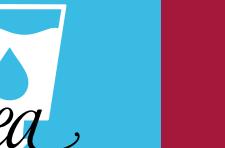
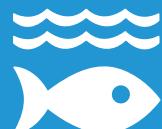


DIMENSIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030

PERSPECTIVAS Y ALCANCES

Gustavo Sosa Núñez y Citlali Ayala Martínez
(coordinadores)



Dimensiones de la implementación de la Agenda 2030: perspectivas y alcances

Gustavo Sosa Núñez y Citlali Ayala Martínez
(coordinadores)

Sosa Núñez, G. y Ayala Martínez, C. (coords.). (2025). *Dimensiones de la implementación de la Agenda 2030: perspectivas y alcances*. Instituto Mora. DOI: <https://doi.org/10.59950/IM.185>



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

DIMENSIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 PERSPECTIVAS Y ALCANCES

Gustavo Sosa Núñez y Citlali Ayala Martínez
(coordinadores)

contemporánea
cooperación internacional y desarrollo

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA
SECRETARÍA DE CIENCIA, HUMANIDADES, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

CIP. INSTITUTO MORA. BIBLIOTECA ERNESTO DE LA TORRE VILLAR

NOMBRES: Sosa Núñez, Gustavo Sadot | Ayala Martínez, Citlali.

TÍTULO: Dimensiones de la implementación de la Agenda 2030 : perspectivas y alcances / Gustavo Sosa Núñez y Citlali Ayala Martínez (coordinadores).

DESCRIPCIÓN: Primera edición | Ciudad de México : Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2025 | SERIE: Colección Contemporánea. Serie Cooperación internacional y desarrollo.

PALABRAS CLAVE: Agenda 2030 (Programa) | Objetivos de Desarrollo Sostenible | Gobernanza | Perspectiva de género | Desarrollo sostenible | Estudio de casos | México.

CLASIFICACIÓN: DEWEY 338.92 DIM.d | LC HC79 D5

Imagen de portada: Marco Ocampo (2025), composición realizada a partir de una selección de la simbología de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (2023). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/news/communications-material/>

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 electrónica, 2025

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>

ISBN: 978-607-8953-94-3 PDF acceso abierto

Hecho en México

Made in Mexico

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	7
Introducción <i>Gustavo Sosa Núñez y Cíatlali Ayala Martínez</i>	11
Gobernanza local, tercera ola e implementación: algunas consideraciones teóricas sobre la Agenda 2030 <i>Francisco Porras</i>	21
La Agenda 2030 y los ods 3, 5, 10 y 17 como marco analítico de la migración y la salud con perspectiva de género. El caso de Ciudad Ixtepec, Oaxaca (2024) <i>Valeria Marina Valle</i>	49
La transversalización de la perspectiva de género en la cooperación Sur-Sur como estrategia para el logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas: el caso del Fondo México-Chile <i>Raquel Apodaca Rodríguez</i>	77
La contribución del Acuerdo de Escazú al logro de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible <i>Sergio Ricardo Hernández Ordoñez</i>	91

Recomendaciones para fortalecer la gobernanza climática local <i>Samanta Guadalupe Rosas Nierva</i>	113
Agenda 2030 y pertinencia social. Seguimiento a proyectos de maestría en el estado de Guerrero <i>Erasmo Velázquez Cigarroa,</i> <i>Dulce María Quintero Romero y Rocío López Velasco</i>	131
La precarización laboral de las juventudes en las industrias creativas en Tijuana, Baja California: panorama reciente desde la mirada de los actores estratégicos <i>Yair Candelario Hernández Peña y Rocío Nirari Arredondo Botello</i>	151
Desafíos de los gobiernos locales en la implementación de la Agenda 2030: el caso de Tizayuca, estado de Hidalgo <i>Erwin Medina Josefá y Mario Alberto Velázquez García</i>	177
Epílogo <i>Citlali Ayala Martínez y Gustavo Sosa Núñez</i>	211
Índice temático	219
Sobre las autoras y los autores	227

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAE	Acuerdo de Asociación Estratégica.
ACM	Análisis de Corrientes Múltiples.
ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados.
AGCID	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AIFA	Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles.
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AMUMA	Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente.
APM	Administración Pública Municipal.
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo.
CDMX	Ciudad de México.
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer).
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo.
CIDL	Cooperación Internacional para el Desarrollo Local.
CIPE	Centro Internacional para la Empresa Privada.
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
CONAHCYT	Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías.
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
COP	Conferencia de las Partes.
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.
css	Cooperación Sur-Sur.
CTEODS	Comité Técnico Especializado de los ods.
DAM	División para el Adelanto de la Mujer.
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación.</i>
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
FPAN	Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas.
GED	Género en el Desarrollo.
GEI	Gases de Efecto Invernadero.
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional).
IAP	Investigación Acción Participativa.
ICC	Industrias Culturales y Creativas.
IES	Instituciones de Educación Superior.
IGO	Organizaciones Intergubernamentales.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual.
LGMHCTI	Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación.
LIES	Líneas de Investigación e Incidencia Social.
MGDS	Maestría en Gestión para el Desarrollo Sustentable.
MML	Metodología del Marco Lógico.
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional.
NDC	Nationally Determined Contributions (Contribuciones Nacionalmente Determinadas).
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio.
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.

OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil.
OSI	Órgano de Seguimiento e Instrumentación.
PBR	Presupuesto Basado en Resultados.
PEG	Perspectiva de Género.
PIB	Producto Interno Bruto.
PMD	Plan Municipal de Desarrollo.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRESEM	Plan de Recuperación Socioeconómica Municipal.
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas.
RIPO	Red Internacional de Promotores ODS.
SECIHTI	Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
SNII	Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores.
SNP	Sistema Nacional de Posgrados.
SSR	Salud Sexual y Reproductiva.
UAGRO	Universidad Autónoma de Guerrero.
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer).

INTRODUCCIÓN

Gustavo Sosa Núñez y Citlali Ayala Martínez

El carácter universal, integral, multisectorial y prospectivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible permite imaginar distintas formas de actuación para contribuir a su cumplimiento, lo cual se refleja en la consideración de distintos enfoques para su respectiva implementación. Dicho proceso ha significado tanto la incorporación de la agenda a nivel nacional en países desarrollados y en desarrollo, como la adaptación nacional y subnacional de metas e indicadores según la línea de origen de los temas y el alcance al que se requiere llegar. Si bien se considera que estamos a mitad del plazo establecido para los quince años de implementación de la Agenda 2030, la pandemia vivida entre 2020 y 2022 significó importantes retrocesos para todo el mundo, además de que destapó retos institucionales y financieros para países de todo nivel de desarrollo económico.

De este modo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se encuentra a menos de seis años del cierre del plazo establecido para el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo, tanto a nivel nacional como subnacional y local, con el compromiso que se ha promovido para que todos los actores de diversa naturaleza se hayan involucrado paulatinamente desde 2015 en diversas modalidades y formas de asociación e implementación, con la guía técnica de algunas de las agencias de Naciones Unidas y agencias de cooperación internacional. El contexto en el que se ha implementado la Agenda 2030 se ha caracterizado por una necesidad de confirmar los valores y las normas que la acompañan: reforzar los derechos humanos en sus diferentes ámbitos de realización, reconocer la transversalización de enfoques que se siguen diversificando, como es el género, y frente a mayo-

res dificultades de desplazamiento forzado, medioambientales y adversidades climáticas y de seguridad humana.

El seminario institucional que enmarca las investigaciones aquí presentadas ha sido centro de análisis y discusión académica de la implementación de la Agenda en espacios locales, institucionales, transfronterizos y desde formatos diversos que han tomado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como referente, tanto en implementación real como en investigación aplicada por ámbitos sectoriales. Dicho espacio ha dado testimonio de que la Agenda 2030 se ha convertido en una hoja de ruta para muchos en términos de materializar el desarrollo sostenible, o bien, de materia de cuestionamiento y complejidad para la medición y la evaluación. Específicamente, la resolución A/RES/70/1, correspondiente a la publicación de la Agenda 2030, indica que es “más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional” (Numeral 21, de la Introducción de la Declaración). A partir de ese punto, la manera en cómo se incorpora la Agenda 2030 a las distintas estructuras públicas, privadas, sociales y académicas a niveles nacional, estatal y local plantea retos para delimitar y llevar a cabo una implementación que permita señalar avances y retrocesos en el camino al “desarrollo sostenible”.

En términos generales, la implementación refiere al proceso mediante el cual los objetivos de un proceso o actividad se concretan en productos y resultados. Siendo observada como parte del proceso de política pública, la implementación debe ser considerada y visualizada desde la formulación y la planeación, y también incide en la evaluación del impacto de las políticas desarrolladas y, por ende, en los resultados que se obtengan, lo que la convierte en una etapa crucial del proceso de política pública.

Es posible afirmar que no existe algo como una perfecta implementación por la simple definición de normas, leyes y políticas que lleven directamente a su puesta en práctica (Ayala y Müller, 2014), sino que es un proceso complejo que implica seguir una cadena usualmente jerárquica de acción tras una decisión colectiva. Como se ha podido observar desde 2015, implementación y formulación son procesos independientes que han requerido negociaciones que influyan en política pública a diferente nivel. Por ende, la subsecuente implementación de lo definido y negociado implica la definición de política pública, la coordinación entre actores y la intervención en grupos objetivo de los sectores en cuestión.

Para el caso de la Agenda 2030, la implementación corresponde a la aplicación de políticas de índole tan diversa como el tipo de actores par-

ticipantes de la consecución de dicha Agenda. Esa implementación varía dependiendo del tipo de actores participantes. Por ejemplo, para el caso de los gobiernos, esta etapa del proceso de política pública implica el alineamiento de políticas, programas e instituciones con los ODS; asegurando su coherencia entre sectores (salud, educación, medioambiente, industria, etc.), actores participantes (sociedad civil, empresas, universidades, organizaciones sindicales, etc.) y niveles (nacional, estatal y local).

Este alineamiento de políticas y programas es crucial para eficientizar las asignaciones presupuestales que deberían estar concebidas en el contexto de los ODS. La reorientación puede apoyarse en lo que se denomina como “políticas palanca”, que son las que tienen la “capacidad de acelerar la implementación de los ODS, impulsar un desarrollo sostenible coherente y alcanzar un impacto más rápido y sostenido sobre aspectos clave para el progreso en el conjunto de la Agenda 2030” (Gobierno de España, 2018, p. 130). Su incidencia en determinados ODS y la sinergia que ocasionan con otros ODS, aunado a su efecto multiplicador, refieren al carácter transversal y multidisciplinario que caracteriza a la Agenda 2030. Las áreas prioritarias variarán según las características, necesidades, preferencias, y formas de organización que cada gobierno nacional tenga.

El alineamiento de políticas debe tener una cohesión territorial que permita cerrar brechas entre ámbitos urbanos y rurales, pues si bien es cierto que la concentración poblacional se da en las ciudades, es en los territorios rurales donde se producen y se da soporte a los bienes fundamentales para la atención de las necesidades básicas de toda la sociedad (Gobierno de España, 2018). En consecuencia, es crucial reducir disparidades interregionales e intrarregionales.

Otro aspecto importante a considerar en la implementación de la Agenda 2030 es el conjunto de actores vinculados con determinados ODS, cuyas acciones pueden contribuir a su consecución. La amplia variedad de actores involucrados permite pensar en la necesidad de establecer las alianzas pertinentes para identificar y replicar buenas prácticas, fomentar el desarrollo del conocimiento científico y tradicional, intercambiar experiencias, promover la cooperación, fortalecer redes temáticas, y establecer acciones conjuntas y coordinadas (UNESCO, 2018). A la vez, también es posible identificar actores que participan en la consecución de los ODS desde su trabajo cotidiano, y que a título personal realizan acciones que pueden pasar desapercibidas para el reporte y seguimiento que se le debe dar a la implementación. Asimismo, existen enfoques a través de los cuales se

sugiere que debe llevarse a cabo la implementación de la Agenda 2030, como mediante los derechos humanos y la perspectiva de género (Solanes, 2020), la indivisibilidad de los ods y el financiamiento público y privado (Naciones Unidas Uruguay, 2020), o mediante la incidencia de Consejos Estatales de Población, que buscan fortalecer el vínculo entre población y desarrollo (CONAPO, 2019), por citar algunos ejemplos. También se pueden encontrar enfoques de implementación focalizados a necesidades locales, como lo expuesto por el Gobierno de Chile (2020), donde se observan dos pilares fundamentales para la consecución de la Agenda 2030: el crecimiento sostenible y cambio climático, y las personas al centro del desarrollo, lo que, sin duda, es oportuno, pero no necesariamente refleja el sentir sobre la propia Agenda 2030 en otras latitudes. Las diferentes maneras en las que se puede implementar la Agenda 2030 permiten hablar de diversas dimensiones en las que esto sucede, tanto desde el plano gubernamental como desde la participación ciudadana. Mientras que las primeras aparecen en reportes de seguimiento, las segundas requieren difusión y el respectivo análisis metodológico para su inclusión en dichos informes, a fin de reconocerles su contribución al logro de metas. Ahora bien, es importante destacar que la consecución de los ods no implica que automáticamente se están solucionando los problemas del desarrollo sostenible que la Agenda 2030 aborda. Ya se puede ir pensando en la continuación de los esfuerzos mediante una hipotética Agenda 2050 o cualquier otro nombre que se le dé en su momento. Entonces, es importante promover medidas transformadoras que puedan incidir en la consecución de lo que propone la Agenda 2030, aun cuando los objetivos y metas puedan ser asignatura pendiente al finalizar este periodo.

El carácter y alcance transformador de tales medidas dependerá de las prioridades gubernamentales en un determinado momento. Sin embargo, es posible dilucidar posiciones centrales a partir de las cuales parten esas medidas. Como ejemplo están la consideración de la Agenda 2030 como el centro de la política nacional sobre desarrollo, el impulso a la educación y la cultura sobre desarrollo sostenible, la comunicación oportuna para sensibilizar sobre los problemas para el desarrollo, el impulso a la función pública con conocimientos y capacidades para implementar los ods, la alineación de presupuestos y adquisiciones del sector público, así como el registro del impacto ocasionado por los cambios a la normatividad (Gobierno de España, 2018). Esto debe incluir la consideración de un mecanismo de seguimiento que involucre a todos los actores de la sociedad y a los tres

niveles de gobierno, así como medidas de actualización y vigencia (Presidencia de la República, 2019).

De acuerdo con Rauch (2009), Ayala y Müller (2014), se requieren actividades en varios niveles desde el gobierno nacional, en los niveles descentralizados del Estado y en las organizaciones de base desde la sociedad civil, además de juntar elementos de procesos políticos, calidad técnica y capacidad de gestión. Es decir, profundizar en contenidos, instrumentos, métodos, articulación entre los grupos y organizaciones del Estado, sociedad civil y sector privado, así como la ejecución de instrumentos de planificación y monitoreo, aprendizaje e innovación (p. 55).

Por otra parte, existen informes de seguimiento y reportes de avances emitidos por distintas instancias y en diversos momentos, lo cual ha permitido reconocer que la Agenda 2030 dista de ser implementada a cabalidad. Asimismo, se han presentado informes voluntarios, nacionales, estatales y municipales que dan cuenta de los avances en la implementación y la forma en que se han coordinado los actores gubernamentales y privados para dotar de resultados a la agenda de desarrollo. A la vez, aun cuando las metas e indicadores de los ODS marcan la pauta de lo que se busca atender para promover el desarrollo sostenible, se realizan trabajos que contribuyen a la consecución del objetivo central de la Agenda 2030 –“no dejar a nadie atrás”– y que requieren visibilizarse y ser valorados en su justa dimensión.

Esta obra presenta diferentes dimensiones en que se aborda la implementación de la Agenda 2030, las formas de asociación que se han establecido para tal fin según el caso, los desafíos financieros, y los esquemas de gobernanza que han debido crearse en otros casos. Se evidencia que la implementación de la Agenda 2030 no es cuestión de centrarse en un solo objetivo o en un solo tema, y que actores institucionales y alianzas han aprendido en el camino a incorporar el espíritu de la Agenda, sus principios, y a adaptar su razonamiento en cada realidad subnacional, local o temática. Las dimensiones de esos trabajos varían porque difieren las maneras en cómo abordar la implementación de la Agenda 2030, así como la forma en la que se analiza dicha implementación. Esas diversas perspectivas inciden en el alcance que los análisis hacen para contribuir a la consecución de los ODS, cuyos planteamientos pueden ser generales y abstractos y, por ende, requieren aterrizarse.

En esta tesitura, esta obra explora las formas en cómo se puede observar la implementación de la Agenda 2030 desde el lente práctico y académico. Para ello, se presentan distintos análisis de casos que reiteran

el carácter multifacético de la Agenda 2030 y examinan su injerencia e importancia en situaciones y contextos diversos que buscan incidir en la promoción del desarrollo sostenible de un amplio abanico de actores, y cuya relevancia puede pasar desapercibida a la luz de las generalidades que usualmente se hacen según los temas de cada ods. Se reconoce la complejidad de cada objetivo, así como el desafío que implica incorporar diferentes dimensiones en un estudio de caso cuando se habla de implementación. Cada capítulo ha encontrado el objetivo sobre el cual hacer énfasis, sin perder de vista el contexto que le rodea, de los procesos de toma de decisiones que conlleva y la coordinación entre los diversos actores que participan en la implementación.

Así, la mayoría de los capítulos de este libro presenta distintos casos que muestran diferentes perspectivas y dimensiones sobre aspectos concretos de ods, incidiendo y exhibiendo el alcance que determinados temas tienen en la consecución de la Agenda 2030. Al respecto, las contribuciones de esta obra refieren a la vinculación de la Agenda 2030 con proyectos educativos a nivel posgrado, la precarización laboral de jóvenes, igualdad de género y empoderamiento de mujeres, la infancia, migración, salud, paz y justicia, y compromisos ambientales internacionales.

En primer lugar, en el capítulo “Gobernanza local, tercera ola e implementación: algunas consideraciones teóricas sobre la Agenda 2030”, Francisco Porras explica las diversas formas de colaboración que han cobrado vida para la implementación, el seguimiento y la evaluación de la Agenda, centrándose en la gobernanza, las redes de gobernanza y la colaboración público-privada social. A diferencia del capitulado de la obra, su aportación ofrece un análisis teórico más que pragmático, haciendo una revisión de la literatura de la gobernanza local. Habla de la tercera ola de la gobernanza como un proceso de cogeneración de conocimiento nuevo para la solución de problemas comunes, ya sea de desarrollo local o de política pública local. Se considera de especial interés comenzar con esta perspectiva teórica que ayuda a comprender la forma en que se gestionan algunas de las alianzas y los esquemas de toma de decisión en las investigaciones presentadas posteriormente. Ofrece aportaciones desde la ciencia política, y refiere a la interacción de actores políticos y externalidades que pueden presentar cierta fragilidad al momento de pasar de la definición de objetivos comunes al ejercicio de los recursos en una determinada realidad local.

Posteriormente, en “La Agenda 2030 y los ods 3, 5, 10 y 17 como marco analítico de la migración y la salud con perspectiva de género. El

caso de Ciudad Ixtepec, Oaxaca (2024)”, Valeria Marina Valle expone la importancia de dichos ods para la salud sexual y reproductiva (ssr) y la situación de las mujeres migrantes. Enfocándose en salud y bienestar, igualdad de género, la reducción de desigualdades, y las alianzas entre múltiples partes interesadas, Valle presenta el caso de la migración en Ciudad Ixtepec, Oaxaca. Tal selección obedece a su ubicación como punto importante de tránsito para personas migrantes, donde muchas de ellas son mujeres, adolescentes y niñas que enfrentan múltiples barreras para acceder a los servicios de salud, tanto generales como sexuales y reproductivos. Este contexto permite a la autora analizar las necesidades, barreras y grados de alcance a la salud de las mujeres migrantes en México. Para ello, hace uso del marco de Levesque, Harris y Russell (2013), quienes analizan las barreras enfrentadas por las personas migrantes, mostrando información oportuna sobre las necesidades, barreras y el grado de acceso de las mujeres migrantes a la ssr en su paso por México, así como su vínculo con los ods 3, 5, 10 y 17.

La tercera contribución corre a cargo de Raquel Apodaca Rodríguez. En “La transversalización de la perspectiva de género en la cooperación Sur-Sur como estrategia para el logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas: el caso del Fondo México-Chile”, la autora busca explicar en qué medida los esfuerzos de la cooperación mexicana y chilena en materia de transversalización de la perspectiva de género en el Fondo de Cooperación México-Chile contribuyen al logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas. Para ello, Apodaca comenta sobre el reconocimiento y la salvaguarda del derecho humano a la igualdad de género, el vínculo con la Agenda 2030, y la transversalización del tema en la Cooperación Sur-Sur (css). Con esto en mente, el trabajo del Fondo de Cooperación México-Chile sirve como ejemplo para apreciar las formas en las que los proyectos incluyen un análisis de género y fomentan el empoderamiento de las mujeres, contribuyendo así a la reducción de las desigualdades de género.

El siguiente capítulo, de Sergio Ricardo Hernández Ordoñez, titulado “La contribución del Acuerdo de Escazú al logro de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible”, expone la relevancia de dicho tratado para ejemplificar el balance entre los tres pilares del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental. Argumentando que este texto logra vincular las agendas de derechos humanos y de medioambiente al mismo nivel de narrativa política y social, Hernández plantea que el Acuerdo de Escazú transita de los planteamientos típicos de foros internacionales a una

integración holística con lo expuesto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Hernández analiza tanto el Acuerdo de Escazú como la Agenda 2030 para identificar los puntos de encuentro y oportunidades para una implementación conjunta.

El quinto capítulo, de Samanta Guadalupe Rosas Nieva, se centra en la dimensión ambiental desde la gobernanza climática local con el texto “Recomendaciones para fortalecer la gobernanza climática local”. En primera instancia, ofrece un fundamento teórico conceptual de la acción climática, en el marco de la actuación de múltiples actores, centrado en la dimensión local. La autora explora las atribuciones constitucionales de estados y municipios en el marco del cambio climático y de la Agenda 2030, a fin de analizar cómo se dirigen los esfuerzos de gestión pública y cooperación para el cumplimiento de compromisos internacionales en materia climática. A la par de otras investigaciones aquí presentadas, la autora reitera el valor del conocimiento local, los datos locales y su papel en los diferentes niveles de acción, desde el diagnóstico hasta el diseño de una estrategia propia del cambio climático, como son la gestión de riesgos, la mitigación y la adaptación.

A continuación, Erasmo Velázquez Cigarroa, Dulce María Quintero Romero y Rocío López Velasco, en “Agenda 2030 y pertinencia social. Seguimiento a proyectos de maestría en el estado de Guerrero”, plantean que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible puede ser fundamental para incrementar el trabajo que se realiza en el marco de las Instituciones de Educación Superior (IES). El argumento se basa en que el cumplimiento de la Agenda requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado, por lo que los autores ubican a las IES como la instancia que puede servir de enlace, a la vez que reconocen que las IES no son las principales responsables para afrontar los desafíos globales y realizar acciones de cambio, sino que su contribución se enmarca en el currículo y en los principios filosóficos, legales y educativos de las instituciones universitarias. El ejemplo que utilizan es la Maestría en Gestión para el Desarrollo Sostenible (MGDS) de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGRO), que busca formar profesionales que propongan alternativas de desarrollo sostenible en conjunto con actores locales. Así, los autores exploran la vinculación de los ODS con los temas de tesis de los egresados de la MGDS. Ellos consideran que esto permite apreciar el alcance del programa y su pertinencia social, a la vez de que contribuye a la política institucional del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT), que se convirtió en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI).

En el capítulo “La precarización laboral de las juventudes en las industrias creativas en Tijuana, Baja California: panorama reciente desde la mirada de los actores estratégicos”, Yair Candelario Hernández Peña y Rocío Nirari Arredondo Botello presentan los resultados de un proyecto de investigación y comparten el panorama del contexto temático a partir de la visión de actores estratégicos de esta región metropolitana. Los autores se preguntan sobre la existencia de los retos actuales que enfrentan las juventudes tijuanenses para insertarse al mercado laboral creativo de la región, así como sobre las propuestas de actores estratégicos para enfrentar los retos actuales. Para contestar dichos planteamientos, los autores presentan un panorama de la economía creativa en Baja California y Tijuana, el estado del arte, la metodología para tener información de actores estratégicos, y los hallazgos y las propuestas para enfrentar la precariedad laboral que viven las juventudes en las Industrias Culturales y Creativas (icc).

Finalmente, en “Desafíos de los gobiernos locales en la implementación de la Agenda 2030: el caso de Tizayuca, estado de Hidalgo”, Erwin Medina Josefa y Mario Alberto Velázquez García describen determinadas acciones de gobierno en dicho municipio, con lo cual argumentan que es posible asegurar el proceso de implementación de la Agenda 2030, pues existen las instancias y los mecanismos pertinentes para ello. Con esto como contexto, Medina y Velázquez explican que la formalización de instituciones ofrece certidumbre a los procesos de implementación de la Agenda 2030, mismos que pueden ser exitosos si se siguen los planteamientos vertidos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y se aprovechan las ventajas de crear alianzas para el desarrollo sostenible a través de la gobernanza local. Para ello, los autores exponen su enfoque de políticas públicas, información general sobre el municipio de Tizayuca y la organización y la acción municipal realizada en el último periodo de gobierno; lo que permite reflexionar sobre la implementación de los ods, recordando que no es posible generalizar, pues cada municipio tiene sus propias características, necesidades y prioridades.

Es así como, a través de ocho contribuciones resultantes de participaciones en el seminario La Agenda 2030: Diagnóstico y Perspectivas para México y el Mundo, del Instituto Mora, se pueden apreciar distintas perspectivas de las dimensiones de la implementación de la Agenda en México y su relación con el exterior, lo que incide en el alcance que estas puedan tener en la consecución de una de las resoluciones de la ONU más promovidas, conocidas y criticadas en tiempos recientes.

LISTA DE REFERENCIAS

- Ayala, A. y Müller, U. (2014), Implementación, apropiación y cooperación como retos de la gobernanza global. En L. Lázaro, C. Ayala y U. Müller (coords.), *Fondos y redes globales. Reduciendo la brecha entre políticas globales y la implementación nacional* (pp. 33-69). México: Instituto Mora.
- CONAPO [Consejo Nacional de Población] (2019). *Manual para la implementación de la Agenda 2030 y el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo a nivel subnacional. Una propuesta metodológica y guía de acción*. México: Secretaría de Gobernación.
- Gobierno de Chile (2020). *Informe de Estrategia de Implementación de la Agenda 2030 en Chile*. [https://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Estrategia_de_Implementacion_Agenda_2030\(2\).pdf](https://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Estrategia_de_Implementacion_Agenda_2030(2).pdf)
- Gobierno de España (2018). *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/plan-accion-implementacion-a2030.pdf>
- Levesque J. F., Harris M. F. y Russell G. (2013). Patient-centred access to health care: conceptualising access at the interface of health systems and populations. *International Journal for Equity in Health*, 12(18). doi: 10.1186/1475-9276-12-18
- Naciones Unidas Uruguay (2020). *Manual Básico sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://unsgd.un.org/sites/default/files/2020-12/SPUNSDG-SDG-Primer.pdf>
- Presidencia de la República (2019). Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/estrategia-nacional-de-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible-en-mexico>
- Rauch, T. (2009). *Entwicklungsökonomik. Theorie, strategien, instrumente. Das geographische seminar*. Braunschweig: Westermann.
- Solanes, A. (2020). La implementación de la Agenda 2030 desde el enfoque basado en derechos humanos. *Derechos y Libertades*, 43(II), 19-53.
- UNESCO [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura] (2018). *Contribución a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Oficina Regional de Ciencias para América Latina y el Caribe. <https://catedrasostenibilidadaege.org.do/Portals/0/Open-Content/Files/468/OficinaMontevideoODS-2018-ES-web.pdf>

GOBERNANZA LOCAL, TERCERA OLA E IMPLEMENTACIÓN: ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LA AGENDA 2030

Francisco Porras

Desde la década de 1990, la literatura de la gobernanza local (*local governance*) se ha consolidado como un referente teórico-empírico importante para explicar los procesos de implementación, devolución y descentralización. Muchas de las propuestas de esta literatura se gestaron como reacción a las dificultades del gobierno tradicional para atender la creciente complejidad de las problemáticas sociales, particularmente las urbanas y las metropolitanas. El enfoque de la gobernanza local argumenta la necesidad de ir más allá de los límites y dinámicas de los gobiernos formales para incorporar a actores sociales y privados, sus alianzas y recursos en los procesos de política pública. Su intuición central propone la necesidad de superar los presupuestos de la gobernabilidad, incluyendo los de la gobernabilidad democrática, sobre la suficiencia del modelo gubernamental para timonear (*steer*) a los actores públicos, sociales y privados. En su lugar incorpora un enfoque colaborativo que reconoce la imposibilidad de que un solo actor aporte todos los recursos necesarios para solucionar un problema. La gobernanza local argumenta a favor de procesos de coconstrucción de soluciones comunes a problemas compartidos.

La presencia de nuevos actores no gubernamentales, su reconocimiento e incorporación a las labores de conducir las ciudades también produjeron una mayor cantidad y calidad de redes interorganizacionales vinculadas a procesos decisarios. Durante la última década del siglo pasado, tanto en México como en América Latina se incrementaron significativamente los consejos y comités ciudadanos como instrumentos del experimentalismo democrático. La planeación, implementación y evaluación social; las diversas formas de contraloría cívica; los presupuestos par-

ticipativos; las consultas e incorporación de organizaciones de la sociedad civil (osc), entre otras formas de colaboración, se establecieron firmemente como referentes y ejemplos de gobernanza local, generando diversidad y alternancia partidista, así como políticas públicas innovadoras que fueron recibidas con optimismo.

Pese a esto, con el paso de los años, las visiones que confiaban en las formas de colaboración en red y en los procesos cooperativos fundamentados en la autoorganización y la democratización, se encuentran en crisis. La literatura de la gobernanza ha producido nuevas narrativas, frontalmente críticas a los modelos de redes interorganizacionales que proponen visiones más enfocadas en la creación de capacidades para la cooperación intersectorial y en las condiciones específicas que las personas enfrentan en las redes. Las narrativas, significados, problemas, dilemas y soluciones de los actores fomentan un saludable entendimiento *bottom-up* de la gobernanza, que puede equilibrar posibles excesos de interpretación de lo que las metas 17.13, 17.14 y 17.15 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ods) 17 llaman “coordinación y coherencia” (Naciones Unidas, 2015, p. 31), que muchas veces termina siendo entendido como una alineación jerárquica al indicador definido en el nivel nacional. Desde estas perspectivas, la gobernanza local puede hacer contribuciones significativas a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, incluyendo los retos relacionados con su implementación.

Adicionalmente, este capítulo considera lo que la literatura llama la “tercera ola” de la gobernanza, para argumentar la importancia de algunas de sus propuestas para el desarrollo sostenible. En efecto, aunque la categoría de “gobernanza” se encuentra ya dentro de los referentes insustituibles para entender las implicaciones de la Agenda 2030 en el gobierno, las redes, y la colaboración pública-social-privada, el seguimiento y la evaluación de la Agenda muchas veces relega el nivel local a ser un simple implementador de decisiones tomadas en los niveles global o nacional. Esto es particularmente evidente en la compilación de los indicadores de los respectivos ods, en los que pareciera que el papel más relevante de los gobiernos locales es aportar la información para contribuir a los agregados nacionales y justificar el cumplimiento de metas. Por otro lado, las literaturas de la gobernanza multinivel, de la metagobernanza, de la gobernanza robusta (*robust governance*) y de la gobernanza del sistema Tierra (*earth system governance*), entre otras, han argumentado la necesidad de entender lo local como un componente con gran potencial innovador, en un entorno de interdependencias que son complejas y que requieren análisis con cierto nivel de sofisticación.

La tercera ola de la gobernanza, por otro lado, argumenta la necesidad de entenderla como un proceso de cogeneración de conocimiento nuevo para la solución de problemas compartidos. Como tal, la gobernanza local, vista desde la tercera ola, requiere cumplir lo que Alford y Head (2017) han argumentado como prerrequisitos de cualquier esfuerzo colaborativo; a saber, la coconstrucción de un entendimiento común de los problemas, acompañada por un reconocimiento de que las soluciones a problemas complejos no existen nunca de manera abstracta, sino siempre ajustadas a los contextos y los actores. Finalmente, la necesidad de mantener instituciones y un entorno que permita gestionar el conflicto es también un requisito mínimo de gobernanza que apunta hacia la incorporación de actores locales, con sus agendas, recursos y necesidades propias.

Este capítulo presenta estos argumentos en tres grandes secciones. En la primera se hace una revisión breve de la literatura de la gobernanza local, enfatizando sus implicaciones en cuestiones de direccionamiento intersectorial (un problema típico, tanto de la gobernanza en sí misma como del desarrollo sostenible). En esta sección también se hace referencia a otras literaturas que, teniendo como enfoques otros distintos al de lo local, sugieren algunas cuestiones en las que coinciden. En la segunda sección se revisan los últimos aportes de la literatura de la tercera ola, subrayando las dimensiones locales de los distintos análisis, así como sus potencialidades. Finalmente, en la tercera sección se desarrollan brevemente algunas de las implicaciones más importantes para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS.

El planteamiento es de carácter teórico, señalando distintas áreas de oportunidad para desarrollar nuevos entendimientos y prácticas relacionadas con la implementación. Dependiendo de cómo se entienda esta, las dimensiones de la gobernanza local y las propuestas de las diferentes olas de la gobernanza pueden introducir nuevos criterios para interpretar y modificar la manera tradicional de considerarla dentro del proceso de políticas públicas.

LA GOBERNANZA LOCAL

La literatura de la gobernanza local es central para el entendimiento de la gobernanza en sí misma, por varias razones. En primer lugar, el desarrollo sustantivo de esta literatura en la década de 1990 coincidió con la conso-

lidación de la gobernanza como un referente en las ciencias sociales, particularmente en las ciencias políticas. El hecho de que la gobernanza fuera definida como un tipo de red evidenciaba la importancia de las dinámicas a nivel micro, al grado de que muchas veces se argumentó que la gobernanza era una forma de organización pública-social-privada que era factible *sólo* en el nivel local. Una vez que se trataban de escalar hacia arriba las dinámicas de las redes –a los niveles meso o macro–, aparecían dificultades relacionadas con la agregación de un número considerable de intereses; la rendición de cuentas desde una perspectiva multinivel; y la participación ciudadana efectiva a nivel regional, nacional o global.

Al menos al principio, para muchos autores, *gobernanza* significaba fundamentalmente *gobernanza local*, o al menos *gobernanza subnacional*, reconociendo que una preocupación transversal en la literatura era cómo lograr el buen gobierno (definido desde la perspectiva de una interacción gobierno-sociedad de alta calidad, que puede darse de manera directa en el nivel local, acompañada con decisiones gubernamentales con altos porcentajes de aceptación). Otras categorías de la gobernanza en uso en ese periodo pudieron haber parecido demasiado focalizadas en el Estado o en el gobierno central, como, por ejemplo, la nueva gestión pública o las teorías del Estado mínimo; demasiado lejanas, como la gobernanza global o la gobernanza corporativa; o demasiado teóricas, como la gobernanza como sistema sociocibernético o como redes interorganizacionales autoorganizadas (para un análisis y comparación de estas definiciones de gobernanza, véase a Rhodes 1997, pp. 46-60). Para el caso de México, el clásico *La tarea de gobernar* de Ziccardi (1995) ofrece un buen ejemplo de cómo se veían en ese tiempo las capacidades de innovación de los gobiernos locales, explotando los procesos de alternancia y democratización, y su influencia en la mejora institucional y la respuesta a las demandas ciudadanas.

Aunque ciertamente se reconocían dificultades estructurales, es interesante que parte de la literatura observaba la alternancia partidista en los municipios de México con un sobrio optimismo, señalando oportunidades de avance para las agendas de la gobernabilidad democrática y algunos problemas fundamentales de lo que ahora llamamos *metagobernanza*. Aunque ciertamente Ziccardi (1995) no vincula la democratización con la gobernanza de una manera directa, sí reconoce que con la alternancia partidista se pueden reconfigurar las relaciones entre los gobiernos locales y los actores sociales y privados. Para Cabrero (2003b), estos nuevos arreglos introdujeron nuevos estilos de gobierno que fomentaron procesos de colaboración

pública-social-privada con cierta capacidad innovadora. La colaboración intersectorial es clave para entender los procesos de gobernanza local, no sólo porque permite la incorporación de nuevos actores, con intereses y recursos diferentes a los tradicionales, sino también porque modifica las relaciones jerárquicas, acentuando las interdependencias horizontales o que no siguen lógicas de contigüidad territorial.

Cabrero (2004, p. 121) mostraba que, a finales del siglo pasado, una encuesta entre 3 351 municipios de Brasil, Chile y México identificaba cerca de 40% de sus programas como ejemplos de colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales, que redefinían sus roles usuales; mientras que Porras (2007) encontró que, para inicios de este siglo, la alternancia partidista había acentuado las dinámicas horizontales municipio-a-municipio en tres ciudades con gobiernos de oposición (León, Guanajuato; Orizaba, Veracruz, y Zacatecas, Zacatecas), fomentando la aplicación de programas insignia promocionados a través de distintas asociaciones municipalistas. El Premio Gobierno y Gestión Local, otorgado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford, también desempeñó un papel central en el estudio y fomento del giro hacia la gobernanza local en el país, aunque no necesariamente identificado de manera explícita como tal (Cabrero, 2008). Estos referentes, entre muchos, mapearon la introducción de nuevas dinámicas no jerárquicas en los municipios del país, redefiniendo estilos de gobierno, reestructurando y generando nuevas redes públicas-sociales-privadas, y explorando nuevos arreglos con los mercados y las empresas.

El punto central de este giro es el cuestionamiento del paradigma de la gobernabilidad, que presupone que los gobiernos locales son capaces de dirigir a todos los actores relevantes hacia la definición y cumplimiento de objetivos comunes, y que cuentan con los recursos necesarios para lograrlo de manera sostenible. Deloya (2008) y Arce (2006), por ejemplo, argumentan que los gobiernos locales deben fortalecer sus capacidades para atender las problemáticas sociales y económicas; para mejorar notable y sustancialmente la seguridad pública y otros servicios locales; incrementar el apoyo político a sus decisiones y mantener programas que puedan vincularse de manera explícita con plataformas electorales; aumentar la apertura de datos y procesos, así como la democratización en la toma de decisiones, y respetar los derechos humanos. De acuerdo con Deloya y Arce, esta agenda de buen gobierno fomentaría la famosa “calle de dos sentidos”, en la que se intercambiarían decisiones y recursos entre los gobiernos y los ciudadanos.

Sin embargo, es evidente que incluso en las mejores de las circunstancias, nos enfrentamos a condiciones de “fragilidad institucionalizada” (Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar, 2011) que no hacen factible la mejora de las condiciones de gobernanza si estas dependen solamente de las instituciones, actores y recursos gubernamentales. Luis F. Aguilar (2006) ha argumentado convincentemente que la atención de los problemas complejos de nuestros municipios requiere la cooperación sustentable entre diversos sectores, lo que nos obliga a ir más allá del modelo de la gobernabilidad tradicional. En efecto, el *quid* es reconocer que las políticas públicas poseen dimensiones dialógicas que es indispensable atender (Hoppe, 2002) para poder generar definiciones compartidas de los problemas, soluciones coconstruidas entre diversos actores, y la gestión del conflicto (Alford y Head, 2017).

Kooiman (1993, 2003 y 2010), en diversos momentos y de distintas maneras, ha argumentado que la gobernanza es el resultado práctico de corroborar la ausencia de un solo actor capaz de solucionar un problema o crear una oportunidad. Esta es otra manera de proponer que, para *realmente* resolver un problema o innovar en posibles soluciones, es indispensable incorporar los recursos de actores no gubernamentales, particularmente los financieros, los relacionados con la información, y los que incrementan la aceptación a las decisiones gubernamentales o la confianza en las instituciones. La gobernanza, local y de otros tipos, se da solamente cuando se incorporan sistemáticamente actores gubernamentales y no gubernamentales, sus instituciones y sus recursos, en esquemas de cooperación para definir objetivos comunes e implementar las decisiones para alcanzarlos (Porras, 2019).

La gobernanza local generaría agendas “irresistibles”, “atractivas” o “convictantes”, según se quiera traducir el término inglés *compelling*, que articularían a diferentes actores, particularmente los gubernamentales y privados, para atender problemas urgentes de las ciudades (Porras, 2021a; Stone, 2002). Para estos autores, estas agendas denotarían la existencia de regímenes o alianzas público-privadas de largo aliento, para asegurar el crecimiento y la competitividad, como resultado de reconocer que es imposible gobernar sólo con las instituciones, actores y recursos gubernamentales. Otros arreglos también podrían impulsar una agenda de nueva gestión pública; de osc y sus intereses –piénsese, por ejemplo, en el cambio climático y los derechos humanos–; o el aumento de la calidad de vida, entre otros (Pierre, 2011). La gobernanza local se caracterizaría por el desarrollo de estas diferentes agendas, que impulsarían “nuevos localismos” y

nuevos arreglos de red (Stoker, 2005), siempre siguiendo una lógica de interactividad entre actores de diverso tipo y de distintos niveles de acción (Torfing, Peters, Pierre y Sørensen, 2012).

Según P. John (2001, pp. 115-116), Pascual (2016) y Porras (2007, 2020), la gobernanza local usualmente incluye las siguientes dinámicas/requerimientos, mencionados aquí solamente de manera indicativa y no limitativa:

a) Existencia de una agenda de reforma institucional que facilite la multiplicación de departamentos/agencias gubernamentales locales que tratan problemáticas sociales de una manera focalizada, localizando a los ciudadanos-clientes en el territorio. En términos de la Agenda 2030, esto requiere estructuras gubernamentales que puedan adaptarse a los distintos contextos e importancias asignadas a los ODS, particularmente a los que implican un mayor acercamiento a la sociedad civil organizada. Tradicionalmente, los municipios metropolitanos en México que han desarrollado mayores dinámicas de gobernanza, han modificado su estructura incluyendo, además de los departamentos usuales relacionados con la administración local, la seguridad pública, los servicios públicos y las obras públicas, otros departamentos relacionados con la participación ciudadana y el desarrollo social; la ecología y el desarrollo sostenible; la educación y/o cultura; y los grupos vulnerables.

Las redes de gobernanza –o de políticas públicas– relacionadas con estas áreas de política pública y/o problemáticas sociales, constituyen el centro de los nuevos estilos requeridos para la gobernanza local (Porras, 2020). En consecuencia, los procesos de implementación pueden requerir replantear la utilidad y eficiencia de las estructuras burocráticas existentes, permitiendo que sean los ODS mismos los que ayuden a estructurar el aparato gubernamental necesario.

b) Aparición de nuevas redes y restructuración de antiguas. Como es bien sabido, las redes no solamente sirven para unir, sino también, de manera crucial, para aislar (Porras, 2019). En este sentido, la gobernanza local se caracteriza por el incremento numérico y en importancia de redes de muchos tipos, que buscan generar la masa crítica de legitimidad y capital social para modificar las dinámicas jerárquicas tradicionales, pero también su disminución o desaparición en áreas que ya no se consideran prioritarias.

Para P. John (2001), la gobernanza local implica el mantenimiento de redes nacionales, regionales y globales, entre actores gubernamentales, sociales y privados, que incluyen otros gobiernos locales y regionales, tanto

nacionales como internacionales; organizaciones intergubernamentales (IGO); organizaciones no gubernamentales, nacionales, regionales e internacionales; actores y movimientos sociales internacionales; empresas transnacionales; instituciones académicas o de investigación; y *think tanks*, tanto nacionales como internacionales. Para Porras (2007), una clave para identificar la presencia de dinámicas de gobernanza local es el mantenimiento de redes de intercambio de información y otros recursos no monetarios, entre actores que no se encuentran en directa relación jerárquica, ya sea hacia arriba o hacia abajo. En el trabajo citado, se encontró que León, Orizaba y Zacatecas implementaron programas insignia que se aplicaban en otros municipios gobernados por el mismo partido político, de manera que para saber cuáles programas se llevarían a la práctica, había que dar seguimiento a las tres principales asociaciones municipalistas de la época, más que a las plataformas electorales o las decisiones tomadas en las respectivas capitales estatales. Por otro lado, las redes establecidas con los comités y consejos ciudadanos, las cámaras de comercio y los representantes empresariales también se modificaron, introduciendo dinámicas multinivel, las cuales deben ser integradas en los procesos de implementación.

c) *Desarrollo de nuevas iniciativas de política pública.* Al igual que Cabrero (2008), P. John (2001) argumenta que la gobernanza local se manifiesta en las innovaciones de política pública que se dan en las interacciones entre actores públicos, sociales y privados. La gobernanza se expresa en las nuevas maneras de abordar problemas antiguos, sacando provecho de que la cercanía entre tales actores fortalece la lógica de la política local por encima de las diferencias ideológicas. Ver los problemas desde la perspectiva de las ciudades, las comunidades, el voluntariado y la incidencia sobre problemas concretos estimula la búsqueda de soluciones simples, que pueden ser efectivas para disminuir la complejidad de los problemas a atender (Pascual, 2016). Estas “soluciones simples” pueden estimular la aparición de nuevas maneras de entender los problemas y nuevas soluciones. La implementación de la Agenda 2030 no puede ser hacer lo que siempre se ha hecho, presentándolo como si contribuyera a los ODS, cambiando las narrativas en lugar de los procesos sustantivos.

d) *Fomento de nuevas respuestas a los dilemas de coordinación y rendición de cuentas.* Estas son impulsadas a través de nuevas formas de liderazgo, redefiniendo el gobierno local como un “organizador colectivo” que, dada la interdependencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, está obligado a responder de una manera más integral que en el pasado.

Esto implica reaccionar a lo que sucede en el nivel local desde una perspectiva de verdadero gobierno; no como un delegado de decisiones tomadas en las capitales subnacionales o nacionales (Pascual, 2016). La implementación de un gobierno que, dentro del marco legal aplicable, se ve a sí mismo como un generador de coordinación intersectorial multinivel, requiere la innovación de estructuras y prácticas.

Cuatro retos adicionales

La literatura señala que la gobernanza local implica una agenda de reforma institucional; la aparición y redefinición de las redes público-sociales-privadas; las nuevas iniciativas de política pública; y la mejora en la coordinación y rendición de cuentas. Sin embargo, otros cuerpos de literatura han señalado algunas posibles implicaciones sobre la gobernanza local que bien pudieran ser consideradas como retos adicionales, en el entorno cada vez más complejo de la agenda de desarrollo sostenible. Entre ellos destacan los siguientes:

e) *Fortalecimiento de dinámicas multinivel.* Se trata de una implicación básica de la literatura de la gobernanza multinivel, establecida también desde la década de 1990. Como se recordará, Marks (1996), Marks, Hooghe y Blank (1996), y Hooghe y Marks (2003), definieron los referentes básicos de esta aproximación ante la aparente contradicción de los gobiernos nacionales y subnacionales buscando la disminución de sus capacidades decisorias ante un posible cuarto nivel de gobierno, ya sea supranacional –típicamente, la Unión Europea o los tratados internacionales– o por la aceleración de las políticas de devolución o descentralización subnacionales que generan nuevas intervenciones gubernamentales a nivel micro.

Dichos autores proponen que, en el entorno de globalización actual, las diferentes interdependencias entre niveles de acción implican que los sucesos locales pueden configurar acontecimientos regionales, nacionales o supranacionales, y viceversa. Esta influencia mutua, definida como una red de lugares interconectados, necesita relaciones en los tres niveles clásicos, o al menos tener la capacidad para eventualmente establecer o reconocer tales interconexiones. Esto generalmente requiere la creación de departamentos o políticas explícitas de paradiplomacia municipal, ya sea pública, social, privada o híbrida, y el mantenimiento de intercambios más o menos estables con otras instituciones o actores de diversos sectores y niveles de acción. La

pérdida de capacidad decisoria, según estos autores, es más aparente que sustantiva, pues hacer referencia a las instituciones o actores internacionales o de nivel micro, generalmente fortalece el posicionamiento político de los actores locales en sus respectivas redes público-sociales-privadas.

De manera típica, y como ejemplo, si un actor local es capaz de conseguir financiamiento internacional o intercambios innovadores con organizaciones comunitarias de base, aumenta su prestigio y sus capacidades para influenciar procesos decisarios. Estos procesos denotan mayores capacidades institucionales y personales para interactuar de manera flexible, identificando oportunidades de una manera transterritorial, intersectorial, y multiescalar. La implementación de la Agenda 2030 requiere considerar estas nuevas dimensiones sobre cómo llevar a la práctica lo planeado.

f) Efectividad para ajustarse al contexto de manera rápida y constante. Como bien argumentan Sørensen y Torfing (2008), y Torfing (2016), un problema central señalado por la literatura de la metagobernanza es, por un lado, el de la estructura del sistema de interacciones, que genera tensiones e inconsistencias importantes, y, por el otro, la capacidad de agregación para que aportes realizados desde distintos sectores, niveles y escalas contribuyan efectivamente al cumplimiento de objetivos comunes. Aunque los actores locales deben tener una hipótesis sobre cómo sus decisiones se insertan en las redes y subsistemas nacionales, regionales y globales, es obvio que los ajustes, o incluso los cambios de “vuelta en U” en tal hipótesis pueden ser necesarios.

En la práctica, esto implica que los principales actores gubernamentales, sociales y privados locales deberían ser capaces de combinar varias formas de timoneo, usando distintos métodos y estrategias para asegurar el acuerdo en torno a objetivos comunes, y el trabajo más o menos consistente para alcanzarlos, fomentando revisiones periódicas para decidir si es necesario el cambio (Gjaltema, Biesbroek y Termeer, 2019). Tener la capacidad para detenerse y reflexionar entre los principales actores e instituciones locales es indispensable para superar la autorreferencialidad (Jessop, 2003) y la preocupación de lo urgente, que son tan comunes en nuestros gobiernos. La gobernanza local requiere un abanico de posicionamientos y políticas públicas que posibiliten una cierta variedad para gestionar la complejidad siempre cambiante, así como la “ironía autorreflexiva” que crea en la posibilidad del éxito, pese a que el entorno sea negativo (Jessop, 2003).

La factibilidad de la gobernanza local se mantiene en procesos resilientes que acompañan lo realizado con reflexión y análisis, para determinar

si es necesario cambiar cuando las decisiones no hayan sido las correctas (Meuleman, 2011; Meuleman y Niestroy, 2015). Los foros, encuentros, congresos, conversatorios y otros eventos, en los que la academia y/o la sociedad civil pueden funcionar como gestores de los intercambios entre diferentes sectores, mantiene e incrementa la capacidad para ajustarse rápidamente al cambio. Estas herramientas son indispensables para acompañar la implementación y mejorar los procesos de evaluación.

g) *Mayor cantidad y calidad de procesos de gobernanza robusta.* Esto es un corolario del reto anterior y señala el objetivo último de la gobernanza, particularmente a la luz de la pandemia por la Covid-19. Como argumentan Ansell, Sørensen y Torfing (2020), un reto evidente mostrado por la debilidad institucional de los gobiernos durante la pandemia, particularmente los subnacionales, ha sido la dificultad para gestionar la turbulencia de eventos inesperados.

Para estos autores, la gobernanza robusta se fomenta al definir los problemas de política pública de una manera flexible, entendiendo las políticas públicas de una manera modular e interconectada que permita aplicar soluciones de manera multiescalar (ajustando hacia arriba o hacia abajo, según se requiera), constantemente generando pilotos, combinando soluciones a la manera del *bricolaje*, y fomentando la “polivalencia estratégica” (aplicando soluciones que han funcionado para ciertos problemas y contextos a otros que se presentan repentinamente). Básicamente, la gobernanza local debe mantener procesos constantes que examinen los aciertos y errores ante la pandemia, evaluando el diseño de las políticas públicas –incluyendo el reconocimiento práctico de la complejidad del problema–, los aprendizajes respecto a las primeras respuestas ante la crisis, las relaciones entre los servicios públicos y los distintos clientes públicos, la capacidad organizacional de los gobiernos locales, los niveles efectivos de cooperación pública-social-privada, y cómo las diferentes tradiciones administrativas terminaron ayudando u obstaculizando las respuestas adecuadas (Dunlop, Ongaro y Baker, 2020; Porras, 2021b).

La gobernanza robusta requiere disminuir lo que Innerarity y Colomina (2020) llaman la “überización de la verdad”, al atender de manera directa las *fake news* y la deslegitimación de los expertos como una herramienta política. Los procesos de gobernanza local robusta deben fomentar visiones compartidas de los problemas públicos que faciliten actitudes proactivas ante situaciones inesperadas. Justamente porque no sabemos qué nos depara el futuro, es indispensable estar unidos y preparados. El análisis

sis de las respuestas ante crisis previas, usando conocimiento especializado y experto, puede facilitar esto. La implementación, en consecuencia, debe construirse con base en indicadores y narrativas que fortalezcan el lugar central del conocimiento científico, y la necesidad de tener intermediarios que ayuden a formular soluciones que incidan en las problemáticas sociales.

h) *Aumento de la contribución local al bienestar global.* Si se define a la gobernanza desde una perspectiva tradicional del buen gobierno, será difícil evitar la perspectiva *top-down*, que entiende lo local como el último nivel de implementación –según se mencionó arriba–. Sin embargo, un reto importante presentado por la literatura de la gobernanza del sistema Tierra (*earth system governance*) consiste en definir a todos los subsistemas y tipos de gobernanza como parte de un gran sistema planetario de gobernanza.

Desde esta perspectiva, la gobernanza local debe verse como un subsistema que contribuye al bienestar global (como, por ejemplo, hace el Índice del Buen País, que mide la gobernanza como la contribución realizada para mantener interacciones cooperativas) (The Good Country, 2022). Problemas tales como el fortalecimiento de la agencia local –es decir, el aumento del empoderamiento local para incidir en problemas planetarios, como el cambio climático–, la rendición de cuentas y legitimidad locales, y las capacidades para generar mecanismos adecuados para todo el sistema desde las ciudades y las comunidades, se colocan en el centro de la discusión (Biermann, 2014). Dicho de otra manera, a diferencia de las perspectivas usuales de las relaciones intergubernamentales, la gobernanza local definida desde esta aproximación evalúa si las decisiones locales producen bienestar global, poniéndolo en ocasiones por encima de los intereses locales.

LA TERCERA OLA

El estudio y práctica de la gobernanza local requieren de las dinámicas mencionadas arriba para mantener interacciones cooperativas públicas-sociales-privadas en torno a objetivos comunes. Esto implica ir más allá de la definición tradicional, no sólo del buen gobierno o la gobernabilidad democrática local, sino incluso de la gobernanza local como el último nivel de implementación. Adicionalmente, en los últimos años, las literaturas de la gobernanza han experimentado un giro importante hacia la revaloración de las dinámicas micro y sus implicaciones en los estudios de caso. Este giro ha coincidido con desarrollos en otras disciplinas académicas, y en la prá-

tica profesional, que han abordado el problema de la universalización de los resultados, privilegiando el entendimiento de los contextos y problemas concretos por encima de la representatividad de los hallazgos.

Esta perspectiva para entender la literatura de la gobernanza en su conjunto ha sido propuesta por autores como Hoppe (2002), quien argumenta que esta ha evolucionado poniendo énfasis en ciertos problemas centrales de acuerdo con la noción de racionalidad presupuesta, transitando de visiones sustantivas, formales y legales a otras más relacionales y coconstituidas. Rhodes (2012) ha sugerido la metáfora de las tres olas, argumentando que las literaturas de la gobernanza iniciaron usando un enfoque que subrayaba la importancia de las formas flexibles de organización en red, para luego cuestionar algunos de sus presupuestos básicos, analizando cómo fortalecer las capacidades públicas, sociales y privadas de coordinación y cooperación. Los últimos desarrollos –lo que él llama la “tercera ola”– buscan escapar a las tensiones y contradicciones de las primeras dos, proponiendo un enfoque centrado en las personas situadas en redes específicas, tratando de resolver problemas concretos. Esto tendría algunas implicaciones adicionales a nuestro entendimiento de la gobernanza local y la Agenda 2030.

La primera ola fue definida por un enfoque que equiparó a la gobernanza con las redes en general o con algún tipo de red en particular, usualmente redes interorganizacionales autoorganizadas. Esta categoría, entendida como la coordinación flexible de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales para prestar un servicio público o tratar de resolver un problema de política pública (Rhodes, 1997), dio origen a narrativas de cooperación sostenida basada en la interdependencia de recursos, la racionalidad limitada de los miembros de la red, y el *expertise* técnico de los participantes (Porras, 2016). Esta perspectiva no solamente generó la idea de que era posible mantener una cierta *gobernanza sin gobierno*, sino también que la función de este debía reducirse a ser coordinador de recursos de los sectores social y privado, que es donde se concentraban los factores determinantes para la solución de los problemas complejos (véase, por ejemplo, a Rhodes, 1996). Así, al menos desde la perspectiva de los gobiernos, el problema central era cómo administrar a las redes público-sociales-privadas para ayudar al cumplimiento de los objetivos públicos. Esto generalmente requiere instrumentos de gestión de la información, el diseño institucional y la gestión del conflicto, lo que ahora se conoce en su conjunto como *metagobernanza*, ya sea *hands off*–con la definición de las reglas

del juego- o *hands on*, a través de la intervención y despliegue de nuevos estilos de gobierno, la negociación y la diplomacia (véanse Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997; Sørensen y Torfing, 2008).

