



# Claros oscuros en la localización de la Agenda 2030 en la Península de Yucatán

## Dark lights in the location of the 2030 Agenda in the Yucatan Peninsula

Mauricio Cecilio Domínguez Aguilar<sup>1</sup>

*Fecha de recibido: 6 de julio de 2022*

*Fecha de aceptado: 26 de octubre de 2022*

### Resumen

Este trabajo analiza críticamente tres dimensiones clave que han influido en la localización de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas en la Península de Yucatán: 1) La competencia de diversas conceptualizaciones sobre el desarrollo sostenible entre los actores involucrados; 2) la construcción y funcionamiento de la arquitectura institucional y la gobernanza en torno a la Agenda 2030; y 3) las políticas públicas desarrolladas a raíz de la implementación de la misma agenda. La investigación se trabajó desde una aproximación cualitativa. La recolección y sistematización de la información aquí presentada se llevó a cabo de febrero 2021 a febrero 2022 e incluye fuentes primarias (entrevistas y encuestas) y secundarias (publicaciones oficiales y gestión de documentos a través de los mecanismos de acceso a la información pública). El análisis se realizó a escala de entidades federativas. Los resultados de la investigación permiten observar que en el proceso de localización de la Agenda 2030 en la región existe una competencia entre las distintas conceptualizaciones que los actores (gubernamentales, del sector privado y social) involucrados tienen acerca del desarrollo sostenible, lo cual contribuyó a que en la región se institucionalizara una visión del desarrollo sostenible, la cual se caracteriza por ser una fachada, una imagen verde

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Yucatán, México. Correo electrónico: [mauricio.dominguez@correo.uady.mx](mailto:mauricio.dominguez@correo.uady.mx). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2881-8096>

que solo ha sido capaz de generar políticas públicas desvinculadas entre sí, cuestionables y con serios rasgos de incongruencia en algunos casos; y por el contrario ha fallado en la implementación de cambios estructurales en la realidad socio-ecológica de la Península de Yucatán que sean congruentes con los objetivos, principios y valores del desarrollo sostenible, lo cual a su vez ha hecho que las acciones implementadas sean poco efectivas y se desperdicien recursos y oportunidades.

*Palabras clave: Agenda 2030, Organización de las Naciones Unidas, Península de Yucatán, localización.*

## **Abstract**

This paper critically analyzes three key dimensions that have influenced the localization of the UN-2030 Agenda in the Yucatan Peninsula: 1) Rivalry of diverse concepts of sustainable development among stakeholders; 2) Construction and functioning of UN-2030 Agenda institutional architecture and governance, and 3) Public policies through which UN-2030 Agenda has been implemented. A qualitative approach was selected to conduct this research. Data collection and systematization was conducted from February 2021 to February 2022 and includes primary (interviews and survey) and secondary sources (official reports, and other governmental information accessed through transparency law procedures). Analysis was carried out at the state level. The research results shows that, the localization process of the UN-Agenda 2030 in the Yucatan Peninsula is affected by the existing competition of contesting conceptualizations of sustainable development among stakeholders. This situation has contributed to the institutionalization of a sustainable development model characterized for being a green image, which has generated two issues regarding the UN-Agenda 2030 localization in the region. Firstly, the disassociation of public policies and in some cases has raised questions because of the serious incongruences among some governmental decisions. The second place is a failure in the introduction of socioecological structural changes in the pursuit of sustainable development in the region because the government-implemented actions are low in effectiveness, and there is a waste in the usage of resources and missing opportunities.

*Key words: 2030 Agenda, United Nations Organization, Yucatan Peninsula, localization.*

## **1. Introducción**

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (de ahora en adelante en este trabajo referida como Agenda 2030) y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (mejor conocidos como ODS's) fueron tomados como compromisos por todos los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2015 (IGSC-UN, 2019, p. xiii). Actualmente nos encontramos a ocho años de que se cumpla el término de la Agenda 2030, pero debido a múltiples

factores como la pandemia por COVID-19, la inflación y la guerra, ya se ha empezado a vislumbrar la dificultad de que muchos países puedan cumplir con dichos compromisos adquiridos. Si bien son muy reales los efectos de estos y otros fenómenos “externos” en el avance y éxito de la localización de la Agenda 2030 en los territorios concretos, también es cierto que existen otros factores a los que se les puede calificar como “internos” de cada sociedad y sus gobiernos, los cuales tienen el mismo nivel de impacto o inclusive superior en lo que respecta al éxito de la localización de la Agenda 2030 en dichos territorios. Algunos de estos factores “internos,” los cuales por cierto han sido poco estudiados en general son: la competencia entre distintas conceptualizaciones del desarrollo sostenible entre los diversos actores involucrados en la localización de la Agenda 2030; la forma en que han sido construidas y funcionan la arquitectura institucional y la gobernanza en torno a la Agenda 2030; y las políticas públicas a través de las cuales se implementa la Agenda 2030.

Por otra parte, la Península de Yucatán es una región con una enorme riqueza cultural y medioambiental, pero que, sin embargo, también es una región donde se presentan grandes desigualdades socioeconómicas y una creciente depredación y contaminación ambiental.

El objetivo de este trabajo es analizar (a nivel estatal) tres factores que han influido en la localización de la Agenda 2030 en la Península de Yucatán durante el periodo 2021-2022: 1) La competencia de diversas conceptualizaciones sobre el desarrollo sostenible entre los actores involucrados en la localización de la Agenda 2030; 2) la construcción y funcionamiento de la arquitectura institucional y la gobernanza en torno a la Agenda 2030; y 3) las políticas públicas a través de las cuales se implementa la misma Agenda.

Como hipótesis de la investigación se planteó que en el proceso de localización de la Agenda 2030 en la región existe una competencia entre las distintas conceptualizaciones que los actores (gubernamentales, del sector privado y social) involucrados en dicha implementación tienen acerca del desarrollo sostenible, lo cual ha contribuido a que en la región se haya institucionalizado una visión del desarrollo sostenible, la cual se caracteriza por ser una fachada, una imagen verde que solo ha sido capaz de generar políticas públicas desvinculadas entre sí, cuestionables y con serios rasgos de incongruencia en algunos casos; y por el contrario ha fallado en la implementación de cambios estructurales en la realidad socio-ecológica de la Península de Yucatán que sean congruentes con los objetivos, principios y valores del desarrollo sostenible, lo cual a su vez ha hecho que las acciones implementadas sean poco efectivas y se desperdicien recursos y oportunidades.

De acuerdo a la visión de la ONU, la Agenda 2030 y sus ODS deben ser operadas a partir de evidencia científica relevante a cada contexto y circunstancias específicas, además de que deben trabajarse de manera integral considerando los vínculos, intercambios y co-beneficios entre ellos.

La Agenda 2030 y los ODS promueven el permanente monitoreo y evaluación de los procesos a través de los cuales se está implementando en las diferentes jurisdicciones y territorios de los países adheridos a esta iniciativa (IGSC-UN, 2019, p. 4).

Para poder desarrollar el análisis propuesto es conveniente revisar los antecedentes teóricos del desarrollo sostenible. En este orden de ideas se revisa, aunque sea de manera sucinta la historia del concepto desarrollo sostenible, la cual está asociada al desarrollo de los movimientos ambientalistas. Gutiérrez & González (2010, p. 141) clasifican al ambientalismo en tres corrientes o tipos: El primero es el llamado ambientalismo de culto a lo silvestre (*wilderness*), que suele ser catalogado como de corte conservacionista, sin embargo, se le critica el que no suela incluir a las comunidades campesinas e indígenas que habitan las zonas que pretende conservar. El segundo tipo es el ambientalismo de la eco-eficiencia, también llamado eco-capitalismo por algunos autores.<sup>1</sup> La eco-eficiencia es la propuesta desarrollada por el sector empresarial, la cual intenta a través de la tecnología responder de la mejor forma posible a los reclamos de la sociedad para detener el deterioro ecológico generado por las actuales prácticas de producción y patrones de consumo, así como también, del despilfarro energético y de las materias primas. El último tipo es conocido como el ambientalismo de los pobres, y está relacionado con las luchas de los sectores desposeídos y vulnerables de las sociedades, principalmente de grupos campesinos e indígenas que han resistido el despojo de sus recursos naturales, y a los movimientos ambientalistas. Hasta antes del surgimiento del concepto desarrollo sostenible, en occidente convencionalmente se entendía al desarrollo como un sinónimo de crecimiento, la superación de algún retraso, o un proceso de aceleración o recuperación en una trayectoria previamente trazada. De aquí que, las teorías sobre el desarrollo que se usaban previamente en esta región del planeta hubieran (y en muchos casos continúan) respondiendo a visiones materialistas y evolucionistas, así como a un paradigma económico y cultural con el cual durante mucho tiempo se intentó legitimar el crecimiento ilimitado (Maréchal & Quenault, 2005; Treillet, 2005).

