



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMBATIR LA POBREZA EN MÉXICO, 2000-2015

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA
JOSÉ MARTÍN REYES RUGERIO**

**ASESOR
DR. JORGE ALFONSO MONJARAZ DOMÍNGUEZ**

SANTA CRUZ ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO, MAYO, 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Con el más profundo y sincero agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México por la invaluable oportunidad de recibir tan prestigiosa formación académica. A todos y cada uno de mis profesores, quienes fomentaron en mí un espíritu analítico y crítico. No puedo estar más agradecido con mi alma mater por el privilegio de ser parte de la historia de la máxima casa de estudios de México.

Agradezco a mi asesor, Dr. Jorge Alfonso Monjaraz Domínguez, por su amable acompañamiento, su buena disposición, su valioso tiempo y su sabia orientación para la materialización de esta investigación.

A mis sinodales, Dr. Manuel Martínez Justo, Lic. Carlos Contreras Romero, Dra. Rocío Arroyo Belmonte y Mtra. Blanca Estela Marín Sánchez, agradezco mucho su tiempo y sus consejos para que esta tesis se concretara de manera óptima.

Agradezco infinitamente a mi madre, Leticia Rugerio González, quien es mi más grande sustento en la vida y mi mayor motivación diaria; a mi padre, Martín Reyes Arreguín, quien siempre ha creído en mí y de quien he recibido los mejores consejos; a mi hermana menor, Rubí Berenice Reyes Rugerio, quien me ha inspirado para ser un buen ejemplo. A mi amada familia dedico con mucho cariño la culminación de este trabajo, reflejo del esfuerzo permanente depositado a lo largo de toda la licenciatura; sin su apoyo incondicional no habría sido posible este logro que ahora también les pertenece.

A todas esas grandes amistades que tuve el placer de conocer en el transcurso de esta inolvidable etapa de mi vida y que con su compañía hicieron aún más agradable esta maravillosa experiencia.

Concluye un ciclo, sin embargo, el camino es largo.

“Por mi raza hablará el espíritu”

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| Acrónimos y Abreviaturas..... | I |
| INTRODUCCIÓN..... | III |
| CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL | 1 |
| 1.1. Teoría de la interdependencia de Robert Keohane..... | 2 |
| 1.2. Teoría del desarrollo endógeno de Antonio Vázquez Barquero..... | 6 |
| 1.3. Marco conceptual..... | 9 |
| 1.3.1. Política Pública..... | 9 |
| 1.3.2. Pobreza..... | 12 |
| 1.3.2.1. Pobreza extrema..... | 14 |
| 1.3.2.2. Pobreza moderada..... | 15 |
| 1.3.2.3. Pobreza multidimensional..... | 17 |
| 1.3.3. Desarrollo..... | 19 |
| 1.3.3.1. Desarrollo económico..... | 20 |
| 1.3.3.2. Desarrollo humano..... | 21 |
| 1.3.3.3. Desarrollo social..... | 22 |
| 1.3.3.4. Desarrollo participativo..... | 23 |
| 1.3.3.5. Desarrollo Sostenible..... | 23 |
| 3.3.4. Inclusión social..... | 25 |
| 3.3.5. Vida digna..... | 26 |
| 3.3.6. Cooperación Internacional para el Desarrollo..... | 28 |
| CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DESARROLLO SOCIAL EN LA AGENDA GLOBAL Y EN MÉXICO..... | 32 |
| 2.1. Los objetivos de desarrollo globales: revisión histórica de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)..... | 33 |
| 2.1.1. Objetivos de Desarrollo del Milenio: logros y rezagos..... | 36 |
| 2.1.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible: Desafíos..... | 39 |
| 2.1.2.1. Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo..... | 41 |
| 2.1.2.2. Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países..... | 43 |
| 2.1.3. Análisis comparativo del planteamiento de los ODM y ODS para la efectiva reducción de la pobreza..... | 45 |
| 2.2. Antecedentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y el combate a la pobreza..... | 47 |
| 2.2.1. Cooperación Internacional al Desarrollo en América Latina y el Caribe (ALC)..... | 50 |
| 2.2.2. Impacto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional..... | 55 |
| 2.2.3. ONU frente a la Cooperación Internacional para el combate a la pobreza..... | 57 |
| 2.3. Antecedentes históricos de la Cooperación Internacional en México..... | 59 |
| 2.3.1. Marco normativo: Historia de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo..... | 62 |
| 2.3.2. Marco institucional: Construcción de la institucionalidad para la Cooperación Internacional para el Desarrollo..... | 65 |
| 2.3.3. México como receptor de la Ayuda Oficial para el Desarrollo..... | 68 |
| 2.3.4. Antecedentes del papel de México en la Cooperación sur-sur y triangular..... | 72 |
| 2.4. Políticas públicas para combatir la pobreza en México: revisión histórica de <i>Solidaridad</i> a <i>Prospera</i> 74 | |
| 2.4.1. Programa Nacional <i>Solidaridad</i> (<i>Pronasol</i>)..... | 75 |
| 2.4.2. Programa de Educación, Salud y Alimentación (<i>Progres</i> a)..... | 77 |
| 2.4.3. Programa de Desarrollo Humano <i>Oportunidades</i> | 79 |
| 2.4.4. Programa de Inclusión Social <i>Prospera</i> | 80 |

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES PARA COMBATIR LA POBREZA EN MÉXICO | 82 |
| 3.1. Instrumentos nacionales de planificación, implementación y evaluación de la política social de desarrollo en México | 83 |
| 3.1.1. Planificación: Plan Nacional de Desarrollo | 86 |
| 3.1.2. Implementación | 87 |
| 3.1.3. Evaluación: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).. | 89 |
| 3.2. Análisis de aciertos y errores de las políticas públicas y programas sociales para combatir la pobreza en México..... | 90 |
| 3.2.1. Participación ciudadana | 92 |
| 3.2.2. Inclusión social con enfoque basado en derechos..... | 94 |
| 3.2.3. Intersectorialidad | 100 |
| 3.2.4. Intergobernabilidad..... | 102 |
| 3.2.5. Transversalidad..... | 104 |
| CAPÍTULO IV: PERSPECTIVA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMBATIR LA POBREZA EN MÉXICO | 108 |
| 4.1. Acción internacional como alternativa para la conformación de una nueva política pública social en México | 109 |
| 4.1.1. El papel de los gobiernos locales en escenario internacional para el desarrollo | 110 |
| 4.1.2. ODS como directriz de las políticas sociales de desarrollo | 114 |
| 4.1.3. México, actor con responsabilidad global: el papel actual de la participación mexicana en la CID | 118 |
| 4.2. Desafíos de la cooperación internacional mexicana en materia de desarrollo social y combate a la pobreza..... | 121 |
| 4.2.1. Pendientes de la Ley mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo..... | 122 |
| 4.2.2. Insumo presupuestario destinado a la cooperación internacional mexicana | 129 |
| 4.2.3. Compromiso de la CID mexicana orientada al cumplimiento de los ODS | 133 |
| 4.2.4. Efectividad de la cooperación internacional para combatir la pobreza en México | 138 |
| 4.3. Cooperación Internacional para el Desarrollo: marco propositivo para la eficacia de la política pública de combate a la pobreza en México | 147 |
| 4.3.1. Apropiación de la Agenda Global de Desarrollo como objetivo nacional | 148 |
| 4.3.2. Adecuación al nuevo modelo de desarrollo | 150 |
| 4.3.3. Generación y continuidad de alianzas globales y locales | 153 |
| 4.3.4. Injerencia de la CID a nivel local | 157 |
| 4.3.5. Prácticas de Gobierno Abierto | 158 |
| CONCLUSIONES | 161 |
| Bibliografía y fuentes de consulta | 170 |
| Anexo1. Lista de países receptores de AOD del CAD. Efectiva para los años 2008, 2019 y 2020 | 189 |
| Anexo 2. Mapa de distribución geográfica de los proyectos de cooperación internacional ofertados en América Latina, (2015) | 190 |
| Anexo3. Iniciativas de CID, acciones y avances de los ODS en materia de pobreza, igualdad e inclusión en México (2018)..... | 191 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1. Identificación de la pobreza en México | 16 |
| Figura 2. Las etapas del proceso de decisión pública. Propuesta de Harold Lasswell y propuesta actual..... | 84 |
| Figura 3. Integración de la participación ciudadana en el proceso de construcción de política pública social en México | 93 |
| Figura 4. Integración de los Derechos Humanos en el proceso de construcción de política pública social en México..... | 99 |
| Figura 5. Ejes de integración de la protección social | 103 |
| Figura 6. Los ODS como una red de objetivos..... | 107 |
| Figura 7. Relación de las prioridades nacionales de México con los ODS | 115 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|---|-----|
| Cuadro 1. Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)..... | 34 |
| Cuadro 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)..... | 36 |
| Cuadro 3. Clasificación del Banco Mundial respecto a la renta per cápita en América Latina (2019) | 52 |
| Cuadro 4. Participación de la población en pobreza extrema y pobreza moderada en México, 1989-2000 (en porcentaje de personas respecto a la población total)..... | 90 |
| Cuadro 5. Tasas de pobreza y pobreza extrema en México, 2012-2016 (en porcentaje de personas respecto a la población total)..... | 91 |
| Cuadro 6. Proceso de formulación, aplicación y vigilancia de una estrategia de reducción de la pobreza basada en los derechos humanos (ACNUDH)..... | 97 |
| Cuadro 7. Indicadores de pobreza en México asociados a los ODS, 2018..... | 106 |
| Cuadro 8. Esfuerzos nacionales actuales de México alineados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2018 | 117 |
| Cuadro 9. Pilares para la instrumentación de la política mexicana de cooperación internacional, 2018 | 123 |
| Cuadro 10. Modificaciones de Felipe Calderón a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo con respecto de los actores tomadores de decisión en el Consejo Consultivo de la AMEXCID, 2010 | 125 |
| Cuadro 11. Recomendaciones y acciones que contribuyen a la eficacia del sistema de CID para superar la pobreza en México | 143 |
| Cuadro 12. Comparativa de los estilos de desarrollo: tendencias estructurales, políticas y mecanismo institucionales | 152 |
| Cuadro 13. Tareas designadas para un trabajo en red dentro del marco de la CID en México | 155 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1. Participación de los principales actores latinoamericanos en cada uno de los roles de la cooperación triangular, 2016 (participación en porcentaje respecto al total de proyectos de CT) | 54 |
| Gráfico 2. AOD recibida por México, neta y bruta, 1960-2005 (mmd de 2005)..... | 70 |
| Gráfico 3. Disminución de las carencias sociales en puntos porcentuales, México, 2008-2016 | 96 |
| Gráfico 4. Acuerdos interinstitucionales de los gobiernos subnacionales mexicanos por materia o área de cooperación, al 31 de diciembre de 2014 | 113 |
| Gráfico 5. Perfil de capacidades ofrecidas por México, según sector de actividad y ámbito de actuación, 2015..... | 118 |
| Gráfico 6. Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) canalizada a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) mexicanas, 2004-2017 (millones de dólares estadounidenses, 2016)..... | 128 |
| Gráfico 7. Presupuesto federal otorgado a la AMEXCID, 2012-2019 (millones de pesos) | 130 |
| Gráfico 8. Comparación de recursos presupuestarios anuales otorgados a diferentes agencias de cooperación internacional, 2012-2018 (millones de USD, 2019) | 131 |
| Gráfico 9. Proyectos de cooperación técnica internacional orientada al cumplimiento de los ODS ejecutados por la Administración Pública Federal (APF) mexicana, 2017 | 136 |
| Gráfico 10. Prácticas del Catálogo de Capacidades Mexicanas y ODS a los que contribuyen (2018)..... | 137 |

Acrónimos y Abreviaturas

| | |
|----------------|--|
| AAAA | Agenda de Acción de Addis Abeba. |
| ACNUDH | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. |
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. |
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. |
| AGCID | Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. |
| ALADAA | Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África. |
| ALC | América Latina y el Caribe. |
| AMEXCID | Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. |
| AOD | Ayuda Oficial al Desarrollo. |
| APF | Administración Pública Federal. |
| BMZ | Ministro Federal para la Cooperación Económica y Desarrollo (Alemania). |
| BOE | Boletín Oficial del Estado (España). |
| CAD | Comité de Ayuda al Desarrollo. |
| CID | Cooperación Internacional para el Desarrollo. |
| CIDL | Cooperación Internacional para el Desarrollo Local. |
| CINU | Centro de Información de las Naciones Unidas. |
| CDESC | Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. |
| CDH | Unidas. |
| CDI | Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. |
| CEPAL | Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. |
| CONACYT | Comisión Económica para América Latina y el Caribe. |
| CONAGO | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. |
| CONEVAL | Conferencia Nacional de Gobernadores. |
| CPD | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. |
| CSS | Coherencia de Políticas para el Desarrollo. |
| CT | Cooperación Sur-Sur. |
| CTEODS | Cooperación Triangular. |
| CPEUM | Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. |
| DDHH | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| DESCA | Derechos Humanos. |
| DIPRES | Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. |
| DGCTC | Dirección de Presupuestos de Chile. |
| DGCTI | Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. |
| DGOI | Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. |
| DOF | Dirección General de Organismos Internacionales. |
| EEUU | Diario Oficial de la Federación. |
| ENI | Estados Unidos de América. |
| ENIGH | Estrategia Nacional de Inclusión. |
| FAO | Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. |
| FONART | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. |
| FONCID | Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías. |
| FONHAPO | Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo. |

| | |
|-----------------|---|
| GIZ | Fondo Nacional de Habitaciones Populares. |
| IDH | Agencia Alemana para la Cooperación Internacional. |
| IMEXCI | Índice de Desarrollo Humano. |
| INAPAM | Instituto Mexicano de Cooperación Internacional. |
| INB | Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. |
| INDESOL | Ingreso Nacional Bruto. |
| INEGI | Instituto Nacional de Desarrollo Social. |
| IPN | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. |
| JICA | Instituto Politécnico Nacional. |
| LCID | Agencia Japonesa de Cooperación Internacional para el Desarrollo. |
| LGDS | Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. |
| MCS- | Ley General de Desarrollo Social. |
| ENIGH | Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares |
| MEC | Modelo Estadístico para la Continuidad. |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur. |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio. |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible. |
| OEA | Organización de los Estados Americanos. |
| ONU | Organización Nacional de Naciones Unidas. |
| OSC | Organización de la Sociedad Civil. |
| PIB | Producto Interno Bruto. |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo. |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. |
| PROCID | Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo. |
| PROGRESA | Programa de Educación Salud y Alimentación. |
| PRONASOL | Programa Nacional Solidaridad. |
| RENCID | Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo. |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social. |
| SEGIB | Secretaría General Iberoamericana. |
| SEP | Secretaría de Educación Pública. |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público. |
| SIAP | Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. |
| SICID | Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo. |
| SER | Secretaría de Relaciones Exteriores. |
| STPS | Secretaría del Trabajo y Previsión Social. |
| TLCAN | Tratado de Libre Comercio de América del Norte. |
| UE | Unión Europea. |
| UNAM | Universidad Nacional Autónoma de México. |
| UNASUR | Unión de las Naciones Sudamericanas. |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. |
| UNOSSC | Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur. |
| USAID | Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. |

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es resultado de una compleja tarea de investigación sobre el marco internacional para abatir la pobreza y las repercusiones que tiene en el Estado mexicano. Dicho fenómeno ha sido considerado como uno de los temas prioritarios que actualmente conciernen a la sociedad internacional y por ende también a nivel nacional.

A pesar de las diversas políticas públicas sociales implementadas desde hace aproximadamente 30 años hasta hoy en día, la presencia de la pobreza en México se sigue manifestando en altos índices que están por encima de lo que sería deseable. El Estado mexicano invierte recursos financieros, a nivel federal, estatal y municipal, que se destinan al gasto social, específicamente a sus líneas de acción, lo cual pone de relieve preguntas clave, ¿por qué los índices de pobreza en México no decrecen a un ritmo acelerado? ¿De qué manera se alcanzan condiciones óptimas de vida de 55 millones¹ de pobres a nivel nacional? Es precisamente en este punto donde se cuestiona la efectividad de las políticas que interesa analizar en la presente investigación.

En la actualidad existe una cantidad considerable de políticas públicas sociales, desagregadas como programas sociales y que éstos a su vez son implementados en casi la totalidad del territorio nacional que presenta serios problemas en materia de aplicabilidad e inclusión social. Esto por mencionar lo menos, ya que si se desea ahondar en los errores, dejando ya de lado la deficiencia en la implementación, el origen real del problema radica

¹ Según últimos datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el año 2014, en México se estimó que un total de 55.3 millones de personas (46.2% de la población) vivían en condiciones de pobreza y 11.4 millones de personas (9.5% de la población) en condición de pobreza extrema. *Cfr.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Objetivo 1: Poner fin a la pobreza.* (s.f.). Recuperado de: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-1.html>, fecha de consulta: 9 de julio de 2017.

en todo el proceso de consolidación de una política pública. Es decir, partiendo del diagnóstico, se tienen las causas de la problemática focalizadas de manera cuestionable; pasando por el diseño y sus métodos de intervención poco prácticos para corregir la desigualdad; hasta terminar en los mecanismos deficientes de monitoreo y evaluación constante. Es por ello que la política pública social en México requiere de un reajuste inmediato que dote de eficiencia a las principales acciones de combate a la pobreza.

Dejando de lado la parte técnica de las políticas públicas, para analizar a mayor profundidad dicha problemática, no sólo es necesaria una perspectiva endógena, sino que también es importante tener en cuenta como objeto de estudio a la dimensión exógena para tener una comprensión universal de un fenómeno que responde a un impacto de trascendencia global. Con ambos aspectos se tiene un panorama más amplio que nos conduce a un análisis más objetivo de la realidad sobre el contexto socioeconómico actual en México. La finalidad, es entonces analítica; reflexionar sobre las deficiencias y posibles alternativas de mejora que de alguna forma contribuyan a la construcción de una política social efectiva.

En este sentido, se tienen dos vertientes bajo escrutinio; por un lado, el escenario interno, el cual explora los objetivos, alcances, logros, buenas prácticas, lecciones aprendidas e insuficiencias de la política pública social implementada en México para combatir la pobreza, así como toda aquella legislación nacional que le da soporte jurídico a dichas políticas. Por otro lado, el escenario externo, enfocado a las acciones internacionales del Estado mexicano, es decir, la búsqueda de mecanismos tales como el de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y de la respectiva serie de acciones que derivan de ésta.

La CID ha tomado relevancia por ser tomada como instrumento de política exterior y de promoción del desarrollo nacional. Además, se ha dirigido hacia el cumplimiento de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, ahora *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*,² que buscan ante todo reducir la pobreza y elevar los niveles de bienestar de la población mundial.

Además, es importante mencionar que la CID trasciende la visión de la “Ayuda”³, pues busca la construcción internacional de estrategias que respondan a las realidades que la globalización, así como el desarrollo regional y local subrayan como urgentes. La CID se presenta como una responsabilidad social en la perspectiva de romper las desigualdades entre naciones pobres y ricas y contribuir, a través de políticas nacionales, a disminuir las desigualdades al interior de los países, donde las culturas y comunidades padecen todavía realidades de marginación y exclusión.

Es entonces necesario adaptar la agenda internacional, por citar un ejemplo, la *Agenda 2030*, a la agenda nacional. Dicho de otra manera, adecuar los objetivos y metas

² Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial. Sin embargo, En enero de 2016, los ODM fueron reemplazados por la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La nueva agenda está enfocada en la construcción de un mundo sostenible en el que se valoren de igual manera la sostenibilidad del medio ambiente, la inclusión social y el desarrollo económico. Son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Sin embargo, en capítulo II se abordará con mayor detenimiento un análisis comparativo sobre los logros, rezagos y desafíos de los ODM y ODS. *Cfr. De los ODM a los ODS.* (s.f.). Recuperado de: <http://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>, fecha de consulta: 10 de julio de 2017.

³ En el capítulo I se profundizará más sobre el debate de la definición del concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Por lo pronto es importante señalar que la CID no sólo consiste únicamente en otorgar Ayuda. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la cual puede ser entendida de manera general, como las aportaciones económicas por los países desarrollados a determinados países del Sur, con el propósito de complementar necesidades nacionales de desarrollo, es sólo una de las muchas herramientas de las cuales la CID se sirve. La AOD no es más que el indicador cuantitativo más recurrido por la CID (cabe señalar que más adelante, en el capítulo II, se estudiarán las implicaciones de la AOD sobre la CID). Los diversos enfoques de la CID se conforman por un cúmulo de acciones, estrategias y modalidades de colaboración, tales como técnica, científica, tecnológica, económica, política, educativa, deportiva, por mencionar algunos aspectos. *Cfr. Prado Lallande, Juan Pablo. El sistema de cooperación internacional para el desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global, Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 105, septiembre-diciembre de 2009, p. 40.*

internacionales a las nacionales, para lo cual es necesario explorar vías alternas como la Cooperación Internacional para el Desarrollo como instrumento de una política pública social integral, pero sobre todo efectiva.

Es claro que la legislación mexicana sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo así como la institución encargada de la CID en México, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), también requieren modificaciones; esto a efecto de las consideraciones de política exterior efectuada por el Gobierno Federal mediante el *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)*. Es parte de la tarea del presente trabajo de investigación, analizar las deficiencias del marco normativo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México y proponer de manera precisa las adecuaciones necesarias a nuestro contexto territorial y temporal para poder incorporar herramientas más eficientes a la política pública social.

El análisis de las políticas públicas para combatir la pobreza es un tema relevante para las relaciones internacionales bajo un enfoque de cooperación internacional por diversas razones. En primer lugar, porque es un enfoque nuevo de estudio que encuentra diversas causas y consecuencias que, con los enfoques tradicionalistas, al estudiar el problema de la pobreza, no se toman en cuenta o son infravalorados. La política social en México contiene deficiencias que deben ser señaladas y atendidas, bajo la perspectiva de la CID, por ende, demanda cambios sustanciales para el pleno desarrollo de su sociedad.

En segundo lugar, la pobreza y el cómo combatirla, son un tema que ya no pasa desapercibido por la sociedad internacional ni por todos y cada uno de los países que la conforman, incluyendo a México. Ya no es siquiera relevante, es urgente, poder atender la problemática, sugiriendo y aportando nuevas propuestas al debate ideológico, pero sobre

todo a la práctica para contribuir a erradicar la pobreza y todas sus dimensiones que la conforman. El fenómeno es considerado de tal prioridad en función de lo internacional que de los llamados *Objetivos de Desarrollo Sostenible* el número uno señala: “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”.

En tercer lugar, la disciplina de las relaciones internacionales es la apropiada para estudiar la pobreza con un enfoque de desarrollo y de Cooperación Internacional, ya que la Ciencia Política ni ninguna otra disciplina tiene el enfoque metodológico ni empírico de este instrumento de política exterior para promover el desarrollo.

El presente documento es un esfuerzo por señalar las deficiencias dentro del diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de la actual política pública social mexicana y su carencia de inclusión social en la misma. En este sentido pretende aportar y coadyuvar en las próximas discusiones sobre la pobreza y como combatirla, elevando la problemática a niveles de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, tocando de tal manera el primer objetivo de los ODS.

Se parte de la hipótesis general que las políticas públicas sociales tradicionales que se han implementado a partir de este nuevo milenio han tenido resultados insuficientemente perceptibles al combatir la pobreza en México. La actual política social mexicana precisa de una renovación de la inclusión social que esté enfocada en derechos; mayor participación ciudadana; transversalidad en sus objetivos y transectorialidad con el involucramiento de diversos actores globales y locales; además de nuevas alternativas que impliquen la participación de los diferentes mecanismos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo; así como mayor continuidad entre las diferentes administraciones federales que cada seis años cambian los objetivos y alcances de la política social.

El objetivo general de la investigación es analizar la funcionalidad tanto de las políticas públicas sociales implementadas en México de 2000 a 2015, como de la Cooperación Internacional para el Desarrollo para combatir la pobreza en el Estado mexicano. Las preguntas centrales son ¿Cómo han funcionado las recientes políticas públicas para combatir la pobreza en México? ¿De qué manera la Cooperación Internacional para el Desarrollo puede intervenir en el mejoramiento de éstas? ¿Es la Cooperación Internacional para el Desarrollo el instrumento ideal para promover el desarrollo interno dentro del país y poder combatir la pobreza de manera integral en México y el mundo? ¿De qué manera podrían reajustarse las políticas públicas nacionales para poder reducir los índices de pobreza en el territorio mexicano?

El presente trabajo se basa en un método hipotético-deductivo, es decir, parte de lo general a lo particular, considerando la importancia de elementos específicos de una política pública, enfocando el análisis en la problemática de la pobreza bajo una perspectiva de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ello con la finalidad de brindar una propuesta apoyada por aportes de autores que favorecen al tema de investigación; basada también en el método reflexivo y con una tipología analítica explicativa, ya que se desea descomponer un fenómeno en sus diversos aspectos y descubrir su funcionalidad.

Asimismo, la estructuración de la presente tesis se compone de cuatro capítulos. El primero plantea las bases teórico-conceptuales de la investigación. Se desarrollan las teorías y conceptos que son necesarios para introducir al lector en la sistematización de los conocimientos clave que le permitan una mayor comprensión de los capítulos subsecuentes.

El segundo capítulo profundiza sobre los antecedentes de los actuales objetivos de desarrollo globales, analizando sus logros, rezagos y desafíos; específicamente en materia

de pobreza y desigualdad, para posteriormente transportar ese análisis al plano comparativo y de esa manera poder inducir que tan efectivas han sido las medidas de los ya mencionados objetivos mundiales. Siguiendo la misma línea de antecedentes históricos, se continúa con la ejemplificación de algunos casos de Cooperación Internacional para el Desarrollo tanto en el mundo como en México. Asimismo, se aborda la historia de los distintos programas sociales recientes que como política pública de corte social se han llevado a cabo en México.

La parte medular de la presente investigación se desarrolla a lo largo del tercer capítulo “Análisis de la planificación, implementación, evaluación y cumplimiento de las políticas sociales en México”, en el cual se abordan de manera concreta las estrategias nacionales mexicanas para planificar, implementar y evaluar las políticas públicas de desarrollo. De la misma manera, se analizan los aciertos y errores de las principales políticas públicas sociales bajo la perspectiva de cinco segmentos fundamentales: participación ciudadana, inclusión social con enfoque en derechos, intersectorialidad, intergubernabilidad y transversalidad.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo “Perspectiva de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la construcción de políticas públicas para combatir la pobreza en México” se plantean directrices de la acción internacional para la conformación de una política pública social nacional; se señalan puntualmente los desafíos de la cooperación internacional mexicana en materia de desarrollo social y combate a la pobreza; se concluye con un marco propositivo para dotar de eficacia a la política pública social en México bajo la perspectiva de la CID y las líneas de acción que ésta demanda.

A lo largo del escrito se plantean elementos nuevos para una adecuada implementación de políticas públicas vistas bajo una perspectiva de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Como resultado, al concluir la lectura se podrá comprender de una manera más contextualizada las causas y propósitos de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, la CID como instrumento para poder alcanzar dichos objetivos a nivel mundial, además de tener aplicabilidad dentro de los límites territoriales nacionales a través de la política pública.

Se espera que la presente investigación no sea juzgada como una propuesta, porque está muy lejos de serla, y no es ese su propósito; en lugar de ello, se concibe como un análisis que al menos abra los canales de discusión señalando las deficiencias que tienen gran cantidad de políticas públicas enfocadas a contribuir con la reducción de la pobreza. Este despliegue de argumentos tiene el objeto de generar y ampliar nuevas visiones a favor de promover nuevos instrumentos, nuevos actores, así como nuevos mecanismos de implementación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y su incidencia en la política pública mexicana y de esa manera construir una mejor sociedad que tenga como estandarte de vida, el desarrollo social integral.

La pobreza representa uno de los desafíos más inmediatos en el entorno mundial y en México. Es responsabilidad de todos y cada uno de los actores que conforman a una sociedad: gobierno, empresas, sociedad civil, organizaciones civiles e internacionales, incluyendo a la academia como parte de estos, tomar partido de alguna u otra forma para involucrarse en el problema. La academia por su parte contribuye con la investigación, y no es otro, sino ese el compromiso que tiene el presente trabajo con la sociedad: asistir con elementos de análisis que puedan ser evaluados con la finalidad de auxiliar en cierta medida con las políticas públicas nacionales de desarrollo social.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Este capítulo tiene como objetivo principal establecer las bases teóricas y conceptuales sobre las cuales se sostiene la presente investigación. En consecuencia, se explorarán dos teorías que le dan sentido a la cooperación internacional y particularmente una de las modalidades que ésta adopta: la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Por un lado, se aborda el enfoque de la cooperación internacional por parte de la teoría de la interdependencia de Robert Keohane; por otro lado, la teoría del desarrollo endógeno de Antonio Vázquez Barquero. Esto con la finalidad de darle ambas perspectivas, que cada enfoque teórico aporta al tema.

También es importante indicar que durante este capítulo se definirán los conceptos clave del tema, con la finalidad de restarles la ambigüedad que los caracteriza. Tal es el caso del concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se denotará la diferencia de este concepto entre sus diversas derivaciones tales como: cooperación internacional, cooperación para el desarrollo o ayuda al desarrollo. En este sentido, se esclarecerán las imprecisiones que se tienen al usar un concepto u otro de manera indefinida.

Por lo anterior, es necesario abordar también, a manera introductoria al presente trabajo, otros conceptos clave como política pública, pobreza y desarrollo. Al final del capítulo, el lector tendrá, como primera aproximación, una perspectiva más amplia para poder aclarar lagunas conceptuales dentro de la arena de la CID en materia de combate a la pobreza.

1.1. Teoría de la interdependencia de Robert Keohane

El estudio de la CID puede ser analizado desde diferentes campos de estudio tales como la economía, la sociología, el derecho o inclusive la ciencia política. No obstante en este caso, se examinará bajo la perspectiva de las relaciones internacionales, que por su carácter multidisciplinario es el campo ideal, ya que como lo afirma Celestino del Arenal, citado por Peña, las “Relaciones Internacionales se configuran como una disciplina de integración y síntesis de los datos aportados por otras disciplinas, si bien el objetivo de su investigación aportan un contenido superior que le confiere su especial carácter en el seno de las Ciencias Sociales” (Peña, 2001: 186). Esto quiere decir que las relaciones internacionales aglutinan de cierta manera todas las disciplinas ya antes mencionadas y algunas otras dentro del ramo de las ciencias sociales.

De principio, resulta necesario definir conceptos como la *dependencia* que para la Real Academia Española (RAE) significa, entre otras cosas, “relación de origen o conexión” (RAE, 2017). Mientras que *interdependencia*, en política mundial, hace referencia a “situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Keohane y Nye, 1988: 22).

Históricamente la aparición de la interdependencia surge a partir de finales del siglo pasado, siendo su mayor auge de ésta el campo económico, suscitándose incluso antes de que estallara la Primera Guerra Mundial. Si bien, no era aún considerada interdependencia como tal, ya se podía hablar de medidas de interconexión entre los Estados, mismas que ya formaban parte del orden mundial de aquella época; esto fue el preámbulo de lo que después se conocería como interdependencia. Tal como lo señala Kenneth Waltz,

acertadamente citado por Pearson y Rochester (2000), “[...] en algunos aspectos la interdependencia económica fue mayor antes de la primera guerra mundial (particularmente si se utiliza el concepto de ‘exportaciones más importaciones como porcentaje del Producto Nacional Bruto’ como indicador de la interdependencia y si se focaliza en el alcance de los lazos económicos existentes entre las grandes potencias)” (Pearson y Rochester, 2000: 53).

A pesar de que las relaciones internacionales, por su carácter multidisciplinario, son la disciplina por excelencia para estudiar y profundizar sobre la cooperación internacional, no quiere decir que para la teoría que la sustenta fue fácil posicionarse, en otras palabras, es de suma importancia señalar que el estudio de las relaciones internacionales nace a partir del conflicto tal cual lo indican Pearson y Rochester “Casi todos los analistas de esta materia coinciden en que la ‘historia’ de las relaciones internacionales comienza en el año 1648, con la *Paz de Westfalia*, mediante la cual se puso fin a la guerra de los treinta años. A esta fecha se le reconoce generalmente como la que marca el origen del sistema internacional [...]” (2000: 38). En este sentido, se desplazan las teorías de cooperación internacional a segundo plano, sobre las de resolución de conflictos políticos de carácter internacional. Para confirmar lo anteriormente planteado, Ojeda (2001) sugiere considerar al estudio de las relaciones internacionales como una disciplina autónoma que se ha dividido en dos corrientes opuestas: por un lado se tiene a la escuela que considera que la materia debe estudiar toda la relación internacional, sea de tipo político, económico o cultural; y por otro lado a la escuela que argumenta que el objeto de estudio debe limitarse únicamente a la relación de tipo político, por lo tanto que ésta deba ser la disciplina de la “política internacional”.

No es sino hasta que Robert Keohane reconsidera las teorías en torno al estudio de las relaciones internacionales y en cómo éstas se llevan a cabo, que resurge una nueva teoría, la de la interdependencia. En ésta, Keohane y Nye (1988) afirman que los viejos modelos tradicionalistas que interpretan el entender de las relaciones internacionales están quedando por completo obsoletos, por citar un ejemplo, se critica la centralidad del Estado-Nación como unidad protagonista de las relaciones internacionales. En tal sentido, existe una diversidad de actores institucionales que reconfiguran el papel del Estado desde distintos rubros.

Esta teoría, más allá de defender una postura modernista, se enfoca en darle nuevas explicaciones al comportamiento de las relaciones internacionales y se refuerza en el puro análisis empírico, es decir, surge la teoría *per se*, sin antecedente teórico alguno. En otras palabras, readapta una nueva teorización de la práctica, de manera tal que se interpretan los nuevos cambios dentro del actuar contextualizado del ámbito internacional, esto de acuerdo al desarrollo natural de las relaciones internacionales contemporáneas.

En términos generales, bajo la perspectiva de Keohane (1988), las relaciones de interdependencia no están exentas de costos, e incluso no es posible tener certeza *a priori* de los beneficios que una relación traiga consigo, en otros términos, nada garantiza que las relaciones de interdependencia aseguren beneficio mutuo.

Aunado a ello, Caldach (1991) sostiene que la sociedad internacional experimenta continuamente una dinámica evolutiva, aunque con pautas bien definidas, entre las que se encuentra la de “desarrollo de una interdependencia funcional entre las diversas estructuras internacionales” (Caldach, 1991: 35), es decir, dentro de esta dinámica evolutiva del

acontecer de la sociedad internacional es necesaria una fase del desarrollo de la interdependencia para el correcto funcionamiento de dicha sociedad internacional. Es así que se refuerza aún más la teoría de la interdependencia.

Además, es igualmente importante hacer énfasis en otro de los postulados de la teoría de interdependencia, en la que expone Keohane (1988) que los lazos entre gobiernos pueden reforzarse mediante “organización internacional”, la cual se consolida, bajo condiciones de interdependencia, a través de normas e instituciones toda vez que se ofrecerán dificultades para su erradicación. Es para los gobiernos de mayor poder cada vez más complejo concretar su voluntad bajo un esquema de instituciones.

Si bien el institucionalismo dota de fortaleza a la interdependencia entre gobiernos, asimismo contrarresta peso al sistema hegemónico, y de igual forma estimula la cooperación internacional.

Es pues que las relaciones internacionales actuales se construyen a partir, en gran medida por la cooperación para proporcionar soluciones a problemáticas de orden global, siendo las instituciones y normas las promotoras de esta cooperación.

Para efectos de la presente tesis, es importante abordar la teoría de la interdependencia bajo una perspectiva de desarrollo, en este sentido, muchas de las problemáticas internas responden a la insuficiente capacidad de los Estados por proveer un sólido sistema de instituciones que den respuesta a tales fenómenos. Es pues, que la globalización ha creado dinámicas en las que ya no se puede actuar sólo desde una perspectiva nacional. Para ello, existen múltiples canales institucionales de carácter internacional que debieran permitir la gestión de los principales problemas a los que se ven expuestos los gobiernos.

En este sentido, y como se verá más adelante con la definición de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) define a la CID como “un instrumento de ‘poder blando’ que impulsa las relaciones diplomáticas entre países [...]” (AMEXCID, 2016a). Es importante realizar un primer acercamiento o vínculo entre este concepto, eje central de la presente investigación, con el marco teórico.

En tal virtud, es imprescindible tener en consideración que la cooperación internacional es un elemento que ha definido la dinámica de las relaciones internacionales ya sea desde la perspectiva del realismo político como un poder blando o desde la perspectiva de la interdependencia donde se desarrolla un escenario de *ayuda* entre actores internacionales con el fin de conseguir condiciones óptimas de vida para la población que los conforma.

Asimismo, la teoría de la interdependencia alimenta la relevancia a aspectos internos, tal es el caso del papel que juegan los gobiernos y sus instituciones para la formulación de la política exterior (Tokatlian y Pardo, 1990), es decir, existe una relación estrecha entre las dimensiones internas y externas. En tal entendido, es sumamente importante no dejar de lado la teoría que aborda la parte doméstica, particularmente bajo la perspectiva del desarrollo.

1.2. Teoría del desarrollo endógeno de Antonio Vázquez Barquero

Para reforzar aún más el concepto de la cooperación internacional, y focalizarla hacia el desarrollo, no es suficiente abordar sólo la teoría de la interdependencia, además es necesario un enfoque hacia lo interno, es decir, la relaciones de interdependencia no tendrían sentido si al final no surgen beneficios al interior de los Estados. Para ello se

tomará como referencia la teoría del desarrollo endógeno de Antonio Vázquez Barquero, ya que el interés de la presente tesis es profundizar sobre las contribuciones del desarrollo interno de México, servido de un instrumento internacional como la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Una continuación de la conceptualización de la CID señala que la ejecución de ésta “debe estar guiada por las prioridades nacionales de desarrollo” (AMEXCID, 2016a). Es decir, de acuerdo con De la Mora (2010), la CID es un instrumento que debe servir, particularmente, al desarrollo nacional y no a otros intereses.

Es de suma importancia abordar las implicaciones internas del desarrollo y sobre todo hacer una distinción sobre los diferentes términos que se relacionan con éste, ya que como se verá más adelante, no existe un solo concepto de desarrollo, y en tal sentido, el tipo de desarrollo que interesa al presente trabajo no es el de la comunidad internacional, sino más bien visibilizar como éste último contribuye al desarrollo del Estado mexicano.

En este orden de ideas, uno de los máximos exponentes del desarrollo local, Vázquez Barquero, define al desarrollo local como:

Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en la que los valores e instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local (Vázquez, 1998: 129).

En este punto cabe hacer la aclaración de que el desarrollo local se refiere a la dimensión más próxima de la sociedad y no a un desarrollo a nivel nacional. A pesar de que el desarrollo de interés para este estudio es el desarrollo nacional o interno, los beneficios de la interdependencia que tiene el Estado mexicano con el exterior recobra sus insumos y bondades en los círculos locales de las comunidades más vulnerables del país.

Dado que el objeto de estudio es la efectividad de las actuales políticas públicas para combatir la pobreza en México, es necesaria una teoría que centralice el concepto de desarrollo, no sólo en el ámbito internacional, sino en este caso específico, es necesaria una teoría que se adecue a la contextualización de desarrollo endógeno, es decir, cada territorio tiene necesidades y problemas diferentes, por ende, requiere de estrategias diferentes, aunque este punto en particular se profundizará más adelante, en lo referente a la efectividad de las políticas públicas, es necesario hacer un primer señalamiento.

La teoría de Vázquez Barquero se refuerza con los argumentos de aquellos que indican que “el desarrollo no es importado, sino que se produce gracias al trabajo y esfuerzo económico y social de las comunidades locales” (Vázquez, 2007: 188). Si bien pareciera ser una idea contraria a la teoría de la cooperación internacional de Robert Keohane, para aclararlo aún más, es importante mencionar que la función de la cooperación internacional es complementaria, es decir, acompaña o refuerza acciones, mas no monopoliza el proyecto de desarrollo, el cual es y debe ser de carácter local. El reto es pues, que la Cooperación Internacional para el Desarrollo tenga un impacto sobre el desarrollo local ya que no toda la cooperación internacional es hacia el desarrollo. De tal modo que con la teoría de Vázquez Barquero se le pretende dar un reenfoque teórico hacia la conceptualización de desarrollo bajo la perspectiva local.

Para reforzar el argumento anterior en lo referente a los rubros endógeno y lo exógeno del desarrollo, Edward M Earle, citado en Rubio, sostiene acertadamente que “no hay clara dicotomía entre los asuntos internos y los asuntos exteriores” (Rubio, 1973: 35). O dicho de manera diferente, por Roberto Peña: “[lo internacional] se configura a partir de la proyección de las relaciones sociales fundamentales que se dan en el ámbito endógeno de las sociedades políticas integradas, hacia el ámbito exógeno desconcentrado que conforma la sociedad internacional” (Peña, 2001: 183). Incluso el mismo Robert Keohane (1988), dentro del desarrollo de su teoría de la interdependencia, afirma que “Las políticas interna y externa comienzan a eslabonarse estrechamente” (Keohane y Nye, 1988: 22).

1.3. Marco conceptual

Con la finalidad de tener un primer acercamiento con el tema de las políticas públicas en materia de combate a la pobreza así como con el impacto e implicaciones que éstas generan, se definirán sus principales características, incluso dejando un poco de lado la perspectiva internacional por el momento. Posteriormente se profundizará sobre de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprovechando para definir algunas diferencias con otros conceptos que pueden llegar a parecer sinónimos, sin embargo, se puntualizará de manera concreta las características de cada uno y que más adelante será importante retomarlos.

1.3.1. Política Pública

Es necesario establecer la conceptualización de lo que es una política pública ya que el eje principal del presente trabajo de investigación gira en torno al análisis de las mismas, aunque claro está que el enfoque deseado es resolver el problema de la pobreza en México,

las siguientes definiciones serán meramente como un marco de referencia, posteriormente se profundizará y se le dará la diferenciación pertinente.

Es importante abordar el concepto de política pública a partir de la perspectiva de diversos autores. De acuerdo con Magaldi y Maldonado, las políticas públicas tienen la finalidad de incidir en el *statu quo* en la dirección que la sociedad lo desee, “por ejemplo, menor desigualdad en el ingreso, mayor competitividad de exportaciones, estabilidad cambiaria, etc. Por esta razón, toda política pública supone un modelo causal-conductual de transformación social que parte de un diagnóstico (así sea implícito) de la situación inicial y la selección consecuente de instrumentos de intervención en un contexto particular” (2014: 22). Es decir, la política pública nace a partir de causas, mismas que le dan la dirección requerida para incidir en un entorno social y de esta manera poder cambiarlo de manera positiva, como primer indicio, se señala que parte de un diagnóstico de una situación particular.

Para abordar y definir el concepto de política pública es necesario conocer la perspectiva de un pionero en la ciencia política, Harold Lasswell, considerado el padre de las políticas públicas, quien señala la siguiente definición:

Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado (Lasswell en Aguilar, 2003: 47).

Para Luis Aguilar el concepto de política pública es “a) el diseño de una acción colectiva intencional; b) el curso que efectivamente toma una acción como resultado de las diversas

decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce” (Luis Aguilar en Leytte, 2015: 181). En este caso se indica que una característica capital de la política pública es la acción colectiva, incluyendo diversas decisiones e interacciones, además se introduce otra definición clave, la del diseño. Más adelante se retomarán sus características principales con la finalidad de complementar la definición.

Por su parte Jenkins agrega que una política pública “hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores.” (Jenkins en Olavarría, 2007: 16). En otras palabras, aunque el Estado es el principal responsable de tomar las decisiones políticas, en el caso de las políticas públicas se incluye a un grupo de actores con diferentes intereses, quienes pretenden alcanzar ciertas metas u objetivos a través de dichas políticas, por ejemplo, “numerosas instituciones, disímiles individuos, partidos políticos, organizaciones sin ánimo de lucro y grupos comunitarios, entre muchos otros. Vista de esta manera, toda política pública se constituye en un proceso de construcción y mediación social entre el Estado y los varios, distintos y diferentes grupos de la sociedad.” (Salazar, 2012: 49).

Complementando las definiciones anteriores y considerándose la más completa, ya que toca de cierta manera todos los puntos antes mencionados, Lahera contribuye a la conceptualización de política pública como se describe a continuación:

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que

son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2004: 8).

Es evidente que el estudio de las políticas públicas va más allá de su compleja definición, sin embargo, en términos generales se puede construir una definición dentro de la cual se entiende que la política pública es un conjunto de acciones y decisiones tomadas por el Estado junto con otros diversos actores de la sociedad y que surgen a partir de un panorama social determinado, supuesto dentro de un modelo de causas y efectos, en el que es necesario incidir para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía y que requieren un proceso de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación para su eficaz elaboración y ejecución.

Más adelante se ahondará en las políticas públicas, particularmente las de corte social en México y cómo éstas deben llevarse a cabo particularmente enfocada en materia de pobreza.

1.3.2. Pobreza

Ahora que se tiene conceptualizado con más claridad el término de la política pública, se abordará otro eje fundamental dentro del presente trabajo de investigación. Para ello es necesario definir el concepto de pobreza, que al igual que el anterior concepto, es relativo de acuerdo al autor consultado. De principio, distanciando un poco la delimitación que establece el punto a partir del cual sé es pobre o a partir de que valores deben ser

considerados para catalogar a una persona como pobre; antes de entrar en materia, se determinará el concepto generalizado a partir de algunas definiciones.

Documentos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos* (2012), establece que la pobreza “no sólo es una cuestión económica; es un fenómeno multidimensional que comprende la falta tanto de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad” (ACNUDH, 2012: 2). Bajo este mismo esquema conceptual es abordada la definición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en la que se indica que la pobreza es “un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser considerado, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado” (CONEVAL, 2016).

De acuerdo con Dante Negro, “la pobreza es el principal factor de la exclusión social⁴ y desigualdad por excelencia la cual tiene una repercusión directa en los ámbitos económico, social y cultural.” (Negro, 2011: 97). En este sentido es evidente que la pobreza no es un problema *per se* aislado de otros factores determinantes para su presentación, por ejemplo, de la exclusión social o la desigualdad que, aunque no son sinónimos, son manifestaciones mismas de la pobreza.

Como se ha visto, abordar el concepto de la pobreza resulta aún algo muy complejo, es por ello que como lo indica el CONEVAL, la pobreza es un fenómeno de carácter multidimensional que no sólo se considera por la capacidad adquisitiva, implica la

⁴ Desde una perspectiva de derechos humanos, la exclusión social implica su negación que, además de impedir el desarrollo humano y obstaculizar la gobernabilidad democrática, supone la negación de la democracia y de la ciudadanía misma, de acuerdo con la Organización de los Estados Americanos (OEA), *desigualdad e inclusión Social en las Américas*, Segunda edición, Costa Rica, 2011.

inequidad de condiciones y capacidades para la vida digna. A continuación, se diferencian varios tipos de pobreza, categorizando el concepto de acuerdo con diversas vertientes que éste contiene.