Sin embargo, la categoría de redes interorganizacionales autoorganizadas llegó a considerarse como el modelo normativo de las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales en general, ya que se basaba en el reconocimiento de la interdependencia, la confianza y la flexibilidad requeridas para atender problemas complejos, así como cierta noción de racionalidad técnica capaz de reducir el conflicto político, ideológico o identitario. En ese sentido, las redes de gobernanza podían verse como los pilares de las sociedades sostenibles (véase Matonytè y Bucaite, 2007). Para Stoker (1998), las redes de gobernanza producen borrosidades funcionales entre actores públicos, sociales y privados, ya que, independientemente de su clasificación inicial, todos terminan atendiendo asuntos que les interesan a todos, fomentando que los gobiernos trabajen con criterios sociales o del mercado; la sociedad con los del gobierno y las empresas y los mercados con los del gobierno y los de la sociedad. La interdependencia implica la necesidad de *ir más allá del gobierno*, es decir, de definir los problemas de política pública en términos de múltiples interesados, más que como el mero resultado de relaciones intergubernamentales. Para los autores de la primera ola, el modelo de las redes de gobernanza tenía la gran ventaja de ser simple y replicable en muchos contextos, siendo un elemento importante determinar *qué tan bien viajaban* fuera de los países industrializados y el establecimiento de estrategias de estudios comparados (Porras, 2016).

La segunda ola de la gobernanza, por otro lado, cuestionó de manera directa muchos de estos presupuestos, incluyendo el *principio de la gobernanza para la gobernabilidad*, llevado a la práctica cada vez que la gestión gubernamental administraba las redes para el cumplimiento de objetivos públicos, más que objetivos públicos-sociales-privados (Porras, 2019). Marinetto (2003) señaló cómo la lógica de las redes no sólo no había sustituido a la de las jerarquías, sino también que la definición de la gobernanza como redes había establecido una nueva “ortodoxia” que, aunque vinculada a las escuelas anglosajonas de la gobernanza, se trataba en la práctica como un modelo deseable y aplicable en todos los contextos. En realidad, la preeminencia de las redes sobre las jerarquías no se había verificado, incluso en entornos donde lo más racional sería su implementación dados los altos niveles de interacción multinivel y multisectorial (por ejemplo la zona transfronteriza México-Estados Unidos) (Blatter, 2003).

Puesto de manera simple, los gobiernos locales en México y en muchos lugares no han sido capaces de integrar de manera significativa a las osc, dados sus límites normativo-administrativos, mientras que las osc requieren mayores niveles de profesionalización para ser socios estables en alianzas público-sociales-privadas (Arellano, 2006). Los gobiernos locales no asignan a la cooperación intersectorial una prioridad alta, usando generalmente un discurso de colaboración para solamente obtener la mayor cantidad posible de transferencias de los gobiernos centrales (Cabrero, 2003a), pero manteniendo prácticas clientelares e incluso corporativas tradicionales (Montambeault, 2011). El giro hacia el *expertise* tecnocrático para resolver los problemas urbanos y así incrementar la posibilidad de ser electos, no asegura que todas las decisiones de los gobiernos locales privilegiarán las mejores prácticas administrativas por encima de los intereses partidistas o de grupo político (Ward, 1998).

En el mejor de los casos, la gobernanza implica marcos de decisión híbrida en los que los tomadores de decisiones gubernamentales pueden establecer los objetivos a cumplir, y los demás actores sociales o de los mercados controlan los medios para lograrlos, o viceversa. Al menos en Europa y en algunos países industrializados, la sociedad civil organizada y las empresas son incapaces de simultáneamente definir los objetivos públicos, controlar los medios de implementación y rendición de cuentas, y evaluar los resultados (una forma de “gobernanza fuerte” –*strong governance*– en la que la sociedad es autoorganizada y autodirigida) (Jordan, Wurzel y Zito, 2005). De hecho, lo más usual es que los gobiernos usen una narrativa de gobernanza para ocultar que sus políticas son en realidad de “gobierno fuerte” –*strong government*– o, más comúnmente, formas híbridas de timoneo. Lempert (2017) también ha criticado cómo la definición de gobernanza como red, que obliga a fragmentar y focalizar las políticas públicas, desvía recursos indispensables para consolidar el sistema universal de derechos humanos. Según este autor, los instrumentos internacionales, los controles de convencionalidad y constitucionalidad, y una política pública adecuada deberían ser más efectivos para lograr lo que buscan los 17 ods.

Offe (2009) ha señalado cómo las narrativas de la gobernanza como red no han sido lo suficientemente sustentadas desde el punto de vista teórico. Para él, el hecho de que los primeros documentos de referencia global sobre la gobernanza hayan sido producidos por el Banco Mundial, imprime un carácter diferente a lo que podría haber resultado si hubiera sido una universidad o consorcio de universidades o un centro de investigación. Aún

más, si como sugieren Skelcher, Klijn, Kübler, Sørensen y Sullivan (2011), las redes funcionan mejor en entornos donde existen mayores niveles de capital social y descentralización del poder vía elecciones, la gobernanza en red podría ser una agenda o programa de cambio que no necesariamente es posible en todos los contextos. Para Davies (2011), la gobernanza en red tiene poco de técnica y mucho de ideología neoliberal, que busca privatizar los procesos de política pública, dejándolos en manos de redes, capitales y mercados. Esto no sólo ha generado modalidades de gobernanza indistinguibles de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) (Palumbo, 2015), sino también ha impulsado proyectos de renovación del espacio público y gentrificación con narrativas de participación ciudadana pero que dejan el desarrollo inmobiliario y la construcción del hábitat en manos del mercado (Guarneros-Meza, 2007). Desde esta perspectiva, la gobernanza produce fundamentalmente políticas de austeridad urbana (Davies y Blanco, 2017).

Las tensiones entre las primeras dos olas han evidenciado las diferencias entre un enfoque que trata a las redes como un instrumento racional de colaboración intersectorial, que puede verlas como realidades más o menos homogéneas, y otro que cuestiona las capacidades de los diferentes actores e instituciones para cooperar sustentablemente, dadas las dificultades técnicas y la falta de recursos, las inequidades de poder entre los actores, y las narrativas ideológicas impulsadas por la anglogobernanza.

La tercera ola, finalmente, ha sido impulsada principalmente por Rhodes (2011) mismo, como una manera para escapar a los presupuestos naturalistas y objetivistas que centralizan la realidad en el investigador, para dar oportunidad a visiones más descentradas, interpretativas y basadas en el bricolaje teórico-metodológico necesario para atender el estudio de problemas complejos. Para Rhodes (2018), las diferentes realidades de la gobernanza se entienden mejor desde las creencias, prácticas, tradiciones, dilemas y narrativas de los agentes situados en sus contextos, dado que el término no puede contener todas las variedades de comportamiento humano involucradas en los procesos de timoneo (Bevir y Rhodes, 2006). Así, por ejemplo, Klijn y Koppenjan (2016) señalan los problemas de complejidad sustantiva que se deben atender para lograr la cooperación intersectorial en las redes, dado que una misma realidad social puede dar lugar a interpretaciones divergentes y contradictorias.

Cadena y Salgado (2017) proponen deshacernos de la dimensión normativa de la gobernanza, reconociendo que esta es, la mayoría de las veces, el resultado de los arreglos de poder entre diferentes actores. Por esa

razón, si se argumenta que la gobernanza implica a las redes, se recomienda distinguir entre redes de gobernanza y redes de política pública (Cadena y Morales, 2021), confusión que explica, en parte, el supuesto de que la gobernanza se encuentra en todos lados o podría encontrarse en todos lados. Navarrete, Guevara y Demerutis (2020) recomiendan analizar detenidamente las narrativas en torno a las dinámicas de timoneo e intermediación, mientras que Alatorre, Merçon, Rosell, Bueno, Ayala y Lobato (2016) argumentan que la gobernanza es, en realidad, un proceso de definición de anhelos comunes, incorporando los intereses de los múltiples interesados y manteniendo la cooperación a través de intermediaciones que construyen confianza. Zurbriggen y Juri (2021) argumentan que esto es solamente posible en la medida en que la aproximación analítica tradicional se complementa con una sintética que ofrezca una hipótesis acerca de la estructura del problema a atender, y que implique recursos y habilidades más allá de los meramente intelectuales, que promuevan procesos de aprendizaje a través del hacer y el compromiso vital con el problema común a resolver. En este sentido, la tercera ola privilegia la coconstrucción de nuevo conocimiento que sea la solución a problemas específicos comunes (Rigolot, 2020), más que la propuesta de una estructura de interrelaciones (grafo) entre actores con capacidad de cooperación sostenida.

ALGUNAS IMPLICACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Al revisar brevemente las diferentes dimensiones de conocimiento y acción que la literatura asigna a las dinámicas de gobernanza local, así como las preocupaciones y problemas que denotan la evolución de las tres olas de la gobernanza, es evidente que la gobernanza local implica más que el simple equilibrio de lo *bottom-up vis-a-vis* o lo *top-down*. Esto puede tener implicaciones significativas en el desarrollo sostenible, particularmente en lo que se refiere a la coconstrucción de una agenda de investigación-acción de los diferentes ODS involucrados.

Como Biermann (2014) ha argumentado, un problema central frecuentemente ignorado es el de la arquitectura de la gobernanza, incluyendo la local. Si las intuiciones de la tercera ola son correctas, no sería sustentable esperar hasta tener un entendimiento completo de cómo funciona el sistema para empezar a tomar decisiones y realizar intervenciones, ya que

es prácticamente imposible generar una definición total de la estructura de la gobernanza que tenga la aprobación de todos los actores relevantes involucrados (Rigolot, 2020). De hecho, por definición, la gobernanza consiste en tratar de resolver un problema común, o crear una oportunidad social, en medio de la pluralidad y el desacuerdo (Kooiman, 1993). Como menciona Paquet (2009), las ventajas de usar la aproximación teórica de la gobernanza sobrepasan las posibles desventajas, dado que ilustra las diferentes tensiones involucradas entre distintos niveles de análisis, actores e instituciones.

El cuadro 1 sugiere una agenda de investigación- incidencia derivada de las literaturas analizadas aquí, la cual es relevante para el entendimiento e implementación de los ods.

Dos notas acerca de cómo leer el cuadro 1. La primera, que es evidente al considerar las conjeturas en cada casilla, es que se evita de manera muy explícita equiparar la gobernanza con el buen gobierno. En este sentido, la gobernanza se ve en cada asunto como un problema de cooperación multiactor, multisector, multinivel, para atender un problema público-social-privado. La gobernanza local en el cuadro 1 no se reduce a cómo democratizar o aumentar en eficacia, transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos.

El segundo asunto es que el cuadro 1 ofrece una serie de opciones de interpretación entre las dimensiones de la gobernanza local y las tres olas de la gobernanza; pero estas pueden cambiar de acuerdo con los distintos intereses de los investigadores y los problemas de los contextos. En ese sentido, se podría considerar que la tercera ola, al tener que ver con los agentes situados y sus problemas concretos, debería tener prioridad sobre la primera y segunda olas (es decir, la última columna de la derecha debería tener una ponderación de mayor peso normativo). Sin embargo, esta es sólo una posibilidad. Otra podría ser considerar cada una de las olas como complementarias respecto a las demás. Un estudio transdisciplinario con aspiraciones de exhaustividad debería considerar todas las columnas, con sus respectivas referencias teóricas y metodológicas.

Una visión que privilegie la primera aproximación normativa se concentraría en la columna del extremo derecho con el supuesto de que no habría procesos de implementación efectivos sino en la medida en que beneficiaran a las personas concretas, solucionando sus problemas específicos. Dicho de otra manera, no habría verdadera implementación de los ods y la Agenda 2030 hasta que las preguntas clásicas de Van Meter y Van

Cuadro 1. Dimensiones y conjeturas implicadas en la gobernanza local vista desde las tres olas de la gobernanza

<i>Dimensiones de la gobernanza local</i>	<i>Primera ola</i>	<i>Segunda ola</i>	<i>Tercera ola</i>
Agenda de reforma institucional	Cambio institucional hacia las redes multiactor, multisector y con cierto grado de autonomía (la exploración de la flexibilización de procedimientos administrativos locales)	Aumento de la capacidad gubernamental, social y empresarial para cooperar de manera sostenida con el objetivo de impulsar la solución de problemas comunes, de una manera colaborativa e incluyente	Adaptación institucional a las redes, vistas como instrumentos para la cogeneración de conocimiento nuevo a través de la colaboración de gobiernos locales, organizaciones sociales de base y empresas con presencia local
Aparición y reestructuración de redes	Gestión gubernamental de las redes como insumo de los procesos de política pública local. Uso de grafos para entender la estructura de las interdependencias entre actores	Cuestionamiento de los presupuestos de racionalidad limitada y homogeneidad aplicados a las redes, aumentando en la comprensión de los procesos de intercambio local de recursos y de metagobernanza	Volver a las personas concretas que son parte de las redes locales, para entender sus problemas, dilemas, soluciones y narrativas
Nuevas iniciativas de política pública	Uso de las redes interorganizacionales autoorganizadas como un mecanismo de innovación en la comunidad	Fomento de las condiciones bajo las cuales se pueden cogenerar nuevas soluciones a antiguos problemas. Estudio a fondo de casos de éxito locales	Entendimiento de la innovación como un proceso de generación de conocimiento público-social-privado, con potencial para convertirse en una solución a un problema de la localidad

*Dimensiones de la
gobernanza local*

Nuevas respuestas a los dilemas de coordinación y rendición de cuentas

Fortalecimiento de dinámicas multinivel

Efectividad para ajustarse al contexto de manera rápida y constante

Primera ola

Identificación de los actores que se desempeñan como nodos de interconexión e intermediación en el grafo, para fortalecer sus capacidades de timoneo

Posicionamiento de los actores e intereses locales a nivel regional, nacional y global

Mantenimiento de intercambios fluidos entre los actores de las redes interorganizacionales autoorganizadas para acordar adaptaciones al contexto local

Segunda ola

Aumento de la capacidad de intermediación de los actores centrales, a través de medidas de metagobernanza basadas en la transparencia y rendición de cuentas

Identificación de las interdependencias *top-down* y *bottom-up*, y estudio de las tensiones entre ellas

Identificación de los obstáculos que dificultan la adaptación al contexto local, para su pronta eliminación y la consecuente sustitución de políticas/programas /instrumentos de política pública

Tercera ola

Fomentar la máxima transparencia y apertura de datos y procesos que sea posible, con el objeto de que estos sean la base para generar entendimientos compartidos de los problemas a nivel local. Los liderazgos deben basarse en la confianza construida desde políticas de apertura de datos y procesos

Desarrollo de una hipótesis acerca de cómo funciona el sistema a estudiar, formulada desde el estudio de casos de gobernanza local (*énfasis bottom-up*)

Adopción de estrategias de *gobernanza robusta*, para desarrollar un enfoque proactivo ante los problemas locales

Mayor cantidad y calidad de procesos de gobernanza robusta	Fortalecimiento de la cantidad y calidad de información intercambiada a través de la red local	Estudio de las condiciones que aumentan y disminuyen la debilidad institucional ante eventos inesperados a nivel local	Fortalecimiento del bricolaje y flexibilidad de instrumentos de política pública local
Aumento de la contribución local al bienestar global	Rastreo de flujos de salida de los recursos, desde el centro hacia la periferia de la red	Redefinición del bien público local desde perspectivas de cooperación multinivel	Estudio de los nodos de la frontera del grafo, en los que el sistema de gobernanza local se vuelve indistinto respecto otros niveles de análisis

Fuente: elaboración propia.

Horn (2007, p. 128) pudieran indicar avances en el bienestar de los individuos y las comunidades a las que pertenecen. Adaptándolas a los planteamientos de la tercera ola, quizá podríamos cuestionarnos si:

- a) ¿Son suficientes los recursos disponibles en la jurisdicción (u organización) para sostener con éxito un proceso de implementación, *mejorando las condiciones de las personas*?
- b) ¿En qué medida (y de qué manera) afectará la implementación de la política las condiciones socioeconómicas prevalecientes *de las personas*?
- c) ¿Cuál es el estado de la opinión pública?, ¿qué tanta atención se presta al problema que enfrenta la política?, *¿existe verdadera preocupación social por las condiciones de las personas excluidas usualmente de los procesos de definición, implementación y evaluación de las políticas públicas?*
- d) ¿Favorecen o se oponen las élites a la implementación de la política?, *¿qué tanto apoyo u oposición existe entre las elites a la Agenda 2030, sus objetivos y metas?, ¿qué tanta concientización hay sobre su importancia?*
- e) ¿Cuál es la inclinación política de la jurisdicción (u organización) responsable de la implementación?, *¿hay oposiciones o apoyos hacia la política?, ¿cómo piensan las personas concretas, tanto beneficiarias reales o potenciales, como las que no participaron en ella?*
- f) ¿En qué medida se han movilizado a favor o en contra de la política los grupos de interés privados?, *¿existe real interés por los excluidos socialmente hablando?* (Van Meter y Van Horn, 2007, p. 128; con añadidos en cursivas).

Si, por otro lado, se busca lograr una implementación que considere los problemas fundamentales de las tres olas (interdependencias, capacidades y bienestar de las personas), es necesario cruzar los diferentes retos evidenciados por la gobernanza local y la tercera ola con los factores determinantes en los procesos de implementación, considerándolos de manera sistémica. De nuevo, siguiendo a Van Meter y Van Horn (2007, p. 118), es necesario evaluar los estándares y objetivos de las políticas que buscan el cumplimiento de los ODS y la cooperación intersectorial multinivel necesaria; los recursos disponibles; la efectividad de la comunicación interorganizacional; las características de las agencias e instituciones involucradas en la implementación, y las condiciones sociales y políticas del contexto. Estas variables inciden en el comportamiento –como precondición o reacción–

de las interdependencias, las capacidades y el bienestar de las personas. Es decir, de las realidades analizadas por las tres olas de la gobernanza.

Estas propuestas se realizan bajo el presupuesto de su dificultad; particularmente por la historia y condiciones de las instituciones gubernamentales en México, y por el hecho que se plantean desde la perspectiva de la gobernanza. Pese a lo anterior, es importante señalarlas para ayudar a la conformación de una agenda de investigación- incidencia cada vez más robusta, y en la que participen más actores relevantes, con el objetivo de mejorar la implementación de los ods y la agenda de desarrollo sostenible.

LISTA DE REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: fce.
- Alatorre, G., Merçon, J., Rosell, J., Bueno, I., Ayala, B. y Lobato, A. (2016). *Para construir lo común entre los diferentes. Guía para la colaboración intersectorial hacia la sustentabilidad*. Xalapa: Red de Socioecosistemas y Sustentabilidad/Grupo de Estudios Ambientales, A. C./CONACYT.
- Alford, J. y Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397-413. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2017.1361634>.
- Ansell, C., Sørensen, E. y Torfing, J. (2020). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*. doi: 10.1080/14719037.2020.1820272.
- Arce, C. A. (2006). *La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Arellano, D. (2006). *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*. México: CIDE.
- Arellano, D., Cabrero, E., Montiel, M. J. y Aguilar, I. (2011). Gobierno y administración pública municipal: un panorama de la fragilidad institucionalizada. En E. Cabrero y D. Arellano (coords.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (pp. 29-116). México: CIDE.
- Bevir, M. y Rhodes, R. A. W. (2006). The life, death and resurrection of British governance. *Australian Journal of Public Administration*, 65(2), 59-69.
- Biermann, F. (2014). *Earth system governance. World politics in the anthropocene*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.

- Blatter, J. (2003). Beyond hierarchies and networks: Institutional logics and change in transboundary spaces. *Governance: An international journal of policy, administration and institutions*, 16(4), 503-526.
- Cabrero, E. (2003a). Gobiernos municipales que trabajan, que innovan, y que generan resultados. En E. Cabrero (coord.), *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan* (pp. 19-25). México: Cámara de Diputados/INAFED/CIDE/Ford Foundation.
- Cabrero, E. (coord.) (2003b). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México: CIDE/M. A. Porrua.
- Cabrero, E. (2004). Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal: un balance preliminar. En A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (pp. 115-132). México: IIS-UNAM/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Cabrero, E. (2008). La innovación local en América Latina. Los avances y los retos. En E. Cabrero y A. P. Carrera (coords.), *Innovación local en América Latina* (pp. 18-29). México: CIDE.
- Cadena, C. y Morales, M. E. (coords.) (2021). *¿Redes o gobernanza? Experiencias de colaboración entre actores*. Mexico: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM.
- Cadena, C. y Salgado, L. H. (2017). Redes y capacidades de actores en torno a comités independientes de agua potable: el caso de San Felipe Tlalmimilolpan, Toluca, México. *Revista de El Colegio de San Luis*, VII(13), 62-90.
- Davies, J. (2011). *Challenging governance theory. From networks to hegemony*. Bristol: Policy Press.
- Davies, J. y Blanco, I. (2017). Austerity urbanism: patterns of neo-liberalisation and resistance in six cities of Spain and the UK. *Environment and Planning*, 49(7), 1-20. <https://doi.org/10.1177/0308518X17701729>.
- Deloya, G. (2008). *El México pendiente: agenda para la gobernabilidad*. México: Porrua.
- Dunlop, C. A., Ongaro, E. y Baker, K. (2020). Researching COVID-19: A research agenda for public policy and administration scholars. *Public Policy and Administration*, 35(4), 365-383.
- Gjaltema, J., Biesbroek, R. y Termeer, K. (2019). From government to governance... to meta-governance: A systematic literature review. *Public Management Review*. doi: 10.1080/14719037.2019.1648697.
- Guarneros-Meza, V. (2007). Urban governance and participation in central Mexico. *Development*, 50(1), 104-109.

- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unravelling the Central State, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97, 233-243.
- Hoppe, R. (2002). Co-evolution of modes of governance and rationality. A diagnosis and research agenda. *Administrative Theory and Praxis*, 24(4), 763-780.
- Innerarity, D. y Colomina, C. (2020). Introducción: desinformación y poder, la crisis de los intermediarios. *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, 124, 7-10.
- Jessop, B. (2003). *Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony*. <https://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/jessop-governance-and-metagovernance.pdf>.
- John, P. (2001). *Local governance in western Europe*. Londres: Sage.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W. y Zito, A. (2005). The rise of “new” policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government? *Political Studies*, 53(3), 477-496.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. y Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Londres: Sage.
- Klijn, E. H. y Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Londres: Routledge.
- Kooiman, J. (coord.) (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (2010). Governance and governability. En S. P. Osborne (coord.), *The new public governance?* (pp. 72-86). Londres: Routledge.
- Lempert, D. (2017). Testing the global community’s sustainable development goals (SDGs) against professional standards and international law. *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, 18(2), 111-174.
- Marinetto, M. (2003). Governing beyond the centre: A critique of the anglo-governance school. *Political Studies*, 51(3), 592-608.
- Marks, G. (1996). An actor-centred Approach to multi-level governance. *Regional and Federal Studies*, 6(2), 20-38.
- Marks, G., Hooghe, L. y Blank, K. (1996). European integration from the 1980s. State-centric v. Multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.
- Matonytė, I. y Bucaite, J. (2007). Local community governance. Theoretical underpinnings and empirical insights. *Social Sciences/Socialiniai Mokslai*, 2(56), 54-63.
- Meuleman, L. (2011). Metagoverning governance styles-Broadening the public manager’s action perspective. En J. Torfing y P. Triantafillou (coords.), *Interactive policy making, metagovernance and democracy* (pp. 95-109). Essex: European Consortium for Political Research Press.

- Meuleman, L. y Niestroy, I. (2015). Common but differentiated governance: A meta-governance approach to make the SDGs work. *Sustainability*, 7, 12295-12321.
- Montambeault, F. (2011). Overcoming clientelism through local participatory institutions in Mexico: What type of participation? *Latin American Politics and Society*, 53(1), 91-124.
- Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/70/L.1. Nueva York: Naciones Unidas.
- Navarrete, C., Guevara, A. y Demeritis, J. A. (coords.) (2020). *Nuevas formas de acción pública metropolitana. Narrativas y modelos*. Zapopan: El Colegio de Jalisco/ Red Gobernanza Metropolitana.
- Offe, C. (2009). Governance. An 'empty signifier'? *Constellations*, 16(4), 550-562.
- Palumbo, A. (2015). *Situating governance. Context, content, critique*. Colchester: European Consortium for Political Research Press.
- Paquet, G. (2009). *Crippling epistemologies and governance failures. A plea for experimentalism*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Pascual, J. M. (2016). Diez tesis sobre gobernanza local: los ayuntamientos son la clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países. En A. Iracheta (coord.), *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias* (pp. 57-82). México: Siglo XXI/Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.
- Pierre, J. (2011). *The politics of urban governance*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Porras, F. (2007). Rethinking local governance: Hierarchies and networks in Mexican cities. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 83, 43-59. Recuperado de <https://www.erlacs.org/articles/abstract/10.18352/erlacs.9632/>.
- Porras, F. (2016). La gobernanza como red: una mirada desde México. En E. Ramírez (coord.), *Ánalisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas. Aproximaciones y casos* (pp. 59-81). México: CIDE.
- Porras, F. (2019). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas* (2^a ed.). México: Instituto Mora/CONACYT.
- Porras, F. (2020). Local government and governance in México. En Information Resources Management Association (coord.), *Open government: Concepts, methodologies, tools, and applications* (pp. 1508-1533). Hershey, PA: IGI Global.
- Porras, F. (2021a). Gobernanza y régimen urbano: más allá de la visión del interruptor. *Polis México*, 17(2), 11-37.
- Porras, F. (2021b). Primeras respuestas de municipios metropolitanos en México a la Covid-19: algunas cuestiones desde las literaturas de la gobernanza. *Deliberativa. Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza*, 2(3), 1-19.

- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead, Reino Unido: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2011). Yesterday when I was young. En R. A. W. Rhodes (coord.), *Public Administration: 25 Years of Analysis and Debate* (pp. 1-16). Malden, MA: Wiley Blackwell.
- Rhodes, R. A. W. (2012). Waves of governance. En D. Levi-Faur (coord.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 33-48). Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2018). What is decentred analysis? En R. A. W. Rhodes (coord.), *Narrative policy analysis: Cases in decentred policy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Rigolot, C. (2020). Transdisciplinarity as a way of being: Complementarities and creative tensions. *Humanities and Social Sciences Communications*, 7. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00598-5>.
- Skelcher, C., Klijn, E. H., Kübler, D., Sørensen, E. y Sullivan, H. (2011). Explaining the democratic anchorage of governance networks. *Administrative Theory and Praxis*, 33(1), 7-38.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2008). Theoretical Approaches to Metagovernance. En E. Sørensen y J. Torfing (coords.), *Theories of democratic network governance* (pp. 169-182). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 155, 17-28.
- Stoker, G. (2005). New localism, participation and networked community governance. Trabajo presentado en el 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance, Seúl, Corea.
- Stone, C. N. (2002). Urban regimes and problems of local democracy. Ponencia presentada en el Workshop 6, Institutional Innovations in Local Democracy. Joint Sessions of the European Consortium for Political Research. Turín, Italia.
- The Good Country (2022). *The Good Country Index*. <https://www.goodcountry.org>.
- Torfing, J. (2016). Metagovernance. En C. Ansell y J. Torfing (coords.), *Handbook on theories of governance* (pp. 525-537). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J. y Sørensen, E. (2012). *Interactive governance. Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Meter, D. S. y Van Horn, C. E. (2007). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En L. F. Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas* (pp. 97-146). México: Miguel Ángel Porrúa.

- Ward, P. M. (1998). From machine politics to the politics of technocracy: charting changes in governance in the Mexican municipality. *Bulletin of Latin American Research*, 17(3), 341-365.
- Ziccardi, A. (coord.) (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/M. A. Porrua.
- Zurbriggen, C. y Juri, S. (2021). Designing transition spaces for sustainable futures: SARAS transition lab. En G. García, A. Vandesande, F. Cardoso y K. Van Balen, (coords.), *The future of the past: Paths towards participatory governance for cultural heritage*. Londres: CRC Press.

LA AGENDA 2030 Y LOS ODS 3, 5, 10 Y 17
COMO MARCO ANALÍTICO DE LA MIGRACIÓN
Y LA SALUD CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.
EL CASO DE CIUDAD IXTEPEC, OAXACA (2024)

Valeria Marina Valle*

INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Algunos de ellos son particularmente relevantes para la salud sexual y reproductiva (SSR) y para la situación de las mujeres migrantes. Los ODS clave en este contexto son: el ODS 3 sobre salud y bienestar, especialmente la meta 3.8: "Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección con-

* La autora agradece al equipo conformado por asistentes de investigación y personas becarias de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, por haber realizado las entrevistas analizadas en este capítulo a mujeres migrantes en el albergue Hermanos en el Camino, en Ciudad Ixtepec, Oaxaca, México, entre el 21 y el 24 de marzo de 2024: Anadshieli Morales, Alejandra Sánchez, Cindy Ortega y Diego Uribe, y a quienes no asistieron a campo pero contribuyeron a su preparación: Lisandra Beltrán, Paulina Rincón, Arturo Sandoval, Hannia Carrillo y Sofía Fernández. El equipo de investigación agradece enormemente a Juan Carlos Gómez Palacios, por el taller impartido sobre cómo crear un diario de campo y por sus recomendaciones para realizar y analizar las entrevistas. Un agradecimiento especial a Wilfrido Gómez, por haber transcrita las entrevistas a mujeres migrantes a través del servicio de inteligencia artificial Whisper, y a Lisandra Beltrán, por haber fungido como asistente de investigación para analizar las entrevistas durante el verano de 2024. El trabajo de campo formó parte del proyecto de investigación El Acceso a la Salud Sexual y Reproductiva de Mujeres Migrantes en el Istmo de Tehuantepec. El Caso de Ciudad Ixtepec, 2023-2025. Este proyecto está financiado por la Dirección de Investigación y Posgrado (DINVP) de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México (2024-2025), cuya responsable es la autora de este capítulo. La autora también agradece ampliamente las recomendaciones realizadas por César Infante durante su estancia de investigación en el Instituto Nacional de Salud Pública durante el verano de 2024. Un agradecimiento particular por haber recomendado la utilización del Modelo de Acceso de Levesque, Harris y Russell (2013) para analizar barreras al acceso a la salud de mujeres migrantes en este capítulo. Asimismo, un gran agradecimiento a Gustavo Sosa, quien lo dirigió, y a las personas que asistieron al Seminario de Investigación sobre la Agenda 2030 del Instituto Mora durante la sesión del 5 de junio de 2024, quienes dieron retroalimentación a esta investigación en curso.

tra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos” (CEPAL, s. f. a.); el ODS 5 (CEPAL, s. f. b) sobre igualdad de género, específicamente la meta 5.6, que trata sobre el acceso universal a la SSR y los derechos reproductivos; el ODS 10 sobre reducción de las desigualdades, que puede abordar las desigualdades que enfrentan las mujeres migrantes en el acceso a servicios de salud (CEPAL, s. f. c), y el ODS 17 (CEPAL, s. f. d) sobre alianzas entre múltiples partes interesadas para la consecución de los demás objetivos (en este caso el acceso a la salud y en específico a la SSR de mujeres migrantes en Ciudad Ixtepec, Oaxaca en 2024).

La migración constituye un tema transversal en la Agenda 2030 y se encuentra mencionado en la meta 10.3 del ODS 10. Reducción de desigualdades, la cual hace referencia a la necesidad de enfocar acciones hacia la consecución de una migración segura, ordenada y regular, incluida en la meta 10.7, y en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, firmado en 2018, y a través del cual, representantes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas acordaron metas en común sobre la administración de la migración internacional. Este pacto representa un marco de colaboración no vinculante compuesto por 23 objetivos, los cuales tienen como propósito primordial mejorar la gestión de la migración a nivel local, nacional, regional y global. La meta 15. Garantizar el acceso a servicios básicos para migrantes, expresa: “Nos comprometemos a asegurar que todas las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, puedan ejercer sus derechos humanos a través de un acceso seguro a servicios básicos. Asimismo, nos comprometemos a fortalecer los sistemas de prestación de servicios inclusivos para migrantes” (OIM, 2024a). En México, el marco legal es garante del derecho humano a la salud para toda persona que habite su territorio. Esto se puede observar en la letra del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, el cual no es obligatorio para los Estados, pero que México ha liderado desde su negociación. La garantía al derecho humano a la salud también se expresa en la Constitución Mexicana, en la Ley General de Salud y en la Ley de Migración, y en otros tratados internacionales a los que México ha suscrito. Sin embargo, el logro de una migración segura, ordenada y regular constituye un gran desafío para los flujos migratorios contemporáneos en México, y en particular en el istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Esto se debe a que las personas migrantes huyen de sus países de origen por diversas causas apremiantes como la pobreza; las violencias de todo tipo, desde intrafamiliares

hasta las perpetradas por grupos criminales o el Estado; causas climáticas y ambientales, entre otras. La necesidad de emigrar se presenta para estas personas como única alternativa para alcanzar una mejor calidad de vida para individuos y familias. Por lo tanto, las personas migrantes pobres y de estratos socioeconómicos bajos, provenientes de Centroamérica, el Caribe y otras latitudes de los sures globales, no tienen otra alternativa que realizar su viaje en transporte terrestre, fluvial o marítimo, y a pie. No cuentan con las posibilidades económicas ni financieras para adquirir un boleto de avión ni pueden obtener una visa. Consecuentemente, no pueden viajar de manera segura ni realizar el cruce de las fronteras de manera ordenada; es decir, a través de los controles migratorios fronterizos. Así, en el camino, estas personas enfrentan diversos tipos de violencia, las cuales están muy acentuadas en mujeres y niñas, quienes corren el riesgo de ser violadas en su ruta migratoria y de sufrir todo tipo de vejaciones físicas y psicológicas. A causa de todas estas terribles circunstancias, la consecución de una migración “segura, ordenada y regular” implica una maravillosa expresión de buenos deseos y objetivos, y al mismo tiempo existe una desconexión con la realidad de los flujos migratorios en México.

En este capítulo se presenta el caso de la migración en Ciudad Ixtepec, Oaxaca. Esta localidad constituye un punto importante de tránsito para personas migrantes, muchas de ellas mujeres, adolescentes y niñas que enfrentan múltiples barreras para acceder a servicios de salud en general, y de SSR en particular. En Ciudad Ixtepec se encuentra el albergue de migrantes Hermanos en el Camino (s. f.) dirigido por el padre Alejandro Solalinde, además de que continúa pasando por allí el tren de carga utilizado por personas migrantes de manera insegura apodado “La Bestia”.

Analizar esta situación desde la perspectiva de la Agenda 2030 nos permite identificar necesidades, barreras que constituyen vacíos, pero también los grados de acceso para mejorar las condiciones de salud y, en particular, de SSR de mujeres migrantes.

El ODS 17 menciona la importancia de las alianzas entre múltiples partes interesadas; es decir, de una multiplicidad de actores que trabajan de manera conjunta para lograr la consecución de los demás ODS. Aquí se analizará qué actores brindan acceso a la salud en general y a la SSR de mujeres migrantes en particular. Asimismo, la meta 17.18 del ODS 17 de la Agenda 2030 –Alianzas para lograr los objetivos–, indica que la obtención de datos desagregados es crucial para poder realizar análisis. Con el fin de estudiar cómo acceden a la salud diversos grupos vulnerables que definitivamente

no hay que dejar atrás, como niñas, adolescentes, mujeres adultas, mujeres de la tercera edad y personas de la diversidad sexual, se necesita la disponibilidad de datos desagregados, con perspectiva de género, interseccional y con enfoque de derechos humanos, como se abordará más adelante.

De manera particular, el acceso a la información desagregada por categorías de análisis, como el género, la edad, el origen y la atención de la SSR de mujeres migrantes en tránsito o en destino en México son escasos y necesarios para poder garantizar el acceso universal a la salud sin dejar a nadie atrás. La meta 3.7 del ODS 3 –Salud y bienestar–, expresa: “De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales”. Asimismo, la meta 5.6 del ODS 5 se enfoca en “Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen” (CEPAL, s. f. b).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, este capítulo tiene como objetivo presentar a la Agenda 2030, en particular los ODS 3, 5, 10 y 17, como un marco de referencia para el análisis de las necesidades y las barreras que existen para lograr el acceso pleno a la salud en general y en particular a la SSR de mujeres migrantes en México, y detectar los grados de acceso a la salud y a la SSR de mujeres migrantes.

La metodología para el análisis empírico incluye revisión bibliográfica, información proporcionada por organizaciones internacionales –como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre otras– y el procesamiento de datos provenientes de trece entrevistas a mujeres migrantes mayores de doce años en el albergue Hermanos en el Camino, en Ciudad Ixtepec, Oaxaca, México, en marzo de 2024, a través del modelo de Levesque, Harris y Russell (2013) sobre barreras al acceso a la salud de personas migrantes.

LA IMPORTANCIA DE LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO, DE INTERSECCIONALIDAD Y EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS PARA EL ESTUDIO DE LA MIGRACIÓN Y LA SALUD

La inclusión de la perspectiva de género en el análisis es fundamental, implica considerar que las niñas, mujeres adolescentes y mujeres adultas y de la diversidad sexual que emigran se encuentran en una desigualdad de condiciones frente a los hombres heterosexuales migrantes. Por lo tanto, dado que la migración es una determinante social de la salud, estudiar las necesidades, las barreras y el grado de acceso real a la salud, en general, y a la SSR, en particular, requiere una mirada diferenciada por género, edad y lugar de origen. En esta investigación se distingue a mujeres migrantes en dos grupos etarios: de doce a 18 años (niñas y adolescentes) y mayores de 18 años.

El análisis interseccional distingue que existen “capas de vulnerabilidades” que se pueden sobreponer en una persona migrante. Por ejemplo, se puede considerar en general que una niña será más vulnerable que una adolescente y a su vez que una adolescente será más frágil que una mujer adulta. Una mujer de tez morena será menos vulnerable que una mujer negra, debido al racismo y a la xenofobia hacia personas de pieles más oscuras. Asimismo, una mujer con dinero en el bolsillo será más fuerte que una que no tiene dinero ni para alimentarse, ni para tomar agua, ni para satisfacer sus demás necesidades más básicas.

Por su parte, el enfoque de derechos humanos es importante para recordar que, en México, los derechos humanos, en particular los derechos a la salud y a la migración, están garantizados en el marco jurídico en la Constitución, en la Ley General de Salud y en la Ley de Migración, así como en los tratados internacionales suscritos por el país. Cabe citar los artículos 1o. y 4o. de la Constitución mexicana, los cuales son muy precisos respecto al reconocimiento y la garantía al derecho a la salud de cualquier persona que se encuentre en México. A continuación, se resalta con cursivas las partes significativas de estos artículos:

ARTÍCULO 1o. En los Estados Unidos Mexicanos *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*, así como de las garantías para su protección (...) *Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad*

con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (...) Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (Constitución, 2016).

A través del uso de cursivas (resaltado propio) se puede identificar que, en México, la Constitución y los tratados internacionales suscritos por el país protegen los derechos humanos, incluyendo el derecho a la salud para todas las personas que se encuentren en el territorio, sin discriminación. El artículo 4o. especifica aún más la garantía de derechos, y en particular cabe distinguir que este artículo menciona la igualdad de género y el acceso a la salud, a la nutrición y al agua como derechos fundamentales:

ARTÍCULO 4o. *El varón y la mujer son iguales ante la ley.* Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia (...) *Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.* *Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.* La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general (...). *Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible (...).* En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral (Constitución, 2016).

Cabe señalar que el enfoque de interseccionalidad se aplica en el artículo 4o. de la Constitución al garantizar de manera particular “el interés superior de la niñez”; por lo tanto, los derechos de niños y niñas deberían respetarse en primera instancia. Por su parte, la Ley General de Salud en México especifica:

ARTICULO 1o. La presente Ley reglamenta *el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona* en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social (Ley General de Salud, 1984).

Vale la pena resaltar que esta ley menciona la palabra *persona*, la cual incluye a personas *ciudadanas y no ciudadanas, sin importar su condición migratoria*. A su vez, en el capítulo tercero, la Ley de Migración aclara: “Artículo 27. Corresponde a la Secretaría de Salud: I. *Promover en coordinación con las autoridades sanitarias* de los diferentes niveles de gobierno que, *la prestación de servicios de salud que se otorgue a los extranjeros, se brinde sin importar su situación migratoria y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables*” (Ley de Migración, 2011). Esta ley también aclara que el derecho a la salud debe otorgarse a cualquier persona en México, ya sea ciudadana o extranjera, y sin importar si su situación es regular o irregular.

CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN: ANÁLISIS DEL CAMBIO EN LA COMPOSICIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS

De los aproximadamente 271 600 000 de migrantes internacionales en todo el mundo, sólo las Américas albergaron 70 300 000 hasta 2019. Según datos de la OIM (2024b), desde inicios del siglo XXI, el número de migrantes en la región ha aumentado significativamente. Entre 2000 y 2010, según un censo realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC, por sus siglas en inglés, 2018), el número de personas de origen latinoamericano viviendo fuera de su lugar de nacimiento se incrementó 32%. En el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), este número aumentó en ese periodo un promedio de 59%; Honduras fue un caso extraordinario, con un aumento de 94% en emigrantes entre 2000 y 2010 (ECLAC, 2018). Antes de 2014, la mayor parte de personas migrantes que se encontraban en tránsito por México eran hombres y mujeres solos y solas provenientes de Centroamérica, de entre 20 y 34 años, que dejaban a sus hijos e hijas en el lugar de origen. Antes de esa fecha era común que

los padres y madres emigraran solos y solas, a menudo con la intención de establecerse y posteriormente reunirse con sus hijos e hijas en el país de destino. Este patrón comenzó a cambiar después de 2015, y el número de menores migrantes no acompañados(as) de Centroamérica aumentó significativamente entre 2011 y 2014 (Valle, Deschak y Sandoval-Romero, 2020, pp. 9-10).

Desde 2014-2018, el flujo cambió y México ha sido testigo de la llegada de diversas caravanas de migrantes provenientes principalmente de países de Centroamérica: Honduras, El Salvador y Guatemala (Valle, Deschak y Sandoval-Romero, 2020, p. 7). En la revisión de literatura sobre migración y salud en las Américas, publicado por Valle, Deschak y Sandoval-Romero en 2020, las autoras dividen en dos el periodo estudiado –2009-2018– y brindan los siguientes hallazgos. El primer periodo –2009 a 2014– se caracterizó por la llegada de migrantes jóvenes adultos(as) de Centroamérica a Estados Unidos que generalmente viajaban solos(as). Durante el segundo periodo –2015 a 2018–, el flujo migratorio incluyó otros grupos importantes, como menores no acompañados(as), mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas de la comunidad LGBTIQ+ y familias enteras; algunas personas migrantes de origen centroamericano atrajeron la atención internacional por migrar en grandes grupos conocidos como “caravanas” (Valle, Deschak y Sandoval-Romero, 2020, p. 1).

Estas caravanas han sido grupos de personas que emigran juntas, que huyen de la violencia, la pobreza y la falta de oportunidades en sus países de origen. Tal como lo señalan Gandini, Fernández de la Reguera y Narváez (2020), estas caravanas han tenido: “una doble finalidad: escapar de las condiciones de diversas violencias, persecuciones, problemas medioambientales, pobreza y hambre de sus lugares de origen y, al mismo tiempo, enfrentar los crecientes riesgos y minimizar los costos que implica el tránsito por el territorio mexicano –secuestros, extorsiones, violaciones, etc.”. Es decir que el motivo de emigrar en grupos y no de manera solitaria, fundamentalmente se ha debido a un mecanismo de protección y de seguridad. Aunque la evidencia empírica sugiere que de todas maneras las personas que emigran en grupos también siguen padeciendo violencias en el camino. En octubre de 2018 se organizó una caravana de 1 000 personas, la primera durante la administración de Donald Trump. El gobierno de México facilitó su paso por el país de punta a punta, pero el gobierno estadounidense la calificó de peligrosa, lo cual generó miedos y odios que se diseminaron por las redes sociales (Gandini, Fernández de la Reguera y Narváez, 2020, p. 15).

En los últimos años, además de Centroamérica, también se han registrado flujos migratorios a través de caravanas procedentes del Caribe, especialmente de países como Haití y Cuba, en busca de mejores condiciones de vida y oportunidades en México o en ruta hacia Estados Unidos. Asimismo, ha habido casos de migrantes provenientes de otras regiones de los países globales, como países sudamericanos, africanos y de Medio Oriente, que han utilizado las caravanas como una forma de viajar en grupo y protegerse durante su travesía hacia el norte. Estos movimientos migratorios han generado un debate sobre la gestión de fronteras y la protección de los derechos humanos de personas migrantes en México y en la región en general.

LA MIGRACIÓN DE MUJERES, ADOLESCENTES Y NIÑAS

Las mujeres y las niñas, como ya se comentó, forman parte de un grupo mucho más vulnerable que el de los hombres heterosexuales. Esto sucede porque en el mundo, en general, las mujeres y niñas aún no alcanzan niveles de igualdad con los hombres. Las mujeres y niñas en contexto de movilidad no son la excepción. Una de las causas de la migración es la violencia de género propiciada en origen hacia las mujeres, quienes finalmente decidieron buscar una salida a esa situación para salvaguardar su vida, su integridad y la de sus hijos e hijas, iniciando el proceso migratorio.

Ante esta situación, han surgido iniciativas globales sobre migración que han reconocido la necesidad de adoptar un enfoque sensible al género en la migración, especialmente en lo que respecta a las mujeres y niñas. Los ejemplos más recientes son el Pacto Mundial sobre Refugiados y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, que se comprometen a la igualdad de género y a la sensibilidad de género (Bauloz et al., 2024, p. 2). Además, los datos proporcionados por organizaciones internacionales han sido de gran importancia para dimensionar este tema y tomar acción. Por ejemplo, en mayo de 2024, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señaló en una nota que: “La violencia de género es una de las principales razones por las cuales las mujeres solicitan asilo en México. En 2023, más de 140 mil personas solicitaron asilo en el país, de las cuales 42 por ciento eran mujeres y 24 por ciento niñas y niños” (Garduño, 2024).

Asimismo, como ya se mencionó aquí, el ODS 5 contiene metas para luchar contra la discriminación, lograr la igualdad de género y, en particu-

lar, alcanzar el acceso a la SSR de mujeres. La meta 5.6 y sus indicadores especifican: “Meta 5.6. Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen” (CEPAL, s. f. b).

Indicadores

5.6.1. Proporción de mujeres de entre 15 y 49 años que toman sus propias decisiones informadas sobre las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva.

5.6.2. Número de países con leyes y reglamentos que garantizan a los hombres y las mujeres a partir de los quince años de edad un acceso pleno e igualitario a los servicios de salud sexual y reproductiva y a la información y educación al respecto (CEPAL, s. f. b).

Estas metas e indicadores son orientativas sobre las acciones necesarias para que mujeres migrantes mayores de quince años obtengan información y logren el acceso pleno a la salud sexual y reproductiva. Asimismo, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, en la meta 7. Atender y reducir vulnerabilidades en la migración, indica el compromiso de representantes de Estados firmantes:

Nos comprometemos a responder a las necesidades de los migrantes que enfrentan situaciones de vulnerabilidad, las cuales pueden surgir de las circunstancias en las que viajan o de las condiciones que enfrentan en los países de origen, tránsito y destino, asistiéndolos y protegiendo sus derechos humanos, de acuerdo con nuestras obligaciones bajo el derecho internacional. Adicionalmente, nos comprometemos a salvaguardar en todo momento el interés superior del niño, como consideración primordial en situaciones que involucren a menores, y a aplicar un enfoque sensible al género, al abordar vulnerabilidades, incluyendo respuestas a movimientos mixtos (oim, 2024a).

Esta cita demuestra que la niñez y los menores migrantes son considerados vulnerables y deberían ser una prioridad. Por lo tanto, es importante aplicar la perspectiva de género para abordar vulnerabilidades y analizar datos desagregados para considerar a las niñas, adolescentes y mujeres migrantes como primordiales. Una vez presentado el marco legal y el con-

texto sobre la composición de los flujos migratorios actuales, a continuación, se brindará el análisis del estudio de caso a partir de datos desagregados sobre las necesidades, barreras y grado de acceso a la SSR de mujeres migrantes mayores de doce años en el albergue Hermanos en el Camino.

ANÁLISIS DE CASO EMPÍRICO: ACCESO A LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA DE MUJERES MIGRANTES EN CIUDAD IXTEPEC, OAXACA EN MARZO DE 2024

Detalles sobre el estudio y las entrevistas realizadas a mujeres migrantes

A continuación, se analizarán datos cualitativos recolectados de diez entrevistas semiestructuradas a profundidad a mujeres migrantes mayores de 18 años, de tres entrevistas a mujeres migrantes menores de 18 años y a un trabajador del albergue encargado de temas de salud. Las entrevistas se realizaron en el albergue Hermanos en el Camino en Ciudad Ixtepec, Oaxaca, México, entre el 21 y el 24 de marzo de 2024. El promedio de edad de las tres mujeres niñas y adolescentes fue de trece años y de las diez mujeres adultas fue de 30 años. Las mujeres niñas y adolescentes provenían de Honduras, Nicaragua y Venezuela, y las adultas de Angola, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela. La mujer angoleña era negra y la de Colombia se identificaba como afrodescendiente.

El cuadro 1 describe a las entrevistadas y al trabajador del albergue. Cabe señalar que todas las personas entrevistadas firmaron un consentimiento informado y se les entregó el código de ética avalado por el Comité de Ética de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, el cual autorizó las entrevistas y el hecho de entrevistar a mujeres migrantes mayores de doce años. Todas las personas entrevistadas dieron su consentimiento para que se utilicen sus datos personales, incluyendo su nombre, edad y lugar de origen.

Los datos recolectados evidencian necesidades de atención en salud sexual y reproductiva, un cierto grado de acceso a los servicios de salud y también desafíos y barreras que enfrentan las mujeres para lograr el acceso a información, métodos anticonceptivos, chequeos médicos y atención. Las entrevistas fueron realizadas por la autora de este capítulo y por el equipo de investigación conformado por tres estudiantes de la licenciatura en Relaciones Internacionales y por una doctorante en Antropología de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Cada entrevista tuvo una

Cuadro 1. Datos de personas entrevistadas en el albergue Hermanos en el Camino, del 21 al 24 de marzo de 2024

<i>Nombre</i>	<i>Edad (años)</i>	<i>País de origen</i>
Linda	12	Venezuela
Leudima	12	Nicaragua
Scarlet	16	Honduras
<i>Promedio de edad (niñas y adolescentes)</i>	13	
Lilian	25	Honduras
Alix	33	Colombia
Evelyn	30	Guatemala
Reyna	24	Guatemala
Carmen	38	Venezuela
Alejandra	23	El Salvador
Amy	34	Honduras
Araceli	34	Honduras
Andrea	30	Perú
Markesa	30	Angola
<i>Promedio de edad (adultas)</i>	30	
Padre Armando	No disponible	México

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas realizadas en el albergue.

duración promedio de dos horas. Se realizaron dos grupos focales con tres mujeres migrantes cada uno, y las demás fueron entrevistas a dos o una mujer migrante dentro de las instalaciones del albergue. Las nacionalidades de origen de las mujeres migrantes fueron: peruana, venezolana, colombiana, hondureña, guatemalteca, salvadoreña, nicaragüense y angoleña.

EL MODELO DE ACCESO A LA SALUD DE LEVESQUE, HARRIS Y RUSSELL (2013) PARA ANALIZAR BARRERAS ENFRENTADAS POR PERSONAS MIGRANTES

Estudiar y comprender el fenómeno del acceso a la SSR de las mujeres y personas migrantes en general implica todo un reto de investigación por la complejidad del tema. Asimismo, porque implica un *continuum* de la atención,

desde la procuración de información, el acceso a métodos anticonceptivos, hasta la atención ginecológica antes del embarazo, durante el embarazo y la atención gineco-obstétrica durante el parto y el puerperio (un año después de haber dado a luz). En este sentido, en este estudio se ha aplicado el modelo de Levesque, Harris y Russell (2013), ya que se consideró su potencial explicativo para el caso. Esta herramienta de análisis permite observar la participación del sistema y de personas usuarias en el proceso de acceso efectivo a los servicios de salud. Pese a que no se tuvieron en cuenta los elementos de este modelo *a priori* para vincularlos con la metodología desde un inicio, se pudo aplicar este marco analítico a los datos ya levantados en campo y se pudo realizar el análisis de los rubros que propone.

Infante et al. (2022) utilizan el marco de Levesque, Harris y Russell (2013) para analizar las barreras que impidieron el acceso a la salud a los migrantes en México durante la pandemia por COVID-19, y a propósito del mismo, expresan: “El marco de Levesque, Harris y Russell, según el cual el acceso ocurre en la interfaz entre las características del sistema de salud y las habilidades potenciales de las personas migrantes para interactuar con él, es una herramienta teórica útil para analizar las barreras enfrentadas por las personas migrantes” (p. 1). Levesque, Harris y Russell (2013) identifican cinco variables a través de las cuales el acceso a la salud de los migrantes está dado por las habilidades individuales de las personas, y a cada una de estas cinco variables le corresponden características del sistema de salud –conformado por diversos actores–. El Modelo de Acceso a la Salud de Levesque, Harris y Russell describe dicho acceso como un proceso que va desde las necesidades de atención médica hasta los resultados de la atención médica. En cada fase del proceso, las habilidades de una persona interactúan con las dimensiones del sistema de atención médica de una manera que facilita o dificulta el acceso. Las cinco habilidades individuales, según el marco de Levesque, Harris y Russell, son: 1) percibir una necesidad de salud; 2) buscar atención; 3) acceder a los servicios de atención médica; 4) pagar por los servicios, y 5) compromiso con la propia salud a través del seguimiento a medicamentos o tratamientos. Estas habilidades están determinadas por características personales, así como por el contexto social en diferentes niveles. De manera correspondiente, las cinco dimensiones del sistema de atención médica son: 1) accesibilidad y actividades de alcance para personas usuarias potenciales; 2) aceptabilidad para personas usuarias potenciales; 3) disponibilidad y adaptación a las necesidades de personas

usuarias potenciales; 4) asequibilidad para personas usuarias potenciales, y 5) adecuación y pertinencia del servicio (Infante et al., 2022, p. 2).

A través del caso de estudio se ilustra cómo interactúan los distintos elementos que proponen Levesque, Harris y Russell en su modelo. Por ejemplo, las mujeres migrantes relataron las distintas necesidades de acceso a la salud que tenían según sus percepciones. Asimismo, se pudo corroborar cuál era la disponibilidad y asequibilidad de los servicios que se consideraron como necesarios para atender efectivamente la SSR de las mujeres migrantes, entre otros hallazgos que se presentan a continuación.

El modelo de Levesque, Harris y Russell (2013) aplicado a las entrevistas a mujeres migrantes en Ciudad Ixtepec, Oaxaca, en marzo de 2024

Las entrevistas realizadas a las trece mujeres migrantes se analizaron *a posteriori* utilizando el modelo de Levesque, Harris y Russell (2023). Las conclusiones del total de las entrevistas para cada una de las cinco variables relacionadas con las habilidades individuales y con las correspondientes cinco dimensiones del sistema de atención médica se presentan a continuación:

Paso 1. Habilidad individual. Percepción de una necesidad de acceso a la salud

La principal barrera para el acceso a la salud de las personas migrantes son las condiciones de precariedad en que se ven obligadas a trasladarse (falta de higiene personal y falta de acceso a baños, lo cual hace que, por ejemplo, se aguanten las ganas de ir al baño y les provoque cistitis, tal como reveló una mujer migrante). Una mujer migrante comentó que, cuando llegó al albergue, solicitó un jabón para su aseo personal porque no tenía. Otras necesidades identificadas por las mujeres son el acceso al agua y a la alimentación, ropa o calzado, y a la curación de heridas, como ampollas en los pies, que previenen las caminatas de manera adecuada, y a la atención psicológica por causa de las violencias a su persona y a otras personas que les generaron traumas, así como por su sensación de tristeza, soledad y falta de apoyo.

Las mujeres entrevistadas en general han sido conscientes de sus necesidades de atención a la salud y a la SSR; sin embargo, no siempre han accedido al sistema, no siempre se han atendido, ni en el origen, ni en el

tránsito, ni durante su estancia en el albergue. Así, las percepciones sobre la necesidad de acceso a salud y a la SSR existe, pero con limitaciones. Por ejemplo, en cuanto a las necesidades relacionadas con la SSR, en general las mujeres migrantes se enfocan más en señalar la necesidad de utilizar métodos anticonceptivos y de tratar algún padecimiento inminente que puedan tener, pero no en un cuidado más integral y de prevención de ciertas enfermedades, incluso antes de su trayecto en sus países de origen. La percepción de atención a la SSR se limita en general al uso de métodos anticonceptivos para prevenir embarazos y violencia sexual (inyecciones, implantes y pastillas) y no se percibe en general una preocupación por las infecciones de transmisión sexual (ITS). Las mujeres migrantes de entre doce y 18 años que ya habían iniciado su vida sexual se mostraron conscientes de la necesidad de utilizar métodos anticonceptivos. Por ejemplo, una entrevistada comentó cómo había probado varios métodos que no le habían funcionado, hasta que probó la vacuna de tres meses, que al buscar renovarla no le estaba siendo tan fácil conseguir ya en el albergue. Las mujeres entrevistadas sí perciben la necesidad de atender infecciones urinarias y vaginales una vez que ya ocurrieron. También comentaron que cargan con medicamentos de manera preventiva para el cuidado de la salud en general.

