuperado de <https://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/coplade/PED%20BC%20Completo%20110522.pdf>
- Gobierno de México (2015). *Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente 2015-2030*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232826/ENAPEA\\_0215.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232826/ENAPEA_0215.pdf)
- Gobierno de México (2021). Segunda fase de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente 2021-2024. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/segunda-fase-documento-marco-de-la-estrategia-nacional-para-la-prevencion-del-embarazo-en-adolescentes-2021-2024>
- González G., J. (julio-diciembre, 2018). Mecanismos de coordinación para la implementación nacional de la Agenda 2030: desafíos y oportunidades para México. *Revista Buen Gobierno*. Recuperado de [http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2018/11/BG\\_25\\_4.pdf](http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2018/11/BG_25_4.pdf)
- Hernández, P. Y. (noviembre, 2022). *Avances y retos en el proceso de la institucionalización de la Agenda 2030 a nivel local: el caso en Baja California, México*. XXVII

- Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sucre, Bolivia.
- Hernández, Y.; Reyes, M. y Pérez, I. (2018). Cooperación transfronteriza y descentralizada como motores de la gobernanza en la frontera México-Estados Unidos: Caso OSC. En K. Ramírez Meda y A. Figueroa Reyes (coords.), *Gobernanza, sociedad civil y frontera* (pp. 49-73). México: Universidad Autónoma de Baja California (UABC).
- INMUJERES (2021). Proyecto Promoviendo los Derechos Sexuales y Reproductivos Como Estrategia para la Prevención del Embarazo Adolescente y la Violencia Sexual en las Niñas y Mujeres Jóvenes de abril a octubre de 2021.
- INMUJER Baja California y UNICEF México (2021). Memorando del entendimiento para la implementación estatal del Proyecto Escuela de Fortalecimiento de Liderazgo Adolescente.
- INMUJERES, FOBAM e INMUJER Baja California (2021). Meta 1. Informe ejecutivo que precisa los alcances e impactos de las intervenciones realizadas para el fortalecimiento del GEPEA.
- INMUJERES (2022). Mecanismo de participación ciudadana del FOBAM 2022.
- Instituto Nacional Electoral (2018). Consulta infantil y juvenil. Principales resultados de Baja California. Recuperado de <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/CIJ-18-BC.pdf>
- INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía]. Panorama sociodemográfico de México 2020: Baja California. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825197735.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197735.pdf)
- Menéndez, G. E., Navas, I., Hidalgo, Y. y Espert, J. (2012). El embarazo y sus complicaciones en la madre adolescente. *Revista Cubana de Obstetricia y Ginecología*, 38(33), pp. 333-342. Recuperado de <http://scielo.sld.cu/pdf/gin/v38n3/gin06312.pdf>
- Montero, G. (2019). Herramientas modernas de gestión pública ante nuevas agendas globales. En XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, p. 12.
- Naciones Unidas (s. a.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>
- Ponce, E. (2016). Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada y para el desarrollo local. En E. Ponce Adame; S. Lucatello; L. Huacuja, y R. Velázquez Flores (coords.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional*

- para el desarrollo. *Una perspectiva desde México* (pp. 75-92). México: CGCID/ AMEI/Red Mexicana de Cooperación y Desarrollo (REMECID).
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] (diciembre, 2021). *Firma PNUD y Gobierno del Estado de Baja California acuerdo para impulsar enfoque de Agenda 2030 en Plan Estatal de Desarrollo*. Recuperado de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2021/12/firma-pnud-y-gobierno-del-estado-de-baja-california-acuerdo-para.html>
- Requena, C. (2014). Surgimiento y evolución del concepto de gobernanza (cap. 1, pp. 29-57). En *Gobernanza. Reto en la relación Estado-Sociedad*. México: Editorial Mexicana.
- Villanueva, U. R. (2016). La Agenda de los Objetivos del Desarrollo Sostenible hacia el 2030. En E. Ponce Adame, S. Lucatello; L. Huacuja, y R. Velázquez Flores (coords.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo. Una perspectiva desde México* (pp. 61-74). México: CGCID, AMEI/ REMECID.

## OTRAS FUENTES

- Galarza, C. (2022). Impacto de la despenalización del aborto en Baja California. *Periodismo Negro*, 16 de febrero de 2022. Recuperado de <https://www.periodismonegro.mx/2022/02/16/impacto-de-la-despenalizacion-del-aborto-en-baja-california/>
- Gallego, E., “En Mexicali 3 de 10 embarazadas son adolescentes consignado por Erika Gallego”, *La Voz de la Frontera*, 28 de septiembre de 2020. Recuperado de <https://www.lavozdelafrontera.com.mx/local/en-mexicali-3-de-10-embarazadas-son-adolescentes-5820295.html>
- Gobierno del Estado de Baja California (2021). *Informe ejecutivo del Plan Anual de Trabajo del GEPEA 2020*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/628584/Informe\\_GEPEA\\_Baja\\_California\\_2020\\_FINAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/628584/Informe_GEPEA_Baja_California_2020_FINAL.pdf)
- INE [Instituto Nacional Electoral] (2019). *Consulta infantil y juvenil 2018. Reporte de resultados Baja California. México. Resultados definitivos*. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/CIJ-18-BC.pdf>
- INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía] (2022). *Estadística a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer*. Comunicado de prensa. México: INEGI.

- INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía] (2022). *Información estadística con enfoque de género Baja California. Resultados definitivos*. México. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825189990.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825189990.pdf)
- SEGOB [Secretaría de Gobernación] (2017). Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017)
- Villalobos-Hernández, A., Campero, L., Suárez-López, L., Atienzo, E. E., Estrada, F. y De la Vara-Salazar, E. (2015). Embarazo adolescente y rezago educativo: análisis de una encuesta nacional en México. *Salud Pública de México*, 57(2), 135-143. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342015000200008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342015000200008&lng=es&tlng=es).
- Welti Chanes, C. (2000). Análisis demográfico de la fecundidad adolescente en México. *Papeles de Población*, 6(26), 43-87.

### III. SOSTENIBILIDAD EN LA AGENDA 2030 A NIVEL LOCAL





# SOSTENIBILIDAD URBANA Y EL DESARROLLO LOCAL EN MÉXICO: CONTEXTO Y RETOS PARA LAS CIUDADES DE MÉXICO ANTE LA COVID-19 Y AVANCES EN MÉRIDA, YUCATÁN

Isela Orihuela

## INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030, en donde se definen los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), especifica en su objetivo 11, sobre ciudades y comunidades sostenibles, la necesidad de lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (ONU, 2018). A su vez, este objetivo está relacionado con la Nueva Agenda Urbana, la cual reconoce que en las ciudades es donde se puede dar solución a los problemas actuales y avanzar hacia el desarrollo sostenible (ONU, 2017). Por lo tanto, el desarrollo sostenible en las ciudades está estrechamente ligado con el desarrollo local.

En México, el desarrollo local tiene que ver con los gobiernos municipales, con las ciudades y con las zonas metropolitanas, en donde vive la mayor parte de la población del país y el panorama es diverso y complejo. Las ciudades pueden presentar tanto ventajas como desventajas para el desarrollo local, las cuales, en parte, están definidas por las atribuciones municipales para actuar en el espacio local, pero también hay muestras de que varios de estos municipios trabajan para la consecución de los ODS en la Agenda 2030, como es el caso de Mérida, Yucatán.

Mérida es una de las ciudades que ha mostrado mayores niveles de flujos migratorios en el país al ser considerada como segura y con calidad de vida, dos cuestiones fundamentales que buscan los habitantes de otros estados. Su expansión urbana en las últimas décadas ha generado la ampliación de su zona metropolitana, la cual se ha caracterizado por

la intervención de empresas inmobiliarias en su periferia, en donde la vivienda y la movilidad han sido dos aspectos a atender.

La pandemia de la COVID-19, que ha golpeado al mundo entero, ha afectado aún más los problemas urbanos y, por ende, es más difícil avanzar hacia el cumplimiento de los ODS. De acuerdo con lo anterior, el objetivo de este capítulo es identificar las principales afectaciones y retos de la sostenibilidad en las ciudades, la situación del desarrollo local ante la pandemia de la COVID-19 en México y los avances que ha mostrado Mérida para avanzar en los ODS. El capítulo se divide en los siguientes apartados: una primera parte sobre la relación entre sostenibilidad urbana, desarrollo local y las afectaciones por la COVID-19; una segunda acerca de la adaptación de los ODS para la implementación en contextos locales; la tercera sobre el panorama de las ciudades en México, el desarrollo local y la pandemia; la cuarta que expone el caso de Mérida, y la última que corresponde a las reflexiones finales.

## CIUDADES SOSTENIBLES, DESARROLLO LOCAL Y LA COVID-19

Las ciudades o comunidades sostenibles están identificadas en el ODS 11 de la Agenda 2030, cuyas metas se enfocan en el acceso y mejora de la vivienda, servicios básicos, transporte y reducción del impacto ambiental a través de la planificación urbana y desarrollo regional para lograr que sean inclusivas, resilientes, seguras y sostenibles para sus habitantes (ONU, 2018).

La Agenda 2030 se crea con el propósito de replantear los problemas globales a través de la coparticipación entre gobiernos, sociedad civil y sector privado y, a través del objetivo 11, se manifiesta la relevancia de estudiar las ciudades, dado que la mitad de la población mundial vive en ciudades; de manera complementaria, en la Nueva Agenda Urbana se promueve la planificación de las ciudades como la vía para lograr el desarrollo sostenible, y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT) se encarga sobre su discusión y seguimiento (Orihuela, 2020).

El énfasis en los entornos urbanos dentro de la Agenda 2030 y de la Nueva Agenda Urbana tiene que ver con la magnitud de la concentración humana y las problemáticas derivadas de la misma, las cuales están

llevando retos sin precedentes. Para 2020, 55% de la población mundial vivía en ciudades, 80% del producto interno bruto mundial se generaba en las ciudades y se concentraban alrededor de 1 000 millones de pobres en asentamientos informales que, aunado a la rápida urbanización, en donde la expansión crece al doble de la población, demandan cada vez más vivienda, transporte, servicios básicos e infraestructura (Banco Mundial, 2020); además, es en las ciudades en donde se consume entre 60 y 80% de la energía, se genera 75% de las emisiones de carbono y se espera que, en 2030, la población urbana alcance 60% del total mundial (ONU, 2017).

De acuerdo con lo anterior, la sostenibilidad urbana o desarrollo sostenible se refiere a la mejora de las condiciones económicas sociales, ambientales, institucionales y demográficas de las ciudades para atender las problemáticas más urgentes en el ámbito urbano, las cuales generan desigualdades e inequidades, así como exclusión social; y es a través de la coparticipación de los diversos actores mencionados en la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana y el Programa ONU-HÁBITAT, como se podrían establecer líneas de acción en favor de la sostenibilidad urbana (Orihuela, 2020). La coparticipación de los actores en los objetivos del desarrollo sostenible se discute y analiza en el Programa ONU-HÁBITAT, donde se introduce la necesidad de incorporar a los gobiernos locales, es decir, a quienes están directamente involucrados en los problemas urbanos y son los más cercanos a la población.

Esto último tiene que ver con la gobernanza urbana, es decir, con la construcción de relaciones, asociaciones o intercambios público-privados-sociales-ONG para participar en las acciones de mejora en las ciudades y abonar a la democracia. La gobernanza, en general, es considerada como un concepto al que se le han atribuido múltiples significados (Farinós, 2008), y se le ha relacionado con una nueva forma de gestión (Blanco y Gomá, 2006), que favorece la participación de los diversos sectores de la sociedad y la horizontalidad de los lazos, en un contexto de inclusión (PNUD, 2014).

Estos vínculos han estado presentes en experiencias a través de diversas ciudades del mundo, en donde se ha mostrado variedad en el tipo de relaciones y en los resultados alcanzados, lo que, a su vez, hace presente la complejidad en su establecimiento e implementación (Somoza, 2013). Es en las ciudades, en los espacios locales, en donde se trata de

entender a la gobernanza urbana a través de la cooperación, autoorganización y rendición de cuentas (Porrás, 2018).

Lo local puede ser estudiado desde dos enfoques, uno como entidad de gobierno y otro como territorio. En cuanto al nivel de gobierno, el local es el de mayor desagregación en la escala de divisiones político administrativas de los estados que se generaron a través de un proceso de descentralización, por medio del cual se transfieren recursos, responsabilidades, funciones y obligaciones desde el centro, y cuyo resultado es distinto para cada país. Generalmente, los países parten del nivel nacional, central o federal como la entidad rectora y subdividen sus niveles en entidades subnacionales, como regional, regional y local, o estatal y municipal (que es el caso de México), entre otros.

Las subdivisiones pueden variar en cuanto a sus nombres, por ejemplo, departamentos y municipios en Uruguay, regiones y municipios en Chile, provincias y municipalidades en Holanda, cantones en Costa Rica, consejos regionales y autoridad territorial en Nueva Zelanda. La desagregación en niveles subnacionales obedece a las necesidades propias de cada país, sin embargo, su propósito se dirige a la detección y atención más pronta y oportuna de los problemas. Aunque no existe consenso, el nivel local de gobierno generalmente alude al más desagregado en la estructura política-administrativa de los países que, de acuerdo con los ejemplos anteriores, serían los municipios o municipalidades, cantones o autoridad territorial.

Por su parte, como territorio, lo local se refiere a lo cercano, a la proximidad, a lo que sucede en un territorio específico en donde la población desarrolla sus actividades económicas, culturales, políticas, ambientales y se generan interrelaciones que se manifiestan en avances, retrocesos, conflictos, problemas, debates, discusiones y, por ende, demandas por atender, por lo cual, sus componentes y dinámica los diferencian de otros territorios y especifican sus particularidades. Es por ello que lo local está estrechamente relacionado con el ámbito político y con el territorial, en donde hay presente una autoridad gubernamental que reciba y resuelva las necesidades de la población y promueva su desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo local tiene que ver con las estrategias y acciones que se llevan a cabo en el ámbito territorial más cercano a la población, con características particulares, en donde hay una relación más directa con las necesidades de los habitantes y se puede

introducir la participación de los actores sociales, económicos, culturales, ambientales y gubernamentales para la resolución de las problemáticas comunes (Albuquerque, 2002 y 2004; Arocena, 2002; Boisier, 2005; Orihuela et al., 2015). En México, este desarrollo local tiene su principal expresión en las ciudades, debido a la concentración de población que contienen.

Las ciudades presentan tanto ventajas como desventajas. Entre las ventajas están las que son vistas como un factor clave del desarrollo nacional y la prosperidad, ya que se consideran los motores del desarrollo económico de los países por contener la infraestructura, recursos humanos, materiales tecnológicos y culturales necesarios para el impulso económico y social (Musterd y Gritsai, 2009; Glaeser, 2011; Kruger y Buckingham, 2009); por otro lado, también generan retos derivados de las dificultades de la vida urbana como segregación, pobreza, crimen, problemas de movilidad, transporte, vivienda, congestión vehicular, contaminación ambiental, calidad, abastecimiento y cobertura de infraestructura y servicios, entre otros (Orihuela et al., 2015; Satterthwaite, 2016).

La concentración de personas en las ciudades pueden ofrecer oportunidades económicas y de cambio social hacia sociedades más abiertas, innovadoras, inclusivas y democráticas, las cuales permiten la diseminación del conocimiento y de nuevas ideas, por lo que pueden representar dinamismo económico e inclusión; no obstante, el gobierno local desempeña un papel determinante, ya que dependiendo de su actuación los problemas pueden magnificarse o disminuirse y la proximidad puede representar un elemento positivo o negativo, ya que, al igual que permite el rápido intercambio de ideas para incentivar la innovación, también puede significar un veloz intercambio de virus y bacterias, en caso de una enfermedad contagiosa (Glaeser y Joshi-Ghani, 2014).

La pandemia de la COVID-19 fue una enfermedad respiratoria contagiosa que comenzó en China en 2019 y para los primeros tres meses del 2020 ya se había extendido a todos los continentes. Ante la rapidez de la diseminación de la enfermedad en el mundo, los fallecimientos asociados, el incremento en la ocupación hospitalaria en casos graves, la falta de instrumental y capacitación para su atención y con la incertidumbre sobre las causas, los efectos y la posible cura, los gobiernos se vieron en la necesidad de tomar medidas urgentes para prevenir una emergen-

cia sanitaria. Sin embargo, la enfermedad se expandió de tal manera que, en muchos casos, la respuesta rebasó la capacidad gubernamental.

Para junio de 2020, la mayoría de los países habían decretado emergencia sanitaria e impusieron medidas tanto al exterior como al interior. Para el primer caso, algunos países, como China, Dinamarca y Nueva Zelanda, cerraron sus fronteras para evitar la propagación; otros como Estados Unidos, Inglaterra y Alemania, limitaron la entrada de personas a casos particulares; mientras países como México no cerraron sus fronteras. Para el segundo caso, la mayoría de los países decretó el confinamiento y trabajo remoto, lo que significó quedarse en casa y sólo salir para cuestiones indispensables de alimentación y salud; asimismo, los centros comerciales, lugares de entretenimiento, restaurantes, cines, tiendas departamentales, industrias y servicios cerraron operaciones por cerca de dos meses; sólo se permitieron las llamadas actividades esenciales, las cuales tenían que ver con alimentación, salud, actividades financieras y algunos servicios de mantenimiento.

Los problemas urbanos se intensificaron debido al confinamiento y las medidas sanitarias. El cierre de los establecimientos significó pérdidas millonarias para la actividad económica, así como el incremento de las tasas de desempleo y la disminución o pérdida de los ingresos, por lo que la pandemia generó una emergencia económica, social y sanitaria mundial. Para todo tipo de países, algunos de los problemas principales detectados fueron: la proximidad, los casos de la COVID-19 fueron más numerosos en las ciudades que en los entornos rurales, debido a la cercanía y mayor posibilidad de interacción con otras personas, ya sea en el trabajo, el transporte público, los establecimientos comerciales, los bancos o los hospitales; la capacidad médica y hospitalaria fue rebasada apenas iniciada la pandemia; los cambios en la dinámica social y los consecuentes problemas psicológicos tanto por padecer la enfermedad, como por la pérdida de seres queridos, por el confinamiento, por la pérdida del trabajo o la disminución de los ingresos.

En el caso de las ciudades en países en desarrollo, algunos de los problemas principales fueron: la falta o deficiencia en el servicio de agua potable, elemento indispensable para salvaguardar la sanidad de las personas y evitar contagios; la cobertura y calidad de los servicios de internet, lo cuales se incrementaron de manera exponencial; la dificultad de generar ingresos para las personas que se encuentran en la economía informal, quienes no tienen un sueldo fijo ni cuentan con seguridad so-

cial; la falta de seguridad social para todos los habitantes, y la capacidad diferenciada de los gobiernos centrales, regionales y locales para hacer frente a la crisis. La pandemia fue un hecho sin precedentes que afectó al mundo entero en mayor o menor medida, por lo que también los ODS tuvieron que ser adaptados.

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS EN LAS CIUDADES Y SU ADAPTACIÓN ANTE LA COVID-19

Como se mencionó anteriormente, el ODS 11 reconoce la relevancia de la urbanización y conforma una guía para que las autoridades y actores locales puedan mejorar sus entornos y avanzar hacia ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles; promueve que los ODS se inserten en las agendas políticas y en los marcos de planificación para avanzar hacia el desarrollo sostenible, y propone hacerlo por medio del proceso llamado “localización”, que se refiere a la adaptación e implementación de los ODS en ciudades y asentamientos humanos, el cual consta de cuatro pasos (SDSN, 2015):

*a) Inclusión y participación.* Se refiere a dar a conocer los ODS para generar discusiones que acerquen a los actores a participar.

*b) Agenda local.* Definir prioridades alcanzables, de acuerdo con las necesidades locales, recursos y capacidades, con el apoyo y participación de los habitantes.

*c) Implementación.* Llevar a cabo acciones basadas en la planificación con objetivos multisectoriales alcanzables a largo plazo, de acuerdo con las capacidades y recursos disponibles y a través de la promoción de alianzas.

*d) Monitoreo.* Generar bases de datos con indicadores para medir la eficacia del programa, a través de los cuales se puedan crear sistemas locales de monitoreo y evaluación que desarrollen las capacidades para dar respuesta y rendir cuentas.

Llevar a cabo estos pasos en los entornos urbanos ha resultado difícil debido a las limitaciones en cuanto a las capacidades políticas y fiscales, fuentes de financiamiento, capacidad institucional, cooperación gubernamental y formación de alianzas sólidas; la efectividad de los ODS depende de que esas dificultades puedan ser atendidas para que los resultados sean más integrados y sostenibles, que las leyes prioricen el

desarrollo sostenible y que se cuente con más elementos para incluir la participación de todos los actores involucrados (SDSN, 2015).

Ante la pandemia de la COVID-19, se creó el documento de las Naciones Unidas para la adaptación de los ODS en gobiernos locales con el objetivo de mejorar la operación del programa en estos contextos a través de herramientas técnicas y normativas, y por medio de tres pilares (ONU-HÁBITAT, 2021):

a) Marco mundial de vigilancia en el ámbito urbano. Se trata de un conjunto de indicadores para dar seguimiento a los ODS y la Nueva Agenda Urbana en lo local, los cuales se utilizan para preparar los exámenes locales voluntarios y el Programa de ODS en las ciudades. Se pretende que este marco sea eficiente, para no generar más carga de trabajo a los ayuntamientos; eficaz, para avanzar en el cumplimiento y que la información contribuya a la toma de decisiones a nivel local.

b) Exámenes locales voluntarios. Es una herramienta que los gobiernos locales pueden utilizar para avanzar en los ODS y generar informes. Se pretende que propicien la participación de los actores locales, la planificación estratégica y la gobernanza multinivel, además de la interconexión con el examen a nivel nacional.

c) Programa ODS en las ciudades. Combina datos con planificación estratégica, para generar información por medio del Marco Mundial de Vigilancia en el Ámbito Urbano y definir prioridades; fomenta la capacidad institucional a través de diagnósticos como el de la Evaluación de Proyectos de los ODS, en los ámbitos de gobernanza, planificación, prestación de servicios e ingresos, y orienta en programas de formación y promueve la inversión de impacto al utilizar un mecanismo de inversiones urbanas con el que se preparan los proyectos de acuerdo con su viabilidad financiera. Se pretende que se aprovechen los recursos locales para mejorar el nivel de vida y se proporciona ayuda en línea para contar con apoyo técnico y las herramientas necesarias.

Adicional a los tres pilares mencionados, se creó el proyecto Local 2030 en 2021 para promover la adaptación de los ODS en los contextos locales (ONU-HÁBITAT, 2021). Su propósito es generar redes entre gobiernos locales y regionales, todos los actores locales como empresas, organizaciones, asociaciones, con la ONU para incentivar la cooperación, generar innovaciones e intercambiar conocimientos, experiencias y aplicar estrategias de manera rápida para alcanzar los ODS.



A través de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, se trata de que los ODS lleguen a los contextos locales a través de sus principios fundamentales de universalidad, y de interconexión e indivisibilidad (ONU-HÁBITAT, 2021; UNSSC, 2018). El primero se refiere a que la Agenda es de aplicación para todos los países y contextos, y el segundo tiene que ver con tomar en cuenta a todos los objetivos como un conjunto y no dividirlos o escoger entre ellos. Aunque no se menciona al resto de los principios de la Agenda 2030 en el documento sobre adaptación, los contextos locales también responden a ellos, ya que se trata de integrar a todas las personas y atender sus problemas (no dejar a nadie atrás); involucrar a todos los segmentos de la sociedad (inclusión) y promover la cooperación entre todos los actores para intercambiar conocimientos, recursos (cooperación entre múltiples partes interesadas), para contribuir al logro de los objetivos.

La adaptación de los ODS a los contextos locales responde a la urgencia de cumplirlos ante la pandemia de la COVID-19 en 2020 y 2021, para evitar perder los avances logrados hasta antes de la emergencia sanitaria y apoyar la recuperación. Se identifica a las ciudades como los centros de la pandemia, por lo que sus administraciones locales estaban a cargo de dar respuesta a la crisis y su posterior recuperación y, por tanto, el documento se enfocaba en la cooperación de todos los actores involucrados, la recopilación de datos para la elaboración de políticas basadas en prioridades, y en el apoyo a proyectos de vigilancia y elaboración de informes (ONU-HÁBITAT, 2021). En el siguiente apartado se muestra el contexto local de México.

## LAS CIUDADES EN MÉXICO, EL DESARROLLO LOCAL Y LA COVID-19

En México, la población que vive en las ciudades se ha incrementado de 43% en 1950 a 71% en 1990, y a 79% en 2020 (INEGI, 2020). Esta población se encuentra concentrada en 401 ciudades que fueron contabilizadas en 2018, y que incluye desde localidades de 2 500 habitantes hasta ciudades grandes de más de 10 000 000 de habitantes. La mayoría de las ciudades grandes están conurbadas y forman 74 zonas metropolitanas, que en el total nacional contienen al 62.8% de la población (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2018).

En México, las zonas metropolitanas están formadas por municipios. En el país existen 2 471 municipios, incluyendo las 16 alcaldías o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2020), con sus respectivos gobiernos locales. Las zonas metropolitanas están formadas por conjuntos de dos o más municipios que comparten la contigüidad física y/o funcional de un conglomerado urbano que se ha extendido fuera de los límites político-administrativos que inicialmente la contenían (Orihuela et al., 2015; Orihuela y Sobrino, 2019). Debido a que en el país no se cuenta con la figura de gobierno metropolitano, en las zonas metropolitanas convergen dos o más gobiernos municipales o locales, lo que incrementa su complejidad. Además, estos gobiernos municipales pueden pertenecer a una o más entidades federativas o, en el caso de algunos municipios fronterizos, a países distintos.

La participación de los municipios y sus gobiernos locales en México se ha incrementado en la conformación o ampliación de las zonas metropolitanas en los últimos años. En 1960 existían doce zonas metropolitanas, en catorce entidades federativas y concentraban a 64 municipios. En el 2000, el fenómeno metropolitano se había extendido en 29 estados, las zonas metropolitanas aumentaron a 55 y los municipios a 309. Fue en 2015 cuando las zonas metropolitanas ya cubrían los 32 estados del país, en 74 zonas metropolitanas y con 417 municipios o demarcaciones territoriales (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2018).

Las atribuciones de los municipios o gobiernos locales en México, que se encuentran definidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2021) han cambiado en el tiempo. Las modificaciones más importantes que dieron paso a su fortalecimiento sucedieron a partir de las reformas constitucionales de 1983, en donde se pasa de una función meramente administrativa a otra de gestión, ya que se le dieron al municipio atribuciones para manejar el uso del suelo, con lo que se sentaron las bases para la planificación territorial (Orihuela, 2011). La administración de los municipios recae en los ayuntamientos o gobiernos locales, los cuales son formados como resultado de las elecciones populares, en donde se eligen al presidente municipal, y una combinación de síndicos y regidores de acuerdo con el tamaño de la población.

Si bien se ha avanzado en el fortalecimiento de los gobiernos municipales, la heterogeneidad que muestran en términos económicos, demográficos, urbanos e institucionales, no permite un avance conjunto en el

desarrollo local y la consecución de los ODS. Lo anterior genera que las condiciones sean muy distintas entre un municipio y otro dentro de un mismo estado o de una misma zona metropolitana. Existen municipios con altos niveles de producción económica y con los mayores tamaños de población como aquellos en la Zona Metropolitana de Monterrey, Guadalajara, Ciudad de México, Puebla, Toluca o Querétaro, generalmente en el centro, occidente y norte del país; mientras tanto, municipios en la Zona Metropolitana de Oaxaca, Acapulco, Minatitlán o Poza Rica, mayormente en la zona sur y sureste del país, son de los que presentan los menores porcentajes en cuanto a producción económica, cobertura de servicios y altos niveles de pobreza.

Respecto a las capacidades institucionales, los gobiernos locales del país encuentran mejores condiciones en las ciudades que en los entornos rurales. Entre las principales ventajas que pueden tener estos gobiernos están: mayor probabilidad de contar con personal calificado, de recursos materiales, informáticos; generación de recursos propios; promoción de la participación ciudadana; mayor propensión a la rendición de cuentas y mayor conocimiento sobre fuentes de financiamiento. Por su parte, entre las principales limitaciones se encuentran: baja profesionalización del personal; recursos humanos y materiales limitados; bajo nivel en el uso y disponibilidad de tecnologías de la información y la comunicación; conocimiento limitado sobre su territorio y problemáticas más relevantes; baja capacidad para la toma de decisiones; alta politización de los asuntos públicos; bajo nivel de atención a las demandas; baja capacitación para avanzar en la cobertura y acceso a los servicios públicos básicos; bajo nivel de participación ciudadana y de rendición de cuentas, y falta de conocimientos y capacitación sobre planificación estratégica y territorial.

De acuerdo con los datos de los censos de población y vivienda (INEGI, 2020) y de los censos económicos (INEGI, 2019), el crecimiento poblacional ha presentado mayor dinamismo en las ciudades intermedias o pequeñas, más que en las grandes ciudades. Esto tiene que ver con las etapas de urbanización o metropolización, en donde el avance en la expansión territorial y el aumento de población dan por resultado cambios en la interrelación economía-sociedad-territorio.

El proceso de urbanización o metropolización (Orihuela et al., 2015; Orihuela y Sobrino, 2019; Unikel, 1976), tiene que ver con que, en las primeras fases, el desarrollo económico tiende a localizarse en el

centro de las ciudades y atraer población y actividades económicas en esos espacios, además de mostrar tasas más altas de crecimiento poblacional, mientras que en las etapas más avanzadas, las ciudades tienden a disminuir sus tasas de crecimiento, expulsan más población de la que atraen y disminuyen su actividad económica o cambian su dinámica hacia otros sectores económicos. Este comportamiento tiene que ver con la existencia de ventajas y desventajas de la urbanización, cuando llega a un punto en donde las últimas superan a las primeras y se buscan otros espacios de menor tamaño.