Si bien desde la segunda mitad del siglo pasado comenzaron a crecer cada vez más las preocupaciones y los reclamos por el cada vez mayor deterioro ambiental que acompaña al modelo de desarrollo dominante en el mundo, no fue sino hasta la publicación del Primer Informe Meadows (1971) del Club de Roma que abordó los límites al crecimiento que se subrayó la inviabilidad del crecimiento ilimitado de la población y sus consumos. Otras publicaciones internacionales siguieron al Primer Informe Meadows hasta que, en 1987 la Comisión Brundtland en el marco de la publicación de su Informe *Our Common*

<sup>1</sup> Zizek (2005, p. 20) prefiere llamar eco-capitalismo a los planteamientos de la eco-eficiencia, y considera contradictorio que desde esta corriente se plantee que el deterioro ambiental, producto de la ciencia y tecnología deba ser corregido con más de estas dos.

*Future* define por primera vez el concepto desarrollo sostenible como “aquel desarrollo que asegura la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer las propias” (Naredo, 2007, p. 433). Los ejes analíticos del desarrollo sostenible se fundamentan en tres tesis: La primera, la tesis intrageneracional, que plantea que a través del crecimiento económico se debe reducir la exclusión posteriormente trabajar en la distribución progresiva de la riqueza entre los grupos sociales y las naciones, así como también plantea nuevas políticas demográficas de control de la natalidad. Por su parte, la segunda tesis involucrada es la del desarrollo respetuoso del medio ambiente, es decir, la no degradación del medio ambiente (aspecto ignorado por todas las otras teorías sobre el desarrollo o al menos éstas demostraron su incapacidad para cuidar del mismo). Finalmente, la tercera tesis involucrada es la de la justicia intergeneracional, que hace referencia a la responsabilidad que tienen las generaciones presentes de mantener la integridad de los ecosistemas del planeta en el largo plazo (Gutiérrez & González, 2010, pp. 125-132; Jimenez Herrero, 2000, pp. 119-139).

Algunos autores aseguran que el discurso institucional del desarrollo sostenible es simplemente el producto de la transformación de las preocupaciones de los grupos ambientalistas por parte del pensamiento económico dominante (Gutiérrez & González, 2010, pp. 160-171). Esta situación hace que, como afirma Santamarina Campos (2006 mencionado en Gutiérrez & González, p. 172), los problemas sociales y ecológicos del modelo de desarrollo sostenible sean asumidos como simples externalidades negativas o desajustes internos que ocultan los verdaderos alcances de los conflictos, pues plantean que estos inconvenientes pueden ser resueltos mediante respuestas técnico-científicas tales como: la desmaterialización de la economía, la privatización de los recursos naturales y la implementación de políticas de producción sostenible y eco-eficiencia, las cuales sin embargo, han sido señaladas de contribuir a ocultar tanto daños ambientales, como la falta de viabilidad del modelo socioeconómico actualmente predominante (Naredo, 2007, p. 429). Dentro de las principales críticas al concepto de desarrollo sostenible Gutiérrez y González (2010, pp. 171-173) mencionan: 1) La falta de claridad acerca de qué necesidades y aspiraciones humanas son las que hay que satisfacer. 2) Su noción de tiempo, la cual ha sido considerada más bien como impuesta y con la única intención de no atender las necesidades intrageneracionales actuales. 3) La tensión existente entre las diferentes culturas y sus formas de ganarse la vida con el proceso homogeneizador propio de la globalización que promueve estilos de vida a todas luces insostenibles. Y, 4) Las dificultades para pasar de la teoría a las acciones concretas. De hecho, para (Riechmann, 1995, mencionado en Gutiérrez & González, p. 170) la ambigüedad del concepto de desarrollo sostenible ha hecho que éste haya sufrido una profunda erosión semántica que queda de manifiesto en la proliferación de todo tipo de definiciones a modo que, por ejemplo, les ha permitido a muchas corporaciones multinacionales incorporar algunos elementos del discurso

de la sostenibilidad dentro de sus estrategias de mercado, pero sin modificar sustancialmente sus maneras de operar.

A medida que la sensibilidad ambiental de la población ha venido ganando terreno, les ha resultado más conveniente a los actores con poder (empresarios y políticos) invertir en la construcción de “imágenes verdes”, que en la implementación de cambios profundos (valores, prioridades económicas, etc.) en la relación sociedad-naturaleza. De la misma manera que les ha sido más fácil y económico el sufragar algunas campañas publicitarias y a organizaciones no gubernamentales que de por sí atienden problemáticas sociales que llevar a cabo acciones contundentes para reducir las desigualdades y la polarización social (Naredo, 2007, pp. 439-442). Después de la publicación de las diversas críticas que siguieron al lanzamiento de la definición de desarrollo sostenible, en 1991 se publicó el Segundo Informe Meadows, titulado *Beyond the limits*, donde se afirmó que “a pesar de haber límites al crecimiento, no tiene por qué haberlos para el desarrollo” (Naredo, 2007, p. 433). Luego, un año después se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, donde se publicó la Agenda 21 que buscaba impulsar el desarrollo en el mundo, sin embargo, ésta no cumplió con sus expectativas debido a varios factores, entre ellos la falta de voluntad política de muchas naciones y a que la Agenda 21 no contaba con facultades ejecutivas y de toma de decisiones (Gutiérrez & González, 2010, pp. 163-166).

Diez años después en 2002, la Agenda 21 fue transformada en una nueva iniciativa llamada ahora los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la cual fue firmada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible que se llevó a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica. A pesar de que los países firmantes de los ODM se comprometieron a cumplir con esta nueva iniciativa para el año 2015, la realidad es que esta iniciativa tampoco estuvo exenta de deficiencias, y terminó por convertirse en un programa de ajuste más similar a otros anteriores (Gutiérrez & González, 2010, pp. 178-180). Siguiendo con estos brincos de entre diez y quince años, es que se llega en 2015 a la aprobación de la Agenda 2030 y sus ODS, acerca de los cuales ya se comentó al inicio de este apartado.

## 2. Metodología

La investigación se desarrolló de febrero de 2021 a febrero de 2022 desde una aproximación principalmente cualitativa, la cual consistió en la búsqueda y sistematización de información proveniente de fuentes secundarias (publicaciones oficiales y gestión de documentos a través de los mecanismos de acceso a la información pública,<sup>2</sup> las cuales están mencionadas en la bibliografía), así como de la aplicación de una entrevista

<sup>2</sup> La estrategia de gestionar información a partir del sistema de acceso a la información pública, si bien fue tardado, resultó ser más efectivo la gestión de entrevistas a los funcionarios en turno.

en octubre del 2021 a la persona encargada de la coordinación del Órgano de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030 (mejor conocido como OSI) del Gobierno del Estado de Yucatán, figura de la arquitectura institucional de la cual se hablará con mayor detalle un poco más adelante. Es conveniente mencionar que se intentó gestionar entrevistas con otros actores involucrados<sup>3</sup> en la localización de la Agenda 2030 en los tres estados de la Península de Yucatán, sin embargo éstas no lograron concretarse debido a factores limitantes asociados a la pandemia por COVID-19 que en ese momento se experimentaban en la región. Debido a estas limitantes y con la finalidad de superarlas se decidió entonces realizar una encuesta en línea a estos actores involucrados (principalmente funcionarios estatales, aunque no exclusivamente), los cuales se pudieron identificar a partir de las respuestas que se empezaron a obtener de las gestiones de acceso a la información pública. Vale la pena mencionar que la encuesta realizada no fue representativa, y el cálculo y análisis de sus resultados, así como también el análisis de la información cualitativa se hizo a escala de entidades federativas.