Paso 1. Dimensión del sistema de atención médica.

Accesibilidad y actividades de alcance para personas usuarias potenciales

El acceso que se ha brindado ha sido parcial. En primer lugar, la oferta de servicios de salud en Ciudad Ixtepec es limitada. Los actores más importantes son el albergue que canaliza la atención hacia el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el hospital general, el centro de salud, consultorios independientes, farmacias y la atención provista por organizaciones internacionales como Médicos Sin Fronteras, Save the Children y la OIM. Pese a que existen centros de salud y organizaciones de la sociedad civil que brindan apoyo, no es suficiente para cubrir todas sus necesidades. No existe un hospital de especialidades en Ciudad Ixtepec. Hay veces que las personas migrantes deben viajar hasta Juchitán, Salina Cruz o Oaxaca de Juárez para atenderse, para lo cual el Grupo Beta ha provisto ambulancias. Por otra parte, existen barreras en el acceso a la salud relacionadas con la discriminación; por ejemplo, se ha detectado una barrera específica para que migrantes donen sangre: que hayan permane-

cido al menos un mes en el albergue, razón por la cual, en el hospital de Salina Cruz se le negó el acceso a donar sangre a migrantes. Por otra parte, mujeres entrevistadas en un grupo focal aseguraron que en algunas oportunidades se les negó el acceso a la salud en el centro de salud. Una mujer reportó que en el albergue no había un medicamento que ella necesitaba, mientras que otra expresó que no se brindaba orientación para la atención ginecológica. Hay que aclarar que en el albergue se ha multiplicado la afluencia de migrantes, lo cual ha excedido la capacidad de personas que se puede atender de manera personalizada. El padre Armando comentó en la entrevista que el albergue cuenta con 166 camas y en marzo de 2024 había más de 700 personas habitando el lugar. La función del albergue no es ser un centro de salud, por lo que sólo brinda atención básica y refiere a las personas migrantes con el DIF (que tiene una persona representante dentro del albergue) y con otros actores que brindan acceso a la salud. El albergue podría mejorar el servicio de baños y agua para bañarse. En las entrevistas se mencionó que en el albergue sólo funcionaba uno de seis baños, y estaba en condiciones poco higiénicas. En tránsito, las mujeres mencionaron la falta de baños limpios y cercanos, o la falta de acceso a los mismos, pues había casos en los que no les dejaban pasar a ciertos baños privados.

Asimismo, hace falta información en origen, tránsito y, en particular, en el destino –en el albergue– para todas las edades, incluyendo a la niñez y adolescentes, sobre métodos anticonceptivos y sus efectos e información sobre cómo prevenir ITS y a dónde acudir en caso de necesitar atención (por ejemplo a través de charlas informativas). También se requiere información para prevenir enfermedades y sobre cómo acceder a la atención ginecológica y obstétrica en el *continuum* de la atención. Se necesita, especialmente, atención para mujeres embarazadas. Se requieren ultrasonidos; por ejemplo para detectar “bolitas”. Asimismo, se necesitan medicamentos (óvulos) para infecciones urinarias y vaginales, además de la aplicación de inyecciones anticonceptivas una vez que se les vence o si no la tienen aún.

Paso 2. Habilidad individual. Búsqueda de acceso a la salud

En general, la búsqueda de acceso ocurre cuando ya existe un padecimiento. En un caso, una mujer no ha buscado atención médica para tratar menstruaciones muy abundantes y dolorosas, lo cual indica la normalización del padecimiento. En general, no se detecta una búsqueda de acceso a la salud

o SSR de manera preventiva, excepto por la aplicación o uso de métodos anticonceptivos en origen y tránsito: inyecciones, parches y píldoras.

Paso 2. Dimensión del sistema de atención médica. Aceptabilidad para personas usuarias potenciales

En general existe una aceptación por parte de los servicios que ha provisto el albergue, o el albergue a través del DIF y otros actores. No se detecta que se haya solicitado información o acceso a la atención de manera preventiva, solamente cuando ya existe algún padecimiento.

Paso 3. Habilidad individual. Acceso a los servicios de atención médica

El acceso es limitado cuando ya existe un padecimiento. En general las mujeres migrantes primero acuden con el padre Armando, el encargado de asuntos de salud del albergue, quien trabaja en alianza con el DIF y luego con actores proveedores de la salud en la ciudad, en el estado de Oaxaca, y, eventualmente, en la Ciudad de México (CDMX).

Paso 3. Dimensión del sistema de atención médica. Disponibilidad y adaptación a las necesidades de personas usuarias potenciales

El albergue y el DIF han acompañado o facilitado el acceso a mujeres migrantes a la salud y a la SSR en el hospital, en el centro de salud, en el pequeño consultorio cerca del parque Carranza, en farmacias, fuera de Ciudad Ixtepec, en Juchitán, Salina Cruz, Oaxaca y, eventualmente, en la CDMX, gracias a los traslados con ambulancias provistas por el Grupo Beta. En el albergue ha habido charlas informativas de parte de Save the Children sobre acceso a la salud en general, pero se identifica que hace falta difundir más información sobre la prevención y atención de la SSR a través de talleres sobre el uso de métodos anticonceptivos para evitar embarazos no deseados y para prevenir ITS. Asimismo, se necesita mayor información sobre adónde acudir ante diversas necesidades de atención; por ejemplo en dónde realizarse chequeos médicos de rutina a través de la atención ginecológica en Ciudad Ixtepec.

Paso 4. Habilidad individual. Pago por los servicios

Una mujer indicó que no tenía dinero para renovar la aplicación de la inyección anticonceptiva. Se infiere que tal vez la falta de acceso a la atención preventiva en SSR se vea influida por la falta de dinero. Otra mujer indicó que no ha tenido dinero para comprar medicinas para ella y su hija.

Paso 4. Dimensión del sistema de atención médica.

Asequibilidad para personas usuarias potenciales

En general, las mujeres migrantes no pueden permitirse pagar por medicamentos en el sistema de salud. La atención médica es gratuita en el centro de salud y en el hospital general de Ciudad Ixtepec, beneficio que es aprovechado por mujeres embarazadas.

Paso 5. Habilidad individual. Compromiso con la propia salud

a través del seguimiento a medicamentos o tratamientos

No se percibe un compromiso con la propia salud de manera preventiva hacia la SSR, más allá del uso de métodos anticonceptivos para prevenir embarazos, pero no necesariamente ITS. El cuidado se da cuando ya existe un padecimiento en ciertas ocasiones, como el seguimiento del tratamiento para infecciones urinarias o vaginales, pero no siempre; por ejemplo, una mujer normalizó sus menstruaciones abundantes y dolorosas.

Paso 5. Dimensión del sistema de atención médica.

Adecuación y pertinencia del servicio

Es pertinente que el albergue canalice a migrantes con otros actores que brindan acceso a la salud. No se detectan acciones de provisión de información específica para prevenir o atender la SSR. El albergue provee de condones –sin brindar información sobre su uso correcto y su eficacia como método de barrera para embarazos no deseados e ITS–, así como jabón para el aseo personal. Estos materiales son donados por organizaciones internacionales y se brindan a mujeres migrantes a su llegada al albergue.

En el albergue, el agua para el aseo no es adecuada porque las mujeres expresaron que provocaba picor y ardor.

A partir de todos los hallazgos provenientes de estas entrevistas y categorizados a través de las variables del modelo de Levesque, Harris y Russell (2013), es posible resumir las necesidades, barreras y grado de acceso de las mujeres migrantes a la SSR. A continuación, se presenta esta información a través del marco analítico de los ODS.

Análisis de las necesidades, barreras y grado de acceso a la salud sexual y reproductiva de mujeres migrantes en Ciudad Ixtepec, Oaxaca, desde la perspectiva de los ODS

ODS 3

Los datos recolectados de las entrevistas revelan que el grado de acceso de las mujeres migrantes a servicios de SSR es limitado. Si se realiza un enfoque en la meta 3.7 del ODS y en el indicador 3.7. a, se puede apreciar que el acceso es parcial: “3.7. De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales” (CEPAL, s. f. a.). Las entrevistadas mencionan la falta de información proporcionada para acceder y utilizar métodos anticonceptivos modernos y para su acceso. Se infiere además que su costo implica una barrera para su utilización, dado que algunas mujeres mencionaron su suspensión por falta de recursos. Sobre el acceso a la SSR en tránsito y en el albergue, algunas mujeres indicaron que nunca antes de estas entrevistas les habían hablado del tema. Otras expresaron que en tránsito había charlas, pero no asistían, y otra comentó que la oficina de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de Panamá impartía talleres de diversos temas, pero no especificó si esas charlas eran sobre SSR.

El indicador 3.7.1 del ODS 3 indica: “Proporción de mujeres en edad de procrear (entre 15 y 49 años) que cubren sus necesidades de planificación familiar con métodos modernos.” En las entrevistas ha sido recurrente la mención de la necesidad que existe, tanto para adolescentes como para mujeres adultas, de acceder a métodos anticonceptivos modernos, y también ampliar la información sobre los métodos de barrera para prevenir IRTs. Por lo tanto, se puede afirmar que la meta 3.7 y el indicador 3.7. a aún distan de ser cumplidos en relación con la población de mujeres migrantes en Ciudad Ixtepec.

El acceso actual a la SSR es gratuito en Ciudad Ixtepec, en el centro de salud y en el hospital general. Estos servicios están disponibles para las mujeres migrantes; por ejemplo, la atención a embarazadas en el centro de salud y en el hospital general es gratuita. Sin embargo, persisten barreras específicas; por ejemplo de índole económica: los medicamentos en farmacia deben pagarse. Algunas mujeres entrevistadas expresaron que carecen de los recursos económicos necesarios para acceder a servicios de salud. Asimismo, a través de las entrevistas se detectó la negación de la atención a mujeres migrantes en el centro de salud. Por otra parte, no existen hospitales de especialidades, por lo tanto, ante padecimientos graves las mujeres migrantes deberán desplazarse, lo cual complica su acceso a la salud de manera expedita y oportuna, lo que además incrementa los costos. Esta falta de acceso implica que la meta 3.8 no se ha cumplido en Ciudad Ixtepec: “Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos.” Esta meta no se cumple porque quedan personas excluidas del acceso en su totalidad, en particular las mujeres migrantes. Tampoco se alcanza a cabalidad el indicador 3.8.1: “Cobertura de los servicios de salud esenciales (definida como la cobertura media de los servicios esenciales entre la población general y los más desfavorecidos, calculada a partir de intervenciones trazadoras como las relacionadas con la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil” (CEPAL, s. f. a.).

Queda claro que el ODS 3 y, en particular, las metas 3.7 y 3.8 son orientadoras de las acciones de políticas públicas que deberían seguirse para brindar acceso a la SSR de todas las personas que habitan el territorio mexicano, tal como está asentado también en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución. Aún existe una brecha en el acceso, en particular de quienes no hay que dejar atrás: las personas más vulnerables, como las mujeres y la niñez migrante.

ODS 5

Las necesidades específicas de género no se atienden de manera generalizada en el acceso a la SSR de las mujeres migrantes en Ciudad Ixtepec; por lo tanto, no se cumple el ODS 5 que comienza con el siguiente objetivo: “5.6. Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos.” (CEPAL, s. f. b.). Existe escasez de programas, talleres, folle-

tos informativos y acceso real a la SSR para atender las necesidades específicas de las mujeres migrantes. No se percibe una protección generalizada de los derechos sexuales y reproductivos. Esta protección es inconsistente y, a menudo, depende de organizaciones (como las organizaciones internacionales y el albergue) en lugar de políticas públicas sistemáticas e incluyentes.

El indicador 5.6 del ODS 5 constituye una guía para mejorar el acceso a la salud sexual y reproductiva de mujeres migrantes: “5.6.1. Proporción de mujeres de entre 15 y 49 años que toman sus propias decisiones informadas sobre las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva” (CEPAL, s. f. b.). Para que las mujeres migrantes puedan tomar decisiones informadas sobre su propia salud, necesitan tener acceso a información completa, brindada por personal capacitado.

Información es poder, por lo tanto, para empoderar a mujeres migrantes se necesita brindar talleres, charlas informativas y material impreso, así como métodos anticonceptivos modernos. También es prioritario el acceso a la información para la prevención; por ejemplo a través de datos brindados para la elección y utilización correcta de métodos anticonceptivos, tanto para prevenir embarazos como ITRs. Esta necesidad se detecta para todas las edades: la niñez que necesita información temprana y las adolescentes y las mujeres adultas información y anticonceptivos, lo que se podría atender a través de charlas que podrían ofrecer organizaciones internacionales dentro del albergue y donativos de métodos anticonceptivos modernos como píldoras, vacunas y parches. Otra necesidad es el acceso al agua de calidad para bañarse sin que se irrite la piel.

ODS 10

La meta 10.3 hace hincapié en las políticas de inclusión y en el combate a la discriminación: “10.3. 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 a ese respecto” (CEPAL, s. f. c.). Como ya se mencionó anteriormente, en México existe un marco legal que garantiza plenamente el acceso a la salud en general y a la SSR en particular, como derecho humano. Si sólo se cumpliera la ley, entonces este ODS ya se hubiera cumplido a cabalidad. El indicador 10.3.1: “Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos

de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos” (CEPAL, s. f. c). El hecho de que se haya negado el acceso a personas migrantes en el centro de salud de Ciudad Ixtepec o que no se haya permitido que migrantes donaran sangre en el hospital de Salina Cruz constituyen ejemplos de discriminación, aunados a gestos de racismo y xenofobia que deberán combatirse. El albergue ha hecho una gran labor de canalización de personas con diversos actores locales para la atención de su salud y ha abogado por el respeto al derecho a la salud para asegurar el acceso de parte de estos actores. Pero el albergue no es un actor que brinda atención pública. Los actores públicos deben garantizar la no discriminación y asegurarse que las poblaciones más vulnerables vean garantizado su derecho a la salud.

ODS 17

Este ODS es fundamental para garantizar el cumplimiento de los demás 16 objetivos. El papel de las alianzas es crucial para garantizar el acceso a la salud de mujeres migrantes en Ciudad Ixtepec. El actor clave es el albergue, el cual acompaña, canaliza y refiere a personas migrantes a otros actores que brindan la atención, gracias a las alianzas con organizaciones internacionales como Save the Children, pero también con actores nacionales y locales, como el Grupo Beta para la provisión de ambulancias, el hospital general y el centro de salud para las internaciones y atención a la SSR, las farmacias para el surtido de medicamentos, y el DIF para la provisión de personal de salud capacitado e insumos.

Hasta aquí se ha evidenciado que existen necesidades específicas de mujeres migrantes para atender su SSR, que aún persisten barreras pero que, a su vez, se ha logrado un cierto grado de acceso a la SSR en Ciudad Ixtepec. A continuación, se presentan las conclusiones y recomendaciones para mejorar aún más el acceso, atender necesidades específicas de mujeres, adolescentes y niñas migrantes y combatir las barreras existentes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y en particular los ODS 3, 5, 10 y 17, brindan un marco de referencia para el análisis del acceso a la salud en general y a la SSR en particular de mujeres migrantes en el istmo de

Tehuantepec. Este marco analítico presenta la situación ideal hacia la cual se deberían encaminar las acciones de múltiples partes interesadas (ODS 17) para alcanzar la salud y el bienestar (ODS 3) y el acceso a la SSR (ODS 5). Definitivamente, la meta 10.3 sobre reducción de desigualdades se puede analizar a través de las acciones que realizan actores públicos y privados (ODS 17) que canalizan recursos humanos o materiales hacia grupos vulnerables que no hay que dejar atrás, como las mujeres migrantes, para el logro de una migración segura, ordenada y regular y para alcanzar el acceso universal a la salud y a la SSR de toda persona que se encuentre en territorio mexicano.

El marco legal vigente en México asegura todo lo anterior en la Ley de Salud, en la Ley de Migración y en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución. México, a su vez, ha suscrito convenciones regionales e internacionales que garantizan el acceso a la salud a toda persona que habita el territorio mexicano. Sin embargo, el acceso real a la salud no se ha alcanzado de manera generalizada debido a la existencia de barreras como las que aborda el modelo de Levesque, Harris y Russell (2013). Los hallazgos más importantes sobre estas barreras al acceso a la SSR de mujeres migrantes en Ciudad Ixtepec de parte del sistema de salud se relacionan con la falta de información, para mujeres de todas las edades y para la niñez en particular, sobre el uso correcto y la elección de métodos anticonceptivos, no solamente para evitar embarazos no deseados, sino para combatir IRTs.

La información es poder, pero también lo es el acceso real a medicamentos como óvulos para tratar infecciones urinarias y vaginales y vacunas; así como materiales como los condones, los parches, las inyecciones y otros anticonceptivos modernos. También se necesita la provisión de atención gratuita a través de aparatos de alta tecnología como ultrasonidos “para detectar bolitas” o incluso también a través de mastografías que se podrían utilizar de manera combinada con los ultrasonidos para la prevención y la detección del cáncer de mama. La barrera más grave es la negación del acceso al sistema de salud por causa de prácticas discriminatorias, racistas y xenófobas. Otra barrera implica la falta de oferta para la atención de la SSR, en particular cuando los casos se agravan, dado que en Ciudad Ixtepec no existe un hospital de especialidades. También se detectaron barreras individuales al acceso, como la normalización de padecimientos; por ejemplo las menstruaciones abundantes y dolorosas o el hecho de no priorizar la prevención de enfermedades y solamente buscar el acceso cuando ya se cuenta con una dolencia importante o una situación de salud avanzada como, por ejemplo, la atención a infecciones urinarias o vaginales. Una

barrera relacionada con lo anterior es la falta de recursos económicos para costear medicamentos y tratamientos, los cuales implican una barrera psicológica que frena el acceso a la SSR. Otra limitante para la atención a la SSR es la concepción de métodos anticonceptivos como mecanismo eficaz para la prevención de embarazos no deseados y no tanto como barrera para las IRTs.

Por todo lo anterior, para mejorar el acceso y superar las barreras al acceso a la SSR de mujeres migrantes en Ciudad Ixtepec, se sugieren acciones específicas. Estas acciones incluyen la ampliación de la disponibilidad de servicios de SSR adaptados para mujeres migrantes adolescentes y adultas; la implementación de políticas que eliminen obstáculos, como por ejemplo de índole económica y el establecimiento de programas de empoderamiento que atiendan las necesidades particulares de estas mujeres. Asimismo, es preciso que se formulen y ejecuten políticas públicas orientadas a proteger los derechos reproductivos, y que se monitoree el progreso a través de indicadores de ODS pertinentes, como los analizados aquí.

El enfoque basado en los ODS presentado en este capítulo resulta útil para resaltar las áreas problemáticas y las soluciones potenciales para mejorar el acceso a la SSR de mujeres migrantes en Ciudad Ixtepec. El ODS 3 orienta hacia la necesidad de no dejar a nadie atrás y de lograr la cobertura sanitaria universal; es decir, que se debería procurar la eliminación de todas las barreras al acceso, tanto individuales como las que interpone el sistema de salud. El ODS 5 orienta las acciones de acceso universal a la SSR, el ODS 10 aboga porque se reduzcan las brechas en el acceso y las desigualdades y falta de oportunidades de todo tipo; por ejemplo entre personas migrantes y no migrantes, entre jóvenes y adultas, y entre hombres y mujeres, evitando la discriminación. El ODS 17 resalta la importancia de que los distintos actores que brindan acceso a la SSR trabajen de manera conjunta para aunar esfuerzos y lograr el objetivo de eliminar las barreras y atender necesidades específicas de mujeres, adolescentes y niñas migrantes.

Con base en la información y análisis de este capítulo, las acciones concretas que podrían mejorar el acceso a la SSR de mujeres migrantes serían, en primer lugar, que el albergue y las organizaciones internacionales con quienes se relaciona, como Médicos Sin Fronteras, Save the Children, la OIM, y también la academia y organizaciones de la sociedad civil, impartan con cierta periodicidad charlas informativas sobre diversos temas relacionados con el acceso a la SSR, como prevención de enfermedades, IRTs, complicaciones en el embarazo, parto y puerperio, entre otras acciones. También se podrían organizar talleres que distribuyan folletos y anticoncep-

tivos a personas migrantes de todas las edades, pruebas o chequeos médicos gratuitos, campañas de vacunación y de prevención de enfermedades o padecimientos u organizar “semanas de la salud” dentro del albergue. También se podrían brindar talleres de sensibilización para personal médico del centro de salud y del hospital general sobre migración y salud con enfoque sensible al género. El albergue podría mejorar el acceso al agua potable y al agua para bañarse, ya que se han reportado casos de picazón en la piel; además de que se podrían mejorar las condiciones de los baños mediante la ampliación de la cantidad de instalaciones disponibles y el incremento de la salubridad de las mismas.

En futuras investigaciones académicas, y por parte de la sociedad civil y organizaciones internacionales, es crucial incorporar un análisis con perspectiva de género, interseccional y con enfoque de derechos humanos. La metodología de esta investigación se centró primordialmente en entrevistas a mujeres migrantes y solamente se realizó una sola entrevista a una persona que provee referencias a otros actores para brindar acceso a la salud. En futuros trabajos de campo relacionados con la continuación de esta investigación, será muy pertinente ampliar la cantidad de entrevistas a actores locales y regionales, públicos y privados, que brindan acceso a la SSR de mujeres migrantes, como el DIF, farmacias, consultorios privados, el centro de salud y el hospital general de Ciudad Ixtepec, así como hospitalares y otros centros de salud de Juchitán y Salina Cruz.

Este capítulo contribuye a la literatura sobre el tema, pero también pretende ser un instrumento útil para el albergue y para actores del sistema de salud de Oaxaca para no dejar a nadie atrás y dar voz y empoderar a mujeres, adolescentes y niñas migrantes.

LISTA DE REFERENCIAS

- Albergue de migrantes Hermanos en el Camino (s. f.). <https://www.facebook.com/profile.php?id=100064357972787>
- Bauloz, C., Walton-Roberts, M., Jaji, R. y Lee, T. (2024). Gender and migration: Trends, gaps and urgent action. En M. McAuliffe y L. A. Oucho (eds.), *World Migration Report 2024* (pp. 165-195). Ginebra: IOM.
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (s. f. a). Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Plataforma regional de conocimiento.

- Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades. <https://agenda2030lac.org/es/ods/3-salud-y-bienestar>
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (s. f. b). Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Plataforma regional de conocimiento.
- Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. <https://agenda2030lac.org/es/ods/5-igualdad-de-genero>
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (s. f. c). Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Plataforma regional de conocimiento.
- Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos. Recuperado de <https://agenda2030lac.org/es/ods/10-reduccion-de-las-desigualdades>
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (s. f. d). Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Plataforma regional de conocimiento.
- Objetivo 17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. <https://agenda2030lac.org/es/ods/17-alianzas-para-lograr-los-objetivos>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2016). Vigésima segunda edición impresa, abril de 2016. <https://www.dof.gob.mx/constitucion/constitucion.pdf>
- ECLAC [Economic Commission for Latin America and the Caribbean] (2018). *Atlas of migration in Northern Central America*. Santiago: United Nations. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/69d2c09c-c95d-4d0c-b759-ecf6f397f7e3/content>
- Gandini, L., Fernández de la Reguera, A. y Narváez Gutiérrez, J. C. (2020). *Caravanas*. Secretaría de Desarrollo Institucional-UNAM.
- Garduño, S. (2024). “Mujeres huyen de la violencia en sus países y encuentran protección en México”. ACNUR México. 10 de mayo. <https://www.acnur.org.mx/noticias/historias/mujeres-huyen-de-la-violencia-en-sus-paises-y-encuentran-proteccion-en-mexico>
- Infante, C., Viteitez-Martínez, I., Rodríguez-Chávez, C., Nápoles, G., Larrea-Schiation, S. y Bojórquez, I. (2022). Access to health care for migrants along the Mexico-United States border: Applying a framework to assess barriers to care in Mexico. *Frontiers in Public Health*, 10(921417). 14 de julio. doi: 10.3389/fpubh.2022.921417
- Levesque, J. F., Harris, M. F. y Russell, G. (2013). Patient-centred access to health care: conceptualising access at the interface of health systems and populations. *International Journal for Equity in Health*, 12(18). doi: 10.1186/1475-9276-12-18
- Ley General de Salud (7 de febrero, 1984). *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4652777&fecha=07/02/1984#gsc.tab=0

- Ley de Migración (25 de mayo, 2011). *Diario Oficial de la Federación*. Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011#gsc.tab=0
- oim [Organización Internacional para las Migraciones] (2024a). Portal de datos sobre migración. Una perspectiva global. Pacto Mundial para la Migración. <https://www.migrationdataportal.org/es/global-compact-for-migration#15>
- oim [Organización Internacional para las Migraciones] (2024b). Estadísticas migratorias para México. *Boletín Anual 2023*. <https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1686/files/documents/2024-03/estadisticas-migratorias-2023.pdf>
- Valle, V. M., Deschak, C. I. y Sandoval-Romero, V. (2020). Migration and health research trends in the Americas from 2009 to 2018. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.570>

OTRAS FUENTES

Trece entrevistas semiestructuradas a profundidad a mujeres migrantes niñas, adolescentes y adultas mayores de doce años, provenientes de Angola, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela, y a un trabajador del albergue Hermanos en el Camino, dentro del albergue entre el 21 y el 24 de marzo de 2024.

LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO ESTRATEGIA PARA EL LOGRO DE LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES Y NIÑAS: EL CASO DEL FONDO MÉXICO-CHILE

Raquel Apodaca Rodríguez

INTRODUCCIÓN

La división sexual del trabajo asigna funciones y estereotipos de género a mujeres y hombres encasillándolos en ámbitos específicos de la vida pública y privada, y dando pie al surgimiento de amplias brechas de género. La mayoría de ellas están vinculadas al acceso de oportunidades y al goce pleno de derechos que sitúan a las mujeres y las niñas en desventaja frente a los hombres y los niños.

Como establece la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979), para lograr la igualdad sustantiva y erradicar todo tipo de discriminación por razón de género es necesario promover cambios estructurales en todos los niveles. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por su parte, manda la salvaguarda de los derechos de las mujeres y las niñas a través de su objetivo número cinco, al considerar a la igualdad de género como un derecho humano fundamental.

Por ello, con el fin de poner en el centro de las intervenciones para el desarrollo las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de mujeres y niñas, es fundamental servirse de la perspectiva de género, pues esta constituye una herramienta teórica y metodológica que visibiliza y permite abordar las desigualdades entre los géneros. El análisis de género y la interseccionalidad son componentes estratégicos en este proceso, ya que favorecen la identificación de desigualdades estructurales y sistémicas entre los géneros.

Desde la Conferencia de la Mujer de Beijing en 1995, la perspectiva de género es reconocida por su carácter transversal y se promueve como estrategia de desarrollo e integración del principio de igualdad en las políticas públicas, de ahí su aplicación en la Unión Europea y su consecuente diseminación en el resto de las regiones (AMEXCID y GIZ, 2018).

Como ninguna política, proyecto o acción de política pública es neutral al género, transversalizar la perspectiva de género en estas es de vital importancia para poner en el centro de la agenda pública la búsqueda de sociedades más libres e igualitarias. Por ejemplo, a través de la cooperación Sur-Sur se promueven intervenciones sociales para promover el desarrollo de países socios, y es menester de estas contar con un enfoque de género y derechos humanos para abordar las problemáticas de manera integral y sistémica.

En este sentido, mediante el método deductivo y el enfoque de la interseccionalidad, este capítulo explica en qué medida los esfuerzos de la cooperación mexicana y chilena en materia de transversalización de la perspectiva de género en el Fondo de Cooperación México-Chile (Fondo México-Chile) contribuyen al logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas.

Por ello, la presente investigación tiene un alcance explicativo y un enfoque cualitativo, ya que se servirá de la técnica de investigación de revisión documental para el estudio y análisis de textos, artículos académicos, declaraciones políticas, informes de agencias de cooperación Sur-Sur (css) y organismos internacionales, y otras publicaciones en la materia. La aplicación de esta técnica favorece la identificación de autores, postulados e iniciativas relacionados con el objeto de estudio. De esta forma, será posible sentar las bases para el desarrollo de todo el proceso de investigación, desde la construcción del estado del arte hasta el despliegue de la estrategia de triangulación para la corroboración de los datos.

EL RECONOCIMIENTO Y LA SALVAGUARDA DEL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD DE GÉNERO

La igualdad de género es un derecho humano reconocido por el derecho internacional que celebra la diversidad entre las personas y salvaguarda su igualdad ante la ley. Desde 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos plantea que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en

dignidad y derechos” y que, por tanto, “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, [...] nacimiento o cualquier otra condición” (ONU, s. f.).

Sin embargo, en la práctica no ha sido posible asegurar el goce de este derecho para todas las personas. El movimiento feminista, durante la segunda mitad del siglo xx, denunció esta problemática a través del análisis de las desigualdades y las discriminaciones por razón de sexo y género.¹ Esto, además de promover el surgimiento de nuevas propuestas teórico-conceptuales para describir estas injusticias sociales, favoreció la reforma de códigos y legislaciones a favor de la creación y el fortalecimiento de políticas de igualdad de género.

La conmemoración del Año Internacional de la Mujer y la celebración de la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1975 (ciudad de México) reforzó la necesidad de asegurar que mujeres y hombres de todos los países tuvieran derechos y deberes iguales y, por tanto, instó a los Estados a crear las condiciones necesarias para esto. De ahí surgió y se impulsó el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985) para la promoción de nuevas políticas públicas en la materia² y el reconocimiento del papel de la mujer como agente de cambio y protagonista del desarrollo y la paz mundial (CNDH, s. f.).

Cuatro años más tarde, en 1979, se llevó a cabo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) para reafirmar los derechos fundamentales del ser humano y suprimir la discriminación contra las mujeres en todas sus formas y manifestaciones. En este sentido, la CEDAW representa la Carta Internacional de Derechos Humanos para las mujeres, pues promueve la igualdad sustancial³ a través del planteamiento de una hoja de ruta de acción nacional vinculante para los 189 países que la han ratificado. Además, es el primer tratado de derechos humanos que ratifica los derechos reproductivos de las mujeres y el segundo con el mayor número de ratificaciones (ONU Mujeres, 2019).

¹ Sin embargo, este movimiento tiene larga data, ya que desde hace casi tres siglos ha promovido la causa de la libertad y la igualdad para las mujeres. Cobo (2009) lo remonta al siglo xvii con la publicación del libro *De l'égalité des sexes*, de François Poullain.

² Se buscó garantizar que las mujeres tuvieran acceso a condiciones igualitarias en la educación, el trabajo, la participación política, la salud, la vivienda, la planificación familiar y la alimentación (CNDH, s. f.).

³ Para que las mujeres puedan disfrutar de sus derechos humanos en la práctica y gozar de un acceso igualitario a las oportunidades (ONU Mujeres, 2019).

La primera mitad de la década de los años ochenta se caracterizó por dar seguimiento y continuidad a lo anterior. La Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer (Copenhague, 1980) y la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (Nairobi, 1985) reflejaron esta intención en el marco del reconocimiento internacional del movimiento por la igualdad de género. Sin embargo, como los objetivos de la Primera Conferencia de la Mujer no estaban siendo alcanzados, en Kenia, los 157 gobiernos participantes aprobaron las estrategias de Nairobi para declarar que todos los asuntos afectan a las mujeres e incluir la perspectiva de género en ellos (ONU, s. f.).

Los principales hitos en materia de igualdad de género de la década de los noventa son la creación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas, la Declaración de la Asamblea General sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993), la Conferencia de Derechos Humanos de Viena (1993) y la Conferencia de Beijing sobre la Mujer (1995).

Desde el enfoque de derechos humanos, tanto la Conferencia de Viena como la Conferencia de Beijing representan hitos de la historia de la perspectiva de género, ya que ambas reconocen y reivindican los derechos de las mujeres como derechos humanos. De forma aunada, la segunda, a través de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, esbozó doce áreas de acción a favor de la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres y contó con “la participación de 17 mil participantes, y treinta mil activistas que manifestaron sus intereses y preocupaciones en forma paralela” (CNDH, s. f.).

Asimismo, el siglo XXI trajo consigo importantes cambios institucionales y programáticos en la materia al interior del sistema de Naciones Unidas. Por un lado, la Declaración del Milenio (2000) puso en el centro de la agenda del desarrollo internacional la igualdad entre los géneros, la autonomía de la mujer y la salud materna a través de dos⁴ de sus ocho objetivos. Por otro lado, en 2010, con la creación de ONU Mujeres,⁵ se fusionaron el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la División para el Adelanto de la Mujer (DAM), la Oficina del Asesor Especial

⁴ ODS 3 sobre la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, y ODS 5 para la mejora de la salud materna.

⁵ Entidad de Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

en Cuestiones de Género, y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (ONU, s. f.). Lo que permitió una mejor coordinación de los esfuerzos a favor del empoderamiento de las mujeres, así como una institucionalización del tema de género como un aspecto crucial del proceso de desarrollo.

LA AGENDA 2030 Y LA BÚSQUEDA DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) 5

La Agenda 2030 busca contribuir a la materialización de los derechos humanos para todas las personas en todo el mundo y en sus 17 objetivos la perspectiva de género se encuentra transversalizada, ya que concibe a la igualdad de género como un aspecto crucial e indispensable del proceso de desarrollo sostenible. Esto es clave pues, en la práctica, las desigualdades entre los géneros están presentes en todas las dimensiones del desarrollo y no hay política, programa o proyecto neutral al género.

No obstante, el ods 5 está específicamente dedicado al logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, dado que las nueve metas que lo componen abordan temas relacionados con la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, el reconocimiento y valorización de los trabajos de cuidado no remunerados, la participación política y económica de las mujeres, y el acceso a la salud sexual y reproductiva, entre otros.

El informe de seguimiento mundial: *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, publicado por ONU Mujeres en 2018, muestra que las mujeres y las niñas que experimentan múltiples formas de discriminación interrelacionadas suelen ser dejadas atrás, quedando excluidas del proceso de desarrollo. Por ejemplo, en casi dos de cada tres países, las mujeres tienen mayores probabilidades que los hombres de padecer inseguridad alimentaria y 15 000 000 de niñas en edad escolar nunca tendrán oportunidad de aprender a leer y escribir en la escuela primaria, en comparación con 10 000 000 de niños.

En este sentido, queda claro que los desafíos para cumplir el ods 5 aún son bastantes. De hecho, de acuerdo con el *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023* (edición especial), los avances para alcanzar la

igualdad sustantiva⁶ han sido lentos y a este ritmo se necesitarán “300 años para acabar con el matrimonio infantil, 286 años para llenar los vacíos en la protección jurídica y eliminar las leyes discriminatorias, 140 años para que las mujeres estén representadas de manera igualitaria en cargos de poder y liderazgo en los lugares de trabajo” (ONU, 2023). Desde la perspectiva de este análisis, es necesario reforzar el liderazgo político, las inversiones y las reformas normativas integrales en materia de igualdad de género para alcanzar las metas que el ODS 5 plantea.

ONU Mujeres (2018), a través de su informe de seguimiento más reciente y mediante el uso de microdatos, ha identificado que para hacer frente a estas desigualdades es necesario avanzar en ámbitos como la estadística, el financiamiento y las políticas de promoción de la igualdad de género.

Para António Guterres, secretario general de las Naciones Unidas, la igualdad de género es “un elemento esencial para generar economías prósperas y un planeta más sostenible” (ONU, s. f.). Pero admite que, como aún existe una marcada disparidad entre los géneros⁷, es imprescindible abordar este reto de forma conjunta desde cinco áreas clave: 1) invertir más en las mujeres; 2) poner fin a la pobreza; 3) implementar financiamiento con perspectiva de género; 4) pasar a una economía y una sociedad del cuidado verdes, y 5) apoyar a las feministas creadoras de cambios.

De esta forma, se vislumbra que para dar cumplimiento al ODS 5, es necesario un mayor compromiso y liderazgo político de los sectores público, privado y social para promover inversiones y reformas normativas integrales en materia de género que permitan avanzar en ámbitos como la justicia social, la sostenibilidad medioambiental y la igualdad sustantiva. Como se plantea en la sección siguiente, mecanismos de coordinación intersectorial como la CSS pueden contribuir a este fin.

⁶ Cortés y Muñoz (2023, p. 15) la definen como “el acceso al mismo trato y a las mismas oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

⁷ De acuerdo con el informe *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (ONU Mujeres, 2018), a nivel mundial hay 122 mujeres entre los 25 y los 34 años que viven en la pobreza extrema por cada 100 hombres del mismo grupo etario.

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y SU TRANSVERSALIZACIÓN EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR: UNA ESTRATEGIA A FAVOR DE LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS

Cortés y Muñoz (2023) plantean que la perspectiva de género (PEG) es una herramienta teórica y metodológica que permite identificar, cuestionar y valorar la discriminación, la desigualdad y la exclusión de las mujeres y niñas en su diversidad. Usualmente, la PEG está destinada a identificar e integrar las voces, preocupaciones y experiencias de las personas involucradas en iniciativas para el desarrollo y, con ello, asegurar que todos se beneficien por igual.

Como se propuso durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, incorporar la perspectiva de género como un enfoque fundamental y estratégico en las políticas, programas y proyectos de desarrollo permite contribuir al abordaje de las desigualdades y la discriminación en razón de género. Ya que, como el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) concluyó en 1997, a través de este proceso es posible evaluar las consecuencias para las mujeres y los hombres que la implementación de cualquier actividad planificada puede conllevar (ONU Mujeres, s. f.).

Desde esta lógica, la transversalización de esta perspectiva en los procesos de intervención social para el desarrollo ha sido impulsada desde hace ya más de tres décadas, en específico desde la década de los noventa, a fin de introducir la perspectiva de género en las instituciones y sus procedimientos, y contribuir al análisis de las estructuras sociales en donde estas intervienen.

La idea central de este esfuerzo se fundamenta en la noción del Género en el Desarrollo (GED)⁸ y ha buscado profundizar en la compresión de los procesos, los mecanismos y las relaciones de poder que producen e incrementan las desigualdades entre los géneros. En el marco de este proceso, la transversalización de la perspectiva de género ha sido acompañada por el impulso del enfoque de empoderamiento de las mujeres con el objetivo de redoblar esfuerzos ante la persistencia de las desigualdades de género.

⁸ Última fase cronológica del proceso de vinculación de los estudios del desarrollo con las categorías de género y mujer. Fue antecedida por otras dos: 1) Mujer en el desarrollo (MED): focalizada en los esfuerzos antipobreza y la integración de las mujeres al desarrollo, y 2) Género y desarrollo (GAD): abocada a analizar las relaciones de género y su interacción con otras formas de diferenciación social.

Así, la instrumentalización del enfoque o perspectiva de género en el ciclo de gestión de proyectos, políticas y programas de desarrollo tiene como objetivo cuestionar las relaciones de poder analizando resultados y procesos implementados. Desde una mirada feminista, este proceso debe reconocer las desigualdades que estas relaciones han perpetuado, así como incluir las voces y la participación de las personas históricamente vulneradas por estas desigualdades.

No obstante, como Cortés y Muñoz (2023) sugieren, la PEG es más que un enfoque de mujeres para mujeres, pues revisa todas las relaciones sociales y, desde la interseccionalidad, promueve la transformación de la sociedad en su conjunto para modificar la posición de desigualdad y subordinación que muchas personas tienen a causa de su género y demás categorías sociales; por ejemplo la clase, la etnia, la edad y la discapacidad, entre otras.

Por ello, la inclusión de la mirada de género en la css se vincula con la consideración de las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de estas personas en los procesos de intervención social para el desarrollo, al igual que con la procuración de su activa participación en estos. De esta forma, la incorporación de la perspectiva de género a través de la instrumentalización de enfoques estratégicos y procesos técnicos, promueve el acceso igualitario a beneficios, responsabilidades y oportunidades en el marco de las iniciativas de la css.

La carta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas, entre sus propósitos, contempla que la cooperación internacional debe estimular el respeto “a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (ONU, s. f.). Por tanto, desde un enfoque normativo, toda relación de cooperación internacional tiene que procurar la salvaguarda del derecho humano a la igualdad de género.

La css, al ser un instrumento para la procuración del desarrollo y el interés nacional de los países, representa un mecanismo ideal para promover la igualdad entre los géneros y contribuir al cumplimiento del ODS 5. En especial porque, en muchos casos, la instrumentalización de esta trasciende la frontera de lo gubernamental e incide en diferentes sectores y niveles; lo que facilita la convergencia de actores, recursos e instituciones y brinda la posibilidad de generar alianzas de género responsivas.

De esta forma, a través del intercambio de recursos, experiencias y asistencia técnica que promueve la css, es posible que los gobiernos, las

empresas y la sociedad civil promuevan acciones a favor de la igualdad de derechos en todos los planos de la política pública, en especial, en los relacionados con el análisis y el abordaje de las relaciones de género. Asimismo, como Quesada y Rodríguez (2020) señalan, la css también ofrece la oportunidad de sensibilizar a la ciudadanía en general, así como de promover la instrumentalización del enfoque de derechos humanos y género en todos los sectores.

EL FONDO MÉXICO-CHILE: UN EJEMPLO EMBLEMÁTICO EN MATERIA DE TRANSVERSALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD SUSTANTIVA

El Fondo México-Chile es una iniciativa de css que data del año 2008 y representa una de las primeras experiencias programáticas e institucionalizadas de la región latinoamericana y caribeña. Al tener un presupuesto fijo anual de 2 000 000 de dólares,⁹ desde hace más de quince años, ha facilitado la css bilateral y trilateral, y a la fecha “ha financiado alrededor de 200 proyectos con un monto cercano a los 32 millones de dólares” (AGCID, 2023).

Además, jurídicamente se enmarca en el Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) entre México y Chile, firmado en enero de 2006, mientras que administrativamente se encuentra a cargo de la Comisión de Cooperación integrada por las personas titulares de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID).

Al ser un instrumento de css, el Fondo México-Chile promueve la complementariedad y el beneficio mutuo entre las instituciones del sector público y sus asociadas¹⁰ a través de la facilitación del financiamiento de proyectos de css¹¹ implementados por estas instituciones. Los principales ejes temáticos que históricamente estos proyectos han abordado tienen que ver con el desarrollo económico regional y la competitividad, el medioam-

⁹ Gracias a la aportación igualitaria de los gobiernos de México y Chile que constituyen un fondo único sin distinción de origen.

¹⁰ Empresas financiadas con fondos estatales y organizaciones de la sociedad civil.

¹¹ Dedicados a propiciar el intercambio de especialistas y funcionariado, la asistencia técnica, la investigación, la capacitación y la difusión de conocimientos.

biente y el cambio climático, la ciencia, la tecnología y la innovación, así como el fortalecimiento institucional.

De acuerdo con el Acta de la Décimo Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Cooperación del Acuerdo de Asociación Estratégica Chile-México, el 20 de mayo de 2021 se acordó que, en el marco de “la nueva etapa y futuro del Proyecto ‘El fondo que queremos’, el Fondo México-Chile incorporaría los enfoques de género y derechos humanos, como ejes prioritarios, en todas y cada una de sus acciones y proyectos” (Fondo de Cooperación México-Chile, 2021, p. 12). De ahí la inclusión de las áreas temáticas transversales de género y derechos humanos al formulario para la presentación de proyectos al fondo desde la Convocatoria 2022. En particular, la inclusión del área temática de género tuvo como objetivo incentivar el intercambio de iniciativas a favor del fortalecimiento de las políticas, programas y proyectos, orientadas a cerrar las brechas de género, contribuir al empoderamiento de las mujeres y reducir las vulnerabilidades estructurales desde el enfoque de género.

Además, con el de asegurar la transversalización de la perspectiva de género en todos los proyectos, independientemente de su área temática, el formato de presentación de proyecto del fondo también incluyó una sección de género en donde presenta algunas preguntas clave para orientar la incorporación de la perspectiva de género en la estrategia y los componentes del proyecto. Por tanto, este apartado promueve la reflexión de las personas postulantes sobre la forma en la que su proyecto abona o no a la reducción de las desigualdades de género en términos de recursos, oportunidades y toma de decisiones. Esta reflexión representa un análisis de género,¹² pues cuestiona si el proyecto está beneficiando a mujeres y hombres en igual medida, si ha favorecido el empoderamiento de las mujeres a través de su incorporación al equipo técnico, y si cuenta con una estrategia de capacitación y sensibilización en materia de género al interior del equipo implementador y entre las diferentes partes involucradas.

Como último paso, y derivado de este análisis, al final de la sección de género, en el formulario de presentación de proyectos las personas postulantes deben clasificar su proyecto para identificar el grado en que este

¹² Es el proceso analítico de las normas, creencias, derechos, obligaciones y relaciones que sitúan a hombres y mujeres en condiciones y papeles diferenciados (Baires, 2013). Este proceso usualmente se formula a través de los conceptos de sexo y género, con el fin de identificar las diferencias que experimentan mujeres y hombres en su día a día (Cortés y Muñoz, 2023).

incorpora la perspectiva de género. Este proceso se realiza a través de la instrumentalización del marcador de género con el que cuenta el fondo.¹³

Es de notar que el proceso de evaluación técnica de las propuestas también fue modificado con el fin de incluir el criterio de enfoque de género y derechos humanos, a través del cual el *staff* del Fondo México-Chile y las personas especialistas sectoriales¹⁴ pudieron valorar el grado en el cual cada uno de los proyectos incorporó las necesidades prácticas e intereses estratégicos de personas vulnerables. Este criterio, al igual que las áreas temáticas antes descritas, también tiene un carácter transversal aplicable a todos los proyectos que postulan al fondo y busca que todas las propuestas establezcan “medidas concretas para cautelar y promover la equidad-igualdad de género” (Fondo de Cooperación México-Chile, 2022).

Así, el género y los derechos humanos como criterio de evaluación analiza los siguientes aspectos:

1) Análisis de género y derechos humanos: ¿se incorpora información relevante sobre brechas, barreras e inequidades de género en el análisis de problema?, ¿la propuesta considera una estrategia para combatir los factores de discriminación identificados, promover la igualdad y la creación de mecanismos de tutela, garantías y responsabilidad?

2) Perspectivas transversales: ¿en qué medida se incorpora la perspectiva de género y derechos humanos en la estrategia y componentes del proyecto?, ¿en qué medida la intervención propuesta es viable y representa resultados relevantes para contribuir a los derechos humanos y la igualdad de género y/o acercamiento de brechas?

3) Marcador de género: de acuerdo con la clasificación autoasignada en el marcador de género (0, 1, 1.5 o 2), ¿la propuesta incluye apropiadamente la actividad, resultado, componentes y/o indicadores requeridos para cada nivel?

Cada uno de estos se ponderan del 0 al 5, dando un total de quince puntos si todos se cumplen. De los siete criterios de evaluación contemplados,¹⁵ los criterios con la mayor ponderación son impacto (25 puntos) y aso-

¹³ Creado específicamente para el Fondo México-Chile durante el proceso de modificación de sus formularios y bases. Proceso que estuvo asistido por personas especialistas en género.

¹⁴ Contratadas para fortalecer el proceso de evaluación de las propuestas a través de la incorporación de su experiencia y conocimiento técnico en cada una de las seis áreas temáticas del Fondo México-Chile. Entre estas, durante el proceso de evaluación de las propuestas para la Convocatoria 2022, se contó con el apoyo de una especialista de género y derechos humanos.

¹⁵ Asociatividad, pertinencia, efectividad, eficiencia, impacto, sostenibilidad y enfoque de género, y derechos humanos.

ciatividad (20 puntos), el resto tiene el mismo peso. Por ello, el género y los derechos humanos se califican con el mismo nivel de relevancia (quince puntos) que la pertinencia, la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad. Todos estos son criterios propuestos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

Los formatos de monitoreo y seguimiento, por su parte, aún están en proceso de elaboración, pero gracias al ajuste del formulario de proyecto, el proceso de evaluación de la última convocatoria incluyó el tema de género y derechos humanos como criterio de selección. Así, todos los proyectos tuvieron que explicar cómo transversalizaron la perspectiva de género y en qué nivel del marcador de género se encuentran, independientemente del eje temático al que estaban dedicados (medioambiente, género, derechos humanos, gobierno digital, migraciones, ciencia y tecnología).

Esto representa un gran avance, ya que el llenado y valoración del apartado especial de género favorece la reflexión sobre la forma en la que los proyectos postulantes abordan las desigualdades de género en términos de recursos, oportunidades y toma de decisiones. Además, la instrumentalización del marcador de género representa una buena práctica en sí misma, ya que sitúa al proyecto en su nivel actual de incorporación de las voces de las personas más vulnerables y plantea la posibilidad de ir por más a favor de la igualdad sustantiva.

CONCLUSIONES

Ninguna política, proyecto o acción de política pública es neutral al género, por ello, transversalizar la perspectiva de género en estas es de vital importancia para poner en el centro de la agenda pública la búsqueda de la igualdad sustantiva y la erradicación de toda forma de discriminación contra las mujeres y las niñas. La Agenda 2030 y sus 17 ODS tienen en cuenta este fin, y como medio contemplan la adopción del ODS 5 para salvaguardar el derecho humano a la igualdad de género y, de esta forma, favorecer la construcción de sociedades más incluyentes y libres de violencia.

Sin embargo, para dar cumplimiento a estos objetivos es necesario un mayor compromiso y liderazgo político de los sectores públicos, privado y social para promover inversiones y reformas normativas integrales en materia de género que permitan avanzar en ámbitos como la justicia social, la sostenibilidad medioambiental y la igualdad sustantiva. La CSS puede contribuir a este fin, a través del intercambio de recursos, experiencias y

asistencia técnica. En especial, ofrece la oportunidad de sensibilizar a la ciudadanía en general, así como promover la instrumentalización del enfoque de derechos humanos y género en todos los sectores y niveles.

La transversalización de la perspectiva de género está permitiendo incorporar las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de las personas históricamente vulneradas a la legislación, las políticas, los programas y los proyectos públicos. Un ejemplo claro de esto es el trabajo realizado por el *staff* del Fondo México-Chile para incluir una sección dedicada al género en su formulario de presentación de proyectos, así como ajustar el proceso de evaluación de estos últimos con la finalidad de agregar el criterio de la promoción de los derechos humanos y la igualdad entre los géneros. Este ejercicio está conllevando el reforzamiento de los esfuerzos de la cooperación mexicana y chilena a favor de la igualdad entre los géneros; por ello, representa un ejemplo emblemático en materia de transversalización de la perspectiva de género en la css.

LISTA DE REFERENCIAS

- AGCID [Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo] (2023). *Convocatoria*. <https://www.agci.cl/fondo-chile-mexico-menu/convocatoria>
- AMEXCID y GIZ [Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit] (2018). *Protocolo mexicano de actuación para la transversalización de la perspectiva de género*. México: Autores.
- Baires, O. (2013). *Manual de planificación del desarrollo municipal con enfoque de género. Primera fase: análisis situacional de género*. El Salvador. <http://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2014/03/MANUAL-1-ANALISIS-DE-GENERO.pdf>
- Cobo, R. (2009). Otro recorrido por las ciencias sociales: género y teoría política (cap. 1). En M. Aparicio, B. Leyra y R. Ortega (eds.), *Cuadernos de género: políticas y acciones de género. Materiales de formación* (pp. 11-48). Madrid: Universidad Complutense.
- CNDH [Comisión Nacional de Derechos Humanos] (s. f.). Se realiza en México la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer. Autor ([cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)).
- Cortés, M. y Muñoz, N. A. (2023). *Guía para la transversalización de la perspectiva de género en programas y proyectos de cooperación internacional para el desarrollo*. México: PNUD. <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/guia-para-la-transver>

- salizacion-de-la-perspectiva-de-genero-en-programas-y-proyectos-de-cooperacion-internacional-para-el
- Fondo de Cooperación México-Chile (2021). *Acta de la Décimo Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Cooperación del Acuerdo de Asociación Estratégica Chile-México.* <https://www.agci.cl/fondo-chile-mexico-menu/documentos>
- Fondo de Cooperación México-Chile (2022). *Bases para presentación de proyectos. Convocatoria 2022.* https://www.agci.cl/images/Insumos_IMG/Mexico/docs/conv_2022/bases_convocatoria_chile_mexico_2022.pdf
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (s. f.). *Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano.* <https://www.un.org/es/global-issues/gender-beiginequality>
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.* <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2023). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023* (edición especial). *The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf (SECURED)* (un.org)
- ONU Mujeres (s. f.). *Incorporación de la perspectiva de género.* ONU. <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>
- ONU Mujeres (2018). *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible.* ONU. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2018/SDG-report-Gender-equality-in-the-2030-Agenda-for-Sustainable-Development-2018-es.pdf>
- ONU Mujeres (6 de diciembre, 2019). *Los derechos humanos de las mujeres.* ONU. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/multimedia/2019/12/infographic-human-rights>
- Quesada, A. y Rodríguez, I. (2020). *Cooperando hacia la igualdad. Guía práctica para preparar e implementar un proceso de cooperación Sur-Sur de género responsable.* PNUD-CDEMA-IFRC-OCHA-UE. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/guia-de-genero-y-css-dipecho-caribe>

LA CONTRIBUCIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ AL LOGRO DE LA AGENDA 2030 Y SUS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Sergio Ricardo Hernández Ordoñez

LA AGENDA AMBIENTAL Y DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ACUERDO DE ESCAZÚ

El Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) entró en vigor el 22 de abril de 2021 (CEPAL, 2021). Su propósito es garantizar la implementación de los derechos de acceso a la información, participación pública en los procesos de toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales (“derechos de acceso”), contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medioambiente sano y al desarrollo sostenible (CEPAL, 2022).

Dicho acuerdo incorpora para su implementación diversos principios, destacando el de no discriminación, no regresión, progresividad, y *pro persona* (CEPAL, 2022). Históricamente, dichos principios han sido reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos y buscan guiar la aplicación del tratado en procesos interpretativos. Su adopción cimenta un diálogo de fuentes jurídicas provenientes tanto de foros ambientales como de derechos humanos. Este aspecto acerca y evidencia la vinculación entre ambas agendas bajo un enfoque sistémico e interdependiente. En ese contexto, Escazú se posiciona como el primer acuerdo que, de origen, imprime en sus disposiciones ambientales estándares de derechos humanos.

Los “derechos de acceso” emergen como herramientas de apoyo para la construcción de una democracia ambiental y el fortalecimiento del

Estado de derecho. La puesta en práctica de cada uno de estos derechos habilita también contribuciones al logro del desarrollo sostenible.

Por ejemplo, la naturaleza de la información ambiental es compleja, por lo cual solicitarla y recibirla no es suficiente, pues conlleva además conocerla y comprenderla, más aún en un contexto donde la misma podría implicar impactos negativos sobre el medioambiente o la salud de las personas. De allí que el acceso a la información ambiental cobre importancia en una sociedad democrática de derechos (Aguilar, 2021); es decir, garantizar el acceso a la información permite una mejor gestión de las problemáticas ambientales. Garantizar este derecho tiene el potencial de magnificar sus beneficios en otros ámbitos de la vida social y de las personas. El mejoramiento de la calidad de vida y de las condiciones ambientales constituye también una manera de contribuir al goce de los derechos humanos.

El Acuerdo de Escazú promueve que los Estados cuenten con sistemas de información ambiental actualizados donde se incluyan informes sobre el estado del medioambiente, listados de zonas contaminadas, estudios e información científica o técnica sobre asuntos ambientales elaborados por instituciones académicas y de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras (CEPAL, 2022); esto es, ir más allá de informar acerca de la existencia del orden jurídico nacional que con frecuencia les dice poco o nada a sus beneficiarios, cuando las herramientas para hacerlos valer son inexistentes o incomprensibles. Acceder a una mejor calidad en la información es acceder a herramientas para la defensa del medioambiente y de los derechos humanos. El Estado que lo garantice gana, como aliados en su defensa común, una alianza estratégica entre quienes formulan la política ambiental y quienes viven de cerca los efectos de su aplicación a nivel territorial.

De esta manera, el acceso a la información ambiental tiene una indiscutible importancia en una sociedad democrática de derechos (Aguilar, 2021), donde el tratamiento del acceso a la información pública en general no debería ser el mismo al tratarse de información ambiental, toda vez que existen estándares específicos y más exigentes debido al especial interés del público involucrado. Por ejemplo, en el ámbito de las restricciones en materia ambiental, se aplica el principio de máxima publicidad, mismo que conlleva la existencia de circunstancias excepcionales de reserva (Aguilar, 2021). Infortunadamente, algunos representantes de la sociedad civil refieren que el acceso a la información no siempre es efectivo, dado que los documentos pertinentes pueden ser demasiado técnicos, resultando de difícil comprensión, o bien, muchas veces resulta difícil determinar cuál es

el organismo responsable de proporcionar la información solicitada (Brun Pereira, 2021). Otro ejemplo es que el Acuerdo de Escazú reitera el principio de interpretación restrictiva de las limitaciones al derecho de acceso; es decir, las causales de denegación o rechazo deben señalar los motivos de su denegación y ser sometidos a una interpretación restrictiva (Aguilar, 2021).