Debido a que la mayoría de la población en México se encuentra en zonas metropolitanas, otro de los problemas es la falta de coordinación metropolitana. Aunque se ha avanzado en las cuestiones normativas sobre el tema, al introducir el fenómeno metropolitano en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Cámara de Diputados, 2016), en la práctica se tienen bajos niveles de cooperación y colaboración conjunta, y aunque han existido algunas experiencias en diferentes partes del país, el gobierno de las zonas metropolitanas sigue en manos de cada gobierno local en cada municipio, lo cual dificulta la atención a las demandas y problemáticas comunes en un mismo espacio.

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo local en México es tan diverso como lo son sus ciudades, por lo que, aunque todos los municipios mantengan un mismo marco constitucional, su actuación depende de una combinación de circunstancias, ya que en alguno se destacan las limitaciones y en otros las capacidades, donde tiene cabida la cooperación, la innovación, la generación de propuestas, la búsqueda de oportunidades y alternativas, el interés en conocer más sobre su territorio, el manejo de su Hacienda y otras experiencias útiles para su entorno. No obstante, la pandemia de la COVID-19, al igual que en todas las ciudades del mundo, agudizó los problemas de las ciudades en México y puso de manifiesto las disparidades entre las ciudades y su heterogeneidad al interior, al igual que la actuación de los gobiernos locales.

Con base en datos del CONEVAL (2018), en México, 42% de la población se encontraba en situación de pobreza; de esta cifra, 34.5% correspondía a pobreza moderada y 7.4% a pobreza extrema. Mientras tanto, del total de la población indígena, 69.5% se encontraba en pobreza, y la que presenta alguna discapacidad y está en pobreza representaba

48.6%. Por su parte, el empleo informal en 2019 (INEGI, 2019) mostraba un porcentaje de 56.2 por ciento.

La población que fue detectada con mayor vulnerabilidad ante la COVID-19 fue la que presentaba las siguientes características: pobreza, por no tener acceso a los servicios básicos o baja disponibilidad; con empleo informal, por carecer de seguridad social y la población en zonas urbanas marginadas. Esto asociado a la baja capacidad del sistema de salud, hace que las condiciones para los grupos vulnerables se hayan complicado.

La vida urbana se vio afectada por el confinamiento, en donde el espacio de encuentro y la aglomeración se desvanecieron en el espacio público vacío, el cual se cambió por el espacio de la vivienda (Giglia, 2020). La vivienda y su habitabilidad fueron factores importantes que mostraron la falta de condiciones óptimas en los contextos segregados o marginados y la necesidad de adaptaciones para combinar trabajo-familia-escuela-entretenimiento en un solo lugar, por lo que se requirió redefinir a la vivienda adecuada y digna para todos.

La educación se vio afectada e incrementó los problemas de aprendizaje en las personas más desfavorecidas, lo que podría tener costos a largo plazo (Banco Mundial, 2020). En la educación pública no se contaba con las herramientas necesarias de apoyo y seguimiento del conocimiento y aumentó la deserción escolar, por lo que es necesario que los gobiernos realicen una planeación para mejorar y acelerar el aprendizaje.

El mercado laboral también registró afectaciones y disminuyó su calidad (OIT, 2020). Se presentaron despidos de personal, disminución del sueldo o trabajo remoto. La tasa de desempleo aumentó a 5.5% en 2020, se encontraban en riesgo 24 000 000 de empleos tanto para hombres como para mujeres, la tasa de informalidad representaba 56% de la población ocupada, por lo que no cuentan con seguridad social y están fuera de la legislación laboral, lo que incrementa la pobreza laboral. Las propuestas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los gobiernos se centran en proteger a los trabajadores en su lugar de trabajo, estimular la economía y el empleo, apoyar a las empresas para generar empleo e ingresos y promover el diálogo social.

Los gobiernos locales ante la pandemia, por su cercanía con la población, pueden tener mayor capacidad de respuesta y anticipar un plan de atención utilizando la innovación, cooperación e intercambio de ideas e información (ONU, 2020). Asimismo, la academia, las organizaciones

sociales y el sector privado pueden tener participación en la elaboración de políticas públicas, compartiendo sus conocimientos y experiencias para encontrar soluciones comunes. La academia, las organizaciones sociales y el sector privado pueden tener participación en la elaboración de políticas públicas compartiendo sus conocimientos y experiencias para encontrar soluciones comunes.

### DESARROLLO LOCAL EN MÉRIDA, AVANCES Y RETOS DE LOS ODS ANTE LA COVID-19

Mérida es la capital del estado de Yucatán. Su zona metropolitana se compone de cinco municipios: Mérida, Conkal, Kanasín, Ucú y Umán. En 2015, Mérida rebasó el millón de habitantes, con lo que pasó a formar parte de las trece zonas metropolitanas más grandes del país, las cuales concentraban 46 600 000 habitantes, correspondientes a 62% del total de las zonas metropolitanas en México (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2018) (véase cuadro 1).

En este cuadro se muestra que Mérida es apenas una vigésima parte de lo que representa la Ciudad de México, no obstante, sus tasas de crecimiento son similares, mientras que ciudades como Toluca, León y el área metropolitana de La Laguna han mostrado los menores dinamismos.

En 2021, Mérida presentó su primera revisión local voluntaria en cuanto a avances de la Agenda 2030 con apoyo de la Cooperación Alemana (GIZ), la cual brindó asesoría y apoyo en la elaboración del documento (H. Ayuntamiento de Mérida, 2021). Dentro del contexto, destaca que la población urbana del municipio corresponde a 92.62% y la rural al restante 7.34%. En las últimas tres décadas ha presentado un patrón de expansión urbana, principalmente por la construcción de grandes desarrollos inmobiliarios en la periferia, así como de infraestructura vial y equipamientos comerciales y recreativos. Debido a esta expansión se han ocupado zonas de selva, de valor hídrico y cultural que han dañado el ambiente.

De acuerdo con Torres-Pérez (2021), en la periferia de la ciudad de Mérida se encuentran los grandes proyectos inmobiliarios que se caracterizan por sus deficiencias tanto en los espacios como en los materiales de construcción, en donde influyen cuestiones culturales y climáticas en

Cuadro 1. Zonas metropolitanas con la mayor población en México, 2015

<i>Zona metropolitana</i>	<i>Población (millones de habitantes)</i>	<i>Tasa de crecimiento media anual 2000-2010</i>	<i>Tasa de crecimiento media anual 2010-2015</i>	<i>Cambio en la tasa de crecimiento media anual</i>
Ciudad de México	20.9	0.9	0.8	- 0.1
Guadalajara	4.9	1.8	1.6	- 0.2
Monterrey	4.7	2.1	2.2	+ 0.1
Puebla-Tlaxcala	2.9	1.8	1.6	- 0.2
Toluca	2.2	2.2	1.9	- 0.3
Tijuana	1.8	2.5	1.1	- 1.4
León	1.8	2.3	2.0	- 0.3
Juárez	1.4	0.9	0.9	0
La Laguna	1.3	1.8	1.1	- 0.7
Querétaro	1.3	2.8	2.8	0
San Luis Potosí	1.2	1.9	1.8	- 0.1
Mérida	1.1	1.8	1.7	- 0.1
Aguascalientes	1.0	2.4	2.4	0

Fuente: elaboración propia con base en SEDESOL-CONAPO-INEGI (2018).

cuanto al uso y disfrute de los espacios que tienen impacto en la vida de las familias. Un ejemplo es que estas viviendas no están diseñadas para colgar las hamacas que se utilizan para dormir, sino para tener camas, por tanto, los espacios resultan insuficientes y repercuten en la distribución de los demás espacios de la vivienda, alterando el diseño original y privilegiando o combinando los usos, lo cual afecta la vida cotidiana. Por lo que estas viviendas no cumplen con los requerimientos de una vivienda adecuada, lo que tiene efectos en la salud y seguridad de las personas.

En los últimos diez años, Mérida incrementó su población en casi 20% y concentra a 42.9% de los habitantes del estado. Ha tenido una intensa actividad migratoria debido a sus altos índices de seguridad y calidad de vida, por lo que se considera uno de los mejores lugares para vivir en México, en donde 20 de cada 100 personas son originarias de otras entidades o países.

La actividad económica se centra en la industria, comercio y servicios, con 21.2% de los empleos en el primero y 77.3% en los segundos. En la industria destacan la construcción, extracción, transformación y electricidad, mientras que los servicios se centran en comercio, hotelería, finanzas, transporte y comunicación, y en comercio, el comercio al por menor. La población económicamente activa (PEA) concentra a 63.2% de la población, cifra superior a la media nacional y la tasa de ocupación de 98.7%. Con la crisis sanitaria se perdieron 22 000 empleos en el estado, de estos 80% estaban en Mérida, sin embargo, en 2021 se recuperaron 70% de ellos con la reactivación de las empresas inmobiliarias, manufactureras y de construcción.

La revisión se apoyó en la asesoría de GIZ y en la participación de actores de la sociedad civil, academia, empresas y autoridades municipales. Se contó con quince aliados. Los resultados mostraron que cinco de los ODS eran prioritarios: pobreza; salud y bienestar; trabajo decente y crecimiento económico; ciudades y comunidades sostenibles, y paz, justicia e instituciones sólidas. Para ello se alineó el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 a los ODS, se trabajó con el Consejo Estatal de la Agenda 2030 de Yucatán y el Órgano de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030 del Municipio de Mérida. Para promover la participación social, se creó la Secretaría de Participación Ciudadana de Mérida y Yucatán y el Sistema Municipal de Participación Ciudadana.



En total se identificaron 236 programas que se alinearon con los ODS de la Agenda 2030, en donde el ODS 8 concentra 70 de ellos, el 11 y 16 tienen 36 cada uno, y el 1 y 3 cuentan con 16 cada uno. Los resultados muestran que 13 de los 17 ODS tienen un avance mayor al 80% y el 1 y 3 representaron menos del 80 por ciento.

En la revisión se presentan los avances logrados en los ODS identificados, sin embargo, aquí se revisará el 11, sobre ciudades y comunidades sostenibles. Este ODS se consideró uno de los objetivos prioritarios de la revisión, contó con 36 programas presupuestarios y presentó un avance de 91.47% en su cumplimiento. Se centraron en tres acciones:

a) Diseño participativo de espacios públicos. Se trata de un programa de participación activa de la comunidad para transformar parques y áreas verdes. Se cuenta con un avance de 85%, con 22 parques intervenidos y 2 000 personas involucradas.

b) *Yá'axtal* (reverdecer). Se trata de un programa para generar interconexión en espacios públicos que contribuyan a mejorar las condiciones ambientales, sociales, patrimoniales y de movilidad. Consiste en un espacio de 32 hectáreas con vestigios arqueológicos, flora y fauna. Se han optimizado cinco parques.

c) Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS). Es un programa prioritario del gobierno de Mérida para mejorar la movilidad peatonal en zonas de alta demanda de servicios y transporte público en el centro de la ciudad. Se llevó a cabo una consulta ciudadana y se recibieron propuestas que se incluyeron en el programa.

Para hacer frente a la emergencia sanitaria, se creó el Programa Mérida nos Une, el cual, a través del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, trató de integrar redes sectoriales de acciones colaborativas para apoyar a la población más necesitada con productos alimenticios, de higiene personal, de salud, insumos médicos y de rehabilitación, juguetes, colchones y servicios de desinfección. Cuenta con 411 aliados de diversos sectores de la sociedad civil.

Como complemento a las acciones emprendidas, se contó con otros programas de actores externos, entre los cuales está el Programa Yucatán Unido en la Contingencia, el cual está a cargo de empresarios y recaudó y entregó material hospitalario a personal médico; el Programa Apoyo Mutuo Mérida, para la entrega de alimentos y artículos de primera necesidad, además de apoyo psicológico durante la pandemia; el de Cocinas Comunitarias para proporcionar alimentos en colonias vulnerables.

A pesar de estas acciones, en Mérida se experimentó una situación de crisis sanitaria, económica y social, como en el resto de las ciudades del país y del mundo. Los principales factores que contribuyeron a generar estas condiciones fueron: la densidad de población debido a los nuevos desarrollos inmobiliarios en la periferia de la ciudad, principalmente en la zona sur, en donde el crecimiento urbano ha sido descontrolado; otro fue la habitabilidad de las viviendas, cuyas características arquitectónicas no corresponden con las necesidades de la población local en cuanto a tamaño, distribución y tipo de espacios; el acceso a hospitales y unidades de cuidados intensivos se concentraban en el centro de la ciudad y eran más escasos en la zona conurbada; el índice de marginación es mayor en la zona sur que en el área periférica; por lo anterior, se identifica que el centro de la ciudad tiene una vulnerabilidad alta, pero en la periferia es crítica, es decir, las condiciones son más precarias y tuvieron mayores dificultades para enfrentar la pandemia (Salmerón y Hernández, 2020; Torres-Pérez, 2021).

Varios comentarios pueden surgir de los datos e información presentada hasta el momento. La pandemia de la COVID-19 fue más crítica en las ciudades grandes o zonas metropolitanas, en donde la densidad de población es mayor y, por tanto, la proximidad generó más contagios, Mérida no fue la excepción. La coordinación entre los gobiernos locales fue mínima o inexistente para encontrar soluciones a los problemas generados por la crisis sanitaria, en donde las principales directrices fueron trazadas por el gobierno federal y, en segundo lugar, por los gobiernos estatales. La actuación de las organizaciones de la sociedad civil estuvieron limitadas por las restricciones impuestas para evitar los contagios, y las acciones de los gobiernos locales fueron mínimas, de acuerdo con la magnitud de los problemas urbanos.

Con la pandemia se exacerbaron los problemas de las ciudad de Mérida respecto a los niveles de pobreza, acceso a la educación, salud y servicios públicos, empleo e informalidad, entre otros. Los avances logrados en los ODS antes de la pandemia se vieron mermados con la crisis sanitaria, por lo que la desigualdad social, territorial y económica se acrecentó. La gobernanza urbana en la ciudad se dificultó por la falta de actividades presenciales y de continuidad laboral, no obstante, aumentó su actividad en las redes sociales.

Tanto en Mérida como en otros gobiernos locales del país se ha trabajado en la consecución de los ODS antes y después de la pandemia de

la COVID-19, no obstante, los retos han aumentado y se han experimentado cambios, ajustes y complementos en el avance de la Agenda 2030. Hace falta que en la revisión de los avances en los contextos locales se incorpore la visión local del territorio, la cual no está delimitada por las cuestiones político-administrativas, sino por las relaciones e intercambios que se dan de manera cotidiana, y en donde comparten una contigüidad de elementos económicos, sociales y ambientales que imponen una dinámica distinta y ponen de manifiesto el fenómeno metropolitano en el país, para lo cual se requieren soluciones complejas para problemas complejos.

## REFLEXIONES FINALES

La Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana y el Programa ONU-HÁBITAT han reconocido la relevancia de la participación de los gobiernos locales en el cumplimiento de los ODS. Si bien no son los únicos actores locales, su involucramiento es esencial al estar a cargo de la recepción y atención de las demandas de sus habitantes. Al ser el gobierno el más cercano a la población, sus acciones definen los alcances y limitaciones del desarrollo local.

En México, el contexto de los gobiernos locales es amplio y complejo. Al existir un gran número de ciudades que concentran a la mayor parte de la población a lo largo del país, las problemáticas se tornan difíciles de atender debido a la alta heterogeneidad que muestran al interior y con otros gobiernos locales.

Asimismo, la existencia de zonas metropolitanas, en donde la autoridad sigue siendo el gobierno municipal y hay pocos elementos normativos que promuevan la cooperación, los gobiernos locales siguen trabajando de manera aislada con pocas experiencias de colaboración.

Ante la pandemia de la COVID-19 y sus efectos en la vida y los espacios urbanos, las ciudades se convirtieron en las mayores concentradoras de casos debido a las condiciones de proximidad en las viviendas, a la necesidad de recorrer grandes trayectos en transporte público y a la existencia de grandes zonas marginadas con espacios insuficientes o deficientes para desarrollar las actividades diarias, que se vieron comprometidas por la necesidad, antes no existente, de combinar el trabajo, la

escuela, las labores domésticas y de cuidado, para todos los integrantes de la familia, al mismo tiempo.

Sin duda, resulta relevante seguir trabajando en las prioridades identificadas en cada ciudad para trabajar por los ODS, las cuales serán distintas en cada caso, con el propósito de transitar a ciudades más justas, inclusivas, resilientes y sostenibles. El desarrollo local es un factor central para lograrlo y, aunque las particularidades en cuanto a recursos y capacidades han hecho la labor más difícil, los esfuerzos deben continuar para fortalecer las alianzas y aprovechar las potencialidades de los territorios en beneficio de su población.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Uruguay: Taurus.
- Alburquerque, F. (2002). *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.
- Alburquerque, F. (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. Buenos Aires: OIT (Cuaderno de capacitación núm. 1, serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad).
- Banco Mundial (2020). *COVID-19: impacto en la educación y respuestas de política pública*. Grupo Banco Mundial.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 2, 11-27.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, 86.
- Cámara de Diputados (2016). *Ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano*. México: Autor.
- Cámara de Diputados (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Autor.
- CONEVAL [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social] (2018). *Informe de la pobreza en los municipios de México, 2015*. México, Autor.
- Farinós J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11-32.
- Giglia, A. (2020). Repensar las ciudades desde el encierro doméstico. En G. Delgado y D. López (eds.), *Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la*

- investigación urbana y las políticas públicas*. Plataforma de conocimiento para la investigación urbana. DOI: 10.5281/zenodo.3894075
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. Londres: Penguin Books.
- Glaeser, E. y Joshi-Ghani, A. (2014). Rethinking cities. En E. Glaeser y A. Joshi-Ghani, *The urban imperative*. India: Oxford University Press.
- H. Ayuntamiento de Mérida (2021). *Primera revisión local voluntaria. Alcances y retos de la Agenda 2030 en el municipio de Mérida 2021*. Mérida: H. Ayuntamiento de Mérida, Cooperación Alemana y GIZ.
- INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía] (2019). *Censos económicos 2019. Resultados definitivos*. México: Autor.
- INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía] (2020). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2020*. México: Autor.
- Krueger, R. y Buckingham, S. (2009). Creative-City scripts, economic development, and sustainability. *Geographical Review*, 99(1), 3-17.
- Musterd, S. y Gritsai, O. (2009). Creative and knowledge cities: Development paths and policies from a European perspective. *Built Environment*, 35(2), 173-188.
- OIT [Organización Internacional del Trabajo] (2020). *México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos*. Organización Internacional del Trabajo.
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2017). *La nueva agenda urbana*. Quito: ONU-HÁBITAT III.
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Autor.
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2020). *Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19*. Autor.
- ONU-HÁBITAT [Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos] (2021). *Actividades normativas y operacionales de ONU-Hábitat, incluida la presentación de informes sobre las actividades programáticas de ONU-Hábitat en 2021 y la ejecución de subprogramas, programas emblemáticos y actividades de cooperación técnica, e información actualizada sobre la respuesta del Programa a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

- Orihuela, I. (2011). Gobiernos locales y municipios. En P. Riguzzi y J. Sobrino (coords.), *Historia general ilustrada del Estado de México* (vol. 6). México: Gobierno del Estado de México/El Colegio Mexiquense.
- Orihuela, I. (2020). Ciudades sostenibles y alianzas en México. En C. Ayala y G. Sosa (coords.), *Alianzas para el desarrollo y la implementación de la Agenda 2030*. México: Instituto Mora.
- Orihuela, I. et al. (2015). *Estudios metropolitanos: actualidad y retos*. México: Instituto Mora.
- Orihuela, I. y Sobrino, J. (2019). Conformación e importancia de las zonas metropolitanas. En J. Sobrino y V. Ugalde, *Desarrollo urbano y metropolitano en México* (pp. 79-170). México: COLMEX.
- Porras, F. (2018). Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana. *Open Insight*, 9(15), 11-44.
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] (2014). *Discussion paper, governance for sustainable development integrating governance in the Post 2015 development framework*. Nueva York: PNUD.
- Salmerón, O. y Hernández, M. (2020). Atlas de vulnerabilidad urbana ante el COVID-19 en las zonas metropolitanas de México. Zona Metropolitana de la Ciudad de Mérida, Yucatán. México: UNAM. DOI: <http://dx.doi.org/10.14350/atlas.13.covid.merida>
- Satterthwaite, D. (2016). Successful, safe and sustainable cities: towards a New Urban Agenda. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 19, 3-18.
- SDSN [Sustainable Development Solutions Network] (2015). *Cómo implementar los ODS en las ciudades. Un manual introductorio para quienes trabajan en el ámbito del desarrollo urbano sostenible*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- SEDESOL-CONAPO-INEGI (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDESOL-CONAPO-INEGI.
- Somoza, J. (2013). Gobernanza urbana, competitividad y procesos de renovación en las ciudades medias españolas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 61, 47-66.
- Torres Pérez, M. E. (2021). Habitabilidad de la vivienda mínima y las ciudades en pandemia mundial: COVID-19 en Mérida, México. *Revista INVI*, 36(102), 352-383. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000200352>
- UNSSC [United Nations System Staff College] (2018). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Bohn: UNSSC Knowledge Centre for Sustainable Development.

Unikel, L. (1976). *El Desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.

## OTRAS FUENTES

Orihuela, I. (2017). Desarrollo económico local y competitividad de las ciudades en México. En I. Orihuela et al. (coords.). *Desafíos urbanos y metropolitanos en México y el mundo*. México: Instituto Mora.

# ACCIÓN POR EL CLIMA Y DESARROLLO: LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO COMO ELEMENTO DEL DESARROLLO LOCAL EN LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES DE LA REGIÓN DE “EL CARIBE”

Mireille Linares Valencia

## INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incorpora de manera transversal en casi la totalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y en varias de sus metas, la protección al medioambiente como pilar de ese compromiso internacional. Como parte del pilar medioambiental, la acción por el clima está presente en algunas metas de los ODS enfocados a la reducción de la pobreza, o a los procesos de producción y consumo sustentables, incluso a los del desarrollo local (por ejemplo, el ODS 11 sobre “ciudades y comunidades sostenibles”).

Con la finalidad de ofrecer una reflexión sobre el vínculo entre la adaptación al cambio climático y el desarrollo local, específicamente responder a la pregunta ¿de qué manera se puede vincular el enfoque de adaptación al cambio climático –como ventana de oportunidad– y el desarrollo local de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo que integran la región de “El Caribe”?, el primer apartado de este escrito describe conceptos que se consideran relevantes para la construcción de un argumento sistemático y coherente, sobre todo ante el reto de crear una vinculación particularmente compleja tratándose de conceptos estudiados por diversas epistemologías. El segundo apartado brinda una vinculación del concepto de adaptación al cambio climático y el desarrollo local. Esto es a través de la descripción de un modelo de desarrollo local adaptativo.



El último apartado propone una manera en que se puede asociar el enfoque de adaptación al cambio climático y el desarrollo local de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de “El Caribe”. Igualmente, se ofrece un análisis de algunas recomendaciones (Leclerc y Morales, 2019; Mycoo y Donovan, 2017) que buscan estimular la acción local por el clima previendo impactos climáticos en el corto y mediano plazos, aplicando un proceso de desarrollo territorial sostenible a escala local en la región comentada.

A manera de reflexión final, se considera que el concepto de desarrollo local adaptativo, cuando se le entiende como un medio para abordar el riesgo de desastres que enfrentan diversas poblaciones, ofrece una base conceptual sólida sobre la cual elaborar estrategias para mejorar las oportunidades de vida de la población más vulnerable y en condición de pobreza; para eficientar la sostenibilidad a largo plazo de las comunidades y sus ecosistemas, y para reducir los riesgos relacionados con los déficits de adaptación al cambio climático, de manera que los hallazgos se puedan generalizar a otras islas o Estados Insulares del planeta.

## CAMBIO CLIMÁTICO Y CALENTAMIENTO GLOBAL

El cambio climático antropogénico es definido desde diversas perspectivas que atienden sus características y, en algunas ocasiones, sus causas. Específicamente, el artículo 1° de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) lo define como un “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición atmosférica y que se suma a la variabilidad natural del clima observada en periodos de tiempo comparables” (ONU, 1992, p. 3). Así, la CMNUCC contrasta “el cambio climático atribuible a actividades humanas y la variabilidad del clima atribuible a causas naturales” (IPCC, 2014, p. 129).

Con base en diversas definiciones institucionales,<sup>1</sup> es posible construir una definición propia del concepto de cambio climático antropogénico:

<sup>1</sup> Definición propia, retomando diversas definiciones institucionales del Anexo II: Glosario del Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2014); del sitio oficial de la Secretaría General de la Organización Meteoroló-

es la medición de variaciones estadísticamente significativas del estado medio del clima por causas atribuibles a la actividad humana y la percepción de que el clima ha cambiado a lo largo de la historia más reciente del planeta Tierra –a partir de la Revolución Industrial hasta la fecha– por forzamientos externos (antropogénicos) que alteran la composición atmosférica o el cambio de uso de suelo. De manera que, la generación de electricidad, el consumo de combustibles fósiles (como la gasolina o el diésel), la producción del cemento para la construcción, la eliminación de la vegetación (entendida como cambio de uso del suelo), así como la producción de alimentos y de otros bienes y servicios para consumo humano, generan una gran cantidad de gases de efecto invernadero (GEI), principalmente dióxido de carbono, los cuales –según expertos– son los causantes del reciente aumento en las temperaturas medias globales del aire sobre la superficie terrestre (Linares, 2020, p. 30).

Por otra parte, respecto al calentamiento global, este “denota el aumento gradual, observado o proyectado, de la temperatura global en la superficie de la Tierra. [Se entiende] como una consecuencia del forzamiento radiactivo provocado por las emisiones antropogénicas [de GEI]” (IPCC, 2014, p. 129).

Con base en el Quinto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, el calentamiento global es “el aumento a largo plazo de la temperatura media del sistema climático de la Tierra. Es un aspecto primordial del cambio climático, demostrado por la medición directa de la temperatura y de varios efectos del calentamiento” (IPCC, 2013, p. 4).

Para este escrito, se concibe al calentamiento global como el incremento de las temperaturas de la superficie terrestre y su aumento proyectado, causado por actividades humanas. Al igual, se asume que el cambio climático incluye tanto al calentamiento global como los efectos en el clima, que inducen a fenómenos perturbadores (por ejemplo, precipitaciones, heladas, huracanes, o sequías) con impactos observados (por ejemplo, aumento del nivel del mar, entre otros) y los desastres asociados (alteraciones graves en el funcionamiento normal de una comunidad o una sociedad debido a fenómenos físicos).

---

gica Mundial (OMM, 2020) y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (ONU, 1992).

*Desastres como consecuencia del calentamiento global*

Ahora bien, retomando la idea de que el cambio climático incluye tanto al calentamiento global como sus efectos en el clima, y provoca fenómenos climáticos con estragos visibles y los desastres asociados, cabe enunciar algunos de los impactos observados hasta el momento.

Al respecto, destacan impactos tales como: el aumento de la temperatura promedio y máximas de la superficie terrestre (olas de calor, incendios); el aumento del nivel del mar; la acidificación de los océanos; la transformación irreversible de los ecosistemas; el aumento de los fenómenos climáticos perturbadores (precipitaciones, heladas, huracanes o sequías); el aumento de la probabilidad de cambios climáticos bruscos e impredecibles; la reducción de la cantidad y la calidad de agua potable; la interrupción de los sistemas de producción de alimento; el cambio en vectores de las plagas y las enfermedades, así como el aumento de la movilidad humana (desplazamiento interno forzado, migraciones y refugiados climáticos), por mencionar los más citados (recopilado de IPCC, 2013; IPCC, 2014).

Para esta subsección también resulta relevante enunciar que, respecto al término “desastre”, el IPCC (2014) ofrece una definición detallada:

la alteración grave del funcionamiento normal de una comunidad o una sociedad debido a fenómenos físicos [naturales, ambientales o climáticos] peligrosos que interactúan con las condiciones sociales vulnerables, dando lugar a efectos humanos, materiales, económicos o ambientales adversos generalizados que requieren una respuesta inmediata a la emergencia para satisfacer las necesidades humanas esenciales, y que puede requerir apoyo externo [o cooperación] para la fase de la recuperación (p. 131).

La definición anterior introduce el tema de las acciones que se visualizan permisibles a fin de atender el calentamiento global y los impactos o desastres asociados al clima. En ese sentido, existen dos estrategias establecidas por expertos y por la comunidad internacional para atacar las causas y los efectos de la problemática que representa el cambio climático antropogénico para los seres humanos y el planeta. Atento a esto,

la adaptación y la mitigación son estrategias complementarias para reducir y manejar los riesgos climáticos. Para el IPCC, si en los próximos de-

cenios se reducen sustancialmente las emisiones de GEI, se pueden lograr disminuciones de dichos riesgos<sup>2</sup> en el siglo XXI. Asimismo, si se amplían las perspectivas de una adaptación efectiva climática, se pueden reducir los costos y los retos derivados de los desastres asociados a corto y mediano plazo, así como contribuir para que las trayectorias del desarrollo local sean resilientes al clima (p. 17).

Respecto a la estrategia de adaptación al cambio climático, el mismo Panel Intergubernamental define tal adaptación como “las iniciativas y medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos reales o esperados de un cambio climático” (IPCC, 2007, p. 89). Para el IPCC, existen diferentes tipos de adaptación, como: la preventiva (tiene lugar antes de que ocurran los cambios); la reactiva (tiene lugar en el momento en que ocurre el cambio); la autónoma (espontánea, no constituye una respuesta consciente u organizada) y la planificada (responde a un proceso racional de políticas deliberadas, pronóstico de cambios y evaluación de alternativas) (IPCC, 2014, p. 128).