1.3.2.1. Pobreza extrema

Como se hará referencia posteriormente, para el Banco Mundial se ha propuesto aplicar un estándar común para medir la pobreza extrema, anclado a lo que significa la pobreza en los países más pobres del mundo. En 2015 se adoptó \$1.90 (dólares estadounidenses) como línea de pobreza internacional, es decir, el índice de recuento de la pobreza en el mundo es el porcentaje de la población que vive con menos de 1.90 USD por día. Es importante mencionar que esta definición del Banco Mundial es considerada en una lógica unidimensional, es decir, sólo observa el aspecto de los ingresos, descuidando otros aspectos que, por su perspectiva multidimensional, son de mayor interés para efectos de la presente tesis.

En este sentido, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) brinda una definición más amplia, pues retoma el concepto de la pobreza extrema como “*the combination of income poverty, human development poverty and social exclusion*” (CDH, 2008: 4), a esta definición, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) añade que “una falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible” (ACNUDH, 2012:12).

En este mismo orden de ideas, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) define la pobreza extrema como “la incapacidad de satisfacer el consumo básico de necesidades de forma sostenible. Gente que vive en extrema pobreza carece tanto de ingresos como de activos y, por lo general, sufre de privaciones crónicas interrelacionadas, incluido el hambre y desnutrición, mala salud, educación limitada y marginación o exclusión” (USAID, 2015: 6).

Mientras que, para el caso de México, de acuerdo con el CONEVAL, la pobreza extrema se considera cuando una persona “tiene tres o más carencias, de seis posibles⁵, dentro del Índice de Privación Social y que además se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aún si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana” (CONEVAL, 2011).

1.3.2.2. Pobreza moderada

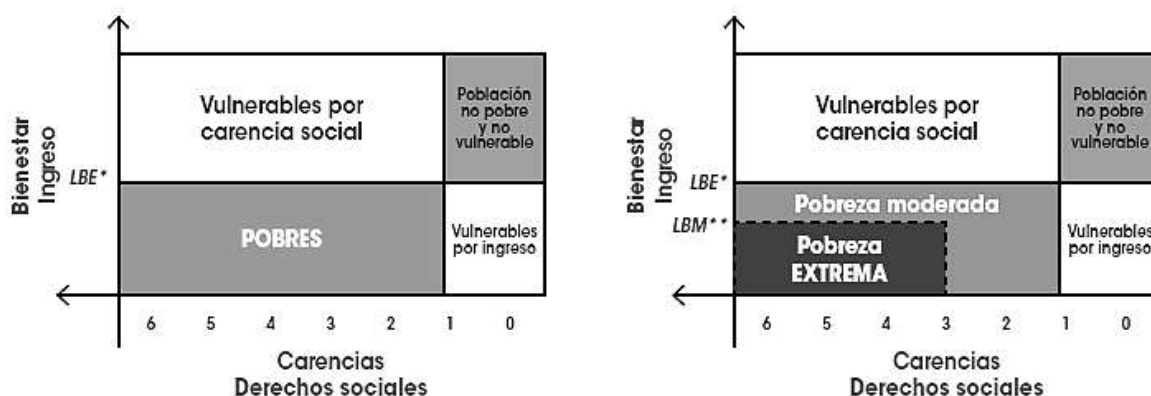
De acuerdo con el Banco Mundial (2017), una persona de ingresos medio-bajos es moderadamente pobre si sus ingresos están entre \$1.90 USD y \$3.20 USD diarios; en países de ingresos medio-altos, si están entre \$1.90 USD y \$5.50 USD diarios; y en países de ingresos altos, si están entre \$1.90 USD y \$21.70 USD diarios. Por lo que se denota nuevamente una definición del Banco Mundial meramente unidimensional por ingresos.

Asimismo, para el caso mexicano, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece un conjunto de criterios que el CONEVAL debe seguir para medir la pobreza, por ejemplo,

⁵ De acuerdo con el CONEVAL, el Índice de Privación Social es el índice construido para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales. Es decir, es el número de carencias que tiene una persona (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, y acceso a la alimentación).

en su Artículo 37 se establece que, por lo menos cada dos años, deben hacerse estudios para las entidades federativas; para el nivel municipal, la periodicidad es cada cinco años, esto basado en la información emitida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Estadística (INEGI). Mientras que en el Artículo 36, de la misma ley, se establecen los criterios para la definición y medición de la pobreza, determinados también por el CONEVAL, basados igualmente en la información emitida por el INEGI. Bajo este orden de ideas, tanto la identificación de la pobreza como la definición de la misma son indispensables para la correcta evaluación de las políticas públicas de desarrollo social que realiza el CONEVAL, en este sentido, la pobreza moderada es considerada cuando una persona pobre “no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema” (CONEVAL, 2011) (Véase Figura 1).

Figura 1. Identificación de la pobreza en México



*LBE: Línea de Bienestar Económico
 **LBM: Línea de Bienestar Mínimo

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (s.f). *Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales*, México, p. 5.

En el eje vertical de la Figura 1, en ambos cuadros, se representa el espacio de bienestar económico, el cual se mide por medio del ingreso de las personas, mientras el eje horizontal se representa el espacio de los derechos sociales, medido con el índice de privación social. Es preciso mencionar que la población ubicada a la izquierda del 1, en el eje de los derechos sociales, padecen de al menos una carencia social, siendo el valor del umbral igual a uno; quienes se encuentran a la derecha del umbral de privación son aquellas que no padecen carencia en alguna de las, ahora nueve, dimensiones sociales.⁶

1.3.2.3. Pobreza multidimensional

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la pobreza multidimensional identifica múltiples carencias que las personas enfrentan simultáneamente en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida. La pobreza multidimensional captura la realidad de vivir con menos de lo necesario para llevar una vida digna (PNUD, 2018).

Es el mismo CONEVAL (2014) el que basado en diversos autores como Alkire y Foster (2008); CDESC (2001); Kakwani y Silber (2008), se refiere a la pobreza como un fenómeno multidimensional y como aquella en que se deben reconocer todos y cada uno de los elementos que todo ser humano requiere para elegir con igualdad de oportunidades sobre sus prioridades de vida sin ser éstas reducidas a una sola dimensión (CONEVAL, 2014). De acuerdo con la misma institución, que bajo el cumplimiento de las disposiciones

⁶ “En el espacio de los derechos sociales, al ser éstos considerados como elementos universales, interdependientes e indivisibles, se estima que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores señalados en el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social” (CONEVAL, 2014: 37): Ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; grado de cohesión social; y grado de accesibilidad a carretera pavimentada. (LGDS, Art. 36).

establecidas en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) informa las estimaciones de la pobreza en México, dicho fenómeno multidimensional comprende aspectos relacionados con las condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y sus libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social.

Si bien este último aspecto de la pobreza multidimensional, se trata del mismo concepto referido en el que la palabra multidimensional hace referencia a la metodología de medición de pobreza que utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición, misma que se deriva de la Ley General de Desarrollo Social de México. Es de esta Manera que la LGDS establece en su Artículo 36 los indicadores que, bajo la información emitida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el CONEVAL debe considerar para establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y evaluación de la pobreza, quedando estipulado: I) Ingreso corriente per cápita; II) Regazo educativo promedio en el hogar; III) Acceso a los servicios de salud; IV) Acceso a la seguridad social; V) Calidad y espacios de la vivienda; VI) Acceso a los servicios básicos de la vivienda; VII) Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; VIII) Grado de cohesión social, y IX) Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

En este sentido, es conveniente, para efectos del presente trabajo, abordar el término de pobreza desde la perspectiva multidimensional ya que como se ha mencionado con anterioridad, la pobreza no se origina de un único lineamiento; abordarlo como tal sería acotar extremadamente su naturaleza. Por esta razón se le debe atribuir su debida

importancia a las diferentes aristas tal y como lo establece la Ley General de Desarrollo Social en México, las cuales ya han sido enumeradas en el párrafo anterior.

Aunado a lo anterior también es importante abordar el concepto desde una perspectiva de derechos humanos pues tener ciertas carencias posibilita la probabilidad de tener poco o nulo acceso a derechos básicos como la salud, la vivienda, la educación, la seguridad social, acceso a servicios básicos, entre otros rubros que permiten el desarrollo integral de todo ser humano.

1.3.3. Desarrollo

Para poder abordar el desarrollo internacional es necesario conocer lo que engloba el término *desarrollo* de manera general. Para ello es necesario retomar las raíces históricas del concepto, según Sergio Peña “la *evolución económica*, es uno de los primeros antecedentes del concepto de desarrollo, el cual tiene su origen en la influencia que ejerció la Teoría evolucionista de las especies desde principios del siglo XIX” (Castro, Aguillón y Piña, 2010: 11); para posteriormente, en el marco de la revolución industrial se utiliza el término *progreso económico*. Sin embargo, de acuerdo con Peña, no es hasta años mediados del siglo XX que se comienza a utilizar el concepto como tal de *desarrollo* (2010: 12). En este sentido, algunos autores (Valverde, 2004; Castro, Aguillón y Piña, 2010) coinciden en que el término *desarrollo* se crea a partir del orden internacional emanado después de la Segunda Guerra Mundial a raíz del discurso pronunciado por el entonces Presidente de Estados Unidos, Harry Truman, el 20 de enero de 1949: “Los países desarrollados van a luchar por la democracia en el mundo, desarrollando a los países subdesarrollados” (Valverde, 2004: 12). Incluso, se puede agregar que en su discurso ya se

deja entrever la cooperación internacional al desarrollo de las naciones *desarrolladas* hacia las *subdesarrolladas*.

Como es evidente el concepto de desarrollo ha estado siempre sujeto a cierta transformación de acuerdo al entorno tanto mundial como nacional, dentro de esta dinamización del concepto, el Banco Mundial (2000) señala que los principales desafíos del desarrollo se encuentran la reducción de la pobreza, las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, la escasez de agua, el envejecimiento de la población, las pérdidas culturales y la degradación del medio ambiente, retos que tienen que abordarse a la par de la modificación del panorama del desarrollo bajo ciertos factores como las innovaciones tecnológicas, la difusión de conocimientos, el crecimiento de la población y su concentración en las ciudades, la integración financiera a nivel mundial, y las nuevas reivindicaciones de derechos políticos y humanos.

Bajo este entendido de que el concepto de desarrollo es atendido de acuerdo con el contexto, el debate sobre la definición de *desarrollo* sigue latente dentro del ámbito económico, pero concebirlo únicamente en ese ámbito sería consecuentemente limitante. Como se puede apreciar a continuación al desarrollo se le puede ubicar en diversas coordenadas de la sociedad actual, desde lo económico, lo social, lo humano, lo medioambiental e incluso lo global.

1.3.3.1. Desarrollo económico

En términos de desarrollo, el aspecto económico es considerado primordial ya que fue éste uno de los principales términos utilizados para abordar el concepto de desarrollo. De acuerdo con Magaldi y Maldonado se acuña la definición de desarrollo económico a “el

proceso de cambio en la estructura económica para lograr un nivel de bienestar social más alto y para un mayor número de individuos” (Magaldi y Madonado, 2014: 21). Dentro de esta definición las autoras consideran incluir los dos elementos que consideran necesarios para que un país se desarrolle: a) los objetivos del proceso y b) los instrumentos a través de los cuales se pretende alcanzar dichos objetivos, en este caso, se consideran tres: la estructura productiva, la inversión y el consumo, estos tres elementos agrupados se denominan “estructura económica” a la cual Magaldi y Maldonado (2014) hacen referencia en su definición.

Es importante apuntar que el Banco Mundial aborda un tipo de desarrollo económico desde una perspectiva local, el cual se define como “un proceso mediante el cual los sectores público, privado y no gubernamental trabajan colectivamente para crear mejores condiciones para el crecimiento económico y para la generación de empleo” (Banco Mundial, 2006).

1.3.3.2. Desarrollo humano

Otra definición para desarrollo incluye aspectos relacionados con educación, salud y bienestar social para estimar no sólo las tasas de crecimiento de la riqueza sino también niveles de desarrollo humano, mismo que de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016a) y Prats (2001) es el proceso de ampliación de oportunidades implicando autonomía de los individuos, igualdad y fortaleza de oportunidades, más allá del crecimiento económico. El instrumento por naturaleza para medir los niveles de vida fundamentales de acuerdo a tal conceptualización proporcionada es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) diseñado por el mismo PNUD. Dicho nivel de

desarrollo humano es “el conjunto de oportunidades de las personas para alcanzar estados o realizar acciones que consideran valiosos”. (PNUD, 2016a: 13).

El PNUD, en su informe sobre Desarrollo Humano 2016, señala que “el desarrollo humano consiste en ampliar las libertades de modo que todos los seres humanos puedan aprovechar las posibilidades que consideren más valiosas.” (PNUD, 2016b: 1). En términos generales, es generar más y mejores oportunidades para las personas, sin embargo, en su enfoque global se puntualiza que, al ser un objetivo, constituye proceso y resultado a la vez, es decir, “El desarrollo humano implica que las personas deben influir en los procesos que determinan sus vidas” (PNUD, 2016b: 2).

1.3.3.3. Desarrollo social

Por otro lado, es de esencial interés para el presente trabajo de investigación abordar cuidadosamente el concepto de desarrollo social ya que de manera general es el tipo de desarrollo al que se apegan las políticas públicas que se desea analizar.

Para el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018*, el desarrollo social está relacionado con la capacidad que tiene el Estado de complacer con respecto a la igualdad de ingreso, la violación de los derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y una vivienda digna. Mientras que la visión de un organismo de talla internacional como la que nos ofrece Banco Mundial a través de Kschrader-King (2014), nos indica que el desarrollo social se concentra en la necesidad de “poner a las personas en primer lugar” dentro de los procesos de desarrollo, es decir, el desarrollo social “promueve la inclusión, la cohesión, la capacidad de adaptación, la seguridad ciudadana y la rendición de cuentas como los principios operacionales que definen un desarrollo socialmente

sostenible” (Kschrader, 2014). Dentro de este esquema, la Ley General de Desarrollo Social, en su Artículo sexto, estipula que son derechos para el desarrollo social “la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (LGDS, 2018: art. 6).

1.3.3.4. Desarrollo participativo

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), define a la participación social como el “Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social” (LGDS, 2018, art. 3), dicho con el punto de vista de Valverde (2004) “la idea de desarrollo implica, necesariamente, la participación activa de la sociedad y por ende del individuo” (Valverde, 2004: 13). Al menos así, se sustenta jurídicamente tal anotación, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 26 se establece que “La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, Art. 26).

1.3.3.5. Desarrollo Sostenible

No se puede hablar de Cooperación Internacional para el Desarrollo sin hablar también del desarrollo sostenible, es pues de suma importancia abordar su definición. Para definir al

desarrollo sostenible, conviene partir de la diferenciación de dos términos aparentemente idénticos. Esto debido a que el anglicismo *sustainable* es traducido de manera indiferente como *sustentable*, o bien, *sostenible*, creando así confusión y una utilización indeterminada de ambos conceptos. Para algunos estudiosos del tema, como lo señalan Holden, Linnerud y Banister (2014), la sustentabilidad se refiere a la dimensión predominantemente medioambiental. Aunado a ello la definición que ofrece la Ley General de Desarrollo Social es la “Preservación del equilibrio ecológico, protección del medio ambiente y aprovechamiento de recurso naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas [...]” (LGDS, 2018, art 3), mientras que la sostenibilidad hace referencia, de acuerdo con el punto de vista de López, López-Hernández y Ancona (2005), al crecimiento económico, la preservación del medio ambiente y la equidad social, “todo en un contexto de gobernabilidad política en todos los niveles, local, regional, nacional y global” (2005: 4).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) reporta a través del documento *Report of the World Commission on Environmental and Development* que “*Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*” (ONU, 1987: 24), es decir, no extinguir los recursos naturales del presente con la finalidad de no comprometer las necesidades futuras.

La principal característica del desarrollo sostenible es que consta de tres pilares fundamentales; López, López-Hernández y Ancona (2005); Holden, Linnerud y Banister (2014) presentan un equilibrio entre el desarrollo económico con las necesidades sociales y la protección medioambiental, de manera uniforme.

Como bien se ha concebido en el presente trabajo, la definición conceptual de desarrollo ha evolucionado de acuerdo al contexto temporal, además de adecuarse conforme a su contexto mundial o local. Es entonces necesario establecer que, para fines propios del presente trabajo de investigación, se abordará dicho término desde su perspectiva de sostenibilidad, es decir, es de suma importancia tener un referente económico, medioambiental y de equidad social, acentuando el análisis con mayor detenimiento en este último rubro dentro de un contexto local, nacional y global.

3.3.4. Inclusión social

El Banco Mundial define a la inclusión social como “*The process of improving the terms of individuals and groups to take part in society*” (World Bank, s.f.), es decir, de acuerdo con Robert (2011), es dar voz a la gente en las decisiones que influyen en su vida, a fin de que puedan gozar de igual acceso a los servicios, espacios políticos, económicos y sociales. En otras palabras “La igualdad de oportunidades y la inclusión social son conceptos que están relacionados entre sí” (2011: 38).

De acuerdo con el PND 2013-2018, un México incluyente implica “hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos” (2013: 43).

Entonces el concepto de inclusión social es relevante para el presente trabajo porque actualmente, no se puede hablar de combate a la pobreza sin inclusión social, son dos conceptos íntimamente ligados. Incluso, podría pensarse equivocadamente que la inclusión

social es sinónimo del concepto de desarrollo humano, en el sentido en el que “La inclusión social es el proceso de empoderamiento de personas y grupos, en particular de pobres y los marginados, para que participen en la sociedad y aprovechen las oportunidades. Da a la gente voz en las decisiones que influyen en su vida a fin de que puedan gozar de igual acceso a los mercados, los servicios y los espacios políticos, sociales y físicos” (Robert Maryse, 2011: 38-39). Aunque la anterior definición hace referencia particularmente a los “pobres y los marginados” es el mismo autor, (Maryse, 2011), quien señala que incluso las personas más privilegiadas pueden ser víctimas de la exclusión social como consecuencia de la discriminación por motivos de raza, sexo, orientación sexual o discapacidad. La exclusión social no es un tema de riqueza o pobreza. Es decir, aunque la inclusión social no está particularmente dirigida a los pobres, sí es el sector de la población con mayor vulnerabilidad a la exclusión social.

Finalmente, la inclusión social es uno de los tres elementos del desarrollo sostenible, parte fundamental de la presente investigación, junto con el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental, de tal manera que es importante tener presente dicho concepto.

3.3.5. Vida digna

Bajo el entendido de que la pobreza constituye una violación a los derechos humanos, es importante señalar que la vida digna, de acuerdo a Garde, es un derecho que tienen todas las personas para el goce de una vida “sin pobreza ni exclusión social, y ello requiere tener cubiertas las necesidades básicas. Unas políticas sociales adaptadas al contexto socioeconómico y unos ingresos mínimos para cubrir estas necesidades son las claves para romper con el círculo de desigualdad y pobreza” (2015: 2).

Dicho de otra manera, el concepto de *vida digna* está muy estrechamente ligado al desarrollo humano y la movilidad de oportunidades de vida, ya que para el desarrollo humano es importante fortalecer e igualar las oportunidades que tracen el curso de vida deseable para los individuos.

En la actualidad se concibe cada vez con mayor frecuencia el hecho de que el acceso a los derechos tiene gran relevancia para el logro del desarrollo, pues de esta manera que desde 1972, se reconoce el derecho a una vida digna dentro del principio número uno de la Declaración de Estocolmo adoptada en la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas, en este principio se establece que: “El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permitan llevar una vida digna[...]” (Declaración de Estocolmo, 1972: Principio 1).

Es importante abordar la perspectiva de las Naciones Unidas que se incluye en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pues se estipula que el nivel de vida adecuado es aquel en el que se asegura la salud y el bienestar, especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (ACNUDH, 1948). Es sustancial resaltar la conceptualización de vida “adecuada” que se aborda como un derecho universal.

En este orden de ideas, es evidente que no se puede hablar aisladamente de vida digna, sin relacionar el concepto de pobreza, derechos sociales, inclusión social o incluso desigualdad. Como ha quedado demostrado son términos íntimamente interconectados, en este sentido

queda entendido que la pobreza es una problemática de carácter transversal, como más adelante se profundizará en ello.

3.3.6. Cooperación Internacional para el Desarrollo

Finalmente, para abordar la definición del concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo es necesario introducir otros conceptos que comúnmente son confundidos o incluso tomados como sinónimos de la CID, a continuación, se distinguen algunos de ellos.

En cuanto a la cooperación, es entendida como “la realización de diálogo político que, en torno a temáticas específicas y de mutuo interés, pretende generar diferentes formas de colaboración, que generen beneficios para las partes involucradas” (Ayala 2012: 12).

Mientras que la cooperación internacional, para Ayala, “se enmarca en el escenario de las relaciones internacionales, de índole política, económica, comercial, cultural, etc., y en un nivel interinstitucional, frecuentemente intergubernamental, pero que puede inmiscuir todo tipo de instituciones” (2012: 12).

Para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) Prado (2009) señala que contiene las siguientes características:

Debe contener al menos un 25 por ciento de concesionalidad (donación o ayuda no reembolsable). Es decir, la ayuda reembolsable consiste en el apoyo económico que un donante ofrece a cierto país, la cual tiene un costo en el mercado de capitales, en el sentido de que el receptor debe pagar, mediante los intereses correspondientes, el costo del crédito otorgado. La diferencia entre un crédito reembolsable y un crédito convencional es que la primera comprende periodos de amortización más amplios y tasas de interés menos onerosas que la segunda. (Prado, 2009: 54).

Por su parte, Izquierdo, Hidalgo y Fernández citados en Ayala “señalan que la ayuda para el desarrollo –no internacional- se ha llegado a entender casi como un sinónimo de donación, entrega desinteresada y que implica cesión” (Ayala, 2012: 20). Asimismo, indican que la ayuda no oficial al desarrollo es la que “se incluye en la ayuda internacional para el desarrollo, pero no en la AOD. Los recursos privados canalizados hacia los países en desarrollo por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y las otras fundaciones sin ánimo de lucro” (2012: 20).

Si bien el concepto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo puede variar dependiendo de la interpretación de cada autor, la definición que se ha considerado más generalizada, y por tanto es la que se atenderá en el presente trabajo, es la de Prado, quien señala que la CID se entiende como:

Conjunto de actividades de colaboración llevada a cabo por diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, mismos que dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores, tendientes a incentivar el bienestar de determinado grupo poblacional (Prado, 2009, 42).

Si bien esta definición general engloba las principales características del término, es la misma Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) la añade que la CID tiene la función de “promover acciones que contribuyan al desarrollo sostenible [...]” (2016a).

Por otra parte, como lo indica De la Mora (2010), la Cooperación Internacional para el Desarrollo es un instrumento de la política exterior y aunque es relevante a nivel internacional su utilidad es de promoción del desarrollo nacional. En este sentido, “la CID se ha dirigido hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [ahora Objetivos de Desarrollo Sostenible], que buscan ante todo reducir la pobreza y elevar los niveles de bienestar de la población” (De la Mora, 2010: 15). Los beneficios de la CID para el desarrollo local se estudiarán con mayor detenimiento más adelante.

Dadas las características conceptuales de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, este concepto es de vital importancia para el presente trabajo de investigación dentro del cual tiene como uno de sus objetivos principales analizar las políticas públicas sociales implementadas en México para combatir la pobreza. De tal forma que el análisis se construirá a partir del desarrollo endógeno y de qué manera repercute éste en el desarrollo nacional en coordinación con el ámbito internacional, es decir, con la colaboración de diversos actores de la sociedad internacional. Es también fundamental señalar que una de las aportaciones primordiales de la CID, como concepto en la presente investigación, es la dirección que este concepto tiene en función de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, los cuales como ya se ha hecho mención, buscan reducir los niveles de pobreza en los ámbitos económicos, medioambientales y sociales. La CID será abordada en términos de la funcionalidad que ésta tiene como una herramienta alterna al combate de la pobreza en México y su compatibilidad con las políticas públicas de México.

Asimismo, es necesario hacer una distinción entre las clasificaciones de cooperación internacional para el desarrollo, al menos de las modalidades más populares.

De acuerdo con AMEXCID (2016a) y Ayala (2012) se entiende por *cooperación bilateral* a aquella que se establece entre dos países, el país donante y el receptor de la ayuda cuya cooperación puede ser o no reembolsable y está sustentada en un marco normativo.

Para el caso de la *cooperación multilateral* está conceptualizada como aquellas acciones desarrolladas entre países u organismos internacionales (financieros o no financieros) y que generalmente incluye recursos a programas y proyectos técnicos, educativos, culturales, sociales, o laborales, entre otros, de conformidad con la AMEXCID (2016a) Ayala (2012).

Para efectos de una primera aproximación, el termino de *Cooperación Sur-Sur* se define como “la cooperación que se lleva a cabo entre dos o más países de nivel de desarrollo económico similar, llamada en un principio cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)” (Ayala, 2012: 14)

Por su parte la *cooperación técnica y científica*, según Gutiérrez (2002) “se centra en el intercambio de conocimientos técnicos y de gestión, con el fin de aumentar las capacidades de las instituciones y personas para promover su propio desarrollo”.

Para el caso de la *cooperación triangular*, será abordada posteriormente en el presente documento con la intención de profundizar y considerarla para una sección más detallada particularmente en lo que refiere a la cooperación internacional en América Latina y el Caribe.

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DESARROLLO SOCIAL EN LA AGENDA GLOBAL Y EN MÉXICO

Este capítulo tiene como objeto abordar la agenda de desarrollo social, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, es decir de lo general a lo particular. Pero antes de entrar en materia, es necesario revisar los antecedentes históricos para tener conocimiento de la evolución del desarrollo ya aplicado en ambos ámbitos, tanto en el exógeno como en el endógeno.

Es importante abordar el origen de los objetivos de desarrollo globales y cómo evolucionaron, cuáles fueron sus rezagos, pero también cuáles sus logros hasta llegar a lo que hoy es la *Agenda 2030* y de esta manera poder tener material de análisis sobre sus desafíos en la actualidad. Ya una vez desarrollado el tema de los objetivos en general, será acertado focalizar su estudio hacia el interés de la presente tesis: la pobreza.

Por otro lado, también es esencial, comprender que implicaciones tiene la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en la agenda de desarrollo sostenible en materia de combate a la pobreza. Siguiendo la lógica del método deductivo, resulta necesario desarrollar la CID comenzando por abordar sus antecedentes de manera general para ir focalizando por región, tocando algunos actores relevantes para su estudio como lo son Estados Unidos o la Organización de Naciones Unidas (ONU), para finalmente, dirigir su estudio al caso específico de México.

Es igualmente importante conocer los antecedentes históricos de la CID en México, así como la composición de su marco normativo e institucional, y cómo se ha construido esta modalidad de cooperación internacional como un instrumento de la política exterior mexicana para fomentar el desarrollo interno del país.

Finalmente, ya de manera más particular, se abordará el estudio de las políticas sociales más recientes y de mayor trascendencia en México que tienen como finalidad combatir la pobreza. Esto de manera introductoria para el análisis que se efectuará en el capítulo III.

2.1. Los objetivos de desarrollo globales: revisión histórica de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* han sido un pilar fundamental para fomentar el desarrollo y bienestar de los diversos países que conforman la sociedad internacional. Sin embargo, no siempre ha habido una agenda global que dicte las acciones, programas o políticas a los miembros de la comunidad internacional. Es importante abordar, de manera breve, la historia de cómo surge dicha agenda global de desarrollo y para que fue creada.

En septiembre del 2000, en la *Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas*, los líderes del mundo, entre ellos México, aprobaron la *Declaración del Milenio*, un mecanismo con objetivos y metas, con un plazo de consecución definido para el año 2015. Estos objetivos y metas constituyen más que la esencia de un programa mundial, son un intento por promover el desarrollo económico y social de las naciones más pobres del mundo, se llamaron *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* (véase cuadro 1).

El progreso alcanzado con los ODM fue sustancial ya que, de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010), se produjo una reducción notable de la pobreza a nivel mundial. Además de que, entre otros avances significativos, los países en desarrollo incorporaron cada vez más los ODM en sus estrategias nacionales de desarrollo, reformando políticas y creando instituciones para aplicar eficazmente esos planes.

Cuadro 1. Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

| Objetivo | Descripción | Objetivo | Descripción |
|-----------------|--|-----------------|---|
| Objetivo 1 | Erradicar la pobreza extrema y el hambre | Objetivo 5 | Mejorar la salud materna |
| Objetivo 2 | Lograr la enseñanza primaria universal | Objetivo 6 | Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades |
| Objetivo 3 | Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer | Objetivo 7 | Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente |
| Objetivo 4 | Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años | Objetivo 8 | Fomentar una alianza mundial para el desarrollo |

Fuente: Centro de Información de Naciones Unidas México (CINU). (2018), *Los 8 Objetivos del Milenio*, México, [consultado el 15/V/2018 disponible en: http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/].

Aunque este tema se abordará con mayor detenimiento en el siguiente apartado, es importante señalar que no cabe duda de que la agenda compuesta por los ODM generó cambios trascendentales en el campo del combate contra la pobreza y con ello millones de personas beneficiadas en el mundo. De acuerdo con el Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Fondo ODS, s.f.) para 2015, el mundo ya había cumplido el primer objetivo, que consistía en reducir los índices de pobreza extrema y los del hambre a la mitad.

Es entonces que en 2015 el plazo de los ODM se cumpliría, sin embargo, una serie de acuerdos fueron los que dieron pauta para generar un nuevo modelo de agenda global de desarrollo *post* 2015. Un primer antecedente se suscitó con la conferencia Rio+20 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible) efectuada en Río de Janeiro, Brasil en el 2012. Después, para el 2015 en Adís Abeba, Etiopía, la comunidad internacional alcanzó un acuerdo para financiar la nueva agenda de desarrollo, en éste se estableció que los recursos se asignarían a los mayores desafíos económicos, sociales y ambientales que afronta la humanidad. Asimismo, comprometerían a los países a cumplir con la partida de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), sobre todo hacia los países menos desarrollados, así como también estipular una mayor

Cooperación Sur-Sur⁷ (ONU, 2015a), con ello ya se anunciaba el nacimiento de una nueva agenda global de desarrollo.

En septiembre del mismo año, los líderes mundiales, en la Asamblea General de la ONU, adoptaron la nueva agenda de desarrollo posterior al año 2015, plasmada en los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* para así reemplazar a los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*. La nueva agenda está focalizada principalmente en la construcción de un mundo sostenible en el que estén equilibrados de igual manera la sostenibilidad del medio ambiente, la inclusión social y el desarrollo económico (Fondo ODS, s.f.).

Esta nueva plataforma de objetivos para el desarrollo sostenible sirve como catalizador de acciones, programas, políticas y estrategias para la acción de la comunidad internacional entendido como un conjunto, sin embargo, tal y como lo señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), también requiere de un esfuerzo propio de cada país en particular, dadas sus prioridades nacionales, necesidades u organización institucional interna.

Los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* de la actual agenda global para el desarrollo o *Agenda 2030* se integran como se enuncia en el Cuadro 2, de acuerdo a la resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Antes de continuar y ahondar más sobre los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, es necesario abordar los logros y los rezagos de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* y de esa manera saber qué fue lo que dio pie a la actual agenda de desarrollo.

⁷ La Cooperación Sur-Sur se focalizará al caso de México en el apartado 2.3.4 del presente trabajo de investigación.

Cuadro 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

| Objetivo | Descripción | Objetivo | Descripción |
|-----------------|---|-----------------|---------------------------------------|
| Objetivo 1 | Fin de la pobreza | Objetivo 10 | Reducción de las desigualdades |
| Objetivo 2 | Hambre cero | Objetivo 11 | Ciudades y comunidades sostenibles |
| Objetivo 3 | Salud y bienestar | Objetivo 12 | Producción y consumos responsables |
| Objetivo 4 | Educación de calidad | Objetivo 13 | Acción por el clima |
| Objetivo 5 | Igualdad de género | Objetivo 14 | Vida submarina |
| Objetivo 6 | Agua limpia y saneamiento | Objetivo 15 | Vida de ecosistemas terrestres |
| Objetivo 7 | Energía asequible y no contaminante | Objetivo 16 | Paz, justicia e instituciones sólidas |
| Objetivo 8 | Trabajo decente y crecimiento económico | Objetivo 17 | Alianzas para lograr los objetivos |
| Objetivo 9 | Industria, innovación e infraestructura | | |

Fuente: Organización de Naciones Unidas (ONU). (2015b), *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, New York, [consultado el 16/V/2018, disponible en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf].

2.1.1. Objetivos de Desarrollo del Milenio: logros y rezagos

Una vez estudiada la génesis de la actual agenda global de desarrollo, es necesario puntualizar los beneficios que logró, así como también los rezagos que se presentaron y que quedaron pendientes para la siguiente agenda que desplazó a los ODM.

El logro capital de los ODM sin duda alguna fue haber reducido los niveles de pobreza a nivel mundial. De acuerdo con el *informe de 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* de Naciones Unidas (ONU, 2015b), los resultados en materia de combate a la pobreza fueron los siguientes:

- En el curso de las últimas dos décadas, la pobreza extrema se ha reducido de manera significativa. En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día. Este porcentaje ha descendido a 14% en 2015.
- A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015. La mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000.
- La cantidad de personas de clase media trabajadora que vive con más de 4 dólares por día se ha triplicado entre 1991 y 2015. Este grupo ahora compone la mitad de la fuerza laboral de las regiones en desarrollo, a partir de sólo 18% en 1991.
- El porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo cayó a casi la mitad desde 1990, pasando de 23,3% en el período 1990-1992 a 12,9% en el período 2014-2016.

A pesar de dichos logros de los ODM, exclusivamente en materia de combate a la pobreza, hubo deficiencias en otras áreas, específicamente en materia de inclusión social. El propio reporte Naciones Unidas (2015b) señala que, si bien los índices de pobreza se redujeron, aún está presente el fenómeno de millones de personas desamparadas, en particular los más pobres y desfavorecidos por sexo, edad, discapacidad, etnia o ubicación geográfica. Por lo que será necesario multiplicar esfuerzos enfocados a alcanzar a aquellos sectores más vulnerables.

En este sentido, los rezagos de los resultados de los ODM no están enfocados a la reducción de la pobreza en términos estadísticos, donde es evidente el éxito obtenido, sino más bien que a pesar de ello aún continuaba presente la exclusión social, que bien es característica de los sectores menos favorecidos de la sociedad y por ende una problemática ligada directamente con la pobreza. Aunque también cabe destacar que la desigualdad de género aún persistía, los

conflictos internacionales aún seguían siendo la mayor amenaza al desarrollo humano, aún faltaba reducir la brecha entre los más ricos y los más pobres, o que millones de personas, a pesar de los resultados positivos, todavía vivían en condiciones de pobreza y con hambre, sin acceso a los servicios básicos.

En el caso particular de México, las condiciones no fueron favorables en lo referente a la reducción de la pobreza. De acuerdo con el *Informe de pobreza en México 2012* del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013), entre 2010 y 2012, en términos absolutos, el número de personas en condición de pobreza pasó de 52.8 a 53.3 millones de personas. En materia de pobreza alimentaria, los resultados no fueron diferentes, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en su reporte sobre el alcance de los *Objetivos del Milenio para el Desarrollo*, apunta que para “1989 la proporción de hogares en esta situación [de pobreza alimentaria] era de 31.5%; en 2010 se estimó en 18.8% (21.5 millones de personas) y para 2012 esta cifra ascendió a 19.7% (23.1 millones de personas)” (UNICEF, 2014: 18). Aunque igualmente se presentó un leve ascenso de la pobreza alimentaria entre 2010 y 2012, la reducción de la misma no fue lo bastante significativa en comparación con 1989.

Sin lugar a duda los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* ofrecieron una, nada despreciable, primera experiencia para la comunidad mundial en materia de acciones y estrategias para el desarrollo, generando valiosas lecciones que serviría para la agenda que la desplazaría para 2015, dejando grandes pendientes, retos y desafíos particularmente en el área de combate a la pobreza.

2.1.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible: Desafíos

Ya una vez conocidos los resultados de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, la tarea no es nada sencilla para la nueva agenda de desarrollo. Esta nueva agenda representa un esfuerzo conjunto no solamente de los Estados, sino de todos los sectores que conforman a la sociedad, tales como gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, academia, ciudadanía y otros actores de la sociedad en general.

A diferencia de los ODM, los ODS se focalizan, más específicamente, en el desarrollo sostenible que se compone principalmente dentro de tres dimensiones particulares: crecimiento económico, sostenibilidad medioambiental e inclusión social. En este sentido reside el cambio de paradigma entre ambas agendas, el cambio de época y una sociedad tan dinámica y cambiante exige una agenda de desarrollo mejorada y con mayores retos que la anterior, se requiere de una agenda transversal en sus objetivos, lo que quiere decir interconectividad entre ellos; de la misma manera demanda transectorialidad, o dicho en otras palabras, es necesaria la participación activa y el involucramiento de los diferentes sectores que conforman a la sociedad actual, tal y como ya se ha mencionado previamente.

Si bien con los ODM se consiguió un considerable progreso en el área de desarrollo, éste no ha sido suficiente para cumplir con las metas de los ODS para el año 2030, fecha del vencimiento de la actual agenda global de desarrollo. Es acertado el señalamiento del *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*, al advertir que los avances han sido desiguales entre regiones, sexo, edades, niveles socioeconómicos e incluso localidades, incluyendo los habitantes urbanos y rurales. Sin duda ha habido avances, aunque de manera asimétrica. Para rebatir este

hecho es necesario un progreso de la *Agenda 2030* más rápido, pero en general más inclusivo (ONU, 2017).

De Geus y Sachs (2018) dentro del el *Informe 2018 SDG Index and Dashboards* señalan que los *Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030* se deben integrar a las estrategias nacionales como políticas públicas, siendo estos uno de los principales desafíos para los países desarrollados y en desarrollo por igual. “*While some countries have proven to be better than others at long-term planning and implementation, all countries need to improve their public policies if they are to achieve all the SDG [Sustainable Development Goals] within the next 12 years. Success will require massive innovation, learning, and sharing of best practices within and among countries*” (Geus y Sachs, 2018: 6). En este sentido, es un reto propio de cada país adaptar una agenda transversal de desarrollo sostenible, como la *Agenda 2030*, a sus estrategias internas tales como sus políticas públicas.

Como es evidente, los desafíos para la nueva agenda de desarrollo no son sencillos, y en el caso de México, el desempeño dentro de los nuevos objetivos de desarrollo no ha sido muy satisfactorio pues reprueba en ocho de los 17 ODS, de acuerdo con Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. (2018) en el *informe 2018 SDG Index and Dashboards* que proporciona un boletín de calificaciones para el desempeño del país en la histórica *Agenda 2030* y los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

Si bien el trabajo de México aún es insuficiente para cubrir las metas de los 17 ODS, la agenda de desarrollo global aún se encuentra en su etapa inicial, no habría porque alarmarse, sin embargo, si es necesario tomar en cuenta algunas medidas ante los retos que enfrentan actualmente los ODS. Es una oportunidad para México, poder tomar en cuenta a los *Objetivos de*

Desarrollo Sostenible y adaptarlos a la propuesta del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, tema que será analizado más afondo en el capítulo III del presente trabajo.

2.1.2.1. Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Aunque ya se estudió parte de los logros y desafíos de este, el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible, es necesario profundizar más en él ya que es el que aborda directamente la tarea de combatir a la pobreza y tiene un interés primordial para el presente trabajo.

En su totalidad la *Agenda de Desarrollo 2030* cuenta con metas propias de cada ODS, en el caso del Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, destacan algunas tales como las siguientes:

- Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.
- Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y vulnerables.
- Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación internacional para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones (ONU, 2015b: 17).

Entre otras metas con las que cuenta este ODS, es interesante hacer énfasis en esta última meta citada ya que se refiere a utilizar instrumentos para proveer recursos como lo es la Cooperación Internacional para el Desarrollo, misma sugerencia que ya es parte del análisis general del presente trabajo de tesis; al mismo tiempo, dicha meta del primer Objetivo, también sugiere que con dichos medios obtenidos por la CID se empleen en poner en práctica políticas encaminadas a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones, es decir, alude a que es responsabilidad de cada país construir sus propias políticas públicas internas que aprovechen bien de la CID para su puesta en práctica.

Para el cumplimiento tanto de las metas particulares como del Objetivo de Desarrollo Sostenible en sí, es necesario contemplar con que tipos de desafíos cuenta el ODS número uno. El *Informe 2017 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* enlista de manera puntual el panorama general de cada uno de los 17 *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, a continuación se presentan algunos de los retos y logros más significativos del Objetivo 1 mismos que se vinculan de manera directa con respecto a combatir la pobreza:

- El número de personas que vivía en la pobreza extrema cayó significativamente en 2013 respecto a 1999 pasando de 1.7 mil millones a 767 millones de personas.
- Casi 10% de la población empleada en el mundo vivía con sus familias con menos de 1.90 dólares de los Estados Unidos (EE. UU.) por persona por día⁸ en 2016. La

⁸ Las comparaciones internacionales de estimaciones de la pobreza conllevan problemas conceptuales y prácticos. Los países tienen diferentes definiciones de pobreza, y las comparaciones consistentes entre países pueden ser difíciles. Las líneas de pobreza locales tienden a tener mayor poder adquisitivo en los países ricos, donde se usan estándares más generosos que en los países pobres. El Banco Mundial se ha propuesto aplicar un estándar común para medir la pobreza extrema, anclado a lo que significa la pobreza en los países más pobres del mundo. En 2015 se adoptó \$1.90 (dólares estadounidenses) como línea de pobreza internacional, es decir, para el Banco Mundial el índice de recuento de la pobreza en el mundo es el porcentaje de la población que vive con menos de 1.90 USD por día. Los datos se basan en datos de encuestas de hogares primarios obtenidos de agencias de estadísticas gubernamentales y departamentos de países del Banco Mundial. Para obtener más información y metodología, consulte PovcalNet (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>).

vulnerabilidad fue mucho mayor para los trabajadores jóvenes: 9% de los trabajadores adultos y sus familias vivían en pobreza extrema en comparación con 15% de los trabajadores jóvenes.

- Las pérdidas económicas debido a peligros naturales están alcanzando ahora una media de 250 a 300 mil millones de dólares de los EE. UU. por año, con efectos desproporcionados sobre países pequeños y vulnerables.
- La proporción de población vulnerable cubierta por sistemas de protección social es todavía baja.
- Cada vez más, quienes padecen la pobreza extrema viven en situaciones frágiles, tales como zonas de conflicto o áreas difíciles de alcanzar. Y muchos de aquellos que han logrado escapar de la pobreza extrema, continúan viviendo de manera precaria, apenas sobre el umbral de la pobreza, y son muy vulnerables a volver a caer en ella (ONU, 2017: 3).

Aunque el panorama del primer *Objetivo de Desarrollo Sostenible* tiene grandes desafíos, las metas son prácticamente nuevas, por lo que sería demasiado prematuro afirmar un fracaso del cumplimiento de los ODS, específicamente del ODS número uno. Sin embargo, si es necesario poner ya en práctica las sugerencias proporcionadas respecto al cumplimiento de las metas que presenta la *Agenda 2030* en cada uno de sus 17 objetivos.

2.1.2.2. Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países

Para comprender mejor a la *Agenda de Desarrollo Sostenible*, es preciso señalar que los sus objetivos no se pueden visualizar de manera aislada uno de otro, sino al contrario, es una agenda con sus objetivos interconectados entre sí (se profundiza sobre ello en el apartado 3.2.5.

Transversalidad del capítulo III). Abordar el primer ODS no tendría sentido sin tener en cuenta, por ejemplo, el segundo ODS, que pretende igualar a cero los índices de hambre en el mundo; o el cuarto objetivo que tiene como finalidad garantizar educación inclusiva, equitativa y de calidad; el objetivo ocho que tiene como finalidad promover el crecimiento económico; o el diez, que al tener la tarea de reducir la desigualdad en y entre los países. Este último tiene una relación más cercana al primer ODS, por tal razón merece también especial atención.

Al igual que los demás objetivos de la *Agenda 2030*, éste cuenta también con sus respectivas metas, mismas que entre las más destacables para el presente trabajo se encuentran las siguientes:

- De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos de 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.
- De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
- Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad a resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.
- Fomentar la asistencia oficial al desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países africanos, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales (ONU, 2017: 8).

Al igual que en el primer objetivo, este hace referencia a fomentar la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), misma que fue definida en el capítulo I, y aunque no es sinónimo de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como se detallará más adelante, sí es conocida como el principal instrumento de la CID para ofrecer financiación. Al mismo tiempo, nuevamente hace referencia, a intervenir en los planes y programas nacionales, los cuales se pueden ver traducidos como las políticas públicas de desarrollo social de cada país.

2.1.3. Análisis comparativo del planteamiento de los ODM y ODS para la efectiva reducción de la pobreza

Como ya se mencionó, es evidente que a pesar de que los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* y los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* son agendas globales para el desarrollo, ambas se dan en diferente contexto temporal, es decir, las demandas de la comunidad internacional no eran las mismas para el año 2000 que las que se requieren para el año 2030. En este sentido, el cambio de agenda no es sólo una modificación de nombre y objetivos, existen nuevos aspectos como el del novedoso enfoque de sostenibilidad; la transversalidad de la nueva agenda de desarrollo en la que se asume que todos los objetivos están interconectados, lo cual también ya se ha mencionado; incluso el ámbito intersectorial, lo que supone un mayor involucramiento por los diferentes actores de la sociedad, además del trabajo realizado por los Estados. Este mismo análisis maneja la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al señalar que los ODS constituyen un avance político y conceptual sobre los ODM argumentando lo siguiente:

Se trata de un avance político, porque surgen de un debate amplio, en un contexto de multilateralismo democrático, en el que participaron activamente los gobiernos de diversos actores sociales, y porque en ellos retoma el principio de responsabilidades comunes pero

diferenciadas entre países, tanto en lo ambiental como en lo económico y social. Representan también un progreso conceptual, porque abarcan una gama más amplia de temas en comparación con los contenidos más modestos propuestos por los ODM (CEPAL, 2016:15).

Pero además de estos cambios sustanciales, habría que estudiar también los alcances en materia de combate a la pobreza. Frente a los 8 ODM, la agenda actual parece abarcar más propósitos, pues contando con 17 ODS, supera no sólo en cantidad a la agenda global del año 2000 sino que además añade nuevos aspectos como ya se ha descrito en el párrafo anterior. Asimismo, que el *Objetivo de Desarrollo del Milenio* número uno: *Erradicar la pobreza extrema y el hambre* contaba con apenas tres metas en comparación con el primer *Objetivo de Desarrollo Sostenible* el cual tiene siete.