Tomando en cuenta la discusión teórica previa acerca de los conceptos desarrollo y desarrollo sostenible, así como también de las otras nociones alternativas de desarrollo como la de la economía en estado estacionario<sup>4</sup> (Daly, 1991, pp. 14-49) se diseñaron para ser utilizados en la encuesta antes mencionada tres modelos de desarrollo para indagar que es lo que los actores locales entienden por desarrollo sostenible. Estos modelos (descritos en la Tabla 1) son: Modelo 1. Desarrollo materialista, Modelo 2. Desarrollo eco-capitalista, y Modelo 3. Desarrollo estacionario. En la encuesta, en primera instancia se les presentó a los actores las descripciones (no los nombres) de los tres modelos de desarrollo contenidos en la Tabla 1 y se les pidió que de acuerdo a lo que ellos entendieran, escogieran cuál de estos modelos caracterizaba al desarrollo sostenible. Posteriormente en una otra pregunta se les pidió que, de acuerdo a su experiencia cotidiana, dijeran si el modelo que habían escogido como descripción de lo que es el desarrollo sostenible

<sup>3</sup> Los actores involucrados a los que se hace referencia están conformados básicamente por representantes gubernamentales (de dependencias de los poderes ejecutivos y legislativos estatales), y de los sectores social y empresarial. En el siguiente apartado (Arquitectura institucional y gobernanza de la Agenda 2030 en la Península de Yucatán) de este trabajo se habla más acerca de estos actores.

<sup>4</sup> La "economía en estado estacionario" se oponen al planteamiento de la primicia de lo económico sobre lo ambiental y lo social, y sostiene que la economía no puede ser sostenida de forma indefinida porque ella misma es un subsistema del ecosistema global que es finito, y por lo tanto no puede seguirse ignorando la dependencia que la economía tiene de la disponibilidad de recursos, el flujo energético y la capacidad de asimilación de desechos por la naturaleza. Por lo tanto, es necesario reemplazar el progreso económico cuantitativo por uno de corte cualitativo para transitar hacia la sostenibilidad, lo cual implica estabilizar la economía llevándola a una condición estacionaria de capital, al igual que se tendría que hacer lo mismo con la población. De esta manera, la propuesta de la economía en estado estacionario propone combinar el equilibrio biofísico (de la población y los recursos naturales) con un crecimiento moral.

coincide con la realidad que ellos perciben en sus respectivas entidades (pues desde la perspectiva de los tres gobiernos estatales, en todos ellos se está trabajando bajo un modelo alineado a la Agenda 2030). Con esta estrategia, se obligó a los actores encuestados a que llevaran a cabo un proceso de reflexión y así obtener una evaluación más apegada a la realidad por parte de ellos.

**Tabla 1.** Caracterización de los modelos de desarrollo utilizados durante la indagación del significado del concepto desarrollo sostenible entre los actores encargados de la localización de la Agenda 2030 en la Península de Yucatán

<i>Nombre de los modelos de desarrollo</i>	<i>Características de los modelos de desarrollo</i>
Desarrollo materialista	Continuo crecimiento económico basado en la explotación indiscriminada de los recursos naturales (incluyendo el suelo) y el uso de fuentes de energías no renovables, continuación e incremento del comercio globalizado, del uso de los medios de transporte privado movidos por combustibles fósiles, y el reforzamiento de la libre competencia a partir de los recursos y capacidades individuales que posee cada actor, sector, región y país
Modelo eco-capitalista	Crecimiento económico globalizado ajustado a través de la producción sostenible, la implementación de criterios de eco-eficiencia en el uso de los recursos naturales, el uso de la energía y la movilidad, y del mejoramiento paulatino de las condiciones de desigualdad social existentes entre actores, sectores, regiones, y países a través de programas específicos
Modelo estacionario	Crecimiento económico limitado a la capacidad de regeneración de la naturaleza y a la disponibilidad e intermitencia de las fuentes renovables de energía, comercio regional (no globalizado), medios de transporte públicos y esquemas de cooperación y restitución socioeconómica entre los actores, sectores, regiones y países que reconocen los históricos procesos de colonización y de desigualdades que han predominado

**Fuente:** elaboración propia.

Finalmente, en la encuesta se les preguntó a los actores que enumeraran todas las problemáticas socio-ambientales que ellos perciben en sus entidades. Estas problemáticas socio-ambientales pueden ser consultadas en la Tabla 2. En este caso la estrategia metodológica consistió en obtener información cruzada de lo que ellos perciben como la realidad en sus entidades con la intención de analizar la compatibilidad de las características de esas realidades percibidas con las de los modelos de desarrollo que



previamente habían seleccionado y la evaluación de esas mismas realidades que también ya habían llevado a cabo.

### 3. Discusión

#### 3.1. Conceptualizaciones del desarrollo sostenible en la Península de Yucatán

Si bien entre los distintos actores involucrados en la localización de la Agenda 2030 en la región es ampliamente conocida la definición de diccionario del desarrollo sostenible (me refiero a la definición del Informe Brundtland), también es cierto que entre estos actores se entienden diversos significados de este concepto, así como también acerca de cómo debe implementarse y evaluarse. Los resultados de la encuesta permitieron observar que, para todos los actores queda claro que el modelo materialista no es compatible con los postulados del desarrollo sostenible. Ahora bien, ¿qué entienden estos actores por desarrollo sostenible? Pues, a nivel de los tres estados siempre predominó ligeramente el modelo estacionario (57%) sobre el modelo eco-capitalista (43%) como descripción de lo que es el desarrollo sostenible. Sin embargo, al preguntarles si el modelo de desarrollo que habían seleccionado es congruente con la realidad de sus entidades se obtuvo que, aquellas personas que habían seleccionado las características del modelo estacionario claramente reconocían que la realidad que ellos observan en sus entidades no se ajusta a su selección. Mientras que, en los casos en que los actores seleccionaron las características del modelo eco-capitalista predominó la percepción de aquellos que piensan que la realidad en sus entidades sí coincide con su selección (66%), por sobre aquellos que piensan que no (34%).

Por otra parte, y como se puede observar en la Tabla 2, las realidades que perciben los actores encuestados no tienen congruencia ni con el modelo estacionario, ni con el modelo eco-capitalista, a menos que estas se consideren como externalidades según menciona Santamarina Campos (2006, mencionado en Gutiérrez y González, 2010, p. 172). Más bien, todas estas características son claramente asociables al modelo materialista, el cual vale la pena recordar no fue seleccionado por ningún actor encuestado. Estos resultados nos señalan no sólo incompatibilidades entre las concepciones y los procesos de implementación y evaluación del desarrollo sostenible entre los actores encargados de la localización de la Agenda 2030 en la región, sino también según diría Naredo (2007, p. 421) el claro manejo del desarrollo sostenible como una “imagen verde,” una fachada que permite seguir practicando el *business as usual* en la Península de Yucatán con el dejar pasar de los gobiernos estatales, que en última instancia deberían ser los garantes del uso adecuado de los recursos naturales y en general del cuidado del medioambiente.