De la estrategia de adaptación para reducir riesgos para los sistemas humanos ante los efectos reales o esperados del cambio climático, la gestión del riesgo de desastres se aplica como medida factible y aplicable. Sin embargo, en un escenario donde las políticas públicas (por ejemplo, políticas integrales destinadas a reducir la vulnerabilidad de la sociedad y los ecosistemas frente a los efectos del cambio climático, o políticas destinadas a fortalecer la resiliencia y resistencia de los sistemas naturales y humanos) no son capaces de frenar la pobreza y el rezago social, el cambio climático agravaría los grados de marginación preexistentes, pues los costos asociados a los impactos de un nuevo desastre agregarían los índices de pobreza y rezago preexistentes.

Respecto a la estrategia de mitigación para el cambio climático, el Panel Intergubernamental lo define como la intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de GEI, así como para

<sup>2</sup> Los riesgos son las “consecuencias eventuales en situaciones en que algo de valor [activos] está en peligro y el desenlace es incierto. Se representa como la probabilidad de acaecimiento de fenómenos o tendencias peligrosas multiplicada por los impactos en caso de que ocurran. [...] Se refiere a las posibilidades, con resultado incierto, de que ocurran consecuencias adversas para la vida; los medios de subsistencia; la salud; los ecosistemas y las especies; los bienes económicos, sociales y culturales; los servicios (incluye los ambientales), y la infraestructura (IPCC, 2014, p. 137).

reducir las fuentes de otras sustancias que pueden contribuir directa o indirectamente a la limitación del cambio climático, por ejemplo, la reducción de las emisiones de partículas en suspensión que pueden alterar directamente el balance de radiación (como el carbono negro) o las medidas de control de las emisiones de monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles y otros contaminantes que alteran la concentración de ozono troposférico, el cual tiene un efecto indirecto en el clima (p. 135).

Cabe resaltar que, en el nivel local, existen condiciones específicas donde se insertan las relaciones entre las personas o grupos de personas. Dichas condiciones derivan de la historia, la cultura, la sociedad, el medio ambiente, la política, la economía, donde las personas no sólo están en riesgo debido a su exposición a un peligro o amenaza, sino también por la marginalidad y patrones cotidianos de interacción social, de organización o de acceso a los recursos. En un contexto de cambio climático, en lo local se agrava el grado de pobreza y rezago preexistentes, pues los costos asociados a los impactos del cambio intensifican los índices correspondientes.

La siguiente subsección ejemplifica la relevancia de atender el tema de la pobreza, el medio ambiente y la acción por el clima de manera conjunta. En ese sentido, existen diversos ODS que están directa o indirectamente vinculados con las estrategias de adaptación y de mitigación encaminadas a la lucha contra el cambio climático.

#### *ODS y metas asociadas con la acción por el clima*

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible existen cuatro ODS específicos que explícitamente abordan el tema climático: el ODS 1 “fin de la pobreza”, el ODS 2 “hambre cero” y el ODS 11 “ciudades y comunidades sostenibles” incluyen una meta explícitamente relacionada con acciones de adaptación o de mitigación ante el cambio climático. El ODS 13 “acción por el clima”, incluye cinco metas que explícitamente invocan acciones de adaptación y de mitigación al cambio climático. Esto, además de ser evidencia de la transversalidad del pilar ambiental a lo largo del plan de acción que dicha Agenda representa, da cuenta de la relevancia

de atender el cambio climático como problemática que amenaza la vida de los seres humanos y del planeta.

Por otra parte, existen otros seis ODS que abordan indirectamente el tema climático. El ODS 6 “agua limpia y saneamiento”, el ODS 14 “vida submarina”, y el ODS 15 “vida de ecosistemas terrestres” incluyen al menos una meta indirecta no explícitamente relacionada con acciones de adaptación ante el cambio climático. Es decir, hacen referencia a ciertas labores que contribuyen a la atención de impactos climáticos en el sistema hídrico, así como en los ecosistemas marinos y terrestres, tales como las sequías, las inundaciones, la acidificación de los océanos, o los incendios forestales.

Igualmente, el ODS 7 “energía asequible, no contaminante” y el ODS 12 “producción y consumo responsables” incluyen al menos una meta indirecta no explícitamente relacionada con acciones de mitigación ante el cambio climático. Esto es al referirse a la incorporación de tecnologías de energía limpia o a fuentes renovables, y a la eliminación de contaminantes, incluyendo subsidios para la utilización de combustibles fósiles, considerados como principal fuente productora de GEI y su influencia en el calentamiento global.

En el caso del ODS 17 “alianza para lograr los ODS” la relación tampoco es explícita, aunque sí es vinculante, por tratarse de un objetivo que engloba todos los demás objetivos. De manera que este objetivo apunta hacia el aumento del apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad para respaldar los planes nacionales de implementación de los ODS, o mejorar las alianzas entre múltiples interesados para apoyar el logro de los ODS, lo cual también contribuye a la acción por el clima. El cuadro 1 resume la relación entre los ODS y la acción por el clima.

Como se puede deducir en el cuadro 1, existen metas en la mayoría de los ODS que hacen referencia explícita o implícita a acciones de adaptación o mitigación ante el cambio climático. En el caso del ODS 17 la relación no es explícita, aunque sí inclusiva. Esto permite percibir la coherencia en la transversalidad del tema medioambiental en la estructura y en el contenido específico de la Agenda 2030, manifestándose como pilar central para la acción en favor de la supervivencia de la humanidad y del planeta.

Si bien las expectativas sobre el alcance de las metas de la Agenda 2030, incluyendo la acción por el clima, son puntuales y ambiciosas, resulta interesante observar el nivel local de las comunidades humanas, a

## Cuadro 1. Relación entre los ODS y las metas vinculadas con la acción por el clima

*Objetivo de Desarrollo Sostenible*

*Metas específicas vinculadas directa o indirectamente con la acción por el clima*

ODS 1, fin de la pobreza	Meta 1.5. Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.
ODS 2, hambre cero	Meta 2.4. Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo.
ODS 6, agua limpia y saneamiento	Meta 6.4. Aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua. Meta 6.6. Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos. Meta 6.a. Ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización.

*Objetivo de Desarrollo Sostenible*

*Metas específicas vinculadas directa o indirectamente con la acción por el clima*

ODS 7, energía asequible, no contaminante

Meta 7.2. Aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas. Meta 7.a. Aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias.

ODS 11, ciudades y comunidades sostenibles

Meta 11.b. Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral del riesgo de desastres a todos los niveles.

ODS 12, producción y consumo responsables

Meta 12.c. Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a comunidades afectadas.



ODS 13, acción  
por el clima

Meta 13.1. Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países. Meta 13.2. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales. Meta 13.3. Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana. Meta 13.a. Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de movilizar conjuntamente cien mil millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible. Meta 13.b. Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

ODS 14, vida  
submarina

Meta 14.3. Minimizar y abordar los efectos de la acidificación de los océanos, incluso mediante una mayor cooperación científica a todos los niveles.

ODS 15, vida  
de ecosistemas  
terrestres

Meta 15.3. Luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con efecto neutro en la degradación de las tierras.

*Objetivo de Desarrollo Sostenible*

*Metas específicas vinculadas directa o indirectamente con la acción por el clima*

ODS 17, alianza para lograr los ODS

Meta 17.9. Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los ODS, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular. Meta 17.16. Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los ODS en todos los países, particularmente los países en desarrollo.

Fuente: elaboración propia, rescatando extractos puntuales de la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (ONU, 2015) y del sitio oficial de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 objetivos para transformar nuestro mundo” (ONU, 2022). Dichos extractos refieren a las metas vinculadas explícitamente con el ODS 13 “acción por el clima”. En el caso de los ODS 6 “agua limpia y saneamiento”, 7 “energía asequible, no contaminante”, 12 “producción y consumo responsables”, 14 “vida submarina” y 15 “vida de ecosistemas terrestres”, la relación no es explícita, aunque las metas sí refieren a ciertas acciones de adaptación y de mitigación ante el cambio climático. En el caso del ODS 17 “alianza para lograr los ODS”, la relación tampoco es explícita, aunque sí vinculante por tratarse de un acuerdo que engloba los demás objetivos (ONU, 2015, pp. 17-31).

fin de identificar si existe coherencia conceptual entre la Agenda 2030, la implementación y los avances de los ODS, las políticas públicas y la proyección de acciones de actores locales que permitan la materialización del alcance de esos objetivos. De conformidad con las dos estrategias para reducir y manejar los riesgos climáticos, por la razón de que es poco probable que se alcancen en el futuro inmediato las metas y compromisos para la reducción de GEI (estrategia de mitigación), así como por la evidencia científica y fáctica de que los impactos climáticos en diverso grado, hoy por hoy, ya están alcanzando las diversas regiones del planeta, este escrito se enfocará en la estrategia de adaptación. El siguiente apartado describe brevemente un modelo de adaptación local para atender la problemática.

## ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO LOCAL

De conformidad con la evidencia científica (IPCC, 2021) y el conocimiento fáctico, los efectos negativos asociados con el cambio climático en las actividades económicas, en las condiciones sociales y en los ecosistemas, son cada vez más tangibles. El ritmo en que se manifiestan los desastres climáticos deja poco tiempo para que los países y sus comunidades puedan adaptarse. El “cambio de paradigma procura, de manera urgente, no sólo enfocarse en procesos globales y a largo plazo, sino también adoptar un enfoque que incluya procesos de adaptación con acciones locales y de corto plazo” (Leclerc y Morales, 2019, p. 1).

Así, los procesos de desarrollo local adquieren relevancia ante la urgencia de adaptación al cambio climático. Agrawal y Lemos (2015) introducen un concepto de desarrollo local adaptativo, mismo que contiene “los riesgos del cambio climático sin influir negativamente en el bienestar de los seres humanos y de los ecosistemas mediante el uso de incentivos, instituciones e intervenciones de políticas con base en la información para abordar los componentes de los riesgos climáticos” (p. 185). Los siguientes subapartados resumen dicho concepto y el modelo correspondiente.

*El concepto de desarrollo local adaptativo*

El concepto de desarrollo adaptativo fue propuesto por Agrawal y Lemos en el año 2015. Posteriormente, dicha significación fue perfeccionada por Leclerc y Morales en el año 2019, a partir de la necesidad de vincular tanto la adaptación al cambio climático (destacando la importancia del crecimiento económico, la equidad y la sostenibilidad) como el desarrollo (con énfasis en la contención del riesgo de desastres). Sobre esta base, para este escrito también se analizaron otros autores que vinculan el cambio climático y el desarrollo local (Carrillo, 2011; Heras et al., 2021; Kirschbaum et al., 2016), con el fin de definir un modelo amplio y acorde con los retos que enfrentan los Estados y las comunidades que integran la región objeto de estudio.

En primera instancia, hay que subrayar que tanto la adaptación al cambio climático como el desarrollo son conceptos de difícil vinculación, ya que se estudian desde epistemologías distintas. Agrawal y Lemos (2015) sugieren separar ambos conceptos en el contexto del cambio climático, centrándose en los riesgos y la gestión del riesgo de desastres, considerando esta diferencia como sustancial, pues “los riesgos del cambio climático están redefiniendo lo que pueden lograr las políticas de desarrollo” (p. 185).

Para dichos autores, el desarrollo adaptativo tiene como objetivo integrar la economía política de los riesgos en los cálculos del bienestar social para determinar cuántos y qué tipos de riesgos son socialmente aceptables en la extensa gama de impactos climáticos. A su vez, este tipo de desarrollo requiere la conceptualización de los tipos de riesgos, sus componentes y su importancia, así como las posibles estrategias para abordarlos, tales como escenarios climáticos futuros y debates sobre las respuestas sociales apropiadas, incluyendo el análisis de confianza, de responsabilidad, de consentimiento y de conflicto, ausente en los actuales debates políticos del desarrollo (p. 186).

De manera que el desarrollo adaptativo es diferente de los paradigmas de desarrollo anteriores porque las estrategias de desarrollo ahora deben considerar explícitamente los riesgos asociados con el cambio climático y abordar los déficits de adaptación persistentes, además de centrarse en la pobreza, la desigualdad y la escasez de los recursos naturales (p. 186). Con base en esta breve explicación del concepto, el siguiente subapartado describe el modelo respectivo.

*El modelo de desarrollo local adaptativo*

Como se mencionó brevemente en el subapartado anterior, el modelo de desarrollo local adaptativo apunta a reenfocar tanto la adaptación (destacando la importancia del crecimiento, la equidad y la sostenibilidad) como el desarrollo (destacando la mitigación de riesgos). El modelo parte de la premisa de un reenfoque del modelo de desarrollo local debido a la creciente variedad y variabilidad de los fenómenos climáticos, los cambios en la probabilidad de eventos extremos, los cambios climáticos más sutiles, la exposición creciente de activos valorados por los seres humanos y las tensiones resultantes en los sistemas humanos, sociales y ecosistémicos.

Para Agrawal y Lemos (2015), “el desarrollo adaptativo va más allá de incorporar las preocupaciones climáticas en las carteras de políticas de desarrollo a través de instrumentos tecnocráticos como el análisis de costo-beneficio o las evaluaciones de impacto” (p. 186). El modelo parte de los riesgos climáticos, indicando cómo las opciones de políticas de desarrollo pueden contener los riesgos y reducir los déficits de adaptación que enfrentan los hogares, las comunidades y los gobiernos. Sugieren que, “además de la probabilidad cambiante y/o la frecuencia e intensidad potencialmente mayor de los eventos meteorológicos y climáticos negativos, los riesgos son una función de los valores de los activos expuestos a tales eventos y la capacidad de los hogares y grupos sociales para prepararse y responderles” (p. 186).

La figura 1 muestra un esquema ilustrativo que conecta los componentes específicos de los riesgos sociales y climáticos con las posibles intervenciones del desarrollo local adaptativo, con base en las dimensiones de las instituciones, los incentivos y la información.

Con base en el modelo anterior, Leclerc y Morales (2019) definen el desarrollo local adaptativo como “la transformación equitativa de la sociedad y de los ecosistemas a través de vías de desarrollo resilientes al clima, con la implementación de acciones que incorporan el desarrollo sostenible, la resiliencia socioecológica y la adaptación al cambio climático” (p. 3). Para estos y otros autores (Carrillo, 2011; Heras et al., 2021; Kirschbaum et al., 2016), es necesario articular otros marcos teóricos importantes para el desarrollo local con el fin de definir un concepto más

amplio y acorde con los retos actuales y específicos de la región de América Latina y el Caribe.

El siguiente subapartado reflexiona sobre una región con alta vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático: “El Caribe”. Por diversos factores físicos, económicos y sociales relevantes, el presente escrito considera a esta zona geográfica como preferente para la acción por el clima. Igualmente, dada su condición prioritaria, básicamente por estar constituida de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo,<sup>3</sup> se considera un buen ejemplo para la aplicación del modelo de desarrollo local adaptativo enunciado previamente.

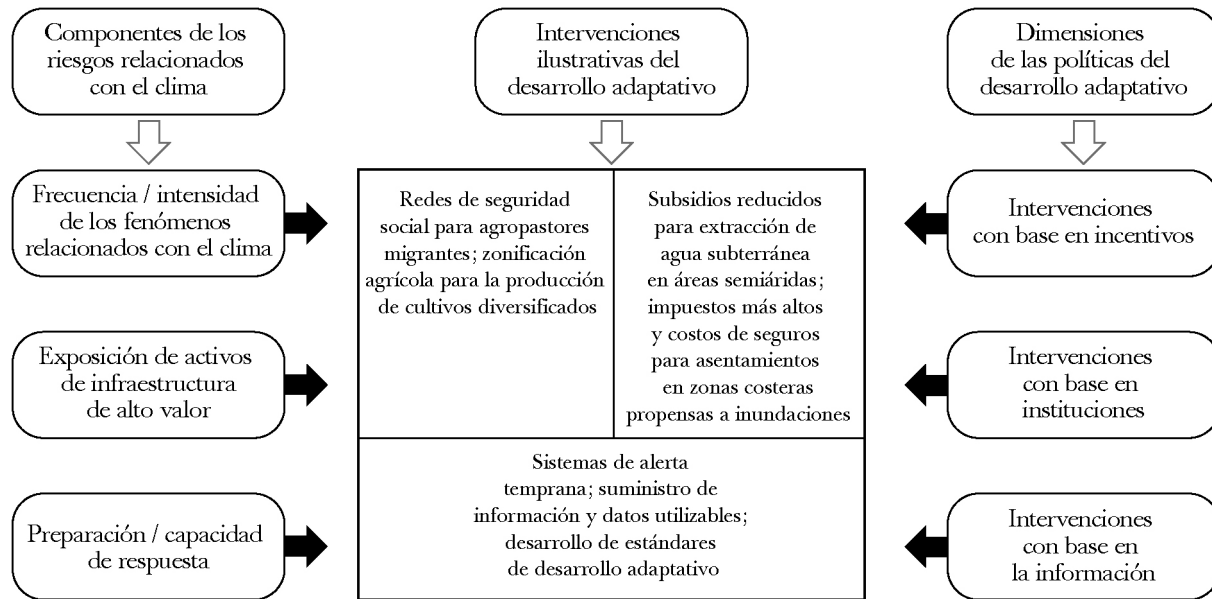
### PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES DE LA REGIÓN DE “EL CARIBE”

El Informe del IPCC del 2021 aborda la comprensión física del sistema climático de manera actualizada, reuniendo los últimos avances en climatología y combinando diversas líneas de evidencia, observaciones, procesos y modelos de simulación climática mundiales y regionales.

En la sección del Atlas de dicho Informe se da mayor atención a la información regional, a fin de contribuir en la valoración de las consecuencias de la emergencia climática. En ese sentido, en “El Caribe” se reporta una confianza media en el aumento proyectado de la sequía agrícola a un nivel de calentamiento de 2 °C en comparación con el periodo base de 1850-1900 (resumen para tomadores de decisión, p. 24), también se proyecta un número medio mayor de días al año con temperatura máxima superior a 35 °C (resumen técnico, p. 150). Los modelos proyectan aumentos de precipitación en 30% (capítulo 8, p. 69), y preci-

<sup>3</sup> Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de la región de “El Caribe” fueron reconocidos como un grupo de países que enfrentan altas vulnerabilidades físicas, económicas y sociales específicas, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992. Estos Estados enfrentan limitaciones en sus esfuerzos de desarrollo sostenible. Cuentan con recursos naturales escasos; pequeños mercados internos y fuerte dependencia hacia mercados externos y remotos; altos costos de energía, de infraestructura, de transporte, de comunicación y de servicios; largas distancias para acceder al flujo del comercio internacional; volúmenes de tráfico internacional bajos e irregulares; poca resiliencia a los desastres climáticos; poblaciones en crecimiento; alta volatilidad del crecimiento económico; oportunidades limitadas para el sector privado y extensa dependencia de sus economías en su sector público; y entornos naturales frágiles (UN-OHRLS, 2022).

Figura 1. Modelo de desarrollo local adaptativo



Fuente: Traducción propia de la figura “riesgos climáticos y respuestas de desarrollo adaptativo”, misma que ilustra la manera en que las dimensiones de política en atención a los riesgos climáticos con base en instituciones, en incentivos y en la información se conjuntan para generar intervenciones concretas de desarrollo adaptativo (Agrawal y Lemos, 2015, p. 186).

pitaciones más frecuentes e intensas en relación con los niveles preindustriales (capítulo 11, p. 11).

Con base en ese contexto, las preguntas de investigación que surgen para atender la emergencia climática en la región objeto de estudio son: ¿de qué manera se puede vincular el enfoque de adaptación al cambio climático –como ventana de oportunidad– y el desarrollo local de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo que integran la región de “El Caribe”? Asimismo, ¿de qué manera se puede estimular la acción local por el clima previendo impactos climáticos en el corto y mediano plazos, permitiendo aplicar un proceso de desarrollo territorial sostenible a escala local en la región en comento?

Se considera relevante seleccionar a la región de “El Caribe” como área objeto de análisis por considerarla un área de alta vulnerabilidad y de alto riesgo ante los impactos climáticos. La reflexión gira en torno a que en esta zona geográfica existen factores de vulnerabilidad físicos, económicos y sociales relevantes.

En relación con los factores físicos, “El Caribe” es una región conformada por el mar Caribe, sus islas y las costas que rodean a este mar. En la zona existen islas pertenecientes a las Antillas menores (por ejemplo, Trinidad y Tobago) y a las Lucayas (por ejemplo, Bahamas)<sup>4</sup> donde 80% de su superficie total terrestre se encuentra por debajo del nivel del mar. Esto último agravaría la afectación en sus territorios ante un escenario de incremento del nivel del mar como consecuencia del cambio climático (Reyer et al., 2017, p. 1601).

Igualmente, en la región persisten asentamientos humanos en zonas identificadas como vulnerables o de alto riesgo ante deslaves o inundaciones. Dichos riesgos, en un escenario de mayor intensidad y frecuencia de fenómenos hidrometeorológicos, se agravaría aún más el impacto observado en sus comunidades y asentamientos humanos (Reyer et al., 2017).

<sup>4</sup> Propiamente, los Pequeños Estados Insulares de la región de “El Caribe” son: Antigua y Barbuda, Barbados, Cuba, Dominica, Haití, Jamaica, República Dominicana, Granada, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, así como Trinidad y Tobago. También se suele considerar a Bahamas pese a que esta isla pertenece al archipiélago de las Lucayas (no ubicada en el mar Caribe, sino en el Atlántico Norte). Para este escrito se incluye a Bahamas por representar igualmente una isla de alto riesgo ante los impactos climáticos, y porque los hallazgos de este análisis son generalizables a otros Estados Insulares.



Sobre los factores económicos, de conformidad con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021), en la región al igual que en el resto de América Latina se han discutido ampliamente los impactos de la pandemia por el SARS-CoV-2, misma que ha profundizado problemas estructurales de desigualdad, informalidad y pobreza. “El Caribe” es una región en desarrollo gravemente afectada tras dicha pandemia, con factores de riesgo, tales como: la densidad poblacional, el hacinamiento, la falta de acceso a servicios básicos, la deserción escolar, las desigualdades en educación en línea y la sobrecarga en el trabajo de cuidado no remunerado.

En el informe citado de la CEPAL se afirma para “El Caribe” un aumento en los índices de pobreza y pobreza extrema. Se estima un estancamiento del coeficiente de Gini, que mide la desigualdad de ingresos. Así, “la desigualdad se profundiza en términos de empleo e ingresos laborales. El índice de Gini empeora aún con medidas anunciadas [para la recuperación] en [dos punto nueve por ciento]” (p. 18). Todo ello se suma al aumento de la vulnerabilidad de la población donde la cifra de personas en la línea de pobreza se incrementa hasta tres veces (p. 19).

Respecto a los factores sociales, en la región existen múltiples elementos de índole político, cultural, ideológico, educativo e institucional que pueden influir el grado de vulnerabilidad de las poblaciones humanas. Los mismos, al manifestar aspectos negativos (por ejemplo, ineptitud, corrupción, mala educación, resistencia al cambio o patrones culturales restrictivos por género), influyen en la toma de decisiones, en la opinión y en el actuar de las autoridades, de la población y de los involucrados ante escenarios de eventos climáticos extremos.

### *Incorporación del modelo de desarrollo local adaptativo en “El Caribe”*

De acuerdo con el modelo de desarrollo local adaptativo,

lo “local” se entiende como territorios o espacios subnacionales organizados, con significación económica, política, social, con singulares medios de vida, con identidad propia, con sus propios procesos, relaciones y dinámicas. [...] El “desarrollo local” es una construcción territorial, [para] promover el crecimiento de todas las aristas que lo constituyen, y dotarlo de diferentes atributos que pueden ser normativos, de infraestructura,

organizacionales, financieros y, [...] de recursos humanos empoderados (Leclerc y Morales, 2019, p. 3).

En ese sentido, las dimensiones sociales, económicas y ambientales del modelo sugieren una población resiliente y empoderada, capaz de construir vías de desarrollo resilientes al clima, según sus especificidades territoriales, sus necesidades y dinámicas de gobernanza, inclusive su cultura e idiosincrasia (p. 3). Más específicamente,

una cultura de toma de decisiones con base en evidencias científicas, [...] en procesos alineados con las agendas políticas nacionales e internacionales, y el apalancamiento de recursos; en particular, con relación a: 1) los ODS planteados en la Agenda 2030, los cuales presentan metas integradas que abarcan la esfera económica, social y ambiental; 2) el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la resiliencia, y 3) el Acuerdo de París, el cual establece medidas para la reducción de las emisiones de GEI, mediante las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND) (pp. 3-4).

Como también apuntan Agrawal y Lemos (2015), los actores, las organizaciones y las instituciones se complementan en el modelo enunciado. Más aún, para Leclerc y Morales (2019),

los gobiernos locales deben de ser proactivos en la búsqueda de mecanismos para [...] implementar procesos de gestión adaptativa y desarrollar medidas innovadoras de adaptación. La sociedad civil [debe] tener expresión y participación para debatir, deliberar y consensuar las decisiones y las políticas públicas; es decir, que haya una gobernanza incluyente con enfoque de cogestión. Los actores del sector privado aportan [...] experiencia, conocimientos, equipos, tecnologías e inversiones. [...] La cooperación internacional y la academia son oportunidades para el apoyo técnico y financiero, y son claves para el intercambio de experiencias, para el fortalecimiento de las instituciones públicas y para la participación en arenas internacionales (p. 4).

Lo interesante del modelo es que se puede generalizar y aplicar en el análisis no sólo a los Pequeños Estados Insulares de la región objeto de estudio, sino también a otras islas o Estados Insulares, mediante cinco

recomendaciones –para el fortalecimiento de capacidades y las fases de diagnóstico, de planeación, de implementación, así como de evaluación y monitoreo de proyectos y actividades para el desarrollo local adaptativo– propuestas por Leclerc y Morales (2019, pp. 6 y 7):

a) Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales y de las comunidades en temas de desarrollo sostenible, adaptación al cambio climático y gestión integral del riesgo de desastres. Para apoyar estas capacidades, a escala regional se publicó un Plan de Acción del Caribe sobre la Salud y el Cambio Climático 2019-2023 (OPS/OMS, 2019). Asimismo, existe información sobre herramientas para la detección de riesgos climáticos y de desastres, proporcionada por el Grupo del Banco Mundial (BM, 2022) que prevén la construcción de capacidades para las islas Antillas Mayores (Cuba, Haití, Jamaica, República Dominicana) y las islas Antillas Menores (Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, incluyendo Bahamas, aunque esta última isla pertenece al Archipiélago de las Lucayas).

b) Condiciones habilitadoras en la fase de diagnóstico. Las herramientas para la detección de riesgos climáticos y de desastres de los Pequeños Estados Insulares de “El Caribe”, al igual que herramientas similares de otros Estados, prevén el mapeo e identificación del contexto territorial, de los riesgos climáticos y de la vulnerabilidad local; la incorporación de indicadores económicos y de desarrollo humano; el reconocimiento de escenarios climáticos y las necesidades vinculadas, y la identificación de actores clave para el proceso de adaptación. El mayor reto de diagnóstico en esas herramientas es que, ante situaciones de desastre catastrófico e irreversible, aún falta prevenir la posibilidad de un “desplazamiento humano controlado” de una localidad costera amenazada por el aumento del nivel del mar hacia otros territorios.

c) Condiciones habilitadoras en la fase de planificación. La planificación también es un reto para los Pequeños Estados Insulares, otras islas y Estados de “El Caribe”. Se carece de un enfoque holístico del desarrollo territorial sostenible, que considere diversas problemáticas ambientales y de escasez de recursos en lugar de abordar el tema climático de manera aislada. Los planes de adaptación climática deben ser revisados periódicamente, lo cual es una limitante ante la precariedad constante en la que se encuentran inmersos los gobiernos de la región.

Igualmente, el enfoque preventivo, si bien es abordado en las herramientas para la detección de riesgos climáticos y de desastres, en la realidad aún dista de ser una práctica permanente, ya que en la mayoría de los eventos climáticos documentados permea el enfoque reactivo. Aún falta mucho trabajo para crear una cultura de “anticipación”, con análisis de escenarios y simulacros participativos locales que permitan soluciones innovadoras [por ejemplo, en Costa Rica ya existen instrumentos financieros o seguros agrícolas previendo el impacto climático y disminuyendo así la vulnerabilidad de su territorio (BM, 2022)].

Condiciones habilitadoras en la fase de implementación de proyectos o actividades. Como se ejemplifica en el Plan de Acción del Caribe sobre la Salud y el Cambio Climático 2019-2023 (OPS/OMS, 2019), en la región se prevé la implementación de proyectos piloto de adaptación al cambio climático, incluyendo la generación de mecanismos de empoderamiento para la participación ciudadana en la gobernanza local (p. 8), y la estimulación de una cogestión adaptativa. A su vez, dicho plan prevé el fomento de alianzas institucionales público-civil-privadas locales, regionales, nacionales e internacionales para facilitar el acceso al financiamiento en materia de cambio climático (p. 11).

Condiciones habilitadoras en la fase de evaluación y monitoreo. Tanto el Plan de Acción del Caribe sobre la Salud y el Cambio Climático 2019-2023, como las herramientas para la detección de riesgos climáticos y de desastres, prevén la elaboración de planes de contingencia y el desarrollo de una estrategia de comunicación empática con la población sobre el riesgo de desastres y las acciones de adaptación pertinentes. Sin embargo, un reto evidente para “El Caribe” es mantener canales de información continuos en relación con los procesos y con las lecciones aprendidas derivadas de los eventos climáticos que ya han enfrentado sus territorios. Gestionar el conocimiento para la retroalimentación de los procesos locales; implementar un sistema de “seguimiento de la adaptación ante el cambio climático”, así como compartir, replicar y promover las experiencias de desarrollo local adaptativo a través de redes formales e informales seguirá siendo una recomendación plausible y un proceso en construcción en general para todos los Estados de “El Caribe”.