Toda barrera al derecho de acceso a la información constituye también un obstáculo para la defensa de otros derechos humanos, tales como la vivienda digna, el acceso al agua potable y a vivir en un medioambiente sano. En ese sentido, la imposición de una medida lesiva por parte del Estado, sea por acción u omisión, tiene un efecto multiplicador en términos de la agenda de los derechos humanos. Es decir, con la negativa a acceder a la información se comete un agravio que va más allá de la esfera estrictamente ambiental, colocando a la ciudadanía en un escenario de diversas vulnerabilidades.

Por su parte, el Acuerdo de Escazú manda que la participación pública sea abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, abarcando revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativas a proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medioambiente, tales como la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos (CEPAL, 2022). En sentido similar, concebir un Estado de derecho ambiental implica necesariamente enfatizar la relevancia del acceso a la participación pública como un medio para asegurar el respeto y cumplimiento a la ley (Bárcena et al., 2021). Por tal motivo, la participación ciudadana debe ser suficiente para incidir en garantizar el acceso a la información, con el fin de que las contribuciones de las comunidades en el área de influencia de los proyectos, y del público en general, sean tomadas en cuenta por la autoridad en el marco del desarrollo sostenible reconocido por el Acuerdo de Escazú (Valle Mora, 2020).

Gozar del derecho al acceso a la participación pública habilita a la ciudadanía no sólo a contribuir en todo el proceso de las políticas públicas, sino en la identificación de ejes transversales que, desde su diseño, los agentes estatales pudieron no prever al desconocer las particularidades propias del contexto social local donde se pondrá en marcha una determinada política.

Existen aspectos poco explorados sobre cuáles son los efectos de una negativa de participación pública en asuntos ambientales; es decir, la determinación de sus alcances cuando la naturaleza de los derechos humanos los hace indivisibles, universales e interdependientes. Esto significa que todo proceso participativo pone en juego la validación, convalidación o negación de otros derechos.

Respecto al acceso a la justicia, el Acuerdo coloca a la garantía del debido proceso como el corazón mismo de este estándar. Su principal contenido radica en la posibilidad de acudir a instancias judiciales y administrativas para impugnar, tanto el fondo como el procedimiento, frente a cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la afectación de los “derechos de acceso”, incluidas aquellas que afecten o puedan afectar de manera adversa al medioambiente, o bien, contravenir normas jurídicas relacionadas con este (CEPAL, 2022).

El acceso a la justicia abre la puerta para la realización de un análisis de forma y fondo, no sólo para el sistema de impartición de justicia por parte del Estado, sino para los ámbitos que van desde la atención de quejas y denuncias, hasta la procuración misma que prepara las condiciones necesarias para procesar un asunto ante un tribunal de justicia. Esto significa que todo agente estatal debería orientar a la ciudadanía que así lo solicite acerca de cómo acceder a la justicia.

En suma, la implementación de los “derechos de acceso” permitirá, consecuentemente, avanzar en la justicia ambiental (Durán y Nalegach, 2021, p. 90), pues su aplicación podría conllevar a la identificación y eliminación de barreras burocráticas, políticas y legales. La necesaria articulación de los derechos de acceso emerge como uno de los elementos esenciales del vínculo entre derechos humanos y ambiente (Orellana, 2020). Se ha puesto de relieve la conexidad guardada entre los asuntos ambientales y los derechos humanos, sea por su interdependencia como por su indivisibilidad. Esto hace necesario que ambas agendas se miren y se asuman como complementarias con el fin de establecer vínculos de apoyo mutuo y de lecciones aprendidas.

La Agenda 2030, como iniciativa global, pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas, y en ese sentido, el Acuerdo de Escazú sobresale como un instrumento vinculante clave para lograrlo (Durán y Nalegach, 2021), pues el enfoque de esfuerzos sinérgicos entre instrumentos internacionales es fundamental para alcanzar un desarrollo sostenible.

LOS DERECHOS DE ACCESO EN LA DEMOCRACIA AMBIENTAL

Los derechos de acceso son herramientas operativas de Escazú para lograr sus objetivos; su solidez y funcionalidad dependerán, en gran medida, del

contenido dotado por los Estados parte a través de actos ulteriores de naturaleza política, administrativa o legal.

Los parámetros normativos –incorporados en cada uno de los derechos de acceso– fungen como las condiciones mínimas necesarias para identificar si la conducta de un Estado parte está de conformidad con el estándar regional. De este modo, el punto de partida de la membresía de Escazú para el desarrollo progresivo del derecho nacional y su codificación es la métrica legal determinada en las disposiciones de este tratado.

El beneficio múltiple de contar con derechos de acceso radica en la habilitación del goce y disfrute de otros derechos humanos, dada su interdependencia y transversalidad. Por ejemplo, tener acceso a la información ambiental permitiría conocer el nivel de cumplimiento del derecho humano a un medioambiente sano.

Entre los efectos útiles de la aplicación de los derechos de acceso se encuentran su contribución a la transparencia gubernamental, al fortalecimiento del Estado de derecho, a la democracia ambiental y al desarrollo sostenible. De allí la importancia de adoptar un enfoque de sostenibilidad de tales derechos de acceso, es decir, asumir una política regional que mantenga una agenda de los derechos de acceso duraderos y sostenibles.

La sostenibilidad de los derechos de acceso radicaría en la aplicación del principio de no regresión en materia ambiental, el cual permite el control democrático y la rendición de cuentas de políticas ambientales. A través de este principio, la reducción de los niveles de protección del medioambiente puede ser interrogada en términos de su validez y legitimidad (Orellana, 2020, p. 135).

La democracia, como un proceso participativo de actores estatales y no estatales, permite revitalizar al sistema político de los Estados, al equilibrar puntos de vista, necesidades, intereses y posiciones entre las estructuras formales de gobierno y los sectores sociales.

Los derechos de acceso conforman las bases fundamentales de una democracia ambiental donde deben interpretarse de forma integral y equilibrada (Madrigal Cordero, 2021). Ejercer el acceso a la información resulta necesario para emprender un ejercicio participativo y de toma de decisiones informado, aspectos útiles para los procesos creativos de la agenda pública y de gobierno. Una participación allegada de los derechos de acceso conduce a un diálogo democrático y a una mejor búsqueda de soluciones a las problemáticas sociales y ambientales. Ante este escenario, se considera que una de las maneras en que los derechos humanos se relacionan con la pro-

tección ambiental es mediante el apoyo colectivo en la formulación efectiva de políticas ambientales (Knox, 2020), lo cual implica necesariamente un enfoque de democracia, donde el Acuerdo de Escazú constituye un engranaje particular para la agenda ambiental.

De este modo, la democracia ambiental es determinante para concebir los derechos de acceso como interdependientes y bajo un sistema escalonado donde, si no hay acceso a la información, no habrá participación, y sin ninguno de estos derechos tampoco habrá justicia ambiental (Guzmán Jiménez y Madrigal Pérez, 2020). De allí que el significativo papel del diálogo social de manera informada facilita las modificaciones de comportamiento y crea conciencia hacia la adopción de compromisos necesarios para alcanzar un cambio cultural y de paradigma (Miguel, 2020), situación propicia en el espíritu del Acuerdo de Escazú. Este Acuerdo promueve plantear o replantear los actuales mecanismos de gobernanza con el que se diseña, modifica, aplica y evalúa la política pública en materia ambiental, para que en cada etapa del proceso se pueda generar un medio de retroalimentación legítimo y genuino.

El entendimiento del derecho a un medioambiente bajo la lupa de la democracia ambiental, permitiría abrir nuevas formas de acercarse y aplicar las leyes para abordar también las desigualdades sociales derivadas de la degradación ambiental (Orellana, 2020). Para detonar procesos de conversación democrática resulta necesaria la información, por lo que no sólo es importante contar con su libre y pleno acceso, sino también con las capacidades y políticas institucionales que faculten a las entidades gubernamentales a generarla y proveerla, con el fin de permitir a la ciudadanía tomar conciencia de las problemáticas de su entorno, participar en el ciclo de las políticas públicas y tomar decisiones fundamentadas (Barragán, Torres y Miguel, 2022). El diálogo permite concertar puntos de equilibrio entre los diferentes sectores de la sociedad, la agenda pública y la gubernamental, sea a través del acercamiento de posturas o de negociaciones con resultados de ganar-ganar.

El Acuerdo de Escazú facilita el funcionamiento de un modelo orientado a promover la ausencia de asimetrías de información y de poder, así como a impulsar la transparencia y eficiencia de las instituciones, incluida la corrección de posibles fallas de la política (Miguel, 2020, p. 30). Este aspecto apuntala al Acuerdo de Escazú como una ventana de oportunidad para renegociar un contrato social deteriorado, de allí que se erija como una opción para la construcción de los consensos necesarios para detonar un debate democrático que logre un mayor nivel de bienestar en sus poblaciones (Marchegiani, Castillo y Gómez, 2022).

ESCAZÚ MÁS ALLÁ DE UN ACUERDO MULTILATERAL DE MEDIOAMBIENTE

El Acuerdo de Escazú consolida una aspiración de la sociedad civil internacional respecto de alcanzar un instrumento vinculante de protección ambiental (Aguilar, 2022, p. 78). Desde luego, esto no significa que su vinculación genere cumplimiento de modo casi automático, ni mucho menos que exista un compromiso político más contundente con la agenda ambiental. Sin embargo, destaca de su naturaleza un nuevo lenguaje que explicita el acercamiento entre medioambiente y derechos humanos, lo cual no ha ocurrido de modo tan claro en los existentes Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (AMUMA), por lo cual lo destaca entre otros instrumentos.

Partiendo de la idea de que el Acuerdo de Escazú es más cercano a un tratado de derechos humanos que a un AMUMA, se abre la posibilidad de que su aplicación y cumplimiento sea mucho más robusto y sólido. No sólo por la probabilidad de habilitar la justiciabilidad de la ciudadanía a través del sistema interamericano de los derechos humanos, sino de recibir el mismo tratamiento y nivel de involucramiento político que pocas veces es visto desde la naturaleza de un AMUMA. Esta naturaleza institucional híbrida lo coloca como un instrumento que va más allá de la esfera ambiental. Situación que se corrobora al incorporar disposiciones específicas a favor de las personas defensoras, lo cual también es inédito desde el ámbito del actual régimen jurídico contenido en algún AMUMA.

Si bien, la dinámica de la protección internacional de las personas defensoras del medioambiente ha sido lenta y centrada en la aplicación de instrumentos generales de protección de los derechos humanos, acompañada de la elaboración de normas de derechos suave, el Acuerdo de Escazú incorpora preceptos especiales de protección a estas (Aguilar, 2022, p. 74), contribuyendo así al desarrollo y codificación de este ámbito al interior de un orden legal especializado, orientado a garantizar los derechos de acceso.

Desde luego podría ser cuestionable la idoneidad jurídica de que Escazú cuente con un artículo sobre personas defensoras, debido a que con ello se incita a una mayor fragmentación del derecho ambiental internacional y se incide en esta agenda desde un foro ambiental. Por supuesto que se reconoce que las obligaciones concretas sobre personas defensoras en Escazú buscan asegurar que su labor sea en espacios libres de violencia y se logre combatir y erradicar los riesgos que sufren por proteger a la naturaleza (Aguilar, 2021, p. 91).

Otro de los aspectos que distinguen a Escazú de los **AMUMA** radica en la histórica participación del público en su fase de negociación, donde incluso se eligieron puntos focales tanto de los gobiernos como de la sociedad civil, con el fin de asistir a las reuniones, dar seguimiento y que, al mismo tiempo, se coordinaran acciones conjuntas. Este binomio dio como resultado la iniciativa conocida como el mecanismo público regional, desarrollándose así una alianza público-privada (Cuevas Medina, 2022, p. 6).

El mandato establecido en Escazú acerca de que los Estados promuevan la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, refiere al nacimiento de una diplomacia pública regional para esta agenda coexistente con la estatal (Hernández, 2019), otra de las características que diferencian este tratado regional con cualquier **AMUMA**.

Con la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú se tiene la expectativa de que la participación ciudadana tenga un impacto significativo acerca de la protección del medioambiente, esto al mandatar a los Estados generar instancias gubernamentales para la aplicación de los derechos de acceso (Torchia, 2023, p. 19).

Una de las diferencias notorias del mandato de Escazú radica en su extenso ámbito de aplicación, ya que, pese a que se centre en la implementación de los derechos de acceso, su práctica abarcaría a todos los objetivos particulares de los **AMUMA**. Desde luego, esto a su vez también implica que el Acuerdo enfrente desafíos preexistentes y nuevos en términos del desarrollo económico de los países de la región, no sólo los conflictos socioambientales, sino todo un modelo de extracción de los recursos naturales con bajos niveles de gobernanza pública (Gamboa Balbín, 2021, p. 150). Dicho de otro modo, mientras los **AMUMA** están acotados a atender determinadas agendas ambientales, tales como la hídrica, climática, de biodiversidad, forestal, entre otras, con sus propias dinámicas, necesidades y problemáticas, el Acuerdo de Escazú se inserta como un instrumento transversal regional de apoyo al logro de su propio objetivo y al mismo tiempo de la consecución del resto de los objetivos de los **AMUMA**.

Esa naturaleza transversal característica de Escazú se relaciona con el proceso evolutivo de la denominada ecologización de los derechos humanos acontecido en el marco del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, permeando su enfoque progresista y de indivisibilidad entre el respeto por la vida y la integridad ambiental, y desde luego com-

patible con los postulados de la democracia ecológica (Roa-García y Murcia-Riaño, 2021, p. 33).

Pese al proceso de ecologización de los derechos humanos, que materialmente acerca la agenda ambiental con la de los derechos humanos, el debate acerca de la práctica interpretativa sobre la jerarquía normativa entre foros aún no se ha agotado y su impacto seguirá siendo importante frente al Acuerdo de Escazú (Roa-García y Murcia-Riaño, 2021, p. 50). No obstante, estas normas internacionales pueden servir como una herramienta adicional para los intereses del público, particularmente para las comunidades que tienen poco poder de negociación e incidencia en la toma de decisiones en asuntos ambientales (Van den Berg, Naidoo y Tamondong, 2017, p. 287). Esto significa que el propio proceso evolutivo derivado de la implementación nacional y regional del Acuerdo de Escazú podría abonar a los procesos interpretativos de la esfera de los derechos humanos y de los regímenes internacionales especializados contenidos en cada AMUMA.

Finalmente, Escazú incorpora como elementos clave de la buena gobernanza a la participación y la responsabilidad de todas las partes involucradas, con lo cual se incrementa la demanda de la sociedad civil por sistemas de monitoreo y evaluación ambiental, aspecto que a su vez habilita el desarrollo de políticas nacionales transparentes (Van den Berg, Naidoo y Tamondong, 2017, p. 172), aspectos que en la mayoría de los AMUMA aparecen de modo incipiente, o bien, que actualmente emergen en sus agendas políticas hacia una consolidación.

LA AGENDA 2030 Y EL ACUERDO DE ESCAZÚ

La entrada en vigor del Acuerdo de Escazú renueva el valor del multilateralismo regional en la búsqueda de la prosperidad, aspecto destacado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los estándares establecidos en el Acuerdo y sus mecanismos de cumplimiento también abonan al esquema de rendición de cuentas de la Agenda 2030 (Bárcena et al., 2021, p. 17). Ambos procesos, aunque no alineados de origen, son complementarios entre sí, no sólo por sus objetivos comunes, sino por utilizar idénticos componentes para su consecución; por ejemplo la gobernanza, la democracia y la protección de los derechos humanos.

Para lograr los objetivos del Acuerdo de Escazú y de la Agenda 2030 resulta imprescindible el establecimiento de alianzas estratégicas de

implementación que involucren a agentes estatales, no estatales, operadores jurídicos, de justicia, academia, sociedad civil y personas defensoras de los derechos humanos, con el propósito de intercambiar experiencias, información y buenas prácticas para robustecer los estándares establecidos en la región (Hernández, 2020, p. 129). Esto implica incorporar en las medidas de implementación nacional los incentivos adecuados para que actores como el sector privado logren sumar la variante económica, social, ambiental y de derechos humanos en sus actividades empresariales que a su vez permitan vincularse a alianzas (Aguilar, 2021, p. 247). El componente de alianzas estratégicas demuestra para ambos procesos que no existe una única respuesta para los retos y desafíos que enfrentan, ni una única voz para su formulación.

Aunado a lo anterior, se debe considerar que con frecuencia los Estados en vías de desarrollo presentan conflictos socioambientales, los cuales no sólo han significado un freno al crecimiento económico, sino también han generado crisis de gobernabilidad y violaciones a los derechos humanos de los pobladores en condiciones vulnerables, motivo suficiente que hace necesaria la concertación de acuerdos y alianzas (Ojeda y Gallardo, 2023, p. 67).

Desde la perspectiva de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods), el Acuerdo de Escazú es una herramienta adicional de ayuda a los Estados para enfrentar los retos ambientales, incluido garantizar entornos seguros y propicios para la defensa ambiental. En ese sentido, la agenda de personas defensoras de Escazú también promueve y defiende la Agenda 2030 (Muñoz et al., 2021, p. 146). Esto significa que promover una agenda de defensores ambientales significa promover la defensa de los derechos humanos y, consecuentemente, del Estado de derecho, la democracia y el desarrollo sostenible.

Si el logro de la Agenda 2030 implica impulsar una buena gobernanza que abarque el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho, la efectiva participación del público, así como la adopción de medidas para fortalecer los procesos de rendición de cuentas y transparencia, entonces el Acuerdo de Escazú es un vehículo coincidente hacia el mismo destino (Van den Berg, Naidoo y Tamondong, 2017, p. 172). Escazú y sus derechos de acceso promueven, en todos los niveles, transparentar el ejercicio del poder público y someterlo al escrutinio de la sociedad.

La Agenda 2030 reconoce la necesidad de construir sociedades inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se sustenten

en el respeto de los derechos humanos, del Estado de derecho y de una buena gobernanza en todos los niveles, y que cuenten con instituciones transparentes que rindan cuentas (ONU, 2015), propósitos materialmente compatibles y alienados con los objetivos del Acuerdo de Escazú. Ambos instrumentos utilizan un lenguaje común y un mismo enfoque programático para el diseño y ejecución de mejores prácticas. Los procesos inclusivos a nivel participativo y de incidencia pública para el mejoramiento de las condiciones sociales, ambientales y económicas de las poblaciones son una nota coincidente.

Ahora bien, de los ods que destacan con el espíritu de Escazú es el 16, que busca promover sociedades inclusivas para el desarrollo sostenible que faciliten el acceso a la justicia para todos; la promoción del Estado de derecho en los planos nacional e internacional; garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos, y garantizar el acceso público a la información de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales. En suma, son los derechos de acceso de Escazú los que transpiran en el lenguaje de este ods.

Por otro lado, el ods 6 busca garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua para todos, situación que puede promoverse a través del desarrollo de mecanismos de gobernanza hídrica integral y multiactor, cuyo componente guía sea la participación pública, a fin de apoyar y fortalecer también la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua. Para Escazú, la agenda hídrica es un escenario donde se pueden empezar a pilotear acciones orientadas a la obtención de beneficios para la sociedad, partiendo de los procesos organizativos de las cuencas hasta el sistema de planeación para el acceso al agua potable y saneamiento básico.

Por su parte, el ods 12 busca garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, lo cual se puede también impulsar desde Escazú, al asegurar que los consumidores cuenten con información oficial y clara acerca de las cualidades ambientales de bienes y servicios y sus efectos en la salud, con el fin de favorecer patrones de consumo y producción sostenibles, como manda su artículo 6, párrafo 10. Los sistemas de etiquetado, particularmente etiquetado ambiental, podrían reformularse para ponerlos de conformidad con los estándares internacionales derivados de Escazú, así como con el mandato multilateral consignado en la Agenda 2030. Es necesario replantear el lenguaje inflexible que se tiene acerca de los posicionamientos comerciales y de derechos del consumidor frente a una crisis climática y ambiental.

Para seguir con este análisis, el ODS 14 busca conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional, y sobre la base de la mejor información científica disponible, por lo cual el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental desde el ámbito de Escazú es crucial para la toma de decisiones, así como para el diseño, modificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la materia de este ODS.

Si bien hasta el momento el Acuerdo de Escazú no cuenta con mecanismos de medición –por ejemplo indicadores–, por ser un tratado de reciente entrada en vigor, la Agenda 2030 sí cuenta con metas proyectadas para medir los avances de cada uno de los ODS, situación que permite visibilizar el nivel de incidencia que tendría Escazú como un elemento coadyuvante para la Agenda 2030. La débil o escasa implementación de Escazú se traduciría en los mismos términos para la Agenda 2030 y viceversa, de allí nuevamente la necesidad de detonar acciones sinérgicas de mutuo apoyo entre foros internacionales.

CONTRIBUCIONES DE ESCAZÚ AL LOGRO DE LA AGENDA 2030

El desarrollo de políticas y programas a través de la buena gobernanza conduce a mejores formas para acelerar el progreso de sistemas para su robusto monitoreo y evaluación, dirigidas a alcanzar el desarrollo sostenible, lo que resulta en mejores escenarios que los derivados de una pobre o ausente gobernanza. Dichos sistemas podrían trabajar conjuntamente para el logro de los ODS al ser integrados a los esfuerzos nacionales al interior de sus agendas de desarrollo (Agrawal et al., 2017, p. 170).

Al ser la gobernanza resultado de consensos colectivos en la toma de decisiones para el diseño y puesta en marcha de acciones, se dota de legitimidad a la implementación del Acuerdo de Escazú. La gobernanza abarca una diversidad de actores e instituciones provenientes de las esferas públicas y privadas, tales como gobiernos nacionales y locales, industria, sindicatos, prensa e individuos clave con influencia social. Los atributos identificados por el sistema de las Naciones Unidas para calificar a la gobernanza como nueva son la transparencia, la rendición de cuentas, la responsabilidad, la participación y la sensibilización (Agrawal et al., 2017, p. 171).

El desarrollo legislativo del Acuerdo de Escazú, mismo que incorpora los principios de igualdad y no discriminación y propersona, orienta el cumplimiento de los deberes de los Estados frente a las denominadas personas o grupos en situación de vulnerabilidad que encuentran dificultades para el ejercicio de sus derechos de acceso (Aguilar, 2022, p. 79). Este grupo resulta fundamental para el logro de los propósitos de la Agenda 2030 y sus ODS, nuevamente expresado en un lenguaje común.

Si bien la relación entre el medioambiente y los derechos fundamentales puede ser aún más estrecha a futuro, lo cierto es que la Agenda 2030 se centra más en la creación de capacidades para el desarrollo, el fortalecimiento y efectividad de las leyes, políticas e instituciones en materia ambiental (Brun Pereira, 2021, p. 121), mientras que Escazú robustece esta labor con herramientas como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación como parte de la gobernanza ambiental. Por lo tanto, se debe desdibujar la idea de un crecimiento económico ilimitado y a costa de la depredación de los bienes ambientales que pueden poner en riesgo la supervivencia en el futuro, por lo cual el desarrollo sustentable supone una utilización racional de los recursos, donde la protección y conservación del medioambiente busca ponderar los costos y beneficios (Brun Pereira, 2021, p. 136).

Es común identificar en la Agenda 2030 y sus ODS la necesidad de mejorar procesos y herramientas que habiliten o faciliten el desarrollo de medidas nacionales de diversa índole que contribuyan al logro de sus objetivos. En este contexto, el Acuerdo de Escazú fortalece los procesos de generación de información y sus sistemas de información ambiental para cubrir su demanda requerida para evaluar el logro de la Agenda 2030 y de otros instrumentos ambientales como la biodiversidad (Barragán, Torres y Miguel, 2022, p. 12).

La correlación entre el Estado de derecho y el estado del medioambiente evidencia la necesidad de una mayor solidez en los indicadores de desempeño ambiental, en cuya oportunidad Escazú genera expectativas al ser un instrumento que naturalmente se orienta a fortalecer el Estado de derecho y plantea un enfoque fundamentalmente cooperativo para su implementación (Samaniego, 2022, p. 28).

La agenda ambiental constituye uno de los componentes visibles a lo largo de los 17 ODS planteados. El ejemplo es la protección de la biodiversidad, donde la información es un factor clave para su gestión con fines de conservación, y al mismo tiempo una condición estratégica que permita su transformación productiva y de su aprovechamiento; información que

también debe promover la democratización del conocimiento (Barragán, Torres y Miguel, 2022, pp. 41-42).

La cooperación internacional es un componente relevante tanto para la Agenda 2030 como para Escazú, al representar la unión de esfuerzos frente a cuestiones que representan beneficios para todos los interesados, toda vez que son los actores internacionales los que determinan su grado de involucramiento conforme con sus prioridades y eligen sus modalidades para cooperar. Entonces, la cooperación funge como un principio orientador y como una estrategia procedural para definir las acciones concretas a través de las cuales se materializa (Muñoz, 2020, p. 281).

El artículo 11 del Acuerdo de Escazú incorpora a la cooperación como un medio para el fortalecimiento de las capacidades institucionales que faciliten la implementación del instrumento a través de diversas actividades como talleres, asistencia técnica, intercambio de experiencias y de buenas prácticas, así como el establecimiento de alianzas entre Estados y otros actores relevantes para el Acuerdo.

Una cooperación efectiva en el contexto de la democracia ambiental propone dos aspectos clave: el involucramiento de actores sociales en el diseño e implementación de las acciones de cooperación y el diseño de medidas que respondan a la actual crisis ambiental (Muñoz, 2020, p. 285). La cooperación es un mismo vehículo necesario para el logro de la Agenda 2030 y del acuerdo de Escazú.

Escazú emerge como un foro regional especializado en la atención de los derechos de acceso y a la protección de las generaciones presentes y futuras a vivir en un medioambiente sano y al desarrollo sostenible. Su adopción implicó no sólo la codificación de nuevos estándares internacionales en los derechos que regula, sino el establecimiento de arreglos institucionales que habiliten el desarrollo de procesos de consolidación política para generar las oportunidades políticas que a nivel nacional lo hagan realidad.

Con frecuencia, al crear organizaciones internacionales y marcos jurídicos internacionales que regulan el comportamiento de los actores, se brinda a los Estados un espacio adicional para dialogar, conversar, negociar, solucionar sus diferencias y alcanzar sus objetivos conjuntos a través de los métodos pacíficos de cooperación y resolución de controversias (Ojeda y Gallardo, 2023, p. 69). Aquí, Escazú constituye una alternativa hacia la construcción de consensos que equilibren la agenda de derechos humanos y de medioambiente. La ciudadanía desempeña un papel protagónico al insertarse a las conversaciones que le permitan un mejor acceso a los tribu-

nales ambientales, a la transparencia y al incremento de su participación en la toma de decisiones (Nalegach y Astroza, 2020, p. 3).

Una interpretación coherente con el enfoque integral de la Agenda 2030 permite mostrar que el Acuerdo de Escazú contribuye transversalmente a la misma, así como a diversas metas de los ODS; por ejemplo, los destinados a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ODS 11) y a garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos (ODS 6). Cabe señalar que el lema de no dejar a nadie atrás, adoptado por la Agenda 2030, coincide con el énfasis hacia las personas y grupos en situación de vulnerabilidad a que refiere el Acuerdo de Escazú (Nalegach y Astroza, 2020, p. 13).

El proceso de elaboración y adopción del texto del Acuerdo de Escazú constituye un ejemplo acerca de lo que establece el eje de alianzas de la Agenda 2030, que permitió el trabajo constructivo entre la sociedad civil y los gobiernos de la región, fortaleciendo los espacios de la democracia ambiental y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (Madrigal Cordero, 2021, p. 283). De la misma manera, la generación de alianzas debería fomentar la confianza en los conocimientos científicos para que la información que se difunda sea integral y permita instaurar mecanismos regulatorios y códigos de conducta (ONU, 2023, p. 57).

La Agenda 2030 permite a los países, al momento de realizar sus informes nacionales, visibilizar sus necesidades; por ejemplo, la de contar con mecanismos sólidos de acceso a la justicia, con instituciones robustas de seguridad pública y procuración de justicia (Presidencia de la República, 2019, p. 88), componentes que son necesarios también para el logro de los derechos de acceso en el Acuerdo de Escazú.

Finalmente, se permite a los países reconocer, incluso, la ausencia de una democracia participativa, causante de distanciamientos entre el gobierno y el ciudadano, y que genera una percepción social de que la actuación política es una actividad corrupta e inmoral. Este aspecto provoca que la población pierda su fe en poner en marcha su capacidad de influir en las decisiones nacionales. Sin embargo, también es posible diseñar propuestas para transitar hacia una democracia participativa a través de garantizar y fortalecer los marcos legales para la plena participación de las personas, organizaciones, comunidades indígenas, a fin de involucrarse en las decisiones relevantes (Presidencia de la República, 2019, pp. 89-90) (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Metas de los ODS y sus puntos de conexión con el Acuerdo de Escazú

Objetivo de Desarrollo Sostenible

4.7. Educación de calidad: asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible.

5.5. Igualdad de género: asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisarios en la vida política, económica y pública.

6.b. Agua limpia y saneamiento: apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

10.3. Reducción de las desigualdades: 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 al respecto.

11.6. Ciudades y comunidades sostenibles: reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades.

Acuerdo de Escazú

Artículo 10: promueve la educación, la capacitación y la sensibilización en temas ambientales mediante la inclusión de módulos educativos básicos sobre los derechos de acceso para estudiantes en todos los niveles.

Artículo 7: participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, estableciendo las condiciones propicias que se adecúen a las características de género del público.

Artículo 7: participación pública garantizando el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.

Artículo 3: incorpora el principio de igualdad y principio de no discriminación.

Artículo 7: participación pública en las autorizaciones, políticas, planes, programas, estrategias, normas y reglamentos que puedan tener un impacto significativo sobre el medioambiente.

Objetivo de Desarrollo Sostenible

- 12.5. Producción y consumo responsable: reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.
- 12.6. Producción y consumo responsable: alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes.
- 13.2. Acción por el clima: incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.
- 16.3. Paz, justicia e instituciones sólidas: promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
- 16.6. Paz, justicia e instituciones sólidas: crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

Acuerdo de Escazú

- Artículo 6: asegura que los consumidores y usuarios cuenten con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios y sus efectos en la salud, favoreciendo patrones de consumo y producción sostenibles.
- Artículo 6: incentivando a la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas, en particular de grandes empresas, que reflejen su desempeño social y ambiental.
- Artículo 6: medidas para establecer un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, y de materiales y residuos bajo su jurisdicción.
- Artículo 8: garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales, de acuerdo con las garantías del debido proceso.
- Artículo 5: contar con mecanismos de revisión independientes con el objeto de promover la transparencia en el acceso a la información ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información.

Objetivo de Desarrollo Sostenible

- 16.10. Paz, justicia e instituciones sólidas: garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.
- 17.17. Alianzas para lograr los objetivos: fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.

Acuerdo de Escazú

- Artículo 5: garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad.
- Artículo 11: Alentar el establecimiento de alianzas con Estados de otras regiones, organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, académicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil y otros actores de relevancia en la implementación del presente Acuerdo.

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

El Acuerdo de Escazú es mucho más que un tratado que vincula la agenda de los derechos humanos y del medioambiente. Es también un instrumento habilitador para el logro de la Agenda 2030 y sus ODS a través del ejercicio de los derechos de acceso que consigna en su andamiaje jurídico.

Tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como el Acuerdo de Escazú buscan consolidar los procesos democráticos y de gobernanza multilateral y multiactor, donde el tema ambiental es un elemento indispensable para la construcción de la paz y del desarrollo sostenible.

El enfoque de promoción y protección de los derechos humanos se halla en el régimen jurídico de Escazú y en el nivel programático de la Agenda 2030, mediante el uso de un enfoque de integración holística de sus respectivos propósitos.

No puede entenderse el logro de la Agenda 2030 sin la implementación de Escazú y viceversa. El uso de un lenguaje común entre foros internacionales y una coincidente agenda les permite alcanzar mejores consensos para afinar sus mecanismos de medición de sus respectivos logros.

LISTA DE REFERENCIAS

- Aguilar, G. (2021). El acceso a la información ambiental, la legislación chilena y el Acuerdo de Escazú. *Revista de Derecho Ambiental*, 2(16), 241-270. <https://revisaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/64364>
- Aguilar, G. (2022). Los derechos de las y los defensores ambientales. Acuerdo de Escazú y estándares del sistema interamericano en el ordenamiento chileno. *Veredas do Direito, Belo Horizonte*, 19(44), 67-99. <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/2303/25431>
- Agrawal, R., Kalugampitiya, R. J. y Hashim, K. (2017). Leveraging monitoring and evaluation systems for good governance. En R. D. Van Den Berg, I. Naidoo y S. D. Tamondong (eds.), *Evaluation for Agenda 2030, providing evidence on progress and sustainability* (pp. 169-185). Exeter: IDEAS-UNDP.
- Bárcena A., Samaniego J., Torres V., Miguel, C. de y Barrio. D. (2021). Estado de derecho, multilateralismo y prosperidad de las naciones. En A. Bárcena, V. Torres y L. Muñoz Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (pp. 3- 21). Bogotá: CEPAL/Editorial Universidad del Rosario. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/85276>
- Barragán, D., Torres, V. y Miguel, C. de (2022). *Desafíos regionales en el marco del Acuerdo de Escazú: gestión de la información sobre biodiversidad en países megadiversos*. Serie Seminarios y Conferencias, núm. 97 (LC/TS.2022/20). Santiago: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/items/c2c28d1d-c7c3-4044-a5df-943bcf3f11b0>
- Brun Pereira, M. (2021). La protección jurídica del derecho humano al medioambiente sano en Uruguay. *Revista de Derecho*, 23, 116-141. Universidad Católica del Uruguay. <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadderecho/article/view/2517>
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2021). Jornada celebratoria: entrada en vigor del Acuerdo de Escazú, 22 de abril de 2021. <https://www.cepal.org/es/eventos/jornada-celebratoria-entrada-vigor-acuerdo-scazu#:~:text=Al%20haberse%20cumplido%20las%20condiciones,-que%20se%20realizar%C3%A1n%20diversas%20actividades.>
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2022). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (LC/PUB.2018/8/Rev.1). Santiago: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43595-acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la>

- Cuevas Medina, E. (2022). El Acuerdo de Escazú como garantía de gobernanza: análisis del caso dominicano. Serie: Perspectiva. Cambio climático, energía y medioambiente. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert. <https://bvearmb.do/handle/123456789/2633>
- Miguel, C. de (2020). Acuerdo de Escazú: pacto para la economía y democracia del siglo XXI. En M. Prieur, C. G. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe* (pp. 20-34). Santa Fe: Ediciones UNL.
- Durán, V. y Nalegach Romero, C. (2021). Justicia climática, construcción de sociedades pacíficas y rendición de cuentas. En A. Bárcena, V. Torres y L. Muñoz Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (pp. 73-95). Bogotá: CEPAL/Editorial Universidad del Rosario. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/85276>
- Gamboa Balbín, C. (2021). Origen y debate del Acuerdo de Escazú en el Perú. *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, 8, 139-160. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/Kawsaypacha/article/view/24401>
- Guzmán Jiménez, L. F. y Madrigal Pérez, M. (2020). El Acuerdo de Escazú como herramienta para la promoción de la democracia y la protección ambiental en Colombia. En M. P. García Pachón (ed.), *Información, participación y justicia ambiental: herramientas para alcanzar el desarrollo sostenible y la democracia ambiental*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.utexternado.edu.co/entities/publication/ead2fcdc-945a-4631-b790-016e35b645ac>
- Hernández, S. (2019). El Acuerdo de Escazú. La nueva diplomacia pública en la agenda ambiental regional. *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*. ITAM. <https://revistafal.com/el-acuerdo-de-escazu/>
- Hernández, S. (2020). Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú. *Revista Estudios en Derecho a la Información*, 1(9), 113-132. IJ-UNAM. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/14281>
- Knox, J. H. (2020). La importancia del Acuerdo de Escazú. En M. Prieur, C. G. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe* (pp. 121-127). Santa Fe: Ediciones UNL.
- Madrigal Cordero, P. (2021). Alianzas entre gobiernos y sociedad civil, democracia ambiental y desarrollo sostenible. En A. Bárcena, V. Torres, L. Muñoz Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (pp. 281-298). Bogotá: CEPAL/Editorial Universidad del Rosario. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/85276>

- Marchegiani, P., Castillo, M. L. D. y Gómez, L. H. (2022). El Acuerdo de Escazú: una oportunidad para fortalecer la defensa de los bienes comunes. *Medio ambiente y urbanización*, 96-97, 173-192. IIED-América Latina. <https://www.ingentaconnect.com/content/iieal/meda/2022/00000096/00000001/art00009#Refs>
- Muñoz Ávila, L. (2020). La cooperación para la democracia ambiental entre los países de América Latina y el Caribe. En M. Prieur, C. G. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, 280-286. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Muñoz Ávila, L., Sanabria Rodríguez, K. T., Turriago Molinas, A. y Villarraga Zschommller, L. (2021). La situación de las personas defensoras del ambiente en Colombia. En A. Bárcena, V. Torres y L. Muñoz Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (145-165). Bogotá: CEPAL/Editorial Universidad del Rosario. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/85276>
- Nalegach, C. y Astroza, P. (2020). La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú. *Documentos de Trabajo*, 40 (2ª época). Fundación Carolina. Madrid. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7836950>
- Ojeda Huerta, E. y Gallardo Garrath, M. (2023). Acuerdo de Escazú: una aproximación desde la teoría liberal de las relaciones internacionales. *Política Internacional*, 131, 65-82. <https://revista.adp.edu.pe/index.php/RPI/article/view/370>
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (21 de octubre, 2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1 70/1. Septuagésimo periodo de sesiones. <https://www.un.org/es/ga/70/resolutions.shtml>
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2023). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. Comunicado de prensa. Nueva York, 2023. <https://mexico.un.org/es/239254-informe-sobre-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-2023-edici%C3%B3n-especial>
- Orellana, Marcos (2020). Escazú como expresión vínculo entre derechos humanos y ambiente. En M. Prieur, C. G. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe* (pp. 128-141). Santa Fe: Ediciones UNL.
- Presidencia de la República (2019). Estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx_VF.pdf
- Roa-García, M. C. y Murcia-Riaño, D. M. (2021). El Acuerdo de Escazú, la democracia ambiental y la ecologización de los derechos humanos. *Naturaleza y*

- Sociedad. Desafíos Medioambientales*, 1, 43-85. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/nys/article/view/4726>
- Samaniego, Joseluis (2022). Importancia del fortalecimiento de capacidades y la cooperación Sur-Sur y oportunidades que abre el Acuerdo de Escazú. En D. Barragán, V. Torres y C. de Miguel (eds.), *Desafíos regionales en el marco del Acuerdo de Escazú: gestión de la información sobre biodiversidad en países megadiversos*. Serie Seminarios y Conferencias, núm. 97 (LC/TS.2022/20) (28-30). Santiago: CEPAL.
- Torchia, N. (2023). Participación ciudadana en la gestión hídrica a partir del Acuerdo de Escazú. El caso de Mendoza. *República y Derecho*, 8(8), 1-24. <https://ojs3.derecho.uncu.edu.ar/index.php/revista/article/view/270>
- Valle Mora, E. del (2020). Acuerdo de Escazú y licenciamiento ambiental. En M. P. García Pachón (ed.), *Lecturas sobre derecho del medioambiente* (t. xx). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.utexternado.edu.co/entities/publication/39ede8d4-6602-4acc-a503-92c240945934>
- Van Den Berg, R. D., Naidoo, I. y Tamondong, S. D. (eds.) (2017). *Evaluation for Agenda 2030, providing evidence on progress and sustainability*. Exeter: IDEAS-UNDP.

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA GOBERNANZA CLIMÁTICA LOCAL

Samanta Guadalupe Rosas Nieva

El aumento de la temperatura global es la más clara representación de la crisis socioecológica de la era moderna. El modelo de desarrollo global, capitalista y extractivista, basado en el uso de combustibles fósiles, ha llevado a su capacidad límite al planeta Tierra. El incremento en la intensidad y frecuencia de fenómenos hidrometeorológicos extremos y las consecuentes afectaciones desiguales a la población mundial, así como la falta de una respuesta contundente por parte de los Estados para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) que ocasionan el cambio climático, aunado a la incapacidad de atender de manera efectiva a toda la población impactada para evitar exacerbar las desigualdades existentes, evidencian la necesidad de encontrar nuevas estrategias de acción.

En el marco de las negociaciones internacionales sobre cambio climático y desarrollo sostenible, tales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, también de las Naciones Unidas, es cada vez más evidente que los esfuerzos políticos de los Estados-nación son insuficientes para alcanzar las metas globales.

El Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) señaló, en su informe *Calentamiento global de 1.5 °C*, publicado en 2019, dos aspectos fundamentales para comprender la ineficacia de los actuales esfuerzos climáticos. En primer lugar, el reconocimiento de que las actividades humanas han causado un calentamiento global de aproximadamente 1 °C respecto a los niveles preindustriales. En segundo lugar, que, dado el actual ritmo, es probable que el calentamiento

global llegue a 1.5 °C entre 2030 y 2052, y que hacia el año 2100 podría situarse entre 3 °C y 4 °C (IPCC, 2019).

Esto implicaría daños irreparables en el entorno natural y social que pondrían en riesgo la supervivencia de una gran variedad de especies, incluida la humana; pues los impactos a la biodiversidad, la pesca y los ecosistemas marinos tendrían severas consecuencias en los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria, el suministro de agua, la seguridad humana y el crecimiento económico.

Ante las proyecciones climáticas que ya planteaba el IPCC en 2019, dos años después, con la Conferencia de las Partes (COP) 26 en Estocolmo y los compromisos climáticos planteados por parte de los países hasta ese momento, apenas era posible limitar el aumento de la temperatura global a 2.4 °C, sumando los compromisos cero neto a 1.8 °C, lo que pone en evidencia el hecho de que las recomendaciones planteadas por los científicos aún se encuentran alejadas del compromiso de los gobiernos (UKCOP26, 2022).

De manera paralela a la evolución de los acuerdos climáticos, la agenda de desarrollo sostenible impulsada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), directamente relacionada con la del cambio climático por el vínculo inextricable entre el modelo de desarrollo actual y la emisión de altas concentraciones de GEI, también ha evidenciado la insuficiencia de los esfuerzos políticos de los Estados-nación para garantizar condiciones de vida igualitaria, justa y equitativa para todas y todos.

Un claro ejemplo de ello fueron los resultados desiguales y desesperanzadores de la Declaración del Milenio del 2000, que evidenciaron la importancia de replantear las metas globales con la premisa de responsabilidades compartidas para todos los gobiernos, incorporando de manera amplia en la actual Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible las dimensiones de personas, prosperidad, paz, planeta y las alianzas. La ampliación de ocho objetivos a 17 y de 28 metas a 169 ha dado cabida a replantear la importancia de reconocer que no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible.

No obstante, a raíz de la pandemia por la COVID-19, los impactos en educación, medioambiente, economía, género y salud, principalmente, han derivado en el estancamiento e incluso el retroceso de décadas de progreso en materia de desarrollo, tal y como se señaló en la Declaración Ministerial del marco del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (FPAN), llevado a cabo en julio de 2022 (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 2022).

Ante este dramático escenario de los progresos globales en sostenibilidad, recobra sentido el llamado del secretario general de las Naciones Unidas (2019) a movilizar la acción en tres niveles: a nivel mundial, a nivel local, y por parte de todas las personas. La creciente evidencia de que los esfuerzos políticos de los Estados no son suficientes, pone sobre la mesa la necesidad de visibilizar e incorporar activamente a la gran variedad de actores involucrados mediante estrategias como el empoderamiento ciudadano; principalmente en la difícil tarea de afrontar los impactos de la crisis socioecológica en la que vivimos.

Con base en lo anterior, este artículo tiene el objetivo, por una parte, de brindar un fundamento teórico-conceptual a la importancia que cobra la actuación de múltiples actores en la acción climática, con sus distintos niveles y dinámicas de actuación. Y, por otra, brindar tres recomendaciones a los gobiernos locales para fortalecer su papel en los procesos de toma de decisiones en materia climática a nivel local.

Para ello, este capítulo está dividido en tres partes, la primera, denominada Construcción Teórica de la Propuesta sobre Gobernanza Climática Local, hace una recapitulación de la evolución teórico-conceptual sobre la gobernanza, desde el enfoque de las ciencias sociales y las ciencias ambientales, a partir de las cuales se plantea una propuesta específica sobre gobernanza climática local. Con base en la aproximación teórica planteada, la segunda parte, titulada El Papel de los Gobiernos Locales en la Atención al Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible, desarrolla a profundidad el por qué, desde las propias atribuciones constitucionales que le confieren Estados y municipios, y es fundamental el actuar de los gobiernos locales, particularmente, en el marco de las implicaciones del cambio climático y de los retrocesos que experimenta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Posteriormente, la tercera parte desarrolla tres Recomendaciones a Gobiernos locales para Fortalecer la Gobernanza Climática Local, que sobre la base de la participación ciudadana y de la cooperación internacional, pueden ser de especial utilidad para potencializar el papel de los gobiernos locales en el marco de los compromisos climáticos globales y de la actual Agenda de Desarrollo Sostenible. Finalmente, en las Reflexiones finales se hace una síntesis sobre los tres apartados desarrollados previamente y se ponen sobre la mesa algunas ideas finales para elevar el nivel de compromiso de los gobiernos locales en el marco de los espacios internacionales de negociación sobre cambio climático y desarrollo sostenible.

CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DE LA PROPUESTA SOBRE GOBERNANZA CLIMÁTICA LOCAL

La definición más socialmente utilizada sobre cambio climático es la propuesta por la CMNUCC, que establece lo siguiente: “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comprobables” (Naciones Unidas, 1992).

A ello, añadimos tres aspectos más:

1. La confirmación del IPCC (2019) sobre la responsabilidad de las actividades humanas de un calentamiento global de aproximadamente 1°C respecto a los niveles preindustriales.
2. Que los países industrializados son quienes ocasionaron en gran medida este aumento de la temperatura.
3. Que los países en desarrollo, así como los menos adelantados, serán quienes experimenten con mayor intensidad los impactos del cambio climático, y es posible comprender, entonces, que se trata de un fenómeno altamente complejo.

Al ser un fenómeno para el cual no existe una solución única, inmediata ni definitiva (Rittel y Webber, 1973), y que si bien es un fenómeno de carácter global, hay responsabilidades e impactos diferenciados, cuya expresión en el ámbito local responderá a matices y variables diversas, determinadas por elementos como el contexto, las características del territorio, los actores involucrados, el conocimiento con el que cuentan y la capacidad institucional para colaborar y responder acertadamente a los impactos del cambio climático (Alford y Head, 2017).

Tomando como base la complejidad que caracteriza y determina el actuar frente al cambio climático, se han desarrollado diferentes aproximaciones teóricas. Uno de los marcos teóricos conceptuales que más herramientas ofrece para no sólo analizar al fenómeno en sí mismo y comprender su complejidad, sino también, y mucho más importante, para dilucidar soluciones y alternativas al fenómeno, es el de la gobernanza.

Desde el campo de las ciencias sociales, es posible identificar tres propuestas específicas sobre la gobernanza. En primer lugar, la necesidad de encontrar soluciones innovadoras a problemas que, dada su complejidad, requieren de nuevos métodos, herramientas y mecanismos de atención, en donde los límites entre lo público y lo privado se difuminan (Stocker, 1998). En segundo lugar, el reconocimiento de múltiples actores involucra-

dos en estas problemáticas, por lo que, como estrategia central, se plantea la búsqueda de nuevas formas de colaboración y coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes (Rhodes, 1997; Porras, 2016). Y, en tercer lugar, la interdependencia como el elemento determinante que vincula a todos los actores involucrados, en tanto que, al ser un fenómeno global, todos persiguen un objetivo en común y, por ende, representa un factor determinante en la distribución de recursos para alcanzar su solución (Kooiman, 2000). En resumen, la gobernanza, desde las ciencias sociales, permite plantear nuevos mecanismos de actuación ante problemáticas complejas, como lo es el cambio climático en la actualidad.

Por otra parte, se encuentran los desarrollos sobre gobernanza desde el ámbito de las ciencias ambientales o naturales, con aplicación práctica a los procesos de gestión de los recursos naturales. Desde este ámbito, se pone énfasis en quiénes deciden lo que se hará y de qué forma se toman dichas decisiones, considerando los procesos de aprendizaje que se detonan y el papel que desempeñan las instituciones en estos procesos (Borrini-Feyerabend et al., 2014). En el caso de la gobernanza para la adaptación basada en ecosistemas (Iza, 2019), se plantean como elementos centrales de estos procesos la flexibilidad, la multidimensionalidad con integración horizontal y vertical, la participación pública y el enfoque ecosistémico.

Ambas aportaciones tienen especial relevancia en el análisis del cambio climático, ya que, en el marco del modelo de desarrollo sostenible, la gestión y conservación ambiental están estrechamente relacionadas con los esfuerzos climáticos, como lo es a través de la gestión de residuos, el ahorro y cuidado de los recursos no renovables, la protección de espacios naturales, la reforestación, entre muchas otras acciones que coadyuvan a mitigar los impactos del cambio climático.

En síntesis, las propuestas que han surgido en torno a la gobernanza, desde las ciencias sociales y ambientales, reconocen los desafíos políticos, sociales y económicos en los que múltiples actores se ven involucrados para atender una cuestión socioambiental. En la atención al cambio climático y la agenda de desarrollo sostenible, resulta fundamental reconfigurar la aproximación sobre los procesos de toma de decisiones que se llevan a cabo, pues no sólo el ámbito internacional está involucrado, como pareciera señalarse en los espacios de negociación internacional.

Es claro que existen diferentes niveles de interacción, como el local, en donde las relaciones de los actores que participan y las dinámicas que derivan de dichas interacciones son fundamentales en la atención de pro-

blemas altamente complejos, como el cambio climático. Por ello, y reconociendo la evidente insuficiencia de los esfuerzos políticos de los países para atender el cambio climático, este capítulo considera de especial relevancia la necesidad de visibilizar los diferentes niveles de acción. A continuación, se plantea la siguiente propuesta sobre gobernanza climática:

Procesos de toma de decisiones en y entre múltiples niveles, que implican la asignación de responsabilidades, el intercambio de recursos y el desarrollo de capacidades, con base en las relaciones de interdependencia de los actores que tienen el objetivo de implementar acciones de mitigación y adaptación que permitan limitar el aumento de la temperatura global y crear las condiciones de resiliencia¹ necesarias para reducir la vulnerabilidad de los sistemas humanos y naturales ante los impactos del cambio climático (IPCC, 2018).

Como se puede observar, esta propuesta se compone de tres elementos centrales:

1. Gobernanza igual a *procesos de toma de decisiones*, no como un fin en sí mismo.
2. Múltiples niveles de interacción, cada uno con sus propias dinámicas y procesos de toma de decisiones, y todos interactúan entre sí, derivado de relaciones de interdependencia que permiten la asignación de responsabilidades y recursos (económicos, científicos, tecnológicos o humanos).
3. El objetivo fundamental de dichos procesos de toma de decisiones es la implementación de la acción climática, conformada tanto por las estrategias de mitigación como de adaptación.

EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA ATENCIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Dentro de la propuesta sobre gobernanza climática planteada, destaca el reconocimiento de múltiples niveles en los que se llevan a cabo diferentes procesos de toma de decisiones, tanto internamente como entre los distin-

¹ El IPCC (2018) define la resiliencia como “la capacidad de un sistema y sus componentes para prevenir y absorber los efectos de un suceso peligroso, adaptarse a ellos y recuperarse de manera oportuna y eficaz [...], garantizando la conservación, el restablecimiento o la mejora de sus estructuras y funciones básicas esenciales”.

tos niveles. En este sentido, es preciso destacar uno de los niveles de acción que de manera reciente comienza a ser cada vez más contemplado en el ámbito internacional de las negociaciones y avances en materia de cambio climático: el nivel local.

Este nivel de acción corresponde a la escala territorial que contiene la mayor densidad poblacional y un amplio abanico de actores, en donde los gobiernos locales son los actores de representación política más cercanos a la población y, por lo tanto, pueden ser mucho más efectivos los mecanismos de diálogo con la gran diversidad de actores que conforman la esfera local, como las pequeñas y medianas empresas, la academia, organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios y, particularmente, la ciudadanía en general.

Otro de los elementos por los cuales resulta imprescindible reconocer la importancia del nivel local, además de que es el espacio donde se concentra una gran variedad de actores, es porque aquí se materializan los impactos del cambio climático y las necesidades inmediatas de la gente ante la vulnerabilidad que enfrentan las comunidades. Fenómenos hidrometeorológicos extremos derivados del cambio climático, tales como las sequías, inundaciones, ciclones, tormentas tropicales, entre otros, impactan en el ámbito local y, ante cualquiera de estas afectaciones, los gobiernos locales, principalmente los municipios, tienen la responsabilidad inmediata de proteger a su población.

Por otro lado, a raíz de las interrelaciones que tienen los distintos niveles de la gobernanza climática, las decisiones tomadas en el nivel global tienen un impacto en la escala territorial, por lo que los compromisos internacionales aterrizaran también en este nivel. Esto se ve más claramente con el Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a través del establecimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas² (NDC, por sus siglas en inglés), en las que los países tuvieron que incorporar la participación de los gobiernos locales en el proceso de planeación, así como de las Revisiones Locales Voluntarias, que representan el símil de los informes que los países presentan cada dos años ante el Foro Político

² Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas se establecen en el artículo 3º del Acuerdo de París (CMNUCC, 2015), donde se establece que todas las partes harán de realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos con miras a alcanzar el propósito de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5 °C respecto a los niveles preindustriales.

de Alto Nivel de las Naciones Unidas para dar a conocer sus avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods).

Finalmente, para satisfacer las necesidades de las comunidades ante la vulnerabilidad al cambio climático y, al mismo tiempo, internalizar las directrices que marcan los compromisos internacionales, los gobiernos locales deben formular políticas públicas que garanticen la respuesta eficaz y eficiente de las instituciones locales ante cualquier impacto del cambio climático. Como parte de este proceso, los gobiernos locales deben incorporar una visión a largo plazo en la acción climática que considere lo siguiente:

1. Las emisiones de GEI son el resultado de los procesos que se llevan a cabo en el ámbito local y se necesitará una gran variedad de acciones para revertir la tendencia de emisiones a largo plazo.

2. Las estrategias de adaptación deben planearse desde lo local, pues responden a las necesidades del entorno físico-natural y de las comunidades; sin perder de vista la inclusión de todas y todos los miembros de la comunidad, con especial énfasis en las poblaciones más vulnerables.

3. La conformación de comunidades resilientes constituye un proceso y un fin que tiene que ver, principalmente, con la necesidad de generar capacidades locales de adaptación y mitigación que garanticen a las comunidades la gestión integral del riesgo climático.³ Considerando que sólo el nivel local tiene la proximidad necesaria con la comunidad para generar espacios y mecanismos que incorporen a la sociedad en la atención y prevención de los impactos del cambio climático.

En síntesis, a lo largo de este apartado fue posible ahondar en la propuesta de gobernanza climática, con énfasis en las dinámicas que subyacen al ámbito local como un marco organizativo a partir del cual se puede explicar y analizar la importancia de los gobiernos locales en el cumplimiento de los compromisos climáticos internacionales, así como en la atención a las necesidades de las comunidades que se derivan de la actual crisis climática. A grandes rasgos, se puede decir que las dinámicas de gobernanza climática que llevan a cabo los gobiernos locales conforman un proceso dinámico en el que es necesario trabajar simultáneamente en cada etapa y visualizar como fin último el desarrollo de comunidades resilientes.

³ De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010) el riesgo climático puede definirse como “el impacto que las amenazas climáticas, como sequías, inundaciones, ciclones, la subida del nivel del mar o las temperaturas extremas, ejercen sobre el desarrollo socioeconómico de una sociedad”.

RECOMENDACIONES A GOBIERNOS LOCALES PARA FORTALECER LA GOBERNANZA CLIMÁTICA LOCAL

Considerando la importancia que reviste la participación de los gobiernos locales en el cumplimiento de la agenda global en materia de cambio climático y de desarrollo sostenible, a continuación se plantea una serie de recomendaciones dirigidas a estos actores, que pueden ser altamente efectivas en el marco de la gobernanza climática y las tendencias actuales de los acuerdos climáticos internacionales y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En este sentido, es de especial interés no perder de vista que, en la evolución de la agenda global sobre desarrollo sostenible, existe una larga tradición que incentiva la participación ciudadana en el cuidado del medioambiente. Ya desde la Cumbre de la Tierra de 1972, se pusieron sobre la mesa los temas de la educación ambiental y la participación ciudadana como dos elementos imprescindibles en la labor de conservación en el camino para alcanzar un desarrollo sostenible. Sin embargo, fue hasta la Cumbre de Río de 1992, con la creación del Consejo de la Tierra y, posteriormente, con la Cumbre de Johannesburgo de 2002, que la sociedad civil y gobiernos locales comenzaron a verse como actores potenciales en los espacios internacionales de discusión ambiental.

