

Agenda 2030 y la Cooperación Internacional para el Desarrollo Territorial en México: retos y oportunidades de actuación

Esther Ponce Adame

Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID)

Introducción

El objetivo de este trabajo es destacar el papel de los gobiernos municipales y de los gobiernos estatales como actores relevantes en la agenda internacional para alcanzar el desarrollo, entender cómo se llegó a introducir el aspecto territorial en ésta, siendo que el desarrollo era una atribución y una responsabilidad solamente de los gobiernos nacionales. Los procesos de transformación institucional en las agendas de desarrollo datan de los años cincuenta, marca los orígenes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y a partir de ese momento, es posible observar cómo los enfoques de desarrollo han trascendido en las agendas públicas locales y públicas nacionales, justo a partir de que han sido temas de la agenda internacional en concreto. Este proceso evolutivo obligatoriamente lleva a generar mayores responsabilidades para los gobiernos locales, quienes deberán encontrar las mejores estrategias para enfrentar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la llamada agenda 2030.

El aspecto territorial en la agenda

En 1950, en las agendas de desarrollo, el desarrollo fue percibido como unidimensional y tenía al crecimiento económico como objetivo. La visión estatocentrista guió las políticas de desarrollo cuya base se encontraba en el paradigma occidental del progreso. En esa etapa, el actor principal fue el gobierno central, pues era quien concentraba la dotación de servicios e infraestructura.

Al paso del tiempo la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha incluido nuevas dimensiones y actores. En el periodo de 1970 a 1980, los enfoques de desarrollo global como los de necesidades básicas, desarrollo sustentable y desarrollo humano, se convirtieron en prioridades para los nuevos actores: organismos no gubernamentales, académicos agrupados, movimientos sociales.

Los enfoques de desarrollo global conllevaron a poner en las agendas de desarrollo la variable local, lo territorial. La incorporación de temas a las agendas de

desarrollo como los de género y desarrollo sustentable, son logros alcanzados desde la sociedad civil. Por ejemplo, el movimiento feminista logró colocar el tema de género, en un primer momento, en las agendas internacionales. De ahí trascendió a las agendas nacionales. En México, se institucionalizó una agenda de equidad de género. Se creó el Instituto Nacional de las Mujeres, en los estados surgieron los Institutos Estatales de la Mujer y a nivel municipal los Institutos Municipales de la Mujer. En el caso del desarrollo sustentable, se crearon marcos normativos programáticos e instancias que dieran cumplimiento a esas normas.

La década de los años ochenta, señala la incorporación de la dimensión territorial a la agenda de Cooperación Internacional para el Desarrollo con programas para resolver los problemas de desarrollo urbano, como la falta y desorganización de servicios públicos, la atención a la pobreza, el incremento de la violencia y la contaminación, entre otros aspectos.

Todos los actores (gobiernos centrales, organismos no gubernamentales y gobiernos locales) comienzan a ser tomados

en cuenta frente a los cambios impulsados por el proceso de descentralización.

La descentralización y los gobiernos locales

Aquel modelo basado en el crecimiento económico y totalmente estatocentrista para la elaboración de las políticas para alcanzar el desarrollo quedó atrás. A partir de la década de los noventa se comenzó a ampliar la perspectiva hacia un desarrollo multidimensional. El desarrollo económico ya no fue el único objetivo a alcanzar, se comenzó a incluir el carácter humano del desarrollo. Se transitó a un enfoque multiactoral y multidimensional porque el desarrollo comenzó a ser visto como un proceso construido entre gobierno, sociedad, academia, sector privado, gobiernos locales, etcétera y desde diversos aspectos: económico, territorial, humano.

La evolución del desarrollo muestra los cambios de cómo ha sido concebido el propio desarrollo y cómo estas nuevas perspectivas incidieron en una mayor participación de los gobiernos locales. En México, entre los sucesos que influyeron en este proceso pueden mencionarse, en 1983,

la reforma al artículo 115 constitucional y la implementación del Sistema Nacional de Planeación. A partir de entonces, el proceso de descentralización conllevó a mayores atribuciones para los gobiernos locales. En 1999, el artículo 115 constitucional sufrió una nueva reforma. Las modificaciones pueden condensarse en los siguientes aspectos:

Reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno; autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones a los servicios públicos municipales e inclusión de la policía preventiva; asociación de municipios más amplia; precisiones respecto de los ingresos municipales, y reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional (Valencia, 2001:269).