*Evidencia y/o factores de articulación a escala local de la implementación de la Agenda 2030 y avances de los ODS, así como del modelo de desarrollo local adaptativo en “El Caribe”*

De acuerdo con un estudio específico (Mycoo y Donovan, 2017) existe evidencia de que los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo que conforman la región de “El Caribe” son un caso particular para el desarrollo local adaptativo, debido a sus vulnerabilidades únicas y particulares y debido a los déficits en el alcance de las metas derivadas de la Agenda 2030 (competencia por la cooperación internacional; capacidad limitada de recursos humanos locales; participación limitada del sector privado; duplicación de esfuerzos; cambio en las administraciones políticas; cambio en las prioridades que retrasan la implementación de proyectos, o falta de voluntad o toma de decisiones en materia de adaptación al cambio climático) (p. 23), así como los factores económicos que los provocan (CEPAL, 2021), incluyendo los asociados a la pandemia por el SARS-CoV-2.

La evidencia arroja proyectos en diferentes Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (por ejemplo, Bahamas, Barbados, Jamaica o Santa Lucía), enfocados a: la planificación para la adaptación al cambio climático, mediante políticas locales de monitoreo, desarrollo de datos y sistemas de información; la mejora de la capacidad de adaptación al cambio climático, mediante el establecimiento de comités nacionales de cambio climático (atendiendo a la gobernanza del desarrollo local), de programas de divulgación pública y de evaluaciones de vulnerabilidad y capacidad; la implementación de planes de desarrollo local con resiliencia, a través de la creación de capacidad institucional, la aplicación subnacional de programas nacionales de adaptación y la promoción de la financiación local; la protección costera para la adaptación local al cambio climático, a través de políticas para mejorar los servicios ecosistémicos en las zonas costeras y la promoción de la gestión integral de riesgos de desastres en esas áreas; la implementación de estrategias locales de gestión integral de desastres en zonas urbanas, mediante políticas públicas focalizadas; así como la financiación de respuestas iniciales al desastre (p. 103).

Los autores Mycoo y Donovan (2017) coinciden en la definición de una agenda de desarrollo local adaptativo en alineación con la Agenda 2030 y la acción por el clima. Dicha agenda atiende problemas en capacidades y creación de valor a través de políticas públicas, tales como:

Medidas mixtas de adaptación (protección, adaptación y retiro; enfoques con base en ecosistemas; conservación de humedales, cuencas hidrográficas y arrecifes de coral); planificación espacial e integrada (trabajo en todos los sectores y escalas y en diferentes niveles de gobierno; promoción de un perfil de resiliencia local y ciudadana; revisión de la zonificación, los códigos de construcción y los estándares de infraestructura); resiliencia climática en infraestructura urbana costera (fortalecimiento de las defensas costeras para proteger carreteras, aeropuertos o puertos); priorización de la inversión; mejora de la preparación para acceder y utilizar fondos y seguros climáticos (capacitación de los recursos humanos para acceder a los sistemas financieros internacionales y a los fondos de seguros); incorporación de políticas de reducción del riesgo de desastres en los planes de adaptación al cambio climático (locales o ciudadanos); gobernanza y desarrollo de capacidades institucionales (fortalecimiento de capacidades para que los profesionales adopten tecnologías innovadoras para la adaptación al cambio climático en localidades o ciudades costeras; sistemas de gestión, monitoreo y evaluación del riesgo de desastres; adquisición de datos utilizando sistemas de información, drones, entre otros) (p. 23).

La agenda de desarrollo local adaptativo en alineación con la Agenda 2030 y la acción por el clima que se describe en el párrafo anterior, es general y ambiciosa. En ese sentido, cabe acotar el análisis al caso de un Pequeño Estado Insular en Desarrollo que ejemplifique la realización de esfuerzos de adaptación al cambio climático.

El caso de Barbados ofrece lecciones importantes en el uso de la ingeniería costera para proteger las costas suroeste y oeste con ciudades o localidades más desarrolladas, donde la erosión de los suelos y las inundaciones son comunes. Diversos actores interesados aplicaron presión política para mantener la línea costera a fin de absorber la energía de las olas y minimizar dicha erosión e inundaciones, en lugar de utilizar la reubicación controlada de las comunidades humanas locales por temor a las pérdidas de propiedad o la falta de compensación económica (p. 79).

Barbados proporciona un ejemplo de construcción de resiliencia incorporando la gestión de cuencas a la planificación y gestión de la costa. Esto es abordando problemas, tales como el agotamiento de los manglares, la degradación de los arrecifes de coral, las inundaciones costeras y la erosión, desde una perspectiva integrada (Mycoo y Donovan, 2017, p. 85). Más aún, los proyectos de resiliencia muestran un énfasis creciente

en la implementación de códigos de construcción, el desarrollo de plataformas de datos para monitorear el cambio climático y evaluar el riesgo para las ciudades o localidades, el financiamiento de seguros y la adaptación al cambio climático, y el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo a nivel de ciudad y de localidades (p. 132).

Cabe resaltar que, el caso de Barbados también presenta déficits de adaptación al cambio. Al igual que otros Estados insulares, deberá fortalecer un marco para la gobernanza local que mejore las interacciones entre productores de conocimiento (academia, comunidad, empresas, organizaciones no gubernamentales); actores o usuarios del conocimiento (beneficiarios), y las autoridades locales en colaboración con otros socios (sector privado, agencias de cooperación internacional, organismos internacionales). Esto es con el fin de aumentar la conciencia y el conocimiento de las comunidades locales sobre el riesgo de desastres, el cambio climático y el impacto de las acciones y actividades humanas en su territorio y las áreas costeras (p. 155).

## CONCLUSIÓN

El modelo de desarrollo local adaptativo promueve un paradigma de desarrollo territorial sostenible con especial atención en la gestión integral del riesgo de desastres, la resiliencia y la adaptación al cambio climático. Los procesos de desarrollo local, de políticas públicas y de adaptación tienen elementos compatibles y complementarios, a pesar de que su escala y temporalidad son distintas y dependen de factores específicos de cada territorio.

El concepto de desarrollo local adaptativo, cuando se le entiende como un medio para abordar el riesgo de desastres que enfrentan diversas poblaciones, brinda una base conceptual sólida sobre la cual elaborar estrategias para mejorar las oportunidades de vida de la población más vulnerable y en condición de pobreza; para mejorar la sostenibilidad a largo plazo de las comunidades y sus ecosistemas, y para reducir los riesgos relacionados con los déficits de adaptación al cambio climático. La idea del desarrollo local adaptativo llama la atención sobre la naturaleza dinámica, no lineal, e inclusiva de los peligros que representa el cambio climático.

Pensar en el desarrollo local también debe incluir una perspectiva de gestión integral del riesgo de desastres y de gobernanza del riesgo. El caso de los Pequeños Estados Insulares de “El Caribe” ejemplifica la preocupación compartida ante los efectos del calentamiento global, así como la incorporación de diversas estrategias del modelo de desarrollo local adaptativo, mejor sustentadas en sus planes regionales o nacionales de adaptación climática. Sin embargo, aún quedan pendientes retos y ventanas de oportunidad que deben ser atendidas a la brevedad a fin de enfrentar en mejores condiciones eventos climáticos extremos cada vez más intensos y frecuentes.

Finalmente, las recomendaciones del modelo de desarrollo local adaptativo permiten enfatizar que los hallazgos en la región objeto de este análisis pueden generalizarse a otras islas o Estados insulares. Se deben examinar las causas estructurales, la naturaleza y la concepción que las poblaciones locales tienen de los riesgos climáticos. Sólo así, se podrá atender eficientemente el rescate de vidas humanas y la reducción de costos económicos, sociales y ambientales que provocan las catástrofes asociadas con los fenómenos climáticos. Desastres que, hoy por hoy, ya están afectando el bienestar de los seres humanos y de los ecosistemas del planeta, tal como lo evidencia la región de “El Caribe”.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Agrawal, A. y Lemos, M. (2015). Adaptive Development. *Nature Climate Change*, 5, 185-187. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/276457773\\_Adaptive\\_development](https://www.researchgate.net/publication/276457773_Adaptive_development)
- BM [Banco Mundial] (2022). “Climate change knowledge portal for development practitioners and policy maker” en sitio oficial. Nueva York: BM. Recuperado de <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/antigua-and-barbuda>; <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/bahamas> <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/Barbados>; <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/Cuba>; <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/Dominica>; <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/dominican-republic>; <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/grenada>; <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/Haiti>; <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/Jamai>



ca; <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/st-kitts-and-nevis>; <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/st-lucia>; <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/st-vincent-and-grenadines>; <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/trinidad-and-tobago>

- Carrillo, E. (2011). Cambio climático y desarrollo local. Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local. España: Red de la Unión Iberoamericana de Municipalistas y Fundación Andaluza Nuevo Mundo. Recuperado de <https://dhls.hegoa.ehu.es/documents/4527>
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2021). Panorama social de América Latina 2020. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- Heras, F., Cruz, M., Caro, E., Bolívar, R. y Muñoz, P. (2021). La adaptación al cambio climático como elemento de desarrollo local. España: Red Española de Ciudades por el Clima. Recuperado de [https://www.redciudades-clima.es/sites/default/files/2021-05/Guia%20Taller%20Adaptacion%20al%20Cambio%20Climatico\\_web.pdf](https://www.redciudades-clima.es/sites/default/files/2021-05/Guia%20Taller%20Adaptacion%20al%20Cambio%20Climatico_web.pdf)
- IPCC [Panel Intergubernamental de Cambio Climático] (2007). Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: R. K. Pachauri y A. Reisinger (directores de la publicación)]. Ginebra: IPCC. Recuperado de [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4\\_syr\\_sp.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_sp.pdf)
- IPCC [Panel Intergubernamental de Cambio Climático] (2013). Summary for policymakers. En T. Stocker, D. Qin, G. Plattner, M. Tignor, S. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P. Midgley (eds.), *Climate change 2013: The physical science basis. Contribution of working group i to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5\\_SPM\\_FINAL.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5_SPM_FINAL.pdf)
- IPCC [Panel Intergubernamental de Cambio Climático] (2014). Anexo II: Glosario. En K. J. Mach, S. Planton y C. von Stechow (eds.), *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los grupos de trabajo i, ii y iii al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo principal de redacción, R. K. Pachauri y L. A. Meyer

- (eds.)] (pp. 127-141). Ginebra: IPCC. Recuperado de [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf)
- IPCC [Panel Intergubernamental de Cambio Climático] (2021). AR6 Climate change 2021: The physical science basis. Ginebra: IPCC. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>
- Kirschbaum, C. et al. (2016). Cambio climático y desarrollo local. Argentina: Instituto de Investigación en Luz, Ambiente y Visión/Organismo Regulador de Seguridad de Presas/Instituto de Ecología Regional/ Facultad de Arquitectura y Urbanismo/Centro de Innovación e Investigación para el Desarrollo Educativo, Productivo y Tecnológico. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59255>
- Leclerc, G. y Morales, M. (2019). Adaptación al cambio climático y desarrollo local: una propuesta frente a la urgencia. Proyecto LatinoAdapta (s. n.), 1-9. Recuperado de [http://www.cambioclimaticoydecisiones.org/wp-content/uploads/2019/10/PolicyBreif\\_DesarrolloLocalyAdaptacion\\_2019.pdf](http://www.cambioclimaticoydecisiones.org/wp-content/uploads/2019/10/PolicyBreif_DesarrolloLocalyAdaptacion_2019.pdf)
- Linares, M. (2020). Desplazamiento interno forzado y cambio climático: implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en Chiapas, México (Tesis de maestría). Instituto Mora, México.
- Mycoo, M. y Donovan, M. (2017). A Blue Urban Agenda. Adapting to climate change in the coastal cities of Caribbean and Pacific small island developing states. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/en/blue-urban-agenda-adapting-climate-change-coastal-cities-caribbean-and-pacific-small-island>
- OMM [Organización Meteorológica Mundial] (2020). Nosotros. Preguntas frecuentes, en sitio oficial. Ginebra: Secretaría General de la OMM. Recuperado de <https://public.wmo.int/es/preguntas-frecuentes-clima>
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Nueva York: ONU. Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2015). Resolución 70/1 de la Asamblea General “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015). Nueva York: ONU. Recuperado de [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S)
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2022). Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 objetivos para transformar nuestro mundo, en si-

- tio oficial. Nueva York: ONU. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- OPS/OMS [Organización Panamericana de la Salud y Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud] (2019). Plan de acción del Caribe sobre la salud y el cambio climático 2019-2023. Washington, D. C.: OPS y OMS. Recuperado de [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/38566/OPSCDE19007\\_spa.pdf?sequence=17](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/38566/OPSCDE19007_spa.pdf?sequence=17)
- Reyer, C. et al. (2017). Climate change impacts in Latin America and the Caribbean and their implications for development. *Regional Environmental Change*, 17(6), 1601-1621. Recuperado de <https://digital.csic.es/handle/10261/185579>
- UN-OHRLLS [Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo] (2022). Acerca de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, en sitio oficial. Nueva York: UN-OHRLLS. Recuperado de <https://public.wmo.int/es/preguntas-frecuentes-clima>

# LAS CONTRIBUCIONES DE UN CAMPUS UNIVERSITARIO EN LA TRANSICIÓN A LA SOSTENIBILIDAD. LA EXPERIENCIA DE BASURA CERO EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Nancy Merary Jiménez Martínez

## INTRODUCCIÓN

La gestión de los residuos es un elemento importante de la sostenibilidad, al cual los campus universitarios pueden hacer una contribución importante: dando ejemplo de cómo pueden manejarse los residuos sólidos urbanos en una organización pública de gran tamaño y articulando un modelo que optimice el manejo de residuos en el ámbito local. En el campus Morelos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), desde 2016 se implanta el Programa de Manejo Integral de Residuos Sólidos Universitarios con Enfoque Basura Cero, que es la respuesta universitaria para cumplir con los objetivos 11 y 12 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, el primero referido a la construcción de ciudades y comunidades sostenibles y el segundo concerniente a la producción y consumo responsable, ambos orientados a impulsar la gestión ecológicamente racional de los residuos a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medioambiente.

El propósito del capítulo es sistematizar esta experiencia de gestión de residuos en el campus universitario, como una oportunidad para formular soluciones innovadoras a partir de la articulación de diversos actores locales en Cuernavaca, un municipio donde la problemática de los residuos ha sido constante en los últimos años.

## UNIVERSIDAD Y AGENDA 2030

El sector educativo es uno de los pocos que pueden sostener, promover y contribuir concretamente a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 (Mori Junior, Fien y Horne, 2019). Entre las organizaciones que lo conforman, las universidades se encuentran en una posición privilegiada, pues sus contribuciones pueden hacerse desde dos ámbitos; el primero es propiamente el formativo e implica dotar a las generaciones futuras de las habilidades, el conocimiento y la comprensión necesarios para responder a los desafíos de la sostenibilidad, así como desarrollar investigaciones que permitan avizorar cómo avanzar en los ODS (Blasco, Brusca y Labrador, 2021); el segundo tiene que ver con su capacidad de movilizar su *expertise*, capacidades y liderazgo para poner en práctica, en su vida interna y externa, esquemas de prácticas sostenibles (Mori Junior, Fien y Horne, 2019), por lo que el segundo ámbito de contribuciones universitarias es la construcción de modelos de sostenibilidad aplicables a sí mismas y replicables a otros espacios. Esto significa que la consecución de los ODS debe asumirse como una tarea transversal a las funciones sustantivas de la universidad: la investigación, la docencia y la extensión universitaria.

En este sentido, el llamado que la Agenda 2030 hace a la universidad le demanda dos elementos fundamentales: un esfuerzo para ofrecer a la sociedad conocimientos e innovaciones, así como habilidades para enfrentar los desafíos de la sostenibilidad; y una transformación profunda que oriente sus tareas sustantivas hacia los ODS, lo que precisa tanto de la implantación de políticas internas como de renovar su liderazgo para implicar a otros en dicha tarea. En otras palabras, la Agenda 2030 reta a la universidad a ir más allá de su papel tradicional de crear y difundir conocimiento, esto es, de avanzar en la capacidad técnica, y la anima a construir verdaderas oportunidades de futuro y a comprometerse a defender ciertos valores y ética, es decir, a construir una capacidad moral entre la sociedad.

En este contexto, en el que las universidades deben constituirse como espacios multiplicadores de la implantación de la Agenda 2030, una revisión de la literatura apunta que hay cuatro áreas principales en las que estas organizaciones pueden contribuir a los ODS: investigación, educación, operaciones y gobernanza, y liderazgo externo (SDSN, 2017).

En cuanto a la investigación, se menciona que todas las tareas investigativas deben tener como punto de origen y objetivo principal a la sociedad, esto significa que debe privilegiarse la investigación con incidencia y que los temas de pesquisa deben orientarse hacia el estudio de los ODS, de manera que se apoye al desarrollo de capacidades científicas para y con la sociedad. Por su parte, la educación debe orientarse hacia el desarrollo sostenible (Shiel, Smith y Cantarello, 2020) e incluirse, inmediata y permanentemente, como un asunto transversal a todos los planes de formación curriculares.

En lo referente a la gobernanza y las operaciones, se apunta que las estructuras de gobierno universitario deben alinearse hacia los principios de sostenibilidad, mientras que todas las acciones de la vida universitaria cotidiana deben hacerlo hacia la implantación de prácticas sostenibles, por ejemplo, a través de iniciativas de campus verdes, campañas de reciclaje, de uso eficiente de la energía y del agua, para fomentar la equidad de género, etcétera.

Finalmente, en lo concerniente al liderazgo externo se convoca a las universidades a convertirse en promotoras del desarrollo sostenible, abrir oportunidades para el diálogo y la colaboración entre las partes interesadas, así como promover temas y valores más allá de intereses corporativos.

Sin embargo, aunque para algunas universidades la sostenibilidad se ha vuelto un objetivo central y utilizan el marco de los ODS como una hoja de ruta para alcanzarla (Ceulemans, Molderez y Van Liedekerke, 2015), en la práctica hay pocos avances en la integración de los ODS en las estrategias de gestión internas (Lozano et al., 2015).

Como elementos que obstaculizan el compromiso universitario con la Agenda 2030 se han identificado: la falta de apoyo de la gerencia universitaria para desencadenar cambios profundos para facilitar la cooperación y organización entre actores (James y Card, 2012), la falta de conciencia y preocupación entre la comunidad, la falta de tecnología apropiada y la dificultad de institucionalizar la sostenibilidad en la universidad debido a su naturaleza transdimensional (Universidad de Siena, 2017). Pero también se han señalado como elementos que dinamizan la transición hacia la sostenibilidad universitaria a la participación de los actores y la disposición de recursos humanos y financieros para desplegar el proceso (Kioupi y Voulvoulis, 2020), el liderazgo en todos sus niveles (Purcell, Henriksen y Spengler, 2019), la inclusión de los ODS

en sus planes estratégicos, la elaboración de estrategias de sostenibilidad para lograr los ODS (Purcell, Henriksen y Spengler, 2019) y la colaboración entre universidades (Körffgen et al., 2019).

De tal suerte que estas resonancias entre las universidades y los ODS significan que en la relación hay tensiones, pero también hay potencialidades para emprender esta acción de naturaleza formativa y transformativa hacia el desarrollo sostenible.

A continuación, se presenta el caso del programa Manejo Integral de Residuos Sólidos Universitarios con Enfoque Basura Cero (MIRSUBO) que se desarrolla en el campus Morelos de la UNAM.

## EL PROGRAMA BASURA CERO

El campus Morelos de la UNAM se ubica en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, y está integrado por seis entidades académicas: el Instituto de Ciencias Físicas (ICF)<sup>1</sup>; el Instituto de Biotecnología (IBt); el Centro de Ciencias Genómicas (CCG); el Instituto de Energías Renovables (IER)<sup>2</sup>; el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM); la Unidad Cuernavaca del Instituto de Matemáticas (UCIM) y una dependencia administrativa, la Coordinación de Servicios Administrativos del Campus. Actualmente el campus Morelos tiene una población aproximada de 2 000 personas. La comunidad se conforma principalmente por académicos (investigadores de tiempo completo y técnicos de apoyo a la investigación) y estudiantes de posgrado.

En 2015 se invitó al consejo de dirección del Campus Morelos a sumarse a una iniciativa para evaluar la gestión medioambiental del campus, cuyos resultados arrojaron que una de las áreas de mayor impacto era el manejo de residuos, por lo que se recomendó implantar el programa de separación de residuos sólidos que la Estrategia para una Universidad Sustentable (ECOPUMA) del Programa Universitario de Medio Ambiente había iniciado en la Ciudad Universitaria, de tal suerte que el programa de manejo de residuos sólidos universitario con enfoque Ba-

<sup>1</sup> De las entidades académicas del campus, únicamente el Instituto de Ciencias Físicas (ICF) decidió no participar en el programa Basura Cero.

<sup>2</sup> Todas las entidades se localizan en el “campus norte”, excepto el IER, que se ubica fuera del campus en el municipio de Temixco.

sura Cero es, en parte, una “tropicalización” de dicha iniciativa, aunque debido a sus características poblacionales (tamaño y composición), los centros de investigación de vanguardia que lo conforman y su localización geográfica, el campus Morelos representó un espacio idóneo para implantar medidas más exigentes para el manejo de los residuos.

Esta invitación y la iniciativa que de ella se desprendió fue bien recibida en el campus, pues la ciudad de Cuernavaca, capital del estado, tiene entre sus problemáticas más importantes el manejo de los residuos. En 2006 sufrió la primera de múltiples y sucesivas crisis que ha tenido el servicio de aseo urbano. Ese año, luego del cierre del tiradero de Tetlama, en Temixco, donde por más de 30 años Cuernavaca y otros municipios morelenses depositaron su basura, el servicio de recolección fue suspendido, con lo que miles de toneladas de basura quedaron abandonadas en las calles. Al año siguiente, como respuesta a la crisis, los servicios de recolección y disposición final fueron concesionados a la empresa PASA, que abrió un confinamiento en Loma de Mejía, el cual violaba la normatividad ambiental en todos los aspectos concernientes a la ubicación y luego se demostró que también lo hacía en lo relativo a su funcionamiento. Después de 18 meses de operación, el basurero fue cerrado y a la concesionaria se le rescindió el contrato.<sup>3</sup> Esta decisión no sólo trajo otra crisis al municipio, sino que ha sumido al Ayuntamiento capitalino en un largo proceso jurídico contra PASA y las empresas concesionarias subsecuentes, ha disminuido sus capacidades para resolver el problema y ha mermado los recursos públicos.

En Cuernavaca todos los habitantes gozan del servicio de recolección, aunque no todos lo reciben con la misma frecuencia; el Ayuntamiento opera de manera conjunta con la Universidad Autónoma del Estado de Morelos una planta de compostaje municipal, pero el servicio no plantea la opción de una recolección diferenciada, de manera que los residuos orgánicos domiciliarios no pueden tratarse en dicha planta, y tampoco se cuenta con algún centro de acopio municipal al cual llevar los residuos reciclables para después enviarlos a procesos de reciclaje y aprovechamiento. En este territorio donde el manejo de residuos implica recolectarlos y depositarlos en un basurero, la respuesta que ofrece la

<sup>3</sup> A pesar de violar la normatividad ambiental y haber sido clausurado, el tiradero en Loma de Mejía fue reabierto en 2021 y hasta ahora continúa en operaciones.



universidad pública debe ser coherente con lo que enseña, eficiente en el logro del propósito e integral en la articulación de todos los elementos.

Por ello, en 2016 comenzó a implementarse el programa Manejo Integral de Residuos Sólidos Universitarios con Enfoque Basura Cero (MIRSU-B0), que es una estrategia de gestión medioambiental universitaria que persigue los siguientes objetivos: reducir el impacto de la disposición de residuos sólidos que genera el campus Morelos; ser ejemplo de compromiso con el ambiente; dignificar y modernizar el sistema de gestión de residuos del campus, y recuperar subproductos de los residuos para incorporarlos a cadenas de reciclaje.

Para tal efecto, el programa Basura Cero se asienta en cuatro procesos, que dan forma al manejo de residuos del campus:

### 1. Separación selectiva de residuos en la fuente.

Para garantizar que la población usuaria haga la separación de residuos en la fuente se retiraron los botes de basura de salones de clase, oficinas, cubículos, laboratorios y auditorios. Por ello, la población debe acudir a desechar sus residuos a las islas de separación internas, externas y botes de pasillo, que son dispositivos que permiten diferenciar, mediante contenedores de diferentes colores, cinco categorías de residuos: orgánicos alimenticios, en el bote verde; botellas de plástico en el bote azul; papel y cartón en el bote café; latas, vidrio y multicapa, en el bote amarillo; y otros residuos, basura, en el bote gris. Este esquema de separación se fundamenta en una estrategia de separación selectiva donde los residuos que se propone separar se acotan a aquellos que es posible reciclar en la región, es decir, la separación se orienta a los mercados de valorización disponibles.

Adicionalmente se colocaron otros tipos de contenedores para algunos residuos específicos como papeleras en los espacios de alta generación de residuos de papel, como los centros de cómputo o las áreas de impresión; para pilas y baterías, en los pasillos; para residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, en los centros de acopio; y en los sanitarios, un contenedor para los residuos higiénicos femeninos.

## 2. Recolección.

Este proceso se refiere a la actividad de recolección de residuos por parte del personal de intendencia del campus; sin embargo, se busca que dicha tarea conserve la distinción entre residuos reciclables valorizables, residuos alimenticios y otros residuos, producto de la separación primaria realizada por el usuario en las islas de separación.

Asimismo, esta tarea se coordina de forma diferenciada, de tal suerte que los residuos de los botes verde (orgánicos compostables) y gris (basura) se recolectan diariamente, mientras que los botes intermedios, correspondientes a los residuos valorizables (azul, café y amarillo), se recolectan cuando el contenedor alcanza 75% de saturación.

## 3. Acopio.

Esta actividad se lleva a cabo en los centros de acopio temporal construidos en cada una de las entidades académicas. En dichos sitios se depositan de forma ordenada y de manera temporal los residuos sólidos que fueron separados en la fuente por los usuarios y recolectados selectivamente por los trabajadores en la etapa anterior. Cabe destacar que estos espacios se mantienen abiertos, limpios y ordenados, pues son objeto de visitas de personas interesadas en el programa, y en el caso de la UCIM recibe los residuos sólidos de origen domiciliario traídos por dicha comunidad.

En estos lugares toma lugar una separación secundaria, realizada por un proveedor de servicios externo al campus, quienes corrigen los residuos que fueron erróneamente separados en origen, pesan los residuos e informan la cantidad de cada uno de los subproductos valorizables que se acopia en cada entidad.

## 4. Disposición final.

Esta etapa desemboca en tres vertientes. Primero, se cuenta con una estrategia para la disposición final de los residuos orgánicos del campus: los residuos alimenticios depositados en el bote verde son tratados en un proceso de compostaje dentro de los propios centros de acopio del cam-

pus, ahí se utilizan distintos composteros dependiendo del volumen de los residuos y de los espacios disponibles para tal fin dentro de las entidades. La composta resultante es utilizada en las áreas verdes del campus y es un producto ampliamente demandado por la comunidad universitaria; mientras que los residuos orgánicos de jardinería, producidos por las actividades de poda de árboles y desramas mayores se envían a la Planta Universitaria de Compostaje (PUC) de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), con quienes se estableció un convenio de colaboración; en dicho lugar los residuos orgánicos son triturados para elaborar la composta municipal. Una segunda salida para la disposición final es aquella que reciben los residuos sólidos separados selectivamente, que se envían a cadenas de reciclaje gracias a una colaboración que se estableció con la asociación civil Nosotros Reciclamos, quienes acuden a los centros de acopio, realizan la recolección de estos subproductos valorizables en el campus y los transfieren a empresas recicladoras locales y regionales. Finalmente, los residuos no valorizables (basura) son recolectados por el servicio municipal y enviados al sitio de disposición final del municipio de Cuernavaca.

Por otra parte, estos cuatro procesos del programa Basura Cero se apuntalan en tres dimensiones que articulan el núcleo de una gestión por procesos, es decir, con estas dimensiones se construye la gestión de residuos del campus:

*a)* La dimensión de la gestión institucional, que implicó colocar esta iniciativa del programa en la estructura organizacional del campus, para que fuera esta quien lo impulsara y desarrollara sus recursos de planeación estratégica y situacional y desde la cual se tomaran las mejores decisiones con base en el entorno. Se mencionó anteriormente que la decisión de impulsar esta iniciativa se tomó en el consejo de dirección del campus, que es el órgano colegiado de gobierno universitario más importante del campus y desde el cual se dieron los primeros pasos para conformar un equipo central, de naturaleza académico-administrativa, encargado del desarrollo de este proyecto.

*b)* La dimensión de gestión operativa y logística, que es el brazo ejecutor de la institucional, obliga a cubrir todos los niveles, todos los aspectos de la gestión y del manejo integral, esto es, a atender desde la prevención, la generación, las tres R (reducir, reutilizar y reciclar) y a organizar el manejo, interno y externo de los residuos, garantizando cumplir con los objetivos. Para desplegar esta dimensión operativa y logística, el equi-

po central se apoya en un equipo extendido, conformado por los secretarios administrativos y los responsables de servicios generales de las entidades participantes. Esta figura de gestión también ha sido innovadora en el tratamiento de asuntos de la administración operativa del campus.

c) La dimensión socioeducativa hace referencia a las actividades de difusión, comunicación, enseñanza, entrenamiento y capacitación para desarrollar las nuevas prácticas de manejo en la comunidad universitaria. El desarrollo de esta dimensión está a cargo del equipo central, quienes en su componente académico desarrollan todo tipo de recursos didácticos, basados en actividades de investigación para la formación de capacidades entre la comunidad universitaria.

Estas tres dimensiones van estrechamente relacionadas, lo que significa que el programa Basura Cero no es una ideología, ni una propuesta para crear infraestructura ambiental o una tarea de educación para la sostenibilidad, sino un proyecto integral que suma y articula todo ello.