Si bien, formalmente, para los gobiernos locales es una obligación garantizar esquemas de participación ciudadana, en la atención de este fenómeno tan complejo que resulta ser el cambio climático, también será un elemento favorecedor incorporar, impulsar y fortalecer esquemas de participación ciudadana sólidos en el marco de los procesos de toma de decisiones que caracterizan a la gobernanza local.

Por otro lado, los gobiernos locales, como actores centrales de la acción climática a nivel local, enfrentan importantes desafíos. Contar con los recursos necesarios, desarrollar las capacidades, incentivar la participación ciudadana, generar el intercambio de información y la creación de alianzas son elementos fundamentales para el desarrollo de cualquier dinámica que se genere en el marco de la gobernanza climática local. No obstante, la desigualdad en los niveles de desarrollo de los gobiernos locales, aunado a la falta de información y personal capacitado, es, en muchos de ellos, una de las causas que impiden a estos actores desempeñar el papel que les corresponde en torno a la acción climática.

Con base en lo anterior, es posible reflexionar sobre la relación que tiene la agenda de desarrollo local con la gobernanza climática multinivel,

pues para que los gobiernos locales cuenten con estos elementos y puedan desempeñar el papel que les corresponde, es necesario mirar en otros mecanismos alguna forma de colaboración que permita subsanar estas debilidades. Es así como “en el contexto actual, en donde los desafíos que enfrenta la humanidad son de tal magnitud que los medios nacionales para enfrentarlos resultan insuficientes, la cooperación internacional para el desarrollo (cid) pretende sumar voluntades, capacidades y recursos entre los miembros de la sociedad internacional, a efecto de aumentar las posibilidades de atenderlos de manera eficaz” (Prado Lallande, 2018, p. 24).

Considerando lo anterior, a continuación se plantean tres recomendaciones para gobiernos locales que, en el marco de la gobernanza climática local, serán de utilidad para fortalecer su actuar.

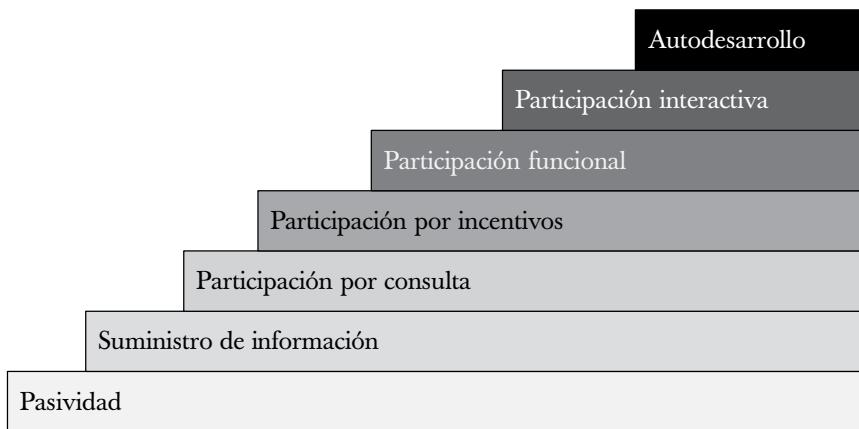
A. Incorporar la “escalera de la participación” en los procesos de gobernanza climática local

La escalera de la participación de Frans Geilfus (2002) es una propuesta dinámica que exemplifica los distintos niveles que se pueden reconocer en la construcción de procesos participativos que, como meta final, aspiran a generar las condiciones necesarias de autodesarrollo para las y los ciudadanos.

El diagrama 1 muestra, por una parte, los niveles de participación identificados por el autor, y, por otra, a través de una semaforización a escala de grises, los niveles en los que hay mayor involucramiento de la sociedad en los procesos de toma de decisiones que representan la sustancia de la propuesta de gobernanza climática local aquí planteada.

En esta escalera es posible observar que la participación no es un fin, sino un proceso, en donde el punto de partida es el estado de *pasividad*, en el que no hay un involucramiento voluntario por parte de las personas y tampoco hay incidencia en la toma de decisiones. El siguiente escalón, denominado *suministro de información*, tiene que ver con el involucramiento de la ciudadanía a través del llenado de encuestas u otros instrumentos para recopilar información. El siguiente escalón, titulado *participación por consulta*, permite un intercambio de información con un rango más amplio, en donde la opinión de las personas consultadas puede ser tomada en cuenta. Este tipo de dinámicas está más relacionado con la consulta a expertos o a afectados directos de ciertas problemáticas. En estos tres niveles, la partici-

Diagrama 1. Escalera de la participación de Geilfus



Fuente: elaboración propia (2022) con base en Geilfus (2002).

pación de la gobernanza en la toma de decisiones es prácticamente nula, ya que las personas son involucradas sólo bajo ciertas condiciones establecidas por los actores dominantes en el marco de la gobernanza climática local.

No obstante, a partir de los siguientes escalones, la participación comienza a ser más intensa y esencial. En el escalón *participación por incentivos* ya se vislumbran acciones específicas que no podrían ser ejecutadas sin la intervención de las personas, por lo que estas reciben a cambio algún tipo de incentivo para asegurar su involucramiento. Sin embargo, en este nivel de participación las personas tienen que responder a las reglas de participación previamente establecidas, por lo que su poder en la toma de decisiones es limitado; a diferencia de los siguientes escalones, en donde el poder en la toma de decisiones comienza a repartirse entre las personas involucradas. En el siguiente escalón, denominado *participación funcional*, la participación se da de forma más organizada, en grupos de trabajo y conforme con objetivos predefinidos. Bajo este escenario, las personas tienen incidencia en el monitoreo y ajuste de las actividades a realizar, lo que es producto de procesos de gobernanza.

El siguiente escalón, titulado *participación interactiva*, se refiere a escenarios en donde hay presencia de grupos locales autoorganizados que participan en la formulación, implementación y evaluación de los proyectos, por

lo que hay plena incidencia en la toma de decisiones. Finalmente, bajo este esquema de participación, el nivel más alto se denomina *autodesarrollo*, haciendo referencia a escenarios en los que las comunidades autoorganizadas actúan desde su propia iniciativa para atender problemáticas comunes, sin esperar intervenciones externas ni gubernamentales. Es decir, en un escenario ideal de la gobernanza climática local, el compromiso de los gobiernos locales en la incorporación y consolidación de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones aseguraría, en el largo plazo, que las propias comunidades estén abiertas a buscar alianzas y recursos y generar las capacidades necesarias que les permitan atender los impactos del cambio climático sin necesidad de atarse a la figura coordinadora de los gobiernos locales, expandiendo los alcances de la acción climática local más allá de los períodos gubernamentales establecidos y los procesos de alternancia política a nivel local.

B. Concientización y empoderamiento ciudadano como estrategia de largo alcance

En el marco de Naciones Unidas surge la propuesta de la *ciudadanía global* para visibilizar y potenciar el papel que desempeñan los individuos en la generación de cambios en sus hábitos y estilos de vida. Pues mediante procesos de concientización y empoderamiento, a través del acceso a la información, así como el desarrollo y fortalecimiento de capacidades, generan esfuerzos que, si bien son individuales, en lo colectivo constituyen un gran aporte que no sólo se suma a la gobernanza climática desde el actuar ciudadano individual, sino que también propicia la búsqueda de alternativas sostenibles al actual modelo de desarrollo capitalista.

Un elemento fundamental en este enfoque de la ciudadanía global es que la participación del ciudadano no sólo se refiere al involucramiento en los espacios formales o institucionales de los procesos de toma de decisiones que se desarrollan en múltiples niveles, conforme a la propuesta de gobernanza climática ya expuesta. Las acciones cotidianas que los seres humanos realizamos día a día en lo individual y en lo colectivo, son también de gran importancia y suman a la búsqueda de soluciones ante las problemáticas de carácter global, como lo es el cambio climático.

A grandes rasgos, el impulso a la *ciudadanía ambiental global* parte de la premisa de que los problemas ambientales, si bien tienen múltiples y variadas manifestaciones locales, no reconocen fronteras, pues responden

a una naturaleza global, y sólo la participación ciudadana con conciencia individual, que logra modificar el estilo de vida a través de una filosofía respetuosa del ambiente, puede incidir realmente en la solución de los grandes problemas ambientales, tal y como lo es el cambio climático.

Si bien el enfoque de la ciudadanía ambiental tiene su primera aplicación a nivel local, en el lugar en el que vivimos, en donde realizamos nuestras actividades y nos vamos desarrollando, su aplicación trasciende del ámbito local a la esfera global y, por ende, la ciudadanía ambiental global incide también en la posibilidad de cumplir con las metas globales de reducción del calentamiento global y sobre desarrollo sostenible.

En este sentido, un elemento fundamental para los gobiernos locales es fomentar la educación ambiental que, a través del Acuerdo de París, se plantea incluso como una obligación para los Estados parte, plasmada en el artículo 12 de la siguiente manera: “los Estados parte del Acuerdo deberán adoptar medidas para mejorar la educación, sensibilización, formación, participación de la sociedad y acceso a la información sobre cambio climático” (CMNUCC, 2015).

C. Participación de los gobiernos locales en la cooperación internacional

En el actual contexto de crisis socioecológica y de atención al cambio climático, la CID desempeña un papel fundamental en la generación de capacidades y captación de recursos necesarios para llevar a cabo la acción climática en el ámbito local, donde con frecuencia son más limitados. La CID se ve materializada a través de “Una actividad de dimensión global que realizan entre sí gobiernos nacionales, locales, organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, universidades, etc., cuyo fin es complementar capacidades nacionales en determinados países para mejorar la calidad de vida de la población” (Prado Lallande, 2018).

Frente al enfoque tradicional de la CID, en donde los actores centrales son los Estados, las aportaciones sobre esquemas teóricos novedosos, tales como el de la gobernanza, han detonado la visibilización y el estudio de procesos organizativos en el marco de las comunidades y de los gobiernos locales bajo la lógica del desarrollo territorial. En el campo de la CID, tal y como lo menciona Ponce Adame (2018), estos procesos han empujado, por un lado, la reconfiguración de los actores de la cooperación y, por el otro, una amplia transformación en la conceptualización del desarrollo. Esto ha

dado cabida a visibilizar los procesos y dinámicas que surgen a pequeña escala, con un marcado énfasis en la escala territorial.

Este cambio de paradigma permite desarrollar una agenda basada en la convivencia, la proximidad y la resolución de los problemas concretos de las comunidades. Enfatizando la importancia de impulsar una visión más horizontal y democrática, que permita mejorar la coordinación interadministrativa en todos los niveles. Es así como los gobiernos locales están adquiriendo mayor relevancia en los procesos y lógicas de desarrollo, posicionándolos como actores de pleno derecho en la cooperación internacional.

En este contexto de nuevos paradigmas y reformulación de la cooperación internacional tradicional, han surgido algunos esquemas y propuestas conceptuales sobre los modelos de cooperación que pueden implementar los gobiernos locales en la atención a diversas problemáticas, tales como el cambio climático.

Primeramente, tenemos la propuesta sobre *cooperación descentralizada*, que de acuerdo con Ponce Adame (2018), “está relacionada con aquellas formas de colaboración entre ciudades, provincias o estados pertenecientes a distintos países [...] y puede ser directa o indirecta. En la primera, el ejecutor principal es el gobierno local, [y en la segunda,] las acciones se realizan mediante intermediarios financiados por la localidad.”

En segundo lugar, se encuentran los mecanismos de la Cooperación Sur-Sur (css) o Cooperación Horizontal. Este tipo de cooperación se refiere a aquella que “se lleva a cabo entre dos o más países de nivel de desarrollo económico similar, [y en un principio era mejor conocida como] cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)” (Ayala Martínez, 2012, p. 14). Como señala Prado Lallande (2018, p. 185), “a diferencia de la cooperación tradicional Norte-Sur, la css [...] se trata del aporte de experiencias técnicas, a través de buenas prácticas, ampliación de capacidades, visitas de expertos, cursos, [etc.] que contribuyen a los países receptores a incorporar nuevos e innovadores esquemas para seguir avanzando en su desarrollo”.

En este sentido, este tipo de cooperación, a diferencia de la descentralizada, no sólo permite incorporar a los actores locales en estas dinámicas, también pone un marcado énfasis en la horizontalidad, dada no sólo por la reciprocidad en cuanto a los recursos y las capacidades que desean compartir para generar fortalezas internas, sino también por la similitud de las carencias y/o debilidades que estos actores enfrentan y que, aun así, deben superar desafíos similares.

En tercer lugar, nos encontramos con la propuesta conceptual sobre *cooperación internacional para el desarrollo local* (CIDL), que Ponce Adame (2010) refiere como el conjunto de acciones realizadas entre los actores públicos y privados, locales, regionales, nacionales y/o internacionales que tienen como objetivo fundamental contribuir a desencadenar o fortalecer procesos de desarrollo local.

Además de los tres esquemas de la CID, a través de los cuales los gobiernos locales pueden fortalecer sus dinámicas internas de gobernanza climática local, es necesario mencionar que, hoy en día, el cambio climático ha permeado por completo en la agenda global de desarrollo; y es que este fenómeno trastoca elementos como la seguridad alimentaria, la salud, la economía, la seguridad hídrica, entre muchos otros que, sin duda alguna, tienen implicaciones en las condiciones de desarrollo y bienestar de las personas.

Por ello, la Agenda 2030 de Naciones Unidas, a través del ODS 13 –Acción por el clima–, manifiesta, por un lado, la necesidad de transversalizar el cambio climático en las agendas de desarrollo de los países y, por otro, la necesidad de involucrar a todos los actores políticos y a la sociedad en general en la implementación de acciones para hacer frente al cambio climático (Naciones Unidas, 2019).

CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo fue posible sentar las bases sobre los dos pilares de esta investigación. En primera instancia, el cambio climático es resultado de la acción antropogénica que deriva del actual modelo de desarrollo económico capitalista que genera afectaciones al bienestar y al desarrollo de los sistemas humanos y naturales. En este sentido, se reconoce que los impactos ocasionados por el cambio climático se ven reflejados primordialmente en el ámbito local, cuyas afectaciones son experimentadas de manera desigual en la población. Sin embargo, a partir de 2015, con el Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es posible observar un nuevo panorama que enfatiza las relaciones de interdependencia, de la gobernanza climática, posibilitando la cooperación y coordinación multiactor de forma más intensa y en múltiples escalas. Este contexto favorece a otros elementos y actores de la acción climática anteriormente minimizados, como los gobiernos locales.

A grandes rasgos, la *gobernanza* constituye el marco organizativo a través del cual se analiza el fenómeno del cambio climático con el objetivo de facilitar la comprensión de una problemática tan compleja como esta y generar las bases necesarias para aumentar su tratabilidad. Como se señaló en el segundo apartado de este capítulo, la gobernanza climática tiene una naturaleza dinámica multinivel; sin embargo, es el ámbito local el que cobra especial relevancia para su efectiva atención, no sólo en el marco del cambio climático, sino también en la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo.

Las recomendaciones a los gobiernos locales consideran que la *participación ciudadana* es una herramienta potencial a través de la cual es posible subsanar las deficiencias de la acción climática local, en donde las capacidades de los gobiernos locales se encuentran frecuentemente rebasadas. Para ello, se plantearon dos herramientas de gran utilidad en el análisis práctico y conceptual del fortalecimiento de la gobernanza climática a través de la participación ciudadana: la escalera de la participación de Geilfus y la ciudadanía ambiental global.

Por otro lado, se planteó a la *cooperación internacional* como un mecanismo innovador a través del cual los gobiernos locales pueden generar, intercambiar y complementar los recursos, buenas prácticas y conocimientos que les permitan desarrollar las capacidades necesarias para mitigar el cambio climático, adaptarse a sus impactos e impulsar la creación de comunidades resilientes.

A grandes rasgos, las tres recomendaciones señaladas facilitarán, por una parte, el actuar de los gobiernos locales en aquellos contextos de un incipiente involucramiento en la acción climática, bajo la lógica de la gobernanza donde se reconoce la complejidad del fenómeno y la importancia de comprender los procesos de toma de decisiones.

Por otra parte, en el caso de los gobiernos locales que ya se encuentran implementando acciones en materia de cambio climático y desarrollo sostenible, las recomendaciones señaladas incorporan elementos que permiten llevar a un siguiente nivel dichas acciones. Un ejemplo de ello es mediante el reconocimiento del nivel de participación ciudadana que impulsan y el establecimiento de ambiciones más elevadas, así como a través de la participación en distintos mecanismos de cooperación internacional que les permitan intercambiar buenas prácticas, aprender de otras experiencias, captar recursos económicos, humanos y tecnológicos, así como posicionar sus compromisos en el plano internacional.

LISTA DE REFERENCIAS

- Alford, J. y Head, B. (2017). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3). https://www.researchgate.net/publication/320953569_Wicked_and_less_wicked_problems_A_typology_and_a_contingency_framework
- Ayala Martínez, C. (2012). Aspectos teórico-conceptuales de la cooperación internacional para el desarrollo. En C. Ayala Martínez y J. A. Pérez Pineda (coords.), *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos de gestión* (pp. 11-38). México: Instituto Mora.
- Borrini-Feyerabend, G., Bueno, P., Hay-Edie, T., Lang, B., Rastogi, A. y Sandwith, S. (2014). *Cartilla sobre gobernanza para áreas protegidas*. Línea temática sobre Gobernanza del Congreso Mundial de Parques 2014 de la UICN. Gland, Suiza: UICN.
- CMNUCC [Convención Marco de las Naciones Unidas ante el Cambio Climático] (2015). Acuerdo de París. https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf
- Geilfus, F. (2002). *80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación*. San José: IICA.
- IPCC [Panel Intergubernamental para el Cambio Climático] (2018). *Glosario*. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/10/SR15_Glossary_spanish.pdf
- IPCC [Panel Intergubernamental para el Cambio Climático] (2019). *Calentamiento global de 1.5 °C. Resumen para responsables de políticas*. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf
- Iza, A. (2019). *Gobernanza para la adaptación basada en ecosistemas*. Gland, Suiza: UICN.
- Kooiman, J. (2000). Societal governance: Levels, models and orders of social-political interaction. En J. Pierre (ed.), *Debating governance: Authority, steering, and democracy* (pp. 138-164). Nueva York: Oxford University Press.
- Naciones Unidas (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Naciones Unidas (2019). *Década de la Acción*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/decade-of-action/>
- Naciones Unidas y Consejo Económico y Social (2022). Declaración ministerial de la serie de sesiones de alto nivel del periodo de sesiones de 2022 del Consejo Económico y Social y del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2022, celebrado bajo los auspicios del Consejo, sobre el tema “Reconstruir para mejorar después de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y al mismo tiempo avanzar hacia la plena implemen-

- tación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Organización de las Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/455/29/PDF/N2245529.pdf?OpenElement>
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] (2010). Gestión del riesgo climático. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/Reduccion-Gestion%20del%20Riesgo%20Climatico.pdf>
- Ponce Adame, E. (2010). Introducción. ¿Por qué hablar de la cooperación internacional para el desarrollo local? Un análisis para la praxis. En E. Ponce Adame y G. Sánchez Gutiérrez (coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencia, oportunidades y limitaciones*. México: Instituto Mora/UAM Azcapotzalco.
- Ponce Adame, E. (2018). Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada para el desarrollo local. En E. Ponce Adame, S. Lucatello, L. Huacuja Acevedo y R. Velázquez Flores (coords.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: una perspectiva desde México*. México: LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados.
- Porras, F. (2016). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto Mora.
- Prado Lallande, J. (2018). La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamentación, concepto y modalidades. En E. Ponce Adame, S. Lucatello, L. Huacuja Acevedo y R. Velázquez Flores (coords.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: una perspectiva desde México* (2da. ed., p. 326). México: LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rittel, H. W. J. y Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 166-169. https://www.sympoetic.net/Managing_Complexity/complexity_files/1973%20Rittel%20and%20Webber%20Wicked%20Problems.pdf
- Stocker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00106>
- UKCOP26 [Conferencia de las Partes 26 en Glasgow, Reino Unido] (2022). *The Glasgow Climate Pact*. <https://ukcop26.org/the-glasgow-climate-pact/>

AGENDA 2030 Y PERTINENCIA SOCIAL. SEGUIMIENTO A PROYECTOS DE MAESTRÍA EN EL ESTADO DE GUERRERO

Erasmo Velázquez Cigarroa
Dulce María Quintero Romero y
Rocío López Velasco

INTRODUCCIÓN

Las instituciones de educación superior (IES) desempeñan un papel importante para impulsar su pertinencia a través de propiciar las oportunidades de participación de diversos actores sociales. Con ello, se pretende orientar la búsqueda de incidencias sustantivas en la atención de necesidades y beneficiar a grupos mayoritarios con algún tipo de vulnerabilidad (Arias-Odón, Cortés-Gutiérrez y Luna-Cuero, 2018; Méndez-Ochaita, 2022; UNESCO, 1995).

Dicha pertinencia puede ser de carácter académico (el desarrollo de la investigación en función con la naturaleza) o social (el propósito de las IES orientadas a la resolución de problemas), y ambas son sumamente esenciales como fines de la universidad (Izarra y Escobar, 2007). Lo anterior fortalece el compromiso social de las IES, donde la detección de problemas no sólo debe quedar en la fase de propuestas, sino que deben materializarse en su aplicación. Por tanto, las pertinencias académica y social pueden concebirse desde la perspectiva teórica, y debe existir coherencia entre las realizaciones concretas de los sistemas educativos y las necesidades de los sujetos sociales (Hernández y Rodríguez, 2015; Izarra y Escobar, 2007).

Ante esto, puede considerarse como punto medular para el incremento de las acciones impulsadas por las IES, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, promovida desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A través de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la componen, se establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad

económica, social y ambiental (CEPAL, 2018). Para el cumplimiento de esta Agenda se requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado, donde las IES son la instancia que puede unificar a estos actores para la implementación de los ODS; lo cual, en el plano nacional, se refleja en la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Gobierno de México, 2019; Presidencia de la República, 2019).

Es a través de una visión transformadora que la Agenda 2030 pretende poner al centro la igualdad y la dignidad de las personas, con miras de cambiar el estilo de desarrollo y promover el respeto al medioambiente (CEPAL, 2018). Lo anterior se torna ambicioso al faltar alrededor de seis años para que se cumpla la fecha propuesta, al no vislumbrar alcances significativos en las metas e indicadores. En cambio, las personas han vivido acontecimientos que afectan el modo de coexistencia en el planeta, como los efectos del cambio climático, así como problemas a la salud pública ocasionados por la pandemia por la Covid-19, la cual ha ocasionado el deceso de millones de personas en el mundo.

Esto pone a las IES como el ente en acción, más no como los principales responsables de estos efectos antropogénicos para afrontar los desafíos globales y realizar acciones de cambio, a través del currículum y los principios filosóficos, legales y educativos de las instituciones universitarias. En México, desde el sexenio 2018-2024, las políticas públicas se han enfocado en nuevos modos de organizar la formación e investigación en educación superior, en especial en los programas de posgrado, con el firme propósito de rendir cuentas en un contexto social (medición del impacto social e incidencia), donde la ciencia, la tecnología y la innovación tengan una retribución hacia la sociedad (CONAHCYT, 2021; LGMHCTI, 2023).

En el caso particular de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGRO), IES ubicada en el sureste mexicano, tiene como actividades sustentativas la investigación, la educación y la vinculación, impulsadas desde sus inicios hace 60 años. A principios de 2024, esta universidad contaba con 27 maestrías, seis doctorados y cinco especialidades acreditadas por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT); mientras que trece posgrados estaban en proceso de incorporación (siete maestrías, tres doctorados y tres especialidades) al Sistema Nacional de Posgrados (SNP) (UAGRO, s. f.).

Dentro de los posgrados de la UAGRO se encuentra la Maestría en Gestión para el Desarrollo Sustentable (MGDS), perteneciente al SNP del

CONAHCYT; la cual tiene como propósito formar profesionales que propongan alternativas de desarrollo sustentable, con la participación de los actores locales desde diversas perspectivas, las cuales son: equidad, calidad de vida y manejo adecuado de los recursos naturales (Centro de Gestión para el Desarrollo, 2022). La MGDS inició con la primera generación en 2015, justo en el año que se dio a conocer la Agenda 2030 durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible, también en 2015, en Nueva York, Estados Unidos de América (Biblioteca CEPAL, s. f.). Actualmente, han transitado 92 egresados, y 70% del núcleo académico forma parte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII).

Como parte de la misión y visión de la MGDS, destaca el impulso del desarrollo sustentable en la región, con el cuidado y conservación de sus recursos naturales, y atendiendo a los sectores sociales que viven en situaciones vulnerables (Centro de Gestión para el Desarrollo, 2022). Todo esto sucede a través de dos líneas de investigación e incidencia social (LIES): gestión para el desarrollo sustentable local y regional, y procesos sociocomunitarios para un desarrollo territorial inclusivo y justo.

Ambas están en concordancia con la visión institucional de la UAGRO, que ha planteado el compromiso para coadyuvar en la solución de desigualdades sociales y territoriales en el estado de Guerrero y en el país.

Por tanto, la MGDS propone, como parte de su estructura curricular, retos para generar, aplicar y difundir conocimiento científico y tecnológico innovador, que permita crear alternativas de desarrollo en localidades rurales y urbanas, mediante estrategias para la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y socioculturales, con atención a grupos con grandes carencias sociales y a través de la vinculación con diferentes sectores locales que lleven a la aplicación y divulgación de la ciencia, tecnología e innovación en áreas con mayor rezago social, preferentemente.

Cabe destacar que lo anterior está alineado con los fines del CONAHCYT, que señala que las pertinencias social y científica conforman sus nuevos criterios de evaluación en los posgrados, orientada hacia una retribución social, misma que intenta propiciar la estrecha colaboración con diversos sectores de la sociedad, con la finalidad de que, a través de la ciencia, pueda alcanzarse la justicia y la equidad (CONAHCYT, 2021).

Ante esto, ¿cómo definir la pertinencia social de los programas de posgrados profesionalizantes pertenecientes al SNP?, ¿qué vinculación tienen los ODS respecto a las características de los egresados de la MGDS, la población donde fueron aplicados estos trabajos de grado, el enfoque ambiental

empleado y las LIES de la maestría?, ¿por qué considerar los términos de referencia para la renovación y seguimiento de programas de posgrado del CONAHCYT para el análisis de los ODS y la pertinencia social de la MGDS?

Por tanto, el objetivo de esta investigación fue analizar los ODS de la Agenda 2030 con mayor presencia en los trabajos de grado realizados en la MGDS, a fin de relacionarlos con otras variables identificadas en este proceso, las cuales están estrechamente relacionadas con la pertinencia social del posgrado en los proyectos aplicados en el estado de Guerrero. El determinar la presencia de los ODS en la MGDS permite vislumbrar los alcances de este programa, no sólo por la pertinencia social de la maestría, sino en función de los términos de referencia para la renovación y seguimiento de programas de posgrado del CONAHCYT que orienten a su fortalecimiento con miras a consolidarse en el SNP y a la retribución de este a nivel regional y nacional.

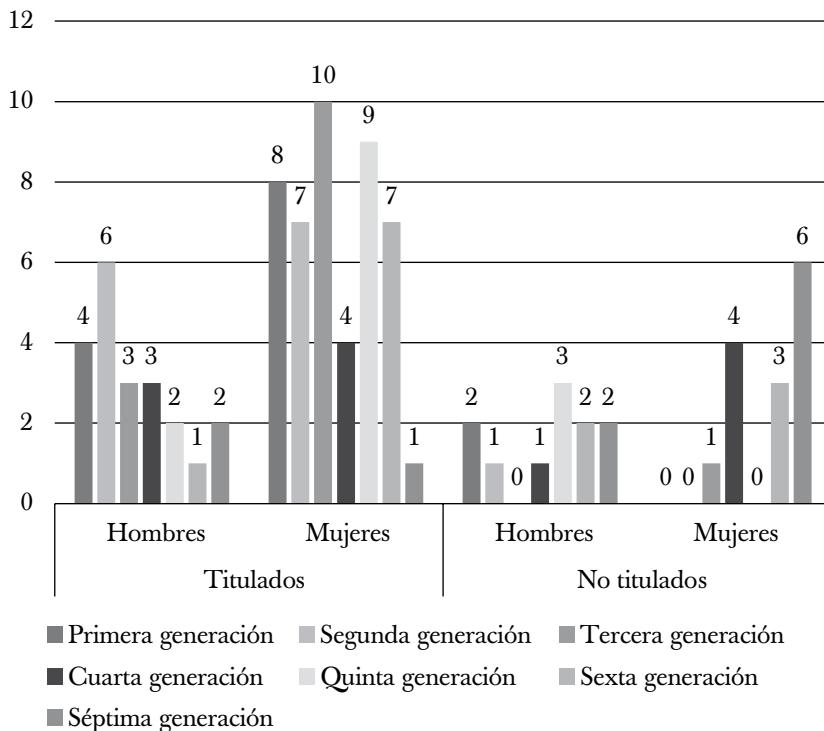
MATERIALES Y MÉTODOS

Desde un enfoque cualitativo, se realizó un estudio exploratorio de 67 tesis pertenecientes a la primeras siete generaciones (véase gráfica 1), como parte de nuestros sujetos de estudio, que hasta el 31 de mayo de 2023 se han presentado en la MGDS. Estos proyectos fueron desarrollados entre el 2015 y 2024. El periodo de revisión documental se hizo de febrero a abril de 2023 para considerar los trabajos de grado presentados por la séptima generación, la cual es la última generación actual de egresados.

A través del estudio exploratorio pudieron crearse categorías de análisis orientadas a la importancia social de los proyectos de maestría en el estado de Guerrero, encausados al desarrollo sustentable, mismos que conllevan al diseño de elementos teóricos surgidos a partir del marco conceptual utilizado, el cual permite considerar clasificaciones orientadas a generar un diálogo entre los autores (Hernández, Fernández y Baptista, 2014; Schefttini y Cortazzo, 2015).

Las variables analizadas en esta investigación fueron: la ubicación geográfica donde se desarrollaron los trabajos de grado, el enfoque ambiental del proyecto, los ODS reflejados en las tesis, las LIES y las palabras claves (cinco por documento). Toda esta información fue registrada en una hoja de cálculo en Microsoft Excel para categorizarla y sistematizar los datos para la presentación, análisis y discusión de los resultados.

Gráfica 1. Trabajos de grado de la MGDS desarrollados entre 2015 y 2024



Fuente: elaboración propia (2024).

Respecto a la ubicación espacial donde fueron desarrollados estos proyectos, se hizo un mapeo con el propósito de conocer los alcances de los trabajos de grado realizados en el estado de Guerrero. El enfoque ambiental de los proyectos se clasificó desde las perspectivas social, natural y económica, en las que sean consideradas las relaciones entre individuos como seres sociales y contexto, la preservación de la naturaleza, y la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer a generaciones futuras (Brundtland, 1987; Sauvé y Orellana, 2002; Vallaey, 2013). Los ODS, las LIES y palabras clave obtenidas de las tesis permiten determinar la trascendencia de estos proyectos en términos de investigación, así como la aplicación de las políticas públicas de esta maestría profesionalizante.

RESULTADOS

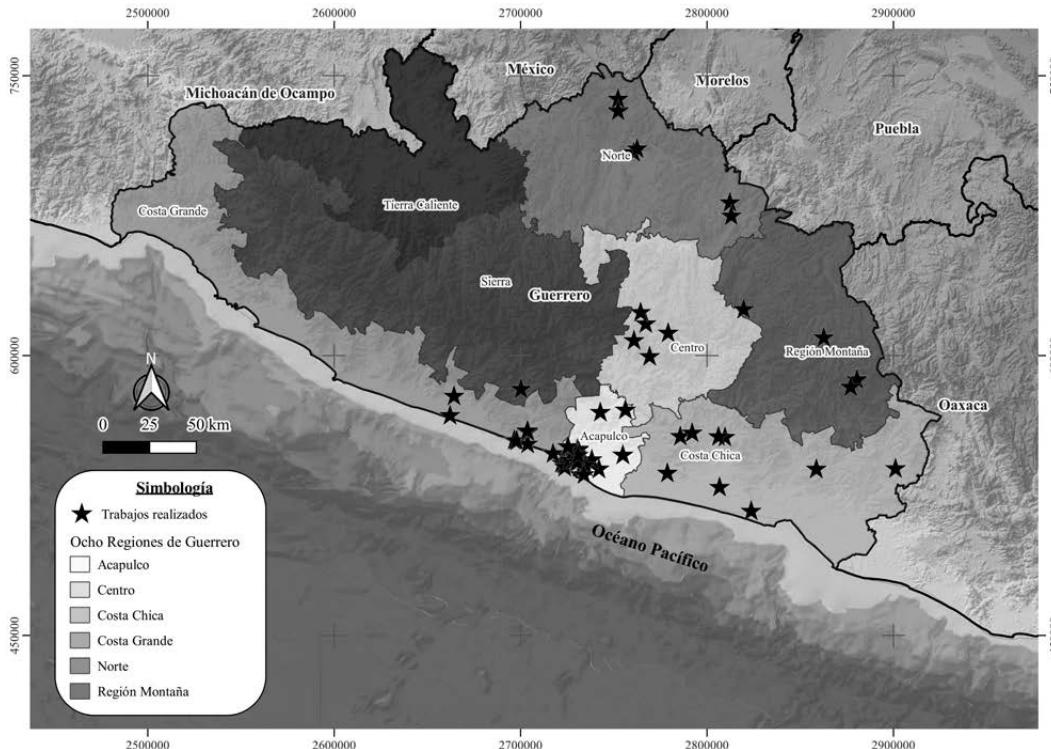
De un total de 92 egresados (60 mujeres y 32 hombres), sólo se han titulado 67 (46 mujeres y 21 hombres), quienes disertaron tesis que abordan el trabajo de grado desarrollado, lo cual corresponde a 72.83% de la eficiencia terminal del programa bajo los criterios del CONAHCYT (2021). Las primeras tres generaciones son donde la productividad de titulación muestra un promedio de 90%, mientras que la sexta y la séptima sólo reflejan una media en la obtención del grado académico de 44.4%. Dichos resultados obedecen, entre otras causantes, a las implicaciones que la Covid-19 generó en los maestrandentes y el desarrollo de sus proyectos (OMS, 2020).

La mayor cantidad de trabajos de grado realizados en la MGDS se ubica en la región de Acapulco con 35 proyectos, seguido de la Costa Chica con nueve, y siete trabajos de grado desarrollados en la Costa Grande, principalmente en Coyuca de Benítez (véase mapa 1). Una de las causantes de dichos alcances puede ser porque las instalaciones de la MGDS, perteneciente al Centro de Gestión del Desarrollo, están ubicadas en el municipio y puerto de Acapulco (también considerado como una de las ocho regiones del estado de Guerrero). También se aprecian proyectos desarrollados en la región de la montaña, la cual es una de las zonas con altos indicadores de marginación en el estado (CONEVAL, 2020).

Por otra parte, puede apreciarse que hay poca presencia de trabajos en la región de Tierra Caliente, la sierra, y en los municipios ubicados después de Coyuca de Benítez, en dirección al estado de Michoacán, en la Costa Grande. Ampliar la cobertura territorial en los trabajos de grado generados por la MGDS implica un desafío para el Centro de Gestión del Desarrollo, pues si bien los proyectos generados en este posgrado tienen presencia en cinco de las ocho regiones del estado de Guerrero, desarrollar proyectos en las regiones restantes implica un desafío no sólo en términos de ubicación geográfica para el monitoreo de los trabajos de grado, sino por los problemas de la inseguridad que impera con mayores índices en esas regiones, a diferencia de las zonas donde la MGDS ha mantenido presencia (Argüello-Cabrera, 2018; Hernández-Soc, 2019).

Respecto al enfoque del proyecto, el de carácter social se manifiesta en 50.5% de las tesis, mientras que el enfoque natural/ambiental cuenta con 32.32%, y el restante corresponde al aspecto económico. El enfoque social manifiesta mayor vinculación porque se pone en el centro a los actores sociales en búsqueda de resolver problemáticas que afecten a sus comuni-

Mapa 1. Ubicación de las tesis desarrolladas correspondiente a las siete generaciones egresadas de la MGDS



Fuente: elaboración propia (2024).

dades de origen. Si bien se desarrollaron trabajos como la conservación de áreas naturales protegidas o el proponer valor agregado a productos primarios, estos se hicieron bajo la premisa de atender las necesidades locales para buscar una armonía integral con su entorno natural y económico.

Para el caso de los ODS, fueron contabilizadas un total de 170 referencias, dando una media de 2.54 por tesis. Entre las más destacadas están aquellas que coinciden con el ODS 11 –sobre ciudades y comunidades sostenibles– con 20.59%, donde se discutieron propuestas sobre los impactos de los desastres naturales en los asentamientos humanos, atendiendo las necesidades de los pobladores en los territorios. Ejemplos de estas tesis son: *Plan de gestión participativo de riesgos asociados a deslizamientos y hundimientos en Taxco de Alarcón*; *Estrategia de intervención para fomentar la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades y empoderamiento de mujeres en Acapulco de Juárez, Guerrero*; *Reducción y mitigación de riesgo sísmico. El caso de la Unidad Habitacional El Coloso*; *Propuesta de una aplicación móvil a nivel local de prevención y reducción de riesgos de desastres para Protección Civil Acapulco*; *Propuesta participativa de acciones de prevención en zonas afectadas por inundaciones fluviales y mar de fondo, en Coyuca de Benítez, Guerrero, y Gestión de riesgo desde un enfoque participativo, propuesta de mejoramiento de albergues de emergencia en la periferia urbana de Acapulco*.

En la necesidad de trabajar para una reducción del impacto medioambiental en las ciudades hacia un urbanismo sostenible y espacios públicos seguros e inclusivos, se desarrollaron los proyectos: *Plan para la implementación de árboles solares en el Parque Papagayo de Acapulco, Guerrero*; *Plan de educación ambiental basado en el uso eficiente de energías alternativas en estudiantes de educación secundaria*; *El ecoturismo rural sustentable como vía de desarrollo local para el corredor Taxco-Iguala en el estado de Guerrero*; *Agroforestería como propuesta resiliente al cambio climático en la comunidad de Tépetixtlá, Coyuca de Benítez, Guerrero*; *Propuesta del Centro de Atención de Migrantes Indígenas en Tránsito por Acapulco*, así como la *Propuesta metodológica para el diagnóstico y atención integral de la inseguridad en la colonia Petaquillas de Acapulco, Guerrero, México*.

Sobre la discusión de una adecuada gestión del suministro de los recursos naturales y del tratamiento de los residuos generados están los siguientes trabajos: *Propuesta para mejorar el abastecimiento y la calidad del agua para uso doméstico en la Unidad Habitacional el Coloso con enfoque participativo*; *Estrategias participativas en atención a la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Unidad Habitacional El Coloso, Acapulco de Juárez, Guerrero*; *Propuesta de valorización de los residuos sólidos urbanos en la localidad de Hermenegildo Galeana, Acapulco, Guerrero*; *Plan de manejo de residuos sólidos sustentables de una granja por-*

cólica, además de propuestas integrales como *Estrategia inicial para un desarrollo sostenible en la periferia de Acapulco*.

Respecto a la preservación del patrimonio cultural en las ciudades se trabajó en proyectos como: *Plataforma alternativa cultural. Una herramienta para el desarrollo sustentable en Acapulco*; *Rediseño del Festival Cultural Fandango. De la cultura popular guerrerense a nuevos modelos de participación cultural*, y *Guerrero legendario, herramienta lúdica didáctica para fomentar el conocimiento de la diversidad cultural de Guerrero*.

El ODS 5 sobre igualdad de género cuenta con 14.12% de coincidencia, y se discutieron propuestas para generar condiciones que favorezcan el empoderamiento de las mujeres, a fin de que accedan a mejores condiciones de desarrollo, promoviendo sus procesos de organización. Los ejemplos son varios. Uno es *amiara: gestión por un desarrollo sustentable, con identidad y género*, donde las participantes eran mujeres indígenas y afromexicanas radicadas en Acapulco. Otros son *Estrategia de huerto comunitario sustentable para madres solteras y sus familias en Las Ánimas, municipio de Tecoanapa, Guerrero*, y *Proyecto comunitario con perspectiva de género: caso de la colonia Ignacio B. Ramírez en Tecoanapa, Guerrero*; ambos están enfocados desde la interseccionalidad de las mujeres rurales. Además, está *Producción sustentable de chile manzano con mujeres en dos comunidades de Taxco, Guerrero, México*, donde se atendieron las necesidades de fortalecimiento de liderazgo de productoras agrícolas; *Huerto medicinal comunitario con participación de mujeres en Cerro Gordo Viejo, municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero*, que contó con la organización y participación de sanadoras indígenas comunitarias; *Estrategia de intervención para fomentar la gestión del riesgo de desastres a través del desarrollo de capacidades y empoderamiento de mujeres en Acapulco de Juárez, Guerrero*, donde se trabajó con mujeres de colonias populares de la ciudad asentadas en zonas de riesgo; así como el *Proyecto con mujeres indígenas en Acapulco para la elaboración de jabón con aceite derivado de la preparación de alimentos*, donde se involucró a migrantes indígenas interesadas en diversificar su oferta de artesanías a los turistas.

Otras propuestas se construyeron con las mujeres indígenas desde sus comunidades, atendiendo la necesidad de generar recursos económicos y desarrollo de capacidades que les permitan enfrentar sus condiciones de desigualdad, como: *Producción y comercialización de prendas típica de vestir, con enfoque de innovación*; *Preservación de conocimientos ancestrales: confección de muñecas Na savi en Tototepec, Guerrero*; *La preservación de técnicas textiles sustentables en mujeres tejedoras de Xochistlahuaca, Guerrero*; *Alternativas de canales de comercialización para artesanas de Cochoapan, Zacualpan, y Plan de Pierna de Costa Chica de*

Guerrero. Además hay otros proyectos más orientados a fortalecer la convivencia comunitaria atendiendo prejuicios de género que obstaculizan el desarrollo de las mujeres y niñas, con: *Educación para la sustentabilidad desde la Carta de la Tierra: sensibilización a docentes en dos primarias bilingües interculturales del puerto de Acapulco*; *Modelo de participación por jóvenes nahuas de El Cascalote, municipio de Copalillo, Guerrero*, y *Manifestaciones del buen vivir desde el pueblo náhuatl de Copalillo, Guerrero*.

En cuanto a la violencia e inequidad de las mujeres en los espacios educativos, se trabajó con: *Propuesta para la atención de universitarias indígenas en riesgo de abandono escolar de la uagro*; *Violencia y perspectiva de género en el cetis 116, Acapulco, Guerrero*; *Prevención de violencia escolar en razón de género en la escuela primaria Aquiles*, y algunas acciones que pueden llevarse a cabo desde instituciones enfocadas a la atención de la violencia, como *Construcción de un modelo de intervención terapéutico para parejas en dinámica de violencia en Acapulco, Guerrero*.

El ODS 15 –sobre vida de ecosistemas terrestres– presenta 13.53% de participación en las tesis, donde se abonó a la necesidad de atender los ecosistemas terrestres con acciones para su conservación y restablecimiento, con: *Propuesta de gestión para el desarrollo de un área natural protegida en el Parque el Huixteco*, una zona que representa un espacio importante de convivencia ambiental para distintas comunidades de Guerrero; *Propuesta de reforestación en la localidad de La Concordia, municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero*, donde las acciones fueron discutidas e implementadas por los integrantes de la comunidad; *Soluciones basadas en la naturaleza en Coyuca de Benítez: aportes, desafíos y oportunidades*, donde se trabajó desde la coproducción con los integrantes de distintas comunidades en las acciones para el cuidado del ecosistema costero al que se sumaron las propuestas del *Plan para la conservación del manglar en la comunidad de El Carrizal Coyuca de Benítez, Guerrero*, y su continuidad con un *Plan de reforestación del manglar en la localidad de El Carrizal, municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero*.

Respecto al combate a la degradación en las periferias urbanas se propusieron: *Estrategia para desarrollar el cultivo de aloe vera (sábila) en el huerto familiar, como actividad económica, en la localidad de El Salto, municipio de Acapulco, Guerrero*; *Propuesta de organización de productores de cacao para la sustentabilidad y desarrollo local en Tepango, municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero*, donde se organizó a pobladores para buscar una alternativa de ingresos con beneficios ambientales; así como *La promoción de un diálogo intercultural de saberes en comunidades en transición a las ciudades, a fin de promover acciones de*

remediación ambiental; además de una *Propuesta de arraigo para artesanos de la localidad de Acahuizotla, Guerrero, ante la migración inducida ambientalmente*.

El ODS 12 –referente a producción y consumos responsables– figura en 10.59% de los trabajos referidos, como *Propuesta para fortalecer la producción de jamaica en pequeños agricultores de la Costa Chica de Guerrero*; *Propuesta para la incorporación de valor agregado a los productos apícolas de la comunidad de Petatlán, municipio de Atlixtac, Guerrero*; *Alimento alternativo para camarón blanco, Litopenaeus vannamei, utilizando insumos de origen vegetal y animal del estado de Guerrero*, al igual que la *Innovación en los procesos de producción de hortalizas en huertos familiares de traspatio en Xaltianguis, municipio de Acapulco, Guerrero*.

Los ODS que se incluyen con menor frecuencia son el ODS 2 –hambre cero– con 0.59%, donde se trabajó con proyectos para fortalecer la producción local de alimentos, a fin de que las comunidades tengan un mejor acceso a productos nutritivos, accesibles y seguros, lo que implicó el trabajo con grupos de productores en: *Percepción, actitudes y prácticas agrícolas en el marco de la sustentabilidad, en productores de mango del ejido de Boca de Arroyo, municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero*; *Propuesta de producción sustentable en sistemas agrícolas campesinos de Cuanacaxtitlán, Guerrero*; *Propuesta de organización y aprovechamiento de Agave cupreata para productores de mezcal en el ejido de Mochitlán, Guerrero, para la Certificación Agroecológica Participativa*, así como *Propuesta para una pesca artesanal sostenible en la localidad de La Barra de Coyuca, Guerrero*.

También se abordaron el ODS 7 –energía asequible y no contaminante–, con 0.88%, el ODS 13 –salud y bienestar– y el ODS 17 –alianzas para lograr los objetivos–, con 1.18% cada uno. Para determinar el o los ODS que figuran en cada proyecto, se revisó el resumen que contiene cada uno de estos, así como el objetivo de la investigación, palabras clave y las conclusiones. Posteriormente, fueron cotejados con los fines esperados en cada ODS, así como las metas de los objetivos e indicadores de estos, establecidos en la Agenda 2030 (CEPAL, 2018).

La penúltima variable –correspondiente a las LIES– infiere que 17 tesis reflejan trabajo bajo la línea de procesos sociocomunitarios para un desarrollo territorial inclusivo y justo (25.37%), mientras que la mayor parte de los proyectos fueron enfocados en la línea de gestión para el desarrollo sustentable local y regional (74.63%). Cabe destacar que, de acuerdo con la temática del trabajo de grado y los alcances de este, así como el comité asesor asignado al tesista, se determina la LIES a desarrollar. La LIES con mayor presencia “Plantea generar instrumentos que permitan concretar la adecuada gestión de los recursos naturales, asegurando resultados mediante

la aplicación de enfoques teóricos y metodologías pertinentes” (Centro de Gestión para el Desarrollo, 2022, p. 64). Esto se busca a través de la construcción y aplicación del conocimiento, a fin de atender, en entornos locales y regionales, problemáticas económicas, sociales y ambientales.

Respecto a la última variable, correspondiente a las palabras clave, estas fueron extraídas de las tesis, donde 106 palabras fueron consideradas de mayor relevancia, obtenidas del título del trabajo, así como del resumen y sus objetivos (véase diagrama 1). Dichos conceptos manifestaron un total de 335 repeticiones, destacando las palabras desarrollo (36), social (25), participación (19), mujeres (19) y organización (14). Toda esta información fue ingresada a una hoja de cálculo para determinar su frecuencia, posición y porcentaje, lo que permite determinar los alcances que tienen los trabajos de grado en función de la temática, así como la relación de las demás variables ya mencionadas en esta investigación.

Cada uno de los elementos ya descritos reflejan diversas relaciones entre sí, como el caso del total de graduados de la MGDS, donde dos de cada tres son mujeres (20% de ellas originarias de algún grupo étnico perteneciente al estado de Guerrero), lo que se vincula al programa con el ODS 5 –equidad de género– donde la MGDS pretende “formar profesionales que propongan alternativas de desarrollo sustentable que atiendan la desigualdad, desde las perspectivas: equidad, calidad de vida y manejo adecuado de los recursos naturales” (Centro de Gestión para el Desarrollo, 2022, p. 38). Lo anterior también está en concordancia con la Agenda 2030, que pone al centro la dignidad e igualdad de las personas para contribuir con la búsqueda de soluciones de problemas asociados al desarrollo local.

Discusión

El liderazgo social reflejado por la comunidad académica, egresados y estudiantes vigentes del Centro de Gestión para el Desarrollo destaca en la aplicación de los proyectos de grado realizados en los últimos nueve años para la búsqueda de solución de problemas en las principales zonas históricamente marginadas del estado de Guerrero, lo cual refleja la función sustantiva que tiene la UAGRO, como es el caso del trabajo realizado a través de la MGDS. Asimismo, este posgrado ha promovido espacios de inclusión de género, a través del ingreso a la matrícula de mujeres indígenas, mediante el Programa de Incorporación de Mujeres Indígenas en Posgrado para el

Diagrama 1. Nube de palabras de los conceptos más destacados en los trabajos de grado



Fuente: elaboración propia (2024).

Fortalecimiento Regional del Estado de Guerrero, cuyas beneficiarias son principalmente de orígenes mixtecos, amuzgos, náhuatl y tlapanecos; quienes han desarrollado sus proyectos de grado en la Costa Chica y la región de la Montaña Guerrerense (Dirección General de Posgrado e Investigación UAGRO, s. f.).

Aunado a lo anterior, en el ODS de mayor presencia en las tesis –ODS 11, sobre ciudades y comunidades sostenibles– sólo la cuarta parte de las mujeres tituladas identificaron, a diferencia de los hombres con 81%, que su trabajo de grado iba orientado al cumplimiento de este objetivo. El ODS 5 –equidad de género– estuvo presente como objetivo central en la tercera parte de las tesis elaboradas por mujeres, mientras que este ODS tuvo una presencia de 42% para el caso de los hombres, ya fuese como objetivo secundario o terciario. Por su parte, el ODS 15 –vida de ecosistemas terrestres– y el ODS 12 –producción y consumos responsables– tienen una proporción similar en función de la cantidad de tesis elaboradas por hombres y mujeres, al reflejarse en 50 y 34%, respectivamente, del total de trabajos revisados.

Lo expresado anteriormente conlleva a establecer nuevas visiones de corresponsabilidad donde se reconozcan y visibilicen los saberes y el trabajo de las mujeres; lo que en modo agregado puede llevar a un desarrollo humano sustentable más integrador, en igualdad para fomentar el desarrollo personal y las capacidades humanas, y donde es importante tener un amplio conocimiento de la situación de hombres y mujeres respecto a su relación con el medioambiente (Melero y Solís, 2012; Rico, 1998). Las

egresadas de la MGDS son el testimonio de la perseverancia y lucha para ser agentes de cambio en sus comunidades, al liderar proyectos sustentables que en un inicio eran impulsados principalmente por hombres. En sus trabajos de grado manifiestan la participación de diversos actores sociales locales en búsqueda de una conexión entre las relaciones del medioambiente y sustentabilidad con el género; lo cual se manifiesta con el ods 11, donde, a través de la coparticipación de la comunidad, se logra el aprovechamiento racional de los recursos para reducir la contaminación y la pobreza. Además, el ods 5 sirve de referencia para que el género sea considerado como la base fundamental para conseguir un entorno pacífico, próspero y sostenible, desde lo local, endógeno, social y territorial (CEPAL, 2018; Gómez-Gil 2018; Vázquez, 2009).

La Agenda 2030 no sólo debe estar orientada a la construcción de políticas públicas para problemas sociales, ambientales, económicos y culturales, sino que también deben plantearse mecanismos que permitan determinar la eficacia de la implementación de estas políticas. Por tanto, la disminución de la brecha de desigualdad y pobreza, así como privilegiar la soberanía alimentaria por sobre la seguridad alimentaria, y los temas acerca del cuidado del medioambiente, deben concebirse desde una dimensión ambiental, social, económica y cultural (Quintero-Romero, 2023; Tassara y Cecchini, 2016).

Respecto a la cuestión ambiental, “son ahora el meollo de los esfuerzos de la agenda pos2015, en la cual once de los nuevos 17 temas están directamente relacionados con el medioambiente y la sustentabilidad del planeta” (Lucatello, 2016, p. 31). Los cuatro ods (5, 11, 12 y 15) que más destacan en las tesis de maestría, sin duda están estrechamente relacionados no sólo desde la visión medioambiental y sustentable, sino también desde una perspectiva socioambiental donde las mujeres han desempeñado un papel destacado para hacer frente a estas problemáticas.

Por tanto, el estudiar el medioambiente no implica sólo considerar cuestiones de carácter natural, también debe concebirse desde una perspectiva económica y social. Con ello, tanto docentes como estudiantes del posgrado tienen una visión amplia para enfrentar los problemas que ocurrán en su entorno; esto gracias a la formación curricular que les orienta a definir y gestionar mejoras ante las situaciones problemáticas que identifiquen (Frágoso, Santos y Aguiar, 2017; Reyes-Barrera y Velázquez-Cigarroa, 2022).

Para esto, se reitera la importancia de que la función sustantiva de la educación superior sea reflejada en sus programas académicos para lograr así una incidencia social destacada. Para el caso de la MGDS, existe

un esfuerzo constante de vincular los contenidos curriculares y las LIES con las problemáticas de mayor relevancia en el entorno regional para que este posgrado incida en el contexto local. Por tal motivo, “los posgrados deben ser valorados y reconocidos por su capacidad de incidencia y aporte científico, al contribuir significativamente al cambio de paradigmas y la solución de los problemas complejos que enfrenta el país” (CONAHCYT, 2021, p. 8).

En complemento a lo anterior, la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación señala que debe garantizarse el derecho humano a la ciencia, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, donde las personas gocen de los beneficios de esta (LGMHCTI, 2023). Por tanto, los programas pertenecientes al SNP del CONAHCYT tienen una labor desafiante para dar cumplimiento a estas políticas públicas, y quienes integran la comunidad académica de los posgrados y los actores sociales serán actores preponderantes para los fines establecidos en esta ley. En el caso de la MGDS, es a través de las LIES que se determina la orientación de los trabajos de grado y los alcances de esta. La LIES con mayor presencia en los proyectos de tesis revisados –Gestión para el desarrollo sustentable local y regional– manifiestan las fortalezas de este posgrado respecto a la gestión social y humana, lo cual se refleja en las palabras clave con mayor presencia en los trabajos de grado: desarrollo, social, participación, mujeres y organización.

No obstante, en el plan y programa de estudios de la MGDS debe considerarse la reestructuración de las dos LIES existentes para precisar sus similitudes, diferencias y la relevancia de esto, con el afán de evitar confusiones o pretender lograr ambas líneas de investigación sin obtener resultados concretos.

Una de las fortalezas de la MGDS es su estrecha vinculación territorial a través de los trabajos de grado que realizan los maestrantes con el acompañamiento de los directores de tesis (integrantes del nucleo académico) y quienes integran los comités tutorales, conformados por el núcleo académico del programa, docentes colaboradores de la UAGRO, investigadores en estancias posdoctorales y profesores visitantes. Derivado de dicha vinculación, los trabajos de tesis manifiestan una gran presencia metodológica de investigación acción participativa (IAP), donde se parte del supuesto de que los integrantes de la comunidad deberán participar activamente en todo el proceso, a partir de la vida cotidiana y el contexto en el cual se habita (Fals-Borda, 2009).

Lo anterior se refleja en los proyectos de grado de los estudiantes de la MGDS, a través de la pertinencia social en las comunidades rurales y periurbanas en Guerrero, donde las IES adquieren relevancia en la aplicación de diversas alternativas que respondan a problemáticas socioambientales. Por tanto, los programas de posgrado como esta maestría, orientada a la gestión del Desarrollo Sustentable, buscan incidir en el abordaje de las desigualdades sociales (Izarra y Escobar, 2007).

Finalmente, los proyectos comunitarios realizados por la MGDS deben fortalecer sus procesos en el diseño, conducción y evaluación; lo cual permitirá tener mayores alcances regionales, posicionándose en las comunidades donde tiene más presencia, y abriendo nuevos espacios en los lugares con nula presencia (Velázquez-Cigarroa, 2022). Considerar los ODS de la Agenda 2030 permite identificar parámetros para determinar los alcances de los proyectos de maestría, así como cimentar acuerdos y lazos de cooperación con los actores sociales para propiciar prácticas sustentables con el medioambiente y la generación de hábitos saludables con los involucrados; con el firme propósito de asumir una responsabilidad socioambiental y, a su vez, un sentido de pertenencia.