Es importante resaltar la transición de la prestación de servicios públicos a la titularidad y de hacer valer los derechos humanos a partir de una serie de servicios.

Hay una evolución con patrones organizacionales y administrativos diferenciados. En el periodo de Óscar Espinosa Villarreal (1994-1997), como Jefe del Departamento del Distrito Federal, se creó la primera Coordinación de Asuntos Internacionales de la Ciudad de México, posteriormente en el 2001, se crea la Coordinación de Enlace Institucional del Gobierno del Estado de México.

La acción internacional se comienza a fomentar desde una gran variedad de temas: el medio ambiente, la ciencia y la tecnología, desarrollo social, desarrollo sustentable, entre otros. A partir de las ventajas competitivas de los estados y los objetivos muy claros de desarrollo existen experiencias como las de Guadalajara y Zapopan, en Jalisco; ciudades como Querétaro y Puebla, Ciudad Valle, en San Luis Potosí.

Existen modelos más complejos que han ido evolucionando en el tiempo, un caso particular es el de Chiapas. Estado al que desde el levantamiento zapatista, en 1994, comenzaron a llegar una serie de organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación internacional a trabajar en él. Lo que lo obligó a generar

capacidades en el tema para atender la oferta que de pronto llegó al estado. Chiapas es un estado permanentemente presente en estos temas y poco a poco se ha ido fortaleciendo. Es el único estado que tiene una secretaría enfocada a la cooperación internacional y la frontera sur: Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional.

44

Chiapas es el primer gobierno a nivel subnacional que firma un convenio de colaboración con la Unión Europea para llevar a cabo el programa PRODESIS (Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona). Es un estado que ha llevado parte de su estrategia de cooperación al ámbito del desarrollo social, llevando la delantera al respecto y el primero que tuvo en su territorio representación de distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Es preciso hacer un paréntesis para explicar que la Cooperación Internacional, no debe ser vista por los gobiernos locales como una fuente de recursos, sino más bien como una fuente de experiencias que sirva para hacer mejores políticas públicas, reduciéndoles el tiempo en la curva de aprendizaje. Sí existen los recursos, pero

muchas veces son de carácter técnico, de experiencias. Cada vez menos los estados están recibiendo recursos de manera directa de la Cooperación Internacional. Más bien, son los estados vía la cooperación técnica reembolsable, los que están aportando a estos organismos internacionales para llevar a cabo o acompañar procesos de desarrollo, generar diagnóstico o hacer levantamiento de líneas base; o tratar de mejorar algún tipo de política pública o intervenir en un territorio, pero con sus recursos, en colaboración con estas instancias internacionales. Por eso debe verse a esta cooperación como un intercambio, como un allegarse de conocimiento, de experiencias, de mejoras y de acompañamiento en procesos para sus propias estrategias de desarrollo.

Lo que se requiere es una mayor claridad en las agendas de desarrollo de los gobiernos estatales y municipales. Para que a partir de esa claridad se puedan comprometer los recursos (de aportaciones, propios o de cualquier otro tipo, como el del tequio, en la Sierra Norte de Oaxaca). También se requiere una política internacional integral y transversal. Porque existen problemas que surgen a nivel local y que trascienden a nivel internacional

y viceversa, problemas de relevancia internacional con clara repercusión a nivel local, como por ejemplo en los temas de urbanización, desigualdad, pobreza, migración, cambio climático, narcotráfico, terrorismo, entre otros.

Los gobiernos locales en la consecución de los ODS: retos y oportunidades

El 25 de septiembre de 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas acordaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta nueva agenda de desarrollo sostenible se basó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) elaborados en el año 2000 con el propósito de regir hasta el 2015. Los ODS de la agenda dirigirán la acción global del desarrollo sostenible hasta el 2030, por eso se le ha llamado la agenda 2030.

Los gobiernos locales están llamados a jugar un papel central en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto implica que tienen que estar más conectados con lo que se está discutiendo a nivel internacional. Lo que resulta muy complejo por la gran diversidad de desarrollo y capacidades

que existe a nivel local en México. En este apartado se pretende explicar la tarea que corresponde a los gobiernos locales realizar para alcanzar los ODS establecidos en la agenda 2030, haciendo mención de algunos de estos objetivos.

ODS 1, poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Consiste en aumentar los ingresos de las personas más pobres, garantizarles el acceso a los servicios básicos, proteger a hombres y mujeres, en particular a los pobres y más vulnerables, de los desastres naturales y de los desastres humanos. Son metas más ambiciosas que las planteadas en los ODM, que buscaron reducir la pobreza. Los ODS persiguen poner fin a la pobreza.