## CONTRIBUCIONES DE BASURA CERO

A continuación, se exponen las contribuciones que ha tenido esta iniciativa universitaria en los ámbitos formativos y transformativos, así como en las cuatro áreas donde se espera que la universidad contribuya a la Agenda 2030: investigación, educación, operaciones y gobernanza, y liderazgo y extensión.

### *Ámbito formativo: investigación y educación*

La adopción de la sostenibilidad en las universidades tiene un carácter especial porque, en sus tareas de enseñanza e investigación, tiene el potencial de catalizar y acelerar transiciones sociales, incluida la sostenibilidad (Tangwanichapong et al., 2017), ya que es un agente de cambio que educa y capacita a nuevas generaciones, y porque en su tarea de extensión, fomenta un modelo cultural a seguir.

El programa Basura Cero encuentra en su dimensión socioeducativa una base sólida de apoyo y articulación. Por una parte, el programa se ha asentado en una estrategia de investigación-acción orientada hacia la comunidad del campus, sus prácticas, percepciones y disposiciones

para transitar hacia la sostenibilidad; y al mismo tiempo estas actividades científicas se han articulado con otras de caracterización y análisis del territorio en que se inserta el campus, a fin de identificar actores con quienes construir alianzas para avanzar en la gestión de residuos.

En el ámbito interno, la investigación-acción volcada hacia la comunidad universitaria ha servido para diseñar y ofrecer distintas estrategias de capacitación y entrenamiento, para facilitar la transición de las prácticas de manejo de residuos de una comunidad diversa y plural como la universitaria. Para este fin, se han diseñado instrumentos orientados tanto para el personal directamente involucrado con el proceso (peones, auxiliares de intendencia, jardineros), como para otros sectores universitarios (trabajadores administrativos, investigadores, estudiantes y funcionarios). Se trata del desarrollo de recursos didácticos que permitan difundir conocimientos sobre un tema relevante de la gestión del campus y un problema público que afecta al país, pero también orientados a ganar comprensión sobre las causas que lo originan y a construir las habilidades para manejarlo en nuestro ámbito más inmediato.

Para ello, se desarrollaron materiales y estrategias diferenciadas: pláticas masivas y extensas, “saloneo” con mensajes breves, campañas informativas por correo electrónico, redes sociales y también a través de los canales de difusión más clásicos, como los letreros en el campus. Algunos de estos materiales son de naturaleza muy técnica para atrapar a un sector altamente educado y otros más puntuales y sencillos. Entre estos materiales destaca, por su creatividad y relevancia, la difusión de textos de expresión artística, con los que se invitaba a relajar y a vencer las resistencias de adhesión al programa, como la “Crónica de Basura Cero”, en donde se abordaron, en forma anecdótica, los obstáculos que enfrentaba el programa y las críticas que recibía. Este instrumento de difusión, no convencional, consistió en un ejercicio autorreflexivo, científico y humanista propio de la máxima casa de estudios (García-Barrios, 2019) y culminó con la publicación de un libro de divulgación titulado *Crónicas de la basura universitaria*.

También desde la dimensión socioeducativa se desarrollaron estrategias de educación formal. El ejemplo más destacado fue un importante ejercicio de educación para la sostenibilidad en la universidad, que tomó forma en el Diplomado en Gestión Medioambiental Universitaria, enfocado en promover la autotransformación universitaria a partir del desarrollo de capacidades de un sector de la comunidad universitaria poco

atendido, pero con presencia permanente en el campus: los funcionarios, los administrativos y los empleados de confianza que formaban parte del equipo extendido. La formación de los principales actores administrativos involucrados en la implantación del programa no sólo buscaba incrementar la efectividad en el ámbito de los residuos, sino revalorar a este sector en la vida universitaria y destacar su importancia en la transición hacia la sostenibilidad.

En el ámbito externo, la investigación con incidencia ha consistido en la caracterización del sector de los residuos en el ámbito local, para conocer sus fortalezas y debilidades, para reconocer los obstáculos y los facilitadores que tiene la gestión de los residuos en una ciudad intermedia como Cuernavaca. Estas tareas han llevado al mapeo de actores clave con miras a identificar colaboradores potenciales para el despliegue de esta iniciativa de gestión medioambiental. Desde este ámbito se ha estudiado cómo avanzar concretamente en los ODS desde los espacios locales, por ello, derivado de estas tareas de investigación con incidencia ha sido posible la construcción de una red de colaboración al exterior del campus universitario; ejemplo de ello es la colaboración con “Nosotros Reciclamos” y el convenio con la Planta Universitaria de Compostaje (PUC) de la UAEM.

#### *Ámbito transformativo: operaciones y liderazgo*

Un campus universitario puede ser considerado un complejo ámbito de gestión por sus niveles de consumo de energía, agua, papel y otros recursos, así como por la cantidad de residuos que genera. En este sentido, el programa Basura Cero demuestra el compromiso del campus Morelos por asumir su responsabilidad institucional y emprender un esfuerzo por aplicar medidas técnicas y organizacionales para disminuir los impactos de sus instalaciones y operaciones cotidianas con el medioambiente en el manejo de sus residuos. Así lo demostró la decisión colegiada del consejo de dirección del campus, que dio impulso a esta iniciativa.

Los alcances de la implementación del programa Basura Cero han sido promisorios. Los resultados más sobresalientes se ubican en el aprovechamiento de la fracción orgánica de los residuos, la más problemática de tratar en los sistemas de manejo de residuos en México. Se calcula que con el programa Basura Cero, 80% de los residuos alimenticios y

100% de los residuos de jardinería han sido compostados; los primeros, en los centros de acopio de las entidades y los segundos en la planta universitaria de compostaje de la UAEM. Por otro lado, en cinco años de implantación se han recuperado más de 30 toneladas de subproductos reciclables.

Esto ha sido posible gracias a la articulación de las tres dimensiones: institucional, operativa y logística, y la socioeducativa, imbricadas en los cuatro procesos de manejo: separación en la fuente, recolección, acopio y disposición final. Lo cual ha posibilitado avanzar en la consecución de los objetivos de disminuir el impacto de la disposición de residuos sólidos que genera el campus Morelos, y recuperar subproductos de los residuos para incorporarlos a cadenas de reciclaje, debido a que los residuos manejados con el programa ya no fueron a parar a un basurero, sino que han sido objeto de otros tipos de aprovechamiento: el compostaje y el reciclaje.

Pero lo más importante es que el campus ha avanzado en el objetivo de convertirse en un ejemplo de compromiso con el ambiente y ha modernizado su sistema de gestión de residuos. Por ejemplo, a lo largo de estos años de implantación de Basura Cero, la percepción sobre la importancia de la separación de los residuos y de destinarlos a procesos de aprovechamiento ha incrementado entre la comunidad universitaria, lo mismo que el conocimiento y satisfacción que perciben con el programa (Jiménez-Martínez y López, 2021). Asimismo, se ha diseñado e instalado infraestructura específica para un manejo integral de residuos acorde a las necesidades y características del campus, como las islas de separación, los centros de acopio, las áreas de compostaje y los propios composteros, todo lo cual hace que quienes se encargan de las labores de intendencia del campus y quienes colaboran con las actividades de disposición final hayan visto dignificadas sus condiciones de trabajo, pues ahora realizan sus actividades en entornos más limpios y seguros.

El programa Basura Cero también ha sido un motor de impulso para la sostenibilidad de las operaciones del campus. Al requerir una importante participación de todos los miembros del campus, su implementación ha propiciado el surgimiento de nuevas estrategias de sostenibilidad universitaria en otros rubros, como son el agua, la energía, las compras, etcétera. En consecuencia, tres de las siete entidades del campus Morelos: el Instituto de Energías Renovables, la Coordinación de Servicios Administrativos y el Centro Regional de Investigaciones Mul-

tidisciplinarias, obtuvieron en 2017 y 2018 el Distintivo Ambiental Oro,<sup>4</sup> que es el reconocimiento al ejercicio de una gestión más responsable en términos ambientales, luego de aplicar una metodología que permite “evaluar el desempeño ambiental de cada una de las edificaciones de la UNAM de manera objetiva, precisa y continua y formular recomendaciones que ayuden a mejorar este desempeño ambiental” (Imaz, Gutiérrez, Peñalosa y Pérez, 2017, p. 143).

El Certificado Ambiental UNAM se basa en un sistema de créditos de cuatro estándares, el Sustainability Tracking, Assessment and Rating System (STARS); el Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental (LEED); el sistema de certificación de la construcción sustentable en el Distrito Federal; y los criterios para la adquisición de insumos de menor impacto ambiental de la UNAM; con los que califica cuatro componentes de la Estrategia EcoPUMA, conservación de energía, uso del agua, generación y manejo de residuos, y el cumplimiento de criterios de consumo responsable. De acuerdo con la evaluación, se clasifica a la entidad en tres niveles, “Básico”, “Azul” y “Oro”, y se entrega –junto con el certificado que tiene una validez de tres años– un documento detallado con los resultados y recomendaciones para mejorar el desempeño ambiental y, en su caso, alcanzar el siguiente nivel. El logro de un nivel de certificación requiere que las puntuaciones en los cuatro componentes correspondan al nivel deseado (Imaz, Ayala, Gutiérrez y González, 2015).

Con ello se apuntala que el programa Basura Cero ha sido un modelo para dinamizar internamente el desarrollo de prácticas más sostenibles, primeramente, enfocadas en el manejo de residuos, y posteriormente extensibles hacia otros ámbitos de la sostenibilidad universitaria.

<sup>4</sup> Tres de las cinco únicas entidades y dependencias universitarias galardonadas con este reconocimiento pertenecen al campus Morelos. De acuerdo con datos de la Dirección General de Atención a la Comunidad (2019) se han evaluado 1 082 inmuebles, 869 son de entidades universitarias y 34 de instituciones y organismos externos, como el Complejo Legislativo de San Lázaro (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión), edificios de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Teléfonos de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, las secretarías de Relaciones Exteriores y la de Educación Pública, así como la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe. Las otras entidades universitarias en obtener el Distintivo Ambiental Oro son el Instituto de Ciencias del Mar y Limnología y la Dirección General de Servicios Administrativos y Tienda UNAM. A finales de 2022, la Coordinación de Servicios Administrativos del campus y el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias refrendaron el distintivo oro por tres años más.



A su vez, por las colaboraciones y sinergias que el programa ha desarrollado, por ejemplo la colaboración con la asociación civil Nosotros Reciclamos y el convenio de colaboración con la Planta Universitaria de Compostaje de la UAEM, se puede afirmar que esta experiencia no sólo ha fortalecido la extensión universitaria y la vinculación comunitaria, sino que ha posibilitado que la universidad asuma su liderazgo a partir de construir un modelo que dinamiza a los actores locales y plantea soluciones innovadoras para otras organizaciones y otros territorios, más allá de la consecución de un objetivo de gestión medioambiental al interior del campus. En otras palabras, al desarrollar y proponer soluciones innovadoras en su interior, la universidad ofrece a la sociedad un modelo vivo de sostenibilidad.

### *Basura Cero y la pandemia por la COVID-19*

Desde el inicio de la pandemia se llamó la atención sobre la importancia del servicio de recolección de residuos como un servicio indispensable. En un país como el nuestro, donde el sistema de gestión está en crisis desde antes de la pandemia, atender al manejo de los residuos derivados de la emergencia sanitaria representó un desafío.

Los avances alcanzados en la gestión de los residuos sólidos en el campus Morelos permitieron sortear este reto con mayores capacidades que otras organizaciones. Por una parte, aunque muchas de las actividades universitarias se vieron suspendidas, otras continuaron, sobre todo en los centros de investigación donde se abocaron al estudio del SARS-CoV-2, como el Instituto de Biotecnología o el Centro de Ciencias Genómicas, por lo que el manejo de residuos no se suspendió.

Por otra parte, las actividades socioeducativas continuaron y se extendieron al manejo de residuos en casa, pues se desarrollaron dos manuales, uno de separación de residuos y otro para la elaboración de composta casera, además se continuó ofreciendo capacitación y entrenamiento vía remota. Por esta vía, también se capacitó a la comunidad universitaria sobre el regreso al campus y cómo debían manejarse los nuevos residuos. Se tuvo especial atención en ofrecer una capacitación y diseñar un protocolo de recolección de los residuos sólidos para los trabajadores de intendencia, donde se informaba sobre los cuidados sanitarios que debían observar durante su jornada laboral, se orientaba sobre

el uso de su equipo de protección personal y se emitieron recomendaciones de higiene y limpieza de las áreas de trabajo.

Paulatinamente, con el regreso a las actividades y a lo que se planteó como la “Nueva normalidad”, se agregó un bote más a las islas de separación, el denominado “Bote Covid” (color rojo), con el fin de depositar ahí los residuos como cubrebocas desechables, guantes, caretas, etc., que en el campus se consideran potencialmente contagiosos, y por lo tanto son tratados como residuos biológico infecciosos; esto evita su desecho en cualquiera de los otros botes de residuos y que se entorpezcan las actividades de separación y aprovechamiento.

Si bien es cierto que la eficiencia en la separación de residuos tuvo una caída y que durante la prolongada cuarentena el acopio de subproductos valorizables disminuyó, la pandemia también permitió que una vez que se volvió al campus, se desarrollaron con gran éxito dos eventos de recolección PUMACOPIO, que invitaron a la comunidad universitaria a llevar al campus sus residuos inorgánicos valorizables y a disponerlos ordenadamente en sus centros de acopio, así como el primer Reciclatron Puma, con el cual se ofreció una vía para la disposición final adecuada de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos de origen domiciliario de la comunidad del campus.

Sin embargo, los primeros meses en la “Nueva normalidad” indican que la pandemia tuvo un impacto importante en el manejo de los residuos, especialmente implicó un retroceso en la prevención en la generación de residuos, pues los estudios de generación y composición indican una presencia importante de plásticos de un solo uso, principalmente de residuos desechables, descartados por la comunidad universitaria.

## REFLEXIONES FINALES

La sistematización de esta experiencia de gestión de residuos sólidos urbanos en un campus universitario ha servido para reflexionar en torno a la posibilidad de que la universidad sea una plataforma para proyectar una acción formativa y transformativa para el despliegue de la Agenda 2030, más allá del objetivo clásico en que se ubica su contribución principal: el ODS 4, garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos; sino en otros “no convencionales”, como los objetivos 11 y 12, el

primero referido a la construcción de ciudades y comunidades sostenibles, y el segundo a la producción y consumo responsable, ambos orientados a la gestión ecológicamente racional de los residuos.

Este ejercicio permite dar luces a las áreas donde la universidad representa una base sólida para construir futuros alternativos viables: ambientalmente balanceados, culturalmente sensibles y orientados a la comunidad. En este caso, la universidad muestra que se puede construir un ejemplo concreto, acotado a una práctica específica, pero articulado al territorio, sus capacidades y sus limitaciones; y en conjunto con otros actores locales, es posible construir una agenda de desarrollo local para el ámbito de los residuos sólidos y los ODS referidos.

En el caso del manejo de residuos, esta propuesta universitaria se aleja de las promesas altamente tecnológicas y reorienta sus valores hacia la construcción de las capacidades internas en la comunidad: la separación en la fuente por parte del generador, el compostaje de residuos alimenticios al interior de las entidades; al hacerlo, de algún modo apunta hacia una ética que se aparta de los intereses corporativos. Por ejemplo, cuando privilegia tejer una red de colaboración con una asociación civil o con otra universidad, sobre aquella que pudiera iniciar con las empresas privadas. En este caso, su liderazgo se encamina hacia la búsqueda de nuevas direcciones, a la construcción de posibilidades para avanzar en la Agenda 2030, precisamente en un territorio donde el sector de los residuos enfrenta múltiples adversidades.

Se dijo anteriormente que en la relación entre la universidad y los ODS había tensiones y potencialidades. Este caso las refleja con claridad, en este modelo que abre un camino hacia la sostenibilidad en uno de los rubros menos atendidos en México como el del manejo de residuos, pues aunque en julio de 2020 el programa Basura Cero fue distinguido como un finalista “Altamente elogiado” en la categoría “Creando impacto” del International Green Gown Awards, uno de los reconocimientos más prestigiosos para distinguir a las mejores prácticas de sostenibilidad del sector educativo universitario y en opinión de los jueces, se trata de “un maravilloso ejemplo de buenas prácticas que mejoran la infraestructura y trabajan con la comunidad: una verdadera universidad cívica que mejora activamente la región. Quedamos impresionados con el programa, las pruebas y el pilotaje en el campus, y con la comunidad como concepto de *Living Lab*”. Asimismo, el programa Basura Cero enfrenta también tensiones y resistencias. Por ejemplo, que una de las entidades

académicas del campus siga sin incorporarlo a sus actividades de gestión medioambiental o que, aunque se reconoce el gran potencial de esta iniciativa para lograr mayores impactos, el programa siga acotado al campus Morelos y no logre replicarse en todos los *campi* de la UNAM, al interior de otras universidades, y en otras comunidades.

Lo anterior reafirma que la universidad no es un ente homogéneo y coherente, y no todas las áreas están dispuestas a avanzar en el proyecto formativo y transformativo, por lo que el compromiso tiene que construirse y replantearse permanentemente. La universidad, como otras organizaciones públicas, no se “monta” en la Agenda 2030, sino que la construye en sus *campi*, muestra avances en algunas prácticas, y exhibe resistencia en otras; en suma, no niega sus contribuciones hacia la Agenda 2030, pero tampoco se empeña afanosamente en su implementación.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Blasco, N., Brusca, I. y Labrador, M. (2021). Drivers for universities' contribution to the sustainable development goals: An analysis of Spanish public universities. *Sustainability* 13(1), 89. Recuperado de <https://doi.org/10.3390/su13010089>
- Ceulemans, K., Molderez, I. y Van Liedekerke, L. (2015). Sustainability reporting in higher education: A comprehensive review of the recent literature and paths for further research. *Journal of Cleaner Production*, 106(1), 127-143. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.09.052>
- Dirección General de Atención a la Comunidad (2019). Distintivo Ambiental UNAM. Recuperado de [www.icmyl.unam.mx/Informe2019/Descargables/2F4-Premios-y-Distinciones/2F3Otorgados-por-Institucion/2FDistintivo-Ambiental/2FDistintivo-UNAM-2019-RESUMEN.pdf&clen=1125374&chunk=true](http://www.icmyl.unam.mx/Informe2019/Descargables/2F4-Premios-y-Distinciones/2F3Otorgados-por-Institucion/2FDistintivo-Ambiental/2FDistintivo-UNAM-2019-RESUMEN.pdf&clen=1125374&chunk=true)
- García-Barrios, R. (coord.) (2019). *Crónicas de la basura universitaria*. Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Imaz, M., Ayala, D., Gutiérrez, L. y González, M. (2015). EcoPUMA, the strategy for a sustainable university at UNAM. En W. Leal Filho (ed.), *Transformative approaches to sustainable development at universities*, World Sustainability Series (pp. 503-511), Springer. DOI: 10.1007/978-3-319-08837-2\_33

- Imaz, M., Gutiérrez, L., Peñalosa, D. y Pérez, J. (2017). The UNAM environmental badge: an environmental performance assessment tool. En S. Riri Fitri y S. Nyoman (eds.), *Proceeding of the 3rd International Workshop on UI GreenMetric 2017 Global Campus Partnership for Sustainable Future* (pp. 142-146). Büilent Ecevit University Press.
- James, M. y Card, K. (2012). Factors contributing to institutions achieving environmental sustainability. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 13(2), 166-176. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/14676371211211845>
- Jiménez-Martínez, N. y López, J. (2021). Percepciones del enverdecimiento del campus a partir de Basura Cero, en *Memorias del IX Simposio Iberoamericano de Ingeniería de Residuos: Hacia un Mundo sin Residuos*. Panamá. Recuperado de <https://rida2.utp.ac.pa/handle/123456789/15246>
- Kioupi, V. y Voulvoulis, N. (agosto, 2020). Sustainable development goals (SDGs): Assessing the contribution of higher education programmes. *Sustainability*, 12(17), 6701. DOI: <https://doi.org/10.3390/su12176701>
- Körffgen, A., Glatz, I., Maier, S., Scherz, M., Kreiner, H., Passer, A., Allerberger, F., Kromp-Kolb, H. y Stötter, J. (2019). Austrian universities and the sustainable development goals. En *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, Proceedings of the Sustainable Built Environment D-A-CH Conference*; 323, 012156. DOI: <https://doi.org/10.1088/1755-1315/323/1/012156>
- Lozano, R., Ceulemans, K., Alonso-Almeida, M., Huisingh, D., Lozano, F. J., Waas, T., Lambrechts, W., Lukman, R. y Hugé, J. (diciembre, 2015). A review of commitment and implementation of sustainable development in higher education: Results from a worldwide survey. *Journal of Cleaner Production*, 108, Parte A, 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.09.048>
- Mori Junior, R., Fien, J. y Horne, R. (abril, 2019). Implementing the UN SDGs in universities: Challenges, opportunities, and lessons learned. *Sustainability: the Journal of Record*, 12(2), 129-133. DOI: <http://doi.org/10.1089/sus.2019.0004>
- Purcell, W. M., Henriksen, H. y Spengler, J. D. (junio, 2019). Universities as the engine of transformational sustainability toward delivering the sustainable development goals. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 20(8), 1343-1357. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJSHE-02-2019-0103>
- SDSN Australia, New Zealand & Pacific Edition (2017). *Getting started with the SDGs in universities: A guide for universities, higher education institutions, and the academic*

sector. Recuperado de [www.ap-unsdsn.org/wp-content/uploads/2017/08/University-SDG-Guide\\_web.pdf](http://www.ap-unsdsn.org/wp-content/uploads/2017/08/University-SDG-Guide_web.pdf)

- Shiel, C., Smith, N. y Cantarello, E. (2020). Aligning campus strategy with the SDGs: An institutional case study. En W. Leal Filho (ed.). *Universities as living labs for sustainable development* (pp. 11-27). Suiza: Springer.
- Tangwanichapong, S., Nitivattananon, V., Mohanty, B. y Visvanathan, C. (febrero, 2017). Greening of a campus through waste management initiatives experience from a higher education institution in Thailand. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 18(2), 203-217. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJSHE-10-2015-0175>
- University de Siena (2017). *The role of higher education to foster sustainable development. Practices, tools and solutions*. Recuperado de [www.sdsn-mediterranean.unisi.it/wp-content/uploads/sites/30/2017/08/Testo-positional-CON-FIG-1.pdf](http://www.sdsn-mediterranean.unisi.it/wp-content/uploads/sites/30/2017/08/Testo-positional-CON-FIG-1.pdf)

# LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA Y SU CONTRIBUCIÓN AL DERECHO HUMANO AL AGUA Y SANEAMIENTO EN CENTROAMÉRICA: EL CASO DEL PROYECTO NEXOS HÍDRICOS

María José Medina Serrano

## INTRODUCCIÓN

Las nuevas interacciones y el surgimiento de nuevos temas en la agenda internacional posterior al fin de la guerra fría, el inicio de la globalización y el debilitamiento de la influencia del Estado-nación en el sistema internacional han dinamizado la dinámica tradicional de las relaciones internacionales. La participación de nuevos actores en el escenario internacional actual abre un nuevo debate sobre la utilidad de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) y sus múltiples modalidades para implementarla más eficientemente en la política exterior.

Estas nuevas interacciones han derivado en diferentes formas de cooperar, una de ellas es la cooperación descentralizada, cuyas iniciativas cuentan con un alto grado de institucionalización gracias al esfuerzo que han hecho los actores locales o subnacionales, para pensarse y articularse más en función de agendas globales que afectan las agendas locales a favor del desarrollo (Mesa et al., 2014).

El poder de influencia de estos actores subnacionales (gobiernos locales, la sociedad civil organizada, las empresas internacionales, fundaciones y el individuo) en el escenario global se le denomina poder *glocal*, ya que permite dar respuesta más eficaz que otras formas clásicas de poder, tales como definir la agenda de desarrollo, así como en la efi-

cacia de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD)<sup>1</sup> (Martínez y Sanahuja, 2010). De esta manera, estos actores se desempeñan como catalizadores potenciales en la articulación multinivel en las políticas de cooperación internacional.<sup>2</sup>

En el escenario actual, y después de haber pasado por una pandemia global,<sup>3</sup> uno de los retos más desafiantes son la recuperación económica que esta ocasionó, los efectos del cambio climático y la sobreexplotación de los recursos naturales, la escasez de agua, sequías, degradación del suelo y la desertificación en las regiones más vulnerables como Centroamérica.<sup>4</sup> La apuesta de la Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) por un cambio de paradigma donde se transite del consumo excesivo a uno sostenible, sustentable e incluso con el fin de reducir las desigualdades, retan a la cooperación descentralizada a convertirse en una herramienta estratégica para cumplir con estos compromisos globales, dentro de los cuales se encuentran los derechos humanos relacionados al medioambiente, entre ellos el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

El agua y el saneamiento son derechos fundamentales que deben ser otorgados a todos los seres humanos. En el 2010, el acceso al agua y al saneamiento fue reconocido a nivel mundial como un derecho humano con la Resolución 64/29 de la Organización de las Naciones Unidas

<sup>1</sup> La ayuda oficial para el desarrollo es el flujo proporcionado por organismos oficiales (gobiernos estatales, locales, etc.) dirigido a países que figuran en la lista de receptores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y que promueve el desarrollo y cumple una serie de criterios de concesionalidad (gratuidad/donación) mediante actividades de CID (Prado, 2018, p. 38).

<sup>2</sup> Para otros especialistas en la materia como Ponce (2018), la cooperación descentralizada es una modalidad dentro de la cooperación internacional para el desarrollo local, porque esta busca atender necesidades vinculadas a la creación de infraestructura, gestión urbana, planificación, vivienda, migración, desempleo, cohesión social, etc. Es decir, todos aquellos problemas referentes de la gestión pública subnacional. No obstante, al igual que otros autores, reconoce que la cooperación descentralizada son aquellas colaboraciones realizadas entre ciudades, provincias, o estados pertenecientes a distintos países de forma bilateral, en el marco de redes de ciudades, de forma directa (gobierno local entre gobierno local) o indirecta (gobierno local no es el responsable directo, ni participa sólo financia).

<sup>3</sup> En el 2020, el mundo enfrentó la pandemia del virus SARS-CoV-2 que provoca la COVID-19, que se ha extendido a más de 200 países del mundo ocasionando una serie de crisis económicas y sanitarias. Esto ocasionó que varios países cerraran sus fronteras e intercambios económicos, así como una saturación de los sistemas sanitarios, lo que ocasionó la muerte de 6 300 000 personas (Statista, 2022).

<sup>4</sup> Centroamérica, en temas de agua y saneamiento, si bien está clasificada como una de las que posee recursos hídricos suficientes para satisfacer las necesidades sociales, económicas y ambientales de su población con una disponibilidad media de 23 000 metros cúbicos de agua anual por habitante, la distribución de esta es bastante desigual (GWP, 2017).



(ONU), y en este momento, la cooperación descentralizada se convierte en un instrumento complementario para garantizar estos servicios en los espacios locales bajo el marco de los derechos humanos.

En este contexto, este capítulo tiene como objetivo analizar las experiencias, así como sus retos hacia el 2030 en España y, en específico, una de sus comunidades autonómicas: Aragón, ya que es el país miembro del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD)<sup>5</sup> que se ha caracterizado por realizar en mayor medida cooperación descentralizada en este ámbito de acción, siendo una de sus principales fortalezas. En 2015 concedió por medio de sus gobiernos subnacionales (ayuntamientos y comunidades autonómicas), 220 000 000 de dólares, es decir, un tercio del total de su AOD bilateral, por lo cual lo convierte en el donante más descentralizado del mundo (Pérez, 2018). No obstante, en los últimos años, desde el 2011 hasta la fecha, los presupuestos de AOD en ayuntamientos y comunidades autónomas (CCAA) han sufrido importantes recortes presupuestarios como consecuencia de la crisis del 2008, y han transitado en dejar de medir su efectividad por medio de su aporte económico a su valor para generar alianzas.

## EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO Y LA CONVERGENCIA CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

El derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS) converge en las prioridades de la cooperación descentralizada gracias a la adopción de la Agenda 2030 en todas las políticas de los miembros del CAD, por lo que los derechos humanos se entretajan en una gran agenda en común. Tal es el caso del DHAS, el cual es definido por la ONU (2010) como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible, y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación,

<sup>5</sup> El Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es el foro internacional de países que proveen cooperación para el desarrollo, dando seguimiento de los flujos de financiación al desarrollo, y sus políticas de cooperación cuyos miembros en su mayoría son los países europeos y bancos para el desarrollo (OCDE, 2016).

para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica” (p. 3).

La convergencia de la CID y el derecho humano al agua y al saneamiento tiene su origen en 1997 cuando se celebró un seminario interinstitucional para el desarrollo, que tenía como objetivo integrar plenamente los derechos humanos en todas las actividades de la Organización de las Naciones Unidas (UN/DP, 2003). Antes de la década de los noventa, los derechos humanos sólo se consideraban en las organizaciones de derechos humanos, dedicadas sobre todo a la defensa y protección de los derechos civiles y políticos, mientras que las organizaciones de desarrollo estaban más centradas en el trabajo asociado a cubrir necesidades humanas, que sólo más adelante se relacionarían con los derechos económicos, sociales y culturales.

Es entonces cuando se adopta la Declaración de Entendimiento Común donde se enuncia el Enfoque de Desarrollo Basado en los Derechos Humanos (EBDH) como nueva forma de concebir el desarrollo y las intervenciones de cooperación para el desarrollo (García y Borja, 2014). Este marco conceptual considera necesario el cumplimiento de los derechos como condición clave para alcanzar el desarrollo, y esta observación debe ser uno de los componentes del análisis de las necesidades para erradicar la pobreza y la desigualdad.

Por lo tanto, deben incluirse también en las políticas de cooperación para el desarrollo. La declaración (UN/DP, 2003) señala que “Todos los programas de cooperación, política y asistencia técnica para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos” (p. 35). A partir de ese momento, los derechos humanos pasarían a ser considerados como el fundamento esencial para conseguir la paz, la seguridad, prosperidad económica y equidad social.