**Tabla 2.** Problemáticas socio-ambientales percibidas por los actores involucrados en la localización de la Agenda 2030 en la Península de Yucatán

<i>Campeche</i>	<i>Quintana Roo</i>	<i>Yucatán</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación de los recursos hídricos y el suelo</li> <li>• Manejo inadecuado de los desechos urbanos</li> <li>• Sobreexplotación de los recursos naturales por diversas actividades económicas</li> <li>• Riesgos asociados al cambio climático</li> <li>• Pobreza y desigualdad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobrepoblación</li> <li>• Contaminación de los cuerpos de agua (playas, lagunas, cenotes y manto freático)</li> <li>• Destrucción del hábitat a causa de la ampliación de la mancha urbana y la frontera agrícola (deforestación y tala ilegal de selvas y manglares)</li> <li>• Crecimiento de las manchas urbanas y la actividad turística sin regulación</li> <li>• Aumento de las actividades agropecuarias incompatibles con la conservación de los recursos naturales</li> <li>• Manejo inadecuado de los desechos urbanos</li> <li>• Riesgos asociados al cambio climático</li> <li>• Pobreza y desigualdad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación de los cuerpos de agua (playas, lagunas, cenotes y manto freático)</li> <li>• Crecimiento urbano acelerado y no planeado en general, particularmente sensible en las costas</li> <li>• Cambios incompatibles de usos del suelo</li> <li>• Excesiva centralidad de la población y actividades económicas en unas pocas ciudades</li> <li>• Abandono de las actividades productivas rurales</li> <li>• Uso indiscriminado de agroquímicos</li> <li>• Sobreexplotación de los recursos naturales</li> <li>• Deforestación</li> <li>• Riesgos asociados al cambio climático</li> <li>• Pobreza y desigualdad</li> <li>• Empleos mal pagados y sin prestaciones</li> <li>• Inseguridad alimentaria</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia.

Otro ejemplo que muestra la diversidad de significados que se le da al concepto desarrollo sostenible entre los actores involucrados en la localización de la Agenda 2030 en la región quedó retratado en la visión presentada por el Gobierno del Estado de Yucatán 2018-2024, la cual fue proporcionada por la persona encargada en octubre del 2021 de su OSI. Para el OSI del Gobierno del Estado de Yucatán “el desarrollo sostenible se trata de aprovechar al máximo lo que se tiene, pero sin perjudicar a las generaciones futuras y abonar a su desarrollo, lo cual sólo se logrará a través del trabajo conjunto del gobierno y la sociedad en los nueve ejes del Plan Estatal de Desarrollo (PED) del Estado de

Yucatán 2018-2024”.<sup>5</sup> En este orden de ideas el actual gobierno estatal visualiza que para el final de su administración (2024), la entidad contará con un mayor desarrollo económico, que la pobreza se habrá reducido sustancialmente y se habrán mejorado las condiciones de acceso a las oportunidades de desarrollo, así como también se habrá conservado en un buen estado el medioambiente de la entidad. Respecto a esta “visión oficial” del desarrollo sostenible para el estado de Yucatán, sus mecanismos de implementación y resultados esperados, se puede argumentar que (como es sabido por todos) un mayor desarrollo económico en la entidad (entiéndase, el crecimiento de su producto interno bruto) no necesariamente ha significado una mejor distribución de la riqueza generada, de hecho la estrategia social que propone no implica un combate frontal a las desigualdades socioeconómicas a través de mecanismos decididos de redistribución de la riqueza, sino (como han mencionado Gutiérrez & González, 2010, p. 180) sencillamente se trata de la oferta de programas desarrollados a partir de simplificaciones de la realidad, los cuales intentan disminuir los índices de pobreza en regiones específicas, pero que no les permiten a la pobladores controlar su propio desarrollo, sino que en un sentido completamente opuesto a estas poblaciones se les ve como actores pasivos incapaces de trazar caminos alternativos para el mejoramiento de su calidad de vida. Y finalmente, en lo que respecta al buen estado del medioambiente se puede decir que es un objetivo vago e impreciso dentro del cual casi cualquier resultado podrá ser considerado como válido y que además demuestra que el tema medioambiental no es una de sus prioridades, como se hará todavía más evidente un poco más adelante al revisar algunas de las políticas públicas estatales vinculadas al desarrollo sostenible.

Si bien como ya se vio, entre todos los funcionarios de los gobiernos estatales de la Península de Yucatán, el discurso de la Agenda 2030 es ampliamente conocido y utilizado, al confrontar ellos mismos sus percepciones de la realidad con el marco teórico que dio origen a lo que ellos llaman “enfoque de Agenda 2030,” se dan cuenta y reconocen que no hay congruencia total entre lo que las administraciones estatales llevan a cabo de manera cotidiana y lo que se supone es y cómo se implementa el desarrollo sostenible, aunque según algunos de ellos se acerca “bastante” (aunque queda claro que acercarse “bastante” no ha sido ni cercanamente suficiente). Si bien el discurso institucionalizado del desarrollo sostenible apareció hace más de tres décadas en la escena internacional, su incorporación en el quehacer de los gobiernos estatales de la Península de Yucatán ha sido más bien reciente y con claras incongruencias. No fue sino a partir del año 2015 cuando (utilizando la misma línea argumentativa de Godard, 2002, p. 54)<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Cada uno de estos ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024 del Gobierno de Yucatán coincide con un tema prioritario, el cual a su vez tiene sus respectivas políticas, programas, estrategias y líneas de acción.

<sup>6</sup> Para Godard (2002) la sostenibilidad es una característica del desarrollo, la cual es implantada desde afuera a una determinada realidad socioeconómica que no cuenta con los mecanismos adecuados para desarrollarse con ella.

que el desarrollo sostenible es “impuesto” en el discurso político de la región, pues a partir de ese año los tres gobiernos estatales comenzaron uno a uno a incorporar en sus PED elementos de la Agenda 2030, la cual acababa de ser aceptada por el Gobierno Federal de México para que se cumpliera en todo el país. Estas decisiones políticas fueron justificadas bajo el argumento de la necesidad de alinear los PED estatales con los Planes Nacionales de Desarrollo (el primero correspondiente a la parte final del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, y el segundo al actual sexenio del Presidente Andrés Manuel López Obrador), y a que (según algunos de estos gobiernos estatales) la Agenda 2030 es un modelo que garantiza la sostenibilidad del desarrollo. Sin embargo, lo que realmente quedó demostrado con estas decisiones políticas estatales es que han respondido más según dijeran Gutiérrez y González (2010, p. 170) al uso estratégico del concepto para construir dentro de sus discursos políticos la “imagen verde” de la cual nos habla Naredo (2007, p. 421), y cuya intención es diferenciarse políticamente, aunque en el proceso sean fácilmente identificables las incongruencias entre sus discursos de sostenibilidad y la realidad.

### ***3.2 Arquitectura institucional y gobernanza de la Agenda 2030 en la Península de Yucatán***

Godard (2002, p. 52) sostiene que a través de la consecución de una serie de cambios institucionales y de la construcción de nuevas regulaciones es posible transformar la organización económica y social para volverlas congruentes con los postulados del desarrollo sostenible. Lo anterior en virtud de que las estructuras gubernamentales, tal y como se encuentran en la actualidad no tienen capacidad alguna de ejecutar políticas de sostenibilidad (Jiménez Herrero, 2000, p. 101). Probablemente teniendo estas ideas en mente, y con la intención de favorecer la localización de procesos de sostenibilidad a través de la implementación de políticas públicas en el país es que en abril de 2017 se creó el Consejo Nacional de la Agenda 2030 y dos meses más tarde, en junio de ese mismo año se instaló (con el apoyo de la Oficina de la Presidencia de la República) la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030. El objeto de esta comisión fue y continúa siendo servir de espacio donde los gobiernos estatales pueden intercambiar experiencias, coordinar acciones y desarrollar mecanismos de monitoreo y seguimiento en la implementación de la Agenda 2030 en sus respectivas entidades (PNUD, 2019, p. 13). Esta nueva arquitectura institucional en materia de implementación y monitoreo de la Agenda 2030 en México fue replicada en todas las entidades federativas del país, no siendo la excepción los estados de Campeche, Quintana Roo, y Yucatán. De esta forma en cada una de estas entidades se crearon o se hicieron adaptaciones a consejos que aglutinan a representantes de los sectores gubernamental, privado y social para legitimar la toma de decisiones en materia de desarrollo sostenible. Adicionalmente, cada gobierno estatal también creó una nueva figura llamada OSI (ya antes mencionada). La idea de los OSI proviene de la estrategia nacional de localización de la Agenda

2030 en México (PNUD, 2019, pp. 13-21) y sus funciones son similares a las de la comisión ejecutiva del nivel federal antes mencionada. Los OSI no significaron necesariamente la creación de nuevas entidades dentro de las estructuras estatales, sino de nuevas responsabilidades, las cuales fueron asignadas a algunas dependencias o áreas técnicas que cada administración estatal decidió, por ejemplo, en el caso del Gobierno del Estado de Yucatán, las funciones de su OSI recaen en su Secretaría de Planeación (SEPLAN), secretaría que posteriormente asignó esta responsabilidad a ciertas personas en específico.