Otra de las diferencias, dejando de lado el aspecto cuantitativo de ambas agendas es que, a diferencia de los ODM, en las metas de los ODS sí se considera a la Cooperación Internacional para el Desarrollo y a sus diferentes herramientas de financiación, como una vía para lograr las metas y objetivos propuestos, al menos en los objetivos que se refieren a combatir la pobreza, sugiriendo además una intervención de las políticas internas de cada país para adecuar la agenda global a su respectiva agenda local. Al respecto, la CEPAL señala que el proceso de implementación de la *Agenda 2030* “es más complejo y exigente en términos institucionales y de diseño de políticas que el de los ODM, debido a las características de independencia de los nuevos Objetivos y de universalidad e indivisibilidad de la nueva agenda” (CEPAL, 2016: 16).

En la actualidad sería injusto realizar una comparación de resultados de los ODS respecto a los ODM. Sin embargo, los ODS, como se ha señalado en el presente apartado, plantean metas que parecieran tener mayores alcances en función de resolver las diversas problemáticas mundiales actuales; en este sentido el gran reto de la nueva agenda será la implementación de mecanismos

para el cumplimiento de sus objetivos. De no tener una adecuada ejecución práctica, el complejo diseño que tienen los objetivos de la nueva agenda quedaría estéril y se reduciría sólo a un compilado de buenas intenciones. Es entonces que el éxito de la puesta en funcionamiento de la agenda de desarrollo sostenible depende del desempeño nacional de cada país en sus políticas públicas; bajo esta lógica la CEPAL apunta lo siguiente:

La experiencia internacional muestra que la eficacia de las políticas públicas está mucho más vinculada a la calidad de su implementación que a su diseño [...] Como toda estrategia, la Agenda 2030 y los ODS requieren medios e instrumentos de implementación acordes a la magnitud de la tarea propuesta. En este sentido, se reconoce explícitamente que cada país es el principal responsable de su desarrollo económico y social, y que el papel de las políticas nacionales y las estrategias de desarrollo es de máxima importancia. No obstante, también se resalta que los esfuerzos nacionales deben ser apoyados por un contexto internacional que los haga posibles (CEPAL, 2016: 24).

Con lo anterior mencionado se refuerza uno de los principales argumentos de la presente tesis que trata de demostrar que los esfuerzos internacionales, como los ODS efectuados a través de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, son un complemento de las medidas internas, específicamente de las políticas públicas de corte social que tienen la finalidad de combatir a la pobreza.

2.2. Antecedentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y el combate a la pobreza

Ahora que ya se ha desarrollado de manera sucinta la evolución de la agenda global al desarrollo es necesario dar una pauta a los mecanismos y herramientas a través de los cuales dicha agenda se puede servir para poderse llevar a cabo. Existen diversos mecanismos y modalidades de

cooperación, como se aclaró en el capítulo I, pero entre ellos, el que es de interés para el presente trabajo es aquel que corresponde a la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). A continuación se señalarán puntos relevantes de sus antecedentes.

La CID tiene como objetivo primordial ser una herramienta que favorezca a erradicar la pobreza de acuerdo a los lineamientos de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. En la actualidad es evidente la relevancia que ha tomado la CID para el actual sistema internacional y la importancia que implica en el combate a la pobreza en el mundo. Con actualmente más de 700 millones de personas en condiciones de pobreza (ONU, 2017), la tarea se vuelve indispensable para explorar nuevas propuestas que respondan ante tales problemáticas que padece hoy en día la sociedad mundial.

Hay quienes señalan que la Cooperación Internacional para el Desarrollo surge en la década de los sesenta “cuando la Asamblea General de la ONU recomendó que los países más ricos del mundo destinasen el 0.7% de su PIB a financiar el desarrollo de los países menos desarrollados” (Rodríguez, 2012: 8). Es así que, en ese entonces, tal mecanismo que exploraba una alternativa para fomentar el desarrollo en los países menos favorecidos aún no era concebido como Cooperación Internacional para el Desarrollo en su sentido conceptual más estricto.

En contraste, otros autores señalan que el origen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo data de años más atrás. Tal es el caso de Duarte y González quienes, de manera más integral, reconocen tres etapas históricas, a partir de 1945, que han marcado el origen de la CID: “la reconstrucción de Europa en el conflicto bipolar, la descolonización de África y la globalización e integración de la economía mundial” (Duarte y González, 2014: 123).

A propósito de la primera etapa propuesta por Duarte y González (2014), a través del Plan Marshall, la operación de ayuda internacional por parte del Gobierno de Estados Unidos se concedió a Europa una ayuda oficial de más de US\$4500 millones, más otros US\$680 millones en forma de crédito. Es pues que el Plan Marshall puede ser considerado como la génesis de la Cooperación Internacional para el Desarrollo a partir de los propósitos diplomáticos que tal instrumento tenía a través de lo que fue considerado como, no solamente ayuda económica sino también humanitaria. El mismo George Marshall señalaba el 6 de junio de 1947: “*Our policy is directed not against any country or doctrine but against hunger, poverty, desperation and chaos*” (OECD, s.f.).

Ya en el mundo moderno, pero antes de que la pobreza fuera replanteada como una problemática multidimensional, es decir, cuando la pobreza era concebida sólo a partir del ingreso (unidimensional); la CID cumplía una función que, de acuerdo con Candia y Delgadillo, “era percibida como un complemento a los recursos que la relativa bonanza económica nacional podía ofrecer, además de ser una forma de facilitar los procesos de inclusión y movilidad social” (2008: 52). Es así como no se puede concebir a la CID como ayuda meramente económica, sino que su funcionalidad primordial es promover el desarrollo.

Finalmente, es preciso abordar a la Cooperación Internacional para el Desarrollo a partir del contexto dentro del mundo del siglo XXI, en el que se han multiplicado los compromisos internacionales para combatir la pobreza, ello a partir de la Declaración del Milenio de la Organización de Naciones Unidas en el año 2000 y continuando con la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2.2.1. Cooperación Internacional al Desarrollo en América Latina y el Caribe (ALC)

Es interesante estudiar el caso de América Latina ya que estos países del sur de América han evolucionado en su propia dinámica de cooperación internacional, es decir, la cooperación Sur-Sur (CSS), término que la propia ONU acuña como “una manifestación de solidaridad entre los pueblos y países del Sur que contribuye al bienestar de las poblaciones, su independencia colectiva y el logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, tales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (ONU, s.f.). Dentro de este tipo de cooperación pueden participar dos o más países en desarrollo. La perspectiva conceptual de Tahina Ojeda considera que “la CSS es entendida como aquella cooperación que otorgan unos países medianamente desarrollados a otros de similar o menor desarrollo relativo en las áreas o sectores en las que han logrado éxitos o han adquirido una experiencia propia, y que se pueden extender mediante diferentes mecanismos de intercambio (técnicos, económicos, científicos, etc.) para contribuir al desarrollo de capacidades en otros países, generando redes de cooperación, no sólo en el ámbito institucional sino en el social” (2010: 93).

La Cooperación Sur-Sur no es exclusiva en América Latina, en contraste con esta modalidad de cooperación internacional entre países en vías de desarrollo que en su mayoría se encuentran ubicados geográficamente al sur, existen también modalidades alternativas como la Cooperación Triangular (CT), misma que Ayala define a continuación como:

Ámbito de la cooperación donde un país de desarrollo intermedio transfiere conocimientos técnicos y experiencias anteriormente adquiridas con el apoyo de la cooperación técnica y científica a un país de similar o menor grado de desarrollo relativo, buscando contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales y los recursos humanos. Esta cooperación se

realiza contando con el financiamiento de un tercer país de mayor grado de desarrollo relativo, o bien, proveniente de un organismo internacional (2012:15).

Es así que países más desarrollados pueden cooperar, a través de una triangulación con países medianamente desarrollados, a países en vías de desarrollo; o bien, es posible la cooperación internacional entre dos o más países no desarrollados. El común denominador en ambas modalidades de cooperación internacional es proveer recursos, no necesariamente financieros, para estimular el desarrollo en el Estado receptor de cooperación, ello en coordinación con el cumplimiento de la *Agenda 2030*. Siguiendo esta línea de análisis, es necesario fortalecer las diferentes modalidades de cooperación, tanto las tradicionales como las de la Cooperación Sur-Sur o la Cooperación Triangular, que nutren el andamiaje global de la cooperación al desarrollo internacional, esto con la finalidad de cumplir con los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* de la *Agenda 2030* (Miranda, 2016).

Es necesario destacar que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económicos (OCDE) cumple con la función de clasificar a los países receptores de AOD en función de su nivel de renta que se divide en cuatro grupos de ingresos: bajo, medio-bajo, medio-alto y alto, ello basado en el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita (Banco Mundial, s.f.). De acuerdo con el Banco Mundial (2019), todos los países de América Latina son considerados de renta media baja o renta media alta, con excepción de Haití (véase cuadro 3) que es considerado un país de renta baja; tal clasificación ha ocasionado que la región no sea considerada una prioridad para el sistema de cooperación internacional a pesar de tener altos índices de desigualdad y pobreza (RedEAmérica, 2016).

Cuadro 3. Clasificación del Banco Mundial respecto a la renta per cápita en América Latina (2019)

| Clasificación | País |
|-------------------------|--|
| Renta baja | Haití |
| Renta media baja | Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua |
| Renta media baja | Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Grenada, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Surinam, Venezuela |
| Renta alta | Antigua y Barbuda, Aruba, Las Bahamas, Islas Vírgenes, Islas Caimán, Chile, Curazao, Panamá, Puerto Rico, Saint Martin, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos, Uruguay |

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial. (2019) *World Bank Country and Lending Groups*, [consultado el 25/VI/2019 en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>].

Dicha opacidad de la región latinoamericana dentro del sistema de cooperación internacional, la ha orillado a enfocar sus esfuerzos en nuevas alternativas tales como la CSS y la CT, aunque no necesariamente sustituye a la cooperación internacional tradicional (Norte-Sur) adquirida de los países más desarrollados, es más bien como lo señala Ayllón Pino (2010), la CSS es considerada cooperación complementaria.

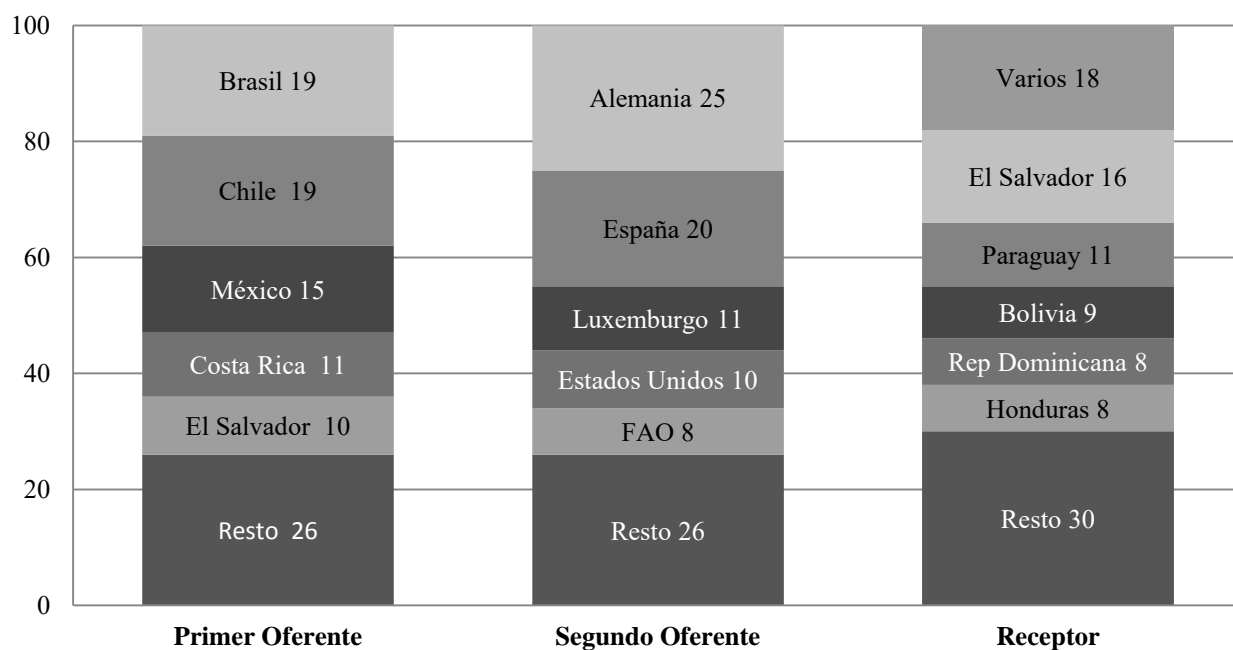
De acuerdo con la estrategia de cumplimiento de los ODM, la ayuda debería otorgarse principalmente a los países más rezagados en reducción de pobreza, sin embargo, la distribución de ayuda ha sido modesta para los países que presentan problemas en este rubro (Martínez y Tezanos 2010). En este sentido, aunque las nuevas modalidades de cooperación han beneficiado a la región latinoamericana los esfuerzos no han sido los suficientemente notables para lograr una reducción considerable en sus índices de pobreza.

Otro aspecto que considerar por el cual la CSS ha tenido una presencia notable en América Latina se debe a las características económicas post-neoliberales que conforman la integración de acuerdos regionalistas como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) que configuran parcialmente los espacios de cooperación entre los países latinoamericanos (Ayllón, 2010; Calvento y Rolandi, 2016).

Es destacable considerar en la región latinoamericana los esfuerzos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que a través de su Comité de Cooperación Sur-Sur (México presidente del Comité para el período 2016-2018), propuso ejecutar acciones sobre tres principales ejes: intercambio de experiencias en la implementación de la *Agenda 2030*; promoción de asociaciones de múltiples actores para la cooperación Sur-Sur; e intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre metodologías y medición de la cooperación Sur-Sur.

En el ámbito de la CT, de acuerdo con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2018), para el año 2016 más de la mitad (11 sobre 19) de los países de América Latina tuvieron una participación notable como primer oferente, transfiriendo capacidades en al menos uno de los 100 proyectos de CT registrados (véase gráfico 1).

Gráfico 1. Participación de los principales actores latinoamericanos en cada uno de los roles de la cooperación triangular, 2016 (participación en porcentaje respecto al total de proyectos de CT)



Fuente: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2018), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, SEGIB, Madrid, pp. 99.

El gráfico anterior nos muestra que tanto Alemania y España son dos de los donantes más activos en la CT de América Latina. El caso de Alemania es una oportunidad para cooperar con los *países ancla*, países donde su cooperación tradicional se había diluido; sin embargo, la cooperación española se presentó más por las demandas de los países latinoamericanos que por decisión propia (Freres y Castillo, 2013), esto tal vez motivado por las características lingüísticas compartidas que brindan una mayor cercanía entre socio y beneficiario en la CT (AGCID, s.f.).

No cabe duda de que las nuevas modalidades de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina serán un instrumento clave para lograr el cumplimiento de la *Agenda 2030* siempre y cuando los planes de acción internos de los países en vías de desarrollo se alineen con

los ODS, sólo de esa manera la CSS y la CT coadyuvarán a combatir los problemas de pobreza en la región (Martínez y Tezanos 2010).

2.2.2. Impacto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Es igualmente importante estudiar el caso del norte de América, siendo Estados Unidos un actor clave dentro de la Cooperación Internacional para el Desarrollo tanto en el continente americano como en México, incluso Martínez y Tezanos (2010) afirman que los países latinoamericanos y caribeños reciben ayuda de los 22 países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)⁹, de organismos multilaterales de desarrollo y de varios países donantes que no pertenecen al CAD, aunque los recursos están parcialmente concretados en ocho donantes bilaterales, EEUU es el principal financiador de la región centro y sur de América.

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) lidera el desarrollo internacional y los esfuerzos humanitarios para salvar vidas, reducir la pobreza, fortalecer la gobernanza democrática y ayudar al progreso de la gente más allá de la asistencia (USAID, 2018). En este sentido, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)¹⁰, o bien el financiamiento que realiza Estados Unidos es a través de su agencia para el desarrollo internacional, aunque cabe destacar que los mecanismos de financiación emitidos por dicha agencia no siempre son AOD, la USAID también suele utilizar otros canales de apoyo al desarrollo que no son necesariamente de

⁹ El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el encargado de alentar y armonizar la ayuda que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) destinan a los países en vías de desarrollo. Es por lo tanto la principal instancia de la Organización encargada de las cuestiones de cooperación con estos países. Para obtener más información consúltese la página oficial de la OCDE (www.oecd.org).

¹⁰ “La AOD, o comúnmente llamada “Ayuda Oficial al Desarrollo”, puede ser entendida, de manera general, como las aportaciones económicas de carácter concesional y con un elemento de donación otorgado por los países desarrollados a determinados países del Sur, con el propósito de complementar capacidades nacionales de desarrollo”. Véase Prado Lallande, Juan Pablo, El sistema de cooperación internacional para el desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 105, septiembre-diciembre de 2009, pp. 37-61.

cooperación internacional, tales como la inversión extranjera directa. En este sentido, la USAID (2018), indica que los programas de la agencia no respaldan por sí mismo el desarrollo, sino más bien complementan otros programas financiados e implementados por los propios países y otros donantes.

Aunque la intención de la cooperación internacional no necesariamente tiene que ver con recursos financieros, uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan los actores locales para combatir los temas de rezago en relación con la pobreza, es el financiamiento, por lo que la inversión extranjera directa, aunque no resuelve como tal la problemática, sí contribuye de alguna manera para otros promotores locales de desarrollo y de combate a la pobreza. En general, se podría inferir que los mecanismos de financiamiento de la USAID favorecen indirectamente a contrarrestar las dificultades locales para combatir la pobreza.

Es importante destacar también que, como agencia de desarrollo internacional, la USAID (2018) está comprometida con el cumplimiento de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, aunque reconoce, al igual que muchas otras instituciones, que el éxito en la implementación de la *Agenda 2030* depende en gran medida de cada país y de su alineamiento con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo. Además, dicha agencia en su publicación de 2018 *Shared interest: how USAID enhances U.S. economic growth* señala, con respecto a la idea anterior, que una vez se encuentren listos económicamente los países, esta agencia puede proporcionar los medios necesarios para ayudar a su desarrollo e implementación programas de crecimiento económico propios del país receptor de ayuda, asimismo ofrece mejorar su gobernanza y el estado de derecho que impere en dichos países (USAID, 2018). Si bien la agencia estadounidense de desarrollo ofrece financiación y cooperación técnica, es responsabilidad de

cada país hacer lo propio referente a sus propias estrategias e implementación de programas, políticas y acciones, la USAID es meramente un conducto de apoyo para efectuar tales medidas.

La agencia estadounidense para el desarrollo precisa que para lograr poner fin a la pobreza extrema existen líneas de esfuerzo que proporcionan una contribución significativa, aunque éstas pueden mejorar para lograr un impacto mayor, se enfatiza que también se requiere un esfuerzo de los países socios. Dichas líneas contemplan diferentes aspectos como seguridad alimentaria, educación, salud, crecimiento económico, asistencia humanitaria, sociedades democráticas y cambio climático (USAID, 2015).

Es relevante destacar dos aspectos de suma importancia a los esfuerzos que realiza la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el primero es que contempla que las acciones que emplean no son suficientes sin la colaboración de los países socios, es decir, las acciones de la USAID sólo son de carácter complementario; y el segundo, es que considera dentro de su quehacer institucional, para combatir la pobreza extrema, un esquema de actuación multidimensional teniendo congruencia tanto con la definición a la que hacen alusión (véase capítulo I, apartado 1.3.2.1 pobreza extrema).

2.2.3. ONU frente a la Cooperación Internacional para el combate a la pobreza

A pesar de que existe una gran cantidad de agencias de cooperación internacional y organismos especializados, la Organización de las Naciones Unidas es el principal ente promotor de la CID para combatir la pobreza, misma que se ve reflejada desde la complementación de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* en el 2000 hasta la nueva agenda de desarrollo sostenible y sus

Objetivos de Desarrollo Sostenible en el 2015, misma que fue adoptada por los 193 países que conforman a las Naciones Unidas, incluyendo a México.

Para cada asunto existen funciones particulares dentro de la ONU; la Asamblea General que es el órgano deliberativo y representativo más relevante cuenta con seis Comisiones Principales: Primera Comisión: Desarme y Seguridad Internacional; Segunda Comisión: Asuntos Económicos y Financieros; Tercera Comisión: Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales; Cuarta Comisión: Política Especial y de Descolonización; Quinta Comisión: Asuntos Administrativos y Presupuestarios; y la Sexta Comisión: Jurídica. Siendo la Segunda Comisión la encargada de dar seguimiento a todos los temas relacionados con el desarrollo sostenible y de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, tal y como lo indica Naciones Unidas (2009) en la carta de asignación de temas a la Segunda Comisión en el sexagésimo cuarto periodo de sesiones de la Asamblea General.

De manera más específica, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC), el Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur es “la principal entidad de creación de políticas públicas en materia de CSS en el Sistema de las Naciones Unidas” (UNOSSC, 2018).

Es necesario estudiar los esfuerzos que la ONU ha realizado en el ramo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo ya que la cobertura que ofrece Naciones Unidas en compromiso con el desarrollo es mundial, siendo prácticamente la única institución de esta naturaleza. Dentro de este mismo ánimo, nace el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que “ayuda a alcanzar el desarrollo sostenible y centrado en las personas a través de un enfoque integrado que vincula políticas, planificación y programación [...] De esta forma es posible

lograr una colaboración eficaz para el desarrollo, cooperación Sur-Sur y triangular, así como el desarrollo de acciones y programas de mayor calidad” (PNUD, 2018).

Si bien existen diversos programas, fondos y organismos especializados de la ONU que brindan acciones operativas en el campo de la cooperación internacional y desarrollo, además de las antes enunciadas como las principales, éstas guardan una gran importancia para el esquema de desarrollo mundial, en este sentido, Borbolla, González y Valle (2015) encuentran que durante 2010 dichas actividades recibieron 22,900 mil millones de dólares, lo cual representa 16% de la Ayuda Oficial al Desarrollo total, pues son precisamente estos organismos especializados los que permiten a la ONU exportar las buenas prácticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

2.3. Antecedentes históricos de la Cooperación Internacional en México

La Cooperación Internacional para el Desarrollo que hoy delinea parte de la política exterior mexicana se ha formado a través del tiempo bajo diversos contextos. Es importante realizar un repaso histórico de la cooperación internacional mexicana para así poder entender cómo surge en México y qué implicaciones tiene.

La historia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México comienza a partir de 1895 con la firma del primer convenio de cooperación bilateral en el que las repúblicas americanas comenzaron a cooperar entre sí con el afán de mejorar sus condiciones de vida, intercambiando conocimientos científicos; México, en ese entonces, se encontraba en el contexto positivista de “orden y progreso”, así México desarrolló sus primeras acciones de cooperación internacional (Figuroa, 2016).

Posterior a ello, México tuvo un papel activo dentro la cooperación internacional en la región latinoamericana, progresivamente se empezó a introducir al ámbito de la solidaridad internacional dentro de América Latina. Es hasta 1945, en el contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial y la concertación internacional en torno a la Organización de las Naciones Unidas, que México comienza la expansión de su cooperación internacional, a raíz de su integración a la Sociedad de Naciones a la que fue invitado a participar (Figueroa, 2016).

Con una participación, dentro de la cooperación internacional, cada vez más activa por parte de México, un acontecimiento crucial se suscitó cuando se elevó a rango constitucional la Cooperación Internacional para el Desarrollo como uno de los ocho principios rectores de la política exterior del país. En relación con ello, Ernesto Soria (2008) apunta que para 1988 la CID adquirió un reconocimiento máximo en el quehacer internacional del Estado mexicano ya que se perpetuó dentro de la fracción X del Artículo 89 constitucional como uno de los siete principios rectores de la política exterior mexicana.

Para 1994 México era partícipe de la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) lo cual determinaría su nuevo papel tanto en la economía global como en la agenda de desarrollo internacional pues no sólo se reflejaba el desarrollo del país con la implementación de un tratado de libre comercio de la magnitud del TLCAN, sino también se vislumbraba un país mayormente desarrollado dentro de un organismo como la OCDE (De la Mora, 2010), fue así entonces que México se integró a dicha organización internacional de desarrollo en ese mismo año.

En otro orden de ideas, el *Plan Mérida* fue un muy representativo símbolo de colaboración bilateral entre México y Estados Unidos durante el sexenio de gobierno del presidente Felipe

Calderón, cuya prioridad fue la seguridad nacional. En este sentido, Simone Lucatello (2009) apunta que México participa dentro de una agenda de seguridad para la cooperación al desarrollo con el *Plan Mérida* ya que no sólo era una estrategia meramente de seguridad, pues se trataba de una colaboración internacional, tenía cobertura en los aspectos político, social y humano de la seguridad en sí misma. Esta estrategia bilateral fue altamente cuestionada en el campo de la cooperación internacional por considerársele *ayuda ligada* o *tied aid* (Lucatello, 2009), misma que es definida como “ayuda que está en efecto (de hecho o derecho) ligada a la adquisición de bienes o servicios del país donante o un grupo restringido de países” (OCDE, 2006: 32), es decir, incluye mecanismos de financiación asociados con la condición de adquirir bienes o servicios del país “donante”. La *ayuda ligada* es considerada una práctica criticable, e incluso se pone en duda que pueda ser considerada como ayuda, debido a que no tiene en cuenta las necesidades del país receptor y los recursos vuelven en muchas ocasiones al país emisor (OXFAM, 2003).

No obstante, es también durante el sexenio de Calderón, en 2011, cuando entra en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México (LCID), fomentándose de esta manera, según Pablo Prado Lallande (2013a), la institucionalización de la CID mexicana, misma que se reviste de particular relevancia.

Al respecto, no se podría hablar de la historia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México sin abordar tanto la historia de su marco normativo e institucional. Es importante estudiar ambos casos para tener un panorama más amplio en el contexto histórico de la CID en México.

2.3.1. Marco normativo: Historia de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Si bien, por la ambigüedad del concepto, no se tiene una referencia exacta de las primeras acciones como tal de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, ésta comienza a tener relevancia después de la Segunda Guerra Mundial. Con ello México comienza a tener una participación activa en foros internacionales en el seno de la cooperación técnica internacional.

El desarrollo del marco normativo va de la mano con el marco constitucional, pues a partir del razonamiento legislativo de la CID en México, es como se deriva y sustenta la institucionalización de la misma; tal y como en el siguiente apartado se dilucida con el caso de la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

Para México la Cooperación Internacional para el Desarrollo es uno de los lineamientos que rigen permanentemente la conducta de las relaciones internacionales en México, ello se encuentra establecido en la fracción X del Artículo 89 Constitucional de la siguiente manera:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; *la cooperación internacional para el desarrollo*; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales” (CPEUM, 2017, Art. 89).

Es en 1988, cuando la actividad que había venido practicando México desde años atrás, como parte de una comunidad internacional impulsora de la cooperación, adquiría un rango constitucional; la Cooperación Internacional para el Desarrollo era ya uno de los siete principios de la política exterior de México.

Pero ¿cuál es el significado de incluir a la CID dentro de los principios normativos de política exterior mexicana? En primera instancia, México ya reconocía la relevancia de incluir a la Cooperación Internacional para el Desarrollo dentro de su marco legal, dotándola de legitimidad con respecto a la dinámica de su política exterior. En este sentido, Figueroa (2014a) pronuncia que México ya elevaba la importancia de promover las relaciones de cooperación, aunque como una medida meramente complementaria para su propio desarrollo. Por su parte, Huacuja (2016) manifiesta que tal mandato constitucional compromete la preponderancia del accionar internacional por parte del Estado mexicano. Prado Lallande (2014) añade que, desde la visión de las teorías liberales de las Relaciones Internacionales, la implementación de normas e incluso instituciones que conduzcan el comportamiento del gobierno ejecutor tanto en el ámbito de la CID como de la política exterior es una de las maneras más recurrentes de incentivar sinergia entre estas dos esferas.

Aunque la Cooperación Internacional al Desarrollo ya se había elevado a rango constitucional y ello consolidó un avance en cuanto a la normatividad de tal actividad, no fue suficiente, pues no había una autoridad dentro del marco legal que obligase a ejecutarla. Si bien el Artículo 89 constitucional brinda las facultades de dirigir la política exterior al titular del Poder Ejecutivo, no existía aún un marco normativo que abasteciera de obligatoriedad a la CID. Aunado a ello, Alcázar (2010) subraya el carácter de permanencia de este nuevo principio, es decir, mientras la

CID puede aplicarse bajo cualquier contexto temporal, los otros seis principios, todos son de observancia coyuntural.

Es pues que para satisfacer tales insuficiencias; aunado a que también se frustró el intento de mantener institucionalizada a la CID a la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República en el 2000, como se abordará en el siguiente apartado; se habilitó la idea de una Ley mexicana de cooperación internacional.

En 2007 la excanciller en la administración de Ernesto Zedillo, ya entonces Senadora y presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, Rosario Green Macías presentó la iniciativa con proyecto de decreto por la que se expedía la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en México (De la Mora, 2010). Después de intensas negociaciones en el H. Congreso de la Unión, e incluso el veto parcial del presidente Felipe Calderón Hinojosa dadas las discrepancias especialmente que tenían que ver con órganos autónomos (AMEXCID, 2014), la LCID finalmente se promulgó publicándose en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de abril del 2011 y entró en vigor diez días más tarde.

No sobra mencionar que es gracias a la insistencia de Rosario Green por impulsar la instauración de la LCID tras su extenuante proceso legislativo, que actualmente existe un marco legal que, aunque sí con ciertos retos, que serán estudiados en el capítulo IV, da cabida a fomentar las políticas de desarrollo nacional como prioridad, tal y como ella misma lo expresa en la exposición de motivos de su iniciativa de ley:

La adopción de una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo brindará la oportunidad de articular, en un marco jurídico único, los instrumentos y mecanismos que permitan diseñar, sistematizar, orientar, promover, consolidar y administrar la cooperación cultural, educativa,

científica, técnica y económico-financiera que lleva adelante nuestro país en sus dos variantes, como donante y como receptor de la misma. De igual manera, la existencia de este instrumento jurídico *fortalecerá la convergencia entre las políticas y estrategias de desarrollo nacional y la política exterior*, sistematizando los refuerzos y los recursos nacionales en torno a las líneas de acción prioritarias (Green, 2007, citada en Meléndez, 2015: 131).

Es entonces que a partir de que entra en vigor la LCID que ya existe cierta obligatoriedad de la CID como principio de política exterior, es decir, se ha logrado darle una mayor prioridad; en este tenor, Prado (2013a) sostiene que el gobierno se ve obligado a crear inéditas estructuras administrativas y a conformar diversos mecanismos e instancias permanentes en este rubro, con la finalidad de mejorar la institucionalización de la cooperación internacional, tal es el caso de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

2.3.2. Marco institucional: Construcción de la institucionalidad para la Cooperación Internacional para el Desarrollo

México siempre ha buscado ser un actor con responsabilidad global e incidir en las decisiones a nivel internacional. En 1945, México fue uno de los países fundadores de la organización mundial promotora de la cooperación al desarrollo por antonomasia, la ONU. Con ello no sólo promovió el ejercicio de la cooperación internacional, sino que también formó parte de una comunidad dentro de la cual fue un país receptor de cooperación.

México estaba inmerso en un escenario de recepción de bienes públicos globales, que como tales se requería una gestión del gobierno mexicano, específicamente de la Cancillería; ello dio pauta en 1951 a la creación institucional de la instancia que coordinaría la cooperación internacional mexicana, la Dirección General de Organismos Internacionales (DGOI).

Posteriormente, frente a la creciente importancia de las actividades de Cooperación Internacional al Desarrollo se requería de una evolución institucional más focalizada. Es entonces que, en 1971, se sustituye a la DGOI por la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI) en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), misma que en 1990 se convertiría en la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC). La diferencia entre una y otra, aporta Ángel Martínez Meléndez (2015), es que mientras la DGCTI estaba orientada a gestionar la recepción de la ayuda externa hacia México, la DGCTC estaba mayormente orientada a ofertar cooperación técnica.

Cabe hacer mención que para 1994 se implementa el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) y México se integra a la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económicos (OCDE), lo cual significó para México mayores oportunidades de desarrollo y por ende una evolución de su papel como actor de la cooperación internacional, ahora México tendría un carácter dual, es decir, sería receptor, pero también donante de CID. En este contexto, se requería modernizar las instituciones.

Es durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) que Rosario Green, entonces Secretaria de la SRE, logra consolidar en febrero de 1998 el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) como órgano desconcentrado de la Cancillería (De la Mora, 2010; Figueroa 2016), el cual, apunta Jorge Alberto Lozoya, tenía como propósito:

Lograr una mayor coordinación de los múltiples esfuerzos que se realizan en el país en el campo de la cooperación internacional. También responde a la clara intención del gobierno de hacer más eficiente la canalización y uso de los variados recursos que México recibe por este conducto, reordenar aquellos que integran la oferta nacional y optimizar los resultados en ambos niveles de operación (Lozoya, 2001: 931-932).

La creación de este nuevo órgano ya sugería para México elevar su participación como oferente de cooperación mexicana al exterior. Al respecto de este nuevo carácter dual como donador y receptor de cooperación para el desarrollo, Rosario Green creía que eventualmente la OCDE indicaría a México que ya era necesario incorporarse como donador, en función a las reglas del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), puesto a su pertenencia a este grupo de países de desarrollo medio y alto (AMEXCID, 2014).

La visión de la entonces Canciller Rosario Green trascendía aún más allá de la creación del IMEXCI ya que vislumbraba al Instituto de manera tal que pudiera consolidarse en la Agencia, o al menos, formara parte de la red de agencias e institutos de cooperación como los que existían a nivel mundial. Sin embargo, a la llegada de la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006), con el Canciller Jorge Castañeda al frente de la SRE, se vio interrumpido el progreso institucional de la CID mexicana dada la anulación del IMEXCI (AMEXCID, 2014), por lo cual se dejaría una laguna institucional en esa área.

Ante tal situación era necesario un marco normativo que respaldará la consolidación institucional de la CID. Es así que en 2011 con la iniciativa con proyecto de decreto a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), órgano desconcentrado de la SRE (Valle, 2013; LCID, 2015):

Artículo 7. Se crea la AMEXCID como un órgano desconcentrado de la Secretaría, en los términos de su reglamento interior, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se enseñan en la presente Ley y las demás disposiciones relativas (LCID, 2015: Art. 7).

A pesar de los contrastes históricos en el proceso de institucionalización, México siempre ha tenido un papel activo dentro de la CID, dada su relevancia como país receptor y oferente de cooperación fue muy atinada la creación de instituciones que le dieran respaldo a dichas acciones, tanto de manera interna como externa. A pesar de ello, en la actualidad la AMEXCID aún es perfectible. Green incluso se preocupó porque la institución mexicana de cooperación mejorara en referencia a otras agencias internacionales de desarrollo, en cuestión de abrir mayor espacio para otros actores tales como la sociedad civil o inclusive el sector académico (AMEXCID, 2014).

2.3.3. México como receptor de la Ayuda Oficial para el Desarrollo

México, como ya se sabe, comenzó su participación dentro de la CID siendo solamente receptor de ayuda, esto dadas las características de su desarrollo al momento de su integración a la OCDE. No obstante, la CID puede verse reflejada a través de diversos tipos de interacciones entre los diferentes actores como la preferencia comercial, la cooperación económica, la ayuda financiera, la asistencia técnica, la cooperación científica y tecnológica, la ayuda alimentaria, la ayuda humanitaria (Cruz y Lucatello, 2009), aunque el esquema más tradicional es el de la financiación al desarrollo internacional a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), cuyas características, como se ha señalado someramente en el capítulo I, son principalmente que se conforma con el mínimo de 25% de concesionalidad (Prado, 2009: 54), es decir, donación o ayuda no reembolsable.

La relevancia de la AOD, sobre las demás modalidades, reside en la relación que guarda ésta con uno de los principales actores del sistema de cooperación internacional, el Comité de Asistencia

al Desarrollo (CAD), mismo que se encarga de proveer recursos financieros para fomentar el desarrollo global. La AOD es entonces definida, por el CAD de la siguiente manera:

Préstamos o ayudas a países y territorios de la lista del CAD de países receptores de ayuda (países en desarrollo) y de agencias multilaterales que son: a) asumidos por el sector oficial, b) con el objetivo primordial de la promoción del desarrollo económico y el bienestar, c) en términos concesionales (si el préstamo tiene un elemento concesional de al menos 25%). Además de los flujos financieros, la cooperación técnica está incluida en la ayuda (CAD, citado en Pérez, 2012: 160).

Tal y como se indica en la definición anterior, la AOD sólo es posible a países de la lista del CAD (Anexo 1), en la que se encuentran todos los países y territorios elegibles para recibir AOD y la cual es revisada cada tres años. Dicho listado incluye a países de ingresos bajos y medianos con la excepción de los miembros del G8, los miembros de la UE y los países con una fecha firme para ingresar a la UE (OCDE, 2018a).

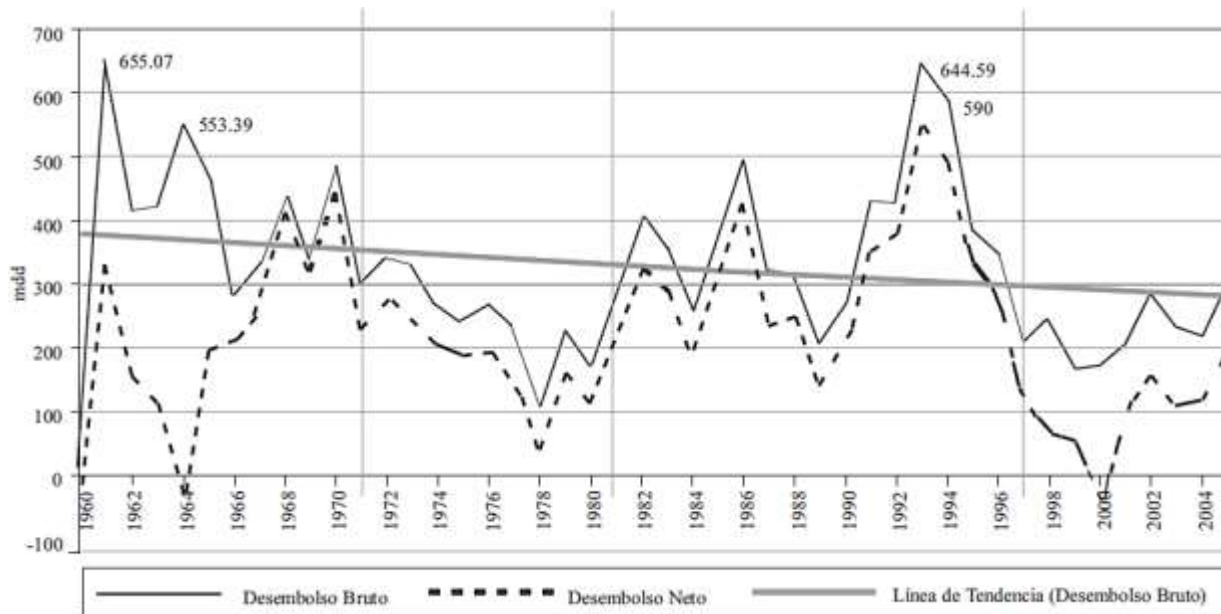
Aunque México forma parte de la OCDE, participa como miembro observador del CAD dado a que es considerado como un país de nivel de renta medio-alto, lo que equivale a países cuyo ingreso por habitante por año sea de entre 4,036 y 12,475 dólares (Banco Mundial citado en Mochi y Girardo, 2015: 59).

Además de ser un país de renta media-alta, México es donante y receptor de ayuda. De esto se deriva que México tenga un papel dual dentro del marco internacional de cooperación, pues aún no está lo suficientemente desarrollado para sólo ofrecer recursos financieros, pero tampoco es un país que requiera intervención financiera sin poder apoyar financieramente a sus homólogos.

Sin embargo, como receptor, De la Mora (2010), Cruz y Lucatello (2009) coinciden que entre 1960 y 2005, México registró alrededor de 4,500 proyectos con la asistencia del exterior recibiendo una AOD total por US \$15,038 millones brutos, y US \$10,015 millones netos (incluye ayuda bilateral y multilateral en préstamos y donativos) (véase Gráfico 2).

A pesar de ser un país receptor de AOD, a consecuencia de que no se contó con un mecanismo legal diseñado para recibir cooperación internacional hasta 2011, como ya se visualizó en los apartados anteriores, las dificultades fueron graves para México.

Gráfico 2. AOD recibida por México, neta y bruta, 1960-2005 (mmd de 2005)



Fuente: Gráfica obtenida de Cruz García, Neydi S. y Lucatello Simone. (2009), “México receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 105, pp. 81-109. (Datos de la OCDE).

Como lo ilustra el Gráfico 2, a partir del año 1994, en uno de sus puntos más altos de recepción de ayuda, México comienza a tener una notable reducción en el otorgamiento de AOD puesto que fue el año en el que se implementó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y

año mismo en el que ingresó a la OCDE, es entonces que diversos países donantes no contemplan viable que el Estado mexicano continúe recibiendo apoyo del exterior para promover su desarrollo (Cruz y Lucatello, 2009).

A este respecto, Pérez (2012) reflexiona sobre si realmente México es un país pobre o más bien desigual y si entonces vale la pena seguir recibiendo ayuda para el desarrollo del exterior. A pesar de ello, México sigue siendo receptor de AOD, aunque de manera progresivamente disminuida.

Valdría la pena profundizar en dicha reflexión sobre el valor de la participación de México respecto a la AOD que recibe pues, si bien señala Ayala (2012) que toda la AOD forma parte de la cooperación para el desarrollo, sin embargo, no toda la cooperación al desarrollo es AOD, es decir, la CID trasciende más allá de la AOD. En referencia a la CID, Gabriela Sánchez (2011) señala que se presenta entonces como una responsabilidad social en función de romper las desigualdades entre naciones, además de contribuir a disminuir las desigualdades al interior de los países a través de sus propias políticas nacionales, mientras que la ayuda para el desarrollo, de acuerdo con Ayala (2012) se presenta como una acción desinteresada con respecto al espíritu de la cooperación.

Una vez estudiado el instrumento habitual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo es pertinente conocer el papel que juega México en las dos modalidades de cooperación internacional en las que está involucrado por su contexto geográfico, socioeconómico y de desarrollo.

2.3.4. Antecedentes del papel de México en la Cooperación sur-sur y triangular

Ya se ha estudiado, dentro del contexto histórico, el caso del papel que siempre jugó México como receptor de cooperación internacional, sin embargo, también es necesario estudiar el rol de México como oferente de ayuda, responsabilidad que ha ido adquiriendo progresivamente a través de las modalidades de la llamada Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CT). Al respecto, De la Mora (2010) resalta que el papel de México en función de la CID está cada vez más situado dentro de las coordenadas de donante, incluso es identificado como “donante emergente” a pesar de tener décadas ofreciendo Cooperación Sur-Sur.

Los casos de México como oferente de ayuda han sido diversos a lo largo de toda la historia, incluso antes de que se considerara a la Cooperación Internacional para el Desarrollo como tal. Figueroa ilustra muy acertadamente algunos de esos casos en los que México ha brindado su ayuda con el objetivo de colmar una laguna inmerecida en la historia de la política exterior mexicana:

¿Cuántos saben que el programa de cooperación internacional de mayor impacto en la historia humana, por el número de vidas preservadas y la erradicación de la hambruna en países como la India, nació en México? Este proyecto, conocido como la *Revolución verde*, transfirió de México a África y Asia toneladas de nuevas variedades de maíz y trigo, que generaron un brinco sin precedente en la producción de cereales en el mundo en desarrollo. ¿Y quién está enterado que la principal presa de Bolivia, en el Cochabamba, inaugurada en 1945, se llama “México”, porque fue el producto de la primera cooperación entre los dos países? ¿Quién recuerda que el gobierno mexicano donó a principios de los años sesenta, docenas de escuelas prefabricadas y portátiles, diseñadas por el arquitecto Pedro Ramírez Vázquez, a 17 países? ¿Quién sabe que el primer

semáforo que reguló la circulación en Belice fue producto de la cooperación mexicana?
(Figuroa, 2014a: 31).

Por lo anterior expuesto, es evidente que México no sólo ha sido beneficiario de la cooperación internacional, sino que también se ha involucrado como un actor activo en la oferta de ayuda al exterior. Su nivel de desarrollo, su ubicación en la región latinoamericana y su evolucionado carácter dual como oferente y receptor de CID, han hecho de México un actor preponderante en la CSS.

Un primer esbozo de la participación de México en la CSS con los países de América Latina fue aquel en el que a partir de los años ochenta debido al auge petrolero, se creó un ambiente de inestabilidad para los países de la región pues los precios internacionales del petróleo crecieron exponencialmente. Fue así que México y Venezuela anunciaron en 1980 el Acuerdo de San José, dentro del cual se comprometieron a suministrar petróleo a la región y otorgar crédito, lo que significó especialmente para el caso de México una oportunidad para promover a la región y nuevas oportunidades de mercado para las empresas mexicanas (De la Mora, 2010; Figuroa, 2014a).

En lo concerniente a la Cooperación Triangular, al igual que la CSS, tiene un papel cada vez más predominante en la CID mexicana. La CT pasó por las mismas dificultades para poder ser concretada antes de la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Al igual que con la CSS, México ha participado en diversos casos de CT para reducir el rezago en materia de pobreza, por ejemplo, un caso emblemático fue el proyecto de desarrollo en el Salvador en el que México fue invitado por Japón a participar por experiencia técnica para ofrecer capacitación en un proyecto llamado *Mejoramiento de la tecnología para la construcción*

y difusión de la vivienda popular sismo-resistente TAISHIN (De la Mora, 2010: 30 y Prado, 2013b: 189). La participación de México en materia de CT en relación al combate a la pobreza ha sido variada pues parte de las ventajas competitivas que posee radica en las experiencias exitosas que puede llegar a intercambiar en un sentido más técnico que financiero (véase anexo 3).

Para México es muy oportuno seguir manteniéndose activo en ambas modalidades para seguir teniendo una presencia sobresaliente en el ámbito internacional. Su participación en la edificación de Cooperación Internacional para el Desarrollo se remonta a una larga tradición e historia que aquí ya han sido abordadas brevemente.

Cabe destacar que cualquiera que sea la modalidad de la CID empleada, ésta sólo es un complemento a las medidas de desarrollo internas de cada país que la lleve a cabo como instrumento de su política exterior, es decir, los proyectos de CID se fijan a partir de las necesidades nacionales, tal y como lo indican Valle, Borbolla y González: “la cooperación que México recibe permite construir capacidades nacionales y promover el desarrollo integral del país” (2015: 391). La CID no monopoliza los proyectos de desarrollo, éstos son de carácter nacional de acuerdo con las políticas acciones y programas de cada país. Resulta entonces necesario abordar las políticas públicas de corte social en México desde su contexto histórico.