En este contexto, el DHAS se incorpora en el ODS 6 de la Agenda 2030, “Garantizar disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” con seis metas e indicadores para ir midiendo su cumplimiento, ya que, a pesar de ser reconocido como un derecho, los datos en esta esfera siguen siendo alarmantes.

## LA COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA Y EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

España cuenta con una administración territorial descentralizada, permitiendo que sus comunidades autónomas puedan ejercer acciones internacionales de manera voluntaria y autónoma a la política exterior del país. Esta función la respalda el artículo 20 de la Ley (23/1998) del 7 de julio, de la cooperación internacional para el desarrollo. En la exposición de motivos de dicha Ley se establece que “El alto número de instituciones y entidades participantes en la política de cooperación ha propiciado el desarrollo de un programa de ayuda desconcentrado y descentralizado y donde es preciso alcanzar la adecuada colaboración, complementariedad y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas y los diferentes actores de la cooperación, capaz de asegurar y garantizar la mayor eficacia y coherencia del propio programa de ayuda”. Tomando en cuenta esta atribución jurídica, la cooperación descentralizada se define entonces como una expresión solidaria, voluntaria, mas no jurídicamente obligatoria, de las comunidades autónomas y que esta se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución.

La pandemia y la crisis asociada a esta han puesto de relieve que la cooperación española como está concebida actualmente, ya que existe una desconexión política en los asuntos globales, debe convertirse en una política estratégica para apoyar a las poblaciones que más están sufriendo sus consecuencias (Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, 2021). En el ámbito del agua, la COVID-19 impactó negativamente en el derecho humano al agua y al saneamiento, ya que el lavado de manos fue la herramienta principal de combate contra la propagación del virus, y por las desigualdades de acceso al agua limpia y a jabón incrementó el riesgo de contagio en muchas poblaciones, especialmente las que se encuentran en áreas remotas, o la gente que vive en las calles en lugares como Centroamérica y Latinoamérica (Mora-Alvarado y Portu-guez-Barquero, 2022).

La política de cooperación española tiene como una de sus prioridades la implementación del derecho humano al agua y al saneamiento. El V Plan Director de la Cooperación Española (MAEC, 2018-2021) fija como objetivo principal “facilitar el acceso efectivo de las intervenciones

en agua, priorizando las acciones de fortalecimiento institucional y desarrollo comunitario” (p. 31). Hasta el momento, España no ha presentado los resultados esperados en el cumplimiento de la Agenda en algunas metas de ocho de ellos (2, 3, 4, 10, 12, 13 y 15) (OXFAM Intermón y UNICEF Comité Español, 2017). Sin embargo, ha cambiado tres cuestiones fundamentales: la asignación de responsabilidades dentro de la estructura de gobierno para trabajar en este sentido, tanto en los Grupos de Alto Nivel (GAN), como en las distintas Unidades de la Administración General del Estado (AGE), así como en la creación del Alto Comisionado para la Agenda 2030, la incorporación del EBDH y el apoyo de la población española (Verdiales, 2021).

### *La cooperación descentralizada: sus orígenes y actores*

La cooperación internacional española cobró relevancia en el país desde los años ochenta, influida por las siguientes crisis internacionales: el conflicto saharauí, la revolución sandinista y la crisis de los Grandes Lagos.<sup>6</sup> Estos estallidos sociales provocaron un movimiento para crear lazos de estos países con los municipios españoles (Ruiz, 2008). La presión de la sociedad civil de esa época, por medio del movimiento para alcanzar el 0.7% del producto interno bruto (PIB) para la AOD por parte de España y promovido por las Naciones Unidas, creó un impulso importante hacia un mayor diálogo social y un fortalecimiento para la acción de los actores locales.

Dentro de los estudios de cooperación, la definición de cooperación descentralizada se encuentra determinada por el contexto y el enfoque con que se analice. El Reglamento (CE) núm. 625/2004 de la Unión Europea la define en un sentido amplio o más incluyente a las administraciones públicas descentralizadas (municipios y regiones) y diversas organizaciones de la sociedad civil (art. 3). En el caso español, el concepto es más restrictivo, ya que sólo considera la cooperación descentralizada

<sup>6</sup> La crisis de los refugiados de los Grandes Lagos es el nombre común de la situación que comenzó con el éxodo en abril de 1994 de más de 2 000 000 de ruandeses hacia los países vecinos de la región africana de los Grandes Lagos a raíz del genocidio de Ruanda. Muchos de los refugiados eran de etnia hutu que huían del Frente Patriótico Ruandés (FPR), predominantemente tutsi, que había ganado el control del país al final del genocidio (Gilbert y Cadenas, 1997).

como aquella que realizan las comunidades autónomas y entidades locales dentro del sistema de cooperación española (véase cuadro 1).

El Plan Anual de Cooperación Internacional (2001) la define como “la cooperación realizada exclusivamente por los ayuntamientos, diputaciones provinciales y gobiernos autonómicos, ya sea de modo directo o indirecto; esto es, accediendo para la ejecución de los proyectos a las entidades de la sociedad” (p. 10).

En cuanto a su aportación económica, de los 24 donantes del CAD, España es el que tiene más representación de la cooperación descentralizada, en particular de las comunidades autónomas y los ayuntamientos. No obstante, desde un punto de vista cuantitativo, el desempeño financiero ha sido bastante fluctuante. Un estudio realizado por OXFAM (2017), ha detectado que en los últimos años desde el 2002 la cooperación descentralizada ha decaído de un promedio de 14.5% a 11.36% en el 2010 de la AOD española en su totalidad. En los últimos años ha incrementado un poco, siendo las comunidades autónomas del País Vasco y Extremadura las que lideran el *ranking* que rebasan el 0.7% de aportación de la AOD.

Expertos cooperantes en la materia como Malé (2007), citado en Sanz Corella (2008), señalan que la cooperación descentralizada pasó por un proceso de evolución donde antes se concebía como una modalidad de política pública local, que requiere de un proceso de reflexión y mejor coordinación entre todos los actores, incluyendo a los gobiernos locales, los gobiernos autonómicos y los agentes sociales para que sea eficiente. Godoy (2011) señala que es necesaria la armonización de la planificación y la programación conjunta, así como el mejoramiento de los espacios de coordinación para identificar intereses comunes y áreas de especialización. Estos elementos son esenciales para que la cooperación descentralizada española siga siendo considerada una fortaleza en el campo de la política exterior, así como para afrontar los nuevos retos globales y complejos que se vislumbran a largo plazo, descritos en la nueva Agenda 2030.

Actualmente, el V Plan Director de Cooperación Española (2018-2021) se encuentra totalmente enfocado en las metas de los ODS. En cuanto al ODS 6, el gobierno español apuesta por su experiencia en la gestión de la escasez de agua por medio del Fondo de Cooperación para

Cuadro 1. Sistema de cooperación descentralizada española

	Ayuntamientos
	Diputaciones
	Cabildos
Actores	Consejos Insulares
	Municipios
	Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) <sup>a</sup>
Marco Legal	Leyes autonómicas de cooperación
	Fondos de cooperación
Estructura de gestión	Federación Española de Municipios y Provincias
	Federación Autonómica de municipios y provincias
	Planes generales
Marco de Planificación	Estrategias geográficas
	Estrategias sectoriales
Mecanismos de coordinación y espacios de concertación	Servicios de cooperación
	Concejalías de cooperación
Órganos consultivos	Consejos de cooperación

<sup>a</sup> Los actores públicos oficiales se organizan institucionalmente en tres niveles administrativos de gobierno.

Fuente: elaboración propia con datos del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI, 2001).

Agua y Saneamiento (FCAS),<sup>7</sup> teniendo tres metas de las seis: *a*) lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, por medio de la construcción de infraestructuras para ampliar la cobertura del servicio; *b*) ampliar la cobertura de servicios básicos de saneamiento e higiene, y *c*) apoyar la gobernanza del agua y la gestión integral de los recursos hídricos.

<sup>7</sup> El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento es un instrumento financiero creado en 2007 por José Luis Rodríguez Zapatero con un aporte de 1 500 millones de dólares (1 000 millones de euros), que servirían para contribuir a hacer efectivo el derecho humano al agua y saneamiento en el marco de la Meta 7.c del ODM para América Latina y el Caribe (Hegewisch, 2009).

Las zonas geográficas prioritarias de implementación de proyectos se encuentran determinadas en Iberoamérica,<sup>8</sup> con especial atención en Centroamérica y Haití, y en los países de África-Subsahariana, además de otros países en desarrollo con conflicto como Palestina; concentrándose en los sectores de intervención, fortalecimiento de estructuras democráticas, de protección a los derechos humanos, y el acceso al agua potable y saneamiento.

## LAS EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN ENTRE ZARAGOZA Y NICARAGUA EN EL MARCO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

En España el debate sobre la política de cooperación internacional hacia el sector hídrico comenzó a ser más importante a raíz de la creación del FCAS. No obstante, la atención en torno a los gobiernos locales y la cooperación descentralizada sería hasta 2013 en la ciudad de Zaragoza, cuando esta albergara la Oficina de las Naciones Unidas del Decenio Internacional del Agua Fuente de Vida 2000-2015, cuyo periodo significó una contribución fundamental para la discusión del Año Internacional en la Esfera del Agua, pues se impulsó el progreso en materia de agua y saneamiento como parte del esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Derecho Humano al Agua y Saneamiento (DHAS).

En el marco de este decenio, la ciudad de Zaragoza se convirtió en un eje temático, a partir de la Conferencia Internacional Anual de Zaragoza realizada por la ONU-AGUA. La comunidad experta en la materia llegó a la conclusión de que, si bien existen ejemplos de procesos de cooperación entre países para la gestión de los ríos o entre diferentes usuarios del agua en las ciudades y zonas rurales, los beneficios de estos seguían sin ser bien comprendidos y promovidos (ONU, 2013a y 2013b).

Zaragoza es una ciudad, municipio y capital ubicada en la Comunidad Autónoma de Aragón, España (véase mapa 1). Cuenta con una población de 681 877 habitantes y es la quinta ciudad más poblada de

<sup>8</sup> España utiliza el término Iberoamérica para referirse a los países de América Latina porque tienen en común haber sido en el pasado colonias de España y Portugal.

Mapa 1. Mapa de Zaragoza



Fuente: mapa de Zaragoza. Recuperado de <https://www.mapade.org/zaragoza.html>



España y en actividad económica después de Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla<sup>9</sup> (INE, 2022). En términos hídricos, cuenta con uno de los ríos más importantes del país, el Río Ebro, así como la Confederación Hidrográfica más reconocida en el mundo por gestionar todos los ríos que albergan esta cuenca, así como por tener especialistas reconocidos en la materia.

Existe voluntad política y un andamiaje institucional importante para desarrollar una agenda de cooperación local sostenible con La Ley 10/2000 relativa a la Cooperación para el Desarrollo de Aragón, y esto originó una mejor gobernanza al crear órganos de coordinación y colaboración entre administraciones públicas tales como: una Comisión Autónoma Específica de Cooperación para el Desarrollo, encargada de la consulta, y el Consejo Aragonés de Cooperación para el Desarrollo, el cual tenía como función asesorar e instrumentar los planes directores realizados cada cuatro años y uno anual (Martín, 2006).

En términos institucionales, Aragón forma parte de las Comunidades Autónomas que tienen instrumentos de política pública como un plan director alineado a la nueva agenda del desarrollo, órganos de consulta, y discusión ante los partidos políticos y ciudadanía para enlistar sus prioridades en este tema. Existe una voluntad política para mantener 0.7% de la AOD en sus presupuestos, aunque ha sido complicado mantenerlo determinado por el partido político que gobierna en el momento.<sup>10</sup>

En el sector del agua y saneamiento, la ciudad forma parte de 16 ciudades españolas consideradas como referencia en la sostenibilidad urbana del país y en posición ventajosa para afrontar el futuro (OS, 2018). El modelo de gestión de agua de la ciudad fue catalogado como buena práctica en el Concurso Internacional de Dubái, y en 2006 fue demostra-

<sup>9</sup> Económicamente cuenta con un PIB nominal de 37 964 millones de euros y un PIB per cápita de capital nominal de 28 912 euros, siendo la quinta ciudad española en actividad económica (INE, 2022).

<sup>10</sup> “Existe voluntad política para mantener el 0.7% (de AOD), pero a veces es complicado llegar”, “Aquí en esta entidad estaba gobernando el PSOE con otros partidos más que apoyaban la cooperación, entonces gracias a él se dejó hacerlo”, “La percepción de la gente es confusa hacia la cooperación porque hemos visto en redes sociales como en Facebook que se debería dar más ayudas a los pueblos y no a otros países, pero el 99.3% es para los pueblos y el 0.7% es para cooperación, hay mucha diferencia que es difícil venderlo porque también hay ciertos personajes que se dedican a desprestigiarla y decir que es tirar el dinero.” Entrevista a Luis García, trabajador social y encargado del área de Ciudadanía Bienestar Social y Desarrollo de la Diputación Provincial de Zaragoza, realizada por María José Medina Serrano, septiembre de 2019.

ción en el Proyecto de la Unión Europea “Gestión Sostenible del Agua para Mejorar la Salud de las Ciudades del Mañana” (SWITCH, por sus siglas en inglés), centrada en la innovación en el área de la gestión integrada del agua en doce ciudades del mundo donde también participaron sólo tres ciudades latinoamericanas: Brasil, Colombia y Perú (Howe, Smout y Vairavamoorthy, 2011).

En 2008, Zaragoza fue catapultada a la escena internacional con la Exposición Internacional 2008 “Agua y Desarrollo Sostenible” como un referente de acciones para cooperar con urgencia en regiones que necesitan agua potable y para erradicar enfermedades ligadas con su insalubridad, entre otras vertientes de la gestión del agua. La Exposición también generó la combinación de globalidad y diversidad para el fortalecimiento de relaciones institucionales y para crear redes de información y cooperación. Sin embargo, desde el 2013 hasta hoy, el dinamismo y liderazgo de la ciudad no ha sido bien aprovechado por las administraciones debido a la falta de un trabajo de comunicación, difusión y fortalecimiento de alianzas con otros actores claves, que permitan que resalte en el mapa la importancia de los gobiernos locales en el sistema de cooperación española, así como en el exterior (Martos, 2013).

### *Enseñanzas aprendidas*

Las lecciones que la comunidad internacional identificó en el 2013 en el ámbito del agua fueron las siguientes: los marcos legales internacionales como convenios o directivas regionales que, entre otros, son factores fundamentales para el fomento de acuerdos de cooperación; el establecimiento de instituciones conjuntas que representa una base para mantener los esfuerzos de cooperación; el financiamiento de las actividades, ya que son el incentivo para empezar y desarrollar a largo plazo un proceso de cooperación; es necesario un organismo que asegure la transparencia y para generar confianza necesaria entre las partes; la incorporación a las partes interesadas en mecanismos alternativos más allá de las instituciones; la mediación de conflictos entre las partes y sus diferencias; la coherencia entre los diferentes tipos de usuarios y la ubicación, y la obligación del pago por el servicio de agua (rural o urbana); la importancia del contexto geográfico, climático, económico, social y cultural y

la descentralización, es decir, el nivel de obligación en la política del agua para establecer mecanismos de cooperación adecuados (Unturbe, 2013).

La experiencia adquirida en estos eventos, sumaron a la política de cooperación internacional de la ciudad para posicionarla como un actor experto en la materia<sup>11</sup> y actualmente su Plan Director de Cooperación (2020-2030), alineado a la Agenda 2030, hace referencia en su primera línea de actuación prioritaria al acceso al agua y al saneamiento, y en especial a las metas 6.a y 6.b, lo que refleja el compromiso político de la región ante la problemática. No obstante, cuantitativamente desde el 2010 hasta el 2020 ha existido una disminución de AOD de 2 971.69 euros con 36 proyectos a 1 876.86 euros con 27 proyectos dedicados al abastecimiento de agua y depuración de agua (IAEST, 2020).

Es importante señalar que las acciones internacionales desde las administraciones locales de Zaragoza se iniciaron con los hermanamientos entre ciudades y los protocolos de colaboración (Pérez, 2018; Ruiz, 2013). Estos convenios ofrecen la oportunidad de conocer mejor la vida cotidiana de los ciudadanos de otros países, de comunicarse e intercambiar experiencias con ellos y de poner en marcha conjuntamente proyectos sobre temas de interés común, tales como la integración local, el medioambiente, el desarrollo económico, o la cooperación cultural y el turismo.<sup>12</sup> Zaragoza utilizó durante este periodo el conocimiento adquirido para generar proyectos y alianzas de cooperación bastante interesantes, como el que se analizará a continuación.

### *Nexos hídricos: una lección de cooperación descentralizada que promueve el derecho humano al agua y al saneamiento*

<sup>11</sup> La política de cooperación para el desarrollo del gobierno de Aragón se realiza directamente por la Administración de la Comunidad Autónoma e, indirectamente, por medio de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) que tienen sede en el territorio aragonés, así como entidades que actúan en el ámbito de dicha cooperación, siempre y cuando sean no lucrativas (Plan Director del Gobierno de Aragón, 2020-2023). Por medio de un proceso participativo con la ciudadanía, se elaboró el Plan Director que regirá los próximos cuatro años la política de la CID, alineado a prioridades geográficas y sectoriales con la Agenda del Desarrollo Sostenible.

<sup>12</sup> En este sentido, Zaragoza cuenta con 22 hermanamientos y ocho acuerdos de colaboración con países como Francia, Puerto Rico, España, Filipinas, México, Guatemala, Nicaragua, Portugal, Colombia, Honduras, Corea, Palestina, Malta, Macedonia, China, Brasil, Argentina, Rumania, Italia, Albania y Bosnia-Herzegovina (Ayuntamiento de Zaragoza, 2022).

El Ayuntamiento de Zaragoza, junto con las ONGD especializadas en el tema, Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES); el Fondo Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD/APS)<sup>13</sup> y el FCAS crearon la Alianza por el Agua, que promovió el desarrollo de proyectos de cooperación hacia el sector hídrico en Centroamérica, en el cual se destaca el proyecto Nexos Hídricos creado en el 2013.

Este proyecto fue presentado en el VI Foro Mundial del Agua en Marsella, Francia, en 2012 como una iniciativa innovadora de cooperación técnica descentralizada, pues estaba dirigida a los municipios, operadores de agua, prestatarios de los servicios de agua y saneamiento y entidades de la sociedad civil. El fin último fue hacer efectivo el DHAS en las poblaciones más necesitadas de Centroamérica<sup>14</sup> basados en los principios de participación, confianza y transparencia (ECODES, 2016).

En el marco de la Expo 2008, el Ministerio de Medio Ambiente, la AECID, el Ayuntamiento de Zaragoza, la Oficina de los ODM y ECODES crearon la Alianza por el Agua como un objetivo glocal hermanando ciudades latinoamericanas con una ciudad española. Era la primera vez que se planteaba una alianza en un sector muy concreto, buscando un espacio común para socios en terreno destinatario y actores en España, intentando imitar las cooperaciones descentralizadas francesa o italiana.

La Alianza por el Agua fue un proyecto realizado en diferentes fases. Del 2006 al 2009 fue una fase previa a la existencia del FCAS al no existir fondos específicos para este sector dentro de la cooperación española; uno de los motivantes o intereses de crear esta Alianza fue poder incrementar los recursos financieros. Del 2009 al 2012 al coincidir con la

<sup>13</sup> El Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS) es un organismo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que reúne a las instituciones rectoras del sector de agua y saneamiento de toda la región latinoamericana, con el fin de desarrollar capacidades sobre los distintos aspectos relacionados con la educación sanitaria y ambiental, el incremento de la cobertura, la gestión de riesgos, la protección, conservación y calidad del recurso hídrico (SICA, 2022).

<sup>14</sup> Centroamérica, en especial Nicaragua, es una de las “zonas más vulnerables a los impactos del cambio climático” (Morán, 2002, p. 127), porque cada 20 años puede ocurrir un evento hídrico extraordinario capaz de provocar daños más severos, como el huracán Mitch. Además, la cobertura promedio de agua potable es de 90% para las zonas urbanas y 46% para la rural. En cuanto al saneamiento es de 82% para la urbana y 53% para la rural. Esta situación genera un impacto en la salud que lo demuestra la tasa de mortalidad infantil por enfermedades hídricas, las cuales se sitúan entre 0.27% en Costa Rica y 9.83% en Nicaragua.

formalización de un fondo específico destinado para trabajar en América Latina, y de recursos financieros provenientes de la cooperación multi-lateral y bilateral; la Alianza comenzó a poner en marcha sus acciones y su prioridad cambió de una fuente de recursos a hacer que el DHAS fuese una prioridad dentro de las políticas de América Latina y el Caribe en todos los niveles, lo que permitió que en este periodo naciera la iniciativa “Nexos Hídricos”<sup>15</sup> (Álamo, 2006; ECODES, 2016).

El elemento que diferenciaba a esta Alianza de este tipo de cooperación técnica era la de incidir y posicionar a Centroamérica como región clave para trabajar el DHAS, así como mejorar las capacidades técnicas que ayudarían a complementar las instalaciones ya financiadas por el FCAS. El método fue crear redes de contactos entre las instituciones que ya trabajaban el tema de agua y el saneamiento en estas temáticas: planificación de la gestión del agua desde los enfoques de la gestión integral de recursos hídricos y de la gestión comunitaria, teniendo puntos o nexos de la red para cada uno de los países.<sup>16</sup> También esta red colaboró en publicaciones y análisis en relación con la gestión comunitaria con organismos como la Global Water Partnership (GWP) y la Global Water Operators’ Partnership Alliance (GPOWA) de las Naciones Unidas (ECODES, 2016).

La iniciativa de Nexos Hídricos formaba parte del ambicioso programa que era la Alianza, pero se aprovechó para seguir articulando las redes bajo un modelo de cooperación Sur-Sur,<sup>17</sup> por medio de universidades y organizaciones no gubernamentales locales en las comunidades

<sup>15</sup> El análisis de los resultados de este proyecto fueron realizados bajo una metodología cuantitativa y cualitativa a través de diversas entrevistas semiestructuradas con aquellos actores involucrados directamente en la iniciativa, así como los documentos de las memorias del proyecto obtenidos en 2019 en la estancia de investigación en la Universidad de Zaragoza, como parte del trabajo de tesis de titulación de la maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo, novena generación del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

<sup>16</sup> La Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH) se refiere al proceso que fomenta el desarrollo y el manejo coordinado de agua, tierra y los recursos relacionados, y que aspira a la maximización del bienestar económico y humano, considerando la sustentabilidad del ecosistema vitales. Este proceso abarca la formulación y ejecución de políticas, programas y planes, en forma consensuada, entre actores y usuarios con muy diversos intereses. Por lo tanto, no existen rectas definitivas para la gestión integral del agua, se necesitan operaciones específicas para cada cuenca y contexto (GWP, 2000).

<sup>17</sup> La cooperación Sur-Sur u Horizontal es la que se lleva a cabo entre dos o más países con nivel de desarrollo económico similar y normalmente son acciones de cooperación técnica en el desarrollo de las capacidades como elemento para dotarla de mayor efectividad (Ayala, 2012).

beneficiarias de los proyectos.<sup>18</sup> El objetivo general consistía en “Contribuir a reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua y a servicios básicos en Centroamérica, favoreciendo la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (AECID, 2001, p. 1). Para lograrlo, incrementarían la disponibilidad de acceso a la información y asistencia técnica por medio de una página web, identificarían al menos 75 operadores estatales, municipales y locales en Centroamérica con potencial, así como alcanzar que de estos, 25 operadores gestionen acciones específicas para incrementar su capacidad técnica (véase cuadro 2).

*Fases de implementación del proyecto y transformación de una cooperación norte-sur a una sur-sur*

La fase de implementación del 2009 al 2012 fue la más dinámica, pues se realizaron 50 demandas técnicas y diez nexos hídricos, beneficiando a 50 000 personas. El nexo con el municipio de León, Nicaragua, fue el más importante gracias al trabajo previo ya realizado, así como por tener un hermanamiento y ONGD establecidas con las comunidades beneficiarias. De acuerdo con entrevistas realizadas al director ejecutivo de la fundación ECODES, Víctor Viñuales, y el jefe de la oficina municipal de cooperación internacional de Zaragoza, Julio Martínez Lazan,<sup>19</sup> el factor que determinó un cambio en la dinámica y sinergia de este nuevo tipo de cooperación innovador fue el retiro del apoyo económico por parte del Ministerio de Medio Ambiente y la AECID durante el 2012.

Sus resultados oficialmente publicados se dividen en dos periodos desde 2012 hasta 2013, cuando todavía se contaba con el apoyo de la AECID y del Ministerio de Medio Ambiente, y desde 2013 hasta 2018 (véase gráfica 1). En el primer periodo se destaca lo siguiente:

<sup>18</sup> Se cambió de un modelo norte-sur, a crear alianzas entre los países centroamericanos junto con las propias ONG locales para que intercambiaran las experiencias adquiridas en los primeros talleres realizados en España, no con el fin de implementar exactamente las enseñanzas, sino de apropiarlas a sus contextos y necesidades específicos.

<sup>19</sup> Entrevista a Julio Martínez, encargado técnico de cooperación internacional para el desarrollo del Ayuntamiento de la ciudad de Zaragoza, realizada por María José Medina Serrano, el 6 de agosto de 2019. Entrevista a Víctor Viñuales, director de la Fundación Ecología para el Desarrollo (ECODES), realizada por María José Medina Serrano, el 15 de octubre de 2019.

## Cuadro 2. Resumen del proyecto Nexos Hídricos (2011-2018)

Objetivo	Fomentar intercambios y colaboraciones sin ánimo de lucro entre organizaciones y profesionales del sector hídrico de Centroamérica y España para contribuir a fortalecer las capacidades de actuación en materia de agua y saneamiento.
Misión	Fomentar el valor de conocimientos, buenas prácticas y experiencias de instituciones del sector hídrico con características similares.
Modalidad o tipo de cooperación	<i>Descentralizada.</i> Cooperación entre gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, con apoyo financiero de agencias internacionales de cooperación. <i>Cooperación Sur-Sur.</i> Capacitaciones entre operadores estatales y comunitarios de Centroamérica.
Zona de intervención	Países de Centroamérica: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá.
Ámbito	Urbano y rural
Líneas de trabajo	<i>Componente I:</i> relaciones solidarias en materia hídrica entre Centroamérica y España (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá) y operadores españoles. <i>Componente II:</i> Servicio de asesoría <i>online</i> en materia de agua y saneamiento para prestadores del servicio por medio de una página WEB de recursos en materia de agua y saneamiento dirigido a los prestadores de servicios de agua y saneamiento de los países centroamericanos (empresas de agua, municipalidades, juntas o comités de agua).

*Componente III:* asistencia Técnica a distancia (mediante uso de las TIC) o en terreno de profesionales españoles de municipios y/u operadores de agua.

*Componente IV:* pasantías en España. Estancias formativas de profesionales centroamericanos en entidades operadoras de agua y/o en los municipios españoles colaboradores.

*Componente V:* actividades de formación y encuentros especializados en distintos aspectos de la gestión de los recursos hídricos y la cooperación para el desarrollo con objeto de mejorar sus conocimientos y aprendizaje en estas materias.

*Componente VI:* financiación de pequeñas infraestructuras. Transferencia directa de recursos financieros por parte de la entidad colaboradora a la entidad centroamericana con la que haya establecido un nexo, para la implementación o mejora de sistemas de agua potable y saneamiento.

*Actores*

AECID-FCAS (público)

Ayuntamiento de Zaragoza (público)

Alianza por el Agua (público)

ECODES (público)

Fondo Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD/APS)  
(público-privado)

*Beneficiarios*

300 demandas técnicas, se han recibido más de 41 ofertas de colaboración y ya se han realizado 100 nexos hídricos.  
50 000 personas

*Resultados*

Apoyo al Grupo Temático Regional de Políticas Públicas del FOCARD-APS para realizar acciones específicas con el fin de mejorar las condiciones jurídicas y normativas en los países, de tal forma que se genere un ambiente jurídico apropiado para las inversiones en el sector, que contribuyan a mejorar la calidad en la prestación de los servicios.



Resultado 1: “Fue creado un espacio virtual (on-line) que proporciona información y asistencia técnica a operadores y usuarios del sector de agua potable y saneamiento en Centroamérica”, fue concluido en su totalidad y se alcanzó el 100% de las acciones propuestas. No obstante, actualmente las secciones para acceder a una solicitud se encuentran inhabilitadas.

Resultado 2: Fueron elaboradas 203 fichas técnicas de 81 operadores de agua y saneamiento que describen las generalidades y particularidades de los operadores solicitantes y las condiciones de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento.

Resultado 3: “Fueron promovidos acuerdos de cooperación y colaboración entre operadores estatales, municipales y locales en Centroamérica con municipalidades y operadores de sistemas de abastecimientos de agua en España”, se llegaron a finalizar 40 de las 203 solicitudes de colaboración (demandas) realizadas, a través de 25 acuerdos de cooperación. De estos, ocho se realizaron en Centroamérica a través de la colaboración Sur-Sur y 17 a través de colaboraciones con empresas y ayuntamientos en España.

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de información del registro y sistematización de proyectos de ECODES (2016); AECID (2018).

a) Asesorías técnicas a 81 operadores públicos de agua y saneamiento de manera *online* y/o presencial, en temas como: capacitación para el manejo de equipos para detección de fugas, implementación de telemetría del sistema de agua potable municipal, calibración del sistema de agua potable, actualizaciones de planes de abastecimiento municipal, y estudios de sostenibilidad financiera.

b) Mejora en las condiciones jurídicas y normativas de los países miembros del Grupo Temático Regional del Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento para incrementar inversiones en el sector hídrico y mejorar la calidad de la prestación de los servicios.

c) Acuerdos de cooperación y colaboración. Se realizaron 25, de los cuales ocho fueron en Centroamérica por medio de la cooperación Sur-Sur, y 17 con empresas y ayuntamientos españoles.