Regresando al tema de los consejos en materia de desarrollo sostenible que se crearon en cada entidad de la Península de Yucatán, conviene revisar un poco más en detalle los dos modelos que se implementaron. El primer modelo que fue utilizado tanto por el Gobierno del Estado de Campeche como por el Gobierno del Estado de Quintana Roo consistió en que las funciones del consejo fueran llevadas a cabo por Comités Especiales dentro de sus respectivos Comités Estatales de Planeación (mejor conocidos como COPLADE) (SEFIPLAN-QROO, 2018, p. 1; SEPLAN-CAMPECHE, 2017, p. 2)<sup>7</sup> para así aprovechar las estructuras administrativas y legales ya existentes (incluyendo los aspectos vinculatorios de las decisiones que dentro de ellos se tomaran) para la localización de la Agenda 2030 en ambas entidades. Sin entrar en la discusión de la cantidad y la calidad de las decisiones que se tomaron en estos dos comités especiales, lo que es importante a resaltar en este momento es que dentro de ambos comités especiales no hay representantes de los sectores social y privado, con excepción del caso de Quintana Roo que sólo incluyó a dos instituciones académicas de nivel superior.

En Yucatán por su parte, en diciembre de 2018 se creó el Consejo Estatal de la Agenda 2030 del Estado de Yucatán de forma completamente desvinculada del Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Yucatán (COPLADEY). Si bien la estructura del nuevo consejo no difirió mucho del modelo utilizado por el consejo nacional, (pues inclusive cuenta con cinco comités especializados),<sup>8</sup> si se puede decir que es singular en cuanto a la forma en que se encuentra integrado. Lo anterior porque el gobernador del estado no sólo no preside este consejo, sino que tampoco forma parte de él, siendo la persona que ocupa la Secretaría General de Gobierno del Estado de Yucatán en quien recae la presidencia de este consejo.<sup>9</sup> La no participación del gobernador del estado

<sup>7</sup> El Comité especial del COPLADE de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del Estado de Campeche se instaló el 13 de septiembre de 2017. Por su parte, el 29 de noviembre de 2018 se creó el Subcomité Especial del COPLADE de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del Estado de Quintana Roo.

<sup>8</sup> Los Comités del Consejo Estatal de la Agenda 2030 del Estado de Yucatán son: 1) Comité Técnico (Seguimiento y Evaluación); 2) Comité de Desarrollo Económico Sostenible e Inclusivo; 3) Comité de Desarrollo Social Integral; 4) Comité de Sostenibilidad Ambiental; y 5) Comité Regional.

<sup>9</sup> Vale la pena mencionar que en el Artículo 4 del Acuerdo 87/2018 por el que se regula el Consejo Estatal de la Agenda 2030 se menciona que cuando el gobernador asista a las sesiones asumirá el cargo de presidente, sin embargo, en condiciones de funcionamiento regular el gobernador no asiste.

en este consejo contrasta con la relevancia que se supone tiene el desarrollo sostenible en su administración, el cual fue el modelo a partir del cual se diseñó y viene implementando el PED del Estado de Yucatán 2018-2024. Por otra parte, y al igual que sucede en la inmensa mayoría de los consejos que se crean para abordar todo tipo de temáticas en las administraciones estatales, municipales y federal del país, la designación de los miembros de estos consejos, y de manera particular de los representantes de los sectores privado y social del Consejo Estatal de la Agenda 2030 del Estado de Yucatán es discrecional, lo cual está plasmado tanto en el Acuerdo 87/2018 del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán por el que se regula el Consejo Estatal de la Agenda 2030, como en el reglamento interno del mismo (Yucatán, 2018, 2019).

Ahora bien, en cuanto a la gobernanza de la Agenda 2030 en el Estado de Yucatán, y tomando como base del análisis los dos documentos legales mencionados en el párrafo anterior que regulan el funcionamiento del Consejo Estatal de la Agenda 2030 del Estado de Yucatán, así como también de la revisión de las actas de las sesiones que realizó el consejo durante el periodo diciembre 2018-octubre 2020 queda claro que el gobierno estatal tiene el control absoluto de las temáticas que son discutidas en el mismo, así como de las eventuales decisiones que en él se toman o más bien, que en él se validan o legitiman, pero que en realidad fueron tomadas con anterioridad y exclusivamente por el gobierno estatal. Vale la pena mencionar que, con base en estos mismos documentos si es posible la eventual participación de personas ajenas a este consejo en alguna de sus sesiones, pero esto sólo se da por invitación de su presidencia y en aquellos casos en que fuera del interés de aquellos que controlan al consejo. La restricción a la libre participación ciudadana en el Consejo Estatal de la Agenda 2030 del Estado de Yucatán (al igual que sucede en los casos de los Comités Especiales de Campeche y Quintana Roo), vuelve sino imposible, al menos muy difícil el que dichos consejos puedan cumplir con varios de los objetos para los cuales fueron creados, como, por ejemplo: 1) La formulación de propuestas de políticas para impulsar la Agenda 2030; 2) la presentación de propuestas de modificación al orden jurídico estatal que faciliten y permitan el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030; y 3) el que el consejo funja como un verdadero espacio para la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la implementación de la Agenda 2030 en el estado (Yucatán, 2018, 2019). Otro aspecto importante a destacar también vinculado a la gobernanza de la Agenda 2030 en el Estado de Yucatán es que las decisiones que se toman en su consejo no son vinculatorias de manera directa, pues el Consejo Estatal de la Agenda 2030 del Estado de Yucatán está desvinculado del COPLADEY. Por lo tanto, se hace aún más evidente que este cuerpo “colegiado” no tiene capacidad alguna para tomar decisiones en cualquier dimensión del desarrollo sostenible.

En relación al tema de la discrecionalidad en la toma de las decisiones dentro del Consejo Estatal de la Agenda 2030 del Estado de Yucatán, algunos funcionarios entrevistados del mismo gobierno argumentaron que esto no es así y que, por el contrario, que entre las organizaciones miembros del consejo

se promueve el liderazgo y la presentación de “proyectos sostenibles” al mismo. Para respaldar su punto de vista, estos funcionarios proporcionaron durante las entrevistas dos datos. Primero, que la presidencia del Comité de Desarrollo Social Integral (uno de los comités especializados del consejo) está a cargo de la Fundación BEPENSA (que, dicho sea de paso, es la división altruista de la empresa Coca-Cola en el estado de Yucatán), mientras que la secretaría técnica del mismo está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno del Estado de Yucatán, y que, si bien trabajan coordinados, la última palabra la tiene la Fundación BEPENSA. El segundo dato proporcionado en apoyo a su argumento señala que, esta misma fundación en conjunto con otros miembros del sector social del consejo armaron en 2021 y con sus propios recursos 18 comedores en igual número de comunidades de municipios del interior del estado de Yucatán, mientras que el gobierno estatal se limitó en lo que respecta a este proyecto a la impartición de pláticas de nutrición con personal del Sistema para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF) de Yucatán. Según se nos informó, para las fundaciones involucradas en este proyecto, se trata de “volver más sostenibles” a los grupos de personas beneficiadas. A este respecto es importante mencionar que si bien son loables las acciones que han llevado a cabo estas fundaciones, sus proyectos no están pensados para solucionar los problemas estructurales de desnutrición, pobreza y desigualdad en el estado, los cuales son muchas veces más grandes tanto en órdenes de magnitud, como territorialmente hablando. Sin embargo, sí que se notan similitudes con lo que ha mencionado Naredo (2007, p. 421) en relación con la “imagen verde”, pues para los políticos y empresarios resulta más económico sufragar algunas campañas y programas que atiendan algunos problemas sociales que reducir seriamente las condiciones de desigualdad y polarización social que existen. De la misma manera, como mencionan Gutiérrez y González (2010, p. 180) también se nota que desde la perspectiva del Gobierno del Estado de Yucatán y su Consejo Estatal de la Agenda 2030 el combate a la pobreza se realiza a través de esquemas simplificados que le quitan a las poblaciones objetivo el control de sus propios procesos de desarrollo.