CONCLUSIONES

Ante el panorama actual, la búsqueda de un bien común, articulando la pertinencia social, podrá dar resultados sólo a través de la implementación de los planes y programas acordes con la dimensión ambiental que mantengan un ejercicio de evaluación integral constante, orientándose a la incidencia de los procesos de bienestar en las comunidades, mediante la generación de conocimiento situado. En este sentido, el trabajo realizado por el profesorado de la MGDS, a través de los proyectos de grado realizados con maestrandes y, en su momento, egresados, promueve el ejercicio de prácticas que favorecen al medioambiente e impulsan acciones en territorios específicos, atendiendo las demandas y propuestas de las comunidades. El vínculo entre las localidades, comunidad escolar y la universidad se verá fortalecido para hacer frente a la situación que afecta a nivel global, bajo la premisa de que es compromiso de todos los involucrados asumir una responsabilidad ambiental y un sentido de pertenencia, hacia una construcción compartida de conocimientos.

Es tarea impostergable desarrollar propuestas alternativas con una función socioambiental orientadas a proponer y actuar. En la lógica de

la propuesta participativa es necesario apoyarse en la investigación, la reflexión, el análisis y en acciones concretas de participación, haciendo frente a la problemática ambiental. Desde una perspectiva compatible y cognitiva, la pertinencia social del posgrado debe ser un elemento fundamental en el cuidado del medioambiente local, con actividades productivas sustentables. La Agenda 2030 debe ser el camino que lleve a reflexionar, desde el paradigma de la sustentabilidad, las alternativas de educación ambiental desde la comunidad, generando la coparticipación y coproducción del conocimiento con los actores sociales locales, a través de la preventión y saneamiento ambiental crítico-propositivo, con el trabajo dirigido y acompañado de los estudiantes.

El CONAHCYT tiene un gran desafío en ser el medio que impulse, construya y supervise los alcances en materia de políticas públicas en torno a la pertinencia social de sus posgrados, estableciendo parámetros que permitan articular los ODS, no sólo para sus alcances en los programas profesionalizantes y de investigación, sino también considerando a la Agenda 2030 como una propuesta conciliatoria, sujeta a debate, para que sea la herramienta para construir sociedades justas e inclusivas.

El documento que tiene los términos de referencia para la renovación y seguimiento de programas de posgrado del CONAHCYT debe considerar las experiencias y alcances del trabajo realizado en las maestrías, doctorados y especialidades para el fortalecimiento de sus respectivos programas y el mejoramiento de los mecanismos de evaluación; a fin de determinar sus alcances, considerando la ciencia básica y de frontera, la inter, multi y transdisciplina, la incidencia y la colaboración con los sectores de la sociedad, el desarrollo tecnológico, la innovación social y el acceso universal al conocimiento.

LISTA DE REFERENCIAS

- Argüello-Cabrera, L. (2018). Violencia política e impunidad en Atoyac de Álvarez, Guerrero. El difícil procesamiento social de un pasado contrainsurgente (2000-2014). *Secuencia*, 102, 257-284.
- Arias-Odón, F. G., Cortés-Gutiérrez, A. y Luna-Cuero, O. (2018). Pertinencia social de la investigación educativa. Concepto e indicadores. *Areté. Revista Digital del Doctorado en Educación de la Universidad Central de Venezuela*, 4(7), 41-54. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6833694>

- Biblioteca CEPAL (s. f.). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Plataforma Regional de Conocimiento. <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=447204&p=6366258#:~:text=Esta%20agenda%20fue%20aprobada%20por,del%202015%20en%20Nueva%20York>.
- Brundtland, G. (1987). *El desarrollo sostenible. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://desarrollosostenible.wordpress.com/2006/09/27/informe-brundtland>
- Centro de Gestión para el Desarrollo (2022). Plan de Estudios. MGDS-UAGRO. <https://mgdesarrollosustentable.uagro.mx/html/planEstudios.html>
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3). Santiago: CEPAL.
- CONEVAL [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social] (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020. Guerrero*. México: CONEVAL. <https://bit.ly/3Z1O7eM>
- CONAHCYT [Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías] (2021). *Programa Nacional de Posgrados de Calidad. Términos de referencia para la renovación y seguimiento de programas de posgrado. Versión 8*. CONAHCYT.
- Dirección General de Posgrado e Investigación UAGRO (s. f.). *Programa de incorporación de mujeres indígenas a posgrados-Guerrero*. UAGRO.
- Fals-Borda, O. (2009). La investigación acción en convergencias disciplinarias. *Revista Paca*, 1, 7-21. <https://doi.org/10.25054/2027257X.2194>
- Fragoso, A. J., Santos, I. y Aguiar, E. (2017). La educación ambiental para el desarrollo sostenible desde un enfoque ecosistémico. *VARONA. Revista Científico-Metodológica*, edición especial, mayo-agosto, 1-10. <https://n9.cl/af3nma>
- Gobierno de México (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Gobierno de México.
- Gómez-Gil, C. (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods): una revisión crítica. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 140, 107-118. https://www.cvongd.org/ficheros/documentos/ods_revision_critica_carlos_gomez_gil.pdf
- Hernández, J. M. y Rodríguez, J. (2015). La pertinencia de la educación desde la perspectiva de los estudiantes en una universidad pública mexicana. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 6(1), 33-51. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-93042015000100003&script=sci_abstract
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6a. ed.). México: Mc Graw Hill Education.

- Hernández-Soc, A. P. (2019). De Tierra Caliente a la Sierra y Costa Chica de Guerrero: desplazamiento interno forzado. *Cultura y representaciones sociales*, 14(27), 143-182. <https://doi.org/10.28965/2019-27-05>
- Izarra, D. y Escobar, F. (2007). Pertinencia de la investigación en los estudios de postgrado de la UPEL-IMPM. *Investigación y Postgrado* 22(2), 147-163. <https://n9.cl/gxl7a>
- LGMHCTI [Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación] (8 de mayo, 2023). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMHCTI.pdf>
- Lucatello, S. (2016). La eficacia de la ayuda y el medioambiente: estado del arte y análisis de las corrientes de la literatura global. En G. Sosa Nuñez y S. Lucatello (coords.). *La eficacia de la cooperación internacional para el medioambiente. Dimensiones y alcances en México* (pp. 15-32). México: Instituto Mora.
- Melero Aguilar, N. y Solís Esparrallagas, C. (2012). Género y medioambiente. El desafío de educar hacia una dimensión humana del desarrollo sustentable. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 8(2), 235-250. http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2226-40002012000200007
- Méndez-Ochaita, M. F. (2022). Pertinencia e incidencia social de las investigaciones de tesis de un posgrado profesional en desarrollo en México. *CIENCIA Ergosum*, 30(2). <https://ciencia1ergosum.uaemex.mx/article/view/17160>
- OMS [Organización Mundial de la Salud] (2020). *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (Covid-19)*. OMS. <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>
- Presidencia de la República (2019). *Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México*. México: Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República.
- Reyes-Barrera, D. M. y Velázquez-Cigarroa, E. (2022). Percepción ambiental de estudiantes de la Universidad de Guanajuato. Hacia una ambientalización curricular integral. *Revista Electrónica en Educación y Pedagogía*, 6(11), 115-130. <https://doi.org/10.15658/rev.electron.educ.pedagog22.11061109>
- Rico, M. N. (1998). *Género, medioambiente y sustentabilidad del desarrollo*. Serie Mujeres y Desarrollo 25. Santiago: CEPAL.
- Sauvé, L. y Orellana, I. (2002). La formación continua de profesores en educación ambiental: la propuesta de EDAMAZ. *Tópicos en Educación Ambiental*, 4(10), 50-62. <https://bit.ly/3Xfn4vy>
- Schettini, P. y Cortazzo, I. (2015). *Ánalisis de datos cualitativos en la investigación social*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

- Quintero-Romero, D. M. (2023). Educación ambiental y sustentabilidad. Elementos necesarios para el desarrollo. *Revista Electrónica en Educación y Pedagogía*, 7(13), 9-13.
- Tassara, C. y Cecchini, S. (2016). Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible: retos de igualdad para América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 44, 107-144. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/009-tassara.pdf>
- UAGRO [Universidad Autónoma de Guerrero]. (s. f.). Posgrados de la uagro. <https://uagro.mx/educacion/index.php/progrados>
- UNESCO [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura] (1995). *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098992_spa
- Vallaeys, F. (2013). *La responsabilidad social de la Universidad*. PALESTRA: Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/11974>
- Velázquez-Cigarroa, E. (2022). Editorial: post-pandemia y educación. Proyectos comunitarios impulsados en la maestría en gestión para el desarrollo sustentable. *Revista Electrónica en Educación y Pedagogía*, 6(10), 10-13. doi: <https://doi.org/10.15658/rev.electron.educ.pedagog22.04061001>
- Vázquez Barquero, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Revista Apuntes CENES*, xxviii(47), 117-132. <https://www.redalyc.org/pdf/4795/479549575007.pdf>

LA PRECARIZACIÓN LABORAL DE LAS JUVENTUDES EN LAS INDUSTRIAS CREATIVAS EN TIJUANA, BAJA CALIFORNIA: PANORAMA RECIENTE DESDE LA MIRADA DE LOS ACTORES ESTRATÉGICOS

Yair Candelario Hernández Peña
y Rocio Nirari Arredondo Botello

INTRODUCCIÓN

Este capítulo es producto del proyecto de intervención Fomento a las Industrias Creativas y Culturales en la Región Metropolitana de Tijuana de 2023-2024 (hasta el mes de abril), que tiene como objetivo principal fortalecer el ecosistema de la economía creativa en dicha región, para lo cual se divide en tres objetivos específicos: 1) cohesionar a los actores estratégicos de la región; 2) acelerar negocios creativos con potencial y, 3) implementar una campaña de comunicación de historias de éxito de creativas y creativos.

El proyecto se encuentra en su segundo año de implementación y es financiado por el Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE). El primer año de implementación (2022) estuvo concentrado en realizar un mapeo y diagnóstico preciso sobre las industrias culturales y creativas, con la finalidad de caracterizar al sector y sus subsectores; sobre todo, conocer la inserción laboral de las personas jóvenes y de las mujeres. Esta primera fase de implementación del proyecto estuvo a cargo de la organización de la sociedad civil Tijuana Innovadora. Respecto al segundo periodo (2023-2024), la realización de la segunda fase corrió a cargo de CETYS Universidad, campus Tijuana.

En particular, esta investigación y sus resultados se focalizan en el objetivo específico correspondiente a la cohesión de los actores estratégicos de las industrias culturales y creativas de la región metropolitana de Tijuana. Para ello, durante los dos años de implementación se identificaron algunos actores estratégicos y se les invitó a formar parte del Grupo de

Cohesión y Análisis de las Industrias Culturales y Creativas. Dicho grupo integró a instituciones de gobierno y académicas, la sociedad civil organizada y algunos negocios creativos.

El Grupo se reúne de manera mensual para analizar los problemas que tiene el ecosistema creativo de Tijuana. Dentro de estos, la precariedad laboral de las y los creativos salta como problema mayor derivado de varios ejercicios participativos e investigativos utilizados. De entre estos, destaca el propio diagnóstico derivado del primer año de implementación, así como sondeos y encuestas virtuales aplicadas a integrantes del grupo, aunado a mesas de trabajo de diagnósticos participativos para construir un árbol de problemas para conocer las causas y los efectos de contar con un alto número de personas jóvenes creativas en la precariedad laboral.

Es entonces que esta investigación tiene como objetivo principal compartir un panorama contextual desde la visión de los actores estratégicos del ecosistema creativo de la región metropolitana de Tijuana sobre la precariedad laboral de las juventudes insertas en el mercado de trabajo de las industrias culturales y creativas a nivel municipal. Para ello, se han utilizado algunos instrumentos de investigación que permiten recolectar información en torno a este problema. Algunas de las preguntas de investigación son: ¿cuáles son los retos actuales que enfrentan las juventudes tijuanenses para insertarse al mercado laboral creativo en la región? y ¿qué proponen los actores estratégicos del ecosistema creativo para hacer frente a los retos?

Cabe mencionar que se entiende por industrias creativas aquellas actividades que tienen su origen en la creatividad individual y que requieren habilidades y talento para potencializar la riqueza y la creación de empleos a través de la propiedad intelectual (Sánchez-Jofras y Kuri-Alonso, 2020). También se encuentran las actividades encaminadas a crear, producir y/o distribuir bienes y servicios creativos, así como la incorporación de bienes y servicios creativos a otros sectores de la economía (Dervojeda et al., 2013).

En la actualidad existen pocos estudios a nivel local –Tijuana– que documenten y muestren la contribución de las actividades culturales y creativas al crecimiento económico de la región. Asimismo, no se sabe cuál es la contribución de las juventudes a este sector, tampoco se conoce cómo participan las y los jóvenes, y qué apoyos existen para incentivar la participación de este sector de la población.

Además, esta investigación es coherente y contribuye con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ods) 8, relativo a “Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”, en

particular con sus metas 8.3, que pretende “Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, así como fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”, y 8.5, que dice: “De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”. También se vincula con el ODS 17: “Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, con su meta 17.1: “Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole” (ONU, 2015).

Este documento está integrado por cinco secciones, en la primera se comparte un panorama de la economía creativa en Baja California con énfasis en Tijuana; en la segunda se revisa el estado del arte y la literatura al respecto; en la tercera sección se expone la ruta metodológica implementada para recoger las voces, opiniones y propuestas de los actores estratégicos; en la cuarta sección se enuncian los principales hallazgos y las propuestas para hacer frente al problema de la precariedad laboral que viven las juventudes en las industrias culturales y creativas (ICC), y en la última parte se presenta una reflexión a manera de cierre.

PANORAMA DE LA ECONOMÍA CREATIVA EN BAJA CALIFORNIA CON ÉNFASIS EN TIJUANA

El sector cultural desempeña un papel fundamental en el desarrollo económico, trascendiendo su mera contribución artística. La importancia de las industrias creativas radica en su capacidad para generar empleo, atraer inversiones e impulsar procesos de innovación que fomentan el crecimiento económico. De acuerdo con datos de la Cuenta Satélite de la Cultura de México estimada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2023), se calcula que, en 2022, a nivel nacional el sector cultural aportó 815 902 millones de pesos a precios corrientes a la economía del país, representando una participación cultural en el Producto Interno Bruto (PIB) de 2.9%. Para el caso de Baja California para ese mismo año, la

contribución económica del sector cultural fue de 22 340 millones de pesos, lo cual equivale a 2.9% del PIB estatal.

Aunque se reconoce la importancia de este sector en la economía, se ha presentado una caída en su aportación a la economía tanto nacional como estatal, disminuyendo de 3.9 a 2.9% a nivel nacional y de 4.2 a 2.1% en Baja California durante el periodo 2008-2022 (véase gráfica 1).

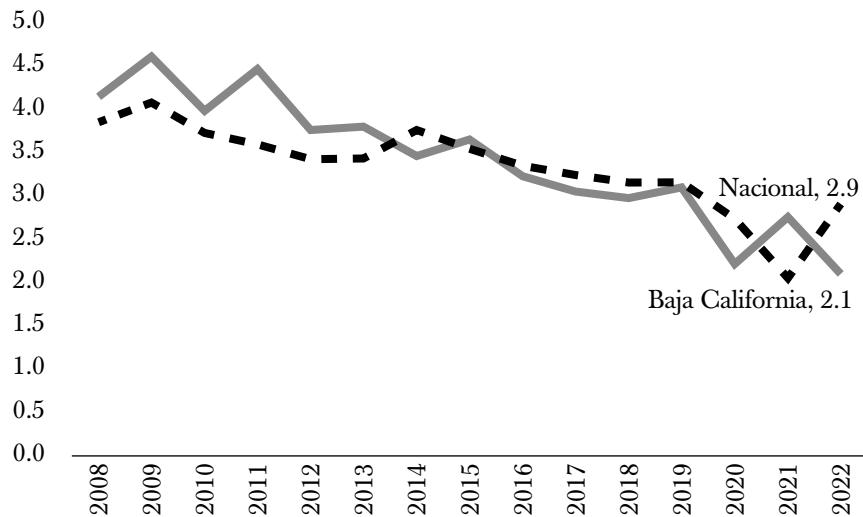
En Baja California el subsector que más aportó al PIB cultural de la entidad fue el de medios audiovisuales con 30.5%, seguido de música y conciertos con 15.4%, y de contenidos digitales e internet con 13.9% (véase gráfica 2). Es importante mencionar que esta distribución se distingue de la que acontece a nivel nacional, ya que el subsector de artesanías es el que más aporta al PIB cultural nacional.

Respecto al empleo en el sector cultural en Baja California, el Programa Sectorial de Cultura 2022-2027 del gobierno del estado indica que en 2021 había 56 912 personas trabajando en este sector, representando 3.3% del total de ocupación en la entidad, de las cuales 27.4% eran mujeres. Además, menciona que en ese mismo año había en la entidad un total de 2 744 establecimientos dedicados a la cultura, lo cual equivale a 2.2% del total de establecimientos en la región. Cabe destacar que Tijuana es el municipio con más establecimientos relacionados con la cultura, con 49 de cada 100 ubicados en esta ciudad, siendo el diseño y los servicios creativos las actividades predominantes.

En ese sentido, según datos del INEGI (2019), los establecimientos creativos en Tijuana emplean alrededor de 71 511 personas, lo cual supone 12.2% de la estimación de empleo en la totalidad de la economía local. Dada la ubicación geográfica de la ciudad, siendo vecina del estado de California, Estados Unidos, se facilita establecer vínculos y generar cadenas de valor con una de las industrias creativas más importantes del mundo. 15% de los empleos que se generan en California corresponden a este tipo de industrias, además de que el valor de las industrias creativas genera anualmente más de 650 000 millones de dólares anuales (Tijuana Innovadora, 2022).

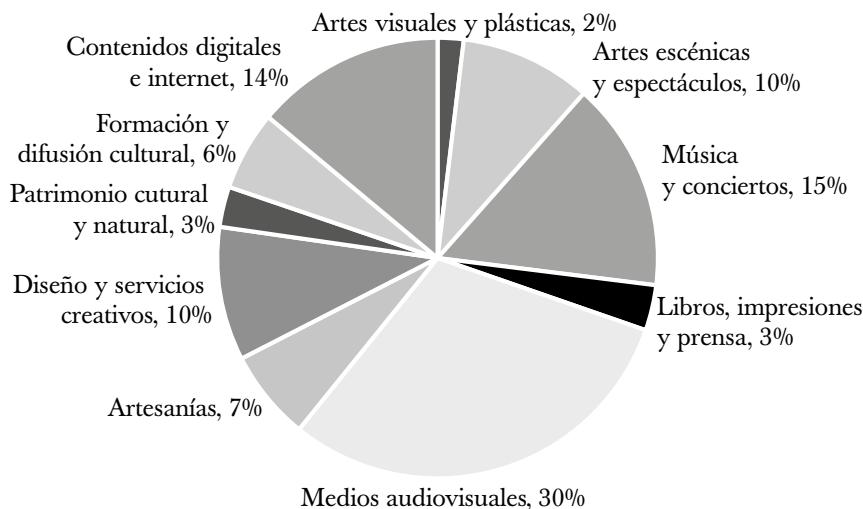
A partir de los resultados del documento “Creación México: promoviendo una cultura democrática abordando la inseguridad ciudadana, fomentando el emprendimiento juvenil y la participación ciudadana” elaborado por Tijuana Innovadora (2022) y CIPE, se identificaron las condiciones laborales y los principales retos de las personas empleadas en este sector. Como se mencionó anteriormente, Tijuana es el municipio con mayor cantidad de establecimientos dedicados al sector cultural. En ese sentido,

Gráfica 1. Evolución de la contribución del sector cultural al PIB (2008-2022)



Fuente: elaboración de Rocio Nirari Arredondo Botello (2024), con datos del INEGI (2023).

Gráfica 2. Distribución porcentual del PIB cultural por subsector, 2022



Fuente: elaboración de Rocio Nirari Arredondo Botello (2024), con datos del INEGI (2023).

las remuneraciones totales de este sector equivalen a 8.4% de las remuneraciones totales del municipio (INEGI, 2019). Dentro de las características encontradas de las personas ocupadas en este sector se encontró que existe una sobrerepresentación de mujeres ocupadas en las ICC, representando 40.3% del personal ocupado total, concentrándose en los subsectores de artesanías, medios digitales y arquitectura (Tijuana Innovadora, 2022).

Se destacó la diversidad del sector al revelar que 53.95% de las personas encuestadas en el estudio se dedica a actividades económicas como profesionales independientes, mientras que 46.05% lo hace como empresa. Además, el personal ocupado en las ICC se concentra principalmente en el rango de edad de 25 a 35 años, seguido por el grupo de 35 a 44 años. En cuanto al tipo de contratación, 60% trabaja tiempo completo, 26.7% son independientes o trabajadores por cuenta propia, y 13.3% son voluntarios no remunerados o practicantes (Tijuana Innovadora, 2022).

Dentro de dicho estudio se realizaron encuestas específicamente a personas jóvenes de entre quince y 29 años que se desempeñan en las ICC en la ciudad de Tijuana. Del total, 52.5% se identificó como mujeres, 40.3% como hombres y el resto como no binarios. Respecto al área de formación profesional, las tres áreas más predominantes fueron ingeniería civil, arquitectura o diseño (45.71%), seguido de educación artística o música (22.86%), ingeniería industrial, procesos y manufactura (6.67%), entre otras. En relación con sus condiciones laborales, se muestra que la mayoría no cuenta con ninguna prestación (57.14%), mientras que sólo 38.10% cuenta con seguro médico, 8.57% con seguro de vida, 9.52% con fondo de ahorro, 8.57% tiene afores y 1.90% tiene cuentas e inversiones (Tijuana Innovadora, 2022).

Entre los principales retos encontrados para las juventudes en las ICC de Tijuana, se señala que existe un desfase entre los programas educativos universitarios y la cadena de valor de la industria. La educación se enfoca en desarrollar talento creativo, dejando de lado áreas como administración y negocios, lo que dificulta que los jóvenes visualicen el potencial económico de sus profesiones y perciban a las ICC como actividades informales. Además, el tamaño y diversidad del sector complican la inserción laboral, destacando la necesidad de formar asociaciones profesionales para apoyar a estudiantes y egresados. Los recortes presupuestales y el acceso limitado a recursos también perjudican a las juventudes y a la economía creativa en general. Las inquietudes de las y los jóvenes se agravan por una economía global que prioriza el enfoque utilitario sobre el cultural y humanista, y la

orientación de Tijuana hacia la industria maquiladora desplaza a las industrias creativas a un segundo plano (Tijuana Innovadora, 2022).

ESTADO DEL ARTE Y REVISIÓN DE LA LITERATURA PARA EL ENTENDIMIENTO DE LOS ECOSISTEMAS CREENCIOS Y SUS ACTORES

Las ICC han experimentado un crecimiento significativo en las últimas décadas, convirtiéndose en un campo de gran interés para la inserción laboral de las personas jóvenes. Este crecimiento se aprecia en el aparente aumento de la oferta de empleos en áreas como el diseño, la música, el cine, la moda, los medios digitales, las artes escénicas, la arquitectura, la publicidad, la comercialización de arte y antigüedades, la fotografía, el desarrollo de software y videojuegos. Sin embargo, muchos de estos empleos han estado caracterizados por la precariedad laboral –es decir salarios bajos, inestabilidad laboral, jornadas laborales extenuantes–, por ser poco seguros y carentes de derechos laborales.

El imaginario colectivo acerca del trabajo creativo como un trabajo ideal ha influido en que ciertas áreas sean atractivas para la empleabilidad juvenil; sin embargo, bajo esta figura de trabajo ideal se legitiman (y oculan) la precariedad y la inestabilidad laboral (Oliva, 2022). No obstante, pese a todo lo que ya se sabe sobre que las industrias creativas suelen ser un sector precarizado, este es heterogéneo. Oksanen et al. (2018) afirman que las industrias creativas suelen emplear a personas de una enorme variedad de ocupaciones creativas, desde desarrolladores de software hasta curadores de museos, por lo que existe una brecha de habilidades dentro del mismo sector; conjuntamente, cada vez se requieren más habilidades complementarias, incluso existe una demanda creciente de exigencia en las habilidades tecnológicas digitales en ocupaciones creativas. Ello conlleva a diferencias salariales entre los grupos creativos.

Reafirmando estas ideas para el caso de México, Arce, González y González (2023) estiman un análisis de clúster para los trabajadores creativos, concentrándolos en cuatro grupos a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para el tercer trimestre de 2020. Encontrando que 61% eran trabajadores en organizaciones grandes y con prestaciones laborales con un ingreso mensual promedio de 7 700.24 pesos, mientras que el resto se concentraba en tres grupos con distintos niveles

de precariedad, incluyendo a trabajadores independientes, empleadores y subordinados remunerados con ingresos promedio mensuales inferiores a los 6 624.73 pesos.

Incluso, Valdivia y Rodríguez (2019) encuentran que existe un premio salarial creativo, proveniente de estar involucrado en este sector. Asimismo, mencionan que los ingresos laborales de la economía creativa son superiores respecto del resto de la economía en más de 10% durante el periodo de 2005 a 2017. No obstante, ello no exime a este sector de las dinámicas de precariedad ya mencionadas, además de que estos resultados se encuentran principalmente relacionados con la pérdida del poder explicativo de las variables tradicionales del capital humano. Este panorama refleja la complejidad y la heterogeneidad del sector creativo en cuanto a las condiciones laborales.

En ese sentido, uno de los abordajes emergentes que está teniendo mucho eco para abordar el desarrollo y futuro de las industrias creativas es la implementación del concepto “ecosistema” en relación con los sectores culturales y creativos. “Ha habido un uso creciente del lenguaje ecológico en relación con los sectores cultural y creativo tanto en la investigación como en la formulación de políticas” (Bernard, Comunian y Gross, 2022, p. 337).

Aunque el estudio de los ecosistemas culturales y creativos es un campo de investigación emergente (Bernard, Comunian y Gross, 2022), existe evidencia de que el fortalecimiento de estos ecosistemas puede conllevar a mejorar el entorno de desarrollo de los trabajadores de las ICC. Imanto, Prijadi y Kusumastuti (2019) definen como ecosistema de innovación a la colaboración entre pequeñas y medianas empresas (Pymes), instituciones de educación e investigación, gobierno y redes comunitarias para desarrollar capacidades de innovación. En su estudio proponen un modelo de ecosistema de innovación abierta para analizar el desarrollo de las capacidades de innovación de las Pymes en la industria creativa en Bandung, Indonesia.

Por su parte, Oksanen et al. (2018) definen como un ecosistema creativo a “una comunidad de actores conectados, pero dispares, que interactúan dentro de un entorno y entre sí” (p. 12). Conjuntamente, señalan que los ecosistemas de economía creativa pueden operar desde distintos espacios y sectores; es decir, puede haber un ecosistema creativo de un solo sector, como la industria cinematográfica, y desarrollarse en una sola ciudad o región; no obstante, estos se suponen entre sí con otros sectores. Oksanen et al. (2018) evalúan tres casos de estudio para Reino Unido, Países Bajos

y Corea del Sur, encontrando que el desarrollo del ecosistema, a través de iniciativas de asociación público-privadas, podrían ofrecer una plataforma para la colaboración intersectorial y para conectar centros regionales con ecosistemas nacionales y globales.

En América Latina también existen esfuerzos para impulsar la economía creativa, como es el caso de Colombia, con el establecimiento de la Estrategia Nacional de Economía Circular en 2019, con el objetivo de aumentar la contribución de este sector al PIB del país y generar empleo (Bello, 2020), o el caso de la Política Nacional de Cultura al 2030, propuesta realizada por el Ministerio de Cultura de Perú (2020), con el objetivo de “orientar, integrar y articular la intervención del Estado a nivel nacional, para alcanzar un mayor ejercicio de los derechos culturales de los ciudadanos y ciudadanas” (p. 92); estos esfuerzos presentan retos significativos.

En consecuencia, los estudios sobre empleo en las industrias creativas en América Latina concuerdan con los desafíos estructurales que impactan significativamente en la precarización de estos empleos. Señalan como principales desafíos la falta de estímulos a la innovación y la escasez de financiamientos, la ausencia o limitada viabilidad de políticas creativas (Ramos y Medina, 2023), la falta de cohesión entre actores e instituciones del sector (Piña, Benites y Reimann, 2023) y, en el caso de los egresados de carreras creativas, las pocas opciones de desarrollo para este tipo de carreras (Arce, González y Gonzalez, 2023). Además, el alto porcentaje de empleos informales en América Latina y, específicamente, en este sector, más las disparidades regionales, complican aún más la implementación efectiva de estas políticas.

Pese a estos obstáculos, la creciente conciencia sobre el potencial económico y social de la economía creativa en la región y el creciente interés académico y gubernamental en los conceptos mencionados anteriormente, sugieren un camino prometedor hacia su consolidación y expansión futura.

Por último, es importante mencionar que, no obstante el reconocimiento que está teniendo el estudio de los ecosistemas creativos, existen críticas hacia estos enfoques, principalmente centradas en la necesidad de considerar aspectos como las dinámicas de poder dentro de los ecosistemas culturales y creativos, la mayor inclusividad dada la diversidad de actividades y poblaciones en estos ecosistemas, y la claridad terminológica al emplear conceptos como “ecología cultural y creativa” y “ecosistemas culturales y creativos” (Bernard, Comunian y Gross, 2022).

ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA RECUPERAR OPINIONES Y PROPUESTAS DE LOS ACTORES ESTRATÉGICOS PARA HACER FRENTE A LA PRECARIEDAD LABORAL CREATIVA

Con la finalidad de recoger opiniones y percepciones de los actores estratégicos del ecosistema creativo de la región metropolitana de Tijuana y, por ende, contribuir al logro del objetivo de este capítulo, se aplicaron algunos sondeos virtuales y técnicas de identificación de problemas de la metodología del marco lógico (MML), como el árbol de problemas y el árbol de alternativas. Este enfoque proporcionó una estructura consistente para el análisis y la comprensión de las perspectivas y retos expresados por los actores.

El uso de las técnicas de la MML, desplegadas durante las reuniones mensuales en formato híbrido (presencial y virtual), permitió una exploración sistemática de los elementos que componen al ecosistema, para lo que se realizó un calendario de trabajo, propuesto por CETYS Universidad y validado por el Grupo de Cohesión. Las sesiones de trabajo mensual fueron de abril a octubre de 2023, y se desarrollaron por etapas. A continuación, se presentan cada una de ellas.

Etapa 1. Análisis del documento “Investigación y mapeo de ecosistemas de las industrias culturales y creativas en Tijuana” (Sánchez-Jofras et al., 2022). Cabe mencionar que esta investigación, realizada en la primera fase del proyecto –2022–, sirvió de insumo inicial para los actores del Grupo. La revisión del documento se centró en los hallazgos, en particular en el análisis situacional de las personas profesionales creativas, retomando las debilidades, oportunidades y amenazas a las que se enfrenta dicha población. Estas se resumen y se comparten en un cuestionario-sondeo para que los actores estratégicos votaran por los principales problemas/necesidades, desde su experiencia y perspectiva sobre el sector creativo en la región metropolitana.

Etapa 2. Sondeo para priorizar los principales problemas/necesidades a que se enfrentan las ICC en Tijuana. El sondeo derivó del estudio analizado en la etapa 1; para lo cual se compartió de manera digital el sondeo durante la reunión del mes de abril de 2023, con el objetivo de conocer las opiniones de las diferentes instituciones estratégicas que conforman el Grupo de Cohesión para la construcción del “gran problema” al que se enfrenta el ecosistema de la economía creativa. De esta manera es que se identifica que el problema central es la precariedad laboral de las y los creativos, en particular

de las juventudes y las mujeres. Puesto que nueve de trece actores estratégicos votaron por dicho problema, seguido de la falta de habilidades y capacidades empresariales, por este votaron siete de trece actores.

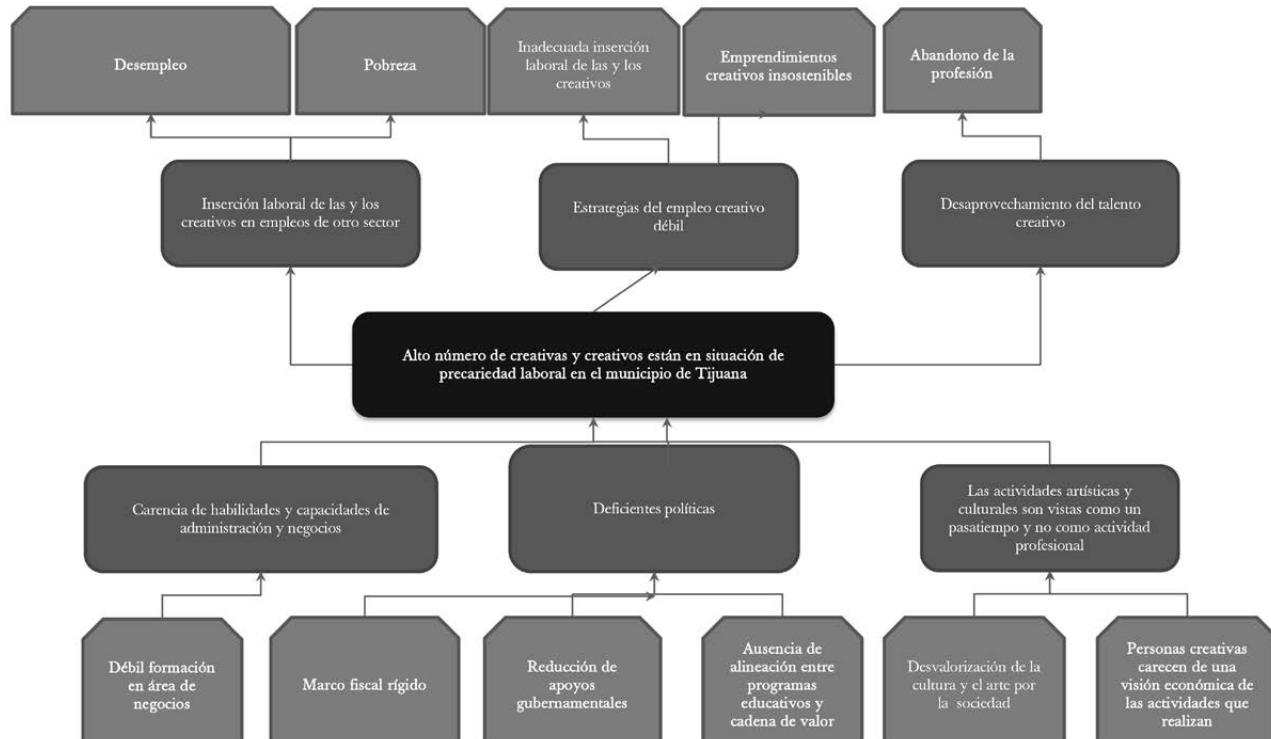
Etapa 3. Construcción del árbol de problemas y el árbol de objetivos. Siguiendo la metodología MML, misma que está institucionalizada por el gobierno de México en sus diferentes niveles para la identificación, diseño e implementación de políticas públicas, se construyó el árbol de problemas a partir de la participación, experiencia y perspectiva de las instituciones estratégicas que conforman el Grupo de Cohesión. Durante los meses de mayo y junio de 2023 se trabajó en las causas y efectos que trae consigo el problema central: alto número de creativas y creativos en situación de precariedad laboral en Tijuana. De tal manera que las y los actores del Grupo de Cohesión construyeron el árbol de problemas que se presenta en el diagrama 1.

Como se puede observar en el árbol de problemas del diagrama 1, las causas adyacentes al problema central “alto número de creativas y creativos están en situación de precariedad laboral en el municipio de Tijuana” son: carencia de habilidades y capacidades de administración y negocios, deficientes políticas y que las actividades artísticas y creativas son vistas como un pasatiempo y no como una actividad profesional. Cada una de estas causas principales tiene sus subcausas, como se puede ver en el diagrama 1.

Enseguida, se elaboró el árbol de objetivos, a partir del cambio a enunciados positivos o situaciones resueltas del problema central, sus causas y efectos, mismos que se convierten en propósitos, medios y fines cuando se elabora dicho árbol. Al respecto, es menester mencionar que ambos árboles fueron elaborados, validados y perfeccionados por las y los actores estratégicos del ecosistema creativo.

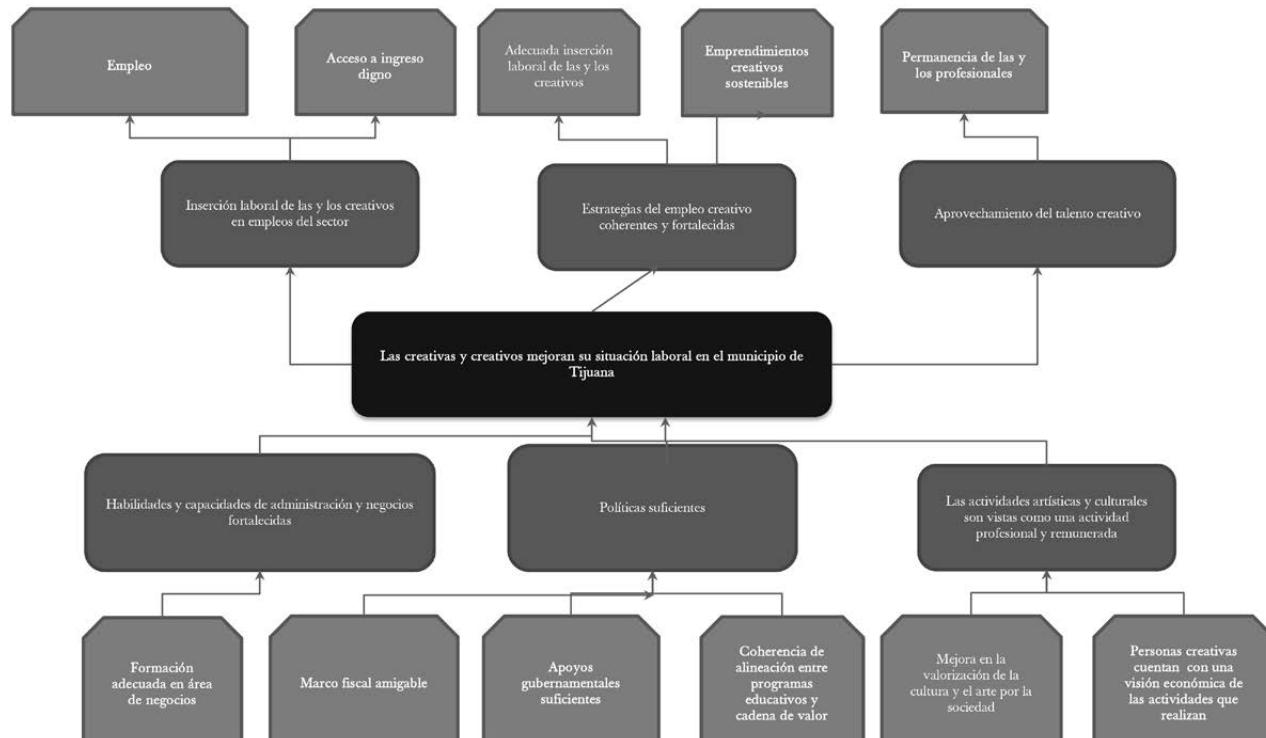
Etapa 4. Propuestas para resolver causas del problema. El árbol de objetivos enuncia las situaciones como resueltas, no así la manera de resolverlas. Para ello, se realizaron ejercicios participativos a través de un sondeo digital, utilizando la aplicación Menti, así como durante la reunión número siete, celebrada en septiembre de 2023, utilizando *post it* de manera colectiva. Las y los asistentes del Grupo de Cohesión propusieron actividades de resolución a las causas del problema, siguiendo los tres componentes identificados en el árbol de objetivos: 1) fortalecimiento de habilidades y capacidades de administración y negocios; 2) suficientes políticas, y 3) las actividades artísticas y culturales son vistas como una actividad profesional y remunerada (véase diagrama 2).

Diagrama 1. Árbol de problemas



Fuente: elaboración de Yair Candelario Hernández Peña (2024).

Diagrama 2. Árbol de objetivos



Fuente: elaboración de Yair Candelario Hernández Peña (2024).

Etapa 5. Sistematización de las propuestas de solución. Como último paso de los ejercicios de participación de las y los integrantes del Grupo de Cohesión, se sistematizaron las propuestas de políticas públicas, las cuales derivaron de los resultados de la realización de diferentes ejercicios de participación (tanto electrónicos como presenciales).

Las propuestas de solución al problema central se comparten como políticas públicas, mismas que el gobierno debería implementar para resolver uno de los múltiples problemas para fortalecer y promover a las ICC de Tijuana.

HALLAZGOS Y PROPUESTAS ANTE EL PANORAMA DE LA PRECARIEDAD LABORAL DE LAS JUVENTUDES EN LAS ICC

Las diversas reuniones del Grupo de Cohesión y Análisis de las ICC en Tijuana han sido una ventana hacia las visiones, opiniones y realidades que conforman el vibrante ecosistema cultural y creativo de esta ciudad. A través de un diálogo estructurado, enriquecedor y participativo, se ha revelado un mosaico diverso de desafíos, oportunidades y anhelos compartidos por quienes integran estas industrias, nutriendo así un caleidoscopio de perspectivas.

La apertura al diálogo, presente en cada reunión, fungió como base para el planteamiento de posibles rutas y mecanismos de acción que apuntan a fortalecer y potenciar el impacto de estas industrias. Las voces de las y los participantes provenientes de diversos sectores han delineado las posibles vías que se desarrollarán más adelante.

Estas posibles rutas, extraídas de las reflexiones y aportes de quienes participaron en el espacio de diálogo del Grupo de Cohesión, buscan no sólo fortalecer el tejido cultural y con ello impactar a la sociedad en su conjunto, sino también establecer bases consistentes para un crecimiento sostenible y una proyección regional, nacional e incluso internacional de la identidad creativa de la ciudad.

Las posibles rutas y mecanismos de acción se clasificaron en dos vías, una relacionada con propuestas de políticas públicas, y la otra, con acciones de agenda común de los propios actores del Grupo para seguir fortaleciendo al ecosistema cultural y creativo.

Posibles rutas de políticas públicas: el quehacer gubernamental

Las posibles rutas para el diseño de políticas públicas (acción gubernamental) que se comparten en esta sección, derivan del trabajo participativo de actores estratégicos de las ICC de Tijuana durante 2023, así como de las opiniones y voces de las y los creativos, recogidas a través de las reuniones del Grupo de Cohesión, donde se implementaron diversos mecanismos para la recolección de información.

Las posibles rutas se presentan siguiendo el orden de los medios del árbol de objetivos, mismo que, cuando se diseña en la MML, se denomina componente. De tal manera que los tres componentes (soluciones) principales para que las y los creativos mejoren su situación laboral en el municipio de Tijuana son: 1) fortalecimiento de habilidades y capacidades empresariales; 2) marco normativo que potencialice a las ICC, y 3) las actividades artísticas y culturales son vistas como una actividad profesional y remunerada.

Dichos componentes de la propuesta de políticas públicas buscan mejorar la situación laboral de las y los creativos en el municipio de Tijuana, en particular de las juventudes. Enseguida se comparten acciones puntuales por componente y rutas de acción puntuales para cada uno de estos.

Componente 1. Fortalecimiento de habilidades y capacidades empresariales: se busca que las y los creativos cuenten con formación adecuada en el área de administración y negocios, que les permita potencializar el desarrollo y sostenibilidad de sus actividades creativas, en aras de que puedan insertarse al mercado laboral vía emprendimientos y/o negocios creativos. Para el logro de este fin, las rutas que se podrían implementar son:

1.1. Ofrecer talleres cortos dirigidos a la comunidad de personas creativas. Las ICC suelen operar en un entorno empresarial complejo y dinámico. El desarrollo económico de estas industrias implica, entre otras cosas, una combinación de creatividad, innovación y aspectos comerciales. Los talleres en materia de administración y negocios pueden proporcionar un espacio donde las y los emprendedores comprendan mejor este entorno y desarrollen habilidades específicas para enfrentar sus desafíos.

Aunque la creatividad es fundamental en estas industrias, la gestión empresarial efectiva también es esencial. Los talleres pueden centrarse en aspectos específicos de la gestión empresarial, como la planificación estratégica, la gestión financiera, el *marketing* y la propiedad intelectual, adaptándolos a las peculiaridades de las ICC.

Además, los talleres podrían proporcionar un entorno propicio para el *networking* y la colaboración entre emprendedores. La interacción con otros profesionales del mismo sector permitiría el intercambio de experiencias, conocimientos y la identificación de posibles sinergias comerciales. Estas conexiones pueden ser fundamentales para el crecimiento y la sostenibilidad de los proyectos en estas industrias.

Finalmente, se podría desarrollar un documento con recomendaciones y herramientas para la búsqueda y obtención de financiamiento y el desarrollo de modelos de negocio; por ejemplo el uso de CANVAS o una caja de herramientas (*toolkit*) para el diseño, arranque y consolidación de negocios en las ICC.

1.2. Fomentar alianzas y el trabajo colaborativo con el ecosistema. Un ejemplo de ello es el Grupo de Cohesión. Establecer alianzas con diferentes participantes del ecosistema amplía las oportunidades de intercambio de conocimientos, recursos y experiencias, lo que puede conducir a la generación de ideas innovadoras y a la mejora de la calidad creativa de los proyectos.

La diversidad de perspectivas es un aspecto clave en la creatividad y la innovación. La colaboración con un Grupo de Cohesión compuesto por diversos actores creativos puede proporcionar una gama más amplia de enfoques y puntos de vista. La convergencia de diversas habilidades y conocimientos puede enriquecer la planificación estratégica y la implementación de iniciativas en las ICC.

Asimismo, la colaboración con un grupo diverso de actores creativos puede ofrecer acceso a recursos complementarios. Este acceso no se limita sólo a recursos financieros, sino también a recursos intelectuales, espaciales, tecnológicos y de red. Establecer alianzas estratégicas puede ayudar a superar limitaciones individuales y fortalecer la capacidad colectiva para enfrentar desafíos específicos de las ICC.

Invitar a personas expertas en emprendimientos creativos y culturales, como artistas, diseñadores, empresarios y académicos, para que compartan su experiencia con el ecosistema, puede fomentar la creatividad y la innovación de manera más efectiva que los esfuerzos individuales aislados.

1.3. Impulsar la creación de incubadoras (y/o aceleradoras) de negocios con enfoque en emprendimientos culturales y creativos. Las incubadoras ofrecen asesoramiento y apoyo empresarial especializado adaptado a las necesidades particulares de las empresas creativas. Esto puede incluir orientación, capacitación y acompañamiento sobre la gestión financiera, la propiedad intelectual, la comercialización y otros aspectos clave de la gestión empresarial.

Iniciar un negocio creativo conlleva ciertos riesgos, y las incubadoras están diseñadas para ayudar a mitigarlos, proporcionando recursos y servicios compartidos y acceso a infraestructuras, lo que puede ayudar a reducir la carga financiera para los emprendimientos o negocios emergentes.

Para aquellos emprendimientos que muestran un mayor grado de madurez, se podría potencializar su capacidad de escalamiento a través de programas de aceleración que incluyan estrategias de internacionalización. El aprovechamiento de la ubicación geográfica con proximidad al estado de California representa una ventaja competitiva para la integración a las cadenas de valor de las ICC líderes a nivel mundial.

1.4. Promover la incorporación de asignaturas que fortalezcan la formación en emprendimiento cultural en las carreras de Danza, Teatro, Artes plásticas, Música, entre otras, a nivel profesional. Las disciplinas artísticas como la danza, el teatro, las artes plásticas y la música requieren también de habilidades empresariales específicas. Introducir materias de emprendimiento cultural permite al estudiantado adquirir conocimientos sobre la gestión financiera, *marketing*, planificación estratégica y otros aspectos clave para el desarrollo y sostenibilidad de proyectos culturales.

Al brindar formación en emprendimiento cultural, se empodera a las y los artistas para que vean sus habilidades no sólo como expresiones artísticas, sino también como productos y servicios que pueden gestionar y comercializar de manera efectiva. Esto fomenta una mentalidad emprendedora que es esencial en un entorno profesional y económico en constante cambio.

La formación en emprendimiento cultural capacita a las y los artistas para gestionar sus propios proyectos y carreras, fomentando la autogestión y la autonomía creativa, permitiendo a las y los graduados tomar decisiones informadas sobre su trabajo, desde la producción hasta la comercialización, sin depender exclusivamente de intermediarios.

La mayoría de los proyectos creativos, como la producción de obras de teatro, conciertos, exposiciones de arte, entre otros, requieren una gestión financiera efectiva para ser sostenibles a largo plazo, por lo que la formación en emprendimiento cultural capacitaría a las y los artistas para desarrollar y ejecutar proyectos de manera eficiente, maximizando su impacto y asegurando su continuidad.

Componente 2. Marco normativo que potencialice a las industrias culturales y creativas: propiciar un marco normativo flexible y pertinente que fomente el surgimiento y la consolidación de emprendimientos en las ICC, con el objetivo de que existan programas y apoyos gubernamentales que contribuyan

al fortalecimiento del ecosistema cultural y creativo en Tijuana. Para ello, el Grupo de Cohesión propone las siguientes acciones:

2.1. Implementar incentivos fiscales para que la iniciativa privada invierta en actividades culturales. Los incentivos fiscales para actividades culturales pueden promover la responsabilidad social empresarial al alentar a las empresas a contribuir al bienestar de la sociedad a través de la inversión en iniciativas culturales. Esto no sólo mejora la imagen del sector, sino que también refuerza su compromiso con el desarrollo cultural y social de la comunidad, y puede dirigirse específicamente a proyectos que promuevan el desarrollo de actividades culturales y creativas. Esto es fundamental para el fortalecimiento de la identidad cultural, la diversidad y la creatividad de una ciudad vibrante como Tijuana.

Asimismo, las inversiones en actividades culturales pueden contribuir a hacer de una región un destino culturalmente atractivo que, además de beneficios económicos directos, puede atraer inversiones adicionales y turismo cultural, generando ingresos adicionales para la comunidad.

Por otro lado, la inversión en actividades culturales no sólo contribuye al crecimiento económico, sino que también diversifica la economía. Estas industrias, cuando reciben inversión, pueden generar empleo y contribuir a la formación de capital humano especializado.

2.2. Capacitar y facilitar trámites para el cumplimiento fiscal. Registro ante el Servicio de Administración Tributaria. Un programa de capacitación y facilitación de trámites simplifica los procesos y reduce la carga administrativa asociada con el cumplimiento fiscal. Esto es especialmente valioso para las empresas, ya que les permite dedicar más tiempo y recursos a sus operaciones comerciales principales, en lugar de ocuparse de tareas burocráticas complejas.

Por otro lado, un programa de acompañamiento haría que el proceso de cumplimiento fuese más accesible y comprensible para las empresas. Lo anterior podría aumentar la probabilidad de que cumplan con sus obligaciones fiscales de manera adecuada y oportuna. Asimismo, podría impactar en la capacidad de las empresas para ofrecer sus servicios y contribuir a la promoción de la igualdad de condiciones entre ellas, fomentando un entorno empresarial más equitativo.

La simplificación de trámites para emprendimientos y pequeños negocios en la industria del espectáculo es crucial por diversas razones que reflejan las particularidades y limitaciones que enfrentan estos actores en comparación con las grandes empresas; lo que fomentaría la innovación al eliminar barreras administrativas que podrían desincentivar la introduc-

ción de propuestas creativas. Esto permite a las y los emprendedores en la industria del espectáculo probar nuevas ideas sin enfrentar obstáculos burocráticos excesivos.

Finalmente, la simplificación de trámites promueve la inclusión al hacer que sea más accesible para una variedad de actores participar en la industria del espectáculo, facilitando la entrada de nuevos talentos y perspectivas y contribuyendo a la diversidad cultural y creativa en el mundo del entretenimiento.

2.3. Promover un Consejo Ciudadano de las Industrias Culturales y Creativas y/o un Consejo de Representación y Reconocimiento Legal para representar a la comunidad creativa. Un consejo ciudadano ofrecería un canal formal para la representación de los intereses de la comunidad creativa, permitiendo que las y los profesionales y actores del ecosistema cultural participen activamente en la toma de decisiones que afectan a sus industrias, asegurando que sus voces sean escuchadas en los procesos de formulación de políticas y programas.

La creación de un consejo garantizaría la diversidad de perspectivas y experiencias dentro de la comunidad creativa. La inclusión de representantes de diversas disciplinas, géneros y sectores aseguraría que las políticas y programas propuestos aborden las necesidades específicas de un espectro amplio de la comunidad cultural y creativa.

Por otro lado, la participación de la comunidad creativa en la formulación de políticas contribuye al desarrollo de enfoques más efectivos y realistas. Las personas profesionales del sector tienen un conocimiento profundo de sus necesidades y desafíos, por lo que se pueden diseñar políticas y programas más apropiados y eficaces.

Así, la colaboración entre miembros del consejo y otras partes interesadas puede dar lugar a iniciativas y proyectos colaborativos, generando sinergias que beneficien a la comunidad creativa en su conjunto, y promoviendo la innovación, la cohesión y el crecimiento del sector.

2.4. Instalar un observatorio institucional de seguimiento a políticas públicas que promuevan las ICC. Un observatorio institucional permitiría el seguimiento continuo y sistemático del surgimiento, implementación e impacto de las políticas públicas en las ICC. Lo anterior podría permitir la evaluación de la eficacia de las medidas implementadas y la identificación de áreas de mejora.

Por otro lado, permitiría la integración de una base de datos para respaldar la toma de decisiones relacionadas con políticas públicas y contribuiría a la transparencia y rendición de cuentas al proporcionar información accesible al público y a las partes interesadas.

Las ICC son altamente dinámicas y sensibles a cambios en las tendencias, por lo que un observatorio institucional permitiría a las autoridades adaptar rápidamente las políticas públicas para abordar desafíos emergentes y aprovechar nuevas oportunidades en el sector.

2.5. Promover condiciones laborales que potencialicen a las ICC. Las regulaciones laborales claras y justas contribuyen a la estabilidad y continuidad en la carrera profesional de las y los creativos, lo que permite tener una visión a largo plazo, facilitando el desarrollo sostenible de sus habilidades.

El fortalecimiento del entramado jurídico aseguraría la protección y promoción de los derechos laborales de las y los trabajadores de las ICC. Esto incluye aspectos como jornadas laborales y retribuciones justas, así como condiciones laborales seguras, entre otros. Ofrecer garantías laborales estimularía la transición de empleos informales a formales, promoviendo la estabilidad y sostenibilidad económica. La existencia de reglas y regulaciones claras puede atraer inversiones y contribuir al crecimiento económico sostenible del sector.

Un marco jurídico robusto puede incluir estímulos para la responsabilidad social empresarial, para impulsar a las empresas a adoptar prácticas sostenibles y éticas. Puede implicar la adopción y alineación con estándares internacionales de derechos laborales, mejorando la reputación del sector, facilitando la colaboración internacional y promoviendo la competitividad de estas industrias en el escenario internacional.

Componente 3. Las actividades artísticas y culturales son vistas como una actividad profesional y remunerada. Este componente tiene como finalidad que tanto personas creativas, como la sociedad en su conjunto, desarrollen una visión que les permita valorar la contribución a la actividad económica de estas industrias, que aportan significativamente al PIB, al generar empleos y al diversificar las actividades económicas. Para el logro de este componente se proponen las siguientes actividades:

3.1. Desarrollo de actividades de comunicación y artísticas para hacer crecer la comunidad. Las actividades de comunicación y artísticas de las ICC contribuyen al fortalecimiento de la identidad y sentido de pertenencia de las comunidades. La expresión cultural compartida crea un lazo común entre los miembros, promoviendo la cohesión y el orgullo de pertenecer.

Estas plataformas podrían fomentar un ambiente propicio para el surgimiento de nuevos talentos, facilitando la visibilidad de artistas y profesionales en el sector. La generación de espacios culturales puede resultar en oportunidades de negocio y colaboraciones; el intercambio de ideas y la

exposición de proyectos puede abrir las puertas para emprendedores creativos, generando un impacto positivo en la economía local.

Mediante sesiones de *networking*, reuniones informales, presentaciones en espacios culturales y comunidades digitales, entre otras, se pueden representar plataformas valiosas para la difusión de conocimientos y la transferencia de experiencias y habilidades, promoviendo un ambiente de aprendizaje continuo que fortalecería la competitividad del sector.

3.2. Desarrollo e implementación de una campaña de comunicación para promover las actividades culturales y artísticas con una visión económica. La promoción de actividades culturales y artísticas fomenta el comercio local al atraer a personas a los centros urbanos y áreas culturales, por lo que una campaña de comunicación puede destacar la conexión entre la participación en eventos culturales y el apoyo a negocios locales.

Además, con un enfoque económico se pueden atraer inversiones y patrocinios de empresas que busquen asociarse con eventos y actividades culturales. La visión económica resalta las oportunidades para las empresas de participar en iniciativas que no son sólo culturalmente valiosas, sino también económicamente rentables.

Por otro lado, una campaña de este tipo puede servir para construir una narrativa positiva ante las y los consumidores de estas industrias sobre el impacto económico real de las actividades culturales. Este conocimiento puede influir en las decisiones de consumo y participación, ya que las personas pueden apreciar mejor cómo su apoyo contribuye directamente al desarrollo económico de la comunidad.