Desde el enfoque de pobreza multidimensional, para el caso de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) mide la pobreza bajo este enfoque. El ODS 1, requiere de acciones coordinadas y puestas desde los territorios locales. Por ejemplo, los municipios cuentan con los Institutos Municipales de Planeación mismos que se pueden utilizar para empezar a identificar trabajo que se puede hacer a nivel territorial y barrial, es decir, empezar a utilizar los

IMPLANES para generar mediciones. Y de esta manera, los gobiernos locales puedan identificar a las personas con mayores carencias sobre su territorio y además ser articuladores para impulsar estrategias de desarrollo económico local.

El ODS 2, poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. En concreto, este objetivo dice: “hambre cero”. Dependiendo de las atribuciones, correspondería a los gobiernos locales la gestión de los recursos naturales para respaldar la producción agrícola y el crecimiento económico local, reforzando infraestructuras de transporte y los mercados para promover cadenas alimentarias locales, que por el proceso de liberalización se han dejado de ver.

A nivel urbano, fomentar formas de economía social que puedan conllevar a gestionar recursos colectivos que permitan generar, por ejemplo, agricultura urbana. Rubro en el que ya existen casos interesantes en Cuba; Montevideo, Uruguay e incluso en la Ciudad de México.

La salud y el bienestar están considerados en el ODS 3, para garantizar una vida sana y promover el bienestar para

todos en todas las edades. Para el logro de este objetivo es necesario hablar del tema del agua. La provisión de agua potable y el saneamiento son esenciales para reducir la mortalidad materna, neonatal e infantil. Por lo tanto, se requiere de mejores capacidades de los gobiernos locales para gestionar los recursos hídricos.

Otra meta importante a cumplir es el acceso a servicios básicos de salud. En un diagnóstico realizado en Oaxaca y San Luis Potosí, con enfoque de derechos humanos, se detectó un grave problema en la falta de cumplimiento a los derechos humanos. Por ejemplo, de las mujeres embarazadas a servicios ambulatorios que les permitieran garantizar su salud y la de su bebé. En Oaxaca, la gran dispersión territorial existente y la falta de infraestructura de caminos representan importantes dificultades para proveer servicios ambulatorios. La manera de gestionar este tipo de infraestructuras es parte de la responsabilidad del gobierno local, pero también de los gobiernos estatal y federal.

Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. En resumen, educación

de calidad es lo que propone el ODS 4. Los gobiernos locales, estatales y municipales tienen la posibilidad de identificar y abordar las barreras que impiden la asistencia a la escuela en sus comunidades. Pueden llegar a las personas de las comunidades más vulnerables y marginales para asegurarse que tengan acceso a la educación y a una formación que satisfaga sus necesidades. Es una capacidad que pueden generar los gobiernos municipales y en su caso, con los gobiernos estatales pueden integrar a programas de formación técnicos y profesionales en las estrategias de desarrollo económico local.

Una experiencia en Nogales, servirá para ejemplificar lo que los gobiernos municipales pueden lograr con mucha imaginación, creatividad y mucha gestión. Sin necesariamente tener los recursos financieros de manera constante y sonante, los gobiernos municipales pueden generar buenas iniciativas.

En la gestión de gobierno de 2009 a 2012, Nogales era la segunda ciudad con mayor índice delictivo y de violencia en el país, después de Ciudad Juárez. Esa administración, a partir de su IMPLAN, levantó información para saber,

por ejemplo, cuál era la población más vulnerable o con más vulnerabilidad frente al tema de la delincuencia o de violencia. Se identificaron a más de 300 jóvenes que no estudiaban ni trabajaban.

El gobierno municipal, sin tener la atribución de la educación, comenzó a hacer gestiones con el gobierno estatal y con el gobierno federal para hacer una preparatoria municipal. Los salones eran *containers* y las clases eran impartidas por profesionistas voluntarios. El éxito fue alcanzado y de ser una población inicial de más de 300 jóvenes se pasó a más de 1200.

El quinto ODS plantea lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Consiste en acabar con la violencia y la discriminación contra las mujeres y las niñas y asegurar que tengan las mismas oportunidades en todos los ámbitos de la vida. Es de observarse la ambición de los ODS, ya no planean avances en porcentajes, sino buscan la totalidad, erradicar.