También, en la búsqueda de integrar a otros grupos de la sociedad a las labores de localización de la Agenda 2030 en la entidad, el Gobierno del Estado de Yucatán creó en 2020 diversos grupos juveniles comprometidos con el desarrollo sostenible, a los cuales les ofrece asesoría técnica y acompañamiento para que desarrollen programas y proyectos en temas considerados dentro de la Agenda 2030, pero no así recursos económicos. Por otra parte, también como mencionan Gutiérrez y González (2010, p. 170), en el caso del Gobierno del Estado de Yucatán 2018-2024 se observa que la incorporación estratégica del discurso de la sostenibilidad dentro de la administración no ha redundado en una verdadera articulación sectorial al interior de la misma, o al menos ésta deja mucho que desear. Lo anterior quedó de manifiesto cuando, por ejemplo, se solicitó información a través de los mecanismos de transparencia y acceso a la información existentes, y

cuando se intentó recoger la opinión de funcionarios encargados de atender las funciones del OSI de Yucatán sobre el tema de los riesgos que el cambio climático representa para la sostenibilidad en el estado, el cual a pesar de formar parte del universo de temas incluidos en la Agenda 2030, se negaron a dar una respuesta bajo el argumento de que ese tema es competencia de una dependencia diferente, (en este caso de la Secretaría de Desarrollo Sustentable o SDS).

La negativa del OSI de Yucatán a responder acerca de las implicaciones que el cambio climático tiene en la sostenibilidad del desarrollo de la entidad levanta dudas respecto a la integralidad en la conducción y monitoreo de la localización de la Agenda 2030 en el estado, pues la pregunta estaba directamente relacionada con sus funciones. La SDS del Gobierno del Estado de Yucatán, permite observar otro aspecto de la arquitectura institucional aquí revisado. La SDS solo por su nombre se sugiere como la dependencia más indicada para hacerse cargo de la localización de la Agenda 2030 en la entidad, sin embargo, solo se encarga de los temas medioambientales, pues desde la forma en que lo concibe el gobierno estatal, la SDS es Secretaría de “Desarrollo Sustentable” y no de “Desarrollo Sostenible”. Según lo manifestado por el gobierno estatal “es simplemente un tema de semántica,” pues lo sustentable tiene que ver exclusivamente con lo medioambiental, mientras que lo sostenible tiene un enfoque de integralidad. Si bien no es objetivo de este texto discutir acerca de si realmente son dos conceptos diferentes o sólo se trata de un problema surgido a partir de la traducción del término *sustainability* al español, lo que si queda en evidencia es que las ideas, visiones y conceptualizaciones que tienen los actores con poder (ya sea en este, como en cualquier otro tema) tiene incidencia en la gobernanza de los mismos, en este caso de la localización de la Agenda 2030 en la entidad.

Otro aspecto acerca de las percepciones que tienen algunos funcionarios del Gobierno del Estado de Yucatán respecto del desempeño de sus políticas públicas queda retratado en la siguiente frase, que es una especie de mantra repetido por los funcionarios de la SEPLAN: “las personas pueden decir una cosa, pero los números no mienten.” Esta frase contribuye a que nos formemos una idea de cuáles son las actitudes con las que es manejada la gobernanza de la Agenda 2030 en la entidad. También, relacionado con la gobernanza de la Agenda 2030 está el tema de la construcción y actualización del marco legal, incluyendo lo que tiene que ver con la asignación anual de los recursos presupuestarios, los cuales de manera ideal debieran ser aplicados de tal forma que garantizaran la consecución de la Agenda 2030. A este respecto, conviene recordar que Gutiérrez y González (2010, p. 127) resaltan la importancia que tiene la reforma política para la transformación de aquellos factores clave que influyen directamente en la desigualdad social, la degradación ambiental y la falta de integralidad en las políticas públicas y por ende en la sostenibilidad de los territorios. En este sentido, en cuanto a la construcción y reforma de los marcos legales que favorezcan el cumplimiento de la Agenda 2030 en los estados de la Península de Yucatán se encontraron



resultados pobres, pues sólo se identificó que en el estado de Quintana Roo, en septiembre del 2020 se instaló un Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Agenda 2030 dentro de la XVI Legislatura del homónimo estado, el cual, valga la pena resaltar, en su informe de actividades de ese mismo año sólo planteó comenzar con: 1. El análisis de políticas, planes y programas vinculados a la Agenda 2030; 2. La elaboración de iniciativas (pero sin especificar cuáles) de reformas al marco jurídico para cumplir la Agenda 2030; 3. La organización de foros, conferencias y campañas; y 4. Ser un espacio abierto que fomente la participación ciudadana en la implementación de la Agenda 2030 (LVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, 2021, pp. 1-3). En otras palabras, un informe donde se puede constatar la carencia de resultados concretos, máxime que para el año 2021 ya habían transcurrido seis años desde la adquisición de los compromisos nacionales de cumplir la Agenda 2030. De hecho, en el año 2016 y luego nuevamente en el 2019 la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión remitió sendos exhortos a todas las legislaturas estatales para que se involucraran de manera directa en el cumplimiento de la Agenda 2030 en sus entidades, pues estos órganos son los que cuentan con las atribuciones constitucionales para incidir en la asignación de recursos presupuestarios según las prioridades de su demarcación.

Finalmente, es conveniente mencionar que a pesar de que bajo el paraguas de la Agenda 2030, las legislaturas y gobiernos estatales no han reportado avances significativos en cuanto a la construcción de reformas legislativas que contribuyan a transformar estructuralmente la realidad socioeconómica y medioambiental de la región, si se identificaron algunas leyes, programas y otros instrumentos que fueron promulgados o publicados de 2015 a la fecha sobre algunas temáticas consideradas dentro de la Agenda 2030. Por ejemplo: En 2015, el Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático 2015-2030; en 2016, el Fondo de Cambio Climático de la Península de Yucatán; en 2017, el Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire del Estado de Quintana Roo 2019-2028; y en 2021, la Ley de Cambio Climático del Estado de Yucatán. Vale la pena mencionar que este trabajo no llevó a cabo una evaluación de los resultados concretos de la entrada en funcionamiento de estos instrumentos legales, sin embargo, a partir de la información presentada en la Tabla 2, consideramos que éstos no han transformado los factores estructurales que determinan los procesos de degradación medioambiental.

### ***3.3 Políticas públicas derivadas de la Agenda 2030 en la Península de Yucatán***

Ante la creciente atención que la población de la Península de Yucatán está poniendo a los problemas ambientales en el territorio, los políticos locales han incorporado en sus discursos el tema del deterioro de la naturaleza que desde tiempo atrás era a todas luces evidente. Hoy la mayoría de los programas políticos y de gobierno (al igual que los programas de negocios de diversas empresas dedicadas a todo tipo de actividades económicas) tienen

incorporados el vocabulario ecológico, contando para ello con la ayuda del discurso del desarrollo sostenible que les permite a todo tipo de actores banalizar e inclusive ocultar las contradicciones y los daños socio-ecológicos generados por sus actividades sin tener que hacer cambios conductuales o en sus maneras de hacer negocios (Naredo, 2007, p. 421). El caso de los gobiernos estatales de las tres entidades que conforman la Península de Yucatán es un buen ejemplo de esto, pues todos ellos empezaron a incorporar uno a uno los planteamientos de la Agenda 2030 en sus programas de gobierno desde el mismo año 2015. El primero en incorporarlos fue el Gobierno del Estado de Campeche en su PED 2015-2021, el cual fue posteriormente actualizado en el año 2019 debido al cambio de gobernador. Le siguió el Gobierno del Estado de Yucatán con la incorporación del enfoque de la Agenda 2030 en su PED 2018-2024. Y finalmente el Gobierno del Estado de Quintana Roo hizo la misma incorporación en el año 2019 cuando actualizó su PED 2016-2022. Es conveniente aclarar que la “alineación” de estos tres planes de desarrollo a la Agenda 2030 no implicó en ninguno de los casos el que éstos adoptaran la estructura (de 17 objetivos y 169 metas) propuesta por la ONU para la Agenda 2030. Sino que, cada gobierno estatal manejó su propio enfoque de “ejes estratégicos” a los cuales por afinidad o mayor cercanía les fueron asociando los objetivos de la Agenda 2030; además de que las metas e indicadores<sup>10</sup> que manejan los gobiernos estatales son diferentes de los propuestos por la ONU en la inmensa mayoría de los casos, lo cual dificulta mucho la comparación de su desempeño. A pesar de esto, pero eso sí valiéndose de complejas explicaciones de supuestas interacciones entre sus programas públicos, cada gobierno estatal intenta salvar el principio de integralidad e indivisibilidad de la Agenda 2030.