En el informe oficial de la AECID-FCAS (2018) se destaca que, en la fase de ejecución del proyecto, los tiempos para la resolución de las demandas en línea fueron superiores a los establecidos por las deficiencias de información. Es decir, la información proporcionada no era la suficiente para que el usuario demandante pudiera hacer una solicitud con la información correcta. Se tuvo que desarrollar una estrategia de colaboraciones Sur-Sur, es decir, entre organismos operadores públicos de cada país colaborador del nexo hídrico, debido a la alta demanda de gestión de agua comunitaria de ámbito rural.<sup>20</sup>

A partir de 2014 hasta la fecha, las asesorías *online* e intercambios dejaron de funcionar y se transformó el modelo descentralizado de norte-sur a fortalecer las alianzas sur-sur, previamente hechas por el personal de ECODES en Nicaragua y de otras ONGD locales de otros países centroamericanos. El caso de Nicaragua es interesante no sólo por términos cuantitativos, sino también cualitativos, ya que el Plan Director de la Cooperación Aragonesa (PDCA 2020-2023) señalaba que debe realizarse “cualquier ámbito sectorial prioritario, pero propiciando el trabajo en red, teniendo la estrategia de asociación, de tal manera que se genere un

<sup>20</sup> Actualmente, la gestión comunitaria del agua es un modelo aceptado por la mayoría de los actores gubernamentales y agentes de cooperación internacional, y ha sido estudiado por múltiples científicos e investigadores sociales. En América Latina, se estima que existen más de 70 000 sistemas rurales de agua que atienden a más de los 70 000 000 de personas de la región. De la Peña (2016), citado por Domínguez (2019).

valor añadido de las intervenciones” (Gobierno de Aragón, 2020, p. 14). Este elemento no aparecía en el PDCA del 2008 al 2011, periodo en que se gestaron las iniciativas que analizaremos más adelante.

Sin embargo, la situación política que sufrió Nicaragua también condicionó o representó uno de los factores que influyeron para el abandono de la modalidad previamente diseñada en la primera fase del proyecto.<sup>21</sup> Actualmente, la sección de solicitudes se encuentra inhabilitada y los únicos datos accesibles son los que se aprecian en la gráfica 1.

### *Lecciones y retos de la cooperación internacional aragonesa hacia el 2030*

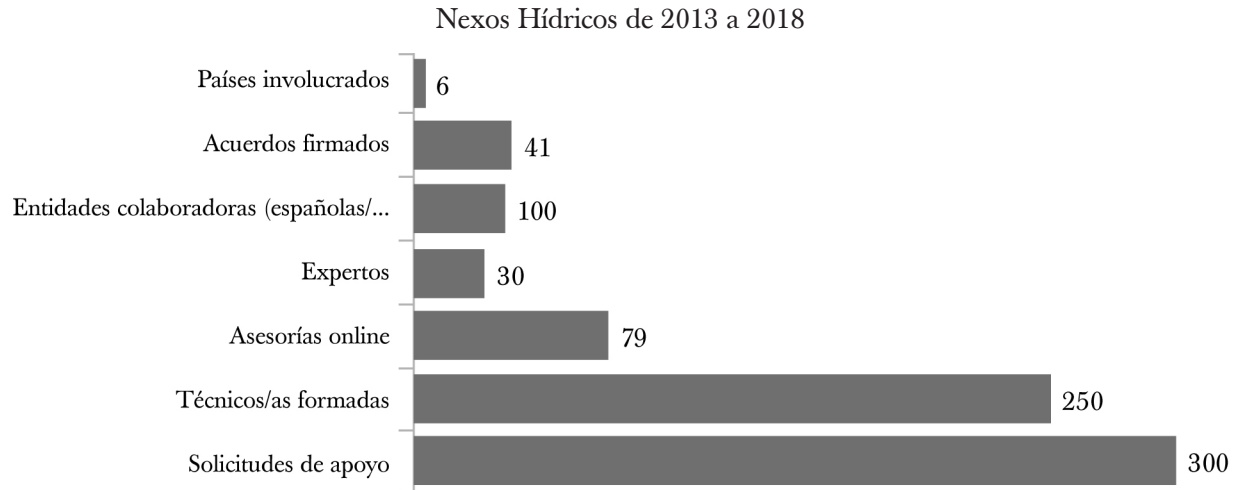
Los aprendizajes más enriquecedores de esta experiencia fueron, sin lugar a duda, el trabajo realizado entre colegas y el intercambio de diferentes estilos técnicos en la gestión y abastecimiento del agua. El jefe de la Unidad de Cartografía y Explotación de Redes del Agua Potable en Zaragoza, Raúl Bello, uno de los involucrados en participar en dos Nexos Hídricos, uno en Nicaragua y otro en Guatemala en 2011 y 2014, respectivamente, comenta que se enriquece mucho el trabajo de ambas partes, se conocen nuevos amigos, y hay un cambio de *chip* en la mentalidad, pues se deja de considerar que lo que funciona para uno debe funcionar en otro lugar de la misma manera.<sup>22</sup>

Raúl Bello (2019) señala que, antes del intercambio, participó en una labor de información y sensibilización sobre la cooperación, ya que del tema no sabía nada, así como de la situación hídrica nicaragüense. No obstante, afirma que las dificultades de comunicación con el uso de las tecnologías de la información que se encontró a su regreso mermaron las comunicaciones, por lo que concluye que son mejores los intercambios cara a cara, y lamenta que dicho proyecto terminara y ya no se pudiera continuar con dicha colaboración.

<sup>21</sup> Nicaragua desde el 2007 ha presentado un régimen político híbrido que combinaba instituciones democráticas con elecciones autoritarias hasta el punto de llegar a tiranía en el 2018, reprimiendo las protestas de la ciudadanía que demandan elecciones libres y libertad de expresión a la administración de Daniel Ortega (Martí I. Puig, 2019).

<sup>22</sup> Entrevista a Raúl Bello, realizada por María José Medina Serrano, personal, el 18 de noviembre de 2019. Raúl Bello fue uno de los últimos expertos en ser enviado a Centroamérica, y funge como jefe de la Unidad de Cartografía y Explotación de Redes del Agua Potable.

Gráfica 1. Resultados cuantitativos del proyecto



Fuente: elaboración propia con datos de la AECID (2018); ECODES (2016).

En los proyectos de cooperación internacional, es fundamental poder medir los resultados y los impactos realizados para determinar si un mecanismo de cooperación ha sido exitoso o no, y si es que realmente ha generado un beneficio a largo plazo en las personas. Con base en los datos obtenidos por las entrevistas, se pueden concluir tres aspectos importantes. Primero, los objetivos se cumplieron con éxito, en tiempo y forma, como estaba planteado y diseñado.

Segundo, se generaron valores agregados o diferenciales como: generación de relaciones a mediano y largo plazos entre organizaciones no gubernamentales y operadores públicos del agua en Centroamérica y España, actuaciones concretas que facilitan los procesos relacionados con el agua para consumo humano y saneamiento básico, priorización de las necesidades bajo una planificación estratégica en materia hídrica hacia los municipios de Centroamérica, acercamiento de profesionales del sector hídrico hacia el ámbito de la cooperación para el desarrollo, y la valorización de la capacidad técnica o el “saber hacer” del conocimiento de los zaragozanos, pues el saber hacer es lo que sustituyó la falta de recursos económicos.

Tercero, en este tipo de iniciativas pequeñas en términos de presupuesto, resulta destacable el trabajo de diagnóstico previo y de larga duración (cuatro años como mínimo) realizado en campo por parte de ECODES. Debido a que los sistemas de agua y saneamiento requieren de un trabajo ingenieril y técnico considerable para que sea social, económico, cultural y ambientalmente pertinente, es vital un diagnóstico previo en campo. De esta manera, las áreas de intervención con los actores claves adecuados cobran sentido en los proyectos para obtener un impacto sostenible en el tiempo.

Por último, es importante señalar que el trabajo de las ONGD en España y en las comunidades receptoras, así como las alianzas, son estratégicos y valiosos, sin embargo, pueden caer en riesgo de “secuestro” de las competencias municipales por parte de algunas ONGD, tradicionalmente implicadas en la prestación de los servicios públicos básicos que son responsabilidad del Estado.

Si bien es cierto que la política de cooperación aragonesa, con su arquitectura institucional y su sistema, no ha dejado de incorporarse en las nuevas agendas internacionales. El estado de alarma declarado en marzo de 2020 en España por la pandemia de la COVID-19 ha provocado que la cooperación opte por actuaciones en ámbitos de especial incidencia, de

manera diferenciada, y en zonas geográficas específicas. En este sentido, el apoyo se ha volcado a las necesidades básicas, entre ellas el agua, y la eliminación de trabajo infantil (Gobierno de Aragón, 2021).

Lo anterior nos deja vislumbrar que los actores de cooperación española sean subnacionales o tradicionales, actualmente se encuentran enfocados en determinar cuáles son los proyectos y países en los que pueden realizarse los mayores proyectos y obtener los mejores resultados, ya que los mayores efectos que trajo la pandemia fueron la recesión económica y la saturación de los sistemas de salud. Es por ello que los resultados positivos de desarrollo, y los indicadores que permitan medir sus logros, siguen siendo uno de los principales retos de la cooperación aragonesa.<sup>23</sup>

## CONCLUSIONES

El estudio de la modalidad de cooperación descentralizada española demuestra que la cooperación internacional es un instrumento que complementa y contribuye a cumplir con la agenda del DHAS. El proyecto de Nexos Hídricos, promovido por los actores de cooperación y especializados en la gestión del agua en la ciudad de Zaragoza, permitió que se promovieran relaciones horizontales gracias a la labor y liderazgo de coordinación de la ONGD ECODES.

Esta organización facilitó el fortalecimiento institucional y generación de los conocimientos necesarios para que las comunidades y ayuntamientos locales mejoren sus capacidades de planificación, gestión y participación en torno a los servicios de agua y saneamiento.

Las principales fortalezas fueron: 1) el intercambio de conocimientos técnicos y aprendizaje profesional entre homólogos; 2) involucramiento de actores públicos, sociales, académicos y comunidades rurales;

<sup>23</sup> En la última evaluación del Plan Director de la Cooperación Aragonesa 2016-2019 se concluyó que si bien existe armonía en los criterios de prioridades sectoriales, así como en el gasto de su financiación en los procesos de los proyectos, los resultados en el diseño de sus convocatorias “resulta complicado evaluar el impacto del IV PDCAD y de los proyectos financiados dado que no se identifican evaluaciones ex post sectoriales o por país, a lo que se une la ya comentada dispersión de proyectos de pequeño volumen, lo que incide en su impacto, así como incluir acciones, productos y resultados intermedios que organicen y orienten su gestión desde un enfoque de Gestión de Resultados para Desarrollo” (Análisis y Desarrollo Social Consultores SL, 2021, pp. 58-59).

3) relaciones horizontales entre equipos de trabajo, y 4) conocimiento de realidades diferentes con problemas comunes en torno a la gestión del agua potable y saneamiento.

Las debilidades detectadas a lo largo del análisis del proceso de cooperación técnica fueron: 1) la falta de recursos económicos y humanos para mantener la estabilidad y la dinámica del proyecto; 2) el equipamiento técnico inadecuado que no facilitó la comunicación fluida, y 3) la falta de normas y procedimientos para asegurar que la cooperación técnica conllevara procesos sostenibles en el tiempo.

Por otro lado, al enfocarse geográficamente en Centroamérica, este tipo de ejercicios pone en la agenda de la cooperación española la prioridad de atender la mala gestión, la contaminación y la falta de servicios de saneamiento en una región donde, aun cuando cuenta con grandes recursos hídricos, sigue prevaleciendo el déficit en el acceso al agua y, sobre todo, el saneamiento.

La ciudad de Zaragoza como actor de cooperación internacional tiene un potencial considerable en términos de desarrollo urbano basado en la sostenibilidad ambiental. En cuanto a su política de cooperación para el desarrollo, esta sigue estando tanto normativa como institucionalmente bajo el lente de los servicios de ayuda humanitaria y el paradigma asistencialista de la CID. Si bien esto no es excluyente de la cooperación, para generar proyectos y alianzas mucho más atractivos entre municipios debe ser inscrita una política pública de internacionalización de la ciudad, y no como una política aislada.

Se sigue percibiendo en la práctica a la cooperación para el desarrollo como caridad, en lugar de verla como una estrategia de desarrollo municipal, donde los beneficiarios son titulares de derechos, exigiendo al gobierno y al Estado que diseñen mecanismos efectivos y eficientes para poder cumplirlos.

Esta ciudad cuenta con la infraestructura necesaria (universidades, centros de investigación científica y técnica, carreteras, presas y plantas de tratamiento de aguas residuales), recursos humanos especializados, una agenda y planificación específica de cooperación internacional a nivel municipal para catapultar a la ciudad como un actor internacional estratégico. Lo está realizando actualmente con el proyecto Ebro2030, en donde el gobierno de Aragón utilizará el ODS 6 como elemento diferencial para coordinar políticas regionales para aumentar la competitividad en varios sectores en su agenda de desarrollo urbano local.

En este contexto, se perfila un nuevo tipo de cooperación para los municipios españoles y sus ciudades a nivel mundial. Teóricamente, este tipo de estrategias no encajan con las bases conceptuales de esta disciplina, entonces los conceptos deben de evolucionar, y en el caso español, el concepto de cooperación descentralizada le ha quedado corto para reflejar el potencial que puede ofrecer la ciudad tanto a este campo de investigación como en la práctica.

El objetivo de este capítulo fue analizar el proceso y la modalidad de este tipo de cooperación, por medio de los resultados obtenidos en el proyecto Nexos Hídricos realizado de 2013 a 2018. No obstante, en el desarrollo de la investigación y la sistematización se encontró una gama mucho más amplia de temas en donde el agua y el saneamiento son ejes transversales o hilos conductores potenciales para los municipios, tanto en su agenda de política del agua como en la de cooperación.

Nos encontramos entonces ante un crisol de actores no tradicionales que serán mucho más vistos y analizados a partir de ahora. Por lo tanto, el campo de la cooperación internacional para el desarrollo debe mirar más hacia la localización de los objetivos de la política exterior en los gobiernos subnacionales, a fin de generar sinergias positivas con los demás actores que participan en el desarrollo local.

## LISTA DE REFERENCIAS

- AECID [Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (2001). *Planes anuales de cooperación internacional española*. Recuperado de [https://www.aecid.es/ES/Paginas/Sectores%20de%20Cooperacion/Cultura%20y%20Ciencia/Publicaciones/Coop\\_Espanola/PACI/PACI.aspx](https://www.aecid.es/ES/Paginas/Sectores%20de%20Cooperacion/Cultura%20y%20Ciencia/Publicaciones/Coop_Espanola/PACI/PACI.aspx)
- AECID [Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (2018). *Programa Nexos Hídricos Centroamérica-España*. En Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. Recuperado de [https://www.AECID.es/Centro-Documentacion/Documentos/FCAS/Proyectos/InformesSituacion/CTR-004-B\\_FVISIB\\_DIFUSION.pdf](https://www.AECID.es/Centro-Documentacion/Documentos/FCAS/Proyectos/InformesSituacion/CTR-004-B_FVISIB_DIFUSION.pdf)
- Álamo, M. I. del (2006). Proyecto de cooperación para hacer frente a los problemas de abastecimiento en Centroamérica. *Ambienta*. La revista del Ministerio de Medio Ambiente, 61, 64-67. España: Alianza por el Agua/ ECODES.



- Análisis y Desarrollo Social Consultores SL (2021). *IV Plan Director de la Cooperación Aragonesa 2016-2019*. España, 68. Recuperado de <https://www.aragon.es/documents/20127/2759505/Informe+Evaluacion+IVPD+vf.pdf/1a2d22c5-ac56-c5d7-a0e1-8b97bb06f41a?t=1631103444162>
- Ayala, C. (2012). *Manual de cooperación internacional para el desarrollo y sus instrumentos de gestión* (con Jorge A. Pérez Pineda, coord.), México, Instituto Moral AECID/CIDEAL/Universidad da Coruña, 2012.
- Ayuntamiento de Zaragoza (2022). *Zaragoza Internacional Hermanamientos de Zaragoza*. Recuperado de [https://www.zaragoza.es/ciudad/zaragozainternacional/hermanamientos.htm#:~:text=La%20ciudad%20de%20Zaragoza%20se,Portugal\)%2C%20y%20tiene%20especiales%20relaciones](https://www.zaragoza.es/ciudad/zaragozainternacional/hermanamientos.htm#:~:text=La%20ciudad%20de%20Zaragoza%20se,Portugal)%2C%20y%20tiene%20especiales%20relaciones)
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (2021). *Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo*. Documento político, Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo, 76.
- Domínguez, J. (2019). La gestión comunitaria del agua como alternativa para el acceso a ella en las zonas rurales. En B. Graizbord y J. Arroyo Alejandre (coords.), *Agua, el futuro ineludible* (pp. 201-2018). México: Universidad de Guadalajara/El Colegio de México/Profmex-World/UCLA Program on Mexico, Juan Pablos Editor.
- ECODES [Fundación Ecología y Desarrollo] (2016). *La eficacia de la ayuda para el agua y saneamiento. Un análisis de la cooperación descentralizada*. España: Alianza por el Agua/ECODES.
- García V. P. y Borja, S. C. (2014). El EBDH: una nueva mirada al desarrollo y a los derechos humanos. En *Derechos humanos y desarrollo. El enfoque basado en derechos humanos en la Cooperación al Desarrollo* (pp. 11-45). Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya.
- Gilbert, M. y Cadenas, S. (1997). *La tragedia de los Grandes Lagos* (pp. 2-12). Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP)/Fundación Hogar del Empleado (FUHEM).
- Gobierno de Aragón (2020). *Plan Director de Cooperación Aragonesa para el Desarrollo*. Cortes de Aragón, 1-47.
- Gobierno de Aragón, (2021). *Plan Anual de Cooperación Aragonesa para el Desarrollo*. Consejo de Gobierno, 32.
- Godoy, T. (2011). Cooperación descentralizada, de la teoría a la práctica de esta apuesta estratégica contra la pobreza. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 10(1), 143-149.

- GWP [Global Water Partnership] (2000). *Manejo integrado de recursos hídricos*. Estocolmo, Suecia: Background Papers núm. 4: Comité de Consejo Técnico (TAC) de la Asociación Mundial para el Agua (GWP).
- GWP [Global Water Partnership] (2017). *La situación de los recursos hídricos de Centroamérica. Hacia una gestión integrada. Tegucigalpa, Honduras*: GWP Centroamérica. Recuperado de [https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam\\_files/situacion-de-los-recursos-hidricos\\_fin.pdf](https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/situacion-de-los-recursos-hidricos_fin.pdf)
- Hegewisch, E. (2009). Agua potable y saneamiento básico en América Latina: un objetivo compartido y alcanzable. *Boletín Económico de ICE, Información Comercial Española*, ISSN 0214-8307, núm. 2974, 63-70, 2009 (ejemplar dedicado al 50 aniversario del Banco Interamericano de Desarrollo).
- Howe, J. B., Smout, I. y Vairavamoorthy, A. D. (2011). *Sustainable water management in the City of the future*. Netherland: UNESCO-IHE, The Netherland.
- IAEST [Instituto Aragonés de Estadística] (2020). *Cooperación al desarrollo. Proyectos de cooperación al desarrollo gestionados desde Aragón*. Recuperado de <https://servicios3.aragon.es/iaeaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/06/03/01&file=pcaxis>
- INE [Instituto Nacional de Estadística] (2022). *Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de julio de 2022*. Zaragoza, España: Población por municipios y sexo. Recuperado de <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2907>
- Ley 23/1998, d. 7. (7 de julio, 1998)*. *Boletín Oficial del Estado*. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-16303>
- MAEC [Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España] (2018-2021). V Plan Director de la Cooperación Española. Recuperado de <https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>
- Martí i Puig, S. (2019). *Nicaragua: análisis de una crisis inesperada*. Documentos de trabajo, Fundación Carolina. Recuperado de [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/DT\\_FC\\_10.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/DT_FC_10.pdf)
- Martín, J. C. (2006). *Aragón y la cooperación al desarrollo* (pp. 1-10). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y el Estado Autonómico.
- Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (2010). *La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda* (pp. 1-4). Instituto Complutense de Estudios, Campus de Somosaguas.
- Martos, M. (2013). El papel del turismo de eventos en el desarrollo urbano. El caso de Expo Zaragoza. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 57-71. Recuperado de [http://pasosonline.org/Publicados/11113/PS0113\\_05.pdf](http://pasosonline.org/Publicados/11113/PS0113_05.pdf)

- Mesa, J. C. et al. (2014). *Cooperación internacional descentralizada. Estudio sobre su institucionalización en Medellín*. Colombia: Institución Universitaria Esumer.
- Morán, E. C. (2002). Cambios Jurídicos e institucionales en el derecho y la política de aguas en Centroamérica. En A. E. Irujo (coord.). *El derecho de las aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del Tercer Milenio* (p. 641). Madrid: Civitas.
- Mora-Alvarado, D. A. y Portuguesez-Barquero, C. F. (2022). Agua potable e higiene y su relación con la propagación y letalidad por COVID-19. *Tecnología en Marcha*, especial COVID-19, 35, 6-14.
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (2016). *Relaciones globales del CAD. Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)*. Recuperado de [https://www.oecd.org/dac-global-relations/2016\\_Adhesi%C3%B3n\\_al\\_comit%C3%A9\\_de\\_ayuda\\_al\\_desarrollo.pdf](https://www.oecd.org/dac-global-relations/2016_Adhesi%C3%B3n_al_comit%C3%A9_de_ayuda_al_desarrollo.pdf)
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2010). *Informe de la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Sra. Catarina de Albuquerque*. Recuperado de Resolución A/65/254: <https://documents-dds->
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2013a). *Cooperación en agua*. Conferencia Internacional Anual de Zaragoza de la ONU-AGUA 2012/2013. Recuperado de <https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/945-spa.pdf>
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2013b). *Lecciones claves para promover la cooperación en agua*. Zaragoza: Conferencia Internacional Anual de Zaragoza de la ONU-AGUA.
- OS [Observatorio de Sostenibilidad] (2018). *Ciudades sostenibles en España. Evaluación del progreso de las ciudades hacia un desarrollo más sostenible basado en los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana*. AISGroup. Recuperado de <http://www.alinne.es/documents/17669/154247/CIUDADES+SOSTENIBLES+%282018%29.pdf/6d87b708-9913-4fe9-9a4b-183e949a5d66>
- OXFAM (2017). *Realidad de la ayuda 2017: la cooperación española toca fondo*. Recuperado de [https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/Realidad\\_de\\_la\\_Ayuda\\_2017\\_la\\_Cooperacion\\_espanola\\_toca\\_fondo\\_](https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/Realidad_de_la_Ayuda_2017_la_Cooperacion_espanola_toca_fondo_)
- OXFAM Intermón y UNICEF Comité Español (2017). *Agenda 2030. Una oportunidad para las personas y el planeta* (pp. 12-15). Recuperado de <https://www.unicef.es/publicacion/agenda-2030-una-oportunidad-para-las-personas-y-el-planeta>

- PACI [Plan Anual de Cooperación Internacional] (2001). Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. España. Recuperado de <https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Planificacion/Plan-Anual-Cooperacion-Internacional/PACI-2001.pdf>
- Pérez, A. (2018). *La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España*. Real Instituto Elcano. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt3-2018-perez-ayuda](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt3-2018-perez-ayuda)
- Ponce, E. (2018). Fundamentos y Actuación de la Cooperación Descentralizada y para el Desarrollo Local. En E. Ponce Adame, S. Lucatello, L. A. Huacuja Acevedo y R. Velázquez Flores, *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: una perspectiva desde México* (326 pp.). México: CGCID.
- Prado L., J. P. (2018). La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamentación, concepto y modalidades. En Ponce et al., *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo, una perspectiva desde México* (330 pp.). LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados/CGCID.
- Ruiz, S. (2008). La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España-Nicaragua. *Historia Actual Online*, 107-120.
- Ruiz, S. (2013). Aspectos básicos de la cooperación descentralizada. En A. M. María Raquel Agost Felip (ed. lit.), *Cooperación descentralizada pública: introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I, Servei de Comunicació i Publicacions.
- Sans Corella, B. (2008). *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Vol. 2: *Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada*. Diputación de Barcelona. Recuperado de [https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-10/443\\_231.pdf](https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-10/443_231.pdf)
- SICA [Sistema de Integración Centroamericana] (2022). Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento FOCARD-APS. Recuperado de <https://www.sica.int/focardaps/inicio>
- Statista (2022). *Número de personas fallecidas a consecuencia del coronavirus a nivel mundial a fecha de 12 de junio de 2022, por continente*. 23 de junio. Recuperado de <https://shorturl.at/DUVX1>
- Unturbe, J. (2013). La importancia de la cooperación en la esfera del agua. *Water Monographies*, 4-14.

- UN/DP (2003). El Enfoque Basado en Derechos Humanos, Declaración del Entendimiento Común. Obtenido de UNICEF. Recuperado de [https://www.unicef.org/spanish/sowc04/files/AnnexoB\\_sp.pdf](https://www.unicef.org/spanish/sowc04/files/AnnexoB_sp.pdf)
- Verdiales, L. (enero-junio, 2021). La cooperación internacional al desarrollo española en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 32, 42-57. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

## OTRAS FUENTES

- IAEST [Instituto Aragonés de Estadística *Economía Local*] (2020). Recuperado de <https://www.aragon.es/-/producto-interior-bruto-renta-disponible-bruta>
- IAEST [Instituto Aragonés de Estadística] (2020). *Cooperación para el desarrollo. Proyectos gestionados desde Aragón. Año 2020*. Recuperado de [https://www.aragon.es/documents/20127/1909615/20220602\\_CounicadoProyectos\\_2020.pdf/5ceb7c27-e438-bfd6-e124-c320bf9dd4e7?t=165417936320](https://www.aragon.es/documents/20127/1909615/20220602_CounicadoProyectos_2020.pdf/5ceb7c27-e438-bfd6-e124-c320bf9dd4e7?t=165417936320)
- OHCHR [Office of the High Commissioner for Human Rights] (2006). *Preguntas frecuentes sobre el Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos. Recuperado de <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
- OHCHR [Office of the High Commissioner for Human Rights] (marzo, 2011). *El derecho al agua*. Organización Mundial de la Salud, folleto informativo, 35. Recuperado de <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>
- OMS (2019). *UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS) Report*. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/monitoring/investments/glaas/en/](https://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/investments/glaas/en/)
- Velázquez, R. y Shiavon, J. (2010). Marco normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada de los gobiernos locales en México. En A. E. Ponce Adame, *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones* (pp. 29-58). México: Instituto Mora/Universidad Autónoma Metropolitana-unidad Azcapotzalco.
- WWAP [Programa Mundial de la UNESCO de Evaluación de los Recursos Hídricos] (2019). Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2019: No dejar a nadie atrás. París, UNESCO.



## EPÍLOGO

Gustavo Sosa Núñez y Citlali Ayala Martínez

Esta obra da cuenta de la multiplicidad y diversidad de temas que deben abordarse para promover el desarrollo local sostenible. La implementación, seguimiento y reporte de la Agenda 2030 son aspectos clave para incidir en su consecución. Si bien se cuenta con logros relevantes en el nivel subnacional en México y otros ámbitos locales del mundo, la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible también ha sido un proceso de construcción de capacidades nacionales, subnacionales, institucionales e individuales, mismas que comprueban las experiencias narradas en esta obra. Asimismo, la gobernanza a escala subnacional sigue siendo un tema de preocupación por parte de los tomadores de decisiones, así como de actores no gubernamentales, sean organizaciones de la sociedad civil, universidades o empresas, por citar algunos.

Además de reiterar la importancia de crear y fortalecer alianzas de múltiples interesados, los capítulos que conforman esta publicación dan cuenta de las dificultades propias de la gobernanza local para la solución de problemas específicos de desarrollo. También lo son las distintas temáticas que la conforman, como las ciudades sostenibles, la salud sexual, la acción climática, el agua, la gestión de residuos, y la gestión del patrimonio cultural.

El desarrollo sostenible, tal como lo ha impulsado la Agenda 2030, incluyendo sus principios y valores, ha sido pensado desde su diseño en torno a tres grandes esferas: la economía, la sociedad y el medioambiente. No obstante, el camino que ha transitado la implementación de la Agenda en México y el mundo, ha dejado una serie de aprendizajes que no estaban previstos. La gestión pública del desarrollo ha tenido que

adaptarse desde 2015, e inclusive desde 2000 con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para modificar sus estructuras organizacionales, sus planes de desarrollo y políticas sectoriales, a fin de colocar las dimensiones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las políticas públicas, y reconocer la necesidad de una coordinación interinstitucional y con actores no gubernamentales de diversa procedencia.

De este modo, el desarrollo local sostenible tiene la riqueza de ofrecer soluciones locales a problemas locales, a la vez que enfrenta procesos de gobernanza en consolidación, algunos más en construcción. El territorio es, en esta ocasión, el área de trabajo de los autores de esta obra, considerando desde diferentes aristas las dificultades, los factores locales, y las figuras institucionales que dan vida a la gestión pública y a la implementación de una hoja de ruta avalada por la comunidad internacional. Asimismo, tienen lugar en esta obra mensajes clave desde las teorías del desarrollo, de la gestión pública y de las relaciones internacionales, así como de las metodologías de evaluación y monitoreo aplicadas a las políticas públicas.

La sostenibilidad sigue en discusión; por ende, el desarrollo sostenible también. Se le han puesto componentes que probablemente han complejizado su entendimiento heterogéneo y la tarea de su ejecución. Sin embargo, los gobiernos nacionales y subnacionales cuentan con el andamiaje institucional, el mandato y, en menor medida, los recursos financieros para dicha tarea. Así, la coordinación interinstitucional, la evaluación, la transparencia y el fortalecimiento de capacidades se muestran como asignaturas en proceso.