Se deben generar acciones de gobierno que promuevan la igualdad de derecho y equidad de género a través de la prestación de servicios no discriminatorios. Acciones que se pueden hacer desde los

gobiernos locales y estatales. Por ejemplo, la creación y mantenimiento de espacios públicos y de transporte que garanticen los derechos de las mujeres. Otro tema es garantizar un acceso igualitario para las mujeres al control y la propiedad de la tierra. Algunos representan un gran reto, como este último mencionado, y otros pueden ser cuestiones básicas como crear y mantener espacios públicos bonitos, pero además bien iluminados en horarios nocturnos. Lo importante es identificar y abordar las barreras que obstaculizan la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

Ejemplos en esta labor, se pueden mencionar, el Gobierno del Estado de Hidalgo, que en todas sus instancias tiene carteles del violentómetro que muestra conductas que generan o son generadoras de violencia y que a veces son acciones y actitudes que no dimensionamos. La Ciudad de México ha trabajado en un transporte público que garantice los derechos de las mujeres a través de diversas estrategias. Además ha retomado el proyecto “Ciudad Mujer” del Gobierno de El Salvador, dirigido a empoderar a las mujeres salvadoreñas bajo el enfoque de género y derechos humanos.

Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. El ODS 9 consiste en garantizar que todo el mundo disponga de infraestructuras necesarias para conectarse con el resto del mundo.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), señala que los gobiernos regionales y/o metropolitanos son especialmente importantes en el desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras para abastecer las zonas urbanas y vincularlas con sus territorios circundantes, promoción de *startups* en sus estrategias de desarrollo económico, identificar carencias en el acceso a las tecnologías de información y la comunicación y al internet a las comunidades, y tomar medidas de solventarlas, en especial mediante la provisión de espacios públicos con acceso a estas tecnologías de información de manera gratuita. Como ya sucede en varios municipios y ciudades de nuestro país.

Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, es lo propuesto en el ODS 11. Es decir, situar a las ciudades en el centro del desarrollo

sostenible con planes de urbanismo estratégico para prevenir su crecimiento, trabajar colectivamente con sus habitantes para mejorar sus condiciones y proporcionar servicios básicos, acceso a la vivienda asequible, regulación del mercado del suelo, garantizar el derecho a la vivienda digna y de calidad de sus residentes más pobres.

En la Declaración de Toluca llevada a cabo en la Reunión Regional de América Latina y el Caribe, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible–Hábitat III (2016), se reconoce el Derecho a la Ciudad como un concepto rector para que el entorno en el que habitan las personas cuente con las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio universal y efectivo de todos los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Cuando estos derechos se cumplan y todos los actores asuman el compromiso y la responsabilidad que les corresponde, la urbanización efectivamente generará las oportunidades de desarrollo que la humanidad busca desde que se empezó a concentrar en aglomeraciones urbanas. Por eso, señala que la Nueva Agenda Urbana deberá ser estructurada como un conjunto acotado de compromisos que los

gobiernos nacionales, sub-nacionales y sus comunidades adopten como hoja de ruta en la implementación de un nuevo modelo de desarrollo urbano inclusivo y sostenible.

La Nueva Agenda Urbana deberá contemplar espacios públicos seguros y verdes, abordar la segregación y reducir las emisiones de carbono, gestión sostenible de los residuos sólidos con énfasis en la reutilización y el reciclaje, reducir los efectos del cambio climático y desastres naturales. En la década de los ochenta, la ciudad era sinónimo de contaminación, de violencia, de asentamientos irregulares con grandes carencias de infraestructura, etcétera. Para la década de los noventa, la perspectiva cambia y se comienza a concebir a las ciudades como los grandes espacios en donde se llevan a cabo los procesos de globalización económica. Se deja de hablar de Francia y se comienza a hablar de París, Tokio, Londres, Ciudad de México, Guadalajara, Toluca, entre otras ciudades.

La gobernanza

El cumplimiento de los grandes objetivos de la agenda 2030 incluye la responsabilidad

y el trabajo complementario y coordinado entre los tres niveles de gobierno, en el caso de México, pero también de las comunidades y de la población. Intervenciones que involucran a un sinnúmero de actores: políticos, sociales, autoridades de los distintos ámbitos de gobierno, academias, sector privado. Lo cual exige aprovechar las mejores capacidades o potencialidades de cada actor en una dinámica de alta cooperación y coordinación.