A pesar del avance que supone el que los PED de los tres gobiernos estatales analizados fueron realizados o actualizados “con enfoque de Agenda 2030,” es conveniente resaltar que este hecho por sí sólo no les confiere automáticamente a las políticas públicas que de ellos se desprenden la cualidad de ser sostenibles. Por otra parte, el OSI de Yucatán reconoció durante una entrevista que en términos generales las políticas públicas implementadas por la actual administración son básicamente las mismas que las que implementaba la administración que le precedió, pero con acciones puntuales de diferenciación. Esta respuesta nos lleva a preguntarnos si las políticas públicas de las administraciones anteriores a las que analizamos en este texto ya trabajaban con el enfoque de sostenibilidad (aunque no estuvieran conscientes o no lo comunicaran de manera explícita), o si más bien, las administraciones que si estamos analizando en este trabajo en realidad lo que han hecho es construir una imagen verde (Naredo, 2007, p. 421), pues como ellas mismas admiten realmente no hay grandes diferencias entre las políticas

<sup>10</sup> La mayoría de los indicadores manejados por el Gobierno del Estado de Yucatán son de fuente externa, por ejemplo, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), etc.

públicas que han venido implementado y las de las administraciones que les precedieron. Aspecto que fácilmente se puede corroborar, pues ninguna de sus políticas públicas ha buscado transformar los factores estructurales que determinan las desigualdades sociales y la destrucción medioambiental que se experimentan en la región desde hace muchas décadas. Otro caso interesante a analizar acerca de las políticas públicas “sostenibles” del Gobierno del Estado de Yucatán es el que ellos identifican como sus ODS aceleradores,<sup>11</sup> es decir, aquellos ODS que inciden en menor o mayor grado en el cumplimiento de otros ODS y por lo tanto aceleran el desarrollo. Los ODS aceleradores que definió el Gobierno del Estado de Yucatán son el 2, 3, 8 y 16 (respectivamente, hambre cero, salud y bienestar, trabajo decente y crecimiento económico, y paz, justicia y gobernabilidad).

Es importante recordar que de acuerdo a la Agenda 2030, todos los ODS deben desarrollarse a partir de evidencia científica relevante a cada contexto y sus circunstancias específicas, además de que deben trabajarse de manera integral considerando los vínculos, intercambios y co-beneficios que existen entre ellos (IGSC-UN, 2019, p. 4). Ahora bien, como se verá a continuación los ODS aceleradores del Gobierno de Yucatán fueron definidos a partir del objetivo de dar cumplimiento a algunas de las promesas hechas durante la campaña política del actual gobernador, así como también de favorecer por sobre todo al crecimiento económico de la entidad.

Primero revisemos el tema de la salud, el cual fue particularmente usado como propuesta estandarte durante la campaña política del entonces candidato a la gubernatura (hoy gobernador), de aquí que no sorprende su presencia dentro de su lista de ODS aceleradores, lo anterior sin negar que el acceso a los servicios de salud es todo un tema para amplios sectores de la sociedad en la entidad (al igual que lo es en el resto del país). Si se profundiza en el análisis de la localización del ODS 3. Salud y bienestar en el territorio estatal se pueden encontrar contradicciones entre el discurso y los hechos. Tomemos el caso del municipio de Maxcanú. Según reporta el gobierno yucateco, la población del municipio de Maxcanú cuenta con el programa Médico 24/7, el cual garantiza que toda la población en la entidad tenga acceso a servicios de salud de primer nivel en sus localidades de residencia. Sin embargo, según los residentes de las comisarías (pequeñas localidades distintas a las cabeceras municipales) de dicho municipio, este programa asociado al ODS 3. Salud y bienestar no está siendo aplicado de la misma manera en el interior del estado, pues en sus comisarías no se tiene acceso a servicios de salud de manera regular y menos 24/7.

Por otra parte, vale la pena decir que los habitantes de las comisarías de Maxcanú experimentan muchas problemáticas y conflictos, por ejemplo, con empresas agroindustriales que contaminan sus entornos, además de que la

<sup>11</sup> Para la identificación de los ODS aceleradores, el Gobierno del Estado de Yucatán recibió una capacitación por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en inferencia de prioridades públicas a partir de un diagnóstico de necesidades.

movilidad rural es particularmente deficiente, lo cual hace que las poblaciones de estas comunidades rurales con frecuencia arriesguen sus vidas al usar los caminos rurales. De hecho, esta falta de infraestructura adecuada vinculada a otras carencias de servicios públicos, como el acceso a servicios de educación (a partir del nivel básico y/o medio) obliga a muchas familias a que tengan que incurrir en desplazamientos, lo cual redundará en más gastos y riesgos si desean que sus hijos continúen estudiando. Atender problemas complejos de este tipo sí que sería una buena oportunidad para identificar y localizar ODS aceleradores específicos para las sub-regiones (contextos específicos) de cada estado de la Península de Yucatán, los cuales realmente podrían trabajar de manera coordinada y sinérgica, en lugar de aplicar los mismos ODS aceleradores de manera homogénea en cada entidad.

Otro aspecto importante a revisar y que cuestiona la sostenibilidad de las políticas públicas del actual Gobierno del Estado de Yucatán es la intrínseca contradicción que existe entre el decidido apoyo que este gobierno le da a la instalación de megaproyectos de empresas productoras de energía eólica y fotovoltaica bajo el argumento de que contribuyen a la mitigación del cambio climático, pero sin tomar en cuenta las afectaciones que estos megaproyectos generan al medio ambiente y comunidades locales, además de que simultáneamente el mismo gobierno estatal otorga subsidios a empresas privadas de transporte público que utilizan vehículos y camiones que consumen combustible fósiles que contribuyen al calentamiento global. También es importante resaltar que, el total de la energía a ser producida por los megaproyectos antes mencionados (medido a partir de las solicitudes de permisos que se han presentado ante las autoridades pertinentes, independientemente si están en proyecto, construcción u operación) excede por mucho las necesidades actuales de energía de la región y sólo cobran sentido viendo este caso como negocios particulares. Esta misma situación permite observar otro aspecto de la mentalidad empresarial de los gobiernos estatales, pues éstos conciben a la energía como un fin económico en sí mismo, más que como un medio para el desarrollo sostenible. Por increíble que parezca, al interior del gobierno yucateco no se ve esto como una contradicción, sino dicho en sus propias palabras “hasta cierto punto, más que una contradicción estamos trabajando de manera focalizada, aunque tal vez, cuando se ve el panorama más amplio no tenga tanto sentido, además de que, el subsidio al transporte público viene a solventar la tarifa que ve el ciudadano (es decir, en su economía),” lo cual está directamente relacionado con la rentabilidad electoral. Vale la pena mencionar que los informes anuales de gobierno o el único Informe Subnacional Voluntario de la Agenda 2030 en la región (el del Estado de Yucatán del año 2020) no tienen discrepancias entre sí porque dichos informes no tienen la misma estructura y/o no manejan las mismas metas e indicadores sugeridos por la misma Agenda 2030.