2.4. Políticas públicas para combatir la pobreza en México: revisión histórica de *Solidaridad a Prospera*

En consecuencia, de que la CID es sólo un complemento de desarrollo en referencia de las políticas, acciones y programas de desarrollo internas, entonces es prudente hacer también un breve estudio histórico sobre ellas. De esta manera se poseerá un panorama más amplio del

contexto histórico de la dinámica de desarrollo que ha tenido México. El presente apartado se ocupará en revisar dichas acciones a partir del *Programa Nacional Solidaridad*, conocido también como *Pronasol*, pasando por *Progresas*, *Oportunidades*, hasta llegar al último programa de acción llamado *Prospera*. Estas estrategias han sido las que han predominado mayormente a nivel nacional en años recientes y que han tenido cada una en su momento la intención de reducir los índices de pobreza dentro del territorio mexicano.

Es importante evidenciar cuales han sido los esfuerzos internos por tratar de combatir la pobreza, sin profundizar demasiado en sus aciertos y errores ya que ello se estudiará con mayor detenimiento en el capítulo siguiente.

2.4.1. Programa Nacional Solidaridad (Pronasol)

Es de suma importancia comenzar a abordar el estudio de la política social en México a partir de *Pronasol* pues es este el programa que construye un nuevo modelo de desarrollo en el país, posterior al esquema de bienestar social con la reorientación de la estrategia gubernamental, “la cual tiende a incrementar el papel del mercado y los incentivos económicos, además de circunscribir la acción del Estado al establecimiento del marco legislativo y administrativo para que el sector privado genere empleo productivo y riqueza” (Solís, 2000: 395).

El *Programa Nacional Solidaridad (Pronasol o Solidaridad)* fue creado en 1989, durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), considerándose la política pública más sobresaliente del sexenio, no sólo por innovar y romper el paradigma anterior de desarrollo en México, o por ponerla al centro de las líneas de acción social de dicha administración; *Pronasol* fue un mecanismo que coincidía con las recomendaciones del Banco Mundial (Bedolla, 2015), además “impulsó a las redes sociales de cada comunidad y la

recuperación de políticas y programas específicos de atención a los más pobres. Su principal característica fue que introdujo cambios en los programas que generaron espacios de participación de las personas” (Coria, 2005: 114-115 citado en Bedolla, 2015: 232-233); o bien, como lo indica el propio Carlos Salinas: “el propósito fue fortalecer la participación y la organización del pueblo, y así construir capital social en las comunidades más pobres del campo y las ciudades, se fortaleció la autodeterminación popular” (Salinas, 2010: 105). En este sentido, fue innovador haber incluido un esquema de participación ciudadana sustituyendo los modelos pasivos en donde la inclusión social quedaba extraviada en las principales acciones sociales del gobierno.

Al respecto de esta autodeterminación popular y tomándose como ejemplo el caso de los subsidios directos para la educación, *Solidaridad* daba apoyos económicos a través de becas. El método de selección quedaba a cargo de la propia comunidad, los padres de familia y los propios niños eran quienes de manera democrática elegían al beneficiado. La intención era no sólo dar un incentivo a la educación, sino que además se promovía, a través de la participación ciudadana, la educación cívica y la solidaridad comunitaria (Salinas, 2010). En este entendido, la participación de los propios beneficiarios y ciudadanos locales eran los encargados de primera mano en dar certeza de que los apoyos funcionarán de manera correcta. Se podía ya dilucidar los primeros bosquejos de lo que actualmente se conoce como contralorías sociales.¹¹

Por su parte Maldonado afirma que “Pronasol hace una lectura y un diagnóstico del problema de la pobreza en México que remite directamente al tipo de Estado compatible con el desarrollo

¹¹ De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social se conoce como Contraloría Social al “mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” (LGDS, Art. 36).

social y a la incapacidad histórica del modelo interventor para resolver en forma suficiente la demanda social por bienestar” (Maldonado, 2014: 316).

Solidaridad tenía la finalidad de combatir la pobreza atendiendo las necesidades del nivel social en el que no se satisfacen las necesidades mínimas priorizando a los sectores más vulnerables como indígenas, campesinos en pobreza extrema y sectores urbanos marginados (Bedolla, 2015; Uribe, 2011; Moyado, 1996), además de:

- Promover el desarrollo regional y equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- Promover y fortalecer la participación y la gestión de organizaciones sociales y de las autoridades locales. (Pronasol, 1991 citado en Moyado, 1996: 139).

Finalmente, siendo una de las propuestas de política pública más sobresalientes y originales de los años recientes en México, *Pronasol* desapareció en el año 1995, durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), desplazándole en 1997 por el *Programa de Educación Salud y Alimentación*, o mejor conocido como *Progresas*.

2.4.2. Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas)

En 1997, después de haber desaparecido a *Pronasol*, surge el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* conocido o mejor conocido como *Progresas*, programa que al igual que *Solidaridad* estaba enfocado a combatir la pobreza, esta vez buscando concentrarse en las familias más pobres, lo que le proporcionaba un carácter de política pública “focalizada” (Uribe, 2011; Salinas: 2010). Al respecto Maldonado señala que *Progresas* “planteó un diagnóstico bien articulado sobre la necesidad de focalizar e integrar intervenciones complementarias en salud, alimentación y educación...” (2014: 318).

Al igual que *Pronasol*, *Progresá* siguió las estrategias recomendadas por el Banco Mundial, que consistían en concentrarse en la creación de capital humano a partir del acceso a educación, nutrición y salud, contribuyendo así a romper los círculos de empobrecimiento. (Uribe, 2011).

Respecto a la manera de operar, en comparación con *Solidaridad*, esta nueva modalidad suprimió el involucramiento de la comunidad dentro de sus propias políticas sociales, eliminando la participación ciudadana de los beneficiarios, en este sentido Salinas se pronuncia de la siguiente manera:

Este programa, que opera a través de subsidios federales directos, al impedir que la comunidad intervenga y que los participantes se organicen, en realidad sólo ofrece dádivas del Estado federal. En los hechos, los programas oficiales del neoliberalismo han abatido el capital social en el campo y en las colonias populares a lo largo del país, lo cual fue generado por la cancelación de la organización comunitaria. (Salinas, 2010: 107).

Aunque a pesar de ello, Cordera y Lomelí sugieren que *Progresá* “plantea un enfoque de política social integral, proporcionando servicios de salud, alimentación y educación, orientados a desarrollar las capacidades de las personas y las familias en condiciones de pobreza extrema” (Cordera y Lomelí, 2005: 16).

Sin duda fue una política que, a través de la focalización en materia de salud, educación y alimentación, renovó aspectos multidimensionales que estaban vacíos en *Solidaridad*, sin embargo, un aspecto fundamental dentro de las políticas públicas, como se abordó en el capítulo I, es la participación ciudadana en los procesos de decisión dentro de los cuales son beneficiarios, de lo contrario se corre el riesgo de ser medidas meramente asistencialistas. El análisis más detenido de este aspecto de las políticas públicas para combatir la pobreza en México se llevará a cabo en los capítulos siguientes.

Tras el cambio de administración en el 2000, México se habría pensado en un cambio de política social, sin embargo, *Progresá* “fue el primer programa social de su tipo en resistir cambios en la administración federal y la llegada de la alternancia en la presidencia de la República” (Maldonado, 2014: 318). En 2001, *Progresá* cambia de nombre a *Oportunidades*.

2.4.3. Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*

En un escenario en transición, no sólo de administración sino también de un régimen priísta de 70 años, llegó el Partido Acción Nacional al poder con Vicente Fox como presidente (2000-2006). Ante ello, diversos autores coinciden en que *Progresá* sobresalió por su continuidad cambiando solamente de nombre a *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (Salinas, 2010; Maldonado, 2014; Uribe, 2011), llegando a considerarse para algunos como *Progresá-Oportunidades*, ya que en esencia seguía siendo el mismo modelo de desarrollo. Es decir, no se encontró innovación alguna en la operatividad de la política social central del gobierno en materia de combate a la pobreza.

Los efectos fueron generalmente positivos ya que como era de esperarse hubo mejoras respecto a *Progresá*, pues se implementaron nuevas acciones que ofrecían nuevas opciones a las familias en condiciones de pobreza. Su diseño, operación y buenos resultados en la reducción de la pobreza extrema, llevaron a *Oportunidades* a ser reconocido internacionalmente, de acuerdo con Bedolla (2015).

A pesar de ello y aunque *Oportunidades* fue un programa de transferencias monetarias condicionadas, dirigido a la formación de capital humano, Salinas (2010), quien fuera precursor de estas nuevas políticas sociales, opina que si bien diversos estudios encontraron que este programa tuvo un impacto favorable entre las transferencias monetarias que la Federación hacía

a los niños pobres para salud y educación, con la reducción de reprobación y repetición de años educativos, de ahí se concluyó que el resultado era un aumento del capital humano, sin embargo, en 2005 la ONU publicó el Índice de Desarrollo Humano para México 2004, éste reveló que se presentó “una reducción del capital social en México entre 1998 y 2002” (PNUD, 2004: 82).

En consideración con lo anterior *Oportunidades* seguía careciendo de la autodeterminación popular y participación ciudadana que tanto caracterizó a *Solidaridad*. Las principales críticas a este nuevo sistema continúan siendo que es una medida paliativa frente al fenómeno de la pobreza, en otras palabras, el asistencialismo prevaleció en la medida en la que no se promovió la inclusión de mecanismos de participación ciudadana.

Finalmente, *Oportunidades* desapareció en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) dando pie a *Prospera*, programa que tomó lugar en el centro de las acciones de política social para reducir el rezago en materia de pobreza.

2.4.4. Programa de Inclusión Social *Prospera*

Al igual que todas las estrategias anteriores, *Prospera* es el programa del Gobierno Federal en México (2012-2018), en el que su objetivo es “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar” (Prospera, 2017). Es entonces considerado una extensión de *Progesa-Oportunidades*, aunque a diferencia de los anteriores éste articula nuevos mecanismos de inclusión social, de esta manera abordando campos inexplorados por los programas precursores. Al respecto de esta disociación de políticas de desarrollo productivo y desarrollo social, Canela y Franco sostienen lo siguiente:

Antes de esta iniciativa, la población en condición de pobreza no tenía acceso a programas productivos, porque se encontraba en localidades relativamente aisladas y porque se pensaba que las personas en situación de pobreza carecían de potencial de respuesta a estímulos de orden productivo y que, por tanto, la superación de su condición debía lograrse por vía de políticas sociales” (Canela y Franco, 2016: 172-173).

Aunque mejorada respecto a los programas anteriores, sigue habiendo lagunas en lo que respecta a la inclusión social integral en una política pública como la participación ciudadana, la transversalidad de las diferentes dimensiones de la pobreza o la transectorialidad que exige involucrar a los diversos agentes de la sociedad, inclusive la alineación con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, pero este análisis no se abordará sino hasta los capítulos siguientes.

Como se ha podido apreciar, y como un primer acercamiento al análisis de las políticas públicas sociales en México, se podría decir que desde *Solidaridad* hasta *Prospera* las estrategias han sido similares, siendo una la copia de la anterior, aunque con mejoras, empero con vacíos sustanciales en el campo de la inclusión social. Hoy, en esencia, se sigue aplicando el programa de *Solidaridad* que en cada sexenio ha cambiado sólo de nombre. La actual política pública en México requiere de cambios de raíz, ya que contar con programas sociales no es sinónimo de contar con inclusión social para combatir la pobreza ya que, aunque ayudan y eso es evidente, no son suficientes para solucionar el problema.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES PARA COMBATIR LA POBREZA EN MÉXICO

En el capítulo II ya se ha revisado brevemente la historia de la CID en México y el mundo, y cómo ésta sólo es de carácter complementario con las políticas públicas de combate a la pobreza al interior de cada país. Asimismo, se revisó de manera sucinta el contexto histórico de las principales políticas públicas sociales de México y los fenómenos que de ésta se derivan. Ahora es necesario profundizar en el objeto de estudio y analizar de manera más detallada la implementación de la política pública social mexicana.

Todo proyecto de política pública se desarrolla a través del proceso, necesariamente cíclico, aunque no lineal, que implica la identificación del problema, la formulación o planificación, la implementación, y la evaluación. Posteriormente se comienza a partir de cualquiera de las etapas anteriormente mencionadas y se da inicio nuevamente al ciclo. Por tal razón es necesario abordar en el presente capítulo las diversas fases, específicamente de las políticas sociales mexicanas, principalmente las que fueron implementadas posteriores al programa *Solidaridad*, acotando el espectro del año 2000 hasta 2015.

Dicho lo anterior, se abordará de manera muy breve, la planificación, la implementación y la evaluación de la política pública social mexicana, a través de las diferentes estrategias nacionales en México. Primero, como método de planificación, el Plan Nacional de Desarrollo; después, la Ley General de Desarrollo de México y la Estrategia Nacional de Inclusión, ambas como órdenes nacionales de implementación; por último, se estudiará el rol del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y cómo a través de ésta se articula la evaluación de las políticas públicas sociales para combatir la pobreza en México.

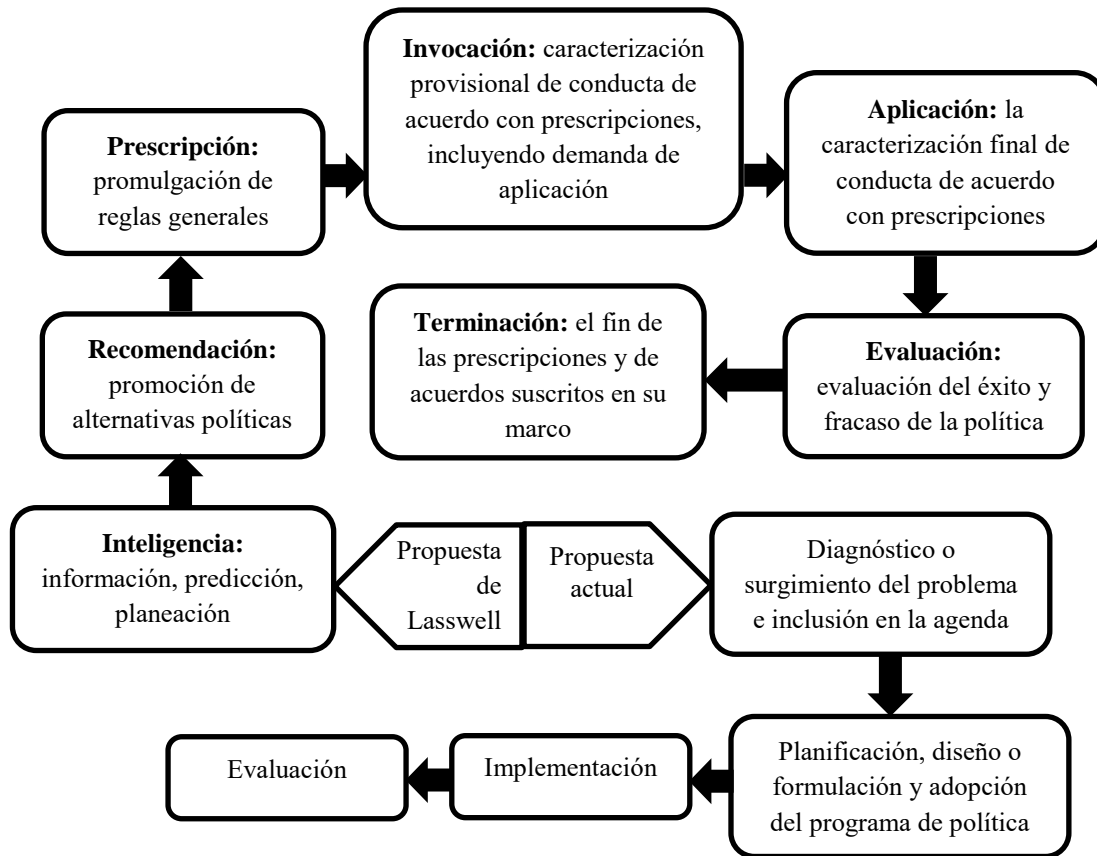
De igual manera, se abordará el análisis de los aciertos y los errores de las políticas públicas para combatir la pobreza en México, aunque ya no de manera general como se visualizó durante el capítulo anterior, sino en función de su ciclo de consolidación considerando en ellos algunos criterios que permitan a la política social articular mejor sus esfuerzos.

Para concluir esta sección, se estudiarán tres apreciaciones diferentes del actuar internacional y cómo éstas contribuyen, como alternativa, para la consecución integral de las políticas públicas de desarrollo social en México. De principio, interesa estudiar el papel que tienen los gobiernos locales como agentes insustituibles para el desarrollo local; enseguida se plantea la importancia que tienen los ODS como línea guía para las acciones, programas y políticas de desarrollo en México; posteriormente el desempeño que tiene el Estado mexicano en alusión a la CID estudiada, ya no en su contexto histórico, como ya se ha hecho con anterioridad en el capítulo II, sino en función de sus esfuerzos actuales.

3.1. Instrumentos nacionales de planificación, implementación y evaluación de la política social de desarrollo en México

El estudio de la política pública como proceso (*policy process*) fue planteada por el padre fundador de las ciencias de la política pública, Harold Lasswell. Posteriormente, otros autores (Anderson, 2003; Lahera, 1999, 2004; Ratton, da Silva, Cardoso y Spécie, 2006; Weimer y Vining, 1989), con variantes minúsculas en su concepción, han replanteado dicho proceso como se puede apreciar en la Figura 2.

Figura 2. Las etapas del proceso de decisión pública. Propuesta de Harold Lasswell y propuesta actual



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la siguiente bibliografía:

- Anderson, James E. (2003), *Public policymaking* (quinta edición), New York, Houghton Mifflin Company.
- Lahera P., Eugenio. (1999), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lahera P., Eugenio. (2004), *Política y políticas públicas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lasswell, Harold D. (1956), *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland, USA, p. 2.
- Weimer, David, y Vining, Aidan. (1989), *policy analysis. Concepts and practices*, New Yersey, Prentice Hall.
- Ratton, Michelle; Silva, Elaini; Cardoso, Evorah; Specie, Priscila. (2006), "Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)" en *Revista de Sociología e Política*, (27), Curitiba, pp. 125-143.

El proceso de concepción de decisiones públicas no necesariamente cumple con este orden consecutivo, pues no todas las políticas comienzan con el diagnóstico ni finalizan con la evaluación (John, 1998; Lahera 1999). Tal es el caso mexicano en el que las políticas sociales planteadas posteriormente a *Solidaridad* comenzaron con una evaluación de acciones de la política que le antecedió para poder concretar nuevas líneas de acción. A pesar de no existir un orden inequívoco de las etapas del proceso, muy difícilmente se comenzará con la implementación sin antes haber previsto el diagnóstico, la evaluación o el diseño. En otras palabras, el proceso es flexible de acuerdo con el tipo de política y el contexto en que este se desarrolla.

La política pública social, para efectos de la presente investigación será concebida como el conjunto de acciones, programas y estrategias que desarrolla el Estado en convergencia con intereses individuales y comunes de la sociedad, para procurar fortalecer el nivel de vida de los grupos más desfavorecidos, atemperando sus condiciones de pobreza a través de la preservación del bienestar social y todo lo que ello implique (Aparicio, 2007; Cordera, 2007; Moyado, 1996; y Torres y Rojas, 2015).

Para hacer efectiva dicha concepción, el Estado mexicano cuenta actualmente con instrumentos de alcance nacional que permiten el sano desarrollo de la política social, o al menos eso es lo que se esperaría. Aquellos mecanismos son un conjunto de normas y lineamientos mediante los cuales el Estado planifica, implementa y evalúa las acciones, programas y políticas sociales; esto en aras de combatir el fenómeno de la pobreza. Resulta entonces necesario estudiar dichas herramientas.

3.1.1. Planificación: Plan Nacional de Desarrollo

Considerando la etapa referente a la planeación de la política social, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “es el principal instrumento de planeación en México y de éste se desprenden programas de carácter más específico como los de ámbito sectorial, institucional, regional y especial” (CONEVAL, 2018: 207). Del PND se derivan los principales programas, acciones y políticas públicas sociales de combate a la pobreza. Además, de acuerdo con el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2018), el Estado es el encargado de organizar el sistema de planeación para el desarrollo nacional, incorporando aspiraciones y demandas de la sociedad al Plan Nacional de Desarrollo, a través de los diferentes mecanismos de participación que establezca la ley.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 estableció, entre otras metas nacionales de política pública, priorizar el desarrollo social para un México incluyente en el que se introducen cinco objetivos: a) garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población; b) transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente; c) asegurar el acceso a los servicios de salud; d) ampliar el acceso a la seguridad social; y e) proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. De igual manera se incluyen tres estrategias transversales: democratizar la productividad, gobierno cercano y moderno y perspectiva de género (Gobierno de la República, 2013).

Cabe destacar que para la conformación del PND 2013-2018, se llevaron a cabo diversos mecanismos de participación, entre los que se encuentran encuestas ciudadanas vía internet, propuestas ciudadanas físicas y electrónicas, foros nacionales, estatales y especiales, paneles de

discusión y mesas sectoriales (Galindo, 2014). Lo que representa mayor articulación dentro de un proceso de planeación del desarrollo nacional respecto a los anteriores.

Lo que resulta criticable del PND no son los mecanismos de participación para su diseño, sino el inconveniente que implica que cada seis años se realiza la misma actividad, se convoca a las diferentes representaciones de la sociedad para consolidar un nuevo modelo de desarrollo que caducará junto con cada sexenio. Es así que se corre el riesgo de tener un PND discontinuo.

3.1.2. Implementación

En el caso de la implementación, es una etapa crucial en la consolidación de la política social, pues es considerada como el “conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables” (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013: 102). Para ello, el Gobierno Federal cuenta, además de los diferentes programas y acciones de desarrollo social que son obligación del Estado, con ciertos instrumentos como la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) o la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) que suministran dinamismo en la política social mexicana.

La etapa de implementación de la política pública es considerada *per se* también como un proceso cuyo perfeccionamiento se logra a través de los marcos de la acción (Jaime *et al.*, 2013). En este sentido, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) es comprendida como el marco normativo por el cual se rige la política social de desarrollo, en ella se estipula la responsabilidad del Estado mexicano y sus tres órdenes de gobierno, de implementar acciones y programas sociales para el combatir a la pobreza en diferentes dimensiones.

La LGDS determina lineamientos primordiales en lo referente a la planeación, implementación y evaluación de la política nacional de desarrollo, no obstante, el ser transversal en el proceso de la política social, no significa, como señalan Valverde y Palma (2006), que resuelva por sí misma el fenómeno multidimensional de la pobreza.

La LGDS tiene, entre otros, el objeto de establecer el conjunto de directrices a través de la creación de una serie de mecanismos e instituciones que determinen la política pública social. Incluso Valverde y Palma (2006) le atribuyen a la LGDS, ser una ley compatible con las organizaciones sociales de México, pues permite que la sociedad participe en el diseño, seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo del gobierno lo que genera una nueva y mejor relación entre estos dos actores para consolidar la política social.

Por su parte la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) surge para intensificar las acciones que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos sociales (ENI, 2016) con el objetivo de “reducción de las carencias, mediante una coordinación eficiente y efectiva de las políticas y programas públicos que inciden en las condiciones de vida de las y los mexicanos” (ENI, 2016:4).

La ENI tiene el principal propósito de coordinar los diferentes esfuerzos para lograr resultados significativos en materia de desarrollo social nacional, es entonces, una estrategia nacional de coordinación entre actores de la política social, rubro que será cubierto más adelante. Pese a ello, resulta de interés en la etapa de implementación de la política social mexicana pues el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018) evoca que la ENI “podría ser empleada para facilitar la implementación de acciones vinculadas a la Agenda 2030”

(CONEVAL, 2018: 179), lo cual se manifiesta como un elemento de interés para la consolidación de una política social nacional que refiera los ODS en sus objetivos propios.

3.1.3. Evaluación: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

La evaluación de la política pública, al igual que las anteriores etapas, es considerada un proceso y parte de él. En este caso un proceso permanente de indagación y valoración participativa en relación con los objetivos para generar conocimiento y aprendizaje que alimente la toma de decisiones orientada a resultados (Novacovsky y Chaves, 1999; Lahera, 2004; Iglesias, 2010). Por estas razones no se puede prescindir de esta etapa que de omitirse no podrían existir mejoras en la política pública. Por lo tanto, es de suma importancia examinar los instrumentos de evaluación del Estado mexicano para dicha tarea.

La medición del fenómeno de la pobreza comienza en el año 2000, cuando se crea el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, ahora Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Bedolla, 2015). De conformidad con el Artículo 81 de la LGDS, dicho Consejo es “un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión” (LGDS, 2018: Artículo 81) que, de acuerdo con lo dispuesto dentro del Artículo 36 de la misma ley, establece los lineamientos y criterios para identificar, definir y medir la pobreza en México. Asimismo, busca que el Gobierno Federal utilice “la mayor y más rigurosa evidencia para tomar las mejores decisiones de política pública” (CONEVAL, 2018: 15) pues dicho organismo está facultado para realizar investigación, proponer políticas públicas y programas (Bedolla, 2015).

Si bien el Gobierno Federal se sirve de esta serie de mecanismos de planificación, implementación y evaluación, facultados para intervenir en la consolidación de la política social en México, aún persisten insuficiencias para hacer de dicha política una política integral. A continuación, se abordarán dichas insuficiencias, sin dejar de señalar los aciertos de las acciones, programas y políticas para combatir la pobreza en México.

3.2. Análisis de aciertos y errores de las políticas públicas y programas sociales para combatir la pobreza en México

A pesar de las críticas que de manera inevitable se han presentado en la política pública social mexicana y que con posterioridad se expondrán, los resultados de ésta han sido de cierta manera favorables en ciertos aspectos, pues el Banco Mundial (2002) reconoce el sólido progreso de México en materia de combate a la pobreza entre 1989 y 2000, años en los que fue implementado *Pronasol* y *Progresá* (véase cuadro 4). Por su parte la CEPAL (2017a) ha reconocido la reducción de las tasas de pobreza y pobreza extrema de México de 2012 a 2016, años en los que se ha implementado el actual programa para la reducción de la pobreza *Prospera* (véase cuadro 5).

Cuadro 4. Participación de la población en pobreza extrema y pobreza moderada en México, 1989-2000 (en porcentaje de personas respecto a la población total)

| Población | Pobreza extrema | | | | | |
|-----------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1989 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 |
| Urbana | 18.13 | 16.79 | 10.95 | 18.16 | 16.25 | 8.45 |
| Rural | 41.38 | 44.66 | 49.78 | 60.47 | 57.06 | 46.08 |
| Nacional | 27.04 | 24.42 | 21.46 | 29.72 | 27.31 | 18.02 |
| Población | Pobreza extrema y moderada | | | | | |
| | 1989 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 |
| Urbana | 50.70 | 49.14 | 40.64 | 53.25 | 49.97 | 36.33 |
| Rural | 69.32 | 73.26 | 78.82 | 84.84 | 82.06 | 73.29 |
| Nacional | 57.84 | 55.74 | 50.97 | 61.88 | 58.66 | 45.73 |

Fuente: Tabla obtenida del World Bank. (2002), *Mexico-Country assistance strategy (English)*, Washington, DC, World Bank. Estimaciones del personal del Banco Mundial basadas en las encuestas ENIGH.

Cuadro 5. Tasas de pobreza y pobreza extrema en México, 2012-2016 (en porcentaje de personas respecto a la población total)

| Pobreza extrema | | | |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
| 2012 | 2014 | 2015 | 2016 |
| 20.0 | 20.6 | ... | 17.5 |
| Pobreza moderada | | | |
| 2012 | 2014 | 2015 | 2016 |
| 51.6 | 53.2 | ... | 50.6 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017a), *Panorama Social de América Latina, 2017*, Santiago. Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Sin embargo, ello no ha sido suficiente en el desempeño de estas políticas públicas de desarrollo en México. Para emprender el análisis de sus deficiencias, es necesario, de principio, contar con dos elementos principales de referencia: 1) una aproximación conceptual general de política pública que sea abordada para los fines de la presente investigación, y 2) con base al concepto, establecer qué es una política pública óptima. Tomando estos elementos como marco de referencia, se podrá analizar de manera más detallada las políticas públicas sociales mexicanas y conocer más acertadamente sus aciertos y errores de una manera más objetiva.

En primer lugar, ya se ha construido una definición propia de política pública en el capítulo I, en la que se asentó dicho concepto en el entendimiento de un conjunto de acciones y decisiones tomadas por el Estado junto con otros diversos actores de la sociedad y que surgen a partir de un panorama social determinado, supuesto dentro de un modelo de causas y efectos, en el que es necesario incidir para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía y que requieren un proceso de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación para su eficaz elaboración y ejecución.

En segundo lugar, es necesario precisar qué hace eficiente a una política pública y de esta manera formular los aciertos y errores de las políticas sociales en México. En este sentido,

Lahera (2004) establece que las directrices de una política pública de excelencia corresponden a las acciones de un objetivo político que es definido de forma democrática; es decir son declarados por el sector público con la participación de la comunidad y el sector privado. A pesar de que el Estado tenga el papel primordial en materia de la construcción de acciones para intervenir en la arena pública para solucionar los problemas que en la sociedad se presentan (CEPAL, 2010; Garza, 2000; Leytte, 2015; Olavarria, 2014), es necesario contemplar diferentes actores puesto que los problemas públicos atañen no sólo al Estado, son especialmente los individuos que pertenecen al conjunto social los que se ven inmersos en las diferentes problemáticas que el Estado pretende resolver.

Además, Cejudo, Lugo y Michel (2018) consideran que la ruta hacia una política social integral debe incluir garantía del ejercicio pleno de derechos, coordinación intersectorial e intergubernamental. Asimismo, señalan fragmentación en la actual política de desarrollo mexicana, por lo tanto, es necesario articular de manera adecuada sus objetivos.

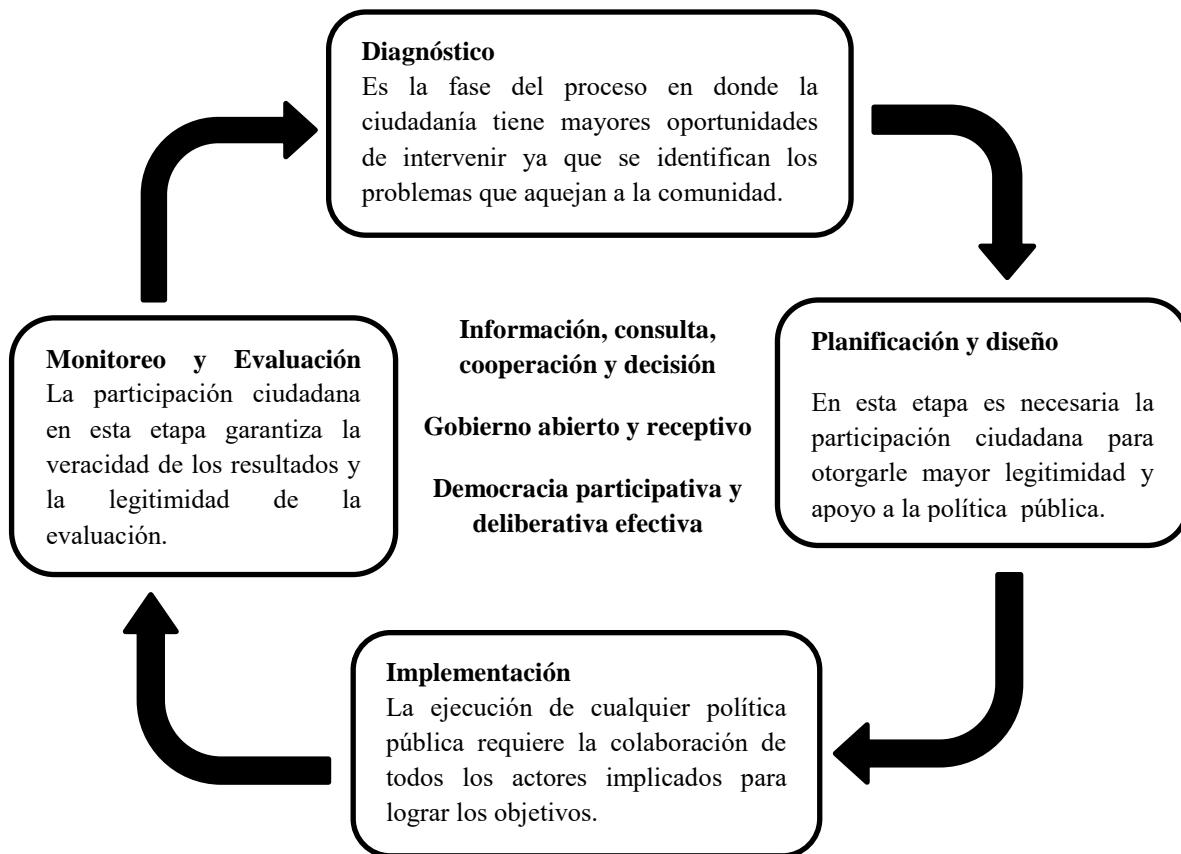
Es entonces sustancial para el análisis de aciertos y errores del presente capítulo, examinar cada uno de los atributos antes mencionados que hacen efectiva a una política pública de corte social.

3.2.1. Participación ciudadana

Es oportuno subrayar que el elemento de la participación ciudadana es sustancial cuando se habla de una política pública que se espera esté estructurada de manera adecuada, al respecto diversos autores apuntan que la participación ciudadana juega un papel fundamental al incidir en el diseño, ejecución y evaluación de una política pública exitosa (Cano, 2008; Castillo, 2017; De León, 1994, Lahera, 1999, 2004; Leytte, 2015; Ramírez-Alujas y Villora, 2012) (véase figura 3) ya que es el principal incentivo de la política (entendida como *policy*). Es decir, la participación

ciudadana y la política pública deben trabajar de manera paralela, retroalimentando siempre la primera sobre la segunda, ya que en muchas ocasiones se carece de percepción real de los problemas de la sociedad, por ende las líneas de acción están mal enfocadas y no resuelven los problemas de manera eficaz; la participación y las propuestas de la misma ciudadanía afectada suelen plantearse en la realidad del problema y brindan alternativas de solución más eficientes y eficaces (Subsecretaría General de Gobierno de Chile, 2012).

Figura 3. Integración de la participación ciudadana en el proceso de construcción de política pública social en México



Fuente: Elaboración propia con datos de las fuentes citadas en este apartado.

Además de fortalecer el sistema democrático tanto participativo como deliberativo, la participación de la ciudadanía en política pública no sólo genera confianza y legitimidad en las

instituciones de gobierno (Bazaga, 2017; Ramírez-Alujas y Villora, 2012) siendo beneficioso para el gobierno mismo implementar mecanismos de participación, deliberación y transparencia de las políticas para la ciudadanía misma, incluso con ello se puede hablar de un gobierno abierto y receptivo (Ramírez-Alujas y Villora, 2012).

Con base en lo anteriormente expuesto, valdría la pena revalorar si las actuales políticas públicas sociales mexicanas cumplen con los elementos necesarios para promover la participación ciudadana dentro de su composición, aspecto que *Pronasol* de Salinas de Gortari sí promovía, como ya se abordó en la revisión histórica del capítulo II, pero que, a pesar de tomarse como modelo de política social, las políticas públicas de desarrollo posteriores no consideraron a bien reinstalar. Ello arroja luz a dos de las principales críticas que se tiene sobre la actual política pública para combatir la pobreza en México: 1) políticas paternalistas con carencia de involucramiento social, mismas que lejos de ser la solución, perpetúan el problema reduciendo a los ciudadanos a pasivos dependientes del tutelaje burocrático (Kymlicka y Norman, 1994), y 2) modelos copiados unos de los otros a partir de *Solidaridad*, además de resultados poco notables de los programas que los antecedieron.

Al respecto, Salinas (2010) señala que los programas posteriores al *Pronasol* otorgan subsidio del gobierno central a los beneficiarios sin siquiera hacer un esfuerzo organizado a cambio de ello. Incluso se señala la coacción electoral donde se utilizan los padrones de beneficiarios de los programas sociales para favorecer al partido en el gobierno (Salinas, 2010; Bedolla, 2015).

3.2.2. Inclusión social con enfoque basado en derechos

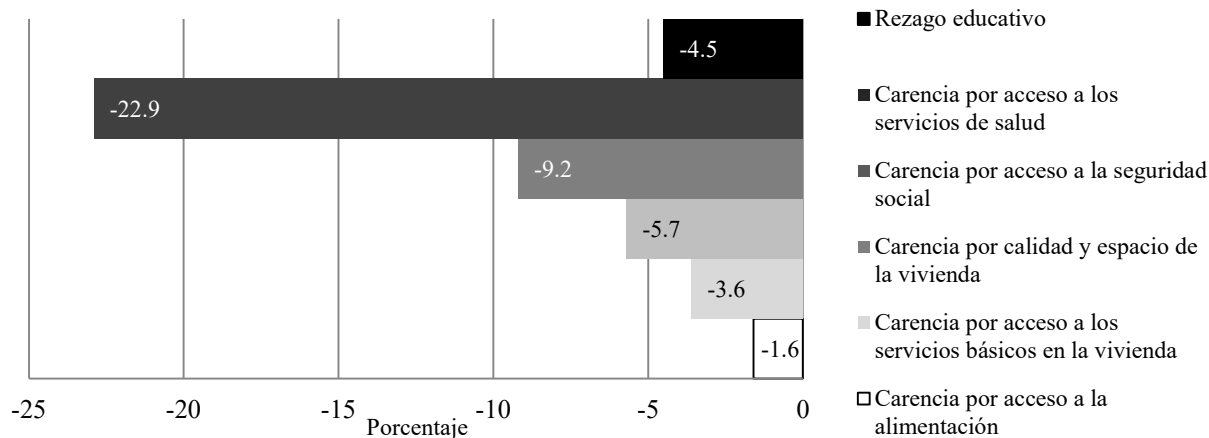
Otro aspecto a considerar dentro del campo del desarrollo para combatir la pobreza aplicado a la política pública es la inclusión social con enfoque basado en derechos, pues, como ya se ha

hecho mención, ésta es una de las tres aristas del desarrollo sostenible. Una política con inclusión social debe estar encaminada a cumplir con dos propósitos principales: 1) erradicar la pobreza, y 2) reducir las desigualdades garantizando derechos sociales, dicho de otra manera, garantizar la igualdad de oportunidades necesariamente con la igualdad de derechos.

Proveer de inclusión social implica combatir la pobreza, pero no sólo se reduce a ello, implica también hacer efectivos los derechos sociales a través del acceso a los servicios básicos que permitan a los individuos desarrollarse plenamente, como lo dicta el PND (2013). Para ello es necesario basar la política social mexicana en la garantía de los derechos sociales. La LGDS, al respecto establece que dentro de los objetivos de la política social nacional se encuentra el de “asegurar el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social” (LGDS, 2018; fracción I, Artículo 11).

A la pobreza se le puede considerar, de manera general, como la carencia de las necesidades básicas, mismas que en México han disminuido (véase gráfico 3) permitiendo orientar la política de desarrollo social hacia objetivos claros, sin embargo, ésta perspectiva no le da cobertura total al fenómeno, pues las acciones encaminadas a reducir la pobreza deben fundarse en la adopción de un enfoque de derechos (ACNUDH, 2006; Bedolla, 2015; CEPAL, 2007, 2010, 2016; CONEVAL, 2018; PNUD, 2007, 2012).

Gráfico 3. Disminución de las carencias sociales en puntos porcentuales, México, 2008-2016



Fuente: Gráfica obtenida del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018), *Informe de Evaluación de la Política Pública de Desarrollo Social 2018*, México, CONEVAL. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH. Nota: Algunas cifras pueden variar por cuestiones de redondeo.

A través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública de Desarrollo Social, México utiliza la metodología multidimensional para medir la pobreza, ello basado en el análisis de la situación social de la población a partir de tres ejes: “el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial” (CONEVAL, 2014: 36), definiendo a los derechos sociales de acuerdo al Artículo 36 de la LGDS: a) ingreso per cápita; b) rezago educativo promedio en el hogar; c) acceso a los servicios de salud; d) acceso a la seguridad social; e) calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa; f) acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; g) grado de cohesión social, y h) grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Para incorporar dichos derechos sociales dentro de las estrategias nacionales de reducción de pobreza, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) desarrolló un conjunto de directrices que deben regir dentro de la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas públicas con la finalidad de darles un enfoque de derecho (cuadro 6).

Cuadro 6. Proceso de formulación, aplicación y vigilancia de una estrategia de reducción de la pobreza basada en los derechos humanos (ACNUDH)

| Directrices | Descripción |
|---|---|
| Directriz 1: Identificación de los pobres | Toda estrategia de reducción de la pobreza debe comenzar por la identificación de los pobres. El método preferido dependerá de las circunstancias particulares de cada país. |
| Directriz 2: Marco nacional e internacional de los derechos humanos | Los documentos sobre estrategias de reducción de la pobreza deben ser compatibles con los compromisos nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos y estar basados en ellos, por dos razones: a) ello aumentará la eficacia de la estrategia; y b) de no ser así, la estrategia puede ser ilegal. |
| Directriz 3: Igualdad y no discriminación | La integración de los derechos humanos en la lucha contra la pobreza proporciona todos los instrumentos necesarios para determinar las raíces de la pobreza que residen en las prácticas discriminatorias y desarrollar estrategias adecuadas para su tratamiento. |
| Directriz 4: Establecimiento de metas, referencias y prioridades | La pobreza está tan arraigada en muchas sociedades que no es realista esperar que, aun con las mejores intenciones, pueda erradicarse en muy breve plazo. Ello es característica común a todos los métodos de determinación de políticas. |
| Directriz 5: Participación | La estrategia ha de ser asumida por todas las partes interesadas, incluidos los pobres. Sin embargo, esto sólo es posible cuando todas ellas, incluidos los pobres, participan de manera efectiva en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. |
| Directriz 6: Vigilancia y rendición de cuentas | La vigilancia y rendición de cuentas deben ser accesibles, transparentes y eficaces en relación con las políticas de reducción de la pobreza y sus responsabilidades en cuanto a los derechos humanos. |
| Directriz 7: Asistencia y cooperación internacionales | Para reducir efectivamente la pobreza se requiere la adopción de medidas internacionales. La asistencia y la cooperación internacionales ayudan a crear un entorno que permite a los pobres de los países en desarrollo salir de la pobreza. |

Fuente: Elaboración propia, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2006), *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, Suiza, ACNUDH.

Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (2017) destaca que el enfoque de derechos que opere en las políticas públicas frente a la pobreza debe tener dos grandes objetivos de acuerdo a la

formulación de las obligaciones que establece el Artículo 1° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

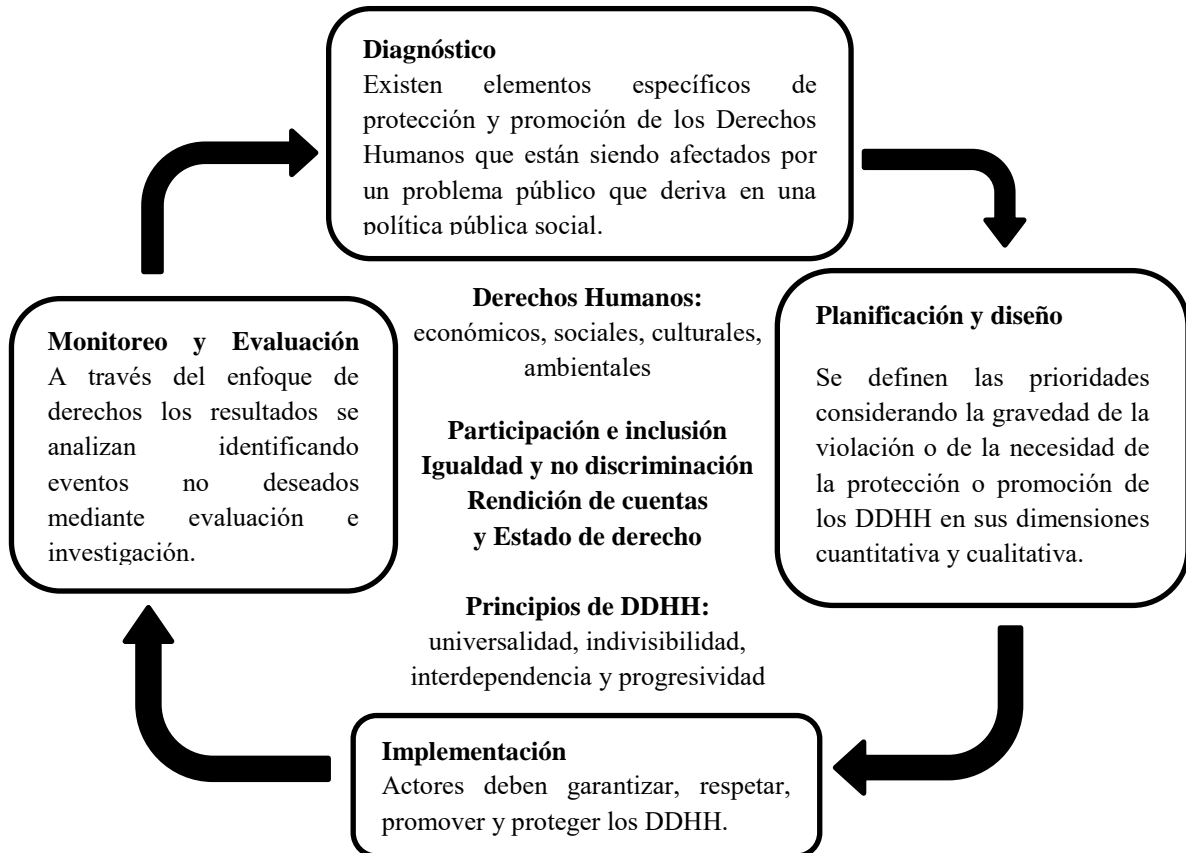
- a) Garantizar y respetar el ejercicio universal de los DESCAs [Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales] partiendo de los mínimos indispensables y su ampliación progresiva para todas las personas sin distinción y en igualdad de condiciones.
- b) Proteger y promover el avance en el ejercicio de los DESCAs para personas y grupos sociales que por vivir en condición de pobreza enfrentan obstáculos o barreras en su ejercicio (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, 2017: 11).

En concordancia con el Artículo 1° constitucional para el enfoque de derechos en las políticas de desarrollo en México, Pablo Yanes (2013) sostiene que los postulados del primer artículo constitucional deben traducirse y materializarse en políticas, programas y presupuestos que apunten a una acción pública enmarcada como lo dice la propia Constitución, en los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad de los derechos humanos. Dichos principios constituyen no sólo valores generales sino también herramientas para el diagnóstico, diseño, monitoreo y evaluación de las políticas sociales.