3.3. Concientizar a organismos empresariales sobre los beneficios de acercar la cultura a sus empresas. La integración de la cultura en el entorno laboral puede contribuir a crear un ambiente positivo. Las actividades culturales pueden promover el trabajo en equipo y aumentar la satisfacción laboral, lo que a su vez impacta positivamente en la productividad.

La cultura puede actuar como un catalizador para la creatividad e innovación en el trabajo; exponer a las y los empleados a experiencias culturales diversas puede inspirar nuevas ideas y enfoques, fomentando la innovación dentro de la empresa. Asimismo, la conexión con la cultura fortalece el sentido de pertenencia de los empleados a la misma. La identificación con los valores culturales de la organización crea un lazo emocional más fuerte, lo que puede mejorar la retención de talento y reducir la rotación de personal.

Al acercar las actividades culturales a las organizaciones se crean accesos y se democratizan los bienes y servicios culturales. Esto promueve la inclusión y la diversidad, ya que diferentes grupos demográficos pueden participar en experiencias culturales diversas, facilitando el acceso a bienes y servicios culturales; así se contribuye al desarrollo de audiencias culturalmente informadas y se fomenta una sociedad con capacidad para apreciar, participar y valorar a las ICC.

Construcción de una agenda concertada en común para seguir fortaleciendo al ecosistema creativo

Esta segunda vía de rutas y mecanismos para fortalecer a las ICC en el municipio y, sobre todo, para seguir cohesionando al ecosistema de actores estratégicos de la economía creativa de Tijuana, parte de la pregunta ¿qué sigue para el Grupo de Cohesión? La respuesta inmediata y derivada de la opinión y perspectiva del Grupo es la construcción de una agenda común.

Las actividades que las y los integrantes del Grupo de Cohesión proponen para seguir trabajando en un frente colectivo para fortalecer al ecosistema creativo que a su vez promueva a las ICC son:

- Que el Grupo de Cohesión se convierta en un grupo interlocutor de diálogo con otros sectores, en particular con la iniciativa privada, para integrar proyectos en su cultura organizacional y/o de responsabilidad social empresarial.
- Pilotar un programa de capacitaciones para fortalecer a los actores del ecosistema creativo de Tijuana integrados en el Grupo de Cohesión.
- Diálogo con los gobiernos municipal y estatal para revisar directamente los aspectos legales/económicos que sean obstáculos en el crecimiento de los emprendimientos culturales y creativos.
- Utilizar la plataforma digital ACELERART para compartir buenas prácticas en la procuración de recursos.
- Promover actividades de mayor valor agregado, en especial aquellas que consideran herramientas como la propiedad intelectual o la digitalización.
- Impulsar proyectos de investigación entre artistas, creativos e investigadores de la academia para crear contenido nuevo.
- Participar en el diseño curricular y planes de estudio para diplomados, cursos o talleres que tengan como objetivo la creación de habilidades necesarias para las ICC.

- Formar un grupo interdisciplinario de artistas para la innovación artística, darse a conocer en la comunidad y encontrar los puntos de intersección entre disciplinas, que permitan formar nuevos públicos, elevar la calidad de los productos, entre otros.

CONCLUSIONES

Este capítulo refleja no sólo la síntesis de visiones y voces, sino también el espíritu colaborativo que impulsa el futuro de las industrias culturales y creativas para mejorar la inserción de las juventudes en el sector. Además, se entrelazan diversas narrativas de creativos y creativas, emprendimientos y empresas, academia y liderazgos comunitarios, creando una trama sólida en perspectivas. Con ello se cumple el objetivo principal y se responde a las dos interrogantes iniciales, puesto que no sólo presenta un panorama de la precariedad laboral que viven las juventudes en las ICC, sino que también se recogen propuestas de políticas públicas y de agenda en común para hacer frente al problema.

Dicho problema no es menor, sino que, como se pudo leer en la introducción, forma parte de los ODS, en particular del 8. Por lo que la información que se presenta en este texto es valiosa, debido a que deriva de un proceso participativo de diagnóstico y de propuestas de políticas públicas.

Además, el fortalecimiento de los ecosistemas creativos a través de relaciones entre los distintos actores, puede tener un impacto significativo en la calidad del empleo de las y los jóvenes empleados en este sector. Esto es coherente también con los ODS, en particular con el ODS 17.

Se destaca la necesidad de trabajar en conjunto hacia metas comunes. La diversidad cultural de Tijuana se presenta como un activo invaluable, y el informe abraza la tarea de convertir desafíos en oportunidades.

No sólo se ofrecen posibles rutas para explorar políticas públicas para el fomento de esta industria, sino que se establece el punto de partida para el futuro trabajo colaborativo. La construcción de una agenda compartida se presenta como el siguiente paso, donde estas visiones convergen en acciones concretas, haciendo frente a los desafíos estructurales que enfrentan este tipo de industrias.

LISTA DE REFERENCIAS

- Arce Casas, P. O., González García, J. A. y González Díaz, G. J. (2023). Entre luces y sombras: La precariedad laboral cualificada en las Industrias Culturales Creativas. *Sociología del Trabajo*, 103, 17-27. <https://dx.doi.org/10.5209/stra.91155>
- Bello Espino, E. J. (2020). Eficacia de las políticas públicas sociales, empresariales y ambientales de la economía naranja y economía circular en Colombia. *Erg@omnes*, 12(1), 152-166.
- Bernard, M. de, Comunian, R. y Gross, J. (2021). Cultural and creative ecosystems: a review of theories and methods, towards a new research agenda. *Cultural Trends*, 31(4), 332-353. <https://doi.org/10.1080/09548963.2021.2004073>
- Dervojeda, K., Nagtegaal, F., Lengton, M. y Datta, P. (2013). Creative industries: Analysis of industry-specific framework conditions relevant for the development of world-class clusters. European Cluster Observatory. European Commission-pwc. https://irp-cdn.multiscreensite.com/bcb8bbe3/files/uploaded/doc_1440.pdf
- Imanto, Y., Prijadi, R. y Kusumastuti, R. D. (2019). Innovation ecosystem for SMEs in the creative industry. *International Journal of Business*, 24(4), 345-368.
- INEGI [Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática] (2019). Censos Económicos 2019. Subsistema de Información Económica. <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>
- INEGI [Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática] (2023). *Cuenta satélite de la cultura de México, 2008-2022*. Sistema de Cuentas Nacionales de México. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CSCM/CSCM2022.pdf>
- Ministerio de Cultura del Perú (21 de julio, 2020). Política Nacional de Cultura al 2030. Archivo. <https://www.gob.pe/institucion/cultura/informes-publicaciones/841303-politica-nacional-de-cultura-al-2030>
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (21 de octubre, 2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1.21
- Oliva, M. (2022). “Me encanta mi trabajo, pero es un trabajo”: creadores de contenido en redes sociales e imaginarios laborales. *Palabra Clave*, 25(4), 1-25. <https://doi.org/10.5294/pacla.2022.25.4.4>
- Oksanen, J., Kuusisto, O., Lima-Toivanen, M., Mäntylä, M., Naumanen, M., Rilla, N., Sachinopoulou, A. y Valkokari, K. (octubre, 2018). *In search of finnish creative economy ecosystems and their development needs-study based on international bench-*

- marking. Government's analysis, assessment and research activities, 50/2018.* Finlandia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-599-0>
- Piña Ahumada, D., Benites Leiva, E. y Reimann Kojin, K. (2023). Industrias creativas: finanzas descentralizadas, cocreación transdisciplinaria para la igualdad de género socioeconómica. *Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación*, 181, 153-180. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8903142>
- Ramos García, J. M. y Medina Parra, R. I. (eds.) (2023). *Estado, economía creativa y empleo en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Sánchez-Jofras, J. F. y Kuri-Alonso, I. (2020). Distribución del empleo en las industrias culturales y creativas en Baja California, México. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 51(202), 63-89. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2020.202.69672>
- Sánchez-Jofras, J. F., Kuri-Alonso, I., Cabrera-Flores, M., Durazo-Watanabe, E. A., León-Pozo, A. y Cota-Cota, C. (2022). Investigación y mapeo de ecosistemas de las Industrias Culturales y Creativas en Tijuana. Tijuana: CETYS Universidad/Tijuana Innovadora/CIPE.
- Tijuana Innovadora (2022). Creacción México: promoviendo una cultura democrática abordando la inseguridad ciudadana, fomentando el emprendimiento juvenil y la participación ciudadana. <https://tijuanainnovadora.org/loginwp/wp-content/uploads/2023/06/CREACCION-12-DIC-2022-1.pdf>
- Valdivia López, M. y Rodríguez Luna, I. (2019). Economía creativa y salarios urbanos en México. *Problemas del Desarrollo*, 50(196), 83-111. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2019.196.61974>

DESAFÍOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030: EL CASO DE TIZAYUCA, ESTADO DE HIDALGO

Erwin Medina Josefa y
Mario Alberto Velázquez García

INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es apasionante, por lo cual se generan más preguntas que respuestas directas. Una de estas preguntas tiene que ver con el aseguramiento de un proceso de implementación de la Agenda 2030 a nivel local. En este texto se describen algunas acciones de gobierno de un caso en un municipio mexicano. Argumentamos que es posible asegurar el proceso dada la creación de figuras orgánicas al interior del gobierno municipal y la procuración de mecanismos institucionales. Se reconoce que un proceso de localización de Agenda 2030 no es ajeno a los problemas ya estudiados sobre implementación de política pública (coordinación y comunicación interinstitucional, luchas de poder, capacidades gubernamentales, falta de recursos técnicos, económicos, humanos, entre otros), los cuales, ciertamente, dificultan los avances en estos temas.

En este texto se describen acciones de gobierno y se refieren algunos enfoques que pueden funcionar para enmarcar un análisis para los procesos de formalización de figuras institucionales y establecimiento de mecanismos institucionales.

No abordamos propiamente el proceso de implementación de la Agenda 2030, por la amplitud del tema y porque, en el caso del municipio de Tizayuca, a este proceso todavía se le deben perfeccionar y completar algunas de sus etapas (como es el caso de los indicadores de metas de los Objetivos del Desarrollo Sostenible [ods]); sin embargo, este tema debe ser, sin duda, el gran marco de referencia. Este proceso de experimentación en el ejercicio de un gobierno real ha llevado apenas 36 meses (del año 2021 al 2023). Las ten-

siones políticas y los acontecimientos sociales y económicos que se viven en el municipio de Tizayuca afectaron el proceso de implementación de la Agenda 2030. También es importante referir que en el quehacer del servidor público hay una tendencia muy marcada a proporcionar y reportar resultados.

La Agenda 2030 sigue siendo cuestionada por todos sus flancos, no hay tema que no despierte dudas e incluso sospechas en algunos sectores de la población. Para algunos, sus planteamientos pudieran no estar del todo sustentados en evidencia concluyente, o bien no contar aún con suficiente construcción de teoría, más allá de las referencias a las teorías del desarrollo y de la gobernanza. El desarrollo sostenible es una propuesta de cambio del paradigma, un modelo que ha venido trabajándose por décadas. A la élite académica y especializada le queda claro su papel relevante en la historia, pero no así al ciudadano común; inclusive a tomadores de decisiones no les queda claro de qué trata este modelo.

Esperamos que con este texto se puedan motivar más reflexiones en torno a las ambiciones de la Agenda 2030, además de que pretendemos aportar evidencia, quizá algo nuevo que no se incluye en las guías, los lineamientos y las buenas recomendaciones. La evidencia empírica nos permite referir que es posible lograr lo que la Agenda 2030 plantea; en este caso hablamos de la creación y articulación de nuevas instituciones en la Administración Pública Municipal (APM).

En la oficina de la Coordinación de Agenda 2030 (ca2030) se conceptualiza a la Agenda 2030 como una herramienta metodológica para la planeación estratégica; es sistémica, gradual y tiene instrucciones y mecanismos de aseguramiento de la implementación, inclusive en la medición, monitoreo, seguimiento y evaluación. Resulta poco esperable que el servidor público promedio en México, de buenas a primeras, vislumbre, entienda y asimile la interrelación de los temas que implica el desarrollo sostenible y su reflejo en cada uno de los ods. Lo que busca este texto es describir cómo puede ser un proceso de implementación de Agenda 2030 en un municipio mexicano, haciendo un reconocimiento o destacando el tema de la creación y administración de las instituciones.

ALGUNAS PREMISAS

Se entiende que son los gobiernos los que por su organización y alcance tienen la posibilidad de llevar a cabo esfuerzos territoriales para la Agenda

2030. El intento por aplicar los ODS en un municipio mexicano se produce dentro de un contexto de problemas que enfrentan los ayuntamientos en México:

1) Falta de recursos financieros: muchos municipios enfrentan desafíos financieros significativos, con presupuestos limitados para cubrir las necesidades esenciales. Esto puede afectar la capacidad de proporcionar servicios públicos de calidad y realizar inversiones en infraestructura.

2) Corrupción y transparencia: la corrupción ha sido un problema persistente en diversos niveles de gobierno en México. La falta de transparencia y rendición de cuentas puede debilitar la confianza de la ciudadanía en las instituciones municipales y afectar la eficiencia en la prestación de servicios.

3) Seguridad pública: la seguridad pública es un desafío en muchos municipios mexicanos con problemas relacionados con la delincuencia, la violencia y la presencia de organizaciones criminales. La capacidad de los gobiernos municipales para garantizar la seguridad de los ciudadanos puede verse afectada por diversos factores.

4) Desarrollo urbano y planificación: el rápido crecimiento urbano y la falta de planificación efectiva en algunas áreas metropolitanas pueden dar lugar a problemas como la congestión del tráfico, la falta de viviendas asequibles y la escasez de espacios verdes.

5) Desafíos ambientales: algunos municipios enfrentan problemas ambientales como la contaminación del aire y del agua, la gestión inadecuada de residuos y la pérdida de áreas naturales. Estos problemas pueden tener impactos negativos en la salud pública y en el bienestar de la población.

6) Desigualdades sociales y económicas: las disparidades económicas y sociales entre diferentes áreas dentro de un municipio pueden contribuir a tensiones sociales y afectar la cohesión comunitaria. La falta de oportunidades y servicios equitativos puede exacerbar estas desigualdades.

7) Gestión ineficiente: la falta de capacidades administrativas y de gestión en algunas administraciones municipales puede dar lugar a la ineficiencia en la prestación de servicios y en la ejecución de proyectos.

8) Participación ciudadana limitada: en algunos casos, la participación ciudadana en la toma de decisiones puede ser limitada. Mejorar la participación de la comunidad en la planificación y ejecución de políticas municipales es un desafío importante.

El escenario anterior hace necesario plantear un esquema explicativo que reconozca la dificultad para implementar un modelo de planificación lógico y ordenado, que además reconozca la existencia de un complejo

marco de relaciones, intereses y conflictos dentro de la misma organización gubernamental y con su entorno. La teoría del bote de basura (*garbage can model*) es un enfoque que aborda la toma de decisiones en organizaciones complejas, incluyendo gobiernos locales. Esta teoría sobre el funcionamiento y toma de decisiones dentro de las organizaciones postula que estas últimas no siempre son el resultado de un proceso ordenado y de racionalidad instrumental, sino el producto de “contenedores de basura” donde problemas, soluciones y participantes se mezclan de manera no estructurada.

Este estudio se enmarca en la discusión sobre la globalidad de la Agenda 2030, su conformación y sus aspiraciones. Actualmente existe un debate sobre la capacidad de los ODS para seguir el paso de los cambios en el mundo, lo rápido que avanzan los temas en la agenda internacional y del listado interminable de problemas domésticos que nos absorbe como sociedades, ¿qué oportunidad tiene la Agenda 2030?, ¿dónde se incluye?, ¿cómo puede funcionar esta agenda de “piensa global, actúa local”?

En el primer apartado presentamos un resumen sobre los enfoques generales sobre políticas públicas y el modelo del bote de basura y las tres dimensiones que nos permitirán analizar los desafíos que enfrentan los municipios al intentar implementar los ODS en sus programas: 1) preferencias problemáticas o ambiguas; 2) tecnologías indeterminadas o poco dominadas, y 3) participación fluida.

En el segundo apartado brindamos información general sobre el municipio de Tizayuca, localización, población, principales actividades económicas, grado de educación, pobreza, así como una breve descripción sobre las principales problemáticas políticas, económicas y sociales que enfrentó la administración municipal a su llegada al gobierno. Esto nos permitirá contextualizar la posible implementación de los ODS en este gobierno local.

En el tercer apartado analizamos el modelo administrativo y de programa de acción bajo el cual buscó aplicarse los ODS en el municipio de Tizayuca. ¿Cuáles fueron los cambios en el organigrama municipal?, ¿qué funciones tuvo la nueva agencia local generada?, ¿cuáles fueron sus atribuciones y recursos para cumplir su labor? Analizaremos cuáles fueron los desafíos y problemáticas que enfrentó para cumplir con su labor.

Finalmente, hacemos una reflexión final sobre la implementación de los ODS en el municipio de Tizayuca. Aunque no es posible realizar una generalización a partir de un caso, buscamos generar algunas propuestas que busquen contribuir en posibles intentos posteriores por aplicar los ODS en otras administraciones locales.

Enfoques generales sobre políticas públicas

América Latina tiene sus particularidades respecto a la implementación de política pública. ¿Cómo se implementa una agenda con visión global en territorios tan distintos? La Agenda 2030 invita a la acción local. Esta es una guía orientadora de política pública y, en este texto, es menester incorporar el enfoque de la implementación de políticas públicas.

Se ha escrito sobre la globalidad de la Agenda 2030, su conformación y sus aspiraciones, pero ¿qué hay del caos que predomina, lo rápido que avanzan los temas en la agenda internacional y del listado interminable de problemas domésticos que nos absorben como sociedades?, ¿qué oportunidad tiene la Agenda 2030?, ¿dónde se incluye?, ¿cómo puede funcionar esta agenda de “piensa global, actúa local”? De la reciente publicación “Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina” (Castillo y Dussauge, 2020) rescatamos las siguientes ideas:

- La necesidad que tienen los gobiernos latinoamericanos de mejorar sus prácticas político-administrativas en un mundo que se encuentra en constante cambio y en el que la acción gubernamental se ha vuelto más compleja, para así ofrecer mejores resultados a sus ciudadanos, no es sólo una cuestión de voluntad política o de buenas intenciones, sino de estrategias concretas y mecanismos efectivos (Méndez, 2020a).

- Si las ideas son el reflejo de una visión particular, ¿cómo tomar decisiones que sean capaces de resolver el problema público desde una perspectiva universalista? La respuesta brindada por Lasswell (1951) hace más de medio siglo fue “la ciencia de las políticas”. Ello supone que el sistema representativo determina los fines a alcanzar (el qué) y los expertos hacen uso del conocimiento científico para establecer el cómo. La tecnocracia o gobierno de los expertos define, desde esta perspectiva universalista, las estrategias de política (Tronco, 2020).

- Para Scharpf (1997), una política pública será el resultado de la interacción estratégica entre un conjunto de actores en algún tipo de juego (cooperativo o no cooperativo), la cual deriva de un “equilibrio” en el que ningún actor puede alcanzar un beneficio adicional abandonando unilateralmente la política resultante. Por interacción estratégica se puede entender aquella en que cada actor conoce quiénes son los otros actores presentes y cuáles son sus comportamientos presentes y futuros, y actúa estratégicamente en función de ese conocimiento (Méndez, 2020b).

• El análisis de corrientes múltiples (ACM) constituye un componente fundamental de la literatura más amplia que reconoce la importancia de las ideas en la hechura y la dinámica de las políticas públicas (véase Cairney, 2012), y se enfoca concretamente en el proceso de formación de la agenda en contextos en los que predominan la ambigüedad y la incertidumbre (Díaz, 2020).

Estos extractos dan idea de la necesidad de colocar a la Agenda 2030 en el justo equilibrio de las discusiones, de reconocer los liderazgos y de la planeación estratégica como un componente para asegurar algún éxito en la implementación de una política pública. El tiempo que le queda a los ODS está limitado al año 2030, y ese parece ser un problema, porque ¿qué viene después?, y ¿todos los esfuerzos que se hacen hoy valen la pena?

Enfoques sobre la Agenda 2030

Desde su observatorio de políticas públicas, la CEPAL proporciona pautas sobre las prioridades para la Agenda 2030 en la región, mismas que Porras (2020) refiere como “fortalecer la arquitectura institucional; potenciar el análisis de los medios de implementación; integrar los ODS en los planes nacionales de desarrollo y en los presupuestos, e incorporar los indicadores de los ODS en las estrategias nacionales de desarrollo estadístico” (p. 33).

En un vistazo sobre gobernanza, respecto a que el planteamiento de que los procesos de direccionamiento de los ODS tienen que ver con la conciliación de valores que permite la acción común (piensa global, actúa local); Porras (2020) argumenta: “tanto el desarrollo sostenible como la gobernanza requieren procesos para acordar objetivos comunes y medios para implementarlos, particularmente los que tienen que ver con el codirecciónamiento (más suave) que se requiere cuando el número de actores e instituciones relevantes para un sector de política pública aumenta” (p. 27).

Diversos autores e implementadores hablan sobre la complicación de entender cómo es que se relacionan o cómo es que están interrelacionados los temas de los 17 ODS. Lucatello y Vera (2020), por ejemplo, refieren lo siguiente: “Los ODS y sus objetivos están asociados a través de una red complicada de interrelaciones. Como señala la misma Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), comprender las interconexiones entre los objetivos es crucial para la gobernanza integrada y la cohesión política en la implementación de los ODS” (p. 56).

Lucatello y Vera (2020) también señalan que “[e]s importante hacer una diferenciación entre el proceso de interconexión o cohesión entre los ods, y la transversalización de los mismos, ya que este último atiende más al proceso de políticas públicas y la interconexión para el entendimiento del desarrollo sustentable” (p. 58). Este planteamiento puede asistir a contestar la pregunta: ¿cómo hacer que la Agenda 2030 tenga sentido para el servidor público que no está instruido en desarrollo sostenible y sostenibilidad?, pues es a través del entendimiento y conocimiento de las correlaciones de los diferentes temas que guardan los 17 ods con los problemas públicos locales. Esto es un proceso participativo que lleva a la apropiación e “interiorización” de los ods. Estos autores hacen un reconocimiento al documento del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Sostenible perteneciente al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo titulado: “Transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”; algunos años después, en 2019, este documento fue traducido (tropicalizado) para los funcionarios y servidores públicos de México de los diferentes órdenes de gobierno: “El enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México” (PNUD México, 2019). Sin embargo, este documento es una guía técnica y es escueto en cuanto a la teoría sobre los fundamentos del desarrollo sostenible y la sostenibilidad.

La construcción de las instituciones de la Agenda 2030, o para el funcionamiento de la Agenda 2030, ha sido un tema abordado desde diferentes perspectivas. Se han planteado análisis con diferentes enfoques, como es el caso del texto: “Retos y oportunidades de gobernanza en los ods” de Francisco Porras (2020). Otro caso refiere a la interconexión de los ods, como lo analizan Simone Lucatello y Lorena Vera Márquez (2020) en “La coherencia de los ods y su vinculación con la sustentabilidad, ¿continuando con la utopía?”

Otros enfoques podrían ponerse sobre la mesa, como la participación ciudadana, los datos sobre la territorialización ods, la información, el monitoreo y seguimiento, o propiamente la evaluación. Es cierto que hay un interés sobre qué es lo que obstaculiza a los procesos de implementación de la Agenda 2030. El gobierno municipal de Tizayuca participó, de octubre de 2021 a enero de 2022, en un ejercicio referido como “Comunidad de aprendizaje entre pares de América Latina”. Este ejercicio reunió a un grupo de actores relevantes en procesos de implementación de diversas regiones de América Latina, y consistió en compartir, en un ambiente de confianza, experiencias, buenas prácticas y perspectivas sobre la Agenda

2030. La Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán) en México fue la parte convocante, coordinó las sesiones en modalidad virtual de trabajo, estableciendo al menos tres grandes temas:

- Participación multiactor significativa en los procesos de revisión y el seguimiento de la Agenda 2030 a nivel subnacional.
- Brechas de datos a nivel subnacional: características y soluciones estratégicas.
- Agenda 2030: la agenda de todas y todos.

Las experiencias se resumieron en el documento “Revisión y seguimiento de la Agenda 2030 desde lo local: una mirada regional” (Cázares-Grageda, 2022). Si bien el estudio establece como su interés los informes subnacionales voluntarios y el registro de buenas prácticas sobre los temas planteados, el tema de fondo son los procesos de implementación y los procesos participativos inherentes, sus avances y las perspectivas.

Finalmente, conviene establecer que hablar de implementación de la Agenda 2030 implica no sólo el sentido técnico de la incorporación de un tipo de enfoque de Agenda 2030 en los planes y programas públicos de los gobiernos, sino que además podemos hacer referencia a una estrategia de comunicación social. Entonces, debe reconocerse y referirse a esto como otro proceso, uno referente a la promoción y difusión de los contenidos de la Agenda 2030. Y así podemos tener muchos otros procesos que deben diferenciarse, categorizarse, conceptualizarse, modelizarse, definirse, etcétera. A su vez, el proceso de implementación de la Agenda 2030 puede acompañarse de otros procesos y otras metodologías.

El modelo de bote de basura y los gobiernos locales

La propuesta de Cohen, March y Olsen (1972) para el análisis de las organizaciones fue denominada como modelo del “bote de basura”; es decir, la existencia de una mezcla de problemas y soluciones que los agentes sociales y gubernamentales han tirado dentro de un contenedor –en este caso, un tema de política pública–, conforme se van generando y siendo sobrepujados por otros. En el interior de este bote de basura permanece almacenada una mezcla de elementos que esperan ser extraídos hasta que son extraídos (no sólo las soluciones, sino otros componentes) para una elección, y esta es causada no por la finalización de un ejercicio de análisis racional (los mejores medios para fines claros), sino por factores de urgencia o proximidad temporal.

El trabajo de March y Olsen (1997) mostró que uno de los problemas más evidentes al aplicar un modelo racional de toma de decisiones en la confección de las políticas públicas es el supuesto según el cual la realidad es única, objetiva y terminada. Ambos autores mostraron que un tomador de decisiones de política se enfrenta con una realidad difusa; es decir, cada organización realiza interpretaciones diferentes, e incluso los miembros dentro de cada organización realizan definiciones heterogéneas respecto a los hechos que les rodean. A esto tenemos que agregar la serie de agencias internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, organizaciones ecologistas, etc.) que tienen otras visiones sobre el desarrollo de un mismo proyecto. De este modo, el sentido que cada grupo le otorga a la cadena de decisiones es ambiguo. Estos autores sostienen que cuando se hace referencia a la forma en que se toman las decisiones, en ocasiones es más correcto describir a ciertas organizaciones o situaciones de decisión como anarquías organizadas antes que enfocarlas desde un modelo burocrático-racional. En las anarquías organizadas existen tres atributos que rompen una lógica de funcionamiento racional bajo un modelo clásico de toma de decisiones.

Primer atributo. Las preferencias son problemáticas o ambiguas, lo que hace referencia al hecho de que una organización (por ejemplo una agencia estatal) genera una gran variedad de objetivos que, en ocasiones, resultan contradictorios entre sí. La toma de decisiones no puede esperar a que concluyan los análisis sobre los cursos de acción recomendados, haciendo que la acción anteceda a la delimitación clara de las preferencias. En síntesis, las organizaciones necesitan operar rápidamente y, por lo mismo, lo hacen con una variedad de preferencias inconsistentes y mal definidas. Este punto marca una diferencia fundamental respecto a los modelos clásicos, pues generalmente se asume que las preferencias (las metas u objetivos) son exógenas al proceso de toma de decisiones.

La cantidad de agencias estatales involucradas en distintas problemáticas que tienen lugar dentro del territorio municipal (agua, seguridad, impuestos, zonas arqueológicas, turismo, transporte, etc.) son muchas: agencias federales, estatales y municipales. Los distintos intereses de cada uno de estos actores estatales respecto al funcionamiento de un ayuntamiento pueden ser contradictorios o generar costos adicionales.

Para los gobiernos, pero particularmente para los municipios, las preferencias se vuelven problemáticas por la falta de recursos financieros. La implementación de los ODS a nivel local requiere a menudo inversiones significativas en infraestructura, servicios sociales y programas de desarrollo

sostenible. Esto tiene que ser puesto en una lista de espera o de consideración frente a obligaciones presupuestarias (pago de nómina, deudas, etc.) y necesidades apremiantes (repavimentación, drenaje, renovación del catastro, etcétera).

Otro elemento que produce ambigüedad en las preferencias son los cambios políticos y administrativos. Estos afectan la continuidad y consistencia en la implementación de los ODS. La falta de compromiso a largo plazo puede obstaculizar los esfuerzos sostenibles.

Segundo atributo. La tecnología es indeterminada o poco dominada, dando como resultado la dificultad de establecer su uso generalizado y homogéneo en todas las áreas de una organización; circunstancia que trae consecuencias tanto en la calidad y en el tipo de información como en los productos y resultados que son intercambiados. No todos los miembros conocen las atribuciones o incluso las tareas que son afines o complementarias a las áreas de su propia área, lo que significa que dentro de la misma organización existe ignorancia de las acciones específicas que realizan grupos; es decir, existe un entendimiento parcial o incompleto sobre la manera en que funciona la organización en conjunto. En un escenario así, la operación ocurre con base en procedimientos de prueba y error. Algunos gobiernos locales pueden tener una capacidad institucional limitada para diseñar, implementar y monitorear programas que aborden los ODS. Esto puede deberse a la falta de personal capacitado y recursos técnicos. El aprendizaje se produce como resultado de los accidentes de experiencias pasadas y la invención pragmática va surgiendo conforme es necesaria. Esto hace que exista una indeterminación respecto al impacto que tienen los procedimientos de trabajo sobre los problemas identificados como importantes.

La aplicación de cualquier política está condicionada por las capacidades diferenciadas de los grupos específicos que la operarán, acción que naturalmente tiene consecuencias importantes en una zona como la latinoamericana, donde en cada región existe un contraste muy marcado en cuanto a los recursos y la preparación de los funcionarios locales y federales, lo que generará que los proyectos, como la aplicación de los ODS, sean objeto de una interpretación y puesta en práctica condicionada a las capacidades de los grupos locales. La implementación efectiva de los ODS requiere una coordinación estrecha entre diferentes niveles de gobierno, sectores y actores locales. Mientras que la falta de coordinación puede conducir a enfoques fragmentados y a la duplicación de esfuerzos.

En la aplicación de los ODS puede existir una falta de datos y su seguimiento. La recopilación de datos precisos y actualizados es crucial para evaluar

luar el progreso hacia los ods. Algunos gobiernos locales pueden carecer de sistemas efectivos de recopilación de datos y mecanismos de seguimiento para evaluar el impacto de las intervenciones.

Tercer atributo. La participación es fluida ya que los participantes involucrados invierten diferentes cantidades de tiempo y esfuerzo en sus diferentes zonas de dominio. El grado de involucramiento de cada grupo o individuo sobre un problema o proceso determinado cambia con el tiempo, así como el número y tipo de actores que se involucrarán en las diversas etapas del proceso de decisión. Esto provoca que los límites organizacionales se diluyan, y la audiencia y los tomadores de decisiones para cualquier disposición particular cambian de modo variable (Cohen, March y Olsen, 1972). La participación de la sociedad civil y la comunidad local es esencial para el éxito de los ods. Sin embargo, los gobiernos locales pueden enfrentar desafíos al involucrar a la ciudadanía de manera efectiva en la planificación, ejecución y evaluación de los programas sostenibles.

HIPÓTESIS

La formalización de instituciones ofrece certidumbre a los procesos de implementación de Agenda 2030. Se pueden llevar a cabo procesos medianamente exitosos estableciendo estrategias que retomen planteamientos vertidos desde las propias agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprovechando las ventajas de crear asociaciones efectivas y estratégicas bajo el enfoque de alianzas para el desarrollo sostenible a través de gobernanza local.

METODOLOGÍA

Habiendo puesto sobre la mesa algunos enfoques y abordamientos del tema de otras investigaciones, nos centraremos en la identificación y descripción de los procesos de formalización de algunas instituciones que se han creado para el asunto de la Agenda 2030 en el gobierno municipal de Tizayuca. Para esto, describimos las acciones que hasta el momento se tienen al respecto, cuya información proviene de primera fuente; es decir, directamente del tomador de decisiones y de quien lleva a cabo y es responsable del proceso o de los procesos. En las conclusiones compartimos reflexiones y retos.

DESARROLLO DEL TEXTO

Andamiaje institucional para la Agenda 2030 en México

El área responsable de coordinar los esfuerzos a favor de los múltiples procesos de la Agenda 2030 en México se ubica en la Secretaría de Economía federal, como un área adscrita a la Unidad de Inteligencia Económica Global. Esto es así después de haber sido un área preponderante que era visible y con reales posibilidades de concertar y negociar, en la oficina de la jefatura de la presidencia de la república, muy cercano al poder del titular del ejecutivo federal. Se daba la apariencia que desde la oficina de la presidencia de la república se despachaban los temas de la Agenda 2030 para todo México.

Como lo han referido cientos de informes, reportes e investigaciones, se cuenta con un Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en México, así como sus respectivas réplicas en cada estado, y se tienen algunos grupos de trabajo y de seguimiento en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados federales. A nivel estatal, algunos congresos locales han tenido a bien crear una comisión especial para atender los asuntos de los ods. También en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se han realizado algunos acuerdos políticos.

Asimismo, a la fecha, se cuenta con algunos lineamientos, normativas, una docena de guías, cientos de informes y reportes que dan cuenta de las mejores recomendaciones y listados, a manera de instrucciones, para articular el andamiaje institucional necesario para diferentes procesos que requiere la Agenda 2030. Además, por la importancia que representa conocer los avances en el cumplimiento de metas de los ods, México cuenta con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y con un Comité Técnico Especializado de los ods (CTEODS).

Municipios ods

Las aportaciones que los gobiernos municipales han realizado respecto a algún aspecto del proceso de implementación de la Agenda 2030 es materia de estudio. Al momento, podemos referir la existencia de cuatro oficinas de dedicación exclusiva a la Agenda 2030 en cuatro municipios de México: la Coordinación de Agenda 2030 en el municipio de Tizayuca, Hidalgo, y la

homónima ubicada en Córdoba, Veracruz, la Coordinación de Desarrollo de Agenda 2030 en el municipio de Huajuapan de León, Oaxaca, y la Dirección de Agenda 2030 en el municipio de Tepeaca, Puebla.

En sesiones del seminario institucional del Instituto Mora sobre estos temas, el 8 de agosto de 2022, en la presentación de avances de resultados de investigación del doctor Alejandro Navarro Arredondo, profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Xochimilco sobre “Sistemas de gobernanza para la implementación”, así como de los avances de trabajo de tesis de la maestra Paulina Peña Payán sobre “Análisis de la estrategia de implementación de la Agenda 2030 y los ods en México”, se expusieron algunos avances en municipios, que en el mejor de los casos pueden referirse como ejercicios de “alineación” a los ods por parte de las administraciones públicas municipales, en un pobre entendimiento de lo que pudiera significar hablar de transversalización de un enfoque en un plan de trabajo (en este caso el plan municipal de desarrollo).

El área a cargo del seguimiento de los temas de la Agenda 2030 en México no da cuenta de estas informaciones a nivel municipal. En cambio, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México (2019) da cuenta de algunos avances y establece ciertos indicadores y categorías sobre el quehacer de los gobiernos estatales en estos menesteres. Esta misma agencia proporciona recomendaciones para la instalación y fortalecimiento de los órganos de seguimiento e instrumentación (osi). Al 7 de agosto de 2020, el PNUD México (2020) reportaba que sólo 20 estados de la república contaban con lineamientos de operación de sus respectivos osi, mientras que doce aún no. Y los números no son alentadores en cuanto a inclusión en los procesos deliberativos, pues pocos osi determinan asignar, además de voz, el voto a las otras partes interesadas (sociedad civil, academia, sector privado). Los números tampoco resultan satisfactorios en el número de sesiones ordinarias o extraordinarias de estos osi, mismo caso para la presentación de planes e informes de trabajo.

Sobre Tizayuca

Este municipio ha tenido un crecimiento exponencial en los últimos quince años. De acuerdo con la primera versión del Plan Municipal de Desarrollo, al menos 70% de las personas residentes dijeron al INEGI, para el Censo de Población y Vivienda 2020, no haber nacido en Tizayuca, es decir que son

personas que han llegado a vivir y trabajar en Tizayuca. Otra de las características que hoy incluye a Tizayuca es la cercanía al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA).

De acuerdo con la plataforma del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, s. f.), Tizayuca tiene:

- Población en situación de pobreza extrema: 3.5% de su población.
- Población en situación de pobreza moderada: 58.1 por ciento.
- Población por carencias sociales: 28.8 por ciento.
- Carencia por acceso a los servicios de salud: 28.9 por ciento.

Además, el Plan de Recuperación Socioeconómica Municipal (PRESEM) de Tizayuca presenta los siguientes datos (Gobierno municipal de Tizayuca, 2021a):

- Total de población: 168 302, de los cuales 86 255 pertenecen al género femenino y 82 047 al género masculino.
- Población mayor o igual a los 60 años: 13 266, de los cuales 7 019 pertenecen al género femenino y 6 247 al género masculino.
- Población sin afiliación o servicios de salud: 59 196.
- Total de viviendas habitadas: 47 540.
- Viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica: 104.
- Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda: 451.
- Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje: 205.
- Viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica, agua entubada ni drenaje: 8.
- Es una población predominantemente joven.

Sobre la Agenda 2030 en el gobierno municipal de Tizayuca, 2020-2024 y el planteamiento de un modelo para la implementación

De acuerdo con el PNUD México (2019), la Agenda 2030 es una herramienta metodológica para la planeación estratégica, y, en este sentido, es una guía orientadora de política pública. La Agenda 2030 es una hoja de ruta para el logro del desarrollo sostenible. Al interior de la APM el proceso de implementación implica la adopción de una visión transformadora tendiente al cumplimiento de metas de los 17 ODS.

Se retoman las siguientes definiciones del PNUD México (2019):

• La Agenda 2030 es una herramienta metodológica para la planeación estratégica.

• Localización de Agenda 2030. Contextualización y atención a la medida de los retos que se presentan en cada contexto territorial, involucra herramientas y estrategias que traduzcan efectivamente los ODS y sus metas en resultados tangibles para el ámbito local.

• Enfoque de Agenda 2030. Conjunto de principios y criterios encaminados a promover la construcción de contextos o entornos de desarrollo sostenible. La transversalización de la Agenda 2030 es el proceso que consiste en hacer presente el enfoque de esta Agenda en el ciclo de vida de las políticas, los planes y los programas públicos.

• Principios que la Agenda 2030 promueve: adaptación del marco de resultados, integralidad del desarrollo sostenible, gestión por resultados para el desarrollo, y enfoque de derechos humanos y género.

• Criterios: pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, impacto.

En el plan de trabajo previo al inicio de actividades de la APM (diciembre de 2020), elaborado por la iniciativa Red Agenda 2030 MX, se estableció que iban a ser dos los documentos que ayudarían al proceso de “alineación” de las acciones de gobierno a metas ODS, así como a la integración de un tipo de enfoque de Agenda 2030 en el Plan Municipal de Desarrollo: el enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México –del año 2019 del PNUD México– y la Agenda 2030 y el desarrollo municipal sostenible, de la Presidencia de la República del Gobierno de México en colaboración con la GIZ México (Presidencia de la República-INAfed-GIZ, 2020).

Estas dos aportaciones responden a la necesidad de generar guías prácticas que establezcan pasos secuenciales y gradualidad en el avance de procesos, en este caso, el de la incorporación de un tipo de enfoque de Agenda 2030 en un plan municipal de desarrollo. Si bien aligera la lectura técnica que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) genera respecto de propuestas similares, la experiencia en el estado de Hidalgo refiere que las áreas a cargo de los temas de planeación y evaluación prefieren generar sus propios materiales para “ayudar” a los municipios. La verticalidad del orden de gobierno y los acuerdos institucionales creados hacen que sea el poder ejecutivo estatal quien haga predominante sus pautas, lineamientos y recomendaciones sobre otras que, quizás por ser estándares, pudieran pensarse demasiado creativas o sueltas a la interpretación y no se les da oportunidad de aplicarse.

Destacamos aquí, como un episodio trascendental en la historia que definió y afectó procesos de diversa índole, a la pandemia que se manifestó con contundencia en el año 2020. En ese mismo año ocurrió un proceso electoral para la renovación de ayuntamientos, proceso que se tuvo que reagendar en fecha al 18 de octubre de 2020; sin embargo, esto ocasionó la activación de un mecanismo constitucional en el estado de Hidalgo que permite a los diputados locales convocar, elegir, conformar y validar concejos municipales interinos para un periodo de tres meses.

En el proceso de todas estas circunstancias, ¿en qué momento se podría encontrar la oportunidad para reflexionar sobre las oportunidades para encauzar y hacer avanzar los procesos de implementación de la Agenda 2030 en los municipios de Hidalgo? Los candidatos ganadores pronto se convirtieron en presidentes municipales electos, para ocupar el cargo el 15 de diciembre de 2020. Como lo refiere la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, artículo 60, fracción I, inciso h, los presidentes municipales tienen 90 días para presentar su plan municipal de desarrollo. Durante dicho periodo, la Unidad de Planeación y Prospectiva del Gobierno del Estado de Hidalgo presentó y solicitó a las nuevas administraciones que retomaran las guías elaboradas por esta dependencia, en la que la Agenda 2030 es sólo utilizada para un tipo de propuesta de planeación estratégica, es decir, no hubo una directriz específica que ayudara a los municipios a entender y diseñar su definición de enfoque de Agenda 2030 que les permitiera integrarla a su plan municipal de desarrollo, más allá de sólo la “alineación” a metas ODS, en un sentido meramente enunciativo.¹

El partido político que ganó las elecciones en Tizayuca fue el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). La maestra en Políticas Públicas, Susana Araceli Ángeles Quezada, asumió responsabilidad como presidenta municipal a partir del 15 de diciembre de 2020. Su trayectoria política como militante de MORENA, su experiencia como diputada local y su edad joven generaron expectativa.

El titular de la oficina de la CA2030 del gobierno municipal de Tizayuca recibió su nombramiento el 22 de diciembre de 2020. Con un trabajo previo de mesas de trabajo e integración de opiniones y comentarios sobre las expectativas de incorporar un enfoque de Agenda 2030, se hizo necesaria la creación de un modelo que pudiera explicar cómo sería el

¹ Guía metodológica para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024. <http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx>

proceso de integración de diversos enfoques y temas que acompañan a un proceso de implementación de Agenda 2030, es decir, había una serie de temas que tendrían que ser introducidos, comunicados e interpretados por los servidores públicos, al menos por los niveles ejecutivo, de planeación y programación de presupuesto.

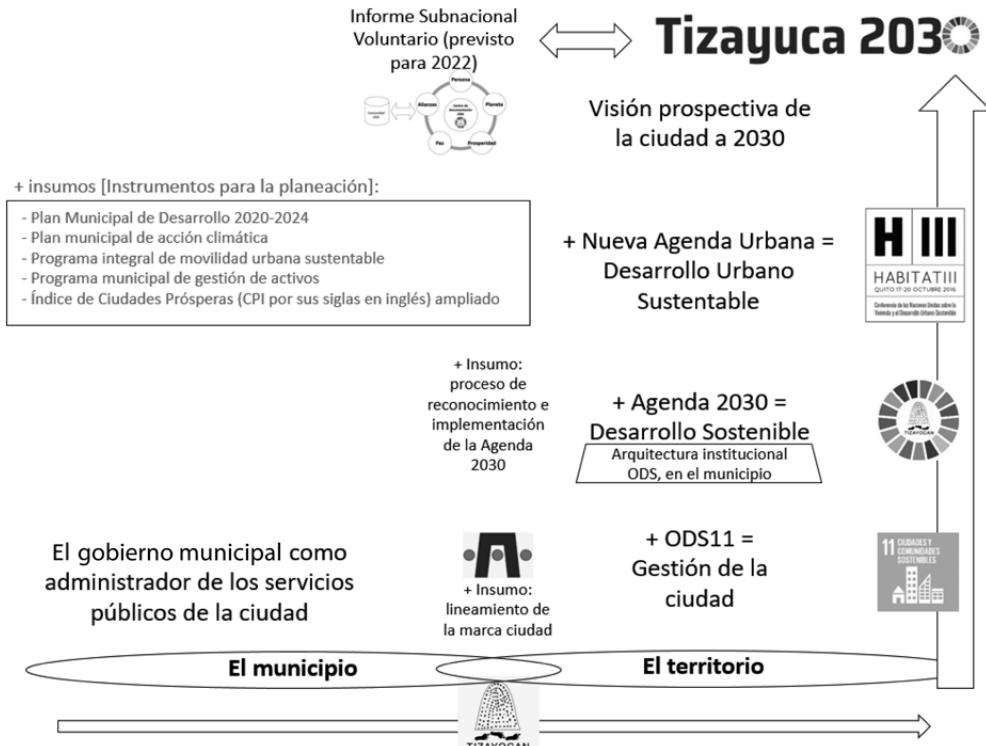
El Plan Tizayuca 2030 se publicó en agosto de 2021 e incorpora un planteamiento de un modelo que gráficamente trata de explicar la escalabilidad de la estrategia para lograr los resultados. La visión de construcción de una imagen meta del municipio que se quiere se acompaña de una estrategia de comunicación bajo el enfoque de “comunicación para resultados”. El diagrama 1 simplifica la gradualidad de incorporar elementos para fortalecer el proceso de implementación, además de que es destacable la inserción del ODS 11 y de la Nueva Agenda Urbana como un proceso paralelo al de la Agenda 2030, complementarios en este sentido, y esto porque ONU Hábitat refiere que 65% de las metas ODS tiene una vinculación con el desarrollo territorial y urbano.

A partir de diciembre de 2020 se lleva a cabo un proceso de implementación de Agenda 2030 en el municipio. El compromiso de la administración 2020-2024 para el logro del desarrollo sostenible quedó referido desde el acta de instalación (Gobierno municipal de Tizayuca, 2021b) del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) de Tizayuca, fungiendo este como un OSI para la Agenda 2030 en México.² El COPLADEM cuenta con un Subcomité de Agenda 2030, que es un espacio institucional para el establecimiento de alianzas para el desarrollo sostenible (ODS 17). A septiembre de 2022 los integrantes de dicho subcomité son:

- El coordinador de Agenda 2030 como coordinador del Subcomité de Agenda 2030.
- El director de Participación Ciudadana como el secretario técnico.
- Una regidora como vocal de control y vigilancia.
- Siete enlaces ODS, servidoras y servidores públicos representantes de las dependencias que conforman la APM.
- Tres enlaces ODS, servidoras y servidores públicos representantes de los organismos descentralizados.
- Dos enlaces ODS, servidoras y servidores públicos representantes de otras dependencias.

² Se sugiere consultar un video explicativo de los objetivos, operación e integrantes del Sub Comité de Agenda 2030 en <https://fb.watch/gbbopSjzjk/>

Diagrama 1. Modelo, plan y estrategia Tizayuca 2030



Fuente: elaboración propia (2021), para ca2030 (s. f.).

- Un invitado permanente de la Secretaría de la Contraloría Interna del municipio.
- Partes interesadas (un representante): Embajada Social mx, Red Agenda 2030 mx [Tizayuca], Red Internacional de Promotores ods (RIPo) México [Tizayuca], Universidad de México de estudios a distancia (UME), y la Universidad Tecnológica de la Zona Metropolitana del Valle del México (UTVAM).

El subcomité es el máximo órgano para el seguimiento de la Agenda 2030, es el espacio para la participación de las partes interesadas. Sesiona con poca regularidad, pero a través del coordinador de este grupo se informa con oportunidad a sus integrantes de todos los avances en el tema del proceso de implementación.

La ca2030 es un área adscrita a la Secretaría de la Contraloría Interna del municipio. Es una instancia administrativa de apoyo técnico a la Dirección de Planeación y Evaluación. El objetivo principal es el aseguramiento del proceso de implementación de la Agenda 2030, por lo que entonces se entiende como una oficina o un área en la administración pública municipal de dedicación exclusiva al tema, y está normada por un reglamento.

El Decreto que Contiene el Reglamento para la Agenda 2030 en el Municipio de Tizayuca, Estado de Hidalgo (2022), describe los objetivos y alcances de la incorporación de un tipo de enfoque de Agenda 2030 en el ciclo de las políticas públicas locales, define a las figuras de gobierno que participan, además de que refiere el andamiaje institucional para estos fines y propósitos. Este instrumento se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* el 24 de agosto de 2022.

Por su parte, Tizayuca 2030 es el plan del gobierno municipal de Tizayuca 2020-2024 que describe los objetivos y alcances del proceso de implementación; este plan es administrado por la ca2030 (s. f), y con la finalidad de comunicar y de transparentar todas las acciones del proceso de Localización de Agenda 2030, ha dispuesto de un micrositio web en el que, a manera de repositorio, resguarda links, accesos e informaciones.

A manera de resumen, el Subcomité de la Agenda 2030 es el máximo órgano para la deliberación y representación de los intereses de todas las partes interesadas (sociedad civil, academia, sector empresarial y otros actores locales). El proceso de Localización de Agenda 2030 se entiende como uno que se ejecuta a una distancia lo suficientemente alejada de la agenda política y agenda personal del presidente en turno, lo que asegura la

independencia de las acciones. Para el seguimiento correspondiente, existen figuras y mecanismos institucionales que se describen en el cuadro 1.

Al respecto del proceso de elaboración del pmd

La Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, en el capítulo iv mandata a los municipios a retomar el modelo de Sistema Municipal de Planeación Democrática que incorpora la creación de un Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y la instalación de un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) que, de acuerdo con las posibilidades técnicas, humanas y económicas, refiere a que se tendrán que llevar a cabo sesiones para precisamente la planeación. Estos dos procesos tienen hasta tres meses después de iniciada una nueva administración para cumplirse.

En cuanto a la realización del PMD, se realizó un plan de trabajo a cargo del comité para este proyecto para poder repartir actividades de socialización sobre el proceso. Estas actividades incluyeron sobre todo sesiones virtuales. En la primera versión del PMD de Tizayuca se refiere:

El proceso participativo comenzó con la realización de un foro virtual con una duración de 40 días en los que se establecieron los ejes temáticos para el desarrollo de los ejes transversales, en los que se recibieron 1 276 propuestas sobre seguridad pública, movilidad, desarrollo económico, medio ambiente, recuperación de espacios públicos, salud, cultura, deporte, entre otros.

También se desarrollaron foros virtuales con especialistas y académicos; ONU Hábitat México, GIZ México (Sociedad Alemana de Cooperación Internacional), PNUD México (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Centro Mario Molina, Mexiro A. C. y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); de las que se retoman recomendaciones para la atención de los problemas públicos y su atención a nivel de ejes, así como la búsqueda de indicadores estratégicos soportados con la participación social; y ocho sub comités de planeación: bienestar, economía, desarrollo urbano y sostenibilidad, servicios públicos, seguridad ciudadana, gobernanza y transparencia, Agenda 2030, planeación y evaluación; de los que se derivan las acciones estratégicas para dar atención a las problemáticas detectadas, que se convirtieron en las políticas que conforman el Plan Municipal de Desarrollo con una visión 2030.

Cuadro 1. Resumen de las figuras y mecanismos institucionales en el municipio de Tizayuca

<i>Clasificador</i>	<i>Acción de gobierno</i>	<i>Figura y/o mecanismo institucional</i>	<i>Descripción</i>	<i>Alcance</i>
Normatividad, lineamientos, herramienta	Creación de una normativa aplicable a la APM para asegurar el proceso de implementación de acuerdo a las directrices del Plan Tizayuca 2030.	Reglamento para la Agenda 2030 en el municipio de Tizayuca, Estado de Hidalgo.	Instrumento normativo local para ofrecer certidumbre a los integrantes de la APM respecto de su quehacer en el proceso de implementación, así mismo documento para el aseguramiento de la trascendencia más allá de 2024.	H. Ayuntamiento
	Creación e implementación de un plan de trabajo para todo el periodo de la APM.	Plan Tizayuca 2030.	Plan de trabajo y estrategia para el proceso de implementación durante el periodo 2020-2024.	Gobierno municipal
	Creación de un micro sitio web Tizayuca 2030.	Micro sitio web Tizayuca 2030.	Repositorio virtual que documenta íntegramente el proceso de implementación de Agenda 2030 en Tizayuca.	
	Creación de sitio web Tizayuca 2030 para el seguimiento y monitoreo de indicadores de metas ODS.	Plataforma tecnológica para el seguimiento y monitoreo de indicadores de metas ODS.	Sitio web que proporciona seguimiento a los indicadores de metas de ods para el municipio.	

<i>Clasificador</i>	<i>Acción de gobierno</i>	<i>Figura y/o mecanismo institucional</i>	<i>Descripción</i>	<i>Alcance</i>
	Elaboración y socialización de un Informe Local Voluntario (ILV).	Primer Informe Subnacional Voluntario (isv) 2023 de Tizayuca.	Documento que atiende la metodología establecida para las Revisiones Subnacionales Voluntarias, concentra evidencia sobre diversos aspectos, los más relevantes; gobernanza local, procesos participativos, alianzas, buenas prácticas, y arquitectura institucional.	Sub Comité de Agenda 2030
Figura institucional, grupo de trabajo	Creación de un área de dedicación exclusiva al proceso de implementación. Creación de un espacio para la gobernanza local, con incidencia en la planeación para el desarrollo.	Coordinación de Agenda 2030. Sub Comité de Agenda 2030.	Área administrativa (nivel Coordinación) que tiene como responsabilidad la operación cotidiana de las actividades inherentes al proceso de implementación. Uno de los 8 grupos de trabajo del COPLADEM osi de Tizayuca. Tiene una serie de facultades, las más destacables; reunir a las partes interesadas, coordinar un plan de trabajo a favor del proceso de implementación, y proporcionar el seguimiento a este.	Gobierno municipal
	Creación de una figura con reconocimiento institucional a manera de enlace.	Enlace ods.	Servidor público asignado para efectos de proporcionar seguimiento a los asuntos de la Agenda 2030 en las dependencias que conforman la APM, así mismo en los organismos descentralizados.	

Creación de una comisión en el H. Ayuntamiento para incluir la participación de regidores.	Comisión de Asuntos Metropolitanos.	Mecanismo instaurado en el máximo órgano de gobierno (el H. Ayuntamiento) en el municipio para dar seguimiento a los temas metropolitanos del municipio, así mismo y de forma coyuntural, a los asuntos de la Agenda 2030.	H. Ayuntamiento
Creación de un grupo de trabajo para el tratamiento de los indicadores de metas ods.	Comité técnico especializado en indicadores ods para Tizayuca.	Mecanismo creado para el aseguramiento en la consistencia normativa y técnica de los indicadores de impacto para la plataforma tecnológica para el seguimiento y monitoreo de los indicadores de metas ods; a través de un grupo de trabajo cuyos integrantes son especialistas en temas de desarrollo e indicadores.	Sub Comité de Agenda 2030

Fuente: elaboración propia (2023).

El proceso para la realización del documento PMD 2020-2024 (Gobierno municipal de Tizayuca, 2021c) trató de incorporar un tipo de enfoque de Agenda 2030; sin embargo, las definiciones sobre la forma y fondo del documento ya se encontraban predefinidas por el tomador de decisiones, en este caso por la presidenta municipal. A partir de la fase preparatoria de la elaboración del PMD se inicia el proceso de implementación de Agenda 2030 como un proceso vinculante a las definiciones, objetivos, alcances y prospectiva referida en el PMD, lo que puede referirse entonces como una “alineación” a metas de ods, el escalafón más bajo de las etapas de un proceso de implementación.