Por su parte, a pesar de que a nivel nacional es bien conocido que el estado de Yucatán es el más seguro del país, dentro de los ODS aceleradores se incluyó el ODS 16. Paz, justicia y gobernabilidad. ¿Por qué darles tanta

relevancia a estos temas cuando el estado de Yucatán de por sí goza de un buen desempeño en este rubro (gracias en gran parte a la cultura local)? Según el gobierno yucateco la respuesta a esta pregunta es porque la gente lo pide, sin embargo, la razón más importante (que el mismo gobierno también reconoce) es, porque la seguridad pública redundando en mayor inversión económica, lo cual es la prioridad número uno del Gobierno del Estado de Yucatán actual. Por otra parte, llama la atención que dentro de los ODS aceleradores del gobierno yucateco no haya ninguno que aborde las serias problemáticas medioambientales que se experimentan en la entidad, por ejemplo, en el tema de la contaminación del acuífero que es un problema masivo y ampliamente documentado desde hace muchas décadas por la academia, e inclusive por estudios que el mismo gobierno ha llevado a cabo. La no inclusión de al menos un ODS acelerador que atienda las problemáticas ambientales demuestra que el cuidado del medioambiente no es una prioridad para la actual administración estatal (como tampoco lo fue para las anteriores), a pesar de toda la imagen verde que intente construir, a menos que esperen que, algunas de las acciones que realizan en apoyo de sus cuatro ODS aceleradores repercutan de manera positiva, pero indirecta en la solución de los problemas medioambientales, lo cual se vislumbra poco probable.

Como ya se discutió, de acuerdo a Jimenez Herrero (2000, p. 101) y las estructuras gubernamentales actuales no tienen capacidad alguna de ejecutar políticas públicas de sostenibilidad con base en sus actuales objetivos, principios, valores y escalas. Lo irónico de la situación es que, como ya se ha revisado si se han hecho cambios en las estructuras gubernamentales, así como alineaciones de los PED y las políticas públicas estatales a la Agenda 2030, sin embargo, los objetivos, principios, valores y escalas utilizadas por los gobiernos estatales continúan siendo esencialmente las mismas de siempre. Lo que realmente se requiere según Naredo (2006, p. 45), son nuevas políticas que cambien los criterios de toma de decisiones administrativas y de gestión, así como también modifiquen los patrones de comportamiento de la actividad económica que originan los daños ecológicos.

#### **4. Conclusiones**

Algunos autores como Berman (2007, p. 202) afirman que actualmente estamos en un proceso de colapso del modelo civilizatorio contemporáneo, el cual se caracteriza por la desigualdad social y económica acelerada; los rendimientos marginales decrecientes; el rápido descenso de los niveles de alfabetización, de entendimiento crítico y de conciencia intelectual; así como por una muerte espiritual. A esta lista Gutiérrez y González (2010, p. 174) adiciona la crisis de valores éticos que actualmente se experimenta en el mundo. Y por si fuese poco, Naredo (2007, p. 432) nos recuerda que la reconversión del metabolismo de nuestra sociedad (caracterizado por el despilfarro de los recursos naturales y la contaminación ambiental) depende del replanteamiento del modo en que éste es gestionado, aspecto que se antoja poco probable si la sociedad no cambia primero sus valores y prioridades. Desafortunadamente, la realidad

de la Península de Yucatán no es la excepción, además de que dadas sus características socio-ecológicas es una región particularmente vulnerable.

A partir de la información analizada en este trabajo, se observa que en la Península de Yucatán existe una competencia entre las distintas conceptualizaciones que los actores (gubernamentales, del sector privado y social) involucrados en la localización de la Agenda 2030 tienen acerca del desarrollo sostenible, situación que ha contribuido a que las acciones que se han derivado de este proceso de localización puedan ser calificadas más de “imagen verde” que, de otra cosa, pues en ningún caso han representado la introducción de cambios estructurales en la forma de conducir el desarrollo en la región. Como menciona Naredo (2007, p. 421), los programas y campañas de “imagen verde”, junto con la globalización promueven la continuación de los patrones de vida, consumo y pensamiento dominantes. Este mismo autor nos recuerda que pretender avanzar hacia un modelo socio-ecológico “equilibrado” sin cuestionar las actuales tendencias financieras y la mercantilización de la vida, es algo tan ingenuo que raya en la estupidez, y que mientras sigamos creyendo en las promesas del discurso económico dominante como la única vía para el desarrollo (con toda la mitología de la producción, eficiencia y competitividad, ahora adjetivadas como “sostenibles”) estaremos cortando cualquier posibilidad de desarrollo alternativo.

En este mismo orden de ideas, la visión tipo imagen verde del desarrollo sostenible adoptada principalmente por los actores gubernamentales en la Península de Yucatán solo ha sido capaz de generar políticas públicas desvinculadas entre sí, cuestionables y con serios rasgos de incongruencia en algunos casos; y por el contrario ha fallado en la implementación de cambios estructurales en la realidad socio-ecológica de la región que sean congruentes con los objetivos, principios y valores del desarrollo sostenible, lo cual a su vez ha hecho que las acciones implementadas sean poco efectivas y se desperdicien recursos y oportunidades. Un ejemplo de esto es la política de ODS aceleradores del Gobierno del Estado de Yucatán.

Sin temor a equivocarnos, se puede afirmar que los gobiernos estatales analizados en este trabajo han implementado la versión institucional del desarrollo sostenible, que se ha convertido en una pieza clave del pensamiento único, doctrina que envuelve de tal manera a la población que la vuelve insensible a cualquier razonamiento distinto, al tiempo que estos razonamientos alternativos son inhibidos, paralizados o ahogados (Ramonet, 1995 mencionado en Gutiérrez & González, 2010, p. 172). Finalmente, no olvidemos que como menciona Gutiérrez & González (2010, p. 183) el desarrollo sostenible es una propuesta inmersa en una controversia, la cual debe verse como un proceso y no como una meta predefinida. A cambio, el desarrollo sostenible proporciona pistas sobre caminos civilizatorios por recorrer, los cuales potencialmente pueden dar lugar a sistemas socio-ecológico más justos.

## 5. Referencias

- Acuerdo 87/2018 del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán por el que se regula el Consejo Estatal de la Agenda 2030, (2018).
- Berman, M. (2007). *El crepúsculo de la cultura americana*, E. Rabasa Ed., 3a. ed., Sexto Piso.
- Daly, H. (1991). *Steady-State Economics*. San Francisco: Freeman.
- Godard, O. (2002). L'inscription économique du développement durable. *Cahiers Français* (306).
- Gutiérrez, E., & González, É. (2010). *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*. Siglo XXI editores-Universidad Autónoma de Nuevo León.
- IGSC-UN (International Geosciences Student Conference) (2019). *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now*. Retrieved from New York.
- Jimenez Herrero, L. (2000). *Desarrollo sostenible. Transición hacia la coevolución global*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- LVI Legislatura del Estado de Quintana Roo (2021). *Informe de actividades y acciones desarrolladas por el grupo de trabajo para el cumplimiento de la Agenda 2030*.
- Maréchal, J.-P., & Quenault, B. (2005). Le développement durable: Une perspective pour le XXI siècle. *Rennes*.
- Naredo, J. (2006). Raíces económicas del deterioro ecológico y social. *Más allá de los dogmas*. Siglo XXI de España Editores.
- (2007). Crecimiento insostenible, desarrollo sostenible Geografía humana. *Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*. Ariel.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2019). *Localización de la Agenda 2030 en México*.
- Ramonet, I. (1995). Editorial. *Le Monde Diplomatique*, edición española.
- Riechmann, J. (1995). *De la economía a la ecología*. Madrid, Trotta.
- Santamarina Campos, B. (2006). Ecología y poder. *El discurso medioambiental como mercancía*. Madrid, Los libros de la catarata.
- SEFIPLAN-QROO (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo) (2018). Subcomité especial de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.
- SEPLAN-CAMPECHE (2017). Acta de instalación del comité especial del COPLADE de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible del estado de Campeche.
- Treillet, S. (2005). L'économie du développement: *De bandoeng á la mondialisation*. 2a. ed., París: Armand Colin.
- Yucatán, P. E. d. E. d. (2019). Reglamento interno del Consejo Estatal de la Agenda 2030.
- Zizek, S. (2005). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires: Paidós.