La política pública social integral debe contemplar el enfoque de derechos durante todo su proceso de construcción (figura 4), pues de esta manera se contribuye “al fortalecimiento de la ciudadanía y la democracia amplia y representativa, y es una herramienta para la reducción de las desigualdades mediante la expansión de oportunidades y de acceso” (CEPAL, 2017b: 48). La actual política social mexicana además de tener un carácter unidireccional hacia las carencias sociales y no al ejercicio pleno de derechos sociales, en gran medida asiste apoyos monetarios, en efectivo o tarjetas electrónicas que contribuyen a la creación de un estigma social del mantenimiento de pobres como parte de la población beneficiada (Cejudo *et al.*, 2018;

CONEVAL, 2018; Salinas, 2010) que aunque éstas medidas han coadyuvado de cierta manera a combatir la pobreza en México, no cuentan con una orientación consumada en la incorporación y cumplimiento de los derechos humanos.

Figura 4. Integración de los Derechos Humanos en el proceso de construcción de política pública social en México



Fuente: Elaboración propia con datos de las fuentes citadas en este apartado.

Cabe mencionar que, dentro de las directrices, señaladas por el ACNUDH (cuadro 6), para la reducción de la pobreza con enfoque de derechos para integrarse a la construcción de la política social, se contempla a la asistencia y a la cooperación internacional como parte de una política pública de desarrollo, aspecto que será estudiado más adelante con mayor detenimiento.

3.2.3. Intersectorialidad

El siguiente aspecto por considerar dentro del desarrollo de la política pública social es la definición clara de los actores (*stakeholders*) que se ven involucrados en ella. Actores entendidos como los diferentes sectores de la sociedad articulados de manera tal que resuelvan un problema que defienden y asumen como común (Cecchini y Martínez, 2011; Cunill-Grau, 2014), que tienen un rol y por ende una responsabilidad durante el proceso de conformación de la política pública social. Señalan Cejudo et al. (2018) que, de no contar con responsables definidos, la política mantendrá una naturaleza descoordinada, lo que causará deficiencias en la operatividad, haciendo más visibles ciertas necesidades sobre otras que constituirían cambios considerables para modificar la situación de la pobreza.

En este mismo orden de ideas, Bazaga (s.f.), considera que dentro del ámbito público es necesaria la participación de diversos actores que definan la orientación de las acciones, en las que se incluya a “competidores (organizaciones públicas o privadas), ciudadanos y consumidores de servicios y a otros actores de influencia en el entorno político, económico y social” (Bazaga, s.f.: 16). La definición de los actores que tienen un papel activo, además de encontrarse situada en la fase embrionaria de la política pública, varía de acuerdo a las necesidades particulares de cada caso.

Además de definir a los diferentes actores, sus roles y responsabilidades, es de suma importancia que se cuenten con mecanismos que faciliten la interacción entre ellos para mantener activo su compromiso con el proyecto de desarrollo, suscribe Iglesias (2010). La interacción es motivada por la fragmentación de los intereses de los actores (que pueden ser institucionales, formales, no formales, privados, gubernamentales y del tercer sector), dado que éstos de forma aislada no

cuentan con los recursos suficientes para cumplir con sus objetivos, es por ello que se consolida el trabajo en red (*policy networks*) (Cruz y Petrizzo, 2008), mismo que, entre otras ventajas, dota de horizontalidad al proyecto (CEPAL,2017b; Cunill-Grau, 2014; Pierre, Cors y Sanz, 2014) y constituye “una herramienta clave para la elaboración e implementación conjunta de estrategias de incidencia política” (Fernández y del Huerto, 2016).

Un sistema intersectorial más completo en el que se compartan objetivos constituye una integración plena que supone que las formas de planificación, formulación, seguimiento y evaluación dejan de dirigirse por separado a elementos particulares de la pobreza (Cunill-Grau, 2014; PNUD, 2016b).

En México, a través de la ENI, se reconoce que la política social no es responsabilidad de un actor único, pues se espera que la articulación del trabajo conjunto de todos los actores involucrados logre resultados óptimos (CONEVAL, 2018). Por ejemplo, el programa *Oportunidades* se maneja bajo un esquema de multisectorialidad que contempla los ámbitos de salud, de educación y de desarrollo social (Cunill-Grau, 2014), igualmente en el caso de *Prospera* existe una coordinación entre diferentes sectores de los mismos ámbitos que cubría *Oportunidades* (SEDESOL, 2016). En lo relativo a la *Cruzada Nacional Contra el Hambre*, que atiende el problema de la pobreza extrema alimentaria, el CONEVAL sostiene que:

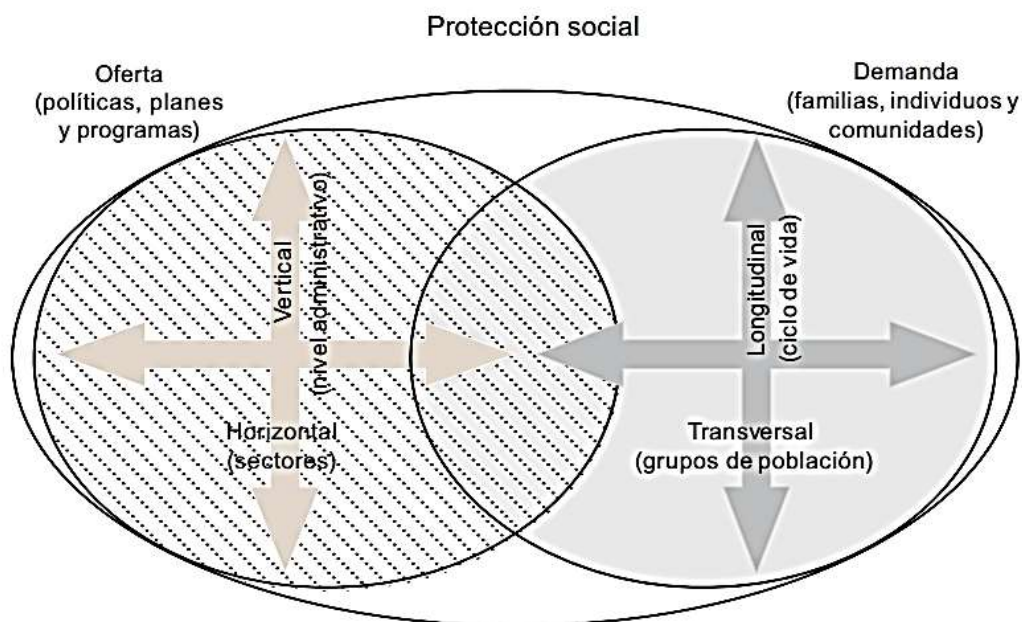
[p]revió [...] la creación de distintos espacios de coordinación que permitirían el cambio de información entre actores de diversas dependencias y ámbitos de gobierno, de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para lograr la toma de decisiones conjunta (CONEVAL, 2018: 211).

Aunque la política social en México está compuesta de manera tal que se contemplan diversos sectores y ámbitos tradicionales del sector social, aún existen algunas deficiencias como a) la falta de articulación de las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental) para la consecución de los ODS de manera integral (CEPAL, 2017b); b) la integración de sectores que tienen derecho a participar y a emprender acciones dentro de la política pública social y que aún no son involucrados como por ejemplo el sector académico, organizaciones de la sociedad civil (OSC), partidos políticos, cámaras de comercio, colectivos ciudadanos, sectores productores, líderes sociales, entre otros actores locales; b) carencia y debilidad de los mecanismos de coordinación entre los diferentes sectores, incluyendo principalmente a los de la ciudadanía y OSC. Si bien la intersectorialidad en la actual política social mexicana es adecuada, aún es perfectible.

3.2.4. Intergobernabilidad

La coordinación intersectorial, como ya se ha especificado, brinda una articulación de trabajo horizontal entre los diferentes sectores que participan, sin embargo, también es necesario integrar un enfoque vertical, ello a través de los diferentes niveles de gobierno (CEPAL, 2017b) (véase figura 5). Esta falta de coordinación, tanto horizontal como vertical, es el principal problema de la administración pública en México (CONEVAL, 2017). La ineludible responsabilidad que el gobierno tiene dentro del trabajo articulado de la política pública además de su naturaleza heterogénea requiere que igualmente exista un trabajo coordinado entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, además de los actores que los conforman incluidos el Poder Legislativo y el Judicial.

Figura 5. Ejes de integración de la protección social



Fuente: Cecchini, Simone, y Martínez, Rodrigo. (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*, CEPAL, Santiago.

El gobierno es un actor *sui géneris*, ya que comparte responsabilidad entre sus tres niveles, lo que sugiere debe existir coordinación vertical. En México, los distintos órdenes de gobierno trabajan de manera fragmentada (CONEVAL, 2018). El Gobierno Federal es el que está a cargo de las políticas sociales más ambiciosas, replicadas ocasionalmente por los estados (Cejudo et al., 2018), mientras que a nivel municipal pareciera no haber énfasis a pesar de que dichas políticas tienen alcance hasta este nivel de gobierno (Cunill-Grau, 2014), así lo observó el caso de *Oportunidades*, en el que los gobiernos estatales y municipales tenían solamente facultades operativas (Cabrero y Zavaleta, 2009). Actualmente la participación que han tenido los gobiernos municipales ha aumentado, no obstante, de manera proporcional, se han desentendido de su principal función, proveer de servicios públicos básicos (Meza, 2016).

En el caso, nuevamente, de la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* se implementó la Comisión Intersecretarial, la cual integraba a 16 secretarías de Estado, además de “la creación de diversas estructuras en los tres ámbitos de gobierno, y algunas localidades del país” (CONEVAL, 2018: 212). *Prospera*, por ejemplo, estableció acuerdos de vinculación y coordinación con los gobiernos estatales a través de sus Órganos Estatales de Control (Contraloría Social, 2016).

A pesar de los avances en materia de coordinación gubernamental, la política social encara ciertos desafíos como que: a) los espacios creados, tienen la finalidad más de informar que la intención de ser espacios para decidir (Cejudo et al., 2018); b) debido a la deficiente coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, existen políticas dirigidas a cubrir riesgos similares o enfocadas al cubrir un mismo derecho y población objetivo, lo que genera duplicidades y vacíos de cobertura (CONEVAL, 2012); c) aunada la disidencia política entre órdenes de gobierno emanados de diferentes expresiones políticas (CEPAL, 2017b), el blindaje electoral en programas sociales aún es débil, se debería contar con “un registro de beneficiarios potenciales que se actualice con registros administrativos y permita la toma de decisiones con información actualizada, verificable y obligatoria para todos los gobiernos” (Cejudo, et al., 2018: 24).

3.2.5. Transversalidad

Finalmente, la figura de transversalidad no será abordada en lo referente a los diferentes grupos poblacionales, como algunos autores la conciben (figura 5), sino más bien desde la perspectiva de los objetivos, pues a diferencia de la intersectorialidad, la transversalidad no afecta en la gestión operativa ni la producción sino en el diseño de los objetivos (Serra, 2005). Sin embargo, este hecho no significa que no se deba disponer de transversalidad poblacional en la política

social en México, “en especial considerando que existen instituciones transversales de la Administración Pública que atienden a grupos específicos (jóvenes, mujeres, menores de edad, indígenas, adultos mayores, entre otros)” (CONEVAL, 2018: 154).

El enfoque de transversalidad que interesa se adecue al modelo de política social, es aquel que se refiere a que los objetivos específicos de un cierto sector sean asumidos por lo demás sectores involucrados en el proyecto de política pública (Cunill-Grau, 2014), de manera precisa, la transversalidad que interesa es aquella entendida como la aplicación de los objetivos de la *Agenda 2030* a nivel nacional mediante su integración en los planes nacionales de desarrollo (ONU, 2016). En otras palabras, se debe implementar la sostenibilidad, en sus tres vertientes, en las políticas multisectoriales y considerar a la *Agenda de Desarrollo Sostenible* como una herramienta fundamental que defina a la política nacional de desarrollo (Sáez, 2002).

Es por tal motivo que la *Agenda Global de Desarrollo* marca una hoja de ruta para la consolidación de la política pública encaminada a erradicar la pobreza en México, pues de acuerdo a la CEPAL (2017b), es considerada transversal en sus objetivos que se vinculan directamente con la erradicación de la pobreza y otros aspectos multicausales de ésta, tales como “la desnutrición, la disminución de la desigualdad y la construcción de sistemas de protección social universales, la igualdad de género, la salud, la educación, el acceso al trabajo decente y la erradicación del trabajo infantil” (CEPAL, 2017b: 42). En este sentido, Le Blanc (2015) establece que el conjunto de ODS y su cúmulo de metas tienen implicaciones para integrar políticas en todas las áreas (véase figura 6).

Para la implementación de los ODS, cada gobierno decide la forma de incorporar la agenda de desarrollo a las políticas y estrategias nacionales propias. En México se estipulan en la Ley

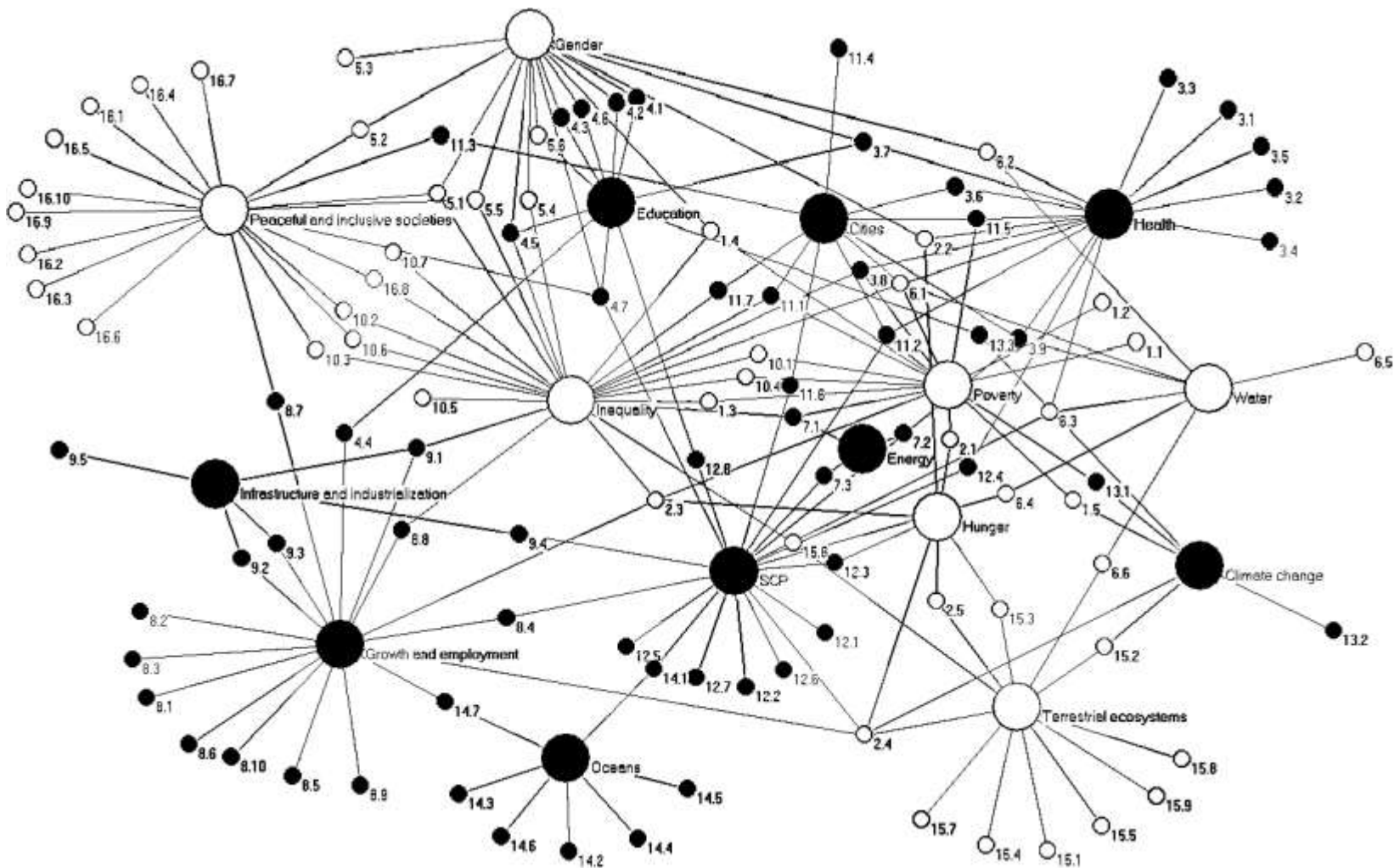
General de Desarrollo Social, nueve diferentes indicadores de pobreza, mismos que se asocian a los diferentes ODS (véase cuadro 7), ello constituiría el conducto para hacer viable la transversalidad en la política pública de combate a la pobreza que se adecúe a la agenda global de desarrollo.

Cuadro 7. Indicadores de pobreza en México asociados a los ODS, 2018

| Indicadores de pobreza | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
|--|---|
| Ingreso corriente per cápita | Objetivo 1, Objetivo 8, Objetivo 10, Objetivo 12 y Objetivo 16 |
| Rezago educativo promedio en el hogar | Objetivo 1, Objetivo 4, Objetivo 5, Objetivo 10 y Objetivo 12 |
| Acceso a los servicios de salud | Objetivo 1, Objetivo 4, Objetivo 5, Objetivo 9, Objetivo 10 y Objetivo 11 |
| Acceso a la seguridad social | Objetivo 1, Objetivo 3, Objetivo 4, Objetivo 8, Objetivo 10 y Objetivo 11 |
| Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa | Objetivo 1, Objetivo 3, Objetivo 9, Objetivo 10, Objetivo 11, Objetivo 12 y Objetivo 16 |
| Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa | Objetivo 1, Objetivo 2, Objetivo 6 y Objetivo 7 |
| Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad | Objetivo 1, Objetivo 2, Objetivo 3, Objetivo 6, Objetivo 8, Objetivo 10 y Objetivo 12 |
| Grado de cohesión social | Objetivo 1, Objetivo 5, Objetivo 10, Objetivo 12, Objetivo 16 |
| Grado de accesibilidad a carretera pavimentada | Objetivo 1, Objetivo 9, Objetivo 11 y Objetivo 15 |

Fuente: Elaboración propia con base a los indicadores de pobreza de la Ley General de Desarrollo Social en México y los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* y sus metas.

Figura 6. Los ODS como una red de objetivos



Fuente: Le Blanc, David (2015), *Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets*, Working paper No. 41, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, New York.

CAPÍTULO IV: PERSPECTIVA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMBATIR LA POBREZA EN MÉXICO

Una vez analizados los aciertos y deficiencias en el proceso de conformación de la política pública enfocada en el desarrollo social y en la reducción del índice de pobreza en México, es necesario plantear una alternativa que permita optimizar los resultados aún insuficientes de la misma. Para ello en el presente capítulo se examinará la operatividad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y cómo ésta puede coadyuvar a consolidar una política pública social para combatir efectivamente a la pobreza mexicana.

El itinerario de estudio del presente capítulo se conformará de la manera siguiente: en primer lugar, se estudiarán tres apreciaciones diferentes del actuar internacional y como éstas contribuyen como una alternativa para la consecución integral de las políticas públicas de desarrollo social en México. De principio, interesa el papel que tienen los gobiernos locales dentro de la dinámica internacional para el desarrollo; enseguida se plantea la importancia que tienen los ODS como línea de guía para las acciones, programas y políticas de desarrollo en México; posteriormente el desempeño que tiene el Estado mexicano en alusión a la CID.

Procedentemente, se abordarán los desafíos a los que actualmente se enfrenta la cooperación internacional mexicana en materia de desarrollo social y de combate a la pobreza, estudiando los supuestos no previstos en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID); la voluntad política y presupuestaria de la CID mexicana; la evaluación del alcance de los ODS que son efectuados a través de la CID en México; y posteriormente la efectividad que ha tenido la CID en función del combate de la pobreza en México.

En última instancia, se expondrá un marco propositivo de elementos en función de la CID y del accionar internacional que bien pudieran brindar un grado de mayor eficacia de la política pública social mexicana para el cumplimiento de sus propósitos.

El objetivo particular del actual capítulo no es ofrecer una solución infalible al problema multidimensional de la pobreza en México para su absoluta anulación, sino más bien, la finalidad está dirigida a desarrollar un análisis sobre una propuesta previsible que contribuya a la tarea de explorar aspectos de mejora para la política de desarrollo social mexicana, utilizando los mecanismos internacionales tales como la CID para lograrlo.

4.1. Acción internacional como alternativa para la conformación de una nueva política pública social en México

Al respecto de las características insuficientes en la política social mexicana (estudiadas en el capítulo anterior), es conveniente destacar los aspectos internacionales escasamente abordados para su conformación efectiva, puesto que existen nuevas formas de alcance mundial que son cada vez más trascendentales y que asimismo marcan la diferencia en la formulación de políticas contra las desigualdades sociales (Alonso, Glennie, y Sumner, 2014; PNUD, 2016b).

Es entonces pertinente estudiar algunos de los mecanismos de acción internacional que repercuten a nivel nacional, tales como el papel de los gobiernos locales en la agenda internacional, los ODS como línea guía para la consolidación de una política pública social integral, o el nivel de participación mexicana en la CID. Asimismo, las posibles implicaciones que estas modalidades pudieran tener o tienen sobre la consecución de la política de desarrollo en México. Dilucidar una articulación entre los elementos antes mencionados nutriría encarecidamente una política enfocada en erradicar los índices de pobreza en México.

Como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones, en algunos contextos, los gobiernos, quienes brindan las más robustas acciones de orden público, quedan rebasados totalmente por las problemáticas sociales que gracias a experiencias de otros actores, sumado a las sugerencias que brindan las agendas internacionales y el financiamiento externo, pueden contribuir con dichas situaciones, que para este caso particular se refiere a los aspectos que implican reducir los índices de pobreza a través de políticas públicas.

4.1.1. El papel de los gobiernos locales en escenario internacional para el desarrollo

En el estricto ordenamiento jurídico-legal tradicional que regula las relaciones internacionales no se considera a los gobiernos locales como actores de las relaciones internacionales, pues dicho ordenamiento jurídico basa la idea de relaciones “inter-nacionales” exclusivamente entre Estados nación (Pierre y Cors, 2013). Sin embargo, en la práctica esta percepción se ha ido desplazando cada vez más rápido, bajo la lógica de un mundo cada vez más globalizado. Por lo tanto, otros conceptos han tenido lugar en el actuar de las relaciones internacionales, tal es el caso del término de la *paradiplomacia* acuñado por Jeremy Bentham en 1780, refiriéndose a las relaciones que no eran entre Estados (Zeraoui y Castillo, 2016). En la actualidad, la definición conceptual varía de acuerdo con la concepción de cada autor, no obstante, la mayoría coincide en considerarla como un ejercicio internacional reservado a los gobiernos subnacionales (Costero, 2015; Pierre y Cors, 2013; Zeraoui y Castillo, 2016).

Hoy en día, la contribución de las autoridades locales es fundamental e insustituible de la actividad internacional, pues construye desde su propia autonomía, una nueva lógica en las relaciones internacionales (Meade, 2015; Pierre y Cors, 2013), además de ser el nivel, de la administración del Estado, más cercano a las necesidades que la sociedad demanda para su

desarrollo, pues es así que se conoce de primera instancia necesidades particulares acordes a cada región o localidad. Tal es el caso por ejemplo de financiamiento para el desarrollo de alguna comunidad indígena en regiones de difícil acceso, no son otros actores, sino las autoridades locales, específicamente de estos sitios las que conocen las necesidades que no necesariamente convergen con las necesidades generales de la población promedio en México.

De esta manera se contribuye a reducir la pobreza, en casos muy particulares, y a cubrir las metas globales de los ODS, pues son entre otros actores, que los gobiernos locales llevan el peso para ejecutar tales objetivos (Villanueva, 2015). Es así que el Sistema de las Naciones Unidas (ONU Ecuador, 2018) considera que para llevar los ODS de una agenda de corte internacional como la *Agenda 2030* a todos los rincones de un país, es necesario comprometer a los gobiernos locales, a través de los gobiernos nacionales, a contribuir a reducir la desigualdad y lograr los objetivos de desarrollo.

En tal virtud, surge la necesidad, no sólo de articular políticas públicas con acciones internacionales, sino también concebir una coordinación al interior del país, esto en sus tres órdenes de gobierno, considerando también a actores relevantes que tengan injerencia a nivel local. La perspectiva de estos actores contribuye a tener un panorama más amplio de las dolencias que se generan en un contexto de necesidades.

Al final, toda acción internacional para el desarrollo se pretende que recaiga prioritariamente en las dimensiones territoriales locales. Es así que se empiezan a desarrollar nuevas ópticas para el desarrollo, como aquella concepción dialéctica global-local. Así, en el contexto de análisis de Vázquez Barquero (1988), se concibe al desarrollo local de la siguiente manera:

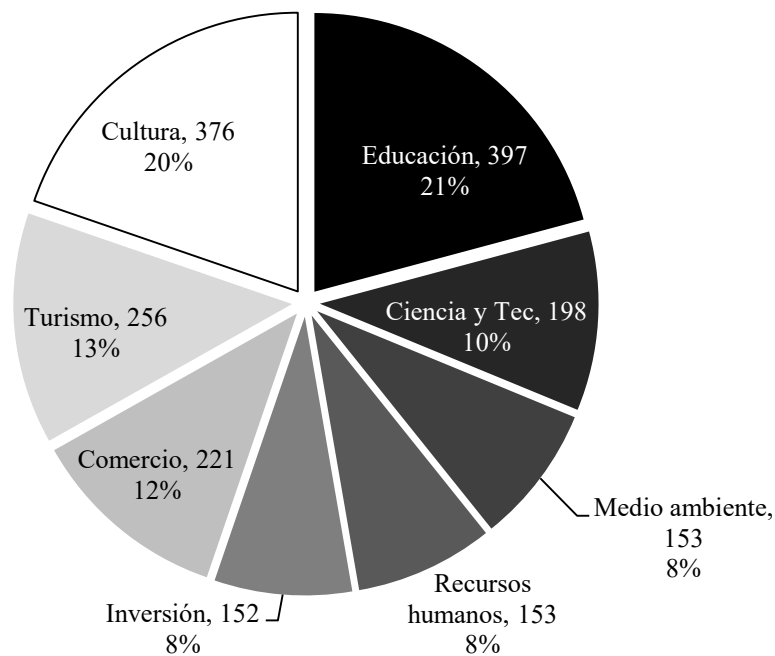
Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local (Vázquez, 1988: 129).

Además, señala Vázquez Barquero en Boisier (2003) que se impulsan formas nuevas en la gestión pública local, misma que interviene con medidas como la política de desarrollo local. En ello coincide también la perspectiva de Suárez y Zapata (2015), al afirmar que el reto principal de este tipo acciones internacionales de gobiernos locales es la materialización de este accionar internacional en políticas públicas de desarrollo que beneficien a la ciudadanía a largo plazo. Es entonces que surge la necesidad de crear mecanismos de cooperación entre los gobiernos locales que tengan como finalidad la consolidación de políticas públicas. Tal es el caso del programa horizontal de cooperación descentralizado *URB-AL* de la Comisión Europea con América Latina, cuyo objetivo es impulsar políticas públicas locales que puedan convertirse en modelos de referencia capaces indicar posibles soluciones a los gobiernos subnacionales latinoamericanos que deseen impulsar dinámicas de cohesión social (Observatorio de Cooperación Descentralizada, s.f.). Estos esfuerzos internacionales en muchas ocasiones se logran no por una innovación y estudio profundo de casos locales particulares, sino por la efectividad en la replicabilidad que tienen ciertas políticas sociales locales en otras latitudes y que con ciertos ajustes se pueden consolidar en otras latitudes, afianzando así políticas públicas efectivas para reducir la pobreza.

En el caso de México, la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), es el principal vínculo que maneja los asuntos internacionales enfocado al ámbito local y dentro de la cual se impulsan líneas de trabajo internacional encaminadas al desarrollo para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos (Suárez y Zapata, 2015) que bien pudieran traducirse en políticas públicas de desarrollo local.

De hecho, los gobiernos locales mexicanos, “privilegian las áreas de cooperación en donde tienen facultades para promover internacionalmente a su localidad, así como para atraer inversión, turismo y fomentar la cooperación descentralizada en las áreas que promueven el desarrollo local” (Schiavon, 2015: 122). El gráfico 4 permite evidenciar las áreas en las que se concentran el mayor número de acuerdos interinstitucionales por parte de los gobiernos locales mexicanos.

Gráfico 4. Acuerdos interinstitucionales de los gobiernos subnacionales mexicanos por materia o área de cooperación, al 31 de diciembre de 2014



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Schiavon, Jorge A. (2015), “Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 104, México, Instituto Matías Romero.

Bajo toda esta perspectiva de acción internacional de los gobiernos locales, parecería evidente que la finalidad no es otra sino la de mejorar aspectos locales, dicho en otras palabras mejorar las propias políticas públicas (Pierre y Cors, 2015) para optimizar los niveles de desarrollo local, para ello, es también necesario incrementar y fortalecer dichas prácticas de participación internacional desde la arena local, pues las directrices externas son sólo bosquejos de otros casos que han tenido éxito en otros territorios, siempre hace falta adaptar ciertas medidas a las particularidades locales donde se pretende emplear las acciones de desarrollo.

4.1.2. ODS como directriz de las políticas sociales de desarrollo

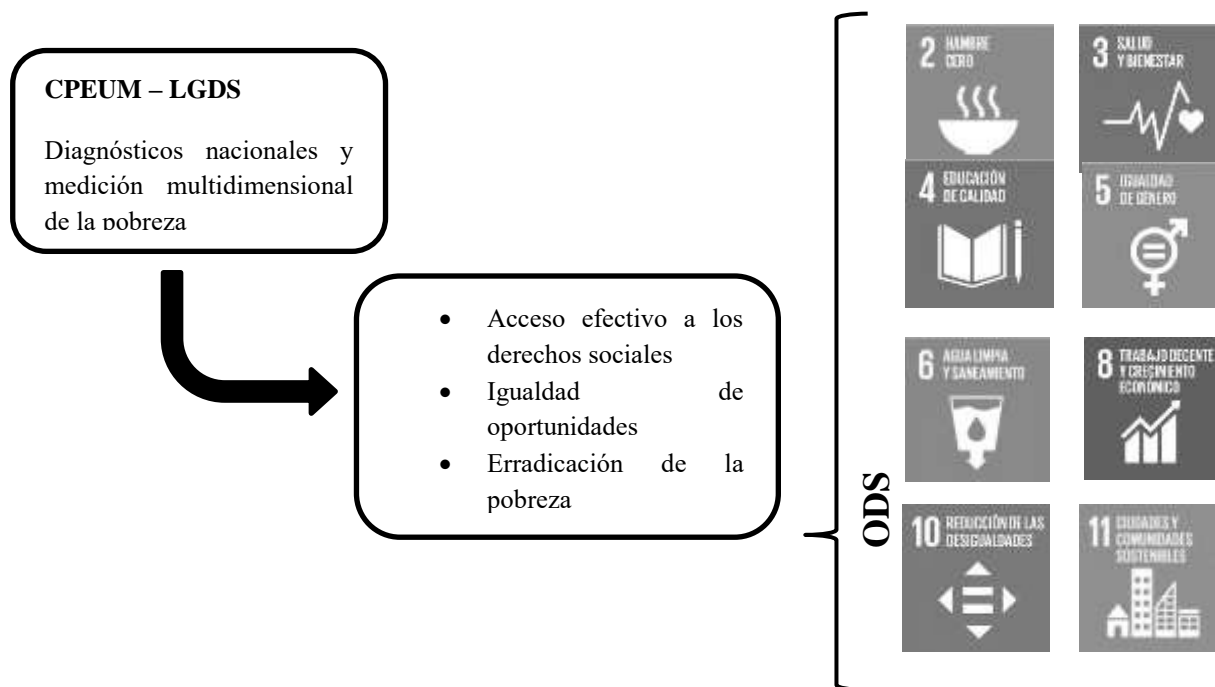
La agenda global de desarrollo está comprendida para efectuarse dentro de un entorno internacional, sin embargo, es imprescindible que propuestas de la trascendencia de los ODS permeen en las líneas de acción de los principales instrumentos nacionales de incidencia para el desarrollo, para que de esta manera la *Agenda 2030* repercuta en la conformación de políticas, programas y acciones nacionales, especialmente con aquellas que tienen como propósito reducir los niveles de pobreza.

Si bien es cierto que una agenda multidimensional de relevancia internacional; que comprende tres vertientes: económica, social y medioambiental; que es universal, pues participan países en vías de desarrollo y países desarrollados; que es transversal, pues todos los objetivos están interconectados; que cuenta con más de 240 indicadores, 169 metas y 17 objetivos que, entre otros, van desde erradicar la pobreza, reducir las brechas de desigualdad, poner fin al hambre en todo el mundo y garantizar educación de calidad; es entonces ya de por sí una agenda compleja, tratar de llevarla a cabo en toda su extensión para el caso de México, implicaría, además de no

responder a un diagnóstico de prioridades para el país, posibilitar el riesgo de convertir esta guía de desarrollo en un ejercicio tortuosamente burocrático e irrealizable (CONEVAL, 2018).

Al respecto, el CONEVAL (2018) ha priorizado las necesidades de México, mismas que están contenidas en los ODS de la *Agenda 2030* (figura 7), que además coinciden con el acceso efectivo a los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social para superar la pobreza; objetivo enmarcado como número uno en dicha agenda de desarrollo global.

Figura 7. Relación de las prioridades nacionales de México con los ODS



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*, México, CONEVAL, p. 210.

En el logro del objetivo primero de la agenda de desarrollo sostenible, las políticas públicas gubernamentales de transferencia condicionada tales como *Progresá*, fueron relevantes. Subrayan Bárcena y Aguirre (2015) que México guía su participación en busca de que se privilegien acciones y estrategias de desarrollo en las que se coloque a las personas al centro de

las políticas públicas, a pesar de que los ODS se encuentren en el dominio de lo internacional. Tener este enfoque considera no sólo reducción de la pobreza, sino que además considera diversos derechos humanos y perspectivas que no se podrían vislumbrar teniendo como eje central un fenómeno social. Es decir, por citar un ejemplo, una política pública que tiene como objetivo reducir el rezago habitacional en México, no tiene los mismo efectos si se pone al centro a la persona, en tal caso las acciones no estarán dirigidas sólo a construir más viviendas sino a hacerlas adecuadas de conformidad con las necesidades específicas de cada familia, de acuerdo con la región, clima, medios de trabajo y producción, número de habitantes, usos y costumbres, entre otros aspectos.

Actualmente México cuenta con esfuerzos nacionales: estrategias, acciones, leyes o políticas que ya se encuentran alineados los ODS como se muestran algunos de las más relevantes en el siguiente cuadro.

Es de este modo que se espera que los ODS continúen siendo insumo para el diseño de nuevas políticas públicas de desarrollo en México, al mismo tiempo que incidan en su política de cooperación para el desarrollo (Bárcena y Aguirre, 2015). Es entonces necesario considerar diferentes acciones de los ODS para combatir efectivamente la pobreza desde las políticas públicas, sin embargo, no es suficiente sólo una alineación que se cumpla como mero requisito, sino que además contemple aspectos efectivos para su consolidación, esto a través de mecanismos de cooperación internacional que cumplan la función de fortalecer el marco normativo que da sustento a las políticas públicas de combate a la pobreza al interior del país.

Cuadro 8. Esfuerzos nacionales actuales de México alineados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2018

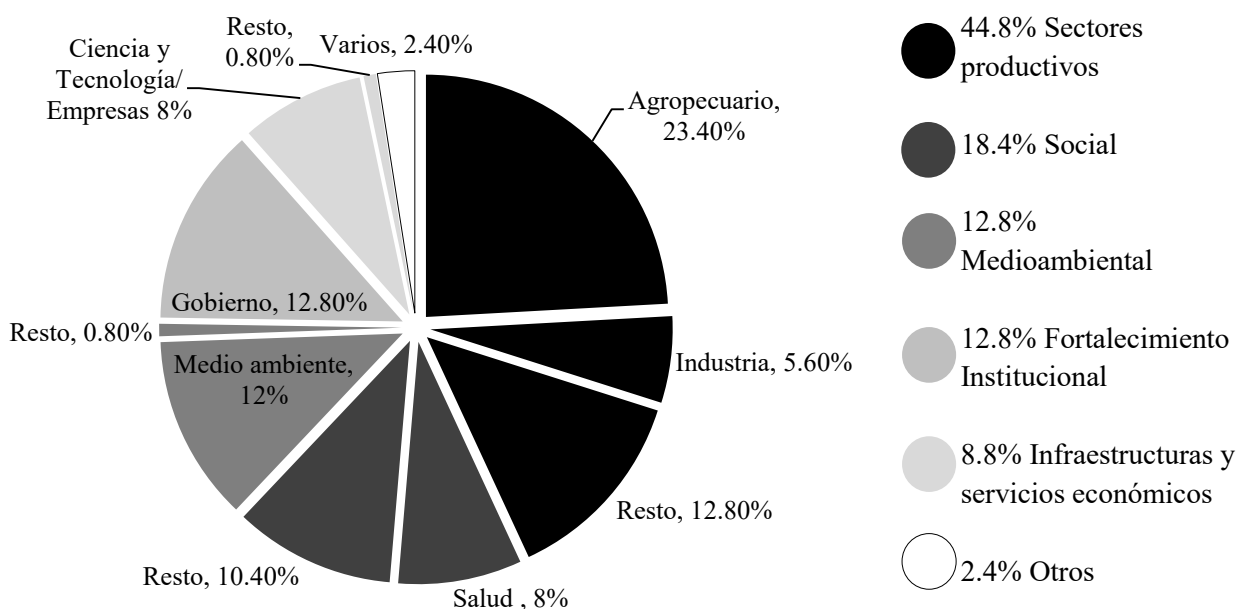
| Esfuerzo nacional de México | Objetivo(s) de Desarrollo Sostenible |
|--|---|
| Cruzada Nacional Contra el Hambre | Objetivo 1: Fin de la pobreza Objetivo 2: Hambre cero |
| Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia | Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas |
| Estrategia Nacional de Cambio Climático | Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante Objetivo 12: Producción y consumo responsables Objetivo 13: Acción por el clima Objetivo 15: Vida de ecosistemas terrestres |
| Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes | Objetivo 3: Salud y bienestar |
| Sistema de Seguridad Social Universal | Objetivo 1: Fin de la pobreza Objetivo 3: Salud y bienestar Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico |
| Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes | Objetivo 5: Igualdad de género Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones |
| Zonas Económicas Especiales | Objetivo 1: Fin de la pobreza Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico Objetivo 9: Industria innovación e infraestructura Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles |
| Programa de Apoyo a la Educación Indígena | Objetivo 1: Fin de la pobreza Objetivo 4: Educación de calidad Objetivo 5: Igualdad de género |
| Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes | Objetivo 1: Fin de la pobreza Objetivo 3: Salud y bienestar Objetivo 5: Igualdad de género |

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República, y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México. (2016), *Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible*, Presidencia de la República, [consultado el 2/XI/2018, disponible en: https://ods.org.mx/docs/doctos/InfMex_HLPF_2016_es.pdf].

4.1.3. México, actor con responsabilidad global: el papel actual de la participación mexicana en la CID

El gobierno de Enrique Peña Nieto hizo de la responsabilidad global, la quinta meta nacional del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, una directriz central de la política exterior mexicana, pues se considera que “el diálogo y la cooperación con otros países, [...] son herramientas insustituibles para la consecución de las grandes Metas Nacionales” (PND, 2013: 91).

Gráfico 5. Perfil de capacidades ofrecidas por México, según sector de actividad y ámbito de actuación, 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2017), *Informe sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*, SEGIB, Madrid, p. 114.

En este sentido, México ha buscado, de alguna manera posicionarse como un cooperante notable en cuanto se refiere a la cooperación sur-sur y regional. De acuerdo con el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*, México ocupó en 2015 el segundo lugar en la región, sólo después de Argentina, como oferente de proyectos de cooperación (véase Anexo 2), destinando 44.8% a sectores productivos como el agropecuario, la industria y otros (SEGIB,

2017). Además de ofrecer cooperación en otros sectores que pueden apreciarse más a detalle en el gráfico 5.

En este sentido, México juega un papel relevante al ser ya un referente de la CSS en la región latinoamericana. Sin embargo, en relación con lo anterior “el principal desafío de la CSS mexicana consiste en mantener su dinamismo” (Prado, 2013b: 188), así como mejorar las acciones y resultados para seguir siendo no sólo un referente en la región sino en el contexto internacional.

La importancia de la cooperación triangular mexicana reside en que además de hacer más efectiva la cooperación a través de explorar otras modalidades, se puede dar mayor presencia e impacto en sectores o regiones en donde es muy difícil hacerse presente de manera individual (De la Mora, 2010), aunque los países socios beneficiarios de la cooperación triangular mexicana sean principalmente de América Latina, se cuenta con socios estratégicos como Alemania, Corea, España, Francia, Estados Unidos, Indonesia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Singapur, Suiza, Turquía o Nueva Zelandia, con los cuales se ha tenido colaboración exitosa en iniciativas de cooperación triangular (AMEXCID, 2018b).

Para México es beneficioso seguir adoptando estos instrumentos de la nueva arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo como la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular, pues se reconoce que la CSS destaca una mayor horizontalidad entre donador y receptor (Mochi y Girardo, 2015) que en otras modalidades; o que en la CT “permite el aprovechamiento de las ventajas comparativas que cada socio involucrado (tradicional, emergente, beneficiario) pueda aportar en virtud de sus características propias, genera beneficios compartidos, propicia la replicabilidad de los proyectos de cooperación y, a la vez, es efectiva

para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (Bárcena, 2016: 16). Esta última modalidad de CID, a pesar de presentarse en menor proporción que la CSS, ha ido en aumento en México como en muchos otros países (Prado, 2013b).

Además, la importancia de la Cooperación Técnica radica en el hecho de que conlleva menores implicaciones de recursos financieros, pues suele darse en contextos de intercambio de experiencias exitosas y buenas prácticas mediante las cuales México puede bien aprovechar ese contexto para posicionarse dentro de las dinámicas de la cooperación internacional en países de menor desarrollo en la región y en la comunidad global. Por ejemplo, fue el caso precisamente del conocimiento y dominio de la medición de la pobreza bajo un concepto multidimensional el cual atrajo la atención de la comunidad internacional y en el cual, a través del CONEVAL, México celebró con Argelia y la UNICEF el memorándum de entendimiento en el que acordó entre otras acciones “desarrollar conjuntamente instrumentos y métodos de medición multidimensional de la pobreza [...]” (CONEVAL, 2015).

Al ser uno de los asuntos prioritarios para México y el mundo, el Estado mexicano se ha comprometido con los esfuerzos internacionales en favor de erradicar la pobreza tanto al interior del país con la ayuda de terceros países más desarrollados, como en el exterior, en países de menor desarrollo (Granguillhome, 2013). El objetivo de la CID no es otro sino contribuir con el esfuerzo de las capacidades de los gobiernos, en sus tres niveles, y de sus políticas públicas orientadas a mejorar la condición de vida de la ciudadanía en general (Mochi y Girardo, 2015).

Por tal motivo, en México se requiere un diseño integral de políticas públicas sociales que participen en el proceso de Cooperación Internacional para el Desarrollo con la finalidad de buscar fortalecimiento de las capacidades nacionales, al respecto, señala Fernández (2011) que la

conveniencia de que en dichas políticas se tenga lugar no sólo en el crecimiento económico del país, sino también quepa la posibilidad de un encuentro cultural y humano entre las naciones, pues finalmente, ese es el verdadero espíritu de la CID.

4.2. Desafíos de la cooperación internacional mexicana en materia de desarrollo social y combate a la pobreza

Si bien la Cooperación Internacional para el Desarrollo puede ser pensada como un complemento que contribuye al desarrollo interno de México, aún existen ciertos desafíos para redirigir los objetivos de la CID hacia el desarrollo social y el efectivo combate a la pobreza.

Para señalar dichos desafíos de la CID mexicana es necesario revisar el marco jurídico que la respalda como principio de política exterior, es decir, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. De esta manera se podrán exponer las deficiencias que al día de hoy se encuentran en la dinámica de la CID del Estado mexicano.

Del mismo modo, es importante considerar los insumos presupuestarios que se encuentran actualmente destinados a la cooperación internacional mexicana, e incluso comparar niveles porcentuales de presupuesto con respecto al de otras agencias de cooperación en el mundo. Reflexionar sobre ello presentará un punto de partida para poder inspeccionar la CID ya de manera particular con un enfoque a la atención social y reducción de la pobreza.

También es preciso abordar una evaluación del alcance de los ODS en México a través del mecanismo de la CID, pues se tiene entendido que es un conducto, de muchos, por el cual se solidifican los ODS particularmente en cada uno de los diferentes países involucrados en la *Agenda 2030 para el Desarrollo*.

Dichas anotaciones de la CID mexicana están encaminadas a uno de los propósitos principales de la presente investigación, comprobar el grado de efectividad de la CID en relación con el combate a la pobreza en México y como ésta contribuye como alternativa a la solución de tal fenómeno.

4.2.1. Pendientes de la Ley mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

En el capítulo II ya se ha realizado la revisión histórica y se introdujo de manera breve el difícil proceso legislativo que se llevó para consolidar la LCID en México. Sin embargo, en esta sección interesa revisar los supuestos no previstos expresamente en dicha ley y de qué manera éstos obstaculizan la tarea de la CID mexicana para enarbolar el desarrollo y combatir el fenómeno de la pobreza.

En primer lugar, se parte del supuesto que la actual LCID contiene vacíos, dando entonces por hecho que es perfectible. Pero ¿qué aspectos de ésta pueden mejorarse? ¿Con base a qué o en comparación con qué? ¿Qué resultados se esperan si ésta es modificada?

La LCID es el sustento legal de la política exterior mexicana en materia de cooperación internacional, además de decretar el andamiaje institucional entre los que se reconocen cuatro pilares (véase cuadro 9) para coordinar, operar, registrar, difundir, así como administrar y fiscalizar los recursos destinados a la acción de cooperación.

Cuadro 9. Pilares para la instrumentación de la política mexicana de cooperación internacional, 2018

| Pilares | Descripción | Fecha de creación según la LCID* |
|--|--|----------------------------------|
| Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) | Constituye el pilar institucional/administrativo facultado para coordinar, programar, promover, ejecutar y evaluar las acciones y programas de cooperación internacional de México, sea como país oferente o como receptor de cooperación. | 16 de agosto de 2011 |
| Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) | Pilar pragmático de carácter transversal, establece las bases para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación. | 16 de diciembre de 2011 |
| Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID) | Alimenta al Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICID), conforman el pilar estadístico que facilitará la cuantificación y rendición de cuentas en materia de oferta y recepción de CID. | 16 de abril de 2012 |
| Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID) | Pilar financiero, será administrado mediante fideicomiso y contará con un Comité Técnico y de Administración integrado por la SER, la AMEXCID y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. | 16 de diciembre de 2011 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2016b), *Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [consultado el 12/XII/2018, disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/sistema-mexicano-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29328?idiom=es>].