Así, cada capítulo de este libro muestra la variedad de enfoques con los que se puede abordar el estudio de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. No sólo desde los temas o problemas del desarrollo priorizados por los autores, sino también desde las metodologías y los hallazgos en el ámbito local, los debates sobre la naturaleza de los socios y las motivaciones para colaborar. Así, a diferencia de otras publicaciones derivadas del Seminario Agenda 2030, del Instituto Mora, esta obra no ha buscado centrarse en el papel de las alianzas o de la cooperación para el desarrollo en la consecución de la Agenda 2030. Más bien, el eje común de los textos ha sido el desarrollo local sostenible, y sus principales hallazgos, la gobernanza local y sus dificultades, el fortalecimiento de las capacidades individuales e institucionales, así como las implicaciones de crear y mantener asociaciones con actores de diversa procedencia,



trabajando en torno a objetivos de desarrollo específicos, rodeados de factores particulares de cada localidad.

En cuanto a los resultados de esta publicación, a continuación se ofrecen los más relevantes desde cada contribución. En primera instancia, una vez que presentaron los argumentos centrales de la colaboración entre socios no convencionales, llamándoles inclusive socios improbables, Müller y De la Lastra confirmaron que las dicotomías donante/receptor y Norte/Sur siguen vigentes por varios motivos; esa vigencia se muestra en la desigualdad de los papeles que desempeñan los socios involucrados en las iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo, incluyendo la implementación de la Agenda 2030. La negociación no se puede dar por garantizada, sino que es necesario trabajar frente a la incertidumbre y mantener activos los procesos de apropiación del desarrollo entre socios desiguales. La colaboración entre actores con posturas distantes o contradictorias es posible, inclusive se muestra como algo necesario a considerar, aunque implica cambios en la conducta de los socios, ceder y negociar en donde es necesario. La propuesta experimental y provocadora que ofrecen es por demás interesante y lleva al análisis desde el individuo, que es, a su vez, el objeto mismo del desarrollo humano sostenible. El activismo desempeña en ese sentido un papel importante y delicado a la vez, pero quita poder del donante tradicional, como siempre se ha dado por sentado. Así, las negociaciones tienen impacto en la gobernanza local, y el empoderamiento de individuos y comunidades toma una forma con otras posibilidades en términos de desarrollo local sostenible. Los ejemplos provistos por Müller y De la Lastra muestran cómo microacciones propias de la cooperación técnica puede combinar los criterios de actores del desarrollo completamente distintos, acercando capacidades locales con capacidades técnicas institucionales, así como unificar prácticas que permitan homologar elementos de trabajo.

El capítulo también mostró la importancia de hacer un ejercicio de otredad y apropiación, en el que se motiva a los actores a hacer un esfuerzo personal para crear soluciones conjuntas, pues para ser parte de la solución, es necesario ser parte del problema por lo menos desde su comprensión y el conocimiento de la realidad local. Lo que es desconocido y lejano, puede encontrar formas de diálogo que acerquen las mutuas realidades, intereses, y mueva a los actores hacia la acción conjunta que, como valor agregado, pueda crear posibles escenarios, debates constructivos, mueva la desconfianza hacia una confianza incipiente, y facilite ca-

minos a poblaciones que en otro contexto tendrían mayores obstáculos que superar. También mostró que las prácticas de transferencia de conocimientos y capacidades, realizados durante décadas por diferentes actores de la cooperación internacional, tienen formas de trabajo posibles que acerquen el diálogo y la apropiación, valorando el conocimiento local, disminuyendo la verticalidad de la relación entre donante y receptor. Así, mientras los autores hicieron evidente que la dicotomía Norte/Sur y donante/receptor es imposible de combatir en ciertos contextos, hay prácticas específicas de la cooperación que sí pueden generar cambios que lleven hacia la horizontalidad, la otredad y el diálogo resultante de soluciones y procesos conjuntos.

En materia estatal, Sánchez y Romero presentaron al estado de Puebla con perspectivas desafiantes, donde desde la planeación se requiere una coordinación interministerial, y el seguimiento, el monitoreo y la evaluación, cuyas capacidades están todavía en camino de ser consolidadas. Por otro lado, la atención a la pobreza en una población altamente dispersa se enfrenta a dificultades. Se observa que la agenda de desarrollo se lleva a cabo respondiendo a intereses específicos de gobierno, cuyos puntos de conexión con la Agenda 2030 no han sido debidamente gestionados, tanto por falta de información como por priorización diferenciada. Un factor importante es la identificación de instituciones académicas como socias actuales y potenciales para la ejecución de estrategias locales, generación de conocimiento y conectividad de problemas cercanos a través de la política pública local. Se reconocen vacíos de política pública, pero también oportunidades a través de alianzas con la cooperación internacional.

Entre otros de los principales hallazgos de las autoras se encuentran el escaso financiamiento destinado a la ejecución de la estrategia, así como un déficit importante en las capacidades instaladas en los niveles estatal y municipal sobre metodologías de trabajo en ODS, frente a lo cual señalan derivaciones de impacto negativo en los resultados de desarrollo y formas de trabajo orientadas de manera endeble a la Agenda. No obstante, también identificaron resultados positivos en implementación y seguimiento, así como un contexto institucional apto para la gobernanza local, además de áreas de oportunidad en la evaluación, el monitoreo y el seguimiento. Es posible afirmar que, frente a los ejes de gobierno, centrados en seguridad pública, justicia y estado de derecho, recuperación del campo poblano, desarrollo económico y disminución de las desigual-

dades, el ejercicio de homologación de la planificación pública estatal y la Agenda 2030 sí da indicios de esfuerzos institucionales para la elaboración de guías de planes municipales, el desarrollo de herramientas metodológicas y la instalación de la gobernanza local necesaria para la implementación. No obstante, la instalación de las capacidades municipales va a diferentes velocidades y con grado de avance muy asimétrico, evidenciando inclusive el desconocimiento absoluto de la Agenda en ciertas localidades, lo cual, junto con lo anterior, resulta en rezagos institucionales, individuales a través de funcionarios públicos no actualizados, y una lenta aplicación de los planes con escasos resultados para el monitoreo.

Tras señalar las áreas de oportunidad, el capítulo ofrece algunos resultados de desarrollo correspondientes a los ODS, indicando las afectaciones sufridas por la pandemia del virus SARS-COV2 de 2019 a 2021. Indican, entre otras cosas, que la actuación de la sociedad civil y de la academia, así como de ciertas asociaciones generadas en el contexto pandémico, dio resultados positivos, demostrando la funcionalidad de este modelo de trabajo en la búsqueda de soluciones en la adversidad. Asimismo, los diagnósticos participativos y el trabajo en soluciones participativas e incluyentes a nivel local, junto con el “Etiquetado ODS”, demostraron ser exitosos en sectores determinados. Así, es posible ver que, si se continúa con la reestructuración jurídico-institucional en los municipios con la inclusión de la estrategia de la Agenda 2030, las probabilidades de éxito aumentarán, y que, sin duda, las alianzas con la cooperación internacional para el desarrollo (como con la GIZ y con el PNUD) pueden ser el pivote para dar una mejor respuesta a la implementación de la Agenda y así tener una convergencia más eficaz con las políticas públicas estatales.

Desde las experiencias de las ciudades de Mérida, Jalisco y Ciudad Valles, Apodaca, Ordoñez y Vázquez reconocieron que los procesos de localización y territorialización todavía están en proceso de evolución, donde nuevamente el fortalecimiento de capacidades toma relevancia. Por un lado, la dotación y procuración de los recursos técnicos y financieros desempeñan un papel vital para la institucionalización de los procesos de localización, con un avance aceptable, mientras que la evaluación y el seguimiento continúan como asignaturas pendientes. Asimismo, la vinculación de la Agenda 2030 a escala municipal da cuenta de haber sido una buena práctica de gestión municipal que promueve la coordinación de atribuciones legales con los compromisos internaciona-

les, como es el caso de Ciudad Valles. Esto demuestra que la localización es una vía eficaz para el desarrollo local sostenible, junto con la conformación de alianzas multiactor.

Similar a lo dicho anteriormente por Müller y De la Lastra, así como Sánchez y Romero, la confianza entre las partes, el diálogo para la articulación de acciones coordinadas y la capacidad instalada, son factores que pueden marcar la diferencia bajo esquemas participativos. La gobernanza democrática y la gestión participativa fueron señaladas por los autores como aspectos transversales en las fases del ciclo de los programas, las cuales, realizadas en un contexto de alineación multinivel de estrategias de implementación y adaptación con los planes de desarrollo, ofrecen las condiciones operativas para un probable éxito. No obstante, se identificaron áreas que requieren atención, como la planeación presupuestaria, la innovación metodológica y el fortalecimiento de las capacidades municipales existentes. Por último, la flexibilidad de las estrategias *ad hoc*, los mecanismos locales y las capacidades, surgieron como un factor de éxito potencial replicable en otros escenarios locales.

El análisis del desarrollo local desde la territorialización que realizaron Valle y Ruiz, centrado en la cobertura de la salud materna y la atención de derechos sexuales y reproductivos en Uruguay, señaló que una legislación adecuada en torno a un problema social específico es clave para que la dinámica de una gobernanza local funcione eficazmente. Asimismo, en un entorno institucional adecuado y con el respaldo político, las alianzas multinivel con enfoque inclusivo pueden ayudar a que se garanticen los derechos reproductivos y la salud materna. Al haber explorado el esquema de gobernanza territorial en el país sudamericano, con desafíos normativos, estadísticos y metodológicos, las autoras reconocen que las desigualdades serán difíciles de eliminar; no obstante, la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es una vía posible para la solución de problemas locales, misma que será sostenible en la medida en que el andamiaje institucional y la normatividad se coordinen.

Entre los mensajes clave de este texto se encuentra que, pese a la pandemia acontecida, la coordinación interinstitucional y la participación de instituciones científicas en colaboración con organizaciones internacionales especializadas, es posible contribuir al diseño de metodologías de evaluación para su aplicación sectorial y territorial. Asimismo, el fortalecimiento de las capacidades institucionales surge nuevamente

como desafío para el funcionamiento de la Agenda 2030 en el nivel local, sin detrimento del nivel de desarrollo humano ni de graduación en el marco de la ayuda oficial al desarrollo. Otro de los mensajes más relevantes ofrecidos por las autoras es la regulación necesaria de procesos como la objeción de conciencia, en los que las mujeres pueden encontrar obstáculos que, además de vulnerar sus derechos sexuales y reproductivos y poner su vida en peligro, puede representar un obstáculo latente para la materialización de ciertas metas de los ODS relativos a dichos temas. En contraste, acciones como la prevención de embarazo en adolescentes, muestra la obtención de resultados positivos y prácticas alentadoras para poblaciones determinadas.

Respecto al estudio del sistema de gobernanza, Navarro logró un análisis de los objetivos estratégicos del plan de trabajo del Consejo Nacional de la Agenda 2030, reconociendo la imperante participación de los gobiernos locales en la búsqueda de alcanzar eficazmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible a escala subnacional. Mostró el nivel de ubicación organizacional de las figuras responsables de la implementación de la Agenda, señalando la coordinación gubernamental multinivel y la evaluación como los principales retos. También demostró que a escala municipal se encuentran mayores asimetrías y deficiencias, donde la participación ciudadana y el liderazgo son fundamentales. Además, observó que los consejos consultivos y el uso de tecnologías y medios digitales también encuentran su potencial tanto en la implementación como en el fortalecimiento del tejido social y en la gobernanza misma de la implementación de la Agenda.

En paralelo a la mayoría de los capítulos que le preceden, Navarro hace referencia a la participación ciudadana, el valor de la gobernanza local y las capacidades técnicas y financieras como factores indispensables para trabajar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera eficiente. Su revisión de la literatura en torno a gobernanza reitera la necesidad de involucrar a actores públicos y privados, así como al trabajo multinivel. Sobre la cooperación internacional para el alcance de la Agenda 2030, señala la necesidad de contar con incentivos, así como con estrategias de coordinación interinstitucional. Esto fue dicho por Müller y De la Lastra al inicio del libro, a lo cual Navarro añadió el componente del liderazgo institucional para contar con las condiciones aptas que permitan hablar de una siguiente fase, que es la integración vertical y societal. No obstante, también identificó desafíos en el trabajo vertical, sobre todo al llevar

una dinámica de arriba hacia abajo, ralentizando el enfoque de horizontalidad deseado en la coordinación interinstitucional.

Por su parte, Arroyo comentó que es crucial aprovechar el patrimonio cultural, pues se visualiza como detonador de desarrollo sostenible en espacios urbanos. Como ejemplo refirió a un proyecto gubernamental que consideró una narrativa reivindicativa de la cultura local en la Ciudad de México, y que incluyó un ejercicio de monitoreo y evaluación de resultados, mismos que evidenciaron las complicaciones e implicaciones de formar alianzas coyunturales.

En otro caso, Hernández señaló que los mecanismos de institucionalización de la Agenda 2030 y el Consejo Estatal de la Agenda, en Baja California, promueven la participación multiactor, las alianzas entre gobierno, sociedad y academia, la inclusión del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, indicó que hace falta un involucramiento más pleno en las acciones locales, en compromisos de participación ciudadana, fortalecimiento institucional y atención a la población objetivo para la prevención de problemas prioritarios, como es el embarazo adolescente. La cooperación descentralizada en Baja California ha sido buena; sin embargo, hay varios ejes de acción donde hace falta su asesoría, metodologías de trabajo y promoción de la participación. La responsabilidad sigue estando en manos del gobierno estatal, pero se puede hacer uso más efectivo de las alianzas y del potencial geopolítico de la región, dada la vecindad con Estados Unidos.

Reconociendo que las ciudades son el espacio crucial para fomentar el desarrollo local, Orihuela explicó la relevancia de los gobiernos locales para la consecución de la Agenda 2030, ya que sus acciones definen los alcances y las limitaciones del desarrollo de las ciudades. Esto queda matizado por las características de esos gobiernos locales, que son diversas entre sí, según las particularidades de cada ciudad o zona metropolitana. A su vez, esto permite considerar distintos enfoques para transitar a ciudades más justas, inclusivas, resilientes y sostenibles. Orihuela concluyó que el desarrollo local es un factor central para lograr dicha transición, considerando recursos y capacidades, y fomentando y fortaleciendo alianzas.

Por otra parte, respecto a la acción climática en pequeños estados insulares en desarrollo en el Caribe, Linares concluyó que el modelo de desarrollo local adaptativo promueve un paradigma de desarrollo territorial sostenible que busca atender la gestión integral del riesgo de desas-

tres, la resiliencia y la adaptación al cambio climático. Ella identificó la preocupación compartida ante los efectos del calentamiento global, implicando la incorporación de diversas estrategias de adaptación sustentadas en planes regionales o nacionales de adaptación climática. Aun con esto, señaló que hay retos pendientes y ventanas de oportunidad para enfrentar en mejores condiciones eventos climáticos extremos, cada vez más intensos y frecuentes.

Respecto a la gestión de residuos, Jiménez compartió la experiencia de la gestión de residuos sólidos urbanos en un campus universitario, reflexionando sobre la posibilidad de que la universidad sea una plataforma para proyectar una acción formativa y transformativa que complemente a la acción educativa, entrelazando los Objetivos de Desarrollo Sostenible que están vinculados a educación, ciudades sostenibles, y producción y consumo responsable. Esto debido a que la universidad presenta la posibilidad de construir un ejemplo concreto urbano con la colaboración de diversos actores, aunque es importante considerar la heterogeneidad de la comunidad universitaria como un elemento decisivo.

En cuanto al agua, Medina argumentó que la cooperación internacional es un instrumento que complementa y contribuye a cumplir con la Agenda del Derecho Humano al Agua y Saneamiento. El caso de estudio demostró la promoción de relaciones horizontales que redituaron en el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades sobre planificación, gestión y participación en los servicios de agua y saneamiento. El resultado ha sido la consideración de Zaragoza como actor internacional estratégico que promueve el desarrollo local en otras latitudes.

Acompañando el trabajo de los autores, entre las conclusiones de esta obra se puede señalar que se identifica, por un lado, la importancia de continuar los procesos de fortalecimiento de capacidades individuales e institucionales en el nivel subnacional, llegando al más local posible. Por otro lado, identificar y aprender que las alianzas entre actores pueden ser tradicionales, no tradicionales, previsibles o improbables, es necesario para fomentar el desarrollo local sostenible, pues es a ese nivel que la eficacia del desarrollo cuenta con más evidencia y tiene mayor capacidad de incidencia y participación ciudadana para la solución de los problemas. Por último, la gobernanza local puede tener como frutos una territorialización exitosa siempre y cuando cuente con instrumentos de medición, evaluación, seguimiento y reporte, lo cual es posible con capacidades individuales e institucionales. De esta forma, se cierra el círculo

entre los factores que conforman el común denominador de los textos de esta obra, en la búsqueda de un desarrollo local sostenible.

Es así que este libro contribuye a la investigación sobre el desarrollo local sostenible, mostrando diversas perspectivas sobre múltiples temas que están vinculados, tal como lo busca la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.



## SOBRE LOS AUTORES

### *Raquel Apodaca Rodríguez*

Es licenciada en Negocios Internacionales y maestra en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación EU-AL por la Universidad de Guadalajara. Tiene los diplomas Enfoque de Marco Lógico para la Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional, por la Universidad Rey Juan Carlos y la Fundación CIDEAL, y Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Instrumentos de Gestión, por el Instituto Mora. Actualmente es doctoranda en Ciencias Sociales en el Tecnológico de Monterrey, y su disertación gira en torno al análisis del contexto mundial de la posayuda y su incidencia en las políticas de cooperación internacional para el desarrollo de México y Chile. Asimismo, está colaborando con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como asesora técnica en cooperación Sur-Sur del Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD, al igual que con la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey, como profesora de la cátedra Cooperación y Gobernanza Global.

### *Rocío Arroyo Belmonte*

Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales y licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y maestra en Estudios Regionales por el Instituto Mora. Trabajó como analista capacitadora en el INAH. Estudió varios diplomados y cursos de

especialización sobre los temas de estudios culturales con un enfoque internacional. Ha realizado estancias de investigación en la UNESCO. Tiene la categoría de “Candidata” al Sistema Nacional de Investigadores CONACYT. Actualmente es profesora de tiempo completo en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM, en la licenciatura de Relaciones Internacionales, así como en la maestría Estudios México-Estados Unidos.

*Citlali Ayala Martínez*

Es profesora investigadora del Instituto Mora desde 2002. Es internacionalista por la UNAM y maestra en Cooperación Internacional Unión Europea-América Latina por el Instituto Mora. Es candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad Técnica de Darmstadt, Alemania, y egresada del programa Managing Global Governance, del Instituto Alemán de Desarrollo, en Bonn. Sus áreas de investigación son la cooperación Sur-Sur y triangular, cooperación en educación superior, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y digitalización vinculada al desarrollo. Es coordinadora del Diplomado en Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Instrumentos de Gestión, impartido en el Instituto Mora desde 2010, así como de la colección editorial Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo. Ha realizado consultoría para GIZ, AMEXCID, OXFAM, entre otros.

*Yair Candelario Hernández Peña*

Es maestro en Administración Pública y licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California. Integrante de la Red Nacional de Jóvenes Investigadores (RENAJI) del Seminario de Investigación en Juventud (SIJ) de la UNAM. Sus líneas de investigación versan sobre la paradiplomacia, la cooperación transfronteriza y la cooperación descentralizada.

*Nancy Merary Jiménez Martínez*

Es doctora en Estudios Urbanos y Ambientales por el COLMEX, maestra en Estudios de Población y Desarrollo Regional por la Universidad Autónoma de Morelos. Sus líneas de investigación son la sustentabilidad universitaria, la gestión integral de residuos sólidos y la política ambiental. Realizó una estancia de investigación doctoral en la UMR CITERES de la Universidad Francois-Rabelais, Ciudad de Tours, Francia, en el cuadro del proyecto de investigación Localización de Infraestructuras de Tratamiento de Desechos: Modos de Regulación y Conflictos Locales (México-Francia). Actualmente es investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM.

*Carolina de la Lastra*

Es maestra en Ciencias Sociales de la Universidad de Konstanz, Alemania; cuenta con un diplomado en Desarrollo Organizacional por la Universidad de Chile, y otro en Responsabilidad Social por la Universidad Católica de Valparaíso. Es experta en cooperación internacional, ha formado a planificadores y ha evaluado proyectos en diversos países de América Latina. Desde 2012 es docente de la Red de Capacitación en Cooperación Triangular para América Latina y el Caribe con programas presenciales y en línea. Ha sido facilitadora de indagación apreciativa y moderadora de planificación participativa. Es gerente y consultora para el desarrollo organizacional para organismos públicos y privados.

*Mireille Linares Valencia*

Es investigadora independiente, participante en el Seminario Permanente de la Agenda 2030 del Instituto Mora y maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por dicho instituto, así como licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE).

*Ulrich Müller*

Es doctor en Geografía, especializado en políticas de desarrollo y gobernanza. Se unió a GIZ en 1997 y en la actualidad trabaja como asesor superior de políticas de la División de Educación, Protección Social y Salud. Su trabajo se orienta principalmente hacia temas estratégicos como la eficacia de la ayuda al desarrollo, las nuevas formas de cooperación y países emergentes.

Recientemente ha colaborado como profesor de Cooperación para el Desarrollo y los países emergentes en la Universidad Técnica de Darmstadt (Alemania). También ha colaborado y participado en la edición de diversas obras, entre las que destacan *Triangular cooperation: a promising form of international cooperation* y *Fondos y redes globales. Reduciendo la brecha entre políticas globales y la implementación nacional*.

*María José Medina Serrano*

Es egresada de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto Mora. Internacionalista con experiencia en investigación aplicada de las ciencias sociales (gobernanza del agua y cooperación internacional para el desarrollo), en apoyo técnico y administrativo de oficinas gubernamentales, centros de investigación y embajadas diplomáticas.

*Alejandro Navarro Arredondo*

Es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM, Xochimilco. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Ha colaborado como consultor e investigador en proyectos liderados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros organismos.

*Miriam Ordoñez Balanzario*

Es licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM, maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto Mora, doctoranda en Estudios del Desarrollo: Problemas y Perspectivas Latinoamericanas, profesora en la Universidad Anáhuac campus Sur. Actualmente se desempeña como consultora externa en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, especialmente en los ámbitos de educación y seguridad. Realiza trabajo voluntario como socia de la Academia Nacional de Evaluadores de México (ACEVAL), y como líder de la iniciativa global EvalYouth. Sus líneas de investigación son los esquemas de cooperación a través de Alianzas entre Múltiples Interesados, gobernanza global e implementación de la Agenda 2030 en América Latina, y evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

*Isela Orihuela*

Es profesora-investigadora de Cátedras CONACYT del Instituto Mora. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Fue coordinadora académica del Centro Interdisciplinario de Estudios Metropolitanos del Instituto Mora. Es miembro del Global Urban Competitiveness Project (GUCP), organización internacional sobre investigación en el tema de la competitividad urbana y de la Red Temática CONACYT sobre Centros Históricos. Sus principales líneas de investigación son los temas de competitividad urbana, política pública, finanzas públicas, gobiernos municipales, desarrollo económico local y estudios urbanos y metropolitanos. Ha colaborado en proyectos de investigación con otras instituciones de educación superior y desarrollado consultorías con dependencias gubernamentales del ámbito federal, estatal y municipal.

*Sonia J. Romero Huesca*

Es licenciada en Comunicación, maestra en Cooperación Internacional y Relaciones Internacionales con América Latina y en Gestión de Empresas de Economía Social. Ha sido consultora e investigadora en organis-

mos internacionales como el Instituto del Banco Mundial, el Consorcio entre todos para la Reducción de Riesgos de Desastres y Recuperación de Medios de Vida y en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Tiene experiencia en el diseño e implementación de proyectos y programas en cooperación internacional para el desarrollo, educación cívica, y proyectos productivos en el sector rural y en sistematización y buenas prácticas. Es coautora del estudio “Cooperación internacional en ciencia, tecnología e innovación: lineamientos para una política mexicana”, entre otras publicaciones. Actualmente colabora en el Instituto Mora.

*Michelle Ruiz Valdes*

Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Valle de México (UVM) y maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto Mora. En 2017 realizó una estancia de investigación en el Centro de Investigación y de Formación Económica y Social para el Desarrollo (CRESFED), en Puerto Príncipe, Haití. Ha participado como voluntaria en organizaciones no gubernamentales en México y ha trabajado como consultora en proyectos de cooperación Sur-Sur y triangular en Mesoamérica. Actualmente, se desempeña como consultora y evaluadora independiente. Sus líneas de investigación se centran en la evaluación cualitativa de programas, la coordinación interagencial, la horizontalidad en las relaciones de cooperación, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entre otras.

*Gabriela Sánchez Gutiérrez*

Es doctora en Análisis Institucional por la Universidad de París VIII. Profesora e investigadora en el Instituto Mora desde 2005. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Fue coordinadora académica de la maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto Mora de 2015 a 2018. Cuenta con experiencia en actividades de consultoría a nivel internacional, particularmente en procesos de planeación y evaluación de proyectos, programas y políticas de desarrollo social y de

cooperación internacional. Entre sus líneas de investigación están: sociedad civil y cooperación internacional, política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo, cooperación Sur-Sur, y cooperación internacional y procesos migratorios. Cuenta con diversas publicaciones sobre estos temas. Es socia fundadora de la Red Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID), y de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI).

*Gustavo Sosa Niñez*

Es profesor-investigador en el Instituto Mora, doctor en Ciencia Política y maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad de East Anglia. Realizó una estancia posdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y cursó una especialidad en Gestión de la Gobernanza Global en el Instituto Alemán de Desarrollo y Sustentabilidad (IDOS). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Sus intereses de investigación incluyen el análisis de políticas públicas ambientales, sus resultados y procesos de convergencia a nivel regional. Mediante la realización de estudios comparados, ha evaluado políticas de cambio climático, calidad del aire y océano, tanto en México y su entorno con América del Norte como en la Unión Europea.

*Valeria Marina Valle*

Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales y maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por la UNAM. Actualmente se encuentra investigando la Agenda 2030 de la ONU y en particular los Objetivos de Desarrollo Sostenible 3, en materia de salud y bienestar, y el 17, en materia de alianzas público-privadas para el desarrollo. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto Universitario Europeo, Florencia, en la Universidad de Nueva York y en la Universidad de California, en Berkeley. Ha dado clases en el Instituto Mora, en el Tecnológico de Monterrey, CCM, en la UNAM, en la Universidad de Celaya, y fue profesora visitante en la Universidad de California, en Berkeley. Sus principales líneas de investigación son los procesos de integración subregional en América La-

tina, América del Norte, Unión Europea con Canadá, Estados Unidos y México, relaciones entre regiones y megarregiones, relaciones transpacíficas (China-América Latina, China-México, en especial en materia energética y Alianza del Pacífico).

*Sergio Vázquez Meneley*

Es estudiante del doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM. Sus líneas de investigación y profesionales son el fortalecimiento de capacidades en seguimiento y evaluación, además de cooperación para el desarrollo y migración entre México y Centroamérica. Es maestro en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Guadalajara, donde obtuvo beca CONACYT, y maestro en Cooperación Internacional para el Desarrollo por la Universidad de Cantabria con beca de la Fundación Carolina. Ha colaborado como consultor en el Instituto Alemán de Evaluación para el Desarrollo (DEVAL), el Fomento a las Capacidades en Evaluación (FOCELAC) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en Costa Rica, así como en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro CLEAR LAC y OXFAM, en México.



*Desarrollo local sostenible y la Agenda 2030:  
reflexiones desde la gobernanza y las relaciones entre actores*  
se terminó de imprimir el 5 de julio de 2024,  
en los talleres de Impresora y Encuadernadora  
Progreso S. A. de C. V. (IEPSA)  
Calz. San Lorenzo 244, Col. Paraje de San Juan, Alcaldía Iztapalapa,  
C. P. 09830, Ciudad de México.

Edición realizada a cargo de la Subdirección de Publicaciones  
del Instituto Mora. En ella participaron:

*corrección de estilo*, Claudia Nava, Estela García y Javier Ledesma;

*corrección de pruebas*, Anastasia Rodríguez y Claudia Nava;

*diseño de portada*, Natalia Rojas;

*formación de páginas*, Fabián Díaz;

*cuidado de la edición*, Claudia Nava y Natalia Macías.

La edición consta de 600 ejemplares.

Fecha de aparición en formato PDF

5 de julio de 2024.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa una hoja de ruta que puede guiar en el proceso de adaptación de los actores del desarrollo, que no son sólo el gobierno federal, los estados y los municipios, también participan las alianzas de múltiples interesados, alianzas público-privadas para el desarrollo, así como universidades y comunidades epistémicas, entre otros. Esto, indudablemente, influye en crear los esquemas de gobernanza necesarios para realizar acciones e implementar estrategias que coadyuven a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta interacción se complejiza a nivel local, donde la implementación de la Agenda 2030 presenta retos a partir de factores adversos presentes en las diferentes iniciativas. Es ahí donde se centra esta publicación: en lo local.

En un entorno de alta demanda de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, el éxito de la Agenda 2030 requiere de liderazgos locales y conciencia institucional sobre lo que significa conectar lo global con lo local. En este contexto, este libro tiene como objetivo analizar experiencias locales selectas que ofrecen evidencia, tanto de las dificultades como de los progresos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

A través de esta obra se reconoce como necesario fomentar los procesos de fortalecimiento de capacidades a nivel local, identificando los factores favorecedores y las limitaciones de la articulación institucional en las alianzas aquí analizadas. Con los resultados de las investigaciones realizadas, es posible confirmar que es a ese nivel que la eficacia del desarrollo muestra mayor evidencia sobre la capacidad de incidencia para la solución de los problemas del desarrollo sostenible.



CONAHCYT



Instituto  
Mora



El Colegio  
de la Frontera  
Norte