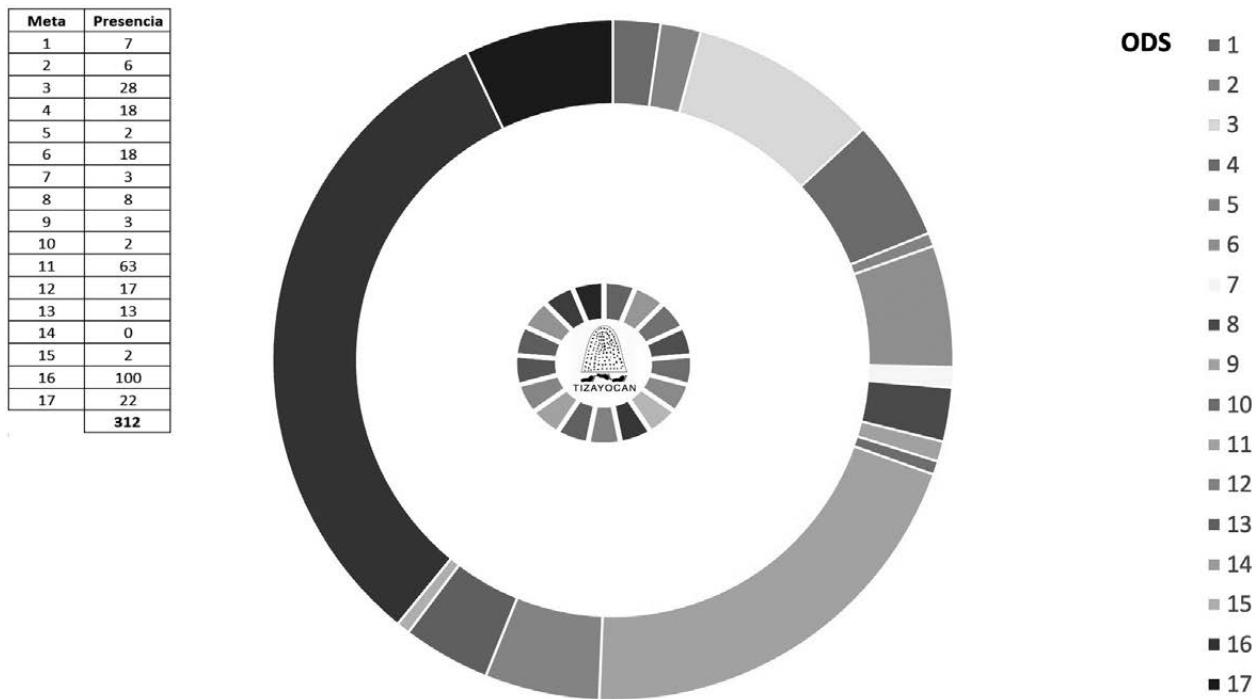
En el proceso de participación ciudadana se dieron cita los amplios sectores para opinar respecto de las necesidades y proyecciones de un modelo de ciudad, aportaciones que permitieron la realización del PMD, se aprovecharon las bondades de los mecanismos de participación que propone la Agenda 2030, se retomó la concepción de las alianzas para el desarrollo sostenible (ods 17) teniendo la participación de la academia, sociedad civil organizada y gobierno de otros órdenes. Constan las participaciones en el PMD primera versión.

Aprobado el documento (con fecha 11 de junio de 2021 por el H. Ayuntamiento), la CA2030 realizó un ejercicio básico sobre la “alineación” a metas de ods. El diagrama 2 muestra el resultado. Las acciones de gobierno referidas en el PMD representan una mayor contribución al ods 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), ods 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y ods 3 (salud y bienestar), en este orden de importancia; en el caso de este último, por el contexto que predominaba en diciembre de 2020 en los municipios de Hidalgo respecto de la pandemia.

A partir de la implementación del PMD, la CA2030 buscó, con base en las experiencias exitosas en otros gobiernos subnacionales y locales, la mejor forma de incorporar un tipo de enfoque de Agenda 2030 a la planeación estratégica del gobierno municipal.

Prevalece debilidad institucional del aparato de gobierno municipal respecto de sus capacidades gubernamentales; por déficit de recursos económicos, técnicos y humanos (profesionalización) sigue representando un reto importante para el ambicioso planteamiento de un proceso de implementación de Agenda 2030. La creatividad, asertividad y la conformación del andamiaje institucional para la Agenda 2030 en el municipio han posibilitado la consecución de algunos logros favorables y altamente representativos para el proceso de implementación, más no necesariamente para

Diagrama 2. Alineación de las acciones de gobierno del PMD de Tizayuca a los ODS (actualizado a mayo de 2021)



Fuente: elaboración propia (2021), para ca2030 (s. f.).

la planeación, ya no digamos para la evaluación de impacto, que es un proceso que, de acuerdo con estimaciones de la **ca2030**, no se alcanzará.

Es aspiración de las áreas de planeación y finanzas de la actual **APM** realizar un proceso de incorporación de los alcances de un tipo de enfoque de Agenda 2030 al presupuesto de egresos a través de la asignación de presupuesto público al logro de metas de **ODS** y proyectos estratégicos. La implementación de la metodología del Presupuesto Basado en Resultados (**PBR**) en el municipio es un proyecto que no está concluido.

Otras deficiencias se pueden encontrar, como la correcta aplicación de metodologías del marco lógico y **PBR**, amén de la atención de esquemas de seguimiento al desempeño establecidos por la instancia de planeación.

Si bien las referencias bibliográficas que orientan al respecto de la incorporación de un tipo de enfoque de Agenda 2030 a nivel de presupuesto no refieren la necesidad de diagnósticos previos a iniciar procesos de “alineación”, la **ca2030** ha recomendado que se consideren mecanismos diagnósticos que den cuenta de las capacidades reales sobre las habilidades, conocimiento y nivel de implementación del **PBR**. En esto puede ayudar el índice del **PNUD México** sobre capacidades funcionales municipales.

El **PMD** es sólo una referencia de un ideario que define los ejes de gobierno (generales y transversales), así como las grandes líneas estratégicas. Sin embargo, la operación de las dependencias atiende a otras matrices de indicadores para resultados que se han venido ajustando en los años 2021 y 2022, de acuerdo con las necesidades de la operación diaria de las diferentes áreas. Este es un problema estudiado en el campo de las políticas y la administración públicas, y tiene que ver con diversos aspectos, como la cultura de la planeación y evaluación en los municipios, y el tema de la alta rotación de personal, amén del asunto de los periodos de breve administración municipal, sólo por mencionar dos ejemplos.

A mediados del año 2022, derivado de un proceso electoral sobre el cambio en la administración pública estatal, se expusieron las experiencias sobre el funcionamiento del actual **PMD** en sus múltiples usos, para llevar a cabo los preparativos para una revisión/actualización que atienda no solamente, y por mandato de ley, al nuevo Plan Estatal de Desarrollo 2023-2028, sino que se aproveche la oportunidad para incorporar en definitiva un enfoque de Agenda 2030 al **PMD** de Tizayuca. Se ha generado suficiente experiencia de socialización que permite entender ahora, en alguna medida, las ventajas. Asimismo, se ha generado alguna evidencia que puede revisarse para proporcionar un soporte más sólido a este proceso.

Sobre la comunicación social

Si bien no es tema para tratar en este artículo, no se puede pasar por alto un proceso igual de importante para una dependencia de gobierno, y es el de la comunicación social e imagen institucional. La ca2030 ha retomado de la Campaña Global de Acción por los ods de la ONU las recomendaciones que ha planteado en materia de estrategia de comunicación. De acuerdo con las coyunturas e intereses de la ca2030, se han promocionado campañas de acción predefinidas, además de que se han realizado las adecuaciones para un tipo de comunicación a fin al mensaje de las diferentes agencias que conforman el sistema de la ONU, siendo quizá las de mayor relevancia –por el trabajo de la ca2030– aquellas que se comunican desde el PNUD y ONU Hábitat, sin dejar de desconocer otras campañas como las correspondientes a UNFPA, UNESCO, CEPAL, entre otras.

Como se ha referido, el enfoque que se ha utilizado es “comunicar para resultados”, y ha sido permanente visibilizar los diferentes temas de los 17 ods. La ca2030 entiende que hay que “ayudar” a los servidores públicos a comprender estos procesos. El cuadro 2 resume los eventos más significativos de la ca2030 llevados a cabo hasta septiembre de 2022. Ha resultado conveniente mantener las estrategias de comunicación de forma separada a los fines e intereses del área de comunicación social e imagen institucional del gobierno municipal de Tizayuca.

La oficina de la ca2030 no ha contado con presupuesto asignado en los ejercicios 2021 y 2022. Estas acciones de promoción y difusión de los contenidos de la Agenda 2030 han resultado de las participaciones voluntarias de todos los ponentes, conferencistas y panelistas. De acuerdo con el informe de actividades realizadas en 2023, fue hasta este año que dicha oficina contó con presupuesto.

CONCLUSIONES

Respecto a los procesos de implementación de Agenda 2030, ya no tendría por qué haber dudas sobre la conveniencia de retomar e implementar a nivel de política pública local la Agenda 2030; con Tizayuca tenemos una evidencia empírica que puede ser observable en otros municipios.

Como refiere Porras (2020):

- El buen gobierno es indispensable para la consecución de los ods.

Cuadro 2. Resumen de las acciones de promoción y difusión en el municipio de Tizayuca

<i>Actividad</i>	<i>Descripción</i>	<i>Resultados Tizayuca</i>
Octubre Urbano 2021 en Tizayuca 2030	Octubre Urbano es una iniciativa que promueve cada año la agencia ONU Hábitat, motiva la participación de las partes interesadas en los temas de la ciudad, si bien parte de los planteamientos del ods 11, todos los temas de los ods son de alguna manera pertinentes. Se promociona la Nueva Agenda Urbana.	2 participaciones en eventos internacionales. 3 presentaciones editoriales. 6 conferencias magistrales. 22 conferencias. 22 ponencias. 2 panel de expertos.
Mes del desarrollo [junio de 2022]	El desarrollo es un concepto poco discutido, y sin embargo es propósito de la Agenda 2030. Esta actividad es una iniciativa de la ca2030.	1 sesión ordinaria del Sub Comité de Agenda 2030 del COPLADEM OSI de Tizayuca. 2 presentaciones editoriales. 7 conferencias. 1 panel.
8 000 millones de personas [agosto de 2022]	La ONU estima que en el mes de noviembre de 2022 se alcanzará el número 8 000 millones de personas en el mundo, en esta coyuntura se retoman los temas asociados para políticas públicas: desarrollo, y población. Iniciativa del ONFPA.	1 mesa de trabajo. 1 conferencia.
The Global Week to #Act4SDGs 2022 Tizayuca [septiembre de 2022]	Semana Global de Acción por los ods, es la actividad por excelencia para mostrar acciones a favor de la Agenda 2030, destacar las buenas prácticas locales, y estimular el diálogo sobre desarrollo sostenible. Es una iniciativa de la campaña de Acción Global de la ONU.	1 presentación editorial. 6 conferencias. 1 ponencia. 1 panel.

Anotaciones: todos los eventos cuentan con un micro sitio web independiente en Google Sites a manera de repositorio. Algunos videos están alojados en la fanpage de Facebook de la ca2030: <https://www.facebook.com/Agenda2030Tiza>

Fuente: elaboración propia (2023).

- Los ods requerirán enorme voluntad política, incisión cultural, coordinación administrativa y participación no gubernamental.
- El “timoneo” de los ods es imprescindible, y aquí parece ser que la participación de líderes fuertes es necesaria.
- Es necesaria una gobernanza de calidad para el logro del desarrollo sostenible.

Algo que es particularmente observable en el municipio de Tizayuca es la creatividad y la amplia libertad de hacer. Asimismo, el liderazgo fuerte que ejerce el actual titular de la oficina de la ca2030 confirma que la persona es la institución, y este es un tema que tiene que resolverse a través de instituciones sólidas y fuertes.

Es importante entender que, si bien la definición sobre desarrollo sostenible del emblemático Informe Brundtland sigue siendo un monolítico, realmente el proceso de generación de un concepto, ya sea de desarrollo sostenible o de sostenibilidad, va cambiando y se alimenta de las aportaciones y de los aprendizajes que provienen precisamente de los procesos de implementación. Como refieren Lucatello y Vera (2020), existe un sinnúmero de visiones sobre el desarrollo sostenible y su entendimiento (p. 61). Sin embargo, ellos mismos refieren que los enfoques de sostenibilidad en la planificación para el desarrollo siguen siendo, de algún modo, limitados (p. 54).

Sin duda, en la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se han registrado retrocesos significativos en temas que se abordaron en este artículo. Es preocupante por el desmantelamiento de lo ya construido y porque, como la evidencia ha referido en el caso de Tizayuca, el andamiaje institucional y la predilección por un trabajo coordinado es fundamental para avanzar en estas experiencias. Si desde el gobierno federal no se anima y no se generan los incentivos y apoyos, será complicado para la Agenda 2030 entrar en una fase de cumplimiento de metas de los 17 ods.

Existen posiciones que refieren que la Agenda 2030 no es un *checklist* de cosas por cumplir. Depende de qué hablamos, pero en el caso de un proceso de implementación que lo que busca es integrar un tipo de enfoque de Agenda 2030 a las políticas públicas locales, hay una necesidad de referir a una hoja de ruta trazada y que, para efectos de indicadores de desempeño, se conozca un avance. Al momento de escribir estas líneas, para el municipio de Tizayuca sólo queda pendiente crear y gestionar la plataforma tecnológica de seguimiento y monitoreo en el cumplimiento de metas ods (seguimiento a indicadores de determinados ods elegidos para

el municipio). Fuera de esto, la ca2030 habría cumplido con un plan de trabajo presentado desde antes de diciembre de 2020.

Ante el efecto que puede causar un proceso de implementación de Agenda 2030 en cuanto a pretender dar los mejores resultados posibles, ejerciendo de mejor forma posible un recurso económico, además de público, es comprensible que se quiera hacer un esfuerzo por incorporar al presupuesto, basado en resultados, el enfoque de la Agenda 2030. Al respecto, el municipio de Tizayuca, lo más que podría reportar es la emisión de recomendaciones de la ca2030 para ayudar en un proceso interpretativo y un proceso de alinear a la metodología del PBR las metas de ODS.

Asignar tantas funciones a una sola oficina puede representar una sobrecarga de trabajo que puede minar inclusive el propio plan estratégico; por ello debe existir plena predisposición al entendimiento de la evolución de un proceso de implementación, y de cómo las necesidades de una nueva área van ajustándose y van ofreciendo los resultados ofrecidos.

El reglamento para la Agenda 2030 puede considerarse como la esperanza de que prevalezcan y se dé continuidad a los avances que se logren concretar durante el año 2024. Una vez que la siguiente administración llegue, se reactivarán los juegos cooperativos, y será hasta ese momento cuando se podrá conocer el grado de fragilidad institucional. La actual administración ha trabajado para fortalecer la normatividad y establecer procesos y esquemas institucionales que disminuyan el riesgo de una fragmentación administrativa.

Hay una tradición en México que consiste en la formalización de alianzas para la coordinación entre diferentes dependencias de la administración pública, y parece ser que los procesos de implementación de Agenda 2030 son importantes; tal como lo refieren las guías y los manuales respecto de los osí. Los Objetivo de Desarrollo del Milenio (odm) dejaron un buen aprendizaje al respecto.

La Agenda 2030 es una constante de superar inercias y dificultades, por ser ambiciosa está en discusión, y qué bueno que así sea. No debe olvidarse que es lo mejor que tenemos para el desarrollo. Al menos deberíamos ser conscientes de las “trampas de la decisión” (Arellano, 2022), para no tener que hacernos los sorprendidos posteriormente, a la luz de resultados no alcanzados.

Finalmente, el cuadro 3 presenta el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) sobre las complejidades de la Agenda 2030.

Cuadro 3. Análisis FODA sobre las complejidades de la Agenda 2030

<p>AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupos contrarios a la Agenda 2030. • Legitimidad sobre la efectividad de los promotores principales. • Descomposición de los mecanismos de ayuda al desarrollo. • Carencia de datos. 	<p>FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos institucionales. • Organizaciones de la sociedad civil que promueven y socializan. • Documentación suficiente para emprender acciones a favor de procesos de implementación. • Evidencia sobre casos de éxito.
<p>DEBILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de coordinación entre niveles de gobierno y partes interesadas. • Esfuerzos aislados. • Voluntad política. • Procesos discontinuados. • Conocimientos previos adquiridos de las partes interesadas sobre temas inherentes a los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible. • Asignación de recursos técnicos, materiales y financieros para la implementación. • Procesos de implementación de alta complejidad técnica. 	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • El desarrollo a través del fortalecimiento de la política pública. • Contribuciones a la planeación estratégica, y otras metodologías como el caso del Presupuesto basado en Resultados. • Revisión Subnacional Voluntaria como reporte de resultados, oportunidad para el aprendizaje. • Informes Locales Voluntarios como elemento para la promoción de la marca ciudad.

Fuente: elaboración propia (2024).

LISTA DE REFERENCIAS

- Arellano, D. (2022). Las trampas de la decisión o cuando los gobiernos y las organizaciones marchan (casi) gustosos al precipicio. México: Fontamara.
- ca2030 (s. f.). Tizayuca 2030. Micro sitio web del proceso de implementación de la Agenda 2030 en el municipio de Tizayuca, Hidalgo, México. Espacio administrado por la Coordinación de Agenda 2030 del Gobierno Municipal de Tizayuca 2020-2024. <https://sites.google.com/view/tizayuca2030/principal>
- Cairney, P. (2012). Complexity theory in political science and public policy. *Political Studies Review*, 10, 346-358.
- Castillo, G. del y Dussauge, M. I. (eds.) (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. México: FLACSO México.
- Cázarez-Grageda, K. (2022). Revisión y seguimiento de la Agenda 2030 desde lo local: una mirada regional. México: giz. Documento de trabajo.
- Cohen, M. D., March, J. G. y Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 1(17), 1-25.
- CONEVAL [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social] (s. f.). Medición de pobreza municipal. Sección interactiva. Consulta interactiva de información de la pobreza. <https://municipal-coneval.hub.arcgis.com>
- Díaz Aldret, A. (2020). Enfoque de corrientes: la centralidad de las ideas y la agencia en la formación de la agenda de las políticas públicas. En G. del Castillo y M. I. Dussauge (eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp. 85-116). México: FLACSO México.
- Gobierno municipal de Tizayuca (mayo, 2021a). Plan de Recuperación Socioeconómica Municipal (PRESEM) de Tizayuca. Coordinación de Agenda 2030. https://drive.google.com/file/d/1BrahYCdtlVUWktPgPw_VwCcHHqUewRSq/view?usp=share_link
- Gobierno municipal de Tizayuca (2021b). *Acta de instalación del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Tizayuca, Hidalgo*. https://drive.google.com/file/d/1K-RZ0wRqdbpx44Y5_a-EQGLsu92c0fE2/view?usp=sharing
- Gobierno municipal de Tizayuca (2021c). *Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024 de Tizayuca. Visión Prospectiva 2030*. <https://tizayuca.gob.mx/Plan-Municipal-de-Desarrollo100621.pdf>
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. En D. Lerner y H. D. Laswell (eds.), *The policy sciences* (pp. 3-15). Stanford: Stanford University Press.
- Lucatello, S. y Vera, 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 (eds.), *La Agenda 2030: diagnóstico, avances y oportunidades en México* (pp. 40-71). México: Mora.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C./Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Méndez, J. L. (2020a). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: FCE/COLMEX.
- Méndez, J. L. (2020b). Los enfoques teóricos centrados en el actor y en la acción estratégica: alcances y límites. En G. del Castillo y M. I. Dussauge (eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. México: FLACSO México.
- Decreto que Contiene el Reglamento para la Agenda 2030 en el Municipio de Tizayuca, Estado de Hidalgo (24 de agosto, 2022). *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. https://periodico.hidalgo.gob.mx/?tribe_events=periodico-oficial-alcance-2-del-24-de-agosto-de-2022
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] México (2019). *El enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México*. <https://www.undp.org/es/mexico/publications/el-enfoque-de-la-agenda-2030-en-planes-y-programas-publicos-en-mexico>
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] México (2020). *Estado de la localización de la Agenda 2030 en el ámbito subnacional*. <https://drive.google.com/file/d/1WjBndtkfT4oDObURN5ty7UWP6t5E-Po7/view?usp=sharing>
- Porras, F. (2020). Retos y oportunidades de gobernanza en los ods. En C. Ayala Martínez y G. Sosa Núñez (eds.), *La Agenda 2030: diagnóstico, avances y oportunidades en México* (pp. 19-39). México: Instituto Mora.
- Presidencia de la República-INADEF-GIZ (2020). La Agenda 2030 y el desarrollo municipal sostenible. Guía para la elaboración de planes municipales de desarrollo con el enfoque de la Agenda 2030. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590381/Gu_a_Plans_Municipales_Sostenibles_VF.pdf
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- Tronco Paganelli, J. del (2020). Las ideas y las políticas públicas. En G. del Castillo y M. I. Dussauge (eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp. 25-54). México: FLACSO México.

EPÍLOGO

Citlali Ayala Martínez y Gustavo Sosa Núñez

Los capítulos de esta obra, consistentes en investigaciones académicas y apreciaciones prácticas y gubernamentales sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, presentados en el marco del seminario temático que se lleva a cabo en el Instituto Mora, contribuyen a identificar algunas de las diversas y vastas dimensiones desde donde se puede contribuir a su implementación. Reconociendo que la diversidad temática y la necesaria consideración de todo tipo de actores participantes son características esenciales del proceso internacional hacia 2030, y tomando en cuenta que es desde los distintos enfoques de implementación que se evalúa lo que han dicho personas entrevistadas, es evidente que la Agenda 2030 es observada, analizada y evaluada desde perspectivas y enfoques tan diversos como existen apreciaciones y formas de ver y entender el desarrollo sostenible.

Las reflexiones vertidas en esta obra sobre las dimensiones de la implementación de la Agenda 2030 confirman la conectividad entre los ods, las complejidades y potencialidades de los esquemas de gobernanza de los actores públicos, privados y sociales en la ejecución de recursos para realizar actividades que dirijan resultados de desarrollo al cumplimiento de política pública local o nacional y, en paralelo, a metas específicas de la agenda. Como se puede apreciar en esta obra, tal como lo señala Porras, frente a esta compleja pluralidad de actores, la gobernanza local motiva a ir más allá de los límites de los gobiernos formales, y el enfoque colaborativo de las alianzas entre actores evidencia que es imposible que un solo actor aporte todos los recursos necesarios para solucionar un problema.

¿Cómo es posible entonces profundizar en la implementación de la Agenda 2030 con tal diversidad y dinámicas complejas? El eje conductor de este manuscrito son los enfoques metodológicos y la relación intersectorial con los que se analizan los problemas que aborda cada capítulo, con el fin de valorar los alcances y las perspectivas de la implementación de la Agenda 2030. Asimismo, se reconoce la riqueza de los procesos construidos en los diez años de vida, en esquemas de colaboración pública-social-privada, y lo que a lo largo de su proceso se ha ido generando. Si bien esta no es una sistematización de los avances y alcances de la Agenda 2030, es posible identificar lecciones aprendidas, factores de éxito en algunos ámbitos y, sobre todo, desafíos y propuestas colaborativas de trabajo en torno a sectores, problemas y objetivos de desarrollo entrecruzados.

Respecto a los alcances, el género, la gobernanza, la sociedad y el medioambiente se identifican como aquellos ámbitos en los que la realización de acciones específicas en torno a sectores que inciden en la Agenda 2030 ha tenido cabida. Por ejemplo, es posible identificar el género como aspecto transversal de la Agenda, al demostrar que no se puede hablar de un género, sino de un enfoque amplio, diverso e incluyente, algunas veces relacionado con grupos etáreos, y que provee una dimensión del desarrollo que no puede darse por sentada.

En cuanto a las perspectivas, se identifican acciones y ámbitos en los que se encuentra un alto potencial de éxito para la obtención de resultados y, sobre todo, para poder vislumbrar tanto efectos multiplicadores como resultados colaterales de la implementación de la agenda. Entre ellas se pueden mencionar el desarrollo de capacidades en los proyectos y en el desarrollo de mapas curriculares, el fortalecimiento institucional, los grupos poblacionales como la niñez, la juventud y los migrantes. Esto reafirma la gobernanza y la sociedad mencionados en los alcances. Desde el punto de vista sectorial, los capítulos que conforman esta obra nos demuestran que los Objetivos de Desarrollo del Milenio siguen vigentes, pues el combate a la pobreza y el hambre, la educación, la salud, incluyendo la materno-infantil y el medioambiente, siguen siendo sujetos de cooperación internacional. Tras 25 años, los resultados de cambio significativo y superación de barreras son muy asimétricos y requieren de enfoques distintos y horizontes geográficos delimitados para dar conclusiones determinantes.

De esta forma, un primer hallazgo es la identificación de la gobernanza, el género, la sociedad y el medioambiente como ámbitos que, de

forma no intencionada, surgen del análisis de los capítulos de esta obra en su conjunto. Es decir, que de las dimensiones que se identificaron como eje común en esta obra, esa sería una forma de reagrupar y hacer un segundo análisis de las mismas. Un segundo hallazgo es que, a lo largo de diez años de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, o 25, si se consideran los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es innegable apuntar a la transformación del diseño institucional, la planificación estratégica, la planeación presupuestal, los esquemas de gobernanza para la implementación, y a la conformación de redes y alianzas público-sociales-privadas; esto en la búsqueda de un desarrollo sostenible bajo la hoja de ruta señalada por la Organización de las Naciones Unidas.

Es así que el texto de Francisco Porras nos permitió analizar la relevancia de la democratización en la toma de decisiones e identificar las condiciones de “fragilidad institucionalizada”, reconociendo también que es imposible gobernar sólo con las instituciones, actores y recursos gubernamentales. La convivencia de redes de gobernanza antiguas y nuevas presenta un reto para el desarrollo de nuevas iniciativas de política pública. Porras también nos recuerda las ventajas y desafíos que presenta la concertación de recursos con actores de la cooperación internacional en el momento de implementar acciones en torno al desarrollo sostenible. Para Porras, hay conductas institucionales que se han internacionalizado, y considera que el bienestar global se puede lograr desde el trabajo del bienestar local. Los factores de la tercera ola de la gobernanza mostraron la complejidad de la cooperación intersectorial en las redes en la implementación de la agenda bajo la lógica de alianzas entre múltiples interesados.

Por su parte, Valeria Marina Valle argumentó que los ods 3, 5, 10 y 17 de la Agenda 2030 proporcionan un marco de referencia para el análisis del acceso a la salud en general, sexual y reproductiva de mujeres migrantes en el istmo de Tehuantepec. La autora señaló que es posible analizar metas específicas de ciertos ods al observar las acciones que se realizan en otros ods; además, realizó propuestas generales de política pública sobre el tema de su contribución, acompañadas del monitoreo del progreso de los indicadores de ods vinculados. Sugiere que es importante añadir análisis con perspectiva de género, interseccional y con enfoque de derechos humanos en las investigaciones académicas; buscando así incidir en el empoderamiento de mujeres, adolescentes y niñas migrantes.

Abandonando al enfoque de género que debe prevalecer en la Agenda 2030, Raquel Apodaca consideró que se debe transversalizar la perspectiva

de género para ponerla en el centro de la agenda pública, con el fin de favorecer la construcción de sociedades más incluyentes y libres de violencia. Para ello, Apodaca Rodríguez enfatizó que es primordial aumentar el compromiso y el liderazgo político de los sectores público, privado y social para fomentar inversiones y desarrollar reformas normativas integrales en materia de género que contribuyan a la justicia social, la sostenibilidad medioambiental y la igualdad sustantiva. En este contexto, sugirió que la Cooperación Sur-Sur (css) puede contribuir mediante el intercambio de recursos, experiencias y asistencia técnica. Como ejemplo presentó parte del trabajo realizado por el *staff* del Fondo México-Chile para incluir una sección dedicada al género en el formulario de presentación de proyectos, y para ajustar sus respectivos procesos de evaluación para incluir el criterio de la promoción de los derechos humanos y la igualdad de género. Esto permite ubicar al Fondo como un ejemplo en la transversalización de la perspectiva de género en la css.

En otro tema, Sergio Hernández Ordoñez vinculó la Agenda 2030 con el Acuerdo de Escazú, identificando que la primera se centra en la creación de capacidades para el desarrollo y el fortalecimiento y efectividad de las leyes y políticas en materia medioambiental, mientras que el segundo contribuye a dicha labor mediante el uso de herramientas como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. Este argumento permitió la presentación de una matriz indicativa de metas de los ods que vincula ciertos aspectos con el Acuerdo de Escazú. En esta tesis, Hernández Ordoñez afirmó que dicho acuerdo es un instrumento habilitador para el logro de la Agenda 2030. Como ejemplo está el hecho de que la promoción y protección de los derechos humanos se encuentra considerada en el régimen jurídico del Acuerdo de Escazú y en el nivel programático de la Agenda 2030. Asimismo, el autor consideró que no puede lograrse la consecución de la Agenda 2030 sin la implementación del Acuerdo de Escazú, y viceversa; reforzando así la idea de interconectividad, si no es que simbiosis, entre ambos textos normativos de carácter internacional.

En otra tesis, Samanta Rosas Nieva explicó las capacidades, facultades y potenciales de los gobiernos locales en la atención al cambio climático y al desarrollo sostenible, especificando las complejidades que implican los impactos del cambio climático y las necesidades inmediatas. Contribuye con una serie de recomendaciones para que los gobiernos locales consideren las afectaciones por la emisión de gases de efecto invernadero (gei) y las formas de revertirlos, diseñando estrategias de adaptación climática en lo

local, de acuerdo con el entorno físico de las comunidades y considerando a la población vulnerable, y la capacidad local de resiliencia en la adaptación y mitigación, así como los espacios y mecanismos sociales existentes. De este modo, la autora habló de capacidades de gestión local, de incorporar la dimensión climática, y de pensar en el futuro desde la conformación de comunidades resilientes.

En el siguiente capítulo, Erasmo Velázquez, Dulce María Quintero y Rocío López expusieron el caso de la maestría en Gestión para el Desarrollo Sustentable que se imparte en la Universidad Autónoma de Guerrero, la cual cuenta con contenidos curriculares y líneas de investigación vinculadas a las problemáticas más relevantes de la región de ese Estado, observadas y abordadas con enfoque de la Agenda 2030. Para ello, los autores analizan los temas de tesis de estudiantes y egresados para identificar los ODS que están relacionados, pudiendo contribuir a la consecución de las respectivas metas. Con esto, afirman que la función sustantiva de la educación superior se debe reflejar en los programas académicos para tener incidencia social, tema de importancia para el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) cuando se trata del Sistema Nacional de Posgrados (SNP). En este sentido, los autores argumentaron que el CONAHCYT debe establecer parámetros que permitan articular los ODS con los programas profesionalizantes y de investigación que forman parte del SNP. Esto puede ocasionar el fortalecimiento de los posgrados y su pertinencia social.

Por su parte, Yair Hernández y Rocío Arredondo presentaron avances y resultados de un proyecto cuyo objetivo principal es fortalecer el ecosistema de la economía creativa en la Zona Metropolitana de Tijuana. Esto incluyó la exposición de información en torno a la precariedad laboral que viven las juventudes en las Industrias Culturales y Creativas (ICC), así como de propuestas de políticas públicas y agenda común para hacer frente a este problema, mismo que ubica en el marco de los ODS 8 y 17. Los autores observaron el espíritu colaborativo que impulsa el futuro de las ICC para mejorar la inserción de las juventudes en el sector, considerando a una diversidad de actores, como empresas, academia y liderazgos comunitarios. A partir de esto, Hernández y Arredondo señalaron que se establece el punto de partida para el futuro trabajo colaborativo entre los actores involucrados, uno en el que las perspectivas puedan transitar hacia acciones concretas, considerando los desafíos estructurales del sector.

Por último, la contribución de Erwin Medina y Mario Alberto Velázquez invitó a conocer los trabajos que en la práctica se realizan para el

seguimiento de la Agenda 2030 a nivel municipal. Presentando el caso de Tizayuca, Hidalgo, los autores reconocieron que el déficit de recursos económicos, técnicos y humanos continúa siendo un reto importante para la implementación de la Agenda 2030. Como ejemplo mencionaron la importancia de considerarla al momento de asignar el presupuesto público, mismo que debería vincularse con la consecución de metas de ods y los proyectos estratégicos que estén relacionados; y ese vínculo debe surgir a partir de la realización de diagnósticos. La correcta aplicación de metodologías para dar seguimiento al desempeño fue identificada como otro problema. Aun con esto, los autores afirmaron que la creatividad y el compromiso de quienes están a cargo de su seguimiento, aunado al andamiaje institucional creado para tal efecto, han permitido obtener logros en la implementación. No obstante, afirman que es necesario que desde el gobierno federal se promueva el tema y se generen los incentivos y apoyos para que pueda cumplirse lo especificado en los 17 ods.

Los capítulos que conforman esta obra muestran que hay diversas dimensiones en las que se puede observar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; tan variadas como las maneras en las que se aborda su implementación. Incluso, la forma en la que se analiza dicha implementación tiene múltiples interpretaciones. Esto indica que la implementación de la Agenda 2030 se dimensiona de diversas formas, lo que a su vez incide en la cantidad de interpretaciones que se tiene desde los distintos sectores del gobierno, la sociedad civil y la población para atender este acuerdo global. A la vez, tales dimensiones e interpretaciones originan una multiplicidad aun mayor de perspectivas e interpretaciones sobre el alcance de la consecución de los ods.

La innovación en la gestión de políticas públicas coexiste con formas viejas que no necesariamente convivieron con una generación de conocimiento público-social-privado al diseñar soluciones de desarrollo. Asimismo, la demanda de coordinación y rendición de cuentas se ha vuelto una necesidad de la gestión pública, requiriendo de la capacidad de intermediación de los actores centrales y de liderazgos basados en la confianza, aspectos no sencillos de construir. La cantidad y la calidad de la información y datos que se intercambian en alianzas y redes locales también ha cobrado una importancia inusitada, obligando a la adquisición de capacidades específicas de medición, evaluación y metodologías de otro tipo que puedan rendir cuentas en los informes voluntarios de la Agenda 2030.

Esta complejidad queda manifiesta con los capítulos que conforman esta obra, aunada a la opinión de que lograr las metas de distintos ODS no garantiza que los esfuerzos globales sean alcanzados. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible tiene carácter multifacético y, por ende, su incidencia debe ser observable, medible, cuestionable y aplicable; siempre considerando las características nacionales, regionales, locales, sistémicas, actorales, contextuales, ambientales y políticas que caractericen al objeto de estudio.

ÍNDICE TEMÁTICO

A

AAE (Acuerdo de Asociación Estratégica): 85, 86.
ACNUR (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados): 52, 57.
Acuerdo de Escazú: 17, 18, 91, 92-108, 214, 220.
Acuerdo multilateral: 97.
actores estratégicos: 19, 151-153, 160, 161, 165, 172.
Administración Pública Municipal: 178, 195.
adolescentes: 17, 51-53, 57-60, 64, 67, 69, 70, 72, 73.
AGCID (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo): 85.
Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: 11, 18, 70, 77, 81, 99, 108, 113-115, 119, 121, 127, 131, 177, 183, 188, 211, 216, 217, 223.
AIFA (Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles): 190.
ambiente: 94, 97, 170, 171, 183, 220, 223.

AMEXCID (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo): 85, 219, 220.
AMUMA (Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente): 97, 220.
Año Internacional de la Mujer: 79.
albergue: 51, 52, 59, 60, 62, 63, 65, 66, 67, 69, 70, 72, 73.
alianzas: 13, 15-17, 19, 21, 26, 35, 50, 51, 70, 84, 99, 100, 104, 105, 108, 121, 124, 141, 166, 187, 193, 200, 206, 211, 213, 216.

B

Baja California: 19, 151, 153-155, 219, 221.
BM (Banco Mundial): 35, 185.

C

CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo): 88.

- CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer): 79.
- Centroamérica: 51, 55-57.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina): 55.
- CID (Cooperación Internacional para el Desarrollo): 122, 219, 220, 223, 224.
- CIPE (Centro Internacional para la Empresa Privada): 151.
- Colombia: 59, 60, 75, 159.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU: 80.
- comunicación social: 184, 203.
- comunidad LGBTIQ+: 56.
- CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores): 188.
- CONAHCYT (Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías): 18, 132-134, 136, 145, 147, 215, 222, 224.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social): 136, 190.
- Conferencia de Beijing sobre la Mujer: 80.
- Conferencia de Derechos Humanos de Viena: 80.
- Conferencia Mundial sobre la Mujer: 79, 80, 83.
- Constitución mexicana: 50, 53.
- cooperación internacional: 11, 84, 85, 104, 115, 122, 125-128, 184, 196, 212, 213, 219, 220, 223, 224.
- cooperación Sur-Sur: 17, 76, 78, 85, 126, 214, 219.
- COPLADEM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal): 193, 196, 198, 204.
- COP (Conferencia de las Partes): 114.
- COVID-19: 31, 61, 114, 132, 136.
- crisis ambiental: 104.
- CTEODS (Comité Técnico especializado de los ods): 108.
- D**
- DAM (División para el Adelanto de la Mujer): 80.
- Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: 79, 80.
- Declaración del Milenio: 80, 114.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos: 78.
- democracia ambiental: 91, 94-96, 104, 105.
- derecho ambiental internacional: 97.
- derechos: 54.
- reproductivos: 50, 52, 54, 68, 72, 79.
- desarrollo: 11, 14, 16, 26-28, 36, 40, 54, 63, 77-81, 83-85, 95, 97-104, 113, 114, 118, 120, 121, 124-127, 131-133, 136, 138-143, 147, 153, 157-159, 165-172, 178, 182, 185, 187, 188, 191, 193, 196, 199, 204, 205, 207, 211-214, 221, 222, 224.
- humano: 143.
- sostenible: 12-17, 19, 22, 23, 29, 37, 43, 81, 91, 92, 93, 94, 95, 100-102, 104, 106, 108, 113-115, 117, 118, 121, 125, 128, 139, 170, 178, 182, 183, 190, 191, 193, 200, 204, 205, 211, 213, 223.

sustentable: 103, 105, 133, 134, 139, 141, 142, 145, 146, 183, 224.
 urbano: 179, 196, 221.
 desigualdades: 17, 50, 71, 72, 77, 79-84, 86, 88, 96, 106, 113, 133, 146, 179.
 DIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia): 63.
 discriminación: 54, 70, 77, 79, 81, 83, 87, 88, 103.
 diversidad sexual: 52, 53.

E

ecologización: 98, 99.
 economía creativa: 19, 151, 153, 156, 158, 159, 160, 172, 215.
 ECOSOC (Consejo Económico y Social de la ONU): 83.
 ecosistema: 114, 117, 140, 143, 151, 152-161, 164, 166, 168, 169, 172, 215.
 ENOE (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo): 157.
 entrevistas: 52, 59, 60, 62, 64, 67, 68, 73.
 empoderamiento: 16, 17, 32, 72, 77, 78, 81, 83, 86, 115, 124, 138, 139, 213.
 emprendimiento: 154, 167.
 Estado de derecho: 93, 101, 103, 107.
 estrategia: 17, 18, 77, 78, 83, 86, 87, 104, 117, 124, 132, 138-140, 159, 184, 189, 193, 197, 203.

F

financiamiento: 14, 30, 82, 85, 166, 222.
 flujos migratorios: 50, 51, 55, 57, 59.

FMI (Fondo Monetario Internacional): 185.
 Fondo de Cooperación México-Chile: 17, 78, 86, 87.
 foro: 97, 104, 114, 119, 196.
 FPAN (Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas): 114.

G

GED (Género en el Desarrollo): 83.
 GEI (gases de efecto invernadero): 113, 214.
 género: 14, 16, 17, 33, 53, 54, 56-58, 68, 77, 78, 80, 81, 82-84, 85-89, 106, 114, 136, 139, 140, 144, 190, 212-214, 221, 224.
 gestión: 15, 16, 18, 23, 24, 26, 33, 34, 39, 50, 57, 84, 92, 101, 103, 105, 106, 117, 120, 132, 133, 136, 138, 139, 140-142, 145, 146, 165-167, 179, 191, 215, 216, 220, 222-224.
 gobernanza: 15, 16, 18, 19, 21-42, 96, 98-103, 108, 113, 115-123, 127, 128, 182, 183, 187, 189, 196, 198, 205, 211-213, 219, 220, 222, 223.
 gobiernos: 19, 21, 22, 25, 29, 30, 35, 39, 80, 98, 102, 105, 114, 125, 172, 178, 179, 181, 188, 189, 200, 211.
 gobiernos locales: 19, 22, 24, 25, 27, 31, 35, 39, 115, 118, 119, 120-122, 124, 125-128, 177, 180, 184, 186, 187, 214.
 Grupo Beta: 63, 65, 70.
 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo: 183.
 Guerrero: 131-133, 139, 221, 222, 224.

H

Hidalgo: 177, 191, 192, 195, 200, 221.
 higiene: 62.
 Hermanos en el Camino, albergue: 51, 52, 59, 60.
 Honduras: 55, 60.

I

igualdad de género: 16, 17, 50, 54, 57, 77, 78-82, 84, 87, 88, 106, 139, 214.
 industrias creativas: 151-154, 157-159
 industrias culturales: 19, 151-153, 160, 167, 169, 173, 215.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática): 154, 155.
 interdependencia: 28, 33, 34, 94, 95, 117, 118.

interseccionalidad: 53, 54, 77, 139.
 instituciones: 13, 18, 19, 23, 26, 28-30, 33, 36, 38, 42, 43, 83-85, 92, 96, 101-103, 105, 107, 108, 117, 120, 131, 132, 150, 152, 158-161, 178, 179, 182, 183, 187, 200, 205, 213.

IPCC (Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático): 113, 114, 116, 118.

rrs (Infecciones de Transmisión Sexual): 64.

Ixtepet: 17, 49-52, 59, 62, 63, 65-68, 70-73.

J

Justicia: 16, 79, 82, 88, 91, 94, 96, 97, 100, 101, 105, 107, 108, 133, 200, 214.

juventudes: 19, 151-153, 156, 157, 161, 164, 173.

L

Ley de Migración: 50, 53, 55, 71.
 Ley General de Salud: 50, 53-55.
 Ley Orgánica Municipal: 192.
 LIES (Líneas de Investigación e Incidencia Social): 134, 135, 141, 145.

M

Médicos Sin Fronteras: 63, 72.
 medioambiente: 13, 17, 88, 91-98, 103, 104, 106, 108, 114, 121, 132, 143, 144, 146, 147, 212.
 metas: 11, 14, 15, 22, 42, 50, 57, 58, 68, 81, 82, 102, 105, 106, 113, 114, 125, 132, 141, 153, 173, 177, 185, 188, 190-193, 197, 199, 200, 202, 205, 206, 211, 213, 214-217.

métodos anticonceptivos: 59, 61, 63-67, 69, 71, 72.

migración: 16, 17, 49-51, 53, 55-58, 71, 73, 141.

modelo de bote de basura: 184.

MORENA (Movimiento de Regeneración Nacional): 192.

movilidad: 57.

mujeres: 16, 17, 49-53, 55-73, 77-88, 106, 135, 136, 138, 139, 140, 142-145, 151, 153, 154, 156, 161, 213.

municipal: 16, 17, 49-53, 55-58, 71, 73, 88, 141, 219, 224.

N

- NDc (Contribuciones Nacionalmente Determinadas): 119.
 Nicaragua: 59, 60, 75.
 niveles: 12, 13, 15, 18, 22, 24, 27, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 38, 41, 55, 95, 98, 106, 107, 113, 115-119, 121, 122, 157, 161, 179, 186, 193, 207.
 Nueva Agenda Urbana: 193, 204.

O

- Oaxaca: 17, 49-52, 59, 62, 63, 65, 67, 73, 189.
 Objetivo de Desarrollo Sostenible 3: 16, 17, 49, 52, 67, 68, 70-72, 200, 213.
 Objetivo de Desarrollo Sostenible 5: 50, 52, 57, 68, 69, 71, 72, 81, 82, 84, 88, 139, 142, 143, 144.
 Objetivo de Desarrollo Sostenible 7: 141.
 Objetivo de Desarrollo Sostenible 10: 50, 69, 72.
 Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: 105, 138, 143, 144, 193, 200, 204.
 Objetivo de Desarrollo Sostenible 12: 101, 141, 143.
 Objetivo de Desarrollo Sostenible 13: 127, 141.
 Objetivo de Desarrollo Sostenible 15: 140, 143.
 Objetivo de Desarrollo Sostenible 17: 50, 51, 70-72, 141, 153, 173, 193, 200.
 OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico): 182, 220.

ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio): 212, 213.

ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible): 12, 17, 49, 81, 91, 100, 120, 131, 213.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones): 52, 75.

ONU (Organización de las Naciones Unidas): 19, 50, 52, 57, 67, 79, 80, 82, 84, 102, 113, 114, 115, 120, 131, 183, 187, 189, 191, 196, 213, 219, 220.

ONU Hábitat: 193, 196, 203, 204.

ONU Mujeres: 79-83.

organizaciones: 13, 15, 22, 28, 30, 39, 52, 57, 63, 66, 69, 70, 72, 73, 104, 105, 108, 119, 125, 157, 172, 179, 180, 184, 185, 207.

organizaciones ecologistas: 185.

OSI (Órganos de Seguimiento e Instrumentación): 189.

P

- Pacto Mundial sobre Refugiados: 57.
 Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: 50, 57, 58.
 participación ciudadana: 14, 24, 27, 36, 93, 98, 115, 121, 124, 125, 128, 154, 179, 183, 193, 200, 221, 222.
 paz: 16, 79, 108, 114.
 perspectiva de género: 14, 16, 17, 49, 52, 53, 58, 73, 77, 78, 80-89, 139, 140, 213, 214, 219
 Perú: 59, 60, 75, 159.
 PYMES (Pequeñas y Medianas Empresas): 158.

planificación: 15, 52, 67, 165, 166-179, 187, 205, 213.

Plan Nacional de Desarrollo: 132.

Plataforma de Acción de Beijing: 25, 28, 58, 139, 159, 170, 171, 172, 190, 199, 205.

PMD (Plan Municipal de Desarrollo): 189, 191, 192, 196.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo): 189, 191, 196, 202, 203, 219, 220.

pobreza: 56, 190, 212.

políticas ambientales: 95, 96.

política pública: 12, 13, 16, 21, 27-29, 31, 33-37, 39, 40, 41, 78, 85, 88, 96, 177, 181, 182, 184, 190, 203, 207, 211, 213.

precarización laboral: 16, 18, 151.

PRESEM (Plan de Recuperación Socioeconómica Municipal): 190.

Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: 52, 58.

Programa Sectorial de Cultura: 154.

R

reglamentos: 58, 93, 106.

RIPO (Red Internacional de Promotores ods): 195.

S

salud: 13, 16, 17, 22, 49, 50-73, 80, 81, 92, 101, 107, 114, 127, 132, 141, 146, 179, 190, 196, 200, 212, 213, 224.

salud sexual: 17, 49, 52, 58, 59, 67, 68, 69, 81.

Salvador, El: 55, 56, 59, 60, 75.

Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer: 80.

seguridad pública: 25, 27, 105, 179, 196.

Sistema de atención médica: 61-63, 65, 66.

SNII (Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores): 133, 221-224.

SNP (Sistema Nacional de Posgrados): 132-134, 145, 215.

Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional: 184.

sociedad civil: 15, 22, 27, 31, 35, 63, 73, 85, 92, 97, 99, 100, 105, 108, 121, 151, 152, 187, 200, 207, 216.

sostenibilidad: 82, 88, 95, 107, 115, 131, 165-167, 170, 183, 191, 196, 205, 214, 220.

sustentabilidad: 144, 147, 183, 223.

T

- tecnología: 71, 86, 88, 132, 133, 145, 180, 186, 215, 221.
- Tijuana: 151-154, 157, 160, 164, 165, 172, 173.
- Tijuana Innovadora: 154.
- Tizayuca: 178, 183, 189-193, 195-197, 201, 203-205.
- transversalidad: 95, 224.
- tratados internacionales: 29, 50, 53, 54-

U

- UAGro (Universidad Autónoma de Guerrero): 18, 132, 140, 142, 143, 145, 215, 221, 222, 224.
- UME (Universidad de México de estudios a distancia): 195.

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

Raquel Apodaca Rodríguez

Licenciada en Negocios Internacionales y maestra en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Unión Europea-América Latina por la Universidad de Guadalajara; doctora en Ciencias Sociales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). De 2021 a 2023 fungió como asesora técnica en cooperación Sur-Sur del Programa de Cooperación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la cancillería mexicana. Se ha desempeñado como profesora de la Cátedra de Cooperación y Gobernanza Global en el ITESM y actualmente es analista de Monitoreo y Evaluación en la Organización Internacional del Trabajo. Sus líneas de trabajo e investigación giran en torno a cooperación Sur-Sur, gobernanza del desarrollo, monitoreo y evaluación de intervenciones sociales y transversalización de la perspectiva de género.

Rocío Nirari Arredondo Botello

Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Baja California y por la Universidad de Castilla-La Mancha y licenciada y maestra en Economía por la Universidad Autónoma de Baja California. Sus líneas de investigación se centran en la economía laboral, empleabilidad juvenil, trabajo decente y migración. Actualmente es investigadora del Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte.

Su publicación más reciente es: Arredondo, R. N., Davia, M. A. y Varela, R. (2022). Trabajo decente en México: la influencia del entorno económico y la apertura al exterior. *Problemas del Desarrollo*, 53(211), 29-53. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2022.211.69886>

Citlali Ayala Martínez

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 y Sostenibilidad (IDOS). Sus líneas de investigación son: cooperación Sur-Sur y triangular, educación digital, Agenda 2030 y cooperación digital. Ha coordinado el diplomado en Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Instrumentos de Gestión desde 2010, impartido en el Instituto Mora. Ha colaborado como consultora con la AMEXCID, GIZ, OCDE y OXFAM, entre otros. Actualmente coordina la Red Mexicana de Estudios en Cooperación Internacional y Desarrollo, A. C. (REMECID) y es directora ejecutiva de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI).

Sergio Ricardo Hernández Ordoñez

Abogado, especialista en Derecho Internacional y doctor en Derecho por la UNAM. Laboró en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en al área de Negociación y Celebración de Tratados, y en la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en el área de Legislación y Consulta Internacional, dictaminando la procedencia de Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente. Actualmente es coordinador del proyecto Mecanismo de Gobernanza para la Implementación del Acuerdo de Escazú en México, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Yair Candelario Hernández Peña

Doctor en Relaciones Transpacíficas por la Facultad de Economía de la Universidad de Colima, maestro en Administración Pública y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y cuenta con una especialidad en Estudios de la Frontera México-Estados Unidos por El Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Actualmente está terminando el máster en Cooperación para el Desarrollo en la Universidad de Zaragoza, España, es docente de asignatura en la UABC y es integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII), nivel candidato.

Rocío López Velasco

Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), en donde obtuvo el Premio al Mérito Universitario. Pertenece al SNII y, desde 1986 a la fecha, es profesora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro). Su línea de investigación versa sobre los procesos sociocomunitarios para un desarrollo territorial inclusivo y justo, de la cual se han generado varias publicaciones e investigaciones. Entre los proyectos más recientes están: Proyecto de Adaptación al Cambio Climático Participativo y Sensible al Género en el Sistema Urbano Lagunar de Coyuca, Guerrero, y Políticas Públicas y Tecnologías Innovadoras para la Protección Civil en la Zona Metropolitana de Acapulco, Guerrero.

Erwin Medina Josefa

Ingeniero industrial por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) con especialidad en Calidad, y maestro en Desarrollo Urbano Sustentable por El Colegio del Estado de Hidalgo. Sus intereses de investigación son: energías limpias, desarrollo urbano sostenible y políticas públicas, y ha participado en diversos coloquios, congresos y seminarios académicos. Cuenta con publicaciones sobre paneles solares en los hogares, y la política anticorrupción y la participación ciudadana en Hidalgo. Participó como embajador *ad honorem* en el equipo operativo My World México para Hidalgo en 2018. Recibió la condecoración Mérito Garza 2018 UAEH por

su labor social en pro de la Agenda 2030. Actualmente es promotor local y coordinador general de la Red Agenda 2030 México, que promueve la participación ciudadana y la profesionalización de temas vinculados a los ods. Fue coordinador de Agenda 2030 en el gobierno municipal de Tizayuca, Hidalgo.

Francisco Porras

Es profesor-investigador del Instituto Mora, doctor en Política y Estudios Internacionales por la Universidad de Warwick (Reino Unido) y miembro del snii. Es miembro de la Red Gobernanza Metropolitana; del Grupo de Trabajo sobre Gobernanza del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales A. C. (COMECSO); del Comité de Redacción de *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*; y del Comité Científico de la revista de divulgación *Tiempo de Derechos* (<https://www.tiempodederechos.mx/>), entre otros cuerpos colegiados. El doctor Porras es superviviente de una tromboembolia pulmonar, por lo que está interesado en promover la conciencia sobre el problema (<https://www.worldthrombosisday.org/>).

Dulce María Quintero Romero

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la unam, maestra y doctora en Desarrollo Regional por la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGRO), miembro del snii, nivel 1, profesora e investigadora del Centro de Gestión del Desarrollo de la UAGRO y de la maestría en Gestión del Desarrollo con la Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento: proyectos para la atención de procesos sociocomunitarios hacia un desarrollo territorial inclusivo y justo, ccoordinadora y profesora de la maestría en Humanidades, asesora de las estancias posdoctorales “El bien común y la ambientalización curricular en proyectos comunitarios a través de una red de egresados en la maestría en Gestión para el Desarrollo Sustentable de la UAGRO”, CONAHCYT 2021 y “Bienes comunes costeros: solidaridades urbanas afro-indígenas”, CONAHCYT 2022, con el financiamiento de Urban Studies Foundation.

Samanta Guadalupe Rosas Nieve

Es licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM y maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto Mora. Cuenta con dos estancias académicas en el extranjero, una en Argentina y otra en España, así como una pasantía profesional en el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza en Costa Rica. Sus líneas de investigación son los estudios en desarrollo sostenible, cambio climático y gobernanza ambiental. Se ha desempeñado como investigadora asociada en el PRONACE Vivienda y Hábitat Sustentable, y como servidora pública en la Agenda 2030 en la Secretaría de Economía, y desde 2022 a la fecha, en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, donde actualmente es subdirectora de Crédito Externo en la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales.

Gustavo Sosa Núñez

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 SNII, nivel II. Sus intereses de investigación incluyen el análisis de políticas públicas ambientales, sus resultados y procesos de convergencia a nivel regional, así como en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Mediante la realización de estudios comparados, ha evaluado políticas de cambio climático, calidad del aire y océanos, tanto en México y su entorno con América del Norte, como en la Unión Europea.

Valeria Marina Valle

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales y maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por la UNAM, licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Buenos Aires, Argentina), académica de tiempo completo en el Departamento de Estudios Internacionales y del Centro de Estudios Críti-

cos de Género y Feminismos (CECRIGE) de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Miembro del SNII, nivel II. Su principal línea de investigación es la Cooperación Internacional para el Desarrollo y la implementación de la Agenda 2030, en particular en materia de migración, salud y género. Es miembro fundador de la Red Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (REMECID).

Erasmo Velázquez Cigarroa

Doctor en Ciencias en Educación Agrícola Superior por la Universidad Autónoma Chapingo, México. Actualmente realiza una estancia posdoctoral CONAHCYT en el Centro de Gestión del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGRO). Es miembro del SNII, nivel I. Es director general de la Red Mexicana de Formadores Ambientales para el Desarrollo Sostenible A. C. (REMEFADS) y secretario general del Simposio Internacional de Educación Ambiental y Desarrollo Sustentable. Cuenta con más de quince años de experiencia en docencia en educación superior y universitaria. Sus líneas de investigación son: transversalidad educativa, ambientalización curricular, educación ambiental y desarrollo sustentable y rural. Ha sido ponente en diversos eventos académicos. Autor y coautor de diversas publicaciones nacionales e internacionales.

Mario Alberto Velázquez García

Profesor-investigador en El Colegio de Sonora desde 2005, doctor en Sociología por El Colegio de México, maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense, y licenciado en Sociología por la UNAM. Es miembro del SNII, nivel I, de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC) y del Centro de Estudios Transfronterizos de El Colegio de Sonora. Es editor de *Hatso Hnini. Revista de Investigación de Paisajes y Espacio Construido* (<http://revistahatsohnini.com.mx/>). Su publicación más reciente es: Velázquez García, M. A. y Castellanos Arenas, M. (2024). *Huapalcalco y los ministros del pasado. Sociedad civil en la preservación del patrimonio cultural de México*. Hermosillo: El Colegio de Sonora (<https://libros.colson.edu.mx/index.php/colson/catalog/view/284/760/3621>).

*Dimensiones de la implementación de la Agenda 2030:
perspectivas y alcances*
edición realizada a cargo de la Subdirección
de Publicaciones del Instituto Mora.
En ella participaron:
corrección de estilo, Claudia Nava;
corrección de pruebas, Estela García;
diseño de portada y formación de páginas, Marco Ocampo;
ciudadado de la edición, Claudia Nava y Natalia Macías.

Fecha de aparición en formato PDF:
7 de noviembre de 2025.

El carácter universal, integral, multisectorial y prospectivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible permite imaginar distintos enfoques de análisis y formas de actuación para contribuir con su cumplimiento. Su incorporación, desde 2015, a las distintas estructuras públicas, privadas, sociales y académicas a niveles nacional, estatal y local plantea retos para delimitar y llevar a cabo la ejecución de acciones que permitan señalar avances y retrocesos en el desarrollo sostenible. También admiten diversas dimensiones en las que esto sucede, tanto desde el plano gubernamental como desde la participación ciudadana. Si bien esta diversidad es compleja, se le identifica como parte del proceso resultante de la ejecución de este desarrollo sostenible concebido como tal.

Esta obra presenta contribuciones mostrando diferentes dimensiones de la implementación de la Agenda 2030, e incluye la consideración de las formas de asociación que se han establecido para tal fin, los desafíos financieros y los esquemas de gobernanza que han debido crearse, entre otros aspectos. Se evidencia que su implementación no es cuestión de centrarse en un solo objetivo o en un solo tema, y que actores institucionales y alianzas han aprendido a incorporar el espíritu de la Agenda y sus principios, así como a adaptar su razonamiento en cada realidad subnacional, local o temática. Involucra el contexto que le rodea, los procesos de toma de decisiones y la coordinación entre los actores que participan.

ISBN: 978-607-8953-94-3



9 786078 953943

**Ciencia y
Tecnología**
Secretaría de Ciencia, Humanidades,
Tecnología e Innovación