*Fechas obtenidas de Prado Lallande, Juan Pablo. (2013a), “La cooperación internacional para el desarrollo de la política exterior del presidente Calderón” en *Foro Internacional*, Vol. LIII (3-4), México, Colegio de México, pp. 816-844.

En el entendido de que el PROCID “es la base para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera” (LCID, 2015: Art. 23); es el Consejo Consultivo de la AMEXCID aquel que está constituido con el propósito de contribuir a la formulación de la

política pública en dicha materia, cuya definición recae en la responsabilidad de la SRE, así se señala en el Artículo 15 de la Ley Federal antes citada. Este Consejo está constituido por un representante de cada una de las diferentes Secretarías de Estado, además del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), quienes tienen derecho a voz y voto. Mientras que el Artículo 19, fracción XVI señala que el director Ejecutivo puede asistir a las sesiones del Consejo Consultivo con derecho a voz, pero sin voto.

Entonces no parecería existir problema alguno de no ser porque dentro del Artículo 15 se acota a los actores, facultados a participar en la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, de la siguiente manera: “El Consejo podrá solicitar a su presidente invitar a representantes de los Gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como de los sectores privado, social y académico, quienes participarán con derecho a voz” (LCID, 2015: Art. 15).

Al respecto cabe rescatar la idea de que ha existido un progreso en la cuestión de involucrar cada vez a más y diversos actores dentro de la cooperación internacional en México, pues todavía hasta los años ochenta las modalidades de la CID obedecían privilegiadamente al Estado como agente de la cooperación internacional por antonomasia (Candia y Delgadillo, 2008; Huacuja, 2016; Granguillhome, 2013; Mochi y Girardo, 2015). En relación con ello, la sociedad civil ha ido retomando mayor participación considerablemente. Sin embargo, al igual que otros sectores y actores, cuenta con derecho a voz, pero no de voto, y como ya se ha visto a lo largo de la presente investigación esto podría repercutir en la incidencia de concretar mejores políticas locales de desarrollo y combate a la pobreza en ciertas regiones en las que sólo actores locales tienen un mayor entendimiento de las circunstancias particulares de la región o comunidad.

En este sentido, la LCID no confiere participación absoluta a la sociedad civil ni a ningún otro actor ajeno a las diferentes Secretarías de Estado (exceptuando al CONACYT y al CDI, como se da a conocer a mayor detalle en el cuadro 10) para intervenir en las líneas de acción de la CID mexicana de manera sustantiva, atenuando, de cierta manera, el actuar estos actores clave que no se encuentran contemplados. En entrevista con la AMEXCID, Rosario Green, la propia propulsora de la iniciativa legislativa, expresa que las modificaciones realizadas por Felipe Calderón (véase cuadro 10), en lo concerniente al derecho a voto de los sectores privado, académico y de la sociedad civil, eran oportunas, argumentando lo siguiente:

[L]a Amexcid sale de una ley secundaria para gobernar un principio constitucional que atañe a la Cancillería. Era muy difícil meter en el quehacer y en la toma de decisiones que atañen a la política exterior, a las ONG, las universidades, los legisladores. Quizá en una Amexcid diferente, como sucede con otros países, habría espacio para la sociedad civil y para algunos otros actores, las universidades sobre todo (AMEXCID, 2014: 181).

Cuadro 10. Modificaciones de Felipe Calderón a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo con respecto de los actores tomadores de decisión en el Consejo Consultivo de la AMEXCID, 2010

| LCID (versión inicial) | Observaciones del ejecutivo federal | Argumentos |
|---|--|--|
| <p>Artículo 14. La dirección y administración de la AMEXCID correspondía a:</p> <p>I. El Consejo Consultivo, y II. El Director Ejecutivo.</p> <p>Los cargos en el Consejo Consultivo serían de carácter honorífico.</p> | <p>Artículo 14. La dirección y administración de la AMEXCID ahora sólo correspondería al Director Ejecutivo.</p> | <p>Se eliminará la fracción primera del Artículo 14, en el cual el Consejo Consultivo aparece como corresponsable de la dirección y administración de la AMEXCID. El desempeño del Consejo Consultivo deberá limitarse a contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo y, por lo tanto, no puede tener funciones de dirección y administración de la Agencia.</p> |

| LCID (versión inicial) | Observaciones del ejecutivo federal | Argumentos |
|---|--|--|
| <p>“Artículo 15. El Consejo Consultivo de la AMEXCID será responsable de contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, o su equivalente y de la política pública en esta materia, cuya definición es responsabilidad de la Secretaría.”</p> <p>El Consejo Consultivo estaría integrado por un representante de cada una de las Secretarías de Estado además de las entidades que se mencionan a continuación, quienes tendrían derecho de voz y voto:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Seis Representantes del Poder Legislativo, tres del Senado de la República y tres de la Cámara de Diputados, integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores respectivamente; b) Representantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores; c) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; d) Consejo Nacional para la Cultura y las artes; e) Comisión Nacional de los Derechos Humanos f) Titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; g) Las representaciones de gobiernos municipales que agrupen a un mínimo de 10% de la totalidad de municipios de los Estados Unidos Mexicanos, y h) Representante de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior. | <p>“Artículo 15. El Consejo Consultivo de la AMEXCID se constituye con el propósito de contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, o su equivalente y de la política pública en esta materia, cuya definición es responsabilidad de la Secretaría.”</p> <p>El Consejo Consultivo pasa a estar integrado por un representante de cada una de las Secretarías de Estado además de las entidades que se mencionan a continuación, quienes tendrán derecho de voz y voto:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología b) *Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; c) Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas <p>El Consejo podrá invitar a representantes de los Gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como de los sectores privado, social y académico, quienes participarán con derecho de voz.</p> <p>Los cargos en el Consejo Consultivo serán de carácter honorífico.</p> | <p>Se precisa que “El Consejo Consultivo de la AMEXCID se constituye con el propósito de contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo”</p> <p>Se eliminan como integrantes del Consejo Consultivo a las representaciones del Poder Legislativo, de la Conferencia Nacional de Gobernadores; de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; de los gobiernos municipales; y de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior. Siendo la facultad de dirección de la política exterior exclusiva del Ejecutivo Federal, no es dable al Poder Legislativo establecer un órgano con el propósito de que otras instancias ajenas al propio Poder Ejecutivo, públicas o privadas, incidan en el ejercicio de dicha atribución.</p> <p>Se elimina la referencia a las entidades federativas y municipios, puesto que no participarán en el Consejo Consultivo.</p> |

Fuente: Martínez Meléndez, Ángel. (2015), *La instauración de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en México: Causas e implicaciones. Diagnostico basado en el estudio del sistema internacional y el contexto mexicano (1946-2014)* (Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

*El inciso respectivo al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes se reforma para quedar como *Secretaría de Cultura*. Fuente: Diario Oficial de la Federación (DOF). (17 de diciembre de 2015), Reforma al Artículo 15, inciso r) de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, [consultado el 3/I/2019, disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=12&day=17>].

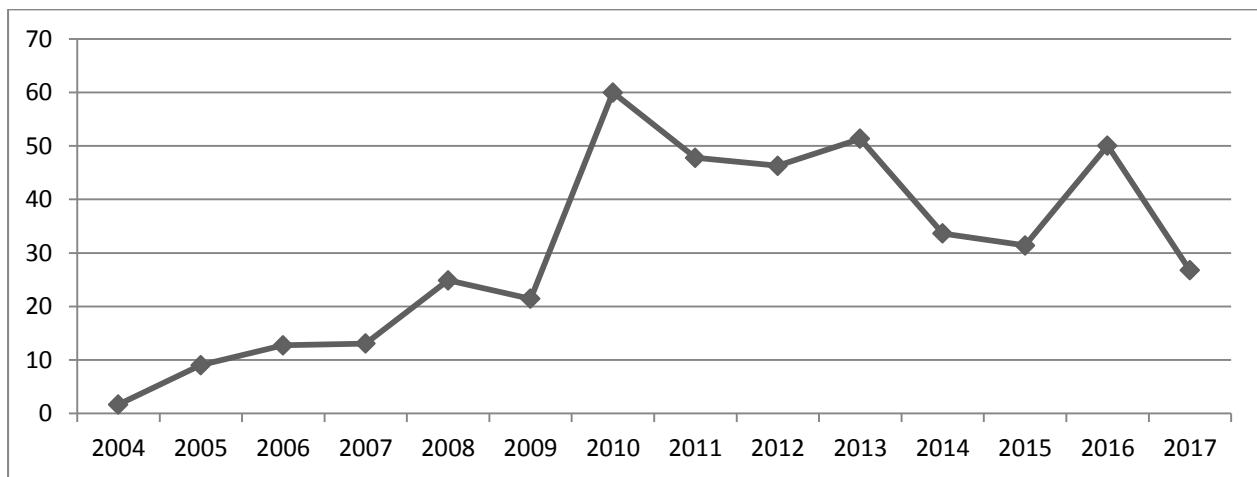
Aunque la agencia mexicana de cooperación internacional ha hecho el esfuerzo por establecer mecanismos de comunicación y diálogo con dichos actores con la finalidad de que no queden excluidos, autores como Granguillhome (2013) subrayan la reticencia de la LCID hacia la participación de la sociedad civil, la academia o el sector privado, particularmente, en los órganos consultivos de la agencia. Lo cual sin duda, constituye un gran reto para el marco de la cooperación internacional en el que se desarrolla la consolidación de políticas públicas para combatir la pobreza, pues como ya se ha visto es relevante no sólo la participación ciudadana en éstas, sino que además es necesario poner en el eje central de la operación de las políticas a las personas, sin dejar de mencionar la inclusión de otros actores de gran relevancia para contribuir con la resolución ante contextos sociales adversos.

Además de los esfuerzos que realiza la SRE por incrementar las perspectivas ciudadanas a la agenda de política exterior mexicana, la importancia de la participación sociedad civil en la CID, reside principalmente en el aumento considerable de AOD que han obtenido las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México durante los últimos años (gráfico 6). Este aumento de financiamiento para el desarrollo a través de las OSC toma auge en el mundo a partir de la década de 1980 (Agg, 2006), mientras que en México los programas sociales brindaban un nuevo enfoque de desarrollo y cooperación, lo cual “favoreció que las agencias de cooperación no gubernamentales empezaran a fortalecer sus actividades de sensibilización de las sociedades en torno a los problemas de la pobreza y del desarrollo” (Mochi y Girardo, 2015: 118).

Cabe registrar que además de la sociedad civil, al poder legislativo también se le limitó la participación en el Consejo Consultivo de la AMEXCID, pues a poco más de tres años que se emitió la Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* que se respalda, entre otros ámbitos, en la Cooperación Internacional para

el Desarrollo; se asienta también el papel de los parlamentos en su párrafo 45: “Reconocemos asimismo que los parlamentos nacionales desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos promulgando la legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas. [...]” (ONU, 2015b: 13).

Gráfico 6. Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) canalizada a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) mexicanas, 2004-2017 (millones de dólares estadounidenses, 2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019), *Creditor Reporting System*, [consultado el 5/1/2019, disponible en: <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1#>].

Asimismo, es pertinente señalar que los parlamentos también juegan un rol fundamental en lo que concierne al cumplimiento de los ODS, pues ofrecen apoyo institucional; tienen la facultad de exigir al gobierno la elaboración o actualización de estrategias nacionales para los ODS; además de revisar los planes y políticas nacionales y proporcionarles concordancia con dichos objetivos (Unión Interparlamentaria, 2016). Esto los sitúa en una posición clave, aunque con una participación inerte dentro del marco legal mexicano.

No es un asunto menor considerar la participación de los miembros del Congreso de México, como actores con voz y voto dentro del Consejo Consultivo de la AMEXCID, por lo menos en lo que respecta a la Cámara de Diputados, pues es responsabilidad de ésta autorizar el Presupuesto de Egresos de la Federación, proyecto anual donde se especifica el destino de los recursos económicos orientados, entre muchos otros ámbitos, al de la cooperación internacional.

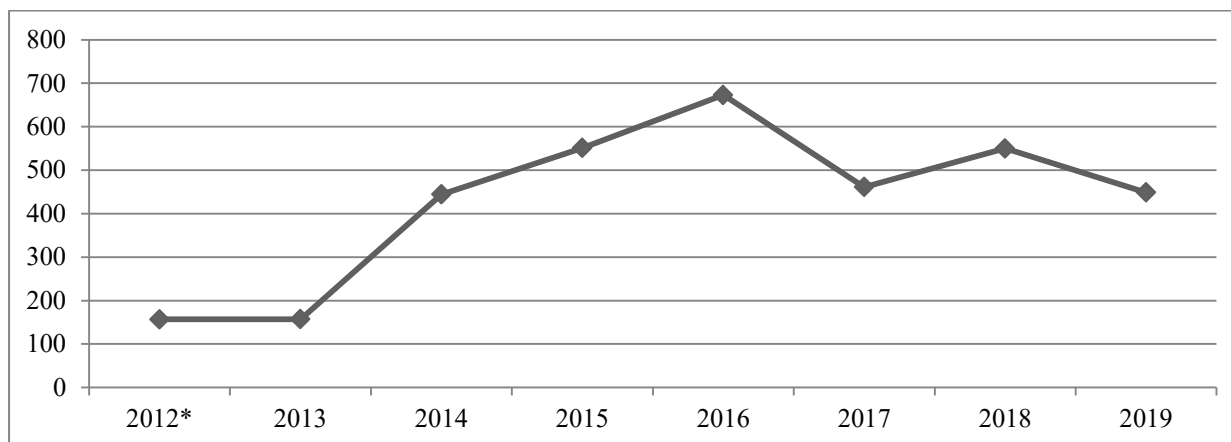
4.2.2. Insumo presupuestario destinado a la cooperación internacional mexicana

Los Artículos 8 y 33 de la LCID establecen que la AMEXCID dispone de los recursos financieros conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación, además de aportaciones financieras y en especie de gobiernos extranjeros, organismos internacionales, así como de gobiernos estatales y municipales (LCID, 2015).

A pesar de los recursos externos que puede recibir el FONCID, es conveniente apreciar con detenimiento el presupuesto federal que se destina a la actividad de cooperación internacional en el caso mexicano, pues no basta sólo con voluntad política si ésta no viene acompañada de recursos económicos suficientes para hacerla viable (Huacuja, 2016).

A pesar de los exitosos esfuerzos por incrementar el presupuesto para cooperación internacional que se presenta en México (gráfico 7), no es posible ver reflejado un trabajo nutrido de cooperación internacional, pues el insumo presupuestario aún sigue siendo escaso comparado con el de las principales agencias homólogas (gráfico 8).

Gráfico 7. Presupuesto federal otorgado a la AMEXCID, 2012-2019 (millones de pesos)

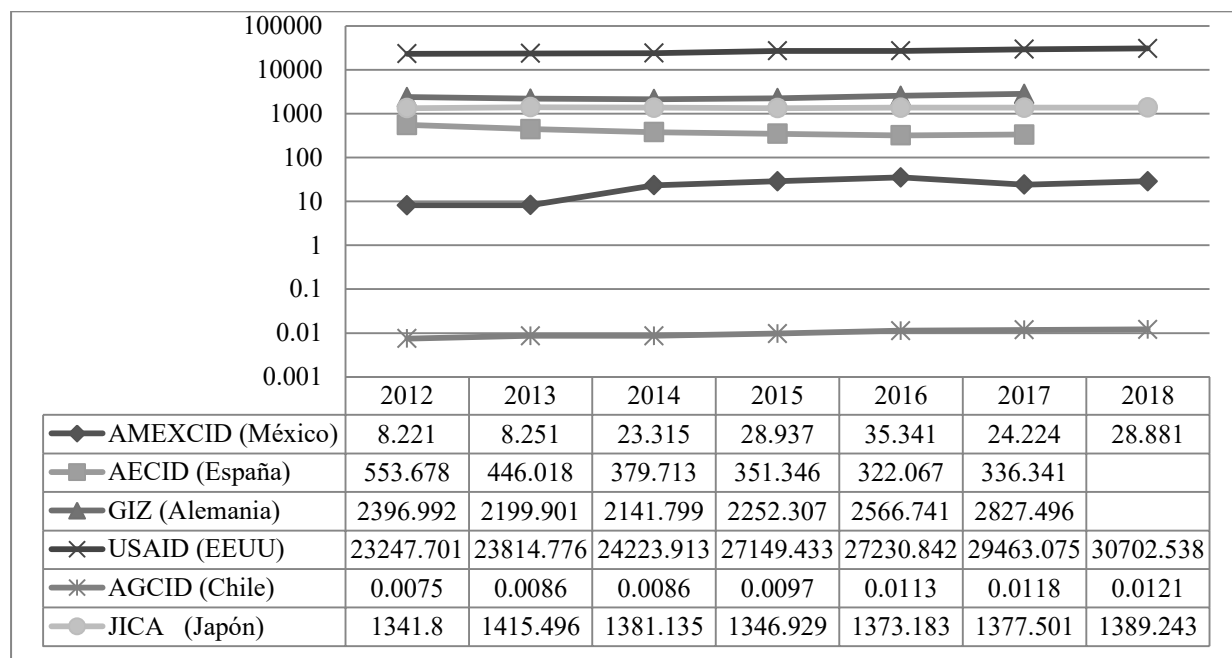


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019), *Paquete Económico y presupuesto*, [consultado el 07/I/2019, disponibles en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto].

*Hasta 2012 todavía se asignaron los recursos federales del Ramo 05 a la CID a través de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica y la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural. A partir de 2013 los recursos se asignan oficialmente a la AMEXCID.

Cabe señalar que algunos de los presupuestos expuestos en el gráfico 8 ya incluyen la suma de aprobaciones presupuestales por parte de otras dependencias de gobierno, cofinanciaciones, donativos o subsidios. Tal es el caso, por ejemplo, de la GIZ en la que su presupuesto de 2017 comprende 85.8% proveniente del Ministro Federal para la Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), en el que ya se encuentran incluida la cofinanciación para las Comisiones del BMZ y presupuesto de iniciativas especiales; el restante 14.2% son ingresos de negocios de beneficio público, micro medidas en el sector de beneficio público y subsidios. Mientras que en el caso de México sólo se señalan aquellos recursos autorizados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, de dónde proviene la mayor parte de los fondos que integran el FONCID.

Gráfico 8. Comparación de recursos presupuestarios anuales otorgados a diferentes agencias de cooperación internacional, 2012-2018 (millones de USD, 2019)



Fuente: Elaboración propia, ver nota al pie.¹²

¹² Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID):

Boletín Oficial del Estado (BOE). (2018), *Resolución de 13 de diciembre de 2018, de la Dirección de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se publican las cuentas anuales del ejercicio 2017 y el informe de auditoría*, [consultado el 8/I/2019, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/12/21/pdfs/BOE-A-2018-17550.pdf>].

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). (2018), *Transparencia y rendición de cuentas*, [consultado el 8/I/2019, disponible en: <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/transparencia>].

Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID):

Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES). (2019), *Presupuestos*, [consultado el 9/I/2019, disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>].

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID):

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019), *Paquete Económico y presupuesto*, [consultado el 07/I/2019, disponibles en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto].

Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ):

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2017), *Corporate Reports*, [consultado el 9/I/2019, disponible en: http://www.giz.de/en/aboutgiz/corporate_reports.html].

Agencia Japonesa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (JICA):

Japan International Cooperation Agency (JICA). (2019), *Annual Reports*, [consultado el 9/I/2019, disponible en: <https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/>].

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID):

Aunque lo anterior no descarte el postulado de que las contribuciones federales a la agencia mexicana son aún insuficientes frente a sus equivalentes en el exterior, pues el presupuesto promedio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), supera el de la AMEXCID, con más de 300 MDD; el de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) es en promedio superior con 2,300 MDD; sin dejar de mencionar la comparación con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que tan sólo en 2018 supera la valuación fiscal frente a la agencia mexicana con casi 31,000 MDD.

En el caso particular de Chile, se le han asignado, a partir de 2012, un promedio de \$10,000 USD para la cooperación internacional, recursos muy por debajo de la media de las demás agencias, incluso mucho menor que en el caso de México. Sin embargo, a pesar de su rol como receptor de cooperación internacional, continua con bajos niveles de desarrollo por lo que requiere de apoyo internacional para superar sus índices de vulnerabilidad que aún afectan al país sudamericano. No obstante, es un socio-oferente de cooperación germinal y cualitativamente más activo en las modalidades de CSS y CT (AGCID, 2019; Ramis, 2018).

Si bien México compartió este mismo escenario chileno ya hace algunas décadas, ha adquirido cada vez mayor compromiso con su papel de oferente de cooperación internacional. México es miembro de la OCDE, pero aún no forma parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) como es el caso de Alemania, Estados Unidos, Japón y España, mismos que cuentan con una garantía,

United States Agency for International Development (USAID). (2016), *Agency financial report*, [consultado el 9/1/2019, disponible en: <https://2012-2017.usaid.gov/results-and-data/progress-data/agency-financial-report>].

United States Agency for International Development (USAID). (2018), *Agency financial report, Fiscal Year 2018*, [consultado el el 9/1/2019, disponible en: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/USAID-FY2018-AFR.pdf>].

dentro de dicho organismo, que comprueba su capacidad para ofrecer un programa de cooperación al desarrollo (OCDE, 2018b).

No obstante, el gobierno mexicano aun esta distante de poder proyectar una imagen de compromiso global en aras de hacer valer la Cooperación Internacional para el Desarrollo como uno de los principios normativos de la política exterior mexicana impresos en el Artículo 89 constitucional, pues diverge tal voluntad política con respecto a los recursos otorgados para tal tarea. Afín al referido razonamiento, María Eugenia Casar (2016), quien fuera la responsable de la Dirección Ejecutiva de la AMEXCID de 2015 a 2017, destaca esta insuficiencia de recursos a la CID a través de la agencia especializada, subrayando, además la imposibilidad de implementar la cooperación con dichos recursos, reduciéndose sólo a poder coordinarla.

Es fundamental señalar que, aunque percibir un mayor presupuesto es trascendental para la agencia mexicana, la atención se tiene que orientar hacia los resultados que la CID pueda generar; más allá de centrarse, de manera aislada, en el volumen de los recursos (Gómez-Galán, 2008).

4.2.3. Compromiso de la CID mexicana orientada al cumplimiento de los ODS

Otra arista dentro de los retos actuales de la CID mexicana que bien vale la pena focalizar especial atención, es aquella que se refiere al alcance de los ODS a través de dicha modalidad, pues la complejidad que implica el cumplimiento de un entramado de ambiciosas metas de una agenda directriz de 193 naciones, sugiere establecer acciones precisas en las que se contemple la cooperación internacional en las políticas locales para alcanzar dichos objetivos (Villanueva, 2015).

La importancia de la CID para el alcance de los ODS radica en que una guía de la naturaleza de la *Agenda 2030*, requiere de financiamiento para poder consumarse. En este sentido, la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), que cambia el paradigma del desarrollo manteniendo y fortaleciendo los compromisos adquiridos en la primera y segunda conferencias internacionales de financiamiento para el desarrollo: Monterrey 2002 y Doha 2008, asienta en su párrafo 58 lo siguiente:

Acogemos favorablemente los esfuerzos constantes por mejorar la calidad, los efectos y la eficacia de la cooperación para el desarrollo y otras iniciativas internacionales en las finanzas públicas, incluida la adhesión a los principios convenidos de eficacia de la cooperación para el desarrollo (ONU, 2015c: 21).

De esta manera se esbozan los mecanismos, políticas y medidas concretas que el párrafo 40 de la *declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* reconoce para lograr los ODS y sus metas (ONU, 2015b).

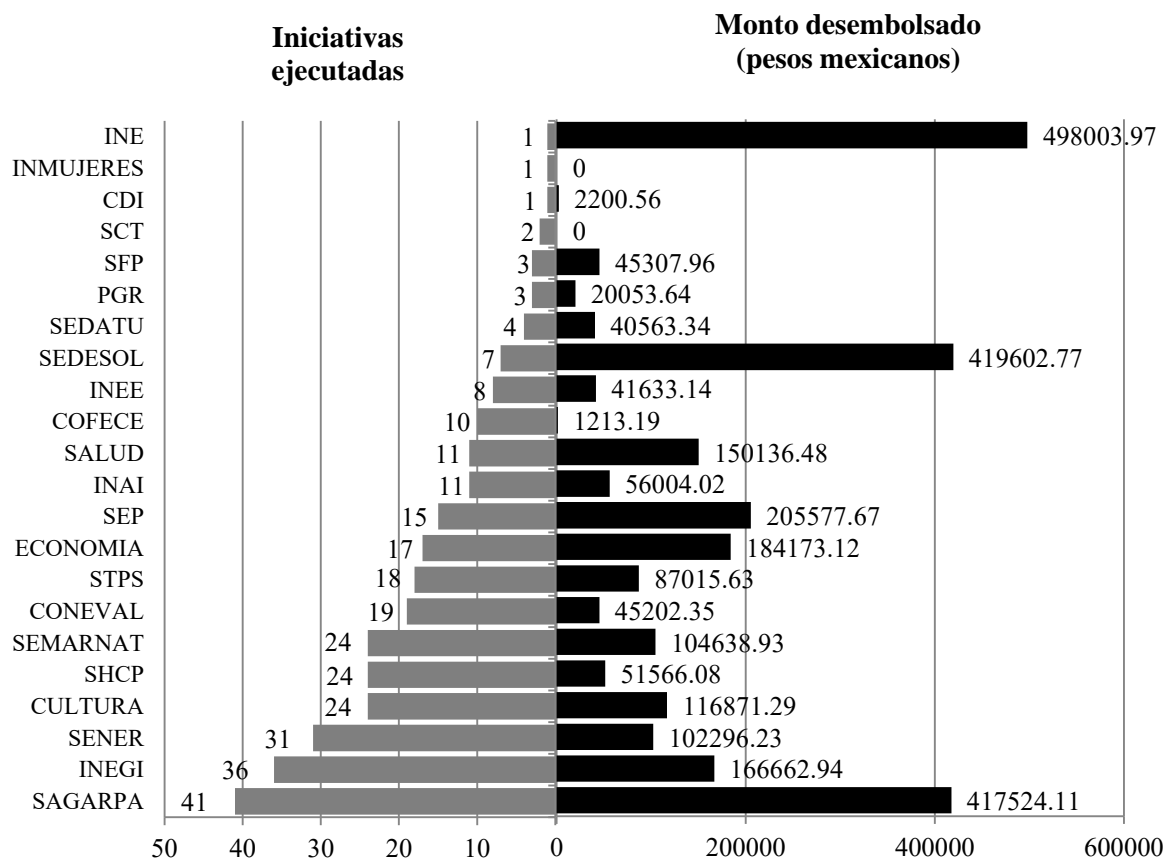
Es por tales motivos que en México, se responsabiliza a la AMEXCID, a través del PROCID, de darle seguimiento de la *Agenda 2030*, además de garantizar coherencia de otros acuerdos y convenios de cooperación, ello de acuerdo con el Artículo 25, fracción IX de LCID (2015). En consecuencia, también se han coordinado las acciones necesarias para el cumplimiento de los ODS a través diversos mecanismos institucionales como el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS); el Grupo de Trabajo para el Seguimiento Legislativo de los ODS, el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, además de órganos de seguimiento e instrumentación en el ámbito subnacional.

Conforme a datos de la propia AMEXCID (2017a), desde 2011 México ha concedido en promedio más de 300 MMD en CID, misma que comprende cooperación técnica, cooperación financiera, becas a estudiantes extranjeros, ayuda humanitaria y contribuciones a organismos internacionales. Si bien el ofrecimiento de cooperación mexicana no refleja directamente los avances en materia de combate a la pobreza, sí es sustancial la participación de México en las dinámicas de cooperación internacional pues no puede quedar excluido como un actor aislado de los intercambios que se generan entre sus homólogos y que contribuyen a la disminución de los índices de rezago en el país.

Es importante señalar que en el ramo de la cooperación técnica se conciben desembolsos realizados por diversas instituciones mexicanas (véase gráfico 9) en donde la AMEXCID tiene una participación parcial; asimismo dentro de esta misma modalidad sólo para el año 2017 se identificaron 311 iniciativas de CID orientadas al cumplimiento de los ODS, de las cuales 52% (161 iniciativas) fueron registradas bajo el esquema de cooperación bilateral, 21% (65 iniciativas) de cooperación multilateral, 16% (50 iniciativas) de cooperación regional y 11% (35 iniciativas) dentro del esquema de cooperación triangular (AMEXCID, 2018a).

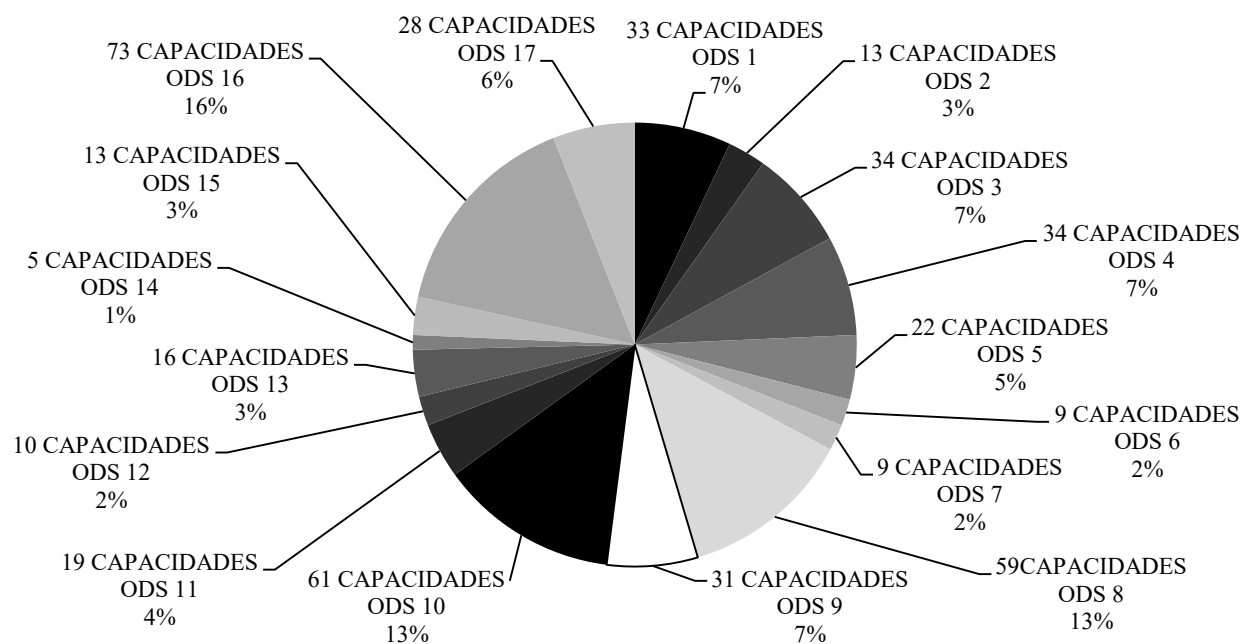
Con la finalidad de incentivar la oferta de CID, la AMEXCID en conjunto con otras instituciones elaboraron el Catálogo de Capacidades Mexicanas, una herramienta para difundir sus mejores prácticas que contribuyen a la consecución de los ODS (Gobierno de la República, 2018; SRE, 2018). Actualmente se registran 194 prácticas empleadas por 46 instituciones mexicanas y 12 organismos internacionales que contemplan los 17 objetivos de la *Agenda 2030* en 18 sectores de la sociedad mexicana.

Gráfico 9. Proyectos de cooperación técnica internacional orientada al cumplimiento de los ODS ejecutados por la Administración Pública Federal (APF) mexicana, 2017



Fuente: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2018a), *Oferta de cooperación técnica en 2017*, [consultado el 10/I/2019, disponible en: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html>].

Gráfico 10. Prácticas del Catálogo de Capacidades Mexicanas y ODS a los que contribuyen (2018)



Fuente: Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE). (2018), *Catálogo de Capacidades Mexicanas*, [consultado el 11/I/2019, disponible en: <https://capacidades.sre.gob.mx/>].

Vale la pena apuntar que México ha tenido un papel activo desde las negociaciones y foros de consulta, pues contribuyó con propuestas prioritarias nacionales, tales como la pobreza multidimensional, inclusión social y económica (AMEXCID, 2016c; Rucks, 2016). A propósito de ello, en México existen diversas iniciativas de CID, acciones y avances (se dan a conocer con detalle los principales en el Anexo 3) que aportan a la consecución de ODS relacionados en dichos temas primordiales, aunque también es preciso subrayar sobre la efectividad que en lo particular tiene la CID para coadyuvar en la reducción de pobreza interna del país.

4.2.4. Efectividad de la cooperación internacional para combatir la pobreza en México

Durante el apartado anterior se observó la responsabilidad que ha adquirido el Estado mexicano para el cumplimiento de los ODS, no sólo en proyectos internos sino además en lo que se refiere a la oferta de CID orientada al alcance de dichos objetivos. Sin embargo, también es pertinente cuestionar la efectividad que sostiene la cooperación internacional para contribuir con el desarrollo meramente interno de México y reducir sus índices de pobreza.

La LCID mexicana en su Artículo primero, establece el hecho de que las acciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo están enfocadas, en parte, a contribuir con el combate a la pobreza como se expresa a continuación:

Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado Mexicano, tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social, [...] (LCID, 2015: Art. 1).

Resulta entonces indispensable revisar hasta qué grado la CID ha sido beneficiosa para combatir de manera efectiva a la pobreza en México, pues de ser ineficaz con las causas prioritarias económicas y sociales enfocadas al desarrollo interno de un país (nacional, estatal y local) donde no se aborden los síntomas de la marginación y la desigualdad a través de políticas, instrumentos y actores diversos; la cooperación al desarrollo estaría considerándose como un fracaso en su cometido de origen (Figuerola, 2014b; Mochi y Girardo, 2015; Gómez-Galán, 2008; Iglesia-Caruncho, 2004).

Es importante remarcar que, aunque la Cooperación Internacional para el Desarrollo juega un papel primordial en el aprovechamiento de fondos y en soporte técnico, es sólo un fragmento de la solución (OCDE, 2016) a una problemática que obedece tanto a prioridades nacionales, como a todo un entramado de diseño institucional y de estrategia de política pública bien definida al interior del país en cuestión. Es entonces que la efectividad de esta no se puede medir de manera aislada, pues los resultados que de ésta emanen dependen también de la efectividad de otros factores como las políticas públicas, por ejemplo. En tal virtud, es posible inferir que los esfuerzos que realiza la CID por combatir la pobreza deben ir acompañados de otras acciones, que dicho sea de paso, deben tener una coordinación nacional, subnacional y local.

Como ya se ha hecho mención, el principal instrumento financiero de la CID es la AOD, sin embargo, existen autores que consideran poco eficiente la AOD y a partir de ello surge el concepto de *Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)*, que de manera consensuada supone un objetivo de acción gubernamental deseable en el que se trata de asegurar que las políticas públicas, no relacionadas con la AOD, sean coherentes con la perspectiva de desarrollo en su diseño, implementación y evaluación (Barry, King y Matthews, 2010; Millán, 2012; Unceta, Millán, Álvarez, Amiano, Gutiérrez, Labaien, Martínez, Sabalza, Villena, Zabala, 2014).

Esta perspectiva parte de la necesidad de rebasar la lógica de la AOD y asumir la responsabilidad de que las políticas domésticas pueden generar por sí mismas un impacto en el desarrollo a través de la promoción de sinergias y la transversalización del desarrollo en todo el accionar gubernamental (Martínez, 2015). Aunque es una visión que se respaldó con la escasa y decreciente cuantía de AOD en los años noventa (Iglesia-Caruncho, 2004; Unceta, y Gutiérrez-Goiria, 2012), ésta ha ido en constante aumento a partir de la promulgación de los ODS en 2015, incluso en México (OCDE, 2019). A pesar de que se señala que las políticas pueden generar un

impacto por sí solas, es sustancial mencionar que, si bien pueden tener efectos por sí mismas, éstas pueden tener mejores resultados si se les fortalece tanto de manera operativa, técnica y financiera desde el exterior. Así las repercusiones obtenidas pueden ser mayores y de mejor calidad.

Si bien puede ser debatible la efectividad de la AOD ante la pobreza y la desigualdad, habría que tener en cuenta que, aunque la AOD es en efecto CID, no toda la CID se reduce a AOD. Además, es importante señalar que la eficacia de la ayuda no reside exclusivamente en el volumen financiero de la cooperación sino en la capacidad que se tenga de movilizar dichos recursos (Gómez-Galán, 2008). Frente a este supuesto se puede efectuar una evaluación más amplia del caso mexicano.

Del mismo modo pareciera también cuestionable y hasta discordante el hecho de cooperar con el exterior cuando se tienen problemas internos de desarrollo que atender y que son de orden prioritario. Sin embargo, la relevancia de participar en dicho ejercicio reside, en primer lugar, en que diversos recursos públicos globales están disponibles sólo si los países solicitantes están dispuestos a contribuir con sus provisiones, tal es el caso por ejemplo del Fondo Latinoamericano de Reservas, como lo señalan Alonso, Glennie y Sumner (2014).

En segundo lugar, pertenecer al sistema de cooperación internacional le permite a México aprovechar las experiencias innovadoras y exitosas, así como compartir las propias como ya se abordó el caso de la cooperación ofrecida por el CONEVAL en el apartado 4.1.3 referente al papel de la participación mexicana en la CID. En este sentido, también existen diversos casos de líneas de acción donde se muestran avances que, siendo participe en actividades de CID, se pueden transmitir a México, a través de sistemas de registro de información, monitoreo y

evaluación, tal es el caso del programa brasileño *Bolsa Familia* el cual el PNUD y Transparencia Mexicana (2016) recomiendan tomarlo como referente para un proceso de evaluación para el caso del programa social *Prospera* ya que ofrece un modelo operativo más eficiente.

De igual manera, también existe el beneficio de adquirir los conocimientos que posibilitan el fortalecimiento del desarrollo interno, esto ofrecido mediante la cooperación técnica de otros países, por ejemplo, Japón a través de su agencia de cooperación internacional lleva a cabo con México el *Proyecto de Fortalecimiento de la Cadena de Suministro del Sector Automotriz* en los estados de Querétaro, Guanajuato y Nuevo León, fortaleciendo así el rol de los gobiernos estatales en el desarrollo de industria automovilística y por ende el desarrollo económico al interior de México (JICA, s.f.).

En relación con lo anterior, las acciones de cooperación internacional han fungido como un complemento de las acciones nacionales. Sin embargo, la articulación de la CID no siempre funcionó de tal forma para México. Haciendo una breve acotación histórica, en la década de los ochenta, el Estado mexicano se encontraba bajo un contexto de bonanza económica lo que llevó a diseñar e instrumentar programas sociales con una amplia base presupuestal fortalecida por créditos externos. Posteriormente, a raíz del ingreso de México a la OCDE, en 1994, los flujos recibidos de la CID aminoraron gradualmente, desequilibrando parcialmente la comodidad financiera de la que gozaba política social mexicana y dejando sin mejoras sustantivas a los sectores menos favorecidos. De alguna manera la CID tenía una repercusión positiva sobre los programas sociales mexicanos, sin embargo, comienzan a surgir nuevos planteamientos sobre la responsabilidad y el grado de participación e involucramiento de las unidades de apoyo beneficiarias. La pobreza ya no podía ser vista sólo desde el punto de vista unidimensional, es

decir, el factor de escasez de recursos económicos no es la única variable determinante de la situación de desventaja (Candia y Delgadillo, 2008).

En la actualidad con una CID articulada de forma institucional y jurídica, se han rectificado nuevas estrategias de operación, evaluación y seguimiento (Gómez-Galán, 2008; PNUD, 2017). Pero es hasta 2013 que se introduce en la estructura operativa de la AMEXCID un área responsable de la planeación y la evaluación, lo cual le da un enfoque de gestión basado en resultados. De este modo, en 2015 se crea el primer ejercicio de evaluación de programas de cooperación, la *Evaluación de Programas de Cooperación Técnica y Científica entre México y Honduras (2011-2015)*, con la finalidad de conocer los resultados y eficacia de la CID, así como la percepción de sus efectos (AMEXCID, 2015).

A partir de esta primera estrategia de evaluación de política de cooperación, junto con otras consideraciones, se han postulado una serie de recomendaciones y acciones factibles para superar la pobreza desde el sistema de cooperación al desarrollo (cuadro 11).

Cuadro 11. Recomendaciones y acciones que contribuyen a la eficacia del sistema de CID para superar la pobreza en México

| Eje articulador | Nivel | Actores | Acciones | Gestión |
|---|--|--|---|---|
| Redistribución fiscal y presupuestaria | -Nacional -Local | -Gobiernos -Parlamento -Sociedad civil | -Colaboración en reforma fiscal y presupuestaria -Apoyo a centros de investigación -Fortalecer el incremento presupuestal para el nivel de educación preparatoria | Fortalecer la estructura de conducción de la cartera de proyectos. Se recomienda fortalecer la estructura de conducción de la cartera de proyectos de cooperación sumando a AMEXCID, presencial o virtualmente. |
| Apoyo directo a la distribución y redistribución de activos | -Nacional -Local -Colectivos de base | -Gobiernos -Sociedad civil | -Apoyo a programas de reforma agraria -Formación y asistencia técnica -Créditos y microcréditos -Vivienda | Integrar una fase de preparación previa a la ejecución de proyectos. Previo a la ejecución de las actividades, es importante que haya comunicación entre expertos y técnicos, a fin de explorar si los perfiles de los expertos son compatibles y si el plan de trabajo es el adecuado. |
| Apoyo al desarrollo social | -Nacional -Local -Colectivos de base | -Gobiernos -Sociedad civil | -Infraestructuras y servicios básicos de agua y saneamiento -Servicios de guarderías, comedores populares. -Acceso a energías alternativas | |
| Proyectos productivos y de generación de empleo | -Local -Colectivos de base | -Municipios -Sociedad civil | -Apoyo a cooperativas; cooperativas de mujeres; empresas de economía social; microempresas; agricultura a pequeña escala | Promover la suspensión o fusión cuando los proyectos lo ameriten. Si en algún momento del ciclo del proyecto, se identifica duplicidad con otro(s) proyecto(s) o cooperante(s), se sugiere valorar la oportuna suspensión o fusión de iniciativas con la debida comunicación a todos los implicados. |
| Sociedad civil organizada | -Colectivos de base | -Sociedad civil | -Apoyo a centros de investigación -Apoyo a organizaciones sociales -Establecer nuevos canales de participación democrática -Abrir espacios de fiscalización de instituciones públicas a la sociedad civil organizada | Asegurar un seguimiento estandarizado. Es necesario que los responsables de la cartera de proyectos cuenten con un documento estandarizado, es importante generalizar el uso de los Informes de Seguimiento de Proyectos e Informe Final de Proyectos de la AMEXCID. |
| Seguridad social | -Nacional -Local -Colectivos de base | -Gobiernos -Sociedad civil | -Atención médica, alimentaria y educativa -Acceso a instituciones de protección social -Construir un sistema de atención a la salud que incluya a los sectores de trabajo informal, trabajo familiar domiciliario, o labores temporales escasamente remuneradas | Contar con una estrategia de comunicación que propicie claridad, |

| Eje articulador | Nivel | Actores | Acciones | Gestión |
|---|--|--|--|---|
| Educación | -Nacional -Local -Colectivos de base | -Gobiernos -Sociedad civil -Iniciativa privada | -Fortalecer el sistema de acreditación de conocimientos empíricos y en instancias ajenas al sistema institucional de capacitación -Responder al constante cambio de las tecnologías aplicadas a la producción -Equilibrar el nivel educativo con los conocimientos y habilidades que demanda el sistema productivo | transparencia y colaboración oportuna. A lo largo del proyecto, es necesario asegurar la transparencia en las decisiones y la claridad en la distribución de funciones, comunicar las razones de la no aprobación de los proyectos, la necesidad de fusión o suspensión de algún proyecto, las áreas temáticas acordadas para próximas programaciones, los criterios de selección y las responsabilidades implicadas en un proyecto de cooperación. Una vez terminado el proyecto, la comunicación y el seguimiento ex-post siguen siendo importantes para el cierre o maduración del mismo. Es recomendable se fomente el uso y aprovechamiento de la tecnología para seguir en contacto entre expertos y técnicos participantes de los proyectos de cooperación técnica y científica |
| Comunidades indígenas y grupos sociales excluidos | -Nacional -Local -Colectivos de base | -Gobiernos -Sociedad civil | -Redoblar esfuerzos de las instituciones y agencias de desarrollo con las comunidades indígenas, mujeres jefas de familia y población pobre de zonas rurales, focalizándolos como un núcleo duro de atención para las políticas sociales -Acceso de las comunidades indígenas al trabajo remunerado, a la seguridad social y a los servicios de salud -Apoyo a las comunidades indígenas alejadas de los centros municipales | |

Fuente: Elaboración propia con datos de las siguientes fuentes de información:

Iglesia-Caruncho, Manuel (coordinador). (2004), *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional*, tercera edición, Madrid, IPADE.

Candia, José Miguel y Delgadillo Ramírez, Diana. (2008), “Desigualdad y pobreza. Elementos para la elaboración de una agenda de cooperación internacional” en Ayala Martínez, Citlali; Sánchez Gutiérrez, Gabriela; Schmukler, Beatriz (coordinadoras), *Construyendo los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México*, Instituto Mora, México, pp. 49-66.

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2015), *Evaluación de los programas de cooperación técnica y científica México-Honduras. 2011-2015*, México, AMEXCID.

Se puede observar en el cuadro 11 que existe una sinergia entre los diferentes actores, niveles de gobierno y recomendaciones que de ser atendidas pueden imprimir un mayor grado de efectividad en la CID para afrontar los diferentes matices que se engloban en el fenómeno multidimensional de la pobreza.

Asimismo, es de notarse que dentro de los ejes se emiten recomendaciones cuyas acciones deberán ser abordadas por entidades mexicanas. Pues parte de la tarea de la cooperación internacional, más allá de los apoyos financieros o técnicos, se acota a fomentar la replicabilidad de las buenas prácticas que tuvieron éxito en casos del exterior, así como dar a conocer las lecciones aprendidas que resultaron de la implementación de dichas recomendaciones, en este sentido ya no es responsabilidad de las entidades internacionales ponerlas en práctica, salvo cuando se establezca en un principio dentro de los términos de dicha cooperación se podrá tener una injerencia directa, sin embargo, sólo de carácter complementario de las políticas públicas internas.

De igual modo, se puede apreciar en el cuadro anterior que las acciones de la CID están encaminadas a fortalecer las actividades ya existentes, es decir, no se dictan nuevas directrices de trabajo. La operatividad de la CID consiste en la configuración, pero sobre todo en el fortalecimiento, de líneas de acción dentro del marco de las políticas públicas. En este entendido, resulta de mayor complejidad la instalación de medidas de cooperación internacional si no se tienen sentadas las bases institucionales al interior del país en cuestión, para ello es necesario tener políticas públicas actualizadas y adecuadas a los contextos particulares, y que sirvan como cimiento para la consolidación y reforzamiento de las estrategias del combate a la pobreza en México.