50

Es aprender a reconocer lo que sí se puede hacer desde el municipio, porque se ha optado por la recentralización o por quitarle ciertas atribuciones a los gobiernos municipales por considerarlos incompetentes para enfrentar un reto o un problema. En lugar de eso, se tendría que plantear cómo fortalecer a esos gobiernos locales por el papel tan importante que les toca hacer a nivel territorial. La pregunta es entonces, ¿Cómo crear la capacidad colectiva? Esa capacidad de trabajar coordinadamente gobierno (en sus distintos niveles) y sociedad para crear la acción de gobierno o acción pública para el desarrollo. Los gobiernos en sus distintos niveles no pueden actuar solos, desde su propio espacio. Es necesario empezar a trabajar en acciones

de gobernanza y en un concepto cada vez más presente, gobernanza territorial, que implica una nueva relación gobierno-sociedad con cooperación y vinculación, se distinguen diferentes esferas de poder y de acción pública en los territorios, se fortalecen procesos de negociación y estructuras reticulares y hay un nuevo estilo de gobierno y de gestión pública.

Se requiere de una política de gobierno que tome en cuenta a los ciudadanos en los asuntos públicos para responder de manera pertinente a la complejidad de los problemas y objetivos públicos. Hacer de la gobernanza una herramienta realmente para el desarrollo de nuestros territorios, lo que representa un gran reto porque advierte ver, identificar, comprender y considerar las diferencias e independencias de interés, es decir, significa la apertura a lo que los distintos sectores están pensando, cómo lo están pensando y cómo a partir de ahí se puede generar un interés o un objetivo común por el cual trabajar.

Reflexiones finales

La gestión de los gobiernos locales como base del desarrollo de sus territorios, es

un tema sobre el cual hay mucho por superar. Es preciso generar y fortalecer muchas capacidades para que los gobiernos municipales, efectivamente, se vuelvan articuladores y co-constructores de su desarrollo y en algunos momentos hasta coordinadores que encabecen los procesos de desarrollo local en sus territorios. Hay que empezar a medir y a trabajar desde los territorios locales. No es posible pensar en cohesión social si no se tiene identificado desde los barrios y las comunidades cómo se están dando las condiciones de relación, de pertenencia, de confianza, etcétera.

Es preciso replantear y salirse de los números para la consecución de los ODS, se deben prever los logros en función del derecho (a la salud, la vivienda, la educación, a la alimentación, etc.) para tener otra concepción de la política y el diseño de la política. Es decir, en la Nueva Agenda Urbana se debe poner en el centro a las personas, sus necesidades y sus derechos.

Bibliografía

Reunión Regional de América Latina y el Caribe, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano

Sostenible – Habitat III (2016), *Declaración de Toluca*

Valencia, Salvador (2001), “La reforma constitucional de 1999 al municipio” en Cuestiones Constitucionales *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 4, enero-junio de 2001, México, Universidad Autónoma de México, pp. 267-277

ESTHER PONCE ADAME. Con más de 20 años de experiencia profesional, cuenta con Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora” y estudió el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM con el tema de investigación “Cooperación, municipio y desarrollo territorial en América del Norte: Hacia un marco de análisis de los procesos de cooperación e integración desde lo local”. Ha sido docente en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Iztapalapa, y en el Instituto

de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora” (Instituto Mora). Durante poco más de 10 años trabajó en la administración pública desempeñándose como funcionaria pública en las Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores, en el Instituto Nacional de las Mujeres y en el Gobierno del Estado de México.

52 Tiene gran experiencia como investigadora, docente y consultora de instituciones académicas de prestigio como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y el Instituto Mora. Ha sido consultora internacional en México y otros países para agencias nacionales, multilaterales y consultoras internacionales como: el Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) – antes GTZ-, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Unión Europea, la Comisión para el Desarrollo de América Latina (CEPAL); ACE International Consultans, GFA Consulting Group GmbH, entre otras. En el marco de dicha experiencia ha tenido a su cargo la coordinación de proyectos a largo y corto plazo con fondos de cooperación internacional. Ha formado parte de comités de evaluación y evaluadora de buenas prácticas de políticas y gestión pública local a nivel nacional e internacional. Es asociada del Instituto de Administración Pública (INAP) de México, miembro de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER), de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM) y miembro fundador de la Red Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID). Es conferencista, disertante, ponente, panelista a nivel internacional y nacional. Cuenta con libros y artículos especializados, principalmente en temáticas relacionadas a la cooperación internacional para el desarrollo local, cooperación descentralizada y transfronteriza, cooperación internacional en ciencia, tecnología e innovación; acción internacional de los gobiernos locales, cohesión social y desarrollo social a nivel municipal, entre otros temas.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 14 de julio de 2016, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.