Si bien la cooperación internacional que recibe el Estado mexicano ya ha estimado conveniente fortalecer ciertas acciones que contribuyen a la reducción de los múltiples factores que generan circunstancias de desigualdad y pobreza (véase Anexo 3), aún quedan desprovistas de este auxilio las principales políticas públicas de desarrollo mexicanas, que bien pudieran servirse de estas experiencias que, aunque aún se encuentran en una etapa incipiente, y han dado resultados, aunque sea mínimos, ante tales condiciones de carencia que se padecen en diferentes regiones del territorio mexicano.

Ante tal contexto, las políticas públicas de combate a la pobreza en México requieren de un reforzamiento que, dado los insuficientes resultados poco perceptibles, precisan de otras líneas de apoyo que tienden a dar una perspectiva en concordancia con las experiencias y buenas prácticas implementadas a nivel internacional. Estas nuevas líneas de fortalecimiento no sustituyen a las políticas públicas, sin embargo, sí brindan otra óptica y en repetidas ocasiones reconfiguran gran parte de las directrices que no están dando los resultados óptimos que serían deseables.

Es posible sostener que la Cooperación Internacional para el Desarrollo es efectiva para combatir la pobreza en tanto se pueda intervenir en las principales políticas públicas que tengan tal propósito y en las que además se contenga un mínimo de los elementos primordiales de una política adecuada (mismos que se abordaron en el capítulo III), pues es necesario tener establecidas bases sólidas para tener mejores resultados, pues la CID nutre a la política pública en la medida que la política pública brinda los elementos necesarios para que la CID pueda actuar, la comunicación entre ambas modalidades debe ser permanentemente bidireccional para lograr promover el desarrollo y combatir a la pobreza de forma favorable.

Frente a lo anteriormente expuesto, Candia y Delgadillo sugieren preguntarse qué líneas de acción y qué sistemas de administración debe seguir la actual arquitectura de la CID: “¿fortalecer las estrategias que potencian la participación de la sociedad civil y los mecanismos horizontales de gestión en la lucha contra la desigualdad y la pobreza?” (2008: 55). Tal cuestionamiento tiene la intención de encauzar adecuadamente la labor de la CID, exhibiendo dos alternativas no necesariamente excluyentes una de la otra. Primero, la relevancia de la participación de la sociedad civil como actor de la cooperación y el desarrollo ya se ha enunciado con especial énfasis en la presente investigación. Luego, los mecanismos horizontales de gestión se refieren al compromiso y participación de los actores involucrados, mismos que también ya ha sido revisados en el capítulo III (véase contenido 3.2.3. Intersectorialidad).

A pesar del cuestionamiento conveniente de Candia y Delgadillo, habría que revisar aspectos poco convencionales que, de dejar desapercibidos, podrían irse diluyendo en la construcción de nuevas perspectivas de la CID frente a las políticas de desarrollo. Para ello en el siguiente apartado se considerará un marco propositivo de política pública articulada a la CID.

4.3. Cooperación Internacional para el Desarrollo: marco propositivo para la eficacia de la política pública de combate a la pobreza en México

Aunque en el apartado 3.2 (Análisis de aciertos y errores de las políticas públicas y programas sociales para combatir la pobreza en México) se enumeraron aspectos relevantes a considerar para una política pública sana, el presente apartado tiene la finalidad de ofrecer un modelo de propuestas que contribuyan a enriquecer la efectividad de las actuales políticas públicas de desarrollo en México, basadas en la perspectiva de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, a fin de hacer frente a una problemática multifacética que concierne a la comunidad internacional en general y a México en particular.

Si bien no existe una política pública de desarrollo que resuelva de manera integral un problema tan complejo como lo es la pobreza, sí existen diversas estrategias que optimizan sus expectativas. Tampoco es posible proveer soluciones sólo con la participación del gobierno, menos aún, se puede prescindir de su colaboración o la de algún otro actor involucrado en la dinámica de desarrollo al interior de un país.

En este sentido la política pública de dimensiones transversales, como bien pudiera pretender ser la política social mexicana, debe responder a una estrategia definida de desarrollo (Mochi y Girardo, 2015) que desde el gobierno se implemente en sus tres niveles, nutriéndola con mecanismos novedosos; alianzas globales y locales; y la incidencia interna de los objetivos y metas que se establezcan en el acontecer internacional, para que de esta manera se pueda afianzar como una auténtica política pública de cooperación.

4.3.1. Apropiación de la Agenda Global de Desarrollo como objetivo nacional

El Estado mexicano cuenta con distintos instrumentos de ordenamiento nacional para fomentar el desarrollo interno (véase apartado 3.1. Instrumentos nacionales de planificación, implementación y evaluación de la política social de desarrollo en México); a pesar de ello, aunque existen avances, hace falta un mayor compromiso por apropiarse en éstos las agendas internacionales para el desarrollo, tal es el caso de la *Agenda 2030*, a fin de que se conformen como un objetivo nacional con tal enfoque (CEPAL, 2016). Además, es preciso mencionar la discontinuidad que presentan dichos mecanismos, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo se ha venido renovando cada seis años descartando los aciertos, o en su defecto, no mejorando las deficiencias que tuvo el sexenio anterior.

En este sentido, sería conveniente e incluso estimulante para las políticas públicas sociales de desarrollo en México, que existiese una directriz nacional dictada por la propia *Agenda Global de Desarrollo*, sin importar las discrepancias entre los proyectos políticos antagonistas, tanto en transición de gobierno como entre sus tres diferentes niveles. Más allá de tener un plan sexenal de desarrollo, actual no se cuenta con una agenda a nivel nacional que trascienda esas barreras de temporalidad en relación con el cambio de gobierno, que muchas veces implica, cambios de corrientes ideológicas y políticas en las posiciones de poder y de toma de decisiones, que trae como consecuencia un reinicio en los principales planes de acción para combatir la pobreza. Por tales motivos es que es necesario, adoptar agendas que rompen con esa barrera independientemente del gobierno en turno.

Para el cumplimiento de dicha tarea, se ha de reconocer que en años recientes se han realizado esfuerzos relevantes en cuanto al diseño institucional y jurídico. Actualmente existe, entre otros mecanismos institucionales (véase contenido 4.2.3. Compromiso de la CID mexicana orientada al cumplimiento de los ODS), el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que coordina las estrategias, las políticas, los programas y las acciones para el cumplimiento de la Agenda Internacional de Desarrollo (DOF, 26 de abril de 2017). Asimismo, se cuenta también con un sustento jurídico, la reforma a la Ley de Planeación se propuso con la finalidad de incluir los conceptos de sostenibilidad en la planeación nacional (DOF, 16 de febrero de 2018). Téngase en cuenta que esta reforma fortaleció la visión a largo plazo del PND, pues se consideran proyecciones a largo plazo (veinte años) y con ello se reconoce la transexenalidad del enfoque de la *Agenda 2030* antes mencionada. Es a partir de la administración de Enrique Peña Nieto (2018-2024) que este mecanismo puede ser empleado en la formulación de los planes nacionales de desarrollo futuros.

No obstante, aún es posible consolidar mayor compromiso, pues la Ley General de Desarrollo Social está pasando desapercibida y también es apta de contribuir en gran medida con tal cometido; cabe referir que ésta, en su Artículo 11, fracción V, hace referencia a “[p]romover desarrollo sostenible y sustentable en el ejercicio de los derechos sociales” (LGDS, 2018: Art. 11, fracción V). Sin embargo, el tema de desarrollo sostenible sólo se reduce a ello, presentando incluso hasta un caso de ambigüedad pragmática con los conceptos *sostenible* y *sustentable*; además de dejar totalmente de lado la trascendencia que tiene la *Agenda 2030* en el diseño de las políticas públicas de desarrollo.

El principal reto para la prosperidad de la apropiación de la *Agenda Global de Desarrollo* como objetivo nacional, emana de la escasa visibilidad que se tiene aún hacia las políticas públicas estelares dispuestas por el gobierno, pues todavía se manifiesta cierto grado de desentendimiento que tienen éstas con los objetivos y metas del actual pacto internacional de desarrollo. Además, lo sustancial no es sólo adoptar éstas agendas sino además ponerlas en práctica mediante los mecanismos internacionales apropiados con la finalidad de que den certeza se combata a fenómenos sociales tales como la pobreza de una forma efectiva.

4.3.2. Adecuación al nuevo modelo de desarrollo

El mundo se encuentra en constante cambio y con él los modelos y mecánicas de desarrollo también se renuevan. Actualmente tienen cabida actores que hace veinte años eran inconcebibles en la dinámica internacional de cooperación, tal es el caso de la sociedad civil principalmente; el sector privado; la comunidad académica y científica; los organismos no gubernamentales, fondos y agencias de cooperación; e inclusive los partidos políticos y parlamentos ya son considerados actores involucrados para promover el desarrollo de cualquier país. México no está exento de

adoptar este nuevo modelo de desarrollo a través de sus principales políticas públicas en la materia. Parte de que la CID sea eficaz en el combate a la pobreza radica en que se incluya a los más actores posibles que estén involucrados en hacer frente a la marginación de la población de la cual son parte.

No se puede omitir el señalamiento de la evolución del concepto de desarrollo que migra desde un planteamiento meramente económico hacia un enfoque que trasciende a lo ambiental e incluye la evolución de variables económicas y sociales (Fundación Dom Cabral y Prefeitura de Belo Horizonte, 2014; CEPAL, 2016). El desarrollo sostenible contempla éstas tres vertientes en un consenso internacional en torno a un nuevo modelo de desarrollo.

Este nuevo paradigma global de desarrollo constituye expectativas más simétricas respecto a sus diferentes flancos, contrarrestando un modelo ya rebasado por el cambio de época, pero aún persistente a permanecer como el estilo dominante. Con ello también resulta necesario adoptar esta nueva perspectiva en la política pública de desarrollo al interior de México.

Por supuesto es la *Agenda 2030* el actual estandarte mundial que despliega este nuevo rumbo de desarrollo, aunque no el primero, pues dicha agenda es producto de *la década normativa de las Naciones Unidas*, la cual constó de distintas conferencias internacionales por consolidar una estrategia integral de desarrollo que incluyera las dimensiones ambiental, económica y social. Dicha agenda fijada por los múltiples foros desembocó en la *Declaración del Milenio*, la que fue desplazada por la presente agenda de desarrollo.

La CEPAL (2016) apunta que la eficacia de las políticas públicas está ligada en mayormente a la calidad de la implementación que a su diseño. Al respecto es conveniente mejorar los mecanismos de implementación que obedezcan a un objetivo de Estado y no a un gobierno

temporal, y que además estén sujetas a la contribución del estilo de desarrollo sostenible. El cuadro 12 muestra una comparación de las políticas internas que sostiene el actual modelo de desarrollo con aquellas que podrían contribuir con el modelo de desarrollo sostenible.

Cuadro 12. Comparativa de los estilos de desarrollo: tendencias estructurales, políticas y mecanismo institucionales

| Estilos de desarrollo | Estilos de desarrollo actual | Estilo de desarrollo sostenible |
|--|---|---|
| Bienes públicos globales: estabilidad del crecimiento y cuidado del medio ambiente | <p>Gobernanza incapaz de proveer bienes públicos globales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de la regulación ante los movimientos especulativos de capital y los ciclos de liquidez. • Debilidad del sistema multilateral de comercio: reglas definidas en negociaciones bilaterales entre pocos grandes actores (multilateralismo de élite). • Debilidad de las reglas sobre inversión extranjera directa en países en desarrollo | <p>Gobernanza para la provisión de bienes públicos globales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nueva arquitectura financiera internacional. • Coordinación macroeconómica. • Multilateralismo y reglas de comercio con criterios ambientales, inclusión y desarrollo basados en la universalización del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. • Propiedad intelectual favorable a la transferencia tecnológica a países en desarrollo. • Apoyo a procesos de cambio estructural progresivo en economías en desarrollo. • Ayuda financiera para el desarrollo. • Integración productiva entre las economías en desarrollo. |
| Políticas internas de desarrollo | <p>Debilitamiento de las políticas internas de desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Débil o ausente política industrial y tecnológica. • Macroeconomía dominada por la balanza de pagos. • Ausencia de control de los movimientos de capital. • Debilidad de las políticas distributivas o dificultad para sostenerlas. • Fiscalidad no progresiva y favorable al elevado consumo energético. | <p>Fortalecimiento de las políticas internas de desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortaleza del sistema nacional de innovación y de la política industrial. • Construcción de capacidades. • Macroeconomía para el desarrollo: el corto plazo no domina sobre el largo plazo. • Políticas sociales y ambientales. |
| Desempeño | <p>Impactos negativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrios comerciales y restricción externa. • Crisis cambiarias y financieras. | <p>Impactos positivos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equilibrio externo y estabilidad cambiaria. • Cambio estructural progresivo. |

| Estilos de desarrollo | Estilos de desarrollo actual | Estilo de desarrollo sostenible |
|-----------------------|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Persistencia de la desigualdad. • Conflictividad e intensidad de los flujos migratorios. • Debilidad de la provisión de servicios públicos. • Desigualdad multidimensional. • Inseguridad, segregación y contaminación en megaciudades. | <ul style="list-style-type: none"> • Gran impulso ambiental • Empleos de calidad. • Universalismo e igualdad multidimensional. • Patrones urbanos más limpios e inclusivos. • Modernidad en la producción y el cuidado ambiental en consonancia con la modernidad en los patrones de consumo. |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016), *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago.

Para lograr que las políticas públicas de México sean favorables de acuerdo con desarrollo sostenible y generen el impacto que sería deseable, es necesario, además de atender las propuestas de esta nueva modalidad, tender una red de alianzas globales y locales.

4.3.3. Generación y continuidad de alianzas globales y locales

Como ya se ha hecho mención, se reconoce que cada país es el responsable de su propio desarrollo, pero también se reconoce que es requisito indispensable para el éxito de las políticas nacionales, realizar un trabajo en red.

En concordancia con ello, la OCDE señala que “las evidencias apuntan a una evolución esperanzadora hacia alianzas más incluyentes en la mayoría de los países, lo que se manifiesta en una disposición clara al compromiso de todas las partes” (2016: 22). Prado (2014) añade la idea de que, a través del sistema de CID mediante sus acciones cooperativas, se procura reforzar los lazos y las alianzas que se crean entre los participantes.

En el caso de México, de acuerdo con el *Informe Nacional Voluntario para el foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible, 2018*, se cuenta con diversas alianzas al interior del país entre las que destacan la Alianza por México, la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030 en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), y la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, la cual se instaló bajo la coordinación de la UNAM. Mientras que en el ámbito internacional, es miembro de diversas alianzas como la red *Partners of Review*; *Partnering for Green Growth and the Global Goals 2030*; la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo; la Alianza Global para Poner Fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes y la *NDC partnership*.

Aunque México ya cuenta con una red de alianzas tanto globales como locales, es oportuno seguir generando nuevos pactos, al mismo tiempo que se debe mantener la continuidad con las entidades ya existentes, pues la finalidad es que no se debilite su colaboración entre éstas. Sin embargo, no basta con tener consolidada una ampliada red de lazos si éstos no conllevan a la consecución de las metas para el desarrollo (Castellanos, 2017). Por ejemplo, brindar una serie de responsabilidades compartidas entre los diferentes actores estratégicos, como se muestra en el cuadro 13, contribuye a fortalecer el sistema de coalición y por ende se nutre el compromiso con las acciones dentro del marco de desarrollo.

Por tales motivos dichas alianzas deben tener repercusión en el desarrollo local, a través de la efectividad tanto la política pública como otras líneas de acción alternas. Una red de alianzas estratégicas dota de un margen de acción más amplio a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, pues sin éstas la aplicación de mecanismos de colaboración se ve limitada y poco promovida, teniendo efectos no tan destacables para abatir las desigualdades desde diversos frentes.

Cuadro 13. Tareas designadas para un trabajo en red dentro del marco de la CID en México

| Actores locales | | | | | Actores globales | | Tareas designadas |
|-----------------|----------|----------------|----------------|----------------------------------|--|---|---|
| Gobierno | Academia | Sociedad civil | Sector privado | Parlamentos y partidos políticos | Agencias internacionales de desarrollo | Organizaciones y países socios de cooperación | |
| • | | | | • | • | | Colocar la CID como una parte sustancial de su agenda política, económica, social y cultural. |
| • | | | | | | | Construir la base para la mejor coordinación de acciones al interior de las distintas entidades de la administración pública relacionadas a la cooperación. |
| • | | • | | • | | • | Cimentar los pilares institucionales de intercomunicación. |
| • | | | | | • | • | Buscar la fórmula de acuerdo a sus capacidades para la administración y gestión de la cooperación internacional. |
| • | | • | | | | | Fomentar bases para la mayor transparencia y la participación de la sociedad civil en el seguimiento y evaluación de los proyectos de la cooperación. |
| • | • | • | | • | | | Generar esfuerzos permanentes y profundos de investigación sobre los temas de cooperación, en su nivel teórico pero, en particular, en su acción práctica. |
| • | • | | | | | • | Ampliar la formación de especialistas en las diferentes áreas de cooperación. |
| • | • | • | • | • | • | | Participar en forma activa en el diseño y ejecución de las acciones de cooperación internacional. |
| • | • | | | | • | • | Extender su red de intercambio con otros centros de investigación y educativos en la materia a nivel nacional, regional e internacional. |

| Actores locales | | | | | Actores globales | | Tareas designadas |
|-----------------|----------|----------------|----------------|----------------------------------|--|---|---|
| Gobierno | Academia | Sociedad civil | Sector privado | Parlamentos y partidos políticos | Agencias internacionales de desarrollo | Organizaciones y países socios de cooperación | |
| | • | • | • | | • | | Participar junto con organizaciones civiles en la búsqueda de nichos alternativos para la cooperación internacional. |
| | | • | | | • | • | Mayor responsabilidad social de las ONG y organizaciones sociales dentro de la cooperación. |
| • | | • | | • | | • | Fomentar mayor sensibilidad en la generación de acciones de la cooperación internacional, así como de su importancia. |
| • | | • | | | • | | Impulsar la mayor transparencia de la cooperación y participación activa en el seguimiento y evaluación de proyectos. |
| • | | • | | | • | • | Ampliar las redes de contacto a nivel nacional e internacional para el diseño y ejecución de proyectos alternativos de cooperación. |
| • | | • | • | | | | Promover el diálogo público-privado |
| • | | | | • | • | • | Usar marcos de resultados liderados por los países |
| • | | • | | • | • | | Contribuir con información transparente y disponible públicamente sobre cooperación internacional |
| • | | | | • | | | Incluir CID en presupuestos sujetos al parlamento |

Fuentes: Elaboración propia con datos de las siguientes fuentes de información:

Uscanga, Carlos. (2003), “Cooperación internacional para el desarrollo: retos para México” en *XI Congreso Internacional de ALADAA*, México, D.F.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016), *Making Development Co-operation More Effective. 2016 Progress report*, Paris, OCDE/PNUD.

4.3.4. Injerencia de la CID a nivel local

Tomando la definición conceptual de Cooperación Internacional para el Desarrollo Local (CIDL) que ofrece la AMEXCID y el PNUD, se concibe a ésta como “el conjunto de actuaciones de intercambio y colaboración entre uno o más actores del sistema internacional para promover, desencadenar, fortalecer, o simplemente acompañar, procesos e iniciativas para el desarrollo territorial” (2017: 30).

Por su parte, la Fundación Dom Cabral y Prefeitura de Belo Horizonte (2014) añade a la conceptualización que la CIDL puede ser abordada desde dos tipos de cooperación contemporánea: 1) la modalidad de multiactores, en la cual se encuentra contemplado, entre otros, a los actores locales, y 2) la óptica multinivel que promueve el trabajo cooperativo en los tres niveles de gobierno, incluyendo el local.

Dicho lo anterior, es natural que ante un nuevo contexto *glocal* de interacciones que cambian la perspectiva de la realidad tradicional de la CID, resuene cada vez con mayor frecuencia la participación de los actores locales en la dinámica internacional, principalmente de los gobiernos como el ente más cercano a los intereses ciudadanos (Ponce, 2008; Fernández y del Huerto, 2016).

Inclusive la responsabilidad que recae sobre éstos, acompañada de la necesidad de reforzar sus estrategias de incidencia, los ha orillado a consolidar su propio esquema de cooperación: redes exclusivas con sus partes homólogas del exterior; relaciones diplomáticas con sus equivalentes en otros Estados; asociaciones y alianzas entre gobiernos locales o ciudades; o recepción de cooperación multilateral como meros actores de la CID (AMEXCID-PNUD, 2017).

Siendo entonces la cooperación internacional al desarrollo un instrumento que permea en los niveles primarios de la sociedad, los actores más cercanos a los padecimientos de la ciudadanía se sirven de ello para posicionarse como unidades con funciones para concurrir en la conformación de las políticas de desarrollo. Irrevocablemente los bienes públicos externos de carácter solidario tienen como objetivo generar un impacto positivo y directo sobre el bienestar de las personas que conforman la base de una sociedad civil desasistida.

Existen diversos proyectos de colaboración en los que se recibe apoyo del exterior para fomentar el desarrollo y disminuir las inequidades a nivel local, si bien ya así resulta complejo ejecutar acciones internacionales a casos nacionales, hablar de particularidades en el terreno de lo local pareciera una tarea extenuante. Sin embargo, parte de la tarea de las políticas públicas sociales en México es contemplar un sustento de estudios y evaluaciones que la hagan más adecuada en cuanto a las diferencias de su operatividad dependiendo de la región o la localidad. Es por ello que tenerla en consideración como una intermediaria entre lo internacional y lo local resulta ya no factible, sino necesario.

4.3.5. Prácticas de Gobierno Abierto

En concordancia con el emergente actuar de los actores locales y el impacto que tiene la CID a nivel territorial, y puesto que los gobiernos son los principales proveedores de políticas de desarrollo, vale la pena rescatar un requerimiento *sine qua non* para su buen funcionamiento. Las prácticas de gobierno abierto, aunque son requeridas en sus tres niveles, suelen tener mejor presencia en los gobiernos locales, dada su proximidad con los problemas inmediatos de la comunidad.

El gobierno abierto se define para México de la siguiente manera:

[I]s a new model of governance that seeks to transform the relationship between government and society to strengthen democracy. It is creating an environment that positions the government as a platform of innovation. Open government is based on a culture of transparency, collaboration, participation and accountability that allows the creation of new ventures and the generation of solutions to public challenges surrounding the development of the country (OCDE, 2017: 29).

En este sentido, la cooperación al desarrollo también es considerada dentro de los presupuestos públicos de los gobiernos, por lo tanto, debe estar sujeta a las modalidades de transparencia y rendición de cuentas dentro del marco de las prácticas de gobierno abierto (OCDE, 2016). Además, con la participación y la colaboración que surge de la intersección entre la sociedad y el gobierno, se fomenta la intervención activa dentro del desarrollo de políticas públicas. Hoy en día se cuenta con variados recursos de transparencia, pero con pocos mecanismos y espacios de inclusión de la participación por parte de los diferentes sectores de la sociedad.

Bazaga (2017) añade el elemento de la generación de valor originado por las prácticas de gobierno abierto. Es decir, en un gobierno que aumenta la transparencia se construye confianza de la comunidad política (*trust of citizens*) a la cual se está sirviendo. En consecuencia, la transparencia (*open documents and data*) recae en una acción unilateral de gobierno. A pesar de ello, no se debe descartar la facultad que sostiene la ciudadanía de ejercer presión y exigir más y mejores condiciones de transparencia y rendición de cuentas, o dicho de otra manera, no puede haber *open data* sin *open action* (véase contenido 3.2.1. Participación ciudadana).

Actualmente, México adolece de una escasa motivación de la ciudadanía por incluirse dentro de mecanismos participativos de transparencia y rendición de cuentas debido a la desconfianza que se tiene hacia los gobiernos. Es una labor compleja, pero exigir más y mejor información pública

contribuye al fortalecimiento de una gobernanza sana que a su vez beneficia la participación y el involucramiento en temas públicos y en desarrollo de políticas públicas.

Habría que trabajar en la adaptación de estos mecanismos de gestión que ya existen, aunque insuficientes; además de ajustarlos de acuerdo con una realidad contextualizada al tiempo y territorio de cada caso en particular. Es decir, no serán las mismas necesidades ni intereses los de un municipio rural que el de uno urbano, así como tampoco será equivalente la captación de cooperación para su respectivo desarrollo.

CONCLUSIONES

El objetivo general que se planteó para la presente tesis fue analizar la funcionalidad tanto de las políticas públicas sociales mexicanas, como de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y cómo esta última puede ser una aliada para combatir la pobreza en México; se adoptó un método reflexivo y explicativo que diera sentido tanto al contexto nacional como al internacional.

En función de ello, se diseñaron cuatro principales objetivos de manera particular con la finalidad de satisfacer dicho objetivo general, éstos están conformados en cada una de las cuatro etapas en las que se divide el presente trabajo de investigación. En el primero se refirió a realizar una revisión teórico-conceptual general que permitió entender de una manera más clara y simple la dinámica actual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En virtud de lo anterior, fue sustancial partir por diferenciar el concepto de *Cooperación Internacional para el Desarrollo* de otros conceptos similares. A pesar de la complejidad de limitar conceptualmente el término, se concibe claramente que la CID tiene la finalidad acotada a promover el desarrollo, mientras que la cooperación internacional atiende motivos de manera general. También quedó asentado el hecho de que la CID no sólo se reduce a apoyo financiero (AOD), sin embargo, la AOD siempre estará entendida dentro del marco de la CID.

Asimismo, se diferenciaron conceptos tales como *pobreza*, dado que existen diferentes tipos de pobreza y para intereses del presente trabajo se utilizó la concepción, no de vulnerabilidad de recursos económicos, sino más bien por carencias sociales, esto, en primer lugar, para darle un enfoque multidimensional dado que en actualidad ya no se puede concebir dicho fenómeno sólo de manera unidimensional, y en segundo lugar, este enfoque se adapta adecuadamente a agendas multifacéticas de desarrollo, tal es el caso de la *Agenda de Desarrollo Sostenible 2030*. Por otro

lado, también se abordaron las variaciones del desarrollo: económico, humano, social, participativo y sostenible, esto porque se consideró de vital importancia no adoptar de manera genérica el término. Cabe destacar que se confiere de manera prioritaria al desarrollo sostenible puesto que 1) se considera más integral al comprender los sectores, social, económico y medioambiental; y 2) es el tipo de desarrollo que interesa a la agenda global que se utiliza como referencia en repetidas ocasiones.

De la misma manera se desarrolló el marco teórico a partir de dos enfoques que se entienden como complementarios y por ende de gran relevancia. Primeramente, el enfoque de la Cooperación Internacional por parte de la teoría de la interdependencia de Robert Keohane; y posteriormente, la teoría del desarrollo endógeno de Antonio Vázquez Barquero. Esto con la finalidad de darle ambas perspectivas que cada enfoque teórico aporta al tema del desarrollo, ya sea internacional o nacional.

Fue importante no sólo contener una sola teoría pues la CID se comprende dentro de la dinámica internacional mientras que temas como la pobreza se aterrizan en el plano de lo nacional, al respecto diversos autores (Figueroa, 2014b; Mochi y Girardo, 2015; Gómez-Galán, 2008; Iglesia-Caruncho, 2004) coinciden en que la CID no tendría sentido sino abona a los resultados internos de un país, ello a través de sus respectivas políticas públicas de desarrollo.

Para Robert Keohane (1998) en un sistema de interdependencia que crea cooperación no hay cabida para las asimetrías, a diferencia de la política internacional tradicional, es una característica *sine qua non* que exista equilibrio, pues se considera un mundo de *suma cero* (dónde las ganancias de una parte no significan pérdidas para la otra). No es sencillo adoptar una política de interdependencia sin dejar de considerar intereses internos como lo plantearía en su

momento la escuela del realismo político, sin embargo, sí sugiere que cuando prevalece la interdependencia se involucran estrechamente políticas internas y externas, lo cual no contradice totalmente a los realistas políticos, sino más bien configura la interacción y conflictos de política exterior en la que se adquieren nuevas conductas.

En complemento a ello, para ubicar estas nuevas formas de interacción entre actores de diversos países, surgen nuevos términos, tal es el caso por ejemplo de *aldea global* o *glocal* (combinación entre global y local), que incorporan aspectos internacionales a la dimensión nacional. Por ello fue importante adoptar una perspectiva orientada al desarrollo nacional, para tal caso se tomó como referencia a Antonio Vázquez Barquero, quien junto con la escuela del pensamiento de desarrollo local coinciden en que el desarrollo endógeno establece parte de la responsabilidad de los actores locales ante los retos internacionales, además de facilitar la definición de políticas que se ejecutan a nivel interno, ello a través de las oportunidades presentadas por un mundo globalizado. (Vázquez, 2007).

En este sentido, ante un fenómeno que adquiere trascendencia en todo el planeta, es necesario abordarlo también desde la perspectiva interna pues las directrices que marcan los desafíos internacionales, las nuevas formas de interacción entre actores mundiales y las agendas globales de desarrollo no pueden ser ejecutadas e implementadas sino a través de los mecanismos nacionales, por lo tanto las teorías que dan sustento a la presente tesis no se contraponen cuando el desarrollo social y la superación marginal coinciden en el curso para la contribución de una solución.

En una segunda etapa, el objetivo específico se ocupó de profundizar en el conocimiento del contexto histórico tanto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, como de

la agenda global de desarrollo (a partir de los ODM), así como antecedentes de las más recientes y principales políticas de desarrollo en México. Con ello se procuró conocer más afondo sobre las diferentes estrategias nacionales e internacionales que tienen el objetivo común de reducir los índices de pobreza. De la misma manera, el capítulo II permitió conocer de qué manera se consolidó el sistema de CID en México y de qué manera ha evolucionado en favor de promover el desarrollo interno.

A pesar de sus rezagos, la *Agenda de Desarrollo del Milenio* tuvo resultados notables en la reducción de la pobreza a nivel mundial, lo que habilitó dar continuidad con una agenda similar, pero de mayores magnitudes, la *Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible* contempla ya los tres pilares fundamentales del desarrollo sostenible. Era necesaria una actualización más integral para poder cumplir con los rezagos pendientes hasta el año 2015, además se plantean nuevos desafíos que aquejan a la sociedad internacional, éstos que van desde el crecimiento económico, la sostenibilidad medioambiental y la inclusión social.

Conocer los logros, pero sobre todo los rezagos (caso sólo de los ODM pues aún no se podría evaluar en su totalidad los resultados de los ODS hasta el año 2030) de las agendas globales de desarrollo sugiere adecuar las políticas públicas nacionales con base a los resultados obtenidos en los diferentes informes evaluaciones y reportes de cumplimiento de éstas, pues dichas directrices son sólo proposiciones que cada Estado tiene la voluntad de implementarlas en sus líneas de acción internas. Con ello surge una primera característica de consideración primaria en las principales políticas públicas recientes de combate a la pobreza en México, la presencia que deben tener las agendas internacionales de desarrollo y sus respectivos objetivos frente a la definición de estrategias y acciones nacionales. Al respecto es también necesario romper con las formas tradicionales que adoptan las fases de consolidación de la política social en México, ello

exige abordar los enfoques que brinda la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* a través de los instrumentos que se sugieren para su consolidación tales como la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La revisión histórica de la CID en México demostró entre otras cosas que el Estado mexicano ha sabido adaptarse ante las nuevas circunstancias que demanda el entorno internacional, a pesar de contar con un sistema político que en su momento dificultó la consolidación de un marco legal e institucional. Ahora el panorama es diferente, la Cooperación Internacional para el Desarrollo es inherente de la política exterior mexicana pues ya es considerada como parte de los lineamientos que rigen las relaciones internacionales de México y ya se cuenta tanto con Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo como con agencia de cooperación, la AMEXCID; por su puesto ello conlleva desafíos en medida de los avances que se reconocen en la materia. Tales circunstancias trajeron consigo mejores oportunidades para México en relación con la oferta de cooperación internacional teniendo cabida en modalidades como la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular, lo que a su vez permite nutrir las capacidades nacionales para promover el desarrollo propio dentro del territorio mexicano.

Por su parte, los antecedentes de las principales políticas de desarrollo en México permitieron conocer más a fondo las fortalezas y logros, pero sobre todo las insuficiencias que posibilitan adecuar los procesos públicos para la reducción de la pobreza y de esta manera obtener mejores resultados. Aunque no existe una panacea que remedie dicho problema social a través de acciones del Estado, conocer las deficiencias habilita la posibilidad de poder perfeccionarlas. Aunque los principales programas sociales en México han evolucionado a partir de *Solidaridad*, éstos se han encontrado con ciertas dificultades para poder mejorar al programa que le antecede; tal es el caso por ejemplo de *PROGRESA-Oportunidades* que inclusive han sido criticados por la

falta de ambición para perfeccionar las acciones de los programas sociales tradicionales. Cabe destacar que en *Prospera* ya se contemplan de principio tres dimensiones cumpliendo con el principio de transversalidad: la salud, la alimentación y la educación; sin embargo, es aún insuficiente sanear los índices de marginalidad.

En un tercer momento se fijó el objetivo de estudiar los aspectos para consolidar una política pública social efectiva con la finalidad de dar a conocer de qué manera son perfectibles las recientes políticas de desarrollo mexicanas. En este sentido, se puede reconocer que si bien hubo progreso en la reducción de las tasas de pobreza con ciertas políticas tales como *Solidaridad y Progresas*, éstas no dejan de ser sujetas de evaluaciones con la finalidad de superar sus insuficiencias.

En la actualidad uno de los aspectos quizás más débiles en las recientes políticas públicas de desarrollo en México, es la escasa participación ciudadana, pues en su mayoría los programas sociales son de corte paternalista lo que no genera estímulo alguno por exigir mecanismos de evaluación o de rendición de cuentas por parte de los beneficiarios. Sería entonces deseable reconsiderar ciertos aspectos que sí se contemplaban en *Solidaridad* y que con el proceso de actualización de los programas sociales se fueron perdiendo. Al respecto, el Artículo 61 de la LGDS establece que “El Gobierno Federal, los de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social”. (LGDS, Art. 61).

En el caso de *Prospera*, última política social central del Gobierno Federal, se han tenido deficiencias no sólo de participación organizada por parte de los beneficiarios, sino que además

existe comunicación desprovista entre el programa y los usuarios, al grado incluso de desconocer aspectos clave como sus derechos y obligaciones como beneficiarios, éstos suelen ser quienes acuden a solicitar el programa, pues no se incorpora a familias si éstas no lo solicitan (Salinas, 2010; PNUD, 2016).

Por otro lado, existen otro tipo de debilidades que no son menos importantes, por ejemplo, aún queda pendiente abastecer a las actuales políticas de un mayor enfoque de derechos sociales (mismos que se establecen en el Art. 36 de la propia LGDS) sobre el enfoque de carencias de necesidades básicas pues ello permite brindar mayor sentido de inclusión social. Sería congruente que, si la pobreza en México se mide a través de una metodología multidimensional tomando en cuenta precisamente los derechos humanos, fuera también la política social la que tuviera el mismo enfoque.

Asimismo, ha habido un avance significativo en cuando a la incorporación de diversos actores en temas de desarrollo social, sin embargo, esto no se traduce en una interacción de calidad entre éstos, aunada la inadecuada coordinación multinivel en el gobierno.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo se tiene la finalidad de analizar una propuesta previsible basada en los mecanismos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y las diversas acciones internacionales para la conformación de una política pública social efectiva en México.

La relevancia que adopta la CID para superar la pobreza radica en la forma en que ha tenido resultados en beneficio de crear mejores condiciones internas de un país que se ven reflejadas en mejores condiciones para su población más vulnerable. Por ejemplo, a medida que la Cooperación Internacional para el Desarrollo Local (CIDL) ha ido cobrando cada vez más

influencia resulta entonces necesario tomar en cuenta a actores locales que pueden convertirse en vías más cercanas a la base social, creando de esta manera nuevos modelos de referencia que sería útil evaluar para impulsar posibles alternativas innovadoras de promoción del desarrollo social de México.

Es cierto también que agendas internacionales de la naturaleza de la *Agenda 2030*, no tendrían sentido alguno si sus directrices no se ven reflejadas tanto en las políticas internas de los países como en la promoción del desarrollo en el más básico de los niveles de la sociedad, las familias; pues son las personas y no los países, ni sus gobiernos o instituciones, el centro de toda política pública.

México se beneficia de la CID a partir de la cooperación técnica que es ofertada, es decir, además de aprovechar las experiencias exitosas en otros países y compartir las propias, se favorece a través del intercambio de expertos, becas estudiantiles al extranjero, ayuda humanitaria, contribuciones de organismos internacionales y por su puesto de la cooperación financiera. Si bien es necesario (para el caso mexicano) también ofertar fondos, los beneficios que ello conlleva parecen compensar en los objetivos que México tiene para subvencionar el desarrollo, en términos absolutos es una relación de ganar-ganar.

En conclusión general se afirma que la utilidad de coordinar políticas nacionales con agendas internacionales no reside en sumar de manera positiva a la reducción de los índices de pobreza a nivel mundial para el año 2030 sin antes haber asegurado continuidad a largo plazo para la consolidación de acciones nacionales, de otra manera no tendría sentido sumar a las causas globales descuidando las problemáticas internas.

Para reducir de manera efectiva la pobreza, se requiere la adopción de medidas internacionales (ACNUDH, 2006). La cooperación internacional como instrumento de promoción del desarrollo contribuye a superar la pobreza en los países que la emplean, sin embargo; actualmente en México muy difícilmente se le considera como parte de las estrategias de la política social.

Sin duda alguna los desafíos que enfrentan las recientes políticas públicas de desarrollo en México son diversos como ya se mencionó con anterioridad, en primera instancia se tendría que romper con los paradigmas tradicionales de consolidación y pasar de copiar los modelos anteriores a adoptar nuevas estrategias y alternativas, pues a pesar de las evaluaciones, desde la implementación de *Solidaridad* en 1989, no se han percibido resultados suficientes en la reducción de la pobreza.

Frente a esta serie de circunstancias resulta preciso cubrir de manera parcial con dichos mecanismos a las principales políticas públicas de combate a la pobreza en México. Pues a pesar de que la Cooperación Internacional para el Desarrollo es un instrumento de la política exterior, se debe emplear para los fines e intereses nacionales. En la actualidad las principales líneas de acción están desprovistas de esta y otra serie de características, lo cual las hace ineficientes ante una problemática que desde años parece no poderse combatir. No basta con tener una serie de evaluaciones adecuadas que detectan deficiencias si no se atienden las proposiciones de mejora que éstas arrojan. Al respecto, el reto primordial trasciende en perfeccionar la política pública social con miras a conservarla, sin dejar de lado las constantes adecuaciones que la propia dinámica social irá exigiendo, y sin olvidar emplear los mecanismos que la comunidad internacional provee para el cumplimiento óptimo estas acciones nacionales.

Bibliografía y fuentes de consulta

- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza. (2017). *Derechos Humanos y Pobreza. Políticas públicas frente a la pobreza con la perspectiva de derechos del artículo 1º constitucional*, México.
- Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCID). (2019). *Cooperación para el Desarrollo Nacional*, [consultado el 9/I/2019, disponible en: <https://www.agci.cl/index.php/que-es-la-cooperacion/cooperacion-para-el-desarrollo-nacional>].
- Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID). (s.f.). *Cooperación Sur-Sur y Triangular*, [consultado el 25/VI/2019, disponible en: <https://www.agci.cl/index.php/cooperacion-sur-sur-y-triangular>].
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). (2018). *Transparencia y rendición de cuentas*, [consultado el 8/I/2019, disponible en: <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/transparencia>].
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2014). “Fue un camino muy largo la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Entrevista a Rosario Green, Embajadora emérita de México” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, pp. 173-181.
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2015). *Evaluación de los programas de cooperación técnica y científica México-Honduras. 2011-2015*, México, AMEXCID.
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2016a). *¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo?*, [consultado el 02/III/2018, disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/que-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29339>].
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2016b). *Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [consultado el 12/XII/2018, disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/sistema-mexicano-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29328?idiom=es>].
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2016c). *La Agenda 2030 y la AMEXCID*, [consultado el 11/I/2019, disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/la-agenda-2030-y-la-amexcid>].
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2017a). *Cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo de México*, [consultado el 10/I/2019, disponible en: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2013/home.html>].
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2017b). *Iniciativas de CID representativas por ODS*, [consultado el 12/I/2019, disponible en:

<https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/proyectos-e-iniciativas-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-representativos-por-objetivos-de-desarrollo-sostenible>].

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional Mexicana (AMEXCID). (2018a). *Oferta de cooperación técnica en 2017*, [consultado el 10/I/2019, disponible en: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html>].

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2018b) *¿Con quién y cómo cooperamos?*, [consultado el 6/IX/2018 en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/donde-y-con-quien-cooperamos-29337>].

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID); Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Mapeo de proyectos y acciones de cooperación internacional de gobiernos subnacionales en México*, México, AMEXCID-PNUD.

Agg, C. (2006). *Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations: Is The “Golden Age” of the NGO Behind Us?*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.

Aguilar Villanueva, L. F. (2003). “Estudio introductorio” en Aguilar Villanueva, L.F. (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp.15-74), México, Miguel Ángel Porrúa.

Alcázar, M. A. (2010). “Notas sobre la institucionalidad de la cooperación internacional en México” en Ayala, C. y Pérez, J. A. (coords.), *México y los países de renta media en la cooperación internacional para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* (pp.115-124), México, Instituto Mora.

Alkire, S. y James, F. (2008). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*, OPHI Working Paper 7, Universidad de Oxford.

Alonso, J., y Glennie, J., Sumner, A. (2014). *Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*, Nueva York, Department of Economics and Social Affairs.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2006). *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, Suiza, ACNUDH.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Suiza, ACNUDH.

Aparicio, A. (2007). “Política de trabajo y política social” en Cordera, R., y Cabrera, C. J. (Coords.), *La política social en México: tendencias y perspectivas* (pp. 347-372), Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- Ayala, C. (2012). “Aspectos teórico-conceptuales de la cooperación internacional para el desarrollo” en Ayala, C., y Pérez, J. A. (coords), *Manual de cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 11-38), México, Instituto Mora.
- Ayllón, B. (2010). “El impulso de la Cooperación Sur-Sur en América Latina. ¿Nuevas Formas de Cooperación Regional?” en *Breviario en Relaciones Internacionales del CEA-UNC*, (XVI), [consultado el 25/VI/2019 en: <https://cea2.unc.edu.ar/boletin/anteriores/016/articulo1.pdf>].
- Banco Mundial. (2000). *El umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000*, México, mundi-presa.
- Banco Mundial. (2006). *Desarrollo económico local: un instructivo para el desarrollo y la implementación de las estrategias y planes de acción de desarrollo económico local*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2019). *World Bank Country and Lending Groups*, [consultado el 25/VI/2019 en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>].
- Banco Mundial. (s.f.). *How are the income group thresholds determined?*, [consultado el 24/VIII/2018 en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378833-how-are-the-income-group-thresholds-determined>].
- Bárcena, M., y Aguirre, S. (2015). “México y Turquía ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, (103), pp. 66-88.
- Bárcena, A. (2016, abril). *Discurso de inauguración*. Presentado en el seminario internacional “Iberoamérica frente al desafío de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una mirada desde la cooperación sur-sur”, Santiago de Chile, Chile.
- Barry, F., King, M. y Matthews, A. (2010). “Policy Coherence for Development: Five Challenges” en *Irish Studies in International Affairs*, (21), pp.207-223.
- Bazaga, I. (2017). *Liderazgo Público*, España, Elaborado por el Diplomado en Liderazgo y Gestión Pública Local organizado por Goberna América Latina y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Bedolla, P. (2015). *Análisis y propuesta de desarrollo social y combate a la pobreza enfocado al municipio mexicano de Ecatepec de Morelos*. Tesis de doctorado, Administración Pública, Universidad Anáhuac.
- Boisier, S. (2003). *Desarrollo en su lugar: El territorio en la sociedad del conocimiento*, Santiago de Chile, Instituto de Geografía, P. Universidad Católica de Chile.
- Boletín Oficial del Estado (BOE). (21 de diciembre de 2018). *Resolución de 13 de diciembre de 2018, de la Dirección de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se publican las cuentas anuales del ejercicio 2017 y el informe de auditoría*, [consultado el 8/I/2019, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/12/21/pdfs/BOE-A-2018-17550.pdf>].

- Borbolla, D.; González, N.; y Valle, J. M. (2015). “México y la conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito multilateral” en González G.; Pellicer, O.; y Saltalamacchia, N., *México y el multilateralismo del siglo XXI: Reflexiones a los 70 años de la ONU* (pp. 390-425), México, Siglo XXI.
- Cabrero, E., y Zavaleta, D. (2009). “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (43), pp. 27-62.
- Calduch, R., (1991). “Concepto y Método de las Relaciones Internacionales” en *Relaciones Internacionales*, pp. 19-41.
- Calvento, M.; y Rolandi, M. (2016). “Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur y la participación Internacional de los actores subnacionales” en *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*, (I), Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, San Salvador, pp. 95-127.
- Cámara de Diputados. (2015). *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [consultado el 6/I/2019 disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf].
- Cámara de Diputados. (2018). *Ley General de Desarrollo Social*, [consultado el 5/II/2019 disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf].
- Candia, J. M. y Delgadillo, D. (2008). “Desigualdad y pobreza. Elementos para la elaboración de una agenda de cooperación internacional” en Ayala, C; Sánchez, G.; Schmukler, B. (coords), *Construyendo los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México* (pp. 49-66), México, Instituto Mora.
- Canela, F., y Franco, G. (2016). “Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos” en *Revista Opera* (Enero-Junio), [consultado el 13/IX/2018 en <http://www.redalyc.org/pdf/675/67546312009.pdf>].
- Cano, L. F. (2008). “La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de la gobernanza” en *Estudios Políticos*, (33), Colombia, Universidad de Antioquia, pp. 147-177.
- Casar, M. E. (2016, marzo). *La cooperación para el desarrollo de México en el contexto internacional*. Ponencia presentada en Conversatorio: México y la cooperación internacional para el desarrollo: el papel de los parlamentarios en el contexto de la agenda 2030, Senado de la República, México.
- Castellanos, R. (coord.). (2017). *Los objetivos de desarrollo sostenible en México y América Latina: Retos comunes para una agenda compartida. Aprendiendo del pasado, preparándonos para el futuro*, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez.
- Castillo, M. (2017). “El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas” en *Revista CS*, (23), Colombia, Universidad Icesi, pp. 157-180.

- Castro, M.; Aguillón, I.; y Piña, M. (coords.). (2010). *Desarrollo social y calidad de vida*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Cecchini, S., y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cejudo, G. M., Lugo, D. I., y Michel, C. L. (2018). *Hacia una política social integral*, México, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Centro de Información de Naciones Unidas México (CINU). (2018), *Los 8 Objetivos del Milenio*, México, [consultado el 15/V/2018 disponible en: http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017a). *Panorama Social de América Latina, 2017*, Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017b). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, Montevideo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC). (2001). *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Ginebra, ONU.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. (1972). *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*, Suecia.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2011). *Medición de la pobreza*, México, CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2012). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*, México, CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). *Informe de pobreza en México, 2012*, México, CONEVAL.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (Segunda Edición), México, CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). *Memorándum de entendimiento entre el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Consejo Económico y Social de la República Argentina Democrática y Popular y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*, Argel [consultado el 21/III/2021, disponible en: https://www.coneval.org.mx/odt/UAC/SJ/Documents/164.MX-M465N_20150611_185326%20versi%C3%B3n%20final.pdf].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2016). *Medición de la pobreza*, México, CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*, México, CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*, México, CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (s.f.). *Medición multidimensional de la pobreza en México: un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales*, México, CONEVAL.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2018). México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP).
- Contraloría Social. (2016). *Guía Operativa de Contraloría Social. PROSPERA Programa de Inclusión Social*, México.
- Cordera, R. y Lomelí, L. (2005). *La política social moderna: evolución y perspectivas*, Cuadernos de Desarrollo Humano (26), México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Cordera, R. (2007). “La cohesión social en tiempos mutantes: algunos desafíos” en Cordera Campos, R., y Cabrera, C. J. (Coords.), *La política social en México: tendencias y perspectivas* (pp. 203-246), México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Costero, M. C. (2015). “Paradiplomacia en México. La actividad exterior del estado de San Luis Potosí” en *Revista de El Colegio de San Luis*, (9), San Luis Potosí, México, El Colegio de San Luis A.C., pp. 10-30.
- Cruz, N. S., y Lucatello, S. (2009). “México receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (105), pp. 81-109.
- Cruz, C., y Petrizzo, M. (2008). *El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina*, [consultado el 10/X/2018, disponible en: <http://petrizzo.googlepages.com/PoliticasyPublicas.pdf>].

- Cunill-Grau, N. (2014). “La intersectorialidad en las nuevas políticas públicas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual” en *Gestión y Política Pública* (pp. 5-46), XXIII (1), México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE).
- De la Mora Sánchez, L. M. (2010). “Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, (89), pp. 9-55.
- De León, P. (1994). “La democratización de las ciencias políticas” en *Gestión y Política Pública*, III (1), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pp. 5-17.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2017). *Corporate Reports*, [consultado el 9/I/2019, disponible en: http://www.giz.de/en/aboutgiz/corporate_reports.html].
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (16 de febrero de 2018). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación*, [consultado el 6/II/2019, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513502&fecha=16/02/2018].
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (17 de diciembre de 2015). Reforma al Artículo 15, inciso r) de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, [consultado el 3/I/2019, disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=12&day=17>].
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (26 de abril de 2017). *Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, [consultado el 6/II/2019, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017].
- Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES). (2019). *Presupuestos*, [consultado el 9/I/2019, disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>].
- Estrategia Nacional de Inclusión (ENI). (2016). *Estrategia Nacional de Inclusión. Documento Rector*, [consultado el 1/IX/2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225459/Documento_Rector_ENI_2017_0522.pdf].
- Fernández de Losada, A., y Del Huerto Romero, M. (2016). *Cuadernos para la internacionalización de las Ciudades, Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores?* [7], Distrito Federal/Montevideo, Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades (AL-LAs).
- Fernández, S. (2011). “Política social y desarrollo humano. La nueva cuestión social del siglo XXI” en *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 29 (1), Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 5-25.
- Figueroa, B. (2014a). “Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, (102), México, Instituto Matías Romero, pp. 29-53.

- Figuerola, B. (2014b). “El nuevo rostro de la cooperación internacional mexicana” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, (102), México, Instituto Matías Romero, pp. 7-14.
- Figuerola, B. (2016). *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica.*, México, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático Instituto Matías Romero.
- Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF). (2014). *Progreso para la infancia: lograr los ODM con equidad*, México, UNICEF.
- Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Fondo ODS). (s.f.). *De los ODM a los ODS*, [Consultado el 15/V/2018, disponible en: <http://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>].
- Freres, C., y Castillo, D. (2013). “La Cooperación Triangular en América Latina. Balance y Perspectivas de la Cooperación Española” en Ayllón, B., y Ojeda, T. (coords.), *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (pp.17-39), Madrid, Catarata.
- Fundación Dom Cabral y Prefeitura de Belo Horizonte. (2014). *Cuadernos para la internacionalización de las Ciudades, Acción internacional para un ciudad sustentable. Tendencias, actores y buenas prácticas*, [4], Distrito Federal/Belo Horizonte, Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades (AL-LAs).
- Galindo, F. (2014). “Presupuesto público para la inclusión social” en Braham, E.; Gallardo, A.; y Esquivel, R. (Coords.), *Reforma Social y Hacendaria. Finanzas públicas para un México incluyente* (pp. 51-76), México, Porrúa.
- Garde, B. (2015). *Ingresos que garanticen una vida digna*, España, Oxfam Intermón,
- Garza, M. A. (2000). “Políticas públicas, ética y seguridad en el marco de la acción del Estado: Reflexiones para el próximo siglo” en *Revista de Administración pública*, (100), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 233-256.
- Gobierno de la República. (2018). *Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. Bases y fundamentos en México para una visión del desarrollo sostenible a largo plazo*, México, Gobierno de la República.
- Gobierno de la República Mexicana. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, [consultado el 29/IX/2018, disponible en: <http://pnd.gob.mx/>].
- Gómez-Galán, M. (2008). “Perspectivas de la cooperación al desarrollo en México” en Ayala, C.; Sánchez, G.; Schmukler, B. (coords), *Construyendo los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México* (pp. 25-47), México, Instituto Mora.
- González, C. H., y Duarte, L. K. (2014). “Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo” en *Panorama*, 8(15), pp.117-113.

- Granguillhome Morfin, R. (2013). “La sociedad civil y la cooperación internacional para el desarrollo” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, (98), México, Instituto Matías Romero, pp. 111-125.
- Gutiérrez, J. (2002). “Cooperación” en *Diccionario*, p.127.
- Holden, E.; Linnerud, K.; Banister, D. (2014). “Sustainable development: Our Common Future revisited” en *Global Environmental Change*, (26), London, Elsevier, pp. 130-139.
- Huacuja Acevedo, L. A. (2016). “Antecedentes, implementación y pendientes de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de cara a la nueva agenda internacional” en Ponce, E., Lucatello, S., Velázquez, R., *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Una perspectiva desde México*, Ciudad de México, CGCID, AMEI, REMECID.
- Human Rights Council. (2008). *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*, Suiza, Naciones Unidas.
- Iglesia-Caruncho, M. (coord.). (2004). *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional* (3ª edición), Madrid, IPADE.
- Iglesias Alonso, A. (2010). “La Planificación Estratégica como instrumento de gestión pública en el gobierno local: Análisis de caso” en *Cuadernos de Gestión*, 10(1), Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 101-120.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*, Argentina, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Japan International Cooperation Agency (JICA). (2019). *Annual Reports*, [consultado el 9/1/2019, disponible en: <https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/>].
- Japan International Cooperation Agency (JICA). (s.f.). *Project for Automotive Supply Chain Development in Mexico*, [consultado el 05/XI/2019, disponible en: <https://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/c8h0vm000001k88d-att/proyecto18.pdf>].
- John, P. (1998). *Analysing public policy*, New York, Continuum.
- Kanawi, N., y Jacques, S. (eds.). (2008). *The Many Dimensions of Poverty*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Keohane, R., y Joseph, N. (1998). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo editor Latinoamericano.
- Kschrader-King, K. (2014). *Desarrollo social*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Kymlicka, W., y Norman, W. (1994). "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory" en *Ethics*, 104(2), Chicago, Estados Unidos, The University of Chicago Press, pp. 352-381.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lahera, E. (1999). *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, Maryland, Estados Unidos, University of Maryland.
- Le Blanc, D. (2015). *Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets* en Working paper, (41), New York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
- Leytte Favila, E. (2015). "Comunicación gráfica, activismo y participación ciudadana en el diseño de políticas públicas" en Ochman, M., y Rodríguez-Oreggia, E. (Coords.), *Análisis e incidencia de política pública: Problemas sociales, nacionales y locales* (pp. 163-187), México, Miguel Ángel Porrúa.
- López Ricalde, C. D.; López-Hernández, E. S.; Ancona Peniche, I. (2005). "Desarrollo sustentable o sostenible: una definición conceptual", en *Horizonte Sanitario*, 4(2), Tabasco, México, Universidad Autónoma de Tabasco Villahermosa, pp. 28-34.
- Lozoya, J. A. (2001). "La nueva política mexicana de cooperación internacional", *Foro Internacional*, 41(166), México, Colegio de México, pp. 931-938.
- Lucatello, S. (2009). "International Cooperation and Security Mexico and the Challenges Of the Mérida Initiative" en *Voices of Mexico*, (86), México, UNAM, pp. 17-20.
- Magaldi de Sousa, M. y Maldonado Trujillo, C. (2014). "Políticas públicas para el desarrollo. Un enfoque de portafolio" en Magaldi de Sousa, M. y Maldonado Trujillo, C. (eds.), *La integración de políticas públicas para el desarrollo. Brasil y México en perspectiva comparada* (pp. 22-64), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).
- Maldonado Trujillo, C. (2014). "La política social en México y en Brasil (1980-2012)" en Magaldi de Sousa, M. y Maldonado Trujillo, C. (eds.), *La integración de políticas públicas para el desarrollo. Brasil y México en perspectiva comparada* (pp. 297-357), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).

- Martínez de la Cueva, A.; y Tezanos, S. (dir.). (2010). “América Latina y el Caribe: Ayuda Oficial al Desarrollo en el punto de inflexión del milenio” en *Revista Problemas del Desarrollo*, 162 (41), México, pp. 31-56.
- Martínez Meléndez, A. (2015). *La instauración de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en México: Causas e implicaciones. Diagnostico basado en el estudio del sistema internacional y el contexto mexicano (1946-2014)*. Tesis de licenciatura, Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Martínez Osés, P. J. (2015). “Coherencia de Políticas para el Desarrollo: más allá de la AOD” en *Boletín del Centro de Documentación del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional*, Bilbao, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, pp. 1-10.
- Maryse, R. (2011). “La desigualdad y la inclusión social en las Américas: Elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro” en *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas* (2ª edición) (pp. 35-52), Costa Rica, Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Meade, J. A. (2015). “La internacionalización de las ciudades” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), México, Instituto Matías Romero, pp. 7-8.
- Meza, O. (2016). “¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (66), Caracas, pp. 131-162.
- Millán, M. N. (2012). *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de España y Suecia*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- Miranda, J. (2016). *Discurso de inauguración*. Presentado en el seminario internacional “Iberoamérica frente al desafío de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una mirada desde la cooperación sur-sur”, Santiago de Chile, Chile.
- Mochi, P. O., y Girardo, C. (2015). *Debates y prácticas sobre desarrollo y cooperación desde las organizaciones de la sociedad civil*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moyado, F. (1996). “La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación” en *Estudios políticos*, (12), México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 131-150.
- Negro, D. (2011). “Pobreza, desigualdad, sectores vulnerables y acceso a la justicia” en *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas* (2ª edición) (pp. 97-116), Costa Rica, Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Novacovsky, I., y Chaves, P. (1999). *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados*, Buenos Aires, FCE.

- Observatorio de Cooperación Descentralizada. (s.f.). *Programa URB-AL III*, [consultado el 1/XI/2018, disponible en: <https://www.observ-oed.org/es/programme-urb-al-iii>].
- Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC). (2018). *Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur*, [consultado el 25/VI/2018 en: <https://www.unsouthsouth.org/nuestro-trabajo/apoyo-intergubernamental-y-a-las-politicas/comite-de-alto-nivel-sobre-la-cooperacion-sur-sur/?lang=es>].
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2012). *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, Suiza, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).
- Ojeda, M. (2001). “Problemas básicos en el estudio de las Relaciones Internacionales” en Cid Capetillo, I. (Comp.), *Lecturas básicas para introducción al estudio de Relaciones Internacionales*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 133-141.
- Ojeda, T. (2010). “La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido” en *Revista Relaciones Internacionales Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur-Sur*, (15), España, pp. 91-111.
- Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*, Chile, Instituto de Asuntos Públicos (INAP) Departamento de Gobierno y Gestión Pública.
- Olavarría Gambi, M. (2014). *Acerca de las nociones de política pública y agenda pública*, Santiago de Chile, Escuela Superior de Administración Pública.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2009). *Asignación de temas a la Segunda Comisión*, [consultado el 25/VI/2018 en: <https://undocs.org/es/A/C.2/64/1>].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015a). *Los países alcanzan acuerdo histórico para financiar la nueva agenda de desarrollo*, [consultado el 15/V/2018 disponible en: <https://news.un.org/es/story/2015/07/1334931>].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015b). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, New York, [consultado el 16/V/2018, disponible en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015c). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015. Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo*, [consultado el 10/I/2019, disponible en: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2016). *Transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Guía de referencia para los Equipos de las Naciones Unidas en los países*, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2017*, New York, [consultado el 20/V/2018 en: http://ggim.un.org/documents/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017_Spanish.pdf].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s.f), *Solidaridad Sur-Sur*, New York, [consultado el 7/VI/2018 en: <http://www.un.org/es/events/southcooperationday/>].
- Organización de las Naciones Unidas Ecuador. (2018). *Naciones Unidas lanza iniciativa: "Pacto Local por los ODS"*, [consultado el 29/X/2018, disponible en: <http://www.un.org.ec/?p=14255>].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2006). *The United States. Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*, Paris, Francia, OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *Making Development Co-operation More Effective. 2016 Progress report*, Paris, OCDE/PNUD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, Paris, OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018a). *Lista DAC de receptores de la AOD*, [consultado el 27/VIII/2018 disponible en: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018b). *DAC members*, [consultado el 9/I/2019, disponible en: <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Creditor Reporting System*, [consultado el 5/I/2019, disponible en: <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1#>].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f.). *The "Marshall Plan" speech at Harvard University, 5 June 1947*. [consultado el 7/VI/2018 en: <http://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm>].
- OXFAM. (2003). *La realidad de la ayuda*, [consultado el 15/VII/2018 en: <http://realidadayuda.org/glossary/ayuda-ligada>].
- Pearson, F. S., y Rochester, J. M. (2000). *Relaciones Internacionales Situación Global en el Siglo XXI*, México, McGraw-Hill.
- Peña Guerrero, R. (2001). "Interdisciplinariedad y Cientificidad en Relaciones Internacionales" en Cid Capetillo, I. (Comp.), *Lecturas básicas para la introducción de Relaciones Internacionales* (pp. 179-192), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.

- Pérez Pineda, J. A. (2012). “La financiación para el desarrollo” en Ayala Martínez, C.; y Pérez Pineda, J. A. (coords.), *Manual de cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 159-181), México, Instituto Mora.
- Pierre, J.; Cors, C.; y Sanz, V. (2014). *Cuadernos para la internacionalización de las Ciudades, Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción* [2], Distrito Federal/Quito, Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades (AL-LAs).
- Pierre, J., y Cors, C. (2013). *Cuadernos para la internacionalización de las Ciudades, Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana* [1], Distrito Federal, Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades (AL-LAs).
- Pierre, J., y Cors, C. (2015). “Las relaciones “internacionales” de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), México, Instituto Matías Romero, pp. 51-68.
- Ponce Adame, E. (2008). “La dimensión internacional de los municipios mexicanos: marco teórico-normativo y práctica de una realidad” en Dávila, C.; Schiavon J.A.; y Velázquez, R. (coords.), *Diplomacia local. Las relaciones internacionales en las entidades federativas mexicanas* (pp. 399-442), México, UNAM.
- Prado Lallande, J. P. (2009). “El sistema de cooperación internacional para el desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (105), pp 37-61.
- Prado Lallande, J. P. (2013a). “La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón” en *Foro Internacional*, LIII (3-4), México, Colegio de México, pp. 816-844.
- Prado Lallande, J. P. (2013b). “México, la cooperación sur-sur y triangular. El dinamismo vuelto desafío” en Ayllón, B. y Ojeda, T. (coords.), *La cooperación sur-sur y triangular en América Latina* (pp. 180-200), Madrid, Catarata.
- Prado Lallande, J. P. (2014). “La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y precepciones” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LIX, (222), Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 51-86.
- Prats, J. (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Revista Instituciones y desarrollo*, (10), Barcelona, España, pp. 103-148.
- Presidencia de la República, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. (2016). *Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible*, Presidencia de la República, [consultado el 2/XI/2018, disponible en: https://ods.org.mx/docs/doctos/InfMex_HLPF_2016_es.pdf].

- Programa de inclusión social Prospera. (2017). *Resumen de políticas*, [consultado el 13/IX/2018 en: <https://www.gob.mx/prospera/documentos/resumen-de-politicas?idiom=es>].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *Informe sobre desarrollo humano. México 2004*, México, PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2007). *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza*, New York, PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, *Inforápida*, New York, [consultado el 15/V/2018 disponible en: http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/docs/INFO_RAPIDA.pdf].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). *Integración de los Derechos Humanos en las Políticas y en los Programas de Desarrollo: Experiencias del PNUD*, New York, PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016a). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad*, México, PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016b). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas*, Nueva York, PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y Transparencia Mexicana. (2016). *Fortalecimiento de la Integridad e Institucionalidad del padrón de beneficiarios de PROSPERA. Programa de Inclusión Social*, México, PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *El PNUD en México. Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD*, México, PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). *Innovador. Centrado en las personas. Basado en el conocimiento*, [consultado el 25/VI/2018 en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/development-impact.html>].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). *Más allá del ingreso: un perfil de la pobreza*, [consultado el 25/VI/2018 en: <https://feature.undp.org/multidimensional-poverty/es/>].
- Ramírez-Alujas, A., y Villora, M. (2012). “Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?” en *Ekonomiaz*, (80), España, Departamento de Hacienda y Economía del Gobierno Vasco, pp. 20-45.
- Ramis, A. (2018). *Contexto político y regulatorio de la cooperación internacional chilena*, Chile, Comisión Económica para América y el Caribe.
- Ratton, M.; Silva, E.; Cardoso, E.; Specie, P. (2006). “Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)” en *Revista de Sociología e Política*, (27), Curitiba, pp. 125-143.

- Real Academia Española. (s.f.). *dependencia*, Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario, 2017, [consultado el 15/II/2018 disponible en: <http://dle.rae.es/?id=CEjjsLO>].
- RedEAmérica. (2016). *Diálogo de Coyuntura: La Cooperación Internacional en América Latina en la última década. Entre la expectativa y la realidad*, Bogotá, RedEAmérica.
- Rodríguez, A. (2012), “Cooperación al Desarrollo y Pobreza” en *Discurso pronunciado en el Paraninfo de la Universidad de Sevilla con motivo de la Presentación de la Academia Andaluza de Ciencia Regional*, Academia Andaluza de Ciencia Regional, España, [consultado el 8/VI/2018 en: <http://www.acacr.es/discursos/Cooperaci%C3%B3n%20al%20Desarrollo%20y%20Pobreza.pdf>].
- Rubio García, L. (1973). “La aprehensión de la escena internacional: desde los asuntos mundiales hasta las Relaciones Internacionales”, *Revista de Política Internacional*, (130), España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 29-48.
- Rucks, S. (2016). “La cooperación para el desarrollo de México en el contexto internacional” en *Conversatorio: México y la cooperación internacional para el desarrollo: el papel de los parlamentarios en el contexto de la agenda 2030*, Senado de la República.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. (2018). *SDG Index and Dashboards Report 2018*, New York, Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).
- Sáez Olivito, E. (2002). “El desarrollo sostenible como herramienta transversal para todas las políticas públicas” en Saéz Olivito, E. (coord.), *Desarrollo y ruralidad. La realidad chilena y española en el umbral del siglo XXI* (pp. 243-255), Chile, Universidad de Zaragoza, España y Universidad de Concepción.
- Salazar Vargas, C. (2012). “La definición de la política pública”, *Bien común*. 18 (209), México, Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, pp.47-52.
- Salinas de Gortari, Carlos. (2010). *La década perdida. 1995-2006 Neoliberalismos y populismo en México*, México, Random house.
- Sánchez, G. (2011). “Observación y diálogo: estrategias de incidencia en políticas públicas de Cooperación Internacional” en Calderón, L., y Lucatello, S. (coords), *Investigar para incidir: reflexiones sobre los desafíos y tareas del científico social contemporáneo*, México, Instituto Mora.
- Schiavon, Jorge A. (2015). “Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), México, Instituto Matías Romero, pp. 104-127.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2016). *Conoce todo sobre Prospera*, [consultado el 18/X/2018, disponible en: <https://www.gob.mx/sedesol/articulos/conoce-todo-sobre-prospera>].

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). *Paquete Económico y presupuesto*, [consultado el 07/I/2019, disponibles en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto].
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2018). *Catálogo de Capacidades Mexicanas*, [consultado el 11/I/2019, disponible en: <https://capacidades.sre.gob.mx/>].
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2017). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*, Madrid, SEGIB.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2018), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, Madrid, SEGIB.
- Serra, A. (2005). “La gestión transversal: Expectativas y resultados” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (32), Caracas, pp. 1-17.
- Solís, L. (2000). *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Soria Morales, E. (2008). “La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo” en Schumkler, B.; Ayala, C.; y Sánchez, G. (coords), *Cooperación internacional para el desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, México, Instituto Mora.
- Suárez Licona, E., y Zapata Garesché, E. D. (2015). “Gobiernos locales: actores internacionales” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), México, Instituto Matías Romero, pp. 11-18.
- Subsecretaría General de Gobierno. (2012). “¿Cómo diseñar y elaborar proyectos?” en *Serie: Participación ciudadana para una mejor democracia*, Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Tokatlian, J., & Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia : ¿Un paradigma alternativo al realismo?. *Estudios Internacionales*, 23(91), p. 339-382.
- Torres, F., y Rojas, A. (2015). “Política económica y política social en México: desequilibrio y saldos” en *Revista Problemas del Desarrollo*, 182 (46), Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 41-65.
- Unceta Satrustegui, K., y Gutiérrez-Goiria, J. (2012). “Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: El debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional” en *Estudios de Economía Aplicada*, (30-3), Madrid, Asociación de Economía Aplicada España, pp. 773-800.
- Unceta, K., Millán, N., Álvarez, Y., Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M., Sabalza, M., Villena, U., Zabala, I. (2014). *Coherencia de las Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas*, Bilbao, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.

- Unión Interparlamentaria. (2016). *Los parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una herramienta de autoevaluación*, Francia, Unión Interparlamentaria/PNUD.
- United Nations. (1987). *Report of the World Commission on Environmental and Development: "Our Common Future"*, Oxford, Oxford University Press.
- United States Agency for International Development (USAID). (2015). *Vision for ending extreme poverty*, Washington, [consultado el 21/III/2021, disponible en: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/Vision-XP_508c_1.21.16.pdf].
- United States Agency for International Development (USAID). (2016). *Agency financial report*, [consultado el 9/I/2019, disponible en: <https://2012-2017.usaid.gov/results-and-data/progress-data/agency-financial-report/>].
- United States Agency for International Development (USAID). (2018), *Shared interest: how USAID enhances U.S. economic growth*, Washington, [consultado el 15/VI/2018 en: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/FINAL_Version_of_Shared_Interest_6_2018.PDF].
- United States Agency for International Development (USAID). (2018). *Agency financial report, Fiscal Year 2018*, [consultado el el 9/I/2019, disponible en: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/USAID-FY2018-AFR.pdf>].
- Uribe Gómez, M. (2011). "Enfoques contemporáneos de política social en México" en *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, XVIII (52), Universidad de Guadalajara, pp. 37-75.
- Uscanga, C. (2003). "Cooperación internacional para el desarrollo: retos para México" en *XI Congreso Internacional de ALADAA*, México, D.F. Colmex.
- Valle Pereña, J. M. (2013). "Amexcid: la nueva estrategia internacional de México" en *Foreign Affairs Latinoamérica*, [consultado el 10/VIII/2018 disponible en: <http://revistafal.com/amexcid-la-nueva-estrategia-internacional-de-mexico/>].
- Valverde Viesca, K. (2004). "Debate contemporáneo sobre el desarrollo" en *Documentos de discusión sobre el tercer sector*, (32), México, El Colegio Mexiquense, A.C, pp. 3-15.
- Valverde Viesca, K., y Palma Delgado, E. A. (2006), "Ley General de Desarrollo Social: Un nuevo papel para las organizaciones sociales en México" en *Estudios Políticos*, (8), México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 9-41.
- Vázquez Barquero, Antonio. (1988), *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Madrid, Editorial Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (2007). "Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial", *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, (11), España, pp. 183-210.

- Vázquez Barquero, A. (1998) *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, España, Pirámide.
- Villanueva Ulfgard, R. (2015). “La agenda de desarrollo para después de 2015: hacia un nuevo contrato social global para México” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, (103), México, Instituto Matías Romero, pp. 15-27.
- Weimer, D., y Vining, A. (1989). *policy analysis. Concepts and practices*, New Yersey, Prentice Hall.
- World Bank. (s.f.). *Social Inclusion*, Banco Mundial, Washington, D.C., [consultado el 15/II/2018 disponible en: <http://www.worldbank.org/en/topic/social-inclusion>].
- World Bank. (2002). *Mexico-Country assistance strategy (English)*, Washington, DC, World Bank.
- World Bank. (2017). *A richer array of international poverty lines*, [consultado el 21/III/2021, disponible en: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/richer-array-international-poverty-lines>].
- Yanes, P. (2013), *Ponencia en Seminario Hacia el Informe de Avances del Protocolo de San Salvador*, Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Zeraoui, Z., y Castillo Villar, F. R. (2016), “La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (65), Caracas, pp. 225-242.

Anexo1. Lista de países receptores de AOD del CAD. Efectiva para los años 2008, 2019 y 2020

| Least Developed Countries | Other Low Income Countries (per capita GNI <= \$1 005 in 2016) | Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$1 006-\$3 955 in 2016) | Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$3 956-\$12 235 in 2016) |
|---|---|--|---|
| Afghanistan Angola ¹ Bangladesh Benin Bhutan Burkina Faso Burundi Cambodia Central African Republic Chad Comoros Democratic Republic of the Congo Djibouti Eritrea Ethiopia Gambia Guinea Guinea-Bissau Haiti Kiribati Lao People's Democratic Republic Lesotho Liberia Madagascar Malawi Mali Mauritania Mozambique Myanmar Nepal Niger Rwanda Sao Tome and Principe Senegal Sierra Leone Solomon Islands Somalia South Sudan Sudan Tanzania Timor-Leste Togo Tuvalu Uganda Vanuatu ¹ Yemen Zambia | Democratic People's Republic of Korea Zimbabwe | Armenia Bolivia Cabo Verde Cameroon Congo Côte d'Ivoire Egypt El Salvador Georgia Ghana Guatemala Honduras India Indonesia Jordan Kenya Kosovo Kyrgyzstan Micronesia Moldova Mongolia Morocco Nicaragua Nigeria Pakistan Papua New Guinea Philippines Sri Lanka Swaziland Syrian Arab Republic Tajikistan Tokelau Tunisia Ukraine Uzbekistan Viet Nam West Bank and Gaza Strip | Albania Algeria Antigua and Barbuda ² Argentina Azerbaijan Belarus Belize Bosnia and Herzegovina Botswana Brazil China (People's Republic of) Colombia Cook Islands ³ Costa Rica Cuba Dominica Dominican Republic Ecuador Equatorial Guinea Fiji Former Yugoslav Republic of Macedonia Gabon Grenada Guyana Iran Iraq Jamaica Kazakhstan Lebanon Libya Malaysia Maldives Marshall Islands Mauritius Mexico Montenegro Montserrat Namibia Nauru Niue Palau ² Panama Paraguay Peru Saint Helena Saint Lucia Saint Vincent and the Grenadines Samoa Serbia South Africa Suriname Thailand Tonga Turkey Turkmenistan Venezuela Wallis and Futuna |

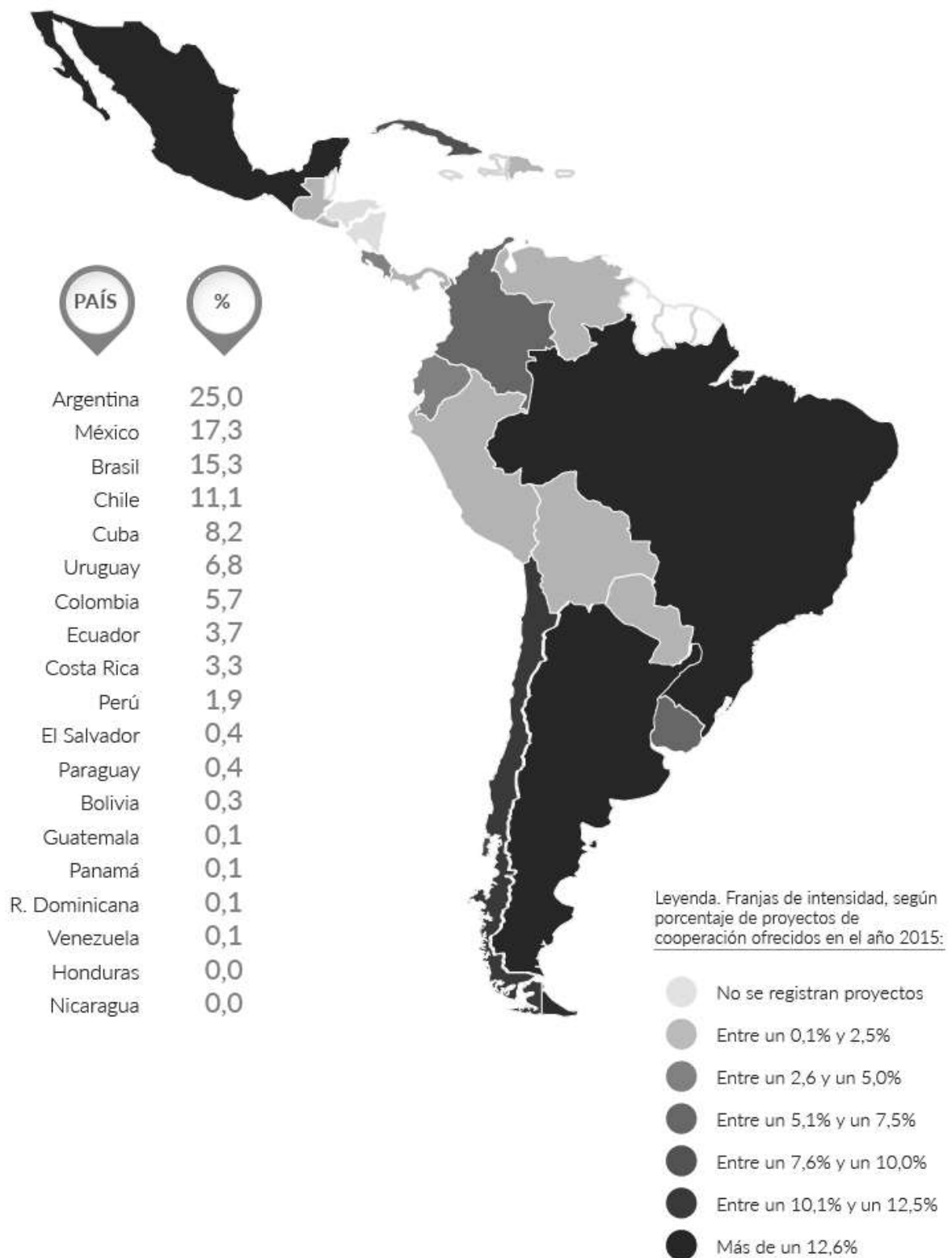
(1) General Assembly resolution A/RES/70/253 adopted on 12 February 2016, decided that Angola will graduate five years after the adoption of the resolution, i.e. on 12 February 2021. General Assembly resolution A/RES/68/18 adopted on 4 December 2013, decided that Vanuatu will graduate four years after the adoption of the resolution on 4 December 2017. General Assembly resolution A/RES/70/78 adopted on 9 December 2015, decided to extend the preparatory period before graduation for Vanuatu by three years, until 4 December 2020, due to the unique disruption caused to the economic and social progress of Vanuatu by Cyclone Pam.

(2) Antigua and Barbuda exceeded the high-income threshold in 2015 and 2016, and Palau exceeded the high-income threshold in 2016. In accordance with the DAC rules for revision of this List, if they remain high income countries until 2019, they will be proposed for graduation from the List in the 2020 review.

(3) The DAC agreed to defer decision on graduation of Cook Islands until more accurate GNI estimations are available. A review of Cook Islands will take place in the first quarter of 2019.

Organización de la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f), *DAC List of ODA Recipients Effective for reporting on 2018, 2019, 2020 flows*, [consultado el 28/VIII/2018 en http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf].

Anexo 2. Mapa de distribución geográfica de los proyectos de cooperación internacional ofertados en América Latina, (2015)



Fuente: SEGIB a partir de las Agencias y/o Direcciones Generales de Cooperación.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2017), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*, SEGIB, Madrid, [consultado el 3/IX/2018 en: <https://www.informesursur.org/>].

Anexo3. Iniciativas de CID, acciones y avances de los ODS en materia de pobreza, igualdad e inclusión en México (2018)

| ODS | Iniciativas de CID | Principales acciones particulares | | | Avances generales |
|------------------------------------|--|---|---|--|---|
| | | Institución/ Organismo internacional | Prácticas | Resultados Generados | |
| <p>1: Fin de la Pobreza</p> | <p>Iniciativa de Alianza Global para Medición Multidimensional de la Pobreza para la eficacia de la CID: Intercambio de experiencias entre personal experto para el uso de metodologías de medición multidimensional de la pobreza y del desarrollo en el diseño de políticas y programas más eficaces de cooperación internacional para el desarrollo.</p> | <p>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)</p> | <p>Sistema de evaluación de la política de desarrollo social: conforme a la Ley General de Desarrollo Social, el CONEVAL tiene la atribución de normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas; con el objeto de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.</p> | <p>El aporte del CONEVAL en materia de evaluación de la política social ha estimulado una cultura de decisiones públicas basadas en evidencia y ha sido clave en la creación de una cultura de resultados basados en la formación de políticas sociales en México.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Más de 2 millones de mexicanos dejaron de estar en situación de pobreza extrema: en 2016 se registraron 9.4 millones de personas. |
| | | <p>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)</p> | <p>Institucionalización del monitoreo y la evaluación de programas y políticas de desarrollo social, y medición multidimensional de la pobreza: tiene como principales atribuciones: 1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y 2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.</p> | <p>El trabajo del CONEVAL, hizo posible que México fuera el primer país del mundo en tener una medición oficial de pobreza multidimensional, que refleja las múltiples privaciones que padecen los hogares en el país. Además, entre otros resultados, destaca que el CONEVAL ha evaluado los programas y políticas sociales del gobierno federal, ha estimulado una cultura de decisiones públicas basadas en la evidencia, ha jugado un papel clave en la cultura de resultados, ha implementado mejoras en la construcción de indicadores que permiten monitorear los resultados de los programas de desarrollo social, ha proveído asistencia técnica a entidades federativas y municipios y ha acumulado un capital social con gran reputación internacional.</p> | |

| | | | | | |
|----------------------|---|---|---|---|--|
| | | Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) | Programa de Infraestructura Indígena (Construcción de vivienda): La CDI firma un Convenio de Colaboración con el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), para la construcción de vivienda en localidades indígenas con alta o muy alta marginación, enfocada a indígenas que viven en hogares de techo de lámina, cartón o desechos, muros de barro o bajareque, carrizo, bambú, palma, lámina de cartón, metálica o asbesto o materiales de desecho y que el piso es de tierra. | Estas viviendas cuentan con ecotecnias que optimizan los recursos proporcionados por el medio ambiente, como estufa ecológica, captador pluvial y biodigestor, los cuales contribuyen a disminuir el rezago social de accesos a servicios básicos en la vivienda. | |
| | | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) | Programa de integración local: es un modelo de cooperación con el estado de Coahuila, el municipio de Saltillo y el sector privado para reubicar desde la frontera sur hacia Saltillo a personas refugiadas. A las personas se les ofrece un primer empleo en la primera semana de su llegada, se benefician de seguimiento psicosocial y visitas domiciliarias, acceso a servicios públicos e inscripción en el sistema nacional de seguridad social. | 60% de las personas reubicadas han salido de la pobreza, 100% de los niños/as reubicados asistiendo a la escuela, 87% de las personas reubicadas permanecen en el programa. | |
| 2: Hambre cero | Mesoamérica Sin Hambre: Fortalecimiento, en colaboración con la FAO, de los marcos normativos, institucionales y de políticas públicas en favor de la seguridad alimentaria y nutricional, así como de la agricultura familiar de 9 países de la región mesoamericana a partir de la complementariedad e intercambio de mejores prácticas. | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) | Programa de Apoyo a la Reducción de Riesgos de Desastres / Semillas: conservación, producción y distribución de semillas criollas como estrategia de protección ambiental y territorial en la zona maya del Sur de Yucatán. | 1. Reproducción por 15 años de semillas criollas de maíz, hortalizas y leguminosas que constituyen los alimentos básicos de la alimentación local. 2. Fortalecimiento de la organización local y redes intercomunitarias para seguimiento de la producción. 3. Apoyo para la recuperación de prácticas agrícolas locales. | <ul style="list-style-type: none"> • 2.8 millones de personas más cuentan con acceso a la alimentación. • México es el 12° productor mundial de alimentos. |
| | | Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) | Propuesta Metodológica de Medición de Pérdidas de Alimentos en México: se han identificado principios y elementos técnicos (instrumentos y métodos) para medir las pérdidas de alimentos de la forma más costo-eficiente, aprovechando los sistemas de información existentes (INEGI, SIAP, CONEVAL) y la colaboración de actores que cuentan con la información (registros de la industria, información de los programas | La generación de una metodología para la medición de la pérdida de alimentos es la primera en el mundo (en proceso). | |

| | | | | | |
|--------------------------------|--|---|--|---|--|
| | | | públicos (ASERCA, PESA). | | |
| 3: Salud y bienestar | Planes Maestros Mesoamericanos: Inversión por 650,000 para el fortalecimiento de capacidades técnicas y en salud pública sobre Dengue/Chikungunya, Malaria, Seguridad Vial y Atención Primaria en Salud y 32 Planes Nacionales. | Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (FONART) | Apoyos para la Salud Ocupacional: Entrega de apoyos para la salud ocupacional, para prevenir la incidencia en accidentes y enfermedades derivadas de la actividad artesanal. | 27,880 beneficiarios | <ul style="list-style-type: none"> • 6.2 millones de personas más tienen acceso a servicios de salud. • El Seguro Popular tiene 53.7 millones de personas afiliadas. • 84.5% de niñas, niños y adolescentes tienen cobertura de servicios de salud. • 96.7% de niñas y niños cuentan con un esquema básico de vacunación. |
| | | Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) | Proyecto del Programa Nacional Gerontológico: el programa articula y ordena los esfuerzos de las diversas dependencias y entidades, definiendo los objetivos, estrategias y líneas de acción dirigidos a atender la problemática que enfrentan las personas mayores. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Promueve y fomenta el pleno goce de los Derechos de las Personas adultas mayores. 2. Desarrolla las oportunidades necesarias para que los adultos mayores alcancen niveles de bienestar y alta calidad de vida. 3. Propone la creación de oportunidades de empleo y dirige acciones para su seguridad económica. 4. Desarrolla e implementa una nueva cultura del envejecimiento con una perspectiva de curso de vida. 5. Impulsa las políticas públicas y fortalece la coordinación interinstitucional en beneficio de los adultos mayores. | |
| 4: Educación de calidad | Becas de excelencia del Gobierno de México: En 2016 se otorgaron 797 becas para que estudiantes de nacionalidad extranjera de nivel superior realizaran estudios en instituciones públicas y centros de investigación de México. Modelo de Formación Dual: A nivel técnico y superior, en colaboración con Alemania. Programa Escuelas México: Ha brindado apoyo directo durante décadas en América Latina a nivel de educación primaria. | Instituto Politécnico Nacional (IPN) | Brigadas Multidisciplinarias de Servicio Social Comunitario: Se integran grupos multidisciplinarios o interdisciplinarios de las áreas de ingeniería y ciencias sociales y administrativas y voluntarios del área de salud, mediante experiencias que los acercan más a la realidad del país. | Se contemplan diversas comunidades marginales en las tres áreas de conocimiento: ingeniería y ciencias físico matemáticas; ciencias sociales y administrativas; y ciencias médico biológicas. | <ul style="list-style-type: none"> • En el ciclo escolar 2015-2016, el porcentaje de ingreso a educación primaria con al menos un grado de preescolar fue de 91.9%. • En el ciclo escolar 2015-2016, la tasa bruta de escolarización en la educación media superior fue de 78.7%. • 31.4% de personas jóvenes y adultas tienen conocimientos en |
| | | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) | Convocatoria investigadores mexicanos en el extranjero 2017: contribuir a establecer capacidades para que México tenga acceso al conocimiento y mejores prácticas internacionales dirigidas a sectores prioritarios para el desarrollo nacional y mejorar el potencial de crecimiento del país. | La apropiación social del conocimiento debe servir para consolidar las instituciones que se dediquen a la investigación y a los grupos de investigadores. | |

| | | | | | |
|---|--|---|---|--|--|
| | | Secretaría de Educación Pública (SEP) / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) | Cuarta Fase ConstruyeT: la SEP y el PNUD han desarrollado en conjunto una estrategia de capacitación en línea de alcance nacional para diseminar a gran escala y de forma costo eficiente el contenido del programa educativo de formación de habilidades socioemocionales (HSE) con todos los docentes y directivos de escuelas de educación media superior. | En 2017 se concluyó la capacitación de 44,638 docentes y directivos mediante el curso básico de formación en HSE en un período de 4 meses y se ha complementado mediante la capacitación presencial de 7,281 docentes en 56 talleres presenciales. | tecnologías de la información y la comunicación. |
| 5: Igualdad de género | Transferencias de conocimientos en Políticas Públicas y las Mujeres Indígenas: Asesoría y capacitación al Gobierno de Guatemala para fortalecer sus capacidades técnicas en atención y defensoría de derechos humanos de las mujeres indígenas. | Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) | Prevenir y atender la violencia contra las mujeres a través de la colaboración con Instancias de Mujeres en gobiernos locales: El PAIMEF es pionero y único en América Latina, encargado de implementar y ejecutar programas de prevención de violencia contra las mujeres, a través de las Instancias de la Mujer en gobiernos locales. El trabajo potencializa el programa de las Instancias de Mujeres, con atención humana y especializada en temas que requieren una importante articulación entre las diversas instancias federales y locales de seguridad, impartición de justicia, salud, refugio y medidas de protección. | Prevención y atención de la violencia contra las mujeres a través de la implementación de programas locales. | <ul style="list-style-type: none"> • Los programas de financiamiento como Mujeres PYME, otorgan créditos preferentemente a mujeres. • El Artículo 41 constitucional estipula la paridad de candidaturas entre mujeres y hombres para el congreso federal y locales. • México es uno de los pocos países en contar con una metodología para etiquetar recursos presupuestarios para la igualdad de género. |
| 8: Trabajo decente y crecimiento económico | Desarrollo de capacidades para mejorar la producción local con prácticas amigables con el medio ambiente: México cuenta con una amplia gama de proyectos en esta | Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (FONART) | Capacitación Integral y/o Asistencia Técnica Artesanal: atiende necesidades específicas de conocimiento vinculadas al mejoramiento de la condición productiva de artesanos. | 20,257 beneficiarios | <ul style="list-style-type: none"> • 54.2 % de la población cuenta con seguridad social. • 52.1 millones de |

| | | | | | |
|--|--|--|--|---|---|
| | <p>materia, incluyendo con Bolivia en materia de agroturismo, con Perú para conservación de áreas protegidas, con Ecuador en materia de cacao así como de productividad y eficiencia de las pequeñas y medianas empresas, con Chile (Fondo México-Chile) para el turismo sostenible.</p> | <p>Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)</p> | <p>Distintivo México sin Trabajo Infantil (MEXSTI): es un reconocimiento gratuito y de aplicación voluntaria para los centros de trabajo privados, organizaciones sindicales, de la sociedad civil e instituciones de la Administración Pública Federal, estatal y municipal de todo el país, que implementan buenas prácticas laborales que contribuyen a la prevención y erradicación del trabajo infantil, con el fin de garantizar los derechos humanos de la niñez y adolescencia.</p> | <p>Se realizan acciones más allá del objeto para el que fueron creadas, y contribuyen de forma sustancial a la prevención y erradicación del trabajo infantil, así como a la protección de los adolescentes trabajadores en edad permitida en México.</p> | <p>personas tienen acceso a servicios financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> • 16% de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo están destinados a apoyar el comercio. |
| | | <p>Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (FONART)</p> | <p>Utilización del e-commerce en la venta en línea de artesanías a través de las compañías Amazon.com y Kichink.com: El FONART abrió la venta en línea de artesanías mexicanas buscando llegara a todo el público en México y el exterior, por ello se lanzaron dos opciones de venta de artesanías mexicanas de calidad y buen precio.</p> | <p>En diciembre de 2016 se inició con esta práctica, la que dejó una venta de más de \$8,000, para el mes de noviembre de 2017 el importe asciende a más de \$107,000.</p> | |
| <p>10: Reducción de las desigualdades</p> | <p>Prevención de la migración de niñas, niños y adolescentes (NNA) no acompañados en comunidades de origen del Triángulo Norte de Centroamérica: Entre la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) y <i>Save The Children</i> México, existe una búsqueda para mejorar las oportunidades de desarrollo personal, económico y social en comunidades de origen seleccionadas en el Triángulo Norte de Centroamérica.</p> | <p>Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)</p> | <p>Casa de la Mujer Indígena: son operadas por organizaciones y/o grupos de trabajo integrados en su totalidad por mujeres indígenas formadas y especializadas en las problemáticas de violencia de género y salud sexual y reproductiva que trabajan de manera coordinada con la CDI como instancia financiadora y responsable de la transversalidad en la atención pública a la población indígena.</p> | <p>Al año 2017 se cuentan con 31 Casas de la Mujer Indígena en 16 entidades federativas.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • México recibe 7.8 millones de dólares en asistencia oficial para el desarrollo y otros flujos oficiales. |

Fuente: Elaboración propia con datos de las siguientes fuentes de información: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2017b), *Iniciativas de CID representativas por ODS*, [consultado el 12/I/2019, disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/proyectos-e-iniciativas-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-representativos-por-objetivos-de-desarrollo-sostenible>].

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2018), *Catálogo de Capacidades Mexicanas*, [consultado el 11/I/2019, disponible en: <https://capacidades.sre.gob.mx/>].

Gobierno de la República (2018). *Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. Bases y fundamentos en México para una visión del desarrollo sostenible a largo plazo*, México, Gobierno de